UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCIANO DE FREITAS PEREIRA

**Planejamento governamental e capacidades estatais: por uma abordagem
multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios.**

São Paulo
2019

LUCIANO DE FREITAS PEREIRA

Planejamento governamental e capacidades estatais: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios.

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências, pelo programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 13 de maio de 2019. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientador:
Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Pereira, Luciano de Freitas

Planejamento governamental e capacidades estatais: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios / Luciano de Freitas Pereira ; orientador, Fernando de Souza Coelho. – 2019

217 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Administração pública - Brasil. 2. Administração municipal - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Planejamento municipal - Brasil. 5. Plano Plurianual - Osasco (SP). I. Coelho, Fernando de Souza, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 350.981

Nome: PEREIRA, Luciano de Freitas

Título: **Planejamento governamental e capacidades estatais**: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios.

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 13 / 05 / 2019

Banca Examinadora

Prof. Dr.	José Carlos Vaz	Instituição:	EACH - USP
Julgamento	Aprovado	Assinatura	_____
Prof. Dr.	Antônio Roberto Bono Olenscki	Instituição:	FCLAr - UNESP
Julgamento	Aprovado	Assinatura	_____
Prof. Dr.	Alexandre de Ávila Gomide	Instituição:	IPEA
Julgamento	Aprovado	Assinatura	_____

Agradecimentos

A Cláudia e Jayro, minha mãe e meu pai, pelo amor incondicional com que têm agraciado a minha vida.

A Fernanda e Ivy, minhas irmãs, pela relação de amizade harmoniosa que nos liga.

A Caroline, minha companheira, pela compreensão e o carinho.

A Fernando Coelho, meu orientador, pelas sugestões judiciosas ao longo desses anos de trabalho conjunto.

Aos docentes do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP), particularmente aos professores Úrsula Dias Peres, Cecília Olivieri, Jaime Crozatti, José Carlos Vaz, Patrícia Emerenciano de Mendonça e Renata Mirandola Bichir, pelos ensinamentos e pelo apoio em todas as fases da pesquisa.

Aos colegas de jornada acadêmica, e de modo especial a Raphael Borella Pereira da Silva, Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento e Ivan Trizi Amorim, pela gentileza da ajuda durante a elaboração deste trabalho.

Aos colaboradores da pesquisa, em particular a Alexandre Lalau Guerra, Jessica Natália Souza Pavan, Raquel Maria de Lima Alonso, Anny Karine de Medeiros, Matheus Abreu Costa, Helder Alves, Mariana Navas Lo Prete, Sofia Reinach, Merlyn Alvares Ambrosio Alvares, Vilma Barbosa da Silva, Luiz Felipe Arruda Ambrozio, Dulce Helena Cazzuni, Antônio Jorge Pereira Lapas, Bruno Mancini, Nilson Brizoti e Júlio Oliveira, pelo tempo generosamente dedicado a partilharem comigo suas experiências, opiniões e informações sobre o caso de Osasco.

*“Ainda que eu falasse línguas, as dos homens e as dos anjos, se eu não
tivesse a caridade, seria como um bronze que soa ou como um címbalo que tine”*

(1 CORÍNTIOS 13:1)

RESUMO

PEREIRA, Luciano de Freitas. **Planejamento governamental e capacidades estatais**: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão Corrigida.

A trajetória de planejamento governamental no Brasil tem sido caracterizada por uma sucessão de esforços diversos, desde os primeiros planos de desenvolvimento, na década de 1930, até a recente sistemática de planejamento e orçamento, instituída na Constituição Federal de 1988. Na esfera municipal, a experiência ainda incipiente se soma a uma série de desafios específicos, associados a um panorama de incapacidades técnicas, administrativas, financeiras, políticas e institucionais. Diante de semelhante realidade, neste trabalho, analisa-se o processo de planejamento governamental, em *lôcus* municipal, pela perspectiva das capacidades estatais. Para tanto, inicialmente estabeleceu-se elementos de inter-relação entre dois segmentos distintos da literatura - planejamento governamental e capacidades estatais -, culminando na formulação de um quadro conceitual de análise, a título de referencial teórico. Em seguida, foram descritas as principais etapas do ciclo do Plano Plurianual 2014-2017 e da formulação do Plano Plurianual 2018-2021, em Osasco, a partir de informações coletadas em documentos e em entrevistas semiestruturadas com diversos atores-chave, entre políticos, dirigentes públicos e técnicos. A escolha do caso se deve ao reconhecimento que a literatura doméstica oferece à experiência do município. Por fim, identificando capacidades estatais construídas, desenvolvidas ou mobilizadas no período, analisou-se a sua influência nas diversas fases do processo de planejamento governamental.

Palavras-chave: Planejamento governamental. Capacidades estatais. Plano Plurianual (PPA).

ABSTRACT

PEREIRA, Luciano de Freitas. **Governmental planning and state capacity**: for a multidimensional approach to the analysis of the Pluriannual Plan (PPA) in municipalities. 2019. 217 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Corrected Version.

The trajectory of governmental planning in Brazil has been characterized by a succession of diverse efforts, from the first development plans in the 1930s to the recent planning and budgeting system established in the 1988 Federal Constitution. At the municipal sphere, an still incipient experience adds up to a series of specific challenges associated with a panorama of technical, administrative, financial, political and institutional incapacities. In view of this reality, in this work, we investigate the process of governmental planning, in a municipal locus, by the analytical perspective of state capacity. In order to do so, it was initially established elements of interrelation between two distinct segments of the literature - governmental planning and state capacity -, culminating in the formulation of a conceptual frame of analysis, as a theoretical reference. Then, the main stages of the 2014-2017 Pluriannual Plan cycle and the formulation of the 2018-2021 Pluriannual Plan in Osasco were described, based on information collected in documents and semi-structured interviews with several key actors, among politicians, public managers and technicians. The choice of the case is due to the recognition that the domestic literature offers to the experience of the municipality. Finally, identifying state capacities built, developed or mobilized in the period, we analyze its influence in the various phases of the governmental planning process.

Keywords: Governmental planning. State capacity. Pluriannual Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Desdobramento temático da pesquisa	28
Figura 2 - Delineamento da pesquisa.....	29
Figura 3 - Ciclo temporal do PPA	37
Figura 4 - Triângulo de Governo	49
Figura 5 - Dimensões de capacidades estatais (CINGOLANI, 2013)	61
Figura 6 - Dimensões de capacidades estatais no processo de planejamento governamental.....	71
Figura 7 - Quadro conceitual de análise das capacidades estatais no processo de planejamento governamental.....	76
Figura 8 - População por sexo, segundo os grupos de idade (Osasco x Estado de São Paulo).....	80
Figura 9 - Organograma da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	95
Figura 10 - Grau de escolaridade dos servidores da SEPLAG (2014).....	98
Figura 11 - Tempo de graduação dos servidores da SEPLAG com nível superior completo (2014).....	99
Figura 12 - Tempo de experiência no setor público dos servidores da SEPLAG (2014).	100
Figura 13 - Área de graduação dos servidores da SEPLAG com nível superior completo (2014).....	101
Figura 14 - Ciclo ideal de planejamento governamental.....	103
Figura 15 - Etapas do planejamento governamental em Osasco	104
Figura 16 - Mapa Estratégico 2014-2017 da Prefeitura Municipal de Osasco	110
Figura 17 - Modelo metodológico do planejamento estratégico.....	111
Figura 18 - Articulação de documentos no processo de planejamento governamental em Osasco	113
Figura 19 - Etapas do planejamento governamental até a formulação do PPA 2014- 2017	117
Figura 20 - Exemplo de objetivos estratégicos e escopos do eixo Cultura	121
Figura 21 - Exemplo de objetivos estratégicos e indicadores do eixo Cultura	122
Figura 22 - Exemplo de projetos estratégicos do eixo Cultura.....	122
Figura 23 - Etapas de formulação do PPA 2018-2021	134
Figura 24 - Visão de Futuro 2018-2021.....	136

Figura 25 - Secretarias por eixo temático	138
Figura 26 - Mapa Estratégico 2018-2021 da Prefeitura Municipal de Osasco	140
Figura 27 - Metas do eixo Esporte, Cultura e Lazer	142
Figura 28 - Quadro de análise das capacidades estatais para o planejamento governamental em Osasco	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Lista de entrevistados	30
Tabela 2 - Características principais e inovações no Planos Plurianuais federais	40
Tabela 3 - Síntese temática de trabalhos acadêmicos sobre PPA nos municípios ...	45
Tabela 4 - Dimensões conceituais de planejamento governamental	47
Tabela 5 - Indicadores gerais de Território e Demografia.....	79
Tabela 6 - Indicadores gerais de Desenvolvimento Urbano, Social, Econômico e Trabalho	80
Tabela 7 - Rendimento médio bruto anual, no trabalho principal, por setores econômicos (2015)	81
Tabela 8 - Indicadores gerais de Educação	82
Tabela 9 - Indicadores gerais de Saúde.....	83
Tabela 10 - Indicadores gerais de Meio Ambiente e Sustentabilidade	85
Tabela 11 - Indicadores gerais de Modernização da Gestão, Transparência e Democracia	86
Tabela 12 - Atribuições dos departamentos da SEPLAG	96
Tabela 13 - Lista de cargos da SEPLAG.....	97
Tabela 14 - Exemplo de correlação entre objetivos estratégicos e programas do PPA	116
Tabela 15 - Exemplo de programa do PPA 2014-2017 e ações relacionadas.....	124
Tabela 16 - Atribuições dos departamentos da SEPLAG durante a gestão do plano	126
Tabela 17 - Diferença entre a receita fiscal prevista e a receita fiscal realizada (2012 - 2017)	195

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DEFI - Departamento de Fortalecimento Institucional

DEGA - Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público

DEPES - Departamento de Planejamento Estratégico

DEPI - Departamento de Estudos e Pesquisa, Indicadores e Sistemas

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FINBRA - Finanças do Brasil

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDEB - Índice Desenvolvimento Educação Básica

IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LC - Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MPE - Ministério Público Estadual

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

OS - Organização Social

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PIB - Produto Interno Bruto

PD - Plano Diretor

PDE - Programa de Desenvolvimento da Educação

PEM - Planejamento Estratégico Municipal

PMO - Prefeitura Municipal de Osasco

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

RCL - Receita Corrente Líquida

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
ROMSP - Região Oeste Metropolitana de São Paulo
SA - Secretaria Municipal de Administração
SAJ - Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
SC - Secretaria Municipal de Cultura
SDTI - Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão
SECOM - Secretaria Municipal de Comunicação
SECONTRU - Secretaria Municipal de Segurança e Controle Urbano
SEDHU - Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SG - Secretaria Municipal de Governo
SEMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEPLAG - Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
SEREL - Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer
SETRAN - Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana
SF - Secretaria Municipal de Finanças
SICA - Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Abastecimento
SRI - Secretaria Municipal de Relações Institucionais
SS - Secretaria Municipal de Saúde
SSO - Secretaria Municipal de Serviços e Obras
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUS – Sistema Único de Saúde
TCE - Tribunal de Contas Estadual
UBS - Unidade Básica de Saúde
UPA - Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVAS	19
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	23
2	ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	25
3	REVISÃO DA LITERATURA.....	33
3.1	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	33
3.1.1	Planejamento governamental no Brasil: síntese da trajetória pré-constitucional	34
3.1.2	O Plano Plurianual (PPA) no governo federal: três décadas de aprendizagem	36
3.1.3	Referenciais da literatura sobre PPA nos municípios	41
3.1.4	O planejamento governamental como um processo complexo.....	46
3.2	CAPACIDADES ESTATAIS.....	51
3.2.1	O olhar para o funcionamento interno do Estado	52
3.2.2	Capacidades estatais: emergência e evolução do conceito	55
3.2.3	Capacidades estatais: a multidimensionalidade do termo.....	60
4	REFERENCIAL TEÓRICO	67
4.1	DESAFIOS METODOLÓGICOS NA ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS.....	67
4.2	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CAPACIDADES ESTATAIS: PROPOSTA DE QUADRO CONCEITUAL DE ANÁLISE.....	69
4.2.1	Dimensão técnico-administrativa.....	72
4.2.2	Dimensão político-relacional	73
4.2.3	Dimensão fiscal	74
5	A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE OSASCO.....	77
5.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO EM ANÁLISE: DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE OSASCO	78
5.1.1	Território e População.....	79
5.1.2	Economia, Trabalho e Renda.....	80
5.1.3	Educação	82
5.1.4	Saúde	83
5.1.5	Meio Ambiente.....	85

5.1.6	Gestão Municipal.....	86
5.2	A SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)	88
5.2.1	As competências	91
5.2.2	A Estrutura Administrativa	93
5.2.3	A Equipe.....	97
5.3	O CICLO DO PPA 2014 - 2017 DO MUNICÍPIO DE OSASCO: INICIANDO A TRAJETÓRIA	102
5.3.1	Considerações preliminares sobre as etapas do planejamento governamental em Osasco	102
5.3.2	A participação da consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV)	104
5.3.3	Iniciando o planejamento estratégico: a construção do Mapa Estratégico.....	108
5.3.4	Vinculando a estratégia ao orçamento: a formulação o PPA 2014 – 2017	113
5.3.4.1	<i>Exercício de articulação dos documentos.....</i>	<i>114</i>
5.3.4.2	<i>Desagregação em ações.....</i>	<i>116</i>
5.3.4.3	<i>Cortes orçamentários e ajustes finais</i>	<i>118</i>
5.3.5	Estabelecendo o compromisso: a finalização do planejamento estratégico e a pactuação dos Acordos de Resultados	119
5.3.6	O Plano Plurianual 2014 – 2017	123
5.3.7	A gestão do PPA 2014 – 2017	125
5.4	A FORMULAÇÃO DO PPA 2018 - 2021: APRIMORANDO O MÉTODO.....	131
5.4.1	Encontros de Nivelamento e Visão de Futuro	134
5.4.2	Encontros de Identificação dos Problemas.....	137
5.4.3	Encontros de Definição dos Objetivos Estratégicos	139
5.4.4	Encontros de Definição dos Indicadores.....	141
5.4.5	Elaboração da Matriz de Programas	143
5.4.6	Cortes orçamentários e ajustes finais	145
5.4.7	O Plano Plurianual 2018 - 2021	147
6	CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA EXPERIÊNCIA DE OSASCO	150
6.1	DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA.....	152
6.1.1	Marco legal-institucional.....	152

6.1.2	Recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação	153
6.1.3	Recursos tecnológicos disponíveis e dedicados	170
6.2	DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL	177
6.2.1	Instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias	178
6.2.2	Empoderamento político do processo de planejamento governamental	186
6.2.3	Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios	190
6.2.4	Mecanismos de interação entre a burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político-representativo	191
6.3	DIMENSÃO FISCAL	193
6.3.1	Recursos orçamentários dedicados ao órgão de planejamento governamental	194
6.3.2	Recursos orçamentários dedicados aos projetos estratégicos incluídos no plano	195
6.4	UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O QUADRO CONCEITUAL DE ANÁLISE...	196
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
	REFERÊNCIAS	204
	APÊNDICE A - EXEMPLO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA	217

1 INTRODUÇÃO

A prática de planejamento no setor público brasileiro tem sido marcada por um longo histórico. Desde as primeiras tentativas de planificação, orientadas sob a proposta de um modelo de desenvolvimento nacional baseado em industrialização por substituição de importações, após a Revolução de 1930, até os Planos Nacionais de Desenvolvimento, o país foi continuamente lançado a experiências diversas em matéria de planejamento governamental (ALMEIDA, 2004; PAGNUSSAT, 2006)¹.

Superados o período pós crise de 1979, a diminuição da disponibilidade de recursos externos dela decorrente, a crise fiscal e o descontrole inflacionário, a agenda do planejamento voltou a galgar o seu espaço (PARES; VALLE, 2006). A redemocratização, após 21 anos de Ditadura Militar, a Constituição Federal, cujo texto introduziu novos instrumentos de planejamento governamental, e a Reforma do Aparelho do Estado, que procurou compor algumas disfunções da máquina estatal introduzindo o paradigma da Administração Gerencial, vieram assinalar alterações profundas na administração pública brasileira.

Com a promulgação da Constituição de 1988, entre outras mudanças significativas, surge um novo arranjo federativo. Os municípios, até então subjugados a posição coadjuvante na ordem nacional, são elevados à categoria de entes federativos, adquirindo autonomia política, administrativa e financeira (FRANZESE; ABRUCIO, 2013; GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017). A assimilação de princípios democráticos - participação social, *accountability*, fiscalização e controle, entre outros - aliada à renovada realidade federativa acrescentou graus de complexidade aos processos de planejamento governamental por inserir atores diversos, cada um deles com poder, maior ou menor, de exercer influência na formulação de um projeto de governo. No ambiente democrático, afirma Santos (2011), a fragmentação do poder e a multiplicação de interesses e conflitos criavam dificuldades maiores para a coordenação das ações, exigindo ainda mais capacidade do Estado.

¹ A expressão planejamento governamental é polissêmica. Emprego-a neste trabalho em uma acepção global, intersetorial, no sentido de planejamento do setor público estatal, diferenciando-a do conceito de planejamento setorial (aplicado a uma política pública) e de planejamento organizacional (aplicado a organizações públicas).

Entre outros instrumentos de planejamento, a Constituição Cidadã introduziu o plano plurianual como mandamental a todos os entes da Federação, incitando os diferentes níveis de governo a planejarem suas ações a médio prazo e de maneira continuada². Em âmbito federal, cuja administração pública dispõe de capacidades estatais e instrumentos de atuação não desprezíveis, constituídos e institucionalizados ao longo do período republicano, como o afirma Cardoso Jr. (2014), o plano tem sofrido modificações significativas nesses 28 anos (desde a aprovação do primeiro PPA, no governo Collor). Nasce de uma tentativa improvisada e sem nenhum conteúdo estratégico e vai evoluindo a experiências de elaboração mais alinhadas a diretrizes nacionais³. Adicionalmente ao debate em torno do instrumento, a própria função planejamento governamental se torna tema de discussão⁴ entre os teóricos.

Quando se dirige o olhar sobre os contextos locais, soma-se à natureza complexa dos processos de planejamento governamental um quadro técnico-administrativo, financeiro, político e institucional heterogêneo (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014; AZEVEDO; AQUINO, 2014). Em face dessa realidade, assumindo o pressuposto de que as capacidades estatais dos municípios brasileiros são fatores que impactam os processos e mecanismos adotados a fim de se planejar a ação do Estado em nível local, pretende-se nesta pesquisa analisar as capacidades estatais mobilizadas nos processos de formulação e gestão do plano plurianual, a partir da experiência do PPA 2014 - 2017 e do PPA 2018 - 2021, no município de Osasco.

² O Manual de Elaboração do PPA nos Municípios, do governo federal, defende a importância do plano plurianual por ser “o instrumento com o qual se decide quais são os investimentos prioritários para um projeto de desenvolvimento” (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005). Elaborando esse entendimento, diria que o valor do PPA se evidencia por ser o instrumento no qual são compiladas as políticas públicas de um governo.

³ O primeiro PPA federal (1991-1995) não teve compromisso com o planejamento nem se tornou um instrumento orientador da ação governamental (GARCIA, 2000; PAGNUSSAT, 2006; PAULO, 2010). Foi elaborado apenas para cumprir o preceito constitucional, sem estar baseado em um projeto de governo claro e sem que fossem estabelecidos os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais (PAGNUSSAT, 2006, p. 40). Um quadro das inovações produzidas nos PPAs federais, tanto no que tange ao processo de formulação quanto ao instrumento em si, é apresentado no 3º capítulo da dissertação, seção 3.1.2.

⁴ Cardoso Jr. (2014, 2015) sugere uma revitalização do debate teórico sobre planejamento e gestão no Brasil. Segundo o autor, “durante grande parte do século XX, teria predominado o planejamento sem gestão, mal compensado pelo recurso histórico à chamada ‘administração paralela’ e à busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharia primazia um tipo de gestão sem planejamento, a qual, desprovida de conteúdo estratégico, promoveu mera racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária” (CARDOSO JR., 2014, p. 28). Fonseca (2015) afirma que as práticas governamentais e o debate acadêmico têm sido marcados pela substituição das ideias de planejamento e gestão pelo conceito de políticas públicas.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVAS

Presume-se, neste trabalho, que o Estado necessita se capacitar para planejar as suas ações. A literatura sobre capacidades estatais afirma ser necessário definir o objeto de pesquisa para poder analisar quais capacidades influenciam o fenômeno estudado (CINGOLANI, 2013; ANASTASIA; LAS CASAS OLIVEIRA, 2015). Significa dizer que capacidade estatal não é um conceito singular, mas que sua definição e seus instrumentos de medida são essencialmente dependentes do objeto analisado. Nesse sentido, procurando preencher lacunas identificadas na literatura, indaga-se *que capacidades estatais influenciam a formulação e a gestão do Plano Plurianual (PPA) nos municípios?*

A pergunta de pesquisa se compõe de questionamentos parciais que deverão direcionar a investigação:

- **Que dimensões de capacidades estatais são relevantes para a análise do processo de planejamento governamental?**

Trata-se de reflexão fundamental para o desenvolvimento de uma pesquisa direcionada à investigação das capacidades estatais. A literatura mais recente sobre o tema consente ser necessária, como um dos requisitos para o desenvolvimento da análise, a definição das dimensões de capacidades sob as quais se projeta o olhar e sua decomposição em elementos observáveis (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Esta tarefa será realizada no capítulo 4, pela articulação dos campos literários - planejamento governamental e capacidades estatais -, culminando na elaboração do quadro conceitual de análise. Consiste no passo inicial do estudo e primeiro produto deste trabalho.

- **Que elementos (recursos, instrumentos, mecanismos, instâncias) determinam as capacidades estatais para o planejamento governamental?**

Etapas subsequentes à elaboração anterior. Esta questão se relaciona diretamente à operacionalização dos conceitos trabalhados no capítulo de revisão literária. Significa determinar o que são, concretamente, as capacidades estatais no processo de planejamento governamental (e.g. órgãos dedicados, recursos humanos qualificados, canais de articulação política, entre outros). Nesse sentido, a pesquisa se configura em um desenho de retroalimentação. A discussão teórico-conceitual

fornece subsídios para orientar o olhar sobre o fenômeno. A investigação empírica, por sua vez, provê evidências para aprimorar a análise e revisar os conceitos abordados no capítulo teórico.

- **Que influências exercem as capacidades estatais mobilizadas no processo de planejamento governamental⁵?**

Busca-se compreender de que forma essas capacidades influíram na formulação e na gestão do plano; que tipos de problemas ou entraves elas ajudaram a superar; que transformações acarretaram. Investigar os problemas defrontados e a influência das capacidades em um caso específico poderá fornecer informações relevantes sobre os desafios municipais para desempenhar a função de planejamento, uma vez que, até certo grau, parte deles tem natureza comum (o desafio de envolver diversas secretarias na formulação de um plano intersetorial como o PPA, por exemplo, se apresenta para todos os entes locais).

A pergunta e o objeto da pesquisa são inspirados e se justificam pela constatação de lacunas na literatura sobre planejamento governamental, em especial sobre o plano plurianual nos municípios. Em primeiro lugar, busca-se agregar valor à agenda de pesquisa sobre planejamento governamental local por meio da articulação com a literatura sobre capacidades estatais, tradicionalmente oriunda da Ciência Política e da Sociologia. Muitos estudos abordam as capacidades do Estado sem se referirem às lentes analíticas desses campos científicos⁶. Fala-se da ausência de capacidades para formular um plano orientador da ação do Estado, e não se alude ao debate literário sobre o conceito⁷. O argumento aqui é de que existem pontos de

⁵ Gomide, Pereira e Machado (2017) defendem a superação de “análises estáticas” de capacidades estatais. Segundo eles, “é necessário esclarecer como esses recursos e competências são mobilizados e transformados em atuação estatal efetiva, ou seja, captando a dinâmica de funcionamento das capacidades no interior do Estado e em sua relação com a sociedade”. Os autores propõem o uso de métodos qualitativos como forma de transpor esses desafios.

⁶ Exemplos podem ser encontrados em Pffeifer (2000), Vainer, Albuquerque e Garson (2005), Rezende e Guagliardi (2006); Rezende (2007); Barbosa (2010); Rezende (2010); Cabral (2012); Zanon (2012); Azevedo e Aquino (2014); Demarco e Chieza (2015). As referências elencadas são extraídas do segmento bibliográfico que discute planejamento e plano plurianual nos municípios. Entretanto, referências diretas e indiretas às capacidades estatais são igualmente encontradas na literatura sobre planejamento governamental em âmbito nacional, como se vê em Cardoso Jr. (2014), Carneiro (2015) e Pinho (2017). No debate internacional sobre planejamento estratégico no setor público, por sua vez, discutem-se capacidades e recursos, a exemplo de Bryson, Berry e Yang (2010) e Bryson e Edwards (2017).

⁷ Grin (2016) não trata especificamente do PPA, mas realiza interessante associação entre planejamento e capacidades estatais. Ao discutir autonomia na gestão financeira municipal, o autor analisa dados da pesquisa “Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras”, do IPEA. A pesquisa recolheu informações sobre a existência de órgãos direcionados à administração orçamentária e financeira e aos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e sua posição

conexão. A literatura sobre planejamento governamental menciona ideias e conceitos semelhantes, sem se referir explicitamente às capacidades estatais. Para além dessa falta de diálogo, a articulação se faz necessária a fim de atingir os propósitos da investigação empírica: como discutir as capacidades estatais em Osasco sem precisar o que se entende por elas e de que forma o conceito se relaciona ao processo de planejamento governamental?

A segunda justificativa para a escolha do objeto deste trabalho relaciona-se não apenas ao conteúdo, mas também à natureza das análises sobre planejamento governamental, notadamente no campo da Administração Pública e da Economia, embora não somente nessas áreas. De maneira geral, as abordagens se enquadram em uma perspectiva prescritivo-normativa, envolvendo muito mais recomendações (“deve-ser”) do que investigações daquilo que ocorre na realidade⁸. Consequentemente, as explicações e conclusões desses estudos são repletas de sugestões sobre “o que fazer” sem abordar a questão essencial de “como fazer”. Identifica-se neste ponto o segundo produto do trabalho: deseja-se ir além da constatação de que o processo de planejamento deve ser desenvolvido de determinada maneira, mas procurar compreender o que ocorre efetivamente. Investigar o fenômeno em sua natureza factual, para além da perspectiva prescritiva. Identificar problemas com os quais se depara uma prefeitura na formulação de um plano intersetorial e soluções encontradas para superá-los. O estudo de caso deverá atender esse propósito. Por se tratar de uma experiência incomum, pela tentativa de uma formulação mais estratégica do PPA, a trajetória do município de Osasco poderá fornecer dados e evidências para as análises deste trabalho.

A intenção de estudar o ente local surge da suposição de existirem problemáticas intrínsecas às incapacidades institucionais, administrativas, financeiras e de pessoal dos municípios. Azevedo e Aquino (2014, p. 2) mencionam a “falta de estrutura administrativa que é refletida na qualidade do processo de

hierárquica no organograma municipal. Segundo ele, as informações demonstram que a gestão financeira tem papel destacado na maior parte dos municípios brasileiros, pois mais da metade das prefeituras possui uma secretaria exclusiva. Por outro lado, a prática da terceirização é corrente, sobretudo nos municípios que dispõem de estrutura administrativa exclusiva (GRIN, 2016, p. 99). O autor apresenta ainda dados sobre a gestão administrativa nos municípios: apenas 27,5% (1424) tiveram despesas na subfunção planejamento e orçamento, de acordo com pesquisa da STN/FINBRA (2012). Esses dados, segundo ele, permitem perceber quão reduzida é a inserção da atividade de planejamento municipal nos governos locais (GRIN, 2016, p. 103).

⁸ Exemplos dessa constatação podem ser encontrados em Buarque (1999), Pfeifer (2000), Vainer; Albuquerque e Garson (2005), Rezende e Guagliardi (2006), Rezende (2007), Procopiuck et al. (2007), Rezende (2008), Rezende (2010) e Demarco e Chieza (2015).

planejamento”. Apontam a carência de órgãos de controle e geração de informação, a inexistência de setores específicos de planejamento e deficiências na estrutura de arrecadação local como fatores prejudiciais ao processo de planejamento⁹.

Além disso, historicamente, os municípios são entes federativos dotados de menor disposição de recursos e capacidades em relação aos estados e à União, o que enseja uma discussão sobre as dificuldades de desempenhar as competências que lhe foram conferidas pela Constituição Federal de 1988¹⁰ (ABRUCIO, 2010; FRANZESE; ABRUCIO, 2013; GRIN, 2016; GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017; GRIN et al., 2018). Investigar a realidade municipal significa avançar no debate crítico sobre as capacidades dos municípios e seu papel no concerto federativo.

A escolha pelo instrumento do plano plurianual tampouco se deve ao acaso. Nas palavras de Carneiro (2015)

Pela crescente importância que progressivamente assume no ordenamento e controle da atividade governamental, o PPA apresenta-se, no contexto atual, como um objeto de estudo capaz de proporcionar indicações valiosas acerca da capacidade estatal de planejamento e gestão, tendo em perspectiva melhorias na eficiência e efetividade da atuação da administração pública (CARNEIRO, 2015, p. 15).

Embora a importância que o plano assume nos governos, sobretudo estadual e municipal, seja questionável, o PPA ainda é o instrumento que sintetiza os projetos de um governo. Estudar os seus processos de formulação e gestão pode fornecer subsídios relevantes para um trabalho sobre planejamento governamental.

Outro ponto ainda é digno de ser considerado. A literatura sobre planejamento governamental, especificamente sobre o plano plurianual, é bem munida de estudos e análises do caso federal. Pouco se tem produzido, no entanto, para além de manuais de elaboração, em termos de estudos científicos e empíricos sobre PPAs nos municípios (OLENSCKI et al., 2016). Propondo a instituição de uma agenda de

⁹ Analisando uma amostra de 65 municípios de até 50 mil habitantes no estado de São Paulo, os autores entendem existir ainda uma barreira muito grande para que os pequenos municípios brasileiros consigam implementar o novo modelo de ciclo de planejamento criado pela Constituição de 1988. Entre outros resultados, a pesquisa mostrou que o planejamento é predominantemente elaborado de forma centralizada, com pouco envolvimento das diversas secretarias municipais no processo, baixa participação popular ou legislativa, além de receber fraco empoderamento por parte dos gestores públicos (AZEVEDO; AQUINO, 2014).

¹⁰ Em um dos argumentos os quais permeiam o debate, Grin (2016, p. 97) considera que, ainda que os municípios sejam entes autônomos, em termos administrativos não reúnem capacidades para efetivar a sua autonomia, pois o fato de disporem de mais recursos financeiros e poder político não teve correspondência direta com a melhoria da gestão. Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) afirmam que a importante posição jurídica do município brasileiro, manifestada na autonomia, se contrapõe a sua capacidade bastante limitada de atuação prática.

pesquisa, Olenscki et al. (2017) sugerem a realização de estudos de caso em profundidade, de maneira a alargar o olhar empírico sobre a construção estratégica municipal de PPAs. Estudos dessa natureza, segundo eles, permitiriam a análise dos processos de aprendizado institucional, de conflito e cooperação entre instâncias políticas e administrativas, e de transformação, adaptação ou enraizamento de práticas organizacionais de caráter estratégico.

Por fim, na opinião dos autores, a baixa produção acadêmica verificada pode ser resultado de uma pouca preocupação de pesquisadores com a temática do planejamento governamental, em particular com seus aspectos estratégicos; ou pode significar que os planos plurianuais ainda não constituem um elemento-chave para atividades de gestão estratégica no âmbito subnacional (OLENSCKI et al., 2017). Qualquer que seja o motivo, o debate carece de mais subsídios.

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Seguindo o exposto, a pesquisa proposta apresenta dois objetivos principais:

- Examinar recursos, instrumento, mecanismos e instâncias que são mobilizados em um processo de planejamento governamental em âmbito local, bem como os efeitos e implicações dessa mobilização.
- Contribuir com evidências empíricas para o debate teórico sobre planejamento governamental nos municípios brasileiros, particularmente quanto aos processos de formulação e gestão do PPA.

Como objetivos específicos, quais sejam, as etapas de desenvolvimento da pesquisa, pode-se listar:

- Elaborar um quadro conceitual de análise a partir do cotejamento da literatura sobre planejamento governamental com a literatura sobre capacidades estatais.
- Servindo-se do quadro, identificar, na experiência do ciclo do PPA 2014 - 2017 e da formulação do PPA 2018 - 2021 no município de Osasco, os problemas enfrentados e as capacidades mobilizadas para superá-los ou mitigar sua influência.
- A partir da análise do caso empírico, aprimorar os elementos constitutivos do quadro conceitual.

Trata-se de um trabalho destinado a discutir planejamento governamental, enfocando os processos de formulação e gestão do PPA através da lente analítica das capacidades estatais. Por meio do estudo de caso, espera-se aprofundar o entendimento a respeito da influência que, de alguma forma, os diversos elementos exercem nos processos.

2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A pesquisa proposta neste trabalho é essencialmente de natureza mista, por revelar características dos tipos exploratória e descritiva. De acordo com Gil (2002), as pesquisas exploratórias colaboram para descrições detalhadas, aclaram e ajudam a modificar conceitos, facilitando a verificação de relações entre os elementos estudados. É adequada, portanto, pela carência de estudos empíricos sobre planejamento governamental local, principalmente quanto à formulação e gestão do PPA. Já a pesquisa descritiva visa ao melhor entendimento das relações entre as variáveis identificadas na pesquisa exploratória, o que deverá ocorrer na análise das capacidades estatais e sua influência no processo de planejamento governamental.

Embora não se trate de uma pesquisa literalmente explicativa, em que são estabelecidas relações causais do tipo *se existem as capacidades X, então a formulação é bem desenvolvida* (isto é, definindo diretrizes, objetivos, metas e formalizando-os no plano), entendo haver aspectos de causalidade, fruto do esforço analítico dos capítulos 4, 5 e 6, em que se intenta identificar fatores que contribuem para a ocorrência do fenômeno.

Nesse ponto, trata-se mais de correlação com probabilidade de causalidade. Segundo Elster (1994), é necessário distinguir a correlação da causalidade. Dizer que um evento do tipo A é invariavelmente seguido de um evento do tipo B não permite concluir que os eventos do primeiro tipo causem a ocorrência daqueles do segundo tipo. Isso porque existe uma outra possibilidade: os dois poderiam ser efeitos comuns de outro(s) evento(s) (ELSTER, 1994). De maneira semelhante, a formulação e a gestão de um plano intersetorial podem envolver uma série de relações causais não contempladas neste trabalho. O interesse aqui se restringe a identificar capacidades estatais mobilizadas e a compreender as implicações que produzem nos referidos processos.

No que tange à abordagem metodológica, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Como afirmam Gabrielian, Yang e Spice (2008, tradução nossa), o método de pesquisa é qualitativo se intenciona interpretar e entender em vez de explicar e prever¹¹. Gil (2002) afirma que, nas pesquisas qualitativas, o conjunto inicial de categorias em geral é reexaminado e modificado sucessivamente, com vista a obter

¹¹ “[...] research method is qualitative if its intent and focus is on interpretation and understanding rather than explanation and prediction” (GABRIELIAN; YANG; SPICE, 2008, p.143).

ideais mais abrangentes e significativos. É exatamente o que se intenciona realizar, de maneira que a abordagem qualitativa atende aos propósitos deste trabalho.

Considerando o interesse de estudar o fenômeno no maior grau de detalhamento possível, opta-se pelo desenvolvimento de um estudo de caso. Essa modalidade de pesquisa, segundo Gil (2002), consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. A escolha pelo estudo de caso merece uma breve ponderação. A pergunta norteadora desta pesquisa poderia ser abordada a partir de uma estratégia diferente. Recorre-se à pergunta na justificativa do método por ser ela a primeira e mais importante condição para se estabelecer uma estratégia de pesquisa (YIN, 2001). Um levantamento quantitativo entre os municípios que se destacaram na formulação do PPA também seria uma maneira aceitável de responder à questão proposta. Chegar-se-ia, por exemplo, à conclusão de que um percentual desses municípios mobilizou um órgão especializado para conduzir e supervisionar o processo ou que, nos casos estudados, houve algum tipo de participação do prefeito. Seria, sem dúvida, uma maneira alternativa de responder à questão.

Essa abordagem, todavia, falharia em fornecer evidências detalhadas sobre os desafios superados e, acima de tudo, não possibilitaria formular qualquer conclusão sobre a influência dessas capacidades. Se elas não tivessem sido mobilizadas, em que teria sido prejudicado o processo de planejamento governamental? Que problemas ensejaram a mobilização dessas capacidades e como elas possibilitaram a solução deles? São questionamentos que decorrem da pergunta de pesquisa e que só podem ser satisfatoriamente solucionados por meio de um exame mais minucioso, detalhado. O estudo de caso, portanto, deverá fornecer elementos para tal, atendendo ao propósito de explorar o fenômeno em profundidade.

A opção pela realização dessa etapa da pesquisa no município de Osasco se deve a um motivo já anteriormente citado: por se tratar de uma das raras experiências de planejamento governamental municipal em que se buscou alinhar diretrizes locais de longo prazo às ações desenvolvidas no curto-prazo. A escolha de um único caso se explica pelo propósito de aprofundar a compreensão dos fenômenos em estudo. Adicionar um ou mais municípios alongaria demasiadamente uma pesquisa já extensa, fazendo-se perder em aprofundamento o que se ganharia em amplitude.

A experiência de Osasco se enquadra na concepção de caso revelador (ou caso de sucesso), discutido por Yin (2001), por ser destaque em relação a grande

parte dos demais municípios brasileiros. Contudo, não será utilizada neste trabalho a expressão “caso de sucesso”. Isso porque o termo sucesso poderia denotar um juízo de valor em relação ao plano. Identificar o município de Osasco como um caso de destaque não significa dizer que a formulação e a gestão do PPA tenham sido um sucesso. Equivale tão somente a assumir que se buscou desenvolver os referidos processos de maneira mais estratégica do que os demais municípios.

Poder-se-ia ainda optar por um ou mais casos de formulação de PPA exclusivamente procedimental (mero cumprimento da lei), sem nenhum grau de densidade macroestratégica¹². Semelhante opção, entretanto, possibilitaria chegar à identificação de capacidades ausentes, isto é, que faltaram para uma melhor formulação do plano. Essas constatações não possibilitariam desenvolver conclusões sobre a importância desses elementos para o processo. A ausência de uma secretaria de planejamento e gestão, por exemplo, não permitiria analisar e compreender que grau de participação os integrantes desse órgão hipotético tiveram na formulação e/ou gestão do plano. Por isso, opta-se por utilizar um dos casos de destaque (*outliers*) em relação à maioria dos municípios brasileiros¹³.

A figura a seguir apresenta o desdobramento temático da pesquisa. Na base da pirâmide invertida tem-se o tema global do trabalho, isto é, planejamento governamental. No bloco intermediário, insere-se o instrumento de planejamento (PPA) e a unidade de análise (município) escolhidos como objeto da pesquisa empírica, conforme justificativas apresentadas anteriormente. Finalmente, o

¹² De acordo com Olenski et al. (2017), o PPA é, em tese, um produto estruturante de ações de governo, de alinhamento e sob exame multi-institucionais, o que impõe dificuldades à formulação estratégica por não se referir exclusivamente a uma organização e sim a uma teia, no mais das vezes, complexa de organizações. Neste sentido, refere-se a um planejamento macroestratégico, mais do que simplesmente estratégico, e que se encerra em ações programáticas táticas (OLENSKI et al., 2017). Neste trabalho, entende-se por densidade macroestratégica a relação de coerência entre as diretrizes e objetivos do planejamento municipal de longo-prazo e as políticas e programas listados no PPA. Um Plano Plurianual sem nenhum grau de densidade macroestratégica não reflete as prioridades municipais, limitando-se a ser um agregado de programas e ações diversas. Por outro lado, um PPA com algum grau de densidade macroestratégica expressa uma lógica de prevalências, estabelecendo, portanto, uma relação de coerência, maior ou menor, com a visão de futuro e a estratégia de desenvolvimento municipal.

¹³ Vale notar que abordar a relevância das capacidades estatais para o processo de planejamento governamental nos municípios, escolhendo para tal um caso no qual elas estão presentes, não significa dizer que outros casos de PPA procedimental sejam explicados, necessariamente, pela ausência de capacidades. Isto é, pode haver experiências de “fraca” formulação do plano em municípios altamente capacitados. Esse detalhe remete ao problema dos argumentos circulares na investigação de capacidades estatais, assunto discutido no capítulo 4, seção 4.1. - Desafios metodológicos no estudo das capacidades estatais.

segmento final da pirâmide apresenta a perspectiva analítica adotada, chegando-se à pergunta que norteia a investigação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Partindo do desdobramento temático, o delineamento da pesquisa pode ser representado em dois pilares, um teórico e outro empírico, conforme o quadro a seguir:

Figura 2 - Delineamento da pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor.

As setas curvadas acima e abaixo do quadro simbolizam a natureza retroalimentativa da relação entre os dois pilares. Como mencionado anteriormente, o componente teórico da pesquisa deverá embasar a abordagem prática, enquanto esta, por sua vez, fornecerá dados e evidências para aprimorar o quadro conceitual.

A revisão literária realizada é enfocada em três segmentos: (i) a literatura sobre planejamento governamental, representada neste trabalho pela teoria do jogo social e a teoria do planejamento estratégico situacional, de Carlos Matus¹⁴ (MATUS, 1991; MATUS, 1993; MATUS, 1996; MATUS, 2005); (ii) a literatura sobre planejamento público e PPA, nos municípios; (iii) a literatura sobre capacidades estatais, desde o advento da onda de orientação institucionalista e o reinteresse pela análise do estado, na segunda metade do século XX (SKOCPOL, 1985; JESSOP, 2001; CINGOLANI, 2013).

A base teórica da pesquisa é finalizada com o quadro conceitual, primeiro produto do trabalho, derivado da articulação dos referenciais abordados no capítulo de revisão literária. Por fim, o pilar empírico se compõe do estudo de caso no município de Osasco, cujas formas de levantamento de dados são apresentadas a seguir: (i) análise de documentos (instrumentos normativos do município, documentos oficiais da prefeitura, como relatórios, atas de reuniões, apresentações

¹⁴ A escolha pela teoria de Matus se deve ao fato de ela contemplar não somente a dimensão técnica, mas a componente política do processo de planejamento governamental.

das Salas de Situação, entre outros); (ii) entrevistas semiestruturadas (com o prefeito, com servidores da SEPLAG, da Secretaria de Finanças e de outras secretarias).

Quanto às entrevistas semiestruturadas, foram realizadas 17 no total (16 entrevistados), por meio de videoconferência, ligação direta ou presencialmente. Quase todas as entrevistas, com exceção da primeira realizada com a Ingrid Nascimento, tiveram o áudio registrado, com duração média de uma hora e 30 minutos, o que soma aproximadamente 24 horas gravação. Um exemplo de roteiro de entrevista pode ser encontrado no Apêndice A deste trabalho. Os roteiros foram adaptados segundo o cargo que o entrevistado ocupou. A tabela abaixo apresenta a lista de entrevistados, o órgão ao qual se vincularam durante o período em análise, o cargo que ocuparam e a data da entrevista.

Tabela 1 - Lista de entrevistados

Entrevistado (a)	Órgão	Cargo	Data da Entrevista
Alexandre Lalau Guerra	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Secretário-Adjunto	30/11/2017
Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Servidora do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES)	20/03/2018 e 08/08/2018
Jessica Natália Souza Pavan	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Servidora do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES)	11/09/2018
Raquel Maria de Lima Alonso	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Servidora do Departamento de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Sistemas (DEPI)	12/09/2018
Anny Karine de Medeiros	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Servidora do Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI)	26/09/2018
Matheus Abreu Costa	Secretaria Municipal de Segurança e Controle Urbano (SECONTRU)	Coordenador Administrativo	09/11/2018

Helder Alves	Fundação Getúlio Vargas (FGV)	Consultor	12/11/2018
Mariana Navas Lo Prete	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Servidora do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES)	18/11/2018
Sofia Reinach	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Diretora do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES)	16/11/2018
Merlyn Alvares Ambrosio Alvares	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Diretora do Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI)	22/11/2018
Vilma Barbosa da Silva	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Servidora do Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI)	27/11/2018
Luiz Felipe Arruda Ambrozio	Secretaria Municipal de Finanças (SF) / Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Secretário-Adjunto de Finanças / Diretor do Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA)	20/12/2018
Dulce Helena Cazzuni	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Secretária	29/12/2018
Antônio Jorge Pereira Lapas	Prefeitura Municipal de Osasco (PMO)	Prefeito	21/01/2019
Bruno Mancini	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Diretor do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES)	21/01/2019
Nilson Brizoti	Fundação Getúlio Vargas (FGV)	Consultor	05/02/2019

Fonte: Elaborado pelo autor.

As entrevistas estão identificadas por números de 1 a 16, em ordem absolutamente aleatória. As citações que contêm a identidade do entrevistado foram expressamente autorizadas. São casos em que a identificação do cargo se faz essencial para conferir a validade necessária ao trecho citado.

Por fim, cabe adicionar algumas considerações sobre o uso das informações coletadas nas entrevistas. Os capítulos 5 e 6, sobretudo este último, são embasados nos relatos das entrevistas, além das fontes bibliográficas. Embora as entrevistas não estejam sempre indicadas entre parênteses (como se faz com as referências de fonte bibliográfica), todas as informações contidas nesses dois capítulos foram submetidas a um processo de comparação (com outras entrevistas e/ou referências bibliográficas).

Adoto a premissa de que a descrição dos fatos é verídica, a não ser que entre em contradição com informações ou relatos coletados de outras fontes. Quando um dos entrevistados que esteve presente nos encontros intersetoriais da formulação do PPA 2014 - 2017 afirma que o prefeito Jorge Lapas participou deles, por exemplo, assumo que o relato é verdadeiro, a não ser que entre em contradição com informação obtida de outra fonte. Tudo aquilo que constitui mera opinião dos entrevistados, no entanto, somente foi incluído no texto final da dissertação após corroborado por outras fontes.

3 REVISÃO DA LITERATURA

O objetivo deste e do próximo capítulo da dissertação é articular duas literaturas distintas - planejamento governamental e capacidades estatais -, relacionando as noções teóricas necessárias ao desenvolvimento do quadro conceitual de análise. O trabalho de revisão literária será desenvolvido em dois subcapítulos (3.1 e 3.2), cuja organização fica como segue: (3.1.1) síntese da prática de planejamento governamental no Brasil; (3.1.2) relação das principais inovações nos planos plurianuais do governo federal; (3.1.3) revisão da literatura sobre PPA nos municípios; (3.1.4) discussão sobre a complexidade de se planejar no setor público e apresentação da teoria situacional do planejamento governamental; (3.2.1) contextualização do conceito de capacidades estatais; (3.2.2) evolução semântica do termo; (3.2.3) síntese das principais dimensões de capacidades estatais, como apresentada na literatura.

3.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Busca-se, nestas duas seções iniciais do capítulo, realizar uma ligeira incursão na experiência em planejamento governamental no Brasil, desde as primeiras iniciativas até a instauração do sistema integrado de planejamento e orçamento pela Constituição Federal de 1988. O interesse reside em assinalar de onde partimos e aonde chegamos em termos de prática planificadora. Não se propõe aqui explicitar em detalhes as características dos planos, porquanto, além de não contribuir para o objetivo específico deste trabalho, se trata de temática já discutida na literatura¹⁵. Essa breve retrospectiva deverá propiciar elementos para mais claramente serem compreendidas as características do plano plurianual.

Inicialmente, apresenta-se o histórico de planejamento governamental brasileiro, de maneira sintética, a fim de contextualizar o estudo, até o advento do plano plurianual, criado pela Carta Magna de 1988. Em seguida, são apontadas algumas das inovações implantadas tanto no processo de formulação do PPA quanto no conteúdo do instrumento em si. Defende-se aqui a tese de que o Poder Executivo Federal foi aprimorando as suas capacidades de formulação e gestão do plano ao

¹⁵ Ver Almeida (2004) e Pares e Valle (2006).

longo desses 28 anos, desde o primeiro PPA. Dando seguimento, apresenta-se um panorama da literatura sobre planejamento governamental e planos plurianuais em governos municipais, na qual se identifica uma carência de estudos de abordagem empírica, voltados à descrição e explicação dos fenômenos. Por fim, relacionam-se alguns conceitos-chave que ajudam a formatar uma concepção do planejamento governamental como processo complexo e dinâmico.

3.1.1 Planejamento governamental no Brasil: síntese da trajetória pré-constitucional

Desde as primeiras tentativas de planificação no setor público estatal nacional, após a Revolução de 1930, o Brasil tem acumulado experiência razoável em matéria de planejamento governamental e de organização do processo de desenvolvimento econômico (ALMEIDA, 2004). De acordo com Garcia (2000) e Almeida (2004), a ideia de planejamento nacional emerge de modo global, integrado, formalizado e institucionalizado a partir do ano 1964, quando da criação do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral¹⁶. O país já havia experimentado, entretanto, alguns esforços políticos de âmbito variado e de alcance desigual (ALMEIDA, 2004).

Cardoso Jr. (2014) retrata a trajetória brasileira como um ciclo composto por três grandes fases: *auge* (décadas de 1940 a 1970); *declínio* (décadas de 1980 e 1990); e *retomada* (primeira década do século XXI). Em seu retrato analítico, o autor advoga a tese de uma primazia do planejamento governamental sobre a gestão pública, ao longo de praticamente todo o século XX, enquanto o país precisou construir as bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais visando ao desenvolvimento nacional. A relação se inverte nos anos 1990, em um contexto não apenas de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, mas também de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política.

Realizando um resgate histórico, Palazzo (1977¹⁷ apud ALMEIDA, 2004) divide o período pós-1930 até o regime militar em quatro segmentos: o primeiro, de 1934 a

¹⁶ “Antes de 1964 também se planejava, é claro, mas sem que houvessem estruturas técnico-administrativas com a incumbência institucional para tanto” (GARCIA, 2000, p. 9).

¹⁷ PALAZZO, J. T. **O planejamento do desenvolvimento econômico – o caso brasileiro**. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis UFRGS, 1977.

1945, abrangeria o Estado Novo e teria como órgão central o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); o segundo, de 1946 a 1956, representaria uma transição entre tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de reorganização administrativa; o terceiro, entre 1956 e 1963, distinguir-se-ia pela criação de órgãos centrais estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento; e o quarto, iniciado com o regime militar, representaria um esforço, até então inédito, de planejamento global, com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND).

Neste último período, considera Rezende (2011), a capacidade técnica acumulada durante as décadas anteriores concorreu para o aprofundamento da função, que ganhou nova força com a hegemonia absoluta do Poder Executivo a partir de meados dos anos 1960 e, em especial, durante a década de 1970. Não obstante o atingimento de algumas das metas propostas, as iniciativas até então pouco contribuíram para uma evolução real da situação social da população (ALMEIDA, 2004). O processo de planejamento governamental era presidido por uma lógica econômica e orçamentária (DE TONI, 2014).

Superada a fase pós crise de 1979, uma série de mudanças de natureza política, administrativa, econômica e financeira veio assinalar modificações na administração pública brasileira¹⁸. Em meio a esse quadro, a sistemática de planejamento experimentou inovações consideráveis. Almeida (2004) acrescenta ao itinerário cronológico de Palazzo um *quinto* segmento, iniciado após várias tentativas de planos de estabilização econômica na segunda metade dos anos 80 e primeira metade de 1990, tendo por emblema uma lógica de planejamento e orçamento públicos, instituída na Constituição Federal de 1988, ancorada em três instrumentos - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O plano plurianual, nesse contexto, emergia como instrumento de duplo propósito: por um lado, de orientação da política pública e das grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual; por outro, de apoio à política fiscal de médio prazo, na medida em que sua articulação com o

¹⁸ A redemocratização após 21 anos de Ditadura Militar, a promulgação da Constituição Federal, a Reforma do Aparelho do Estado, a diminuição da disponibilidade de recursos externos, entre diversas outras.

orçamento permitia-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes (PARES; VALLE, 2006). Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, afirma Giacomoni (2010), o PPA passava a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.

Na prática, desde então, o PPA tem servido como objeto de sucessivas experiências na forma de se conceber planejamento governamental no país (GARCIA; CARDOSO JR, 2015)¹⁹. Inicialmente sem conteúdo estratégico, vai evoluindo a experiências de elaboração mais alinhadas a diretrizes nacionais (GARCIA, 2000; PAGNUSSAT, 2006; PAULO, 2010). Segundo Couto (2017), duas características se mantiveram centrais às suas funcionalidades: a de comunicação e prestação de contas à sociedade, ao Poder Legislativo e aos órgãos de controle; e a de exposição da dimensão estratégica na ação governamental, sistematizando as principais apostas dos governos. Ao longo dessas décadas, uma série de inovações foram sendo incorporadas à metodologia de formulação e ao conteúdo do plano. Interessa-nos revisá-las, a fim de caracterizar a natureza gradual e progressiva da capacitação do Estado em matéria de planejamento governamental.

3.1.2 O Plano Plurianual (PPA) no governo federal: três décadas de aprendizagem

Segundo a Constituição Federal, o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada²⁰. O PPA surge como instrumento coordenador na organização da ação estatal brasileira, uma vez que submete a elaboração dos demais instrumentos de planejamento e orçamento às suas disposições²¹. A intenção

¹⁹ Segundo os autores, “os instrumentos de planejamento criados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) têm sofrido diversas interpretações e **experimentado variadas tentativas de aplicação prática** sem, no entanto, se afirmarem de maneira mais duradoura e sem conquistarem adesões políticas e intelectuais que os legitimem e os transformem em efetivos mecanismos de condução dos processos de governo” (GARCIA; CARDOSO JR, 2015, p. 9, grifo nosso).

²⁰ Constituição Federal, artigo 165, § 1º.

²¹ “As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;” (BRASIL, 1988, artigo 166, § 3º, I)

do legislador constituinte ao criar o instrumento foi de estatuir o planejamento governamental como função contínua da ação do Estado e não como uma opção do governante (PAULO, 2010; SANTOS, 2011).

Detalhe interessante, o PPA entra em vigência no segundo ano do governo, encerrando-se no primeiro ano do mandato subsequente (Figura 3). A defasagem é necessária, segundo Piscitelli, Timbó e Rosa²² (2002, apud ZANON, 2012), pois a discussão final e a aprovação de um plano só podem dar-se depois da posse do novo governo. Com essa normativa, o constituinte procurou estabelecer uma lógica de continuidade ao processo de planejamento governamental, pois cada governo que se inicia continua trabalhando com base no que ficou por concluir do período anterior, enquanto ainda está finalizando a elaboração de seu próprio plano de trabalho (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2002, p. 48 apud ZANON, 2012).

Fonte: Elaborado pelo autor.

O primeiro PPA, entretanto, não pode ser considerado um verdadeiro plano de desenvolvimento (PAGNUSSAT, 2006). Elaborado sob a égide de um governo que considerava o planejamento um processo ultrapassado, não se tornou um instrumento orientador da ação governamental (GARCIA, 2000; PAGNUSSAT, 2006; PAULO, 2010). Segundo Garcia (2000), o plano foi desenhado como um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. De acordo com Pagnussat (2006), o processo inflacionário e as turbulências políticas do período também contribuíram para o seu fracasso.

“São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;” (BRASIL, 1988, artigo 167, I)

²² PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira. São Paulo: Atlas, 2002.

O PPA 1996 - 1999 trouxe novos conceitos ao ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, e os “projetos estruturantes” (ALMEIDA, 2004). Contudo, prevaleceu a orientação para a estabilização econômica, relegando-se as políticas setoriais de desenvolvimento a segundo plano. “O planejamento ficou reduzido à função de adequar a execução orçamentária aos compromissos de metas fiscais, para não comprometer a luta contra a inflação” (PAGNUSSAT, 2006, p. 41). Com o índice de preços em níveis muito altos, tornava-se surrealista pensar a médio e longo prazos (SERRA, 1996, p. 1²³ apud GARCIA, 2012, p. 437).

Em meio a um contexto ideológico de modificações profundas nos paradigmas de gestão pública, o PPA 2000 - 2003 apresentou como grande avanço a metodologia de elaboração de programas, estruturados como módulos de ligação entre planejamento e orçamento, com público-alvo definido, objetivos, indicadores e metas estabelecidas (PAGNUSSAT, 2006; GIACOMONI, 2010; PAULO, 2010). As ações do governo passaram a ser agrupadas em razão da contribuição para um objetivo comum. Conclamava-se o gestor público a não mais se deter na melhoria de processos de produção de bens, mas sobretudo nos resultados desse esforço (PARES; VALLE, 2006). Dessa mudança, afirmam Pares e Valle (2006), decorreu a formulação de um plano por resultados, um orçamento por resultados e, conseqüentemente, de uma gestão por resultados.

Nos seus aspectos organizativos, o plano plurianual seguinte, 2004 - 2007, é bastante parecido com o anterior (GIACOMONI, 2010). Deu, entretanto, um passo importante na direção de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, no campo do planejamento, ao aplicar um processo de formulação com base em amplo debate e participação de representantes da sociedade civil (PAGNUSSAT, 2006). A segunda novidade se constituiu na inauguração de uma estratégia de desenvolvimento centrado na inclusão social e não simplesmente uma visão de futuro (PAGNUSSAT, 2006; PARES; VALLE, 2006). A terceira inovação configurou-se na manutenção de uma base de planejamento de horizonte permanente de médio prazo, na projeção de um exercício financeiro de programação a cada revisão do plano e na adoção da programação plurianual físico-financeira “deslizante”. O objetivo era dar um caráter de permanência ao plano mediante a projeção indicativa de exercícios

²³ SERRA, J. **Visor Ipea**, ano 1, n. 0, maio 1996.

futuros para além de seu período de vigência (PAGNUSSAT, 2006; PARES; VALLE, 2006; PROCOPIUCK et al., 2007).

Para o quadriênio seguinte, o PPA 2008 - 2011 deu continuidade ao modelo dos dois análogos anteriores tanto no processo de elaboração quanto na metodologia de monitoramento e avaliação (CAVALCANTE, 2007). Acabou por ser descaracterizado com o lançamento em paralelo de uma série de planos de abrangência intersetorial, notadamente o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS). Essas iniciativas foram incorporadas ao plano, por determinação constitucional, mas como mero procedimento burocrático (PAULO, 2010; COUTO, 2017). Essa ocorrência denota uma desconsideração política do governante, segundo Carneiro (2015); não sugere, no entanto, uma ineficácia do PPA em produzir macroestratégias governamentais, mas permite compreender que o seu emprego pode ser minimizado ou estar à mercê de lógicas próprias de políticas de governo, afirmam Olenscki et al. (2017).

O Plano Plurianual 2012 - 2015 apresentou inovações no seu formato, com a criação dos programas temáticos e a exclusão das ações orçamentárias do seu escopo (COUTO, 2017). Além disso, seu processo de elaboração foi caracterizado por um novo padrão de diálogo entre o órgão central de planejamento²⁴ e os órgãos executores. Mais flexível, mais próximo aos atores com poder de decisão e, assim, orientado para a implementação das políticas públicas. Buscou-se, com isso, reorientar o foco do controle para a implementação das políticas públicas, menos centrado em rotinas burocráticas, criando menos constrangimento para a execução do plano pelo gestor (NETO; SANTOS; VENTURA, 2013, 2015).

Há de se levar em conta que alguns estudos direcionam críticas ao PPA e questionam a sua própria finalidade. Argumentando que a lógica orçamentária (eficiência alocativa) acabou por contaminar o desenho de ações e programas, De Toni (2014) o equipara a um orçamento plurianual. Isso porque o PPA passou a apresentar um detalhamento em nível praticamente equivalente ao do orçamento (SANTOS, 2011; DE TONI, 2014). Garcia (2012) não o julga um plano, mas um

²⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

instrumento de “*programação plurianual de despesas*”²⁵. O autor corrobora a opinião de De Toni (2014),

[...] desde o PPA 2000-2003, todos os PPAs foram concebidos de forma exaustiva, abarcando o conjunto de ações empreendidas pelo governo - o que constitui uma negação da natureza necessariamente seletiva do planejamento - e reafirmando o caráter de programação plurianual de despesas [...] Por não ser seletivo e ser construído sem dar destaque às prioridades do governo, [o PPA] não consegue anunciar os objetivos maiores de cada governante. Com isso, deixa de atrair a atenção da alta direção para sua concepção e sua organização, reduzindo-se ao mero cumprimento de disposição constitucional. (GARCIA, 2012, p. 442 e 443).

Paulo (2010) afirma que tem sido usado como elemento de trabalho principalmente para os órgãos de controle, embora reconheça que tenha sido criado pela constituição para ser um instrumento de planejamento estratégico. Não obstante ainda se esteja aquém da implantação de um sistema de planejamento pleno²⁶, apropriado à complexidade de se governar em sociedades democráticas, que tenha superado o economicismo e que incorpore o cálculo político, como afirma Garcia (2000), é possível identificar uma contínua e gradativa aprendizagem de formulação e de gestão do PPA no governo federal. Uma série de capacidades foram sendo desenvolvidas no decorrer de quase três décadas de prática e avaliação. A figura a seguir apresenta um resumo dessas inovações.

Tabela 2 - Características principais e inovações no Planos Plurianuais federais

PPA (período)	Características Principais / Inovações	
1991 - 1995	✓	Instrumento puramente burocrático.
	✓	Falta de vinculação entre plano e ação estatal.
1996 - 1999	✓	Novos conceitos ao ordenamento econômico-espacial do Brasil.
	✓	Eixos nacionais de integração e desenvolvimento.
	✓	Projetos estruturantes.
2000 - 2003	✓	Metodologia de elaboração de programas.

²⁵ Sobre essa crítica, Vainer, Albuquerque e Garson (2005), no Manual de Elaboração do PPA para Municípios, afirmam ser comum o uso de metodologias cuja primeira fase seja a construção da estrutura orçamentária de cada ano abrangido pelo PPA. Em seguida, definem-se os programas que o comporão. Parte-se da estrutura de despesas do ano base, estimando grandes agregados, como pessoal, custeio e capital. Tem-se, conseqüentemente, não um Plano Plurianual, mas um somatório de orçamentos anuais (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

²⁶ Garcia e Cardoso Jr (2015, p. 9) asseveram que os instrumentos de planejamento criados pela Constituição Federal de 1988 têm sofrido diversas interpretações e experimentado variadas tentativas de aplicação prática sem, no entanto, se afirmarem de maneira mais duradoura.

2004 - 2007	✓	Ações voltadas para um objetivo comum.
	✓	Plano por resultados.
	✓	Amplo debate e participação de representantes da sociedade civil.
2008 - 2011	✓	Estratégia de desenvolvimento centrado na inclusão social.
	✓	Projeção indicativa de exercícios futuros.
	✓	Continuidade do modelo anterior.
2012 - 2015	✓	Coexistência com planos de abrangência intersetorial.
	✓	Criação dos programas temáticos.
	✓	Exclusão das ações orçamentárias do escopo do plano.
	✓	Novo padrão de diálogo entre o órgão central de planejamento e os órgãos executores.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1.3 Referenciais da literatura sobre PPA nos municípios

Quando o foco se dirige aos contextos locais, o panorama se apresenta bastante defasado. A começar pela adoção do instrumento: em 1999, 750 municípios ainda não possuíam um PPA, embora fosse uma determinação constitucional²⁷. No âmbito acadêmico, os estudos sobre o tema, de maneira geral, expõem uma realidade de formulação e gestão meramente procedimental do plano²⁸ (REZENDE, 2007; AZEVEDO; AQUINO, 2014; DEMARCO; CHIEZA, 2015; OLENSCKI et al., 2016).

²⁷ Azevedo e Aquino (2014) afirmam que “os municípios careciam de regulamentação legal, modelos e compreensão dos conceitos. Como foram criadas muitas regras novas, com a existência de pouca estrutura na área de planejamento, a assimilação da nova metodologia não foi uma tarefa simples”.

²⁸ Demarco e Chieza (2015) avaliaram o alinhamento de PPAs de municípios sul-rio-grandenses ao PPA Federal. Os autores chegaram à conclusão de que “a dimensão estratégica do conteúdo do plano (Lei e Mensagem do Executivo) reflete a reduzida importância política dada pelos governos municipais aos PPAs como instrumento de planejamento. Este desprestígio se observa pela ausência de consulta prévia a diagnósticos sobre a realidade econômica, social, ambiental do município (que demonstram quais os problemas que devem ser atacados) e tampouco aponta quais as estratégias ou políticas associadas que serão adotadas para enfrentar problemas que o município enfrenta. Este quadro tem como resultados, objetivos e diretrizes estratégicas genéricas e, por vezes, reproduzindo o conteúdo do PPA anterior, quando não redigido por servidor que não estava na equipe de elaboração do plano. Assim não parece que o PPA tenha se transformado num instrumento de planejamento capaz de dar suporte à gestão estratégica do governo. Ao contrário, **a elaboração dos referidos documentos, em larga medida, cumpre uma formalidade, dada o conjunto de lacunas**” (DEMARCO; CHIEZA, 2015, p. 75, grifo nosso).

Determinados trabalhos não tratam exclusivamente do PPA e de suas especificidades, mas o inserem em uma análise mais ampla sobre planejamento estratégico nos municípios e seus diferentes instrumentos (REZENDE; GUAGLIARDI, 2006; REZENDE, 2007; REZENDE, 2008; SIQUEIRA, 2010; HILARIO e SILVA, 2014; ROLIM, 2015; MARTELLO JUNIOR, 2016). Esses estudos, em geral, discutem a importância do processo de planejamento e analisam seus impactos na gestão municipal.

Rezende e Guagliardi (2006) realizam uma survey em 52 municípios e desenvolvem estudos de caso em dez prefeituras para analisar os instrumentos de planejamento municipal e as contribuições da tecnologia da informação na gestão das prefeituras. Os resultados da pesquisa indicam, nas palavras dos autores, que “o planejamento não é um habitual instrumento de gestão das prefeituras e de desenvolvimento dos municípios, muito menos de participação da sociedade civil na condução das cidades”²⁹. A pesquisa apontou ainda “dificuldades das prefeituras na organização dos dados municipais, na disponibilização de informações e nos planejamentos para fins de controles e gestão”³⁰.

Rolim (2015) relaciona alguns pontos relevantes do planejamento estratégico no município de Osasco. Conclui o trabalho constatando a pertinência de críticas, apresentadas pela literatura, à utilização do PPA como instrumento de planejamento e à sua relação direta com o orçamento. De acordo com a autora, a experiência de Osasco permite verificar a utilização do PPA como um instrumento que expressa as escolhas de governo. Faltaria, entretanto, o desenvolvimento de ferramentas que possibilitem o monitoramento e controle da execução por parte administração, consolidando o seu papel de instrumento de gestão.

Outro segmento da literatura faz referências ao PPA em meio a análises sobre planejamento e gestão orçamentários (PAGLIARUSSI; NOSSA; LOPES, 2005; PROCOPIUCK et al., 2007; PADILHA, 2012; ZANON, 2012). As pesquisas dessa

²⁹ É digna de nota a imprecisão do conceito de planejamento na literatura. Utiliza-se o termo como sinônimo de instrumento (a exemplo do caso citado), de processo, de metodologia, de sistema, etc. Embora não seja objetivo deste trabalho desenvolver uma discussão epistemológica dos diferentes usos do conceito de planejamento, o assunto será mais explorado na seção seguinte.

³⁰ Rezende (2007) aponta algumas dessas dificuldades. Enfocando o Planejamento Estratégico Municipal (PEM), o autor elenca razões para os problemas encontrados na implementação do PEM: falta de envolvimento efetivo dos munícipes; ausência de apoio das lideranças da oposição; não efetivo envolvimento do Poder Legislativo; alteração metodológica do agente externo; mudança da equipe multidisciplinar executora do projeto ao longo do processo; ajustes no corpo executivo da prefeitura; falta de prescrição da conclusão formal ordenada pelos secretários municipais e principalmente pelo prefeito (REZENDE, 2007, p. 197).

natureza em geral enxergam o plano como sendo uma peça essencialmente orçamentária e enfocam a sua integração com os demais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento, isto é, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Pagliarussi, Nossa e Lopes (2005), buscando investigar o impacto da implantação dos projetos do PPA nos indicadores de execução de despesa da Prefeitura Municipal de Vitória, chegam à conclusão de que a implantação do plano não gerou mudanças significativas na execução do orçamento. Os autores concluem o estudo defendendo a necessidade de reavaliação da metodologia utilizada para a elaboração do PPA. Procopiuck et al. (2007) discutem aspectos normativos relacionados ao processo orçamentário e advogam a necessidade de ajustes regulatórios quanto à forma, ao conteúdo, ao processo e à articulação federativa do plano plurianual para consolidar o instrumento no âmbito local.

Zanon (2012) se propõe a analisar o Plano Plurianual no Município de São Leopoldo e sugerir aperfeiçoamentos em sua aplicação, de forma a aprimorar-lhe a integração com o orçamento. O autor identifica problemas na formulação do plano, como a falta de órgão técnico permanente responsável pela coordenação do processo e a inclusão de programas ora muito abrangentes, ora muito específicos. Conclui indicando ser necessário criar um órgão municipal que supra a falta de orientação técnica e designar gerentes de programas capacitados para o controle, o acompanhamento e a adequação das ações.

Alguns estudos analisam metodologias de formulação do plurianual ou de planos setoriais (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005; REZENDE, 2007; REZENDE, 2010). Em geral, propõem modelos de elaboração sem, no entanto, abordarem os desafios e problemas com que particularmente se deparam as prefeituras para levar a cargo tais propostas. Aqui se enquadram manuais de formulação do PPA e artigos acadêmicos de orientação predominantemente prescritiva.

Neste grupo, o Manual de Elaboração do PPA em Municípios, elaborado por burocratas do BNDES³¹ e do MPOG³², é simbólico. Visando à proposição de uma metodologia de elaboração do PPA nos municípios, sugere um roteiro que envolve,

³¹ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

³² Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atualmente Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

entre outros itens, “explicitar as condições da cidade no momento inicial do planejamento” (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p. 28). As perguntas que naturalmente decorrem de uma sugestão do tipo e que não são respondidas - ou mesmo indicadas no manual - são: como fazê-lo? Que tipos de recursos humanos, organizacionais e tecnológicos são necessários para realizar semelhante diagnóstico? De que espécies de competências devem dispor os profissionais encarregados dessa atividade? Que tipos de desafios são comumente enfrentados no desenvolvimento de tal tarefa? E, finalmente, como superar ou contornar esses desafios?

Poucos trabalhos descrevem ou procuram analisar como o processo de formulação do PPA ocorre nas prefeituras municipais (BASSO, 1995; BARBOSA, 2010; CABRAL, 2012; AMORIM FILHO, 2014; AZEVEDO; AQUINO, 2014; DEMARCO; CHIEZA, 2015). Em nenhum deles, entretanto, o foco da investigação recai sobre a importância das capacidades estatais, embora a carência de capacidades por parte dos municípios seja verificação comum.

Basso (1995) investigou a formulação do plano plurianual de um grupo de prefeituras da Região de Ijuí, no Rio Grande do Sul. O estudo teve como finalidade analisar o processo pela perspectiva da estratégia e da participação. Valendo-se de uma abordagem de estudo de casos múltiplos, em oito cidades, o autor mostra que os planos plurianuais dos municípios examinados foram elaborados principalmente por assessores dos prefeitos, tendo como base: i) o plano de governo apresentado no processo eleitoral; ii) a avaliação do plano anterior; e iii) as sugestões apresentadas pelos próprios assessores.

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, desenvolveu uma pesquisa em 14 municípios sul-rio-grandenses com o propósito de avaliar o grau de alinhamento dos Planos Plurianuais municipais com o PPA federal. Um dos aspectos interessantes do estudo é que os pesquisadores procuraram investigar a formulação do PPA 2014 - 2017 por meio de análise documental e aplicação de questionário com o servidor/gestor público responsável pela coordenação do processo. Constatam uma série de dificuldades enfrentadas por conta de incapacidades técnicas e estruturais das prefeituras³³ e

³³ Falta de conhecimento técnico do processo orçamentário, ausência de gestores permanentes com conhecimento técnico em planejamento, elaboração do PPA sem diagnóstico prévio da realidade municipal, entre outros (DEMARCO; CHIEZA, 2015).

afirmam que, nos casos estudados, predomina uma estrutura organizacional *ad hoc*, a participação da sociedade ocorre de forma limitada (informativa ou consultiva) e a capacitação dos servidores é precária. A elaboração do instrumento, segundo os autores, em larga medida apenas cumpre a formalidade (DEMARCO; CHIEZA, 2015).

Já Amorim Filho (2014), objetivando identificar os fatores que influenciaram a tentativa de transpor as promessas de campanha da eleição à Prefeitura de Nilópolis (RJ) para o PPA 2014 - 2017, destaca a dependência por transferência de recursos e a escassez de recursos próprios como os elementos que mais dificultaram a formulação do plano. O autor cita ainda, como fatores relevantes, as deficiências na gestão pública e as relações conflituosas entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Na tabela a seguir, apresenta-se a síntese dos assuntos abordados em trabalhos acadêmicos sobre PPA municipal.

Tabela 3 - Síntese temática de trabalhos acadêmicos sobre PPA nos municípios

Tema	Principais assuntos abordados	Referências
Planejamento estratégico nos municípios e seus diferentes instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> - Características dos instrumentos de planejamento municipal. - Impactos do uso desses instrumentos na gestão municipal. 	REZENDE; GUAGLIARDI, 2006; REZENDE, 2007; REZENDE, 2008; SIQUEIRA, 2010; HILARIO; SILVA, 2014; ROLIM, 2015; MARTELLO JUNIOR, 2016.
Planejamento e gestão orçamentários	<ul style="list-style-type: none"> - Integração das peças orçamentárias. - Aspectos normativos do processo orçamentário. 	PAGLIARUSSI; NOSSA; LOPES, 2005; PROCOPIUCK et al., 2007; PADILHA, 2012; ZANON, 2012.
Metodologias de formulação do PPA	<ul style="list-style-type: none"> - Modelos de elaboração do PPA. 	VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005; REZENDE, 2007; REZENDE, 2010.
Descrição e análise da formulação do PPA	<ul style="list-style-type: none"> - Processo de formulação do PPA. - Problemas enfrentados para a formulação do PPA. 	BASSO, 1995; BARBOSA, 2010; CABRAL, 2012; AMORIM FILHO, 2014; AZEVEDO; AQUINO, 2014; DEMARCO; CHIEZA, 2015.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em suma, a sistematização da produção acadêmica sobre planos plurianuais municipais permite depreender duas conclusões: por um lado, a generalidade de

formulações predominantemente procedimentais do PPA, como prática decorrente de imposições legais; por outro, a carência de estudos sistemáticos que investiguem a formulação e a gestão do plano em si, as dificuldades enfrentadas para coordenar e desenvolver os processos e as estratégias adotadas para superá-las.

3.1.4 O planejamento governamental como um processo complexo

Sob um prisma conceitual, Friedmann (1987) discute as ideias e fundamentos teóricos sobre planejamento no âmbito da administração pública. Segundo ele, cada metodologia de planejamento público enfrenta de maneira particular os problemas metodológicos relacionados à previsão, à exploração de alternativas, à construção de modelos e de formas apropriadas de participação civil. Uma questão meta-teórica existe, contudo, a qual todas as espécies de planejamento devem confrontar: como fazer o conhecimento técnico em planejamento ser eficaz em subsidiar a ação pública?

Tal pergunta aponta para o chamado “paradoxo de Friedmann”, originalmente formulado nos seguintes termos: quando se tem menos necessidade de planejar porque nada muda, o planejamento opera melhor e é 100% eficiente. Mas quando, pela mudança rápida e universal, o planejamento é mais necessário, ele absolutamente não funciona e tem eficiência zero (FRIEDMANN, 1984³⁴ apud MATUS, 1996).

O problema do paradoxo é superado quando se abandona a ideia de que aquilo que há de essencial no planejamento governamental depende da capacidade de predizer o que está por vir (MATUS, 1996). Sendo o futuro sempre incerto e desconhecido, o processo não pode consistir em adivinhá-lo ou predizê-lo, mas em preparar-se para tentar criá-lo, com base nas possibilidades futuras que se é capaz de imaginar e descobrir³⁵ (HUERTAS, 1993). O planejamento governamental, portanto, não se refere estritamente ao conhecimento (capacidade de predição) ou à ação, mas sim à mediação entre ambos (MATUS, 1996). Nessa perspectiva, planejar significa vincular o conhecimento técnico e científico à atuação no domínio público. O

³⁴ FRIEDMANN, J. **Planning in the Public Domain**: From Knowledge to Action. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

³⁵ “[...] el futuro es y será siempre desconocido para nosotros y la planificación moderna no se refiere a adivinarlo ni predecirlo, sino a prepararse para intentar crearlo con imaginación en base a las posibilidades futuras que somos capaces de imaginar y descubrir” (HUERTAS, 1993, p. 5).

propósito do planejamento governamental se resume a fazer esse saber técnico útil aos atores na atividade pública (MATUS, 1996).

Adotando essas premissas, em um plano intermediário entre a perspectiva predominantemente teórica de Friedmann e uma noção prática, Matus (1996) considera o planejamento um cálculo situacional³⁶ articulado, sistemático e voltado para o futuro (MATUS, 1996, p. 42). Planejar no setor público se faz necessário por seis motivos: (i) pela necessidade de saber se a ação hoje será eficaz amanhã, a fim de que se possa decidir sobre o que fazer; (ii) pela necessidade de prever possibilidades para poder prever ações e ser eficaz; (iii) pela necessidade de ser capaz de lidar com as surpresas; (iv) pela necessidade de aprender com a prática, como uma vinculação entre o passado e o futuro; (v) pela necessidade de estabelecer uma mediação entre o conhecimento e a ação; (vi) pela necessidade de haver coerência global em face das ações parciais dos atores.

Finalmente, em uma dimensão mais concreta, o planejamento pode ser concebido como o próprio processo de formulação e aprimoramento contínuo do plano que precede e preside a ação pública.

Tabela 4 - Dimensões conceituais de planejamento governamental

<i>Dimensão</i>	Planejamento governamental é ...
<i>Teórica</i>	Mediação entre o conhecimento e a ação
<i>Intermediária</i>	Cálculo situacional voltado para o futuro
<i>Prática</i>	Formulação e aprimoramento do plano que precede e preside a ação

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sendo o sistema social apreendido em sua heterogeneidade e dinamicidade, o planejamento governamental assume características peculiares. Isso porque, de acordo com De Toni (2014), o processo de planejamento governamental, quando autêntico e patrocinado pela alta direção do governo, é a própria essência do ato de governar, isto é, de exercer o poder em profundidade. E, portanto, não prescinde de uma abordagem transdisciplinar, polissêmica, que integra vários olhares, sentidos e

³⁶ Para Matus, o conceito de cálculo - ou apreciação - situacional confronta diretamente a ideia de diagnóstico. O diagnóstico traduz uma explicação única, genérica, supostamente objetiva, mas que não representa ninguém em particular. A apreciação situacional, contrariamente, se faz consciente da situação e compreende a diferenciação das explicações dos diversos atores envolvidos (MATUS, 1991; 1993).

dimensões. A ação de governar, segundo Matus (1996), exige a articulação constante de três variáveis interdependentes, que se entrelaçam e se condicionam reciprocamente:

- **Projeto de Governo:** conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator propõe realizar para alcançar seus objetivos. Em última análise, é aquilo que está expresso no plano. Esse conteúdo é produto não apenas das circunstâncias e interesses do ator que governa, mas também da sua capacidade de governo (MATUS, 1996).
- **Governabilidade:** relação entre o peso das variáveis que um ator controla e as que não controla, no processo de governo. A governabilidade do sistema expressa o poder que determinado ator tem para realizar seu projeto. O peso das variáveis relevantes depende do conteúdo propositivo do projeto de governo e da capacidade do governante (MATUS, 1996).
- **Capacidade de governo:** capacidade de condução ou de direção. Refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo (MATUS, 1996). Esta capacidade de governo tem um aspecto pessoal e outro aspecto institucional. O pessoal indica a qualidade e a perícia da liderança do momento. O institucional, em troca, refere-se à acumulação de perícia nos estratos político, técnico-político, técnico e burocrático da máquina do Estado (MATUS, 1991).

Em suma, afirma Matus, o projeto de governo é um conjunto de *propostas de ação*; a governabilidade do sistema refere-se a *possibilidades de ação*; e a capacidade de governo pode ser definida como a capacidade para gerar e comandar *ações* (MATUS, 1996, p.52). Para ele, jamais se opera com governabilidade absoluta do sistema e capacidade total do governo. Deve haver um equilíbrio dinâmico entre as três variáveis.

Reconhecidos esses parâmetros, o processo de planejamento governamental consequentemente passa a ser considerado em sua multiplicidade de dimensões. Assemelha-se a um jogo semicontrolado, cujos jogadores participantes são estrategistas criativos que cooperam e entram em conflito pelos limitados recursos

que o resultado do jogo distribui em cada momento de seu interminável desenvolvimento (MATUS, 1991). A complexidade desse jogo é retratada em um triângulo, cujos vértices simbolizam as três variáveis.

Figura 4 - Triângulo de Governo

Fonte: Matus (1991).

Essa concepção do planejamento governamental como um processo multidimensional - composto de múltiplas variáveis interdependentes - implica o reconhecimento de seu aspecto contínuo e ininterrupto, bem como da natureza conflituosa das relações entre os atores que detêm algum grau de influência nele. Planejar não é realizar um cálculo determinístico do que ocorrerá no futuro. O sistema social não é determinado e repetitivo, cujas leis de regência sejam pré-estabelecidas. Trata-se de um sistema complexo, dominado por uma relação de iniciativa-resposta e não de causa e efeito³⁷ (MATUS, 1996).

Por outro lado, em um ambiente democrático, não existe um único ator que detenha o monopólio do planejamento e da direção do sistema. Vários sujeitos planejam, motivados por objetivos conflitivos. Consequentemente, o planejamento governamental deve ser um cálculo interativo, contínuo e retroalimentado. Nesse sentido, Bryson e Edwards (2017), citando Streib e Poister³⁸ (1990), afirmam que, do ponto de vista da prática, é um erro grave ver o planejamento como um processo tecnocrático, mecanicista, estritamente linear. As habilidades e recursos para planejar

³⁷ Na relação *causa-efeito*, mais própria dos sistemas naturais, o efeito está predeterminado em relação à causa. Na relação *iniciativa-resposta*, mais pertinente aos fenômenos de interação entre atores social, a resposta à iniciativa não está predeterminada e, portanto, é intrinsecamente imprevisível (MATUS, 1996, p. 58, grifo nosso).

³⁸ STREIB, G., & POISTER, T. H. **Strategic planning in U.S. cities**: Patterns of use, perceptions of effectiveness, and an assessment of strategic capacity. *American Review of Public Administration*, 20(1), 29–44, 1990.

no setor público, portanto, devem corresponder à complexidade dos processos e práticas envolvidos (STREIB; POISTER, 1990 apud BRYSON; EDWARDS, 2017).

Segundo Matus (1996), o modelo normativo-tradicional de planejamento falhou em defrontar essa multiplicidade de variáveis. Os pressupostos básicos e as próprias características daquela abordagem assinalam as suas limitações para dar conta da complexidade do sistema social. O planejamento tradicional é unidimensional, pois assume uma explicação objetiva e impessoal da realidade; é um cálculo exclusivamente econômico, porque dispensa a influência do contexto político; é oficialista, porque dá a um único ator (quase sempre o governo) o monopólio da capacidade de planejar e desconsidera o planejamento das demais forças sociais; procura prever³⁹ o futuro, uma vez que desconsidera possibilidades, incertezas e assume que os processos sociais são repetitivos e regidos por uma relação de causa e efeito; e opera em tempo rígido, porque o seu horizonte temporal tradicional em cortes fixos e homogêneos (o tempo do calendário) impõe-se sobre as mudanças sociais (o tempo dos eventos) (MATUS, 1996). Concluindo, afirma Matus, a prática tradicional tem formulado seus planos num vazio de contexto situacional. Assume que o problema estratégico é dos políticos e a formulação do plano é de domínio dos técnicos. Por esta razão, ela tem sido realizada de maneira formal, ritual e tecnocrática, sem estratégia política que lhe incorpore viabilidade (MATUS, 1991).

Como superação dessa incapacidade, Matus propõe um modelo de planejamento estratégico situacional. A abordagem situacional soluciona os problemas decorrentes da complexidade do sistema social ao substituir os diagnósticos impessoais por explicações situacionais; ao complementar os instrumentos macroeconômicos do plano com instrumentos capazes de dar conta da análise política; ao abordar racionalmente a questão da incerteza, assumindo que os processos sociais são criativos, regidos por uma relação de iniciativa-resposta, e substituindo a predição pela previsão; e ao criar uma estrutura modular do plano, baseada na identificação das operações que devem ser realizadas para enfrentar os problemas (MATUS, 1993).

³⁹ O autor estabelece uma distinção clara entre predição e previsão. A primeira se traduz em um cálculo paramétrico simples e determinístico. Visa a acertar o que acontecerá no futuro. A segunda, por outro lado, considera incertezas, subjetividade de outros atores e possibilidades diversas de atuação. Implica prever essas possibilidades e fazer planos para enfrentá-las (MATUS, 1996).

Em suma, levar em conta a multidimensionalidade do planejamento governamental significa analisá-lo em sua natureza dinâmica e conflituosa. Superar a concepção limitada de uma atividade exclusivamente técnica e isolada do contexto político. Nessa perspectiva, a formulação e a gestão do plano passam a envolver não somente uma dimensão técnica, mas também política. Nas palavras de Buarque (1999), o processo é técnico, porque ordenado, sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização das variáveis em um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. É político, porque toda decisão e definição de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais.

3.2 CAPACIDADES ESTATAIS

A análise acadêmica das capacidades estatais apresenta uma ampla diversidade de objetos. O termo tem sido relacionado aos atributos do Estado que o facultam guiar os rumos de uma sociedade, administrando os seus conflitos e problemas internos (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; HENDRIX, 2010); aos atributos que o Estado possui (ou não) para atingir os seus objetivos por meio de suas políticas públicas (EVANS; RUESCHEMAYER; SKOCPOL, 1985; EVANS, 1995; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2012; BICHIR, 2015); aos atributos do Estado em suas relações com o sistema social (MANN, 1986; MIGDAL, 1988; PEREIRA, 2014). Em decorrência dessa variedade de objetos, o conceito assume uma multiplicidade de definições que frequentemente se sobrepõem a outras ideias, como a autonomia do Estado (HENDRIX, 2010⁴⁰ apud BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2012).

A fim de compreender as mudanças conceituais que embasaram esses enfoques, apresenta-se, nesta seção, um panorama da reorientação paradigmática nos estudos sobre a atuação estatal, na metade final do século XX, e a emergência do interesse em se analisar as suas capacidades. Em seguida, explora-se a concepção polissêmica do termo capacidades estatais para, finalmente, chegar-se a uma síntese das dimensões⁴¹ de capacidades, como apresentadas na literatura.

⁴⁰ HENDRIX, C. S. **Measuring state capacity**: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3):273 - 285, 2010.

⁴¹ As dimensões, segundo Babbie (1995 apud JUSTICE, 2008, p. 81, tradução nossa), são aspectos ou facetas especificáveis de um conceito, um problema ou uma questão. "Dimensions, in the context

Analogamente à recapitulação apresentada no subcapítulo anterior, o propósito neste item consiste em relacionar bases teórico-conceituais para a reflexão sobre capacidades estatais no processo de planejamento governamental, desenvolvida no próximo capítulo.

3.2.1 O olhar para o funcionamento interno do Estado

O interesse que o Estado exerceu e exerce no campo das Ciências Sociais foi revivescido por diferentes correntes teóricas, durante a segunda metade do século XX (JESSOP, 2001). Adotando-se uma linha de análise histórico-cronológica, é possível distinguir duas fases consecutivas nos estudos sobre o tema: (i) um momento inicial, ao longo dos anos 50 e 60, marcado pela predominância de perspectivas pluralistas e estrutural-funcionalistas (SKOCPOL, 1985; JESSOP, 2001); (ii) um segundo período, cuja origem data do fim dos anos 70, caracterizado por uma reorientação paradigmática de inclinação institucionalista, envolvendo, nesta vertente, correntes teóricas diversas (SKOCPOL, 1985; JESSOP, 2001; CINGOLANI, 2013).

O primeiro desses movimentos desenvolveu-se no contexto pós-guerra, em que prevaleciam, nos ramos da Ciência Política e da Sociologia, análises baseadas em premissas teóricas pluralistas e funcionalistas. Nessa fase, predominavam pesquisas centradas na sociedade (*society-centered*), destinadas a investigar os *inputs* sociais no governo e analisar os efeitos distributivos dos *outputs* governamentais na coletividade (SKOCPOL, 1985; JESSOP, 2001). Para os proponentes dessas perspectivas, a ação estatal era sempre uma resposta a estímulos vindos da sociedade (ROCHA, 2005). A ideia de Estado era considerada antiquada, linguagem própria do estudos jurídico-formalistas. O governo se reduzia essencialmente a uma arena de disputa entre movimentos sociais e grupos de interesse para moldar as decisões de políticas públicas (SKOCPOL, 1985; PEREIRA 2014). As decisões não passavam de meras alocações de benefícios entre grupos de interesses distintos e as políticas públicas resultantes constituíam os efeitos dos *inputs* sociais (SKOCPOL, 1985; DAHL, 1988⁴² apud ROCHA, 2005).

of social research, are 'specifiable aspect[s] or facet[s] of a concept, problem or question' (BABBIE, 1995 apud JUSTICE, 2008, p. 81).

⁴² DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Brasília: Editora UNB, 1988.

Além das perspectivas pluralistas e estrutural-funcionalistas, novas ideias surgiam, inspiradas pelas críticas político-econômicas de Marx. Em uma fase de disseminação das propostas econômicas keynesianas, estudos da época procuravam demonstrar que o modelo de Keynes, eminentemente capitalista, não conseguiria superar as contradições do capitalismo (JESSOP, 2001). Os promotores das ideias marxistas debatiam, sobretudo, entendimentos alternativos das funções socioeconômicas exercidas pelo Estado capitalista e relutavam em considerar a hipótese de autonomia dos Estados (SKOCPOL, 1985). Não obstante a fixação particular em criticar os fundamentos do regime capitalista, a corrente neomarxista acabou por oferecer importante contribuição para o debate teórico mais abrangente, ao desenvolver uma concepção mais realista do aparato estatal como um mecanismo social complexo. Essa abordagem suscitou maior ênfase na análise das capacidades do Estado em projetar sua influência para além das suas fronteiras institucionais, afetando diretamente a sociedade (JESSOP, 2001).

Embora de viés eminentemente sociocêntrico, o paradigma vigente fomentava indagações que conduziram a um reinteresse por fenômenos intraestatais originalmente menosprezados. Quando as análises se concentravam nos determinantes de certas decisões de políticas públicas, frequentemente se constatava que as lideranças governamentais tomavam iniciativas próprias, distanciadas das demandas de grupos sociais ou eleitorais; ou, ainda, que as agências governamentais eram os atores mais proeminentes na tomada de decisões de políticas específicas (SKOCPOL, 1985).

O segundo movimento, em sentido contrário ao precedente, criticou as abordagens excessivamente sociocêntricas, caracterizando-se por simbolizar uma mudança de paradigma na análise da ação estatal. À medida que o período pós-Segunda Guerra Mundial se foi desdobrando, várias transformações na organização político-social dos países acarretaram uma redução da credibilidade do enfoque anterior: a “revolução keynesiana” estabelecia o protagonismo da gestão macroeconômica e dos gastos públicos sociais; a emancipação de dezenas de colônias dava origem a “novas nações”, que rejeitavam recapitular os padrões liberais-democráticos ocidentais (SKOCPOL, 1985; JESSOP, 2001). Os estudos em torno do organismo estatal levavam ao reconhecimento de diferentes pressões políticas e processos que moldavam a forma e as funções do estado; e que lhe davam

uma autonomia real e significativa quando confrontado com pressões e forças provenientes da sociedade civil (JESSOP, 2001).

Nessa conjuntura, ressurge a figura do Estado como um ator que, embora seja influenciado pela sociedade civil, atua condicionando os processos sociais e políticos de maneira independente (SKOCPOL, 1985; PEREIRA, 2014). Os fatores sociais, quando não completamente desconsiderados, foram relegados a plano secundário e seu impacto nas ações públicas passou a ser analisado pelo filtro do sistema político e do próprio Estado (JESSOP, 2001). Tal reorientação paradigmática estava explicitamente enraizada na visão tradicional weberiana⁴³ de Estado moderno (SKOCPOL, 1985; PEREIRA, 2014). Para Weber, o conceito de Estado extrapolava a ideia de governo (WEBER, 1968⁴⁴ apud SKOCPOL, 1985). O Estado constituía-se no conjunto permanente de sistemas administrativo, legal, burocrático e coercitivo que exerce controle sobre um território e a população que nele habita (STEPAN, 1978⁴⁵ apud SKOCPOL, 1985).

O movimento de “restituição do Estado a uma posição proeminente” (*bringing the state back in*) representava um rompimento com a ênfase alocada na captura da organização estatal. Reconhecia-se a sua natureza de ator autônomo, capaz de formular e de perseguir seus próprios objetivos, mesmo sendo permeável a pressões externas. Consequentemente, seus esforços independentes deveriam ser levados a sério na análise da formulação de políticas e das mudanças sociais (SKOCPOL, 1985; PEREIRA, 2014). Essa abordagem, centrada no funcionamento interno do Estado (*state-centered*), enfatizou as capacidades do Estado em exercer o seu poder - de penetração, de controle, de supervisão e de polícia - valendo-se de seus próprios meios (JESSOP, 2001).

Inspirados nessa onda renovadora, floresceram, no meio acadêmico, estudos sobre as relações entre o engajamento em conflitos armados, a extração de recursos da população local e os processos de formação estatal; análises em torno da dualidade “Estado forte” versus “Estado fraco”, de acordo com a proximidade do seu corpo burocrático ao tipo ideal - profissionalizado e perfeitamente racional - de

⁴³ Na perspectiva weberiana, duas características ganhavam centralidade: a monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de um corpo de servidores públicos profissional, permanente e insulado (CINGOLANI, 2013).

⁴⁴ WEBER, M. *Economy and Society*. New York: Bedminster Press, 1968.

⁴⁵ STEPAN, A. **The State and Society**. Peru in *Comparative Perspective*. Princeton, Princeton University Press, 1978.

burocracia weberiana; e pesquisas que tinham como alvo entender o papel estatal na promoção do desenvolvimento econômico (SKOCPOL, 1985; EVANS; RUESCHEMAYER; SKOCPOL, 1985; EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013; PEREIRA, 2014).

O interesse pelo Estado fomentava a investigação das suas potencialidades para intervir de forma efetiva no contexto social e econômico. Sob essa ótica, duas ideias adquiriam protagonismo: autonomia⁴⁶ e capacidade estatal (SKOCPOL, 1985). O Estado teria autonomia para formular políticas públicas que não eram simplesmente reflexo das demandas dos grupos sociais e capacidade para implementá-las, especialmente em face à oposição (real ou potencial) de grupos sociais ou em face de circunstâncias socioeconômicas adversas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). O reconhecimento da centralidade estatal, escreveu Evans (1993), inevitavelmente remetia de novo a questões sobre a capacidade de ação do Estado.

3.2.2 Capacidades estatais: emergência e evolução do conceito

Segundo Cingolani (2013), uma revisão da literatura mostra que a variação nas conceitualizações de capacidades estatais é bastante extensiva. O desenvolvimento dessas noções diversas tem sido moldado pelo trabalho de acadêmicos vinculados a uma gama de disciplinas, os quais empregam abordagens metodológicas distintas, em busca de compreender tanto os efeitos das capacidades estatais quanto seus determinantes (CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2013). Hendrix (2010 apud BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2012) afirma que se trata de uma qualidade difícil de definir. Huerta (2008) observa que o conceito se distingue, de um lado, por ser uma concepção em movimento, que tem sido redefinida durante anos; de outro, porque tem sido interpretada de diversas maneiras.

Não obstante, analisando-se a literatura, é possível distinguir elementos similares em meio às diversas apropriações do termo. Pires e Gomide (2016), citando Jessop (2001), identificam duas gerações de estudos sobre a temática das

⁴⁶ Segundo Skocpol, a autonomia existia quando o Estado passava a buscar objetivos que não eram simplesmente reflexos das demandas e dos interesses de grupos sociais. No original: “*states conceived as organizations claiming control over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes, or society*” (SKOCPOL, 1985, p. 9).

capacidades estatais. A primeira delas foi, em grande parte, dedicada às preocupações com a formação e a construção de aparatos estatais (*state-building*) ou com a autonomia do Estado em relação à oposição de grupos da sociedade. Nessa perspectiva, as capacidades estatais remetiam à criação e à manutenção da ordem em um território, o que requeria, por sua vez, medidas para a proteção de sua soberania, como a instituição de leis (capacidade legislativa), a cobrança de impostos (capacidade extrativa), a declaração de guerras e a administração de um sistema de justiça (capacidade coercitiva). No sentido adotado nessa geração (macro), as capacidades estatais referem-se aos atributos do Estado que o possibilitam guiar os rumos de uma sociedade, administrando os seus conflitos e problemas internos (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016).

Tilly (1975⁴⁷ apud CINGOLANI, 2013), por exemplo, preocupou-se com a problemática da cobrança de tributos, definida pela capacidade de construir um aparato que efetivamente extraia os recursos necessários da comunidade local e fiscalize os esforços da população para resistir à essa extração. Um dos argumentos defendidos pelo autor é de que o desenvolvimento e o exercício do monopólio da violência pelo Estado estão necessariamente interligados à construção de capacidades fiscais (TILLY, 1975 apud EVANS; RUESCHEMAYER; SKOCPOL, 1985, p. 352). Skocpol (1979⁴⁸ apud CINGOLANI, 2013), por outro lado, empenhou-se em reviver os debates sobre a relação entre autonomia estatal e desenvolvimento. Investigando o papel do Estado na eclosão de revoluções em três países (França, Rússia e China), a autora mostra que a estrutura estatal afeta a natureza das revoluções e identifica três dimensões de capacidades determinantes do poder autônomo do Estado: administrativa, coercitiva e extrativa.

Uma segunda geração, afirmam Pires e Gomide (2016), tem procurado refletir sobre os atributos que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos pretendidos, por meio de suas políticas públicas (MATTHEWS, 2012⁴⁹ apud PIRES; GOMIDE, 2016). Já superados os estágios iniciais de construção do Estado, em um nível mais concreto (micro) do que o anterior, a expressão ganha o sentido de capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação

⁴⁷ TILLY, C. **The formation of national states in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

⁴⁸ SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge University Press, 1979.

⁴⁹ MATTHEWS, F. **Governance and State Capacity**. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega de resultados. A consecução dos objetivos estatais envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a elaboração e a implementação de políticas públicas (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016).

Em “*Bringing the state back in*”, Skocpol (1985, tradução nossa) refere-se às capacidades do Estado em implementar objetivos oficiais, especialmente frente à oposição de grupos sociais poderosos ou em meio a circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes⁵⁰. Nessa compilação de artigos, promovida por Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985), os autores procuram discutir os mecanismos pelos quais o poder autônomo do Estado opera (CINGOLANI, 2013). Evans e Rueschemayer posicionam a efetividade da intervenção estatal na economia no centro das atenções. Para eles, a combinação de uma burocracia profissionalizada e de uma adequada coordenação intraestatal seria o elemento essencial para o Estado ser capaz de promover transformações econômicas (CINGOLANI, 2013; PEREIRA, 2014).

Peter Evans (1995), seguindo linha de análise similar, procurou compreender como o Estado, por meio de sua capacidade de transformação, promove crescimento econômico e modela mudanças estruturais. Analisando os modelos de industrialização do Brasil, da Índia e da Coreia, típicos Estados recém-industrializados, o autor argumenta que a capacidade estatal de transformação da economia aumenta com uma combinação entre coerência interna da burocracia e conexão externa com setores industriais, a qual denomina “autonomia inserida”. Capacidade implicaria organizações capazes de ação coletiva sustentável e não apenas autonomia absoluta para o corpo tecnocrata (EVANS, 1993; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

O trabalho de Evans seria um dos primeiros a enfatizar uma nova visão de capacidade estatal, ao questionar a tendência de se equiparar capacidade a insulamento⁵¹ (PEREIRA, 2014). De maneira geral, os estudos que retomaram a centralização do papel estatal davam grande destaque para o fortalecimento institucional com o objetivo de melhorar a estrutura interna e a organização dos

⁵⁰ “[...] One may then explore the “capacities” of states to implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances” (SKOCPOL, 1985, p.9).

⁵¹ A gramática do insulamento burocrático, em suas expressões históricas no Brasil, é analisada por Edson Nunes (2003). Segundo ele, “o insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica” (NUNES, 2003, p. 34).

quadros técnico-burocráticos (HUERTA, 2008). Havia, assim, uma preocupação de orientação essencialmente introversa e reducionista, enfocando o sistema intraestatal - em especial as capacidades burocráticas -, sendo relegadas a segundo plano as capacidades do Estado em suas interações com a sociedade. Muito embora essa tenha sido a tônica, Skocpol (1985) já assinalava o aspecto relacional das capacidades estatais ao declarar a necessidade de se analisar o Estado em relação com os seus contextos socioeconômicos e socioculturais⁵² (SKOCPOL, 1985).

Nessa nova ótica, de inclinação extroversa, reinterpretou-se a relação entre capacidade e insulamento, elaborada pelos weberianos, já que a promoção de mudanças estruturais exigia “mais do que um aparelho administrativo insulado e corporativamente coerente” (EVANS, 1993, p. 7). Demandava inteligência acurada, inventividade, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável. Em suma, exigia um Estado inserido na sociedade (EVANS, 1993; PEREIRA, 2014). A inserção, afirma Evans, “é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação” (EVANS, 1993, p. 27). Assumir a inserção significa compreender que as conexões com a sociedade civil são parte da solução em vez de parcela do problema (EVANS, 1993).

Essa ampliação do conceito não descartava as dimensões técnico-administrativas, mas agregava a elas um componente político-relacional igualmente relevante. As capacidades estatais passam então a se relacionar ao conceito de governança, exaltando a importância da interação entre as organizações - do setor público, do setor privado e da sociedade civil - como elemento vital para a efetividade do governo (HUERTA, 2008; SAVOIA; SEN, 2012; PIRES; GOMIDE, 2016). A noção de governança, diz Offe (2009), pode estar associada ao aumento da capacidade de atuação do Estado, pois inclui a cooperação de “forças auxiliares” da sociedade civil na realização de tarefas de interesse público, contribuindo para o desenvolvimento

⁵² “Bringing the state back in to a central place in analyses of policy making and social change does require a break with some of the most encompassing social-determinist assumptions of pluralism, structure-functionalist developmentalism, and the various neo-Marxism. But it does not mean that old theoretical emphases should simply be turned on their heads: studies of states alone are state-determinist arguments to be fashioned in the place of society-centered explanations. **The need to analyze states in relation to socioeconomic and sociocultural contexts is convincingly demonstrated in the best current research on state capacities**” (SKOCPOL, 1985, p. 20, grifo nosso).

de um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz (OFFE, 2009⁵³ apud PIRES; GOMIDE, 2016)

Nesse sentido, examinar a ação do Estado em toda a sua complexidade inclui lançar luz sobre “a combinação de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19). São esses arranjos institucionais que dotam o Estado de recursos, instrumentos e mecanismos para executar seus objetivos; ou seja, que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Arranjos mais sofisticados, envolvendo distribuição de funções de forma articulada e coordenada entre atores federais e subnacionais, estatais e não estatais, podem contribuir para a construção de novas capacidades, pois adicionam capilaridade e possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta (MATTHEWS, 2012 apud PIRES; GOMIDE, 2016).

Nessa abordagem relacional, novos desafios analíticos se colocam em cena, porquanto são enfatizadas capacidades estatais que se constroem de maneira sistêmica, por meio de redes de interação entre as organizações do setor público, privado e não governamentais (HUERTA, 2008; PIRES; GOMIDE, 2016). A concepção sistêmica agrega maior complexidade à análise desses elementos. A capacidade, observa Huerta, que pode ser apresentada em termos do aparato do Executivo, não poderá ser explicada exclusivamente pelo que se sucede no interior desse Poder nem somente pelo seu vínculo com os Poderes Legislativo e Judiciário. Para além disso, deve-se reconhecer que o setor público está imerso em uma realidade que se distingue por um contexto socio-histórico específico, caracterizado por um sistema econômico, político e social particular, com certas relações e atores sociais⁵⁴ (HUERTA, 2008, tradução nossa).

⁵³ Offe, C. **Governance**: an ‘empty signifier’? *Constellations*, 16, pp.550-562. DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6_3, 2009.

⁵⁴ “La capacidad estará en manos de las instancias de gobierno que ocupan el aparato Ejecutivo local, pero no podrá explicarse sólo en términos de lo que sucede al interior de dichas instancias –“puertas adentro”– ni en su limitado vínculo con los poderes Legislativo y Judicial; además de estas consideraciones, es necesario reconocer que la capacidad institucional y el sector público están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto sociohistórico específico caracterizado por un sistema económico, político y social particular, con ciertas relaciones y actores sociales [...]” (HUERTA, 2008).

3.2.3 Capacidades estatais: a multidimensionalidade do termo

De acordo com Anastasia e Las Casas Oliveira (2015, p.13),

A identificação de diferentes tipos de capacidade estatal é de crucial importância para as decisões relacionadas ao recorte do objeto e contribui para a produção de rendimentos analíticos, já que dirige o olhar do analista para determinados atores, agências e fenômenos (ANASTASIA; LAS CASAS OLIVEIRA, 2015, p.13).

Antes de destacar as dimensões das capacidades que interessam para o estudo do planejamento governamental, necessário se faz compreender as diferenças fundamentais entre as categorias apontadas pela literatura. Para essa finalidade, propõe-se valer do esforço de esquematização realizado por Cingolani (2013)⁵⁵, em que a autora resume os diferentes entendimentos do conceito de capacidades estatais em sete dimensões distintas. De maneira geral, as capacidades estatais se referem a uma das dimensões apresentadas a seguir ou, ainda, a uma combinação delas: (i) coercitiva / militar; ii) fiscal; iii) administrativa / de implementação; vi) de transformação / de industrialização; vii) relacional / de cobertura territorial; iv) legal; e v) política.

⁵⁵ A referência ao trabalho de Cingolani (2013) é adequada ao propósito desta pesquisa pelo fato de a autora destacar o caráter multidisciplinar e multidimensional do conceito de capacidade estatal. É exatamente o que se propõe realizar no próximo capítulo: articular literaturas de disciplinas distintas com vistas a distinguir as dimensões de capacidades que interessam na análise do fenômeno.

Figura 5 - Dimensões de capacidades estatais (CINGOLANI, 2013)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essas categorias evidentemente constituem um trabalho de sintetização. O número e os “tipos” de dimensões de capacidade estatal não são absolutos e dependem do sistema de classificação adotado⁵⁶. Muito embora as categorias sejam úteis para fins de sistematização, o significado por trás de cada dimensão é o que interessa neste trabalho. Para chegar a ele, faz-se necessário definir cada uma delas a partir das ideias que estabelecem as suas bases constitutivas e compreender as suas distinções.

⁵⁶ A título de exemplo, Huerta (2008) classifica a capacidade institucional em quatro tipos distintos: (i) capacidade indicada; (ii) capacidade efetiva; (iii) capacidade como produto ou resultado de um processo; (iv) capacidade como processo (HUERTA, 2008, p.124).

A dimensão militar remonta à noção weberiana clássica de Estado, segundo a qual um dos atributos basilares do ente estatal é o monopólio do uso legítimo da força em um determinado território⁵⁷. Como o grau de controle de que o Estado dispõe em seu território, tanto no que tange à repressão de conflitos internos quanto à proteção das suas fronteiras contra ameaças externas, ganha expressão na literatura sobre conflitos (SAVOIA; SEN, 2012; CINGOLANI, 2013). Nesse sentido, capacidade estatal é comumente definida segundo a habilidade do estado em deter ou repelir afrontas a sua autoridade por meio do uso da força (HENDRIX, 2010, tradução nossa)⁵⁸.

Para algumas vertentes da literatura, a origem das capacidades fiscais do Estado tem relação estreita com o fortalecimento do aparato repressivo do Estado; para outras, essas capacidades associaram-se originalmente à atividade estatal de provisão de bens públicos. Independentemente da corrente literária, entretanto, a essência dessa perspectiva enfoca o processo histórico de centralização dos sistemas de cobrança de tributos pelo Estado (CINGOLANI, 2013). A dimensão das capacidades fiscais enfatiza o poder do Estado de extrair recursos da sociedade, particularmente sob a forma de tributos (BESLEY; PERSSON, 2009⁵⁹ apud SAVOIA; SEN, 2012; CINGOLANI, 2013). Pode ainda referir-se à eficiência do gasto governamental (CINGOLANI, 2013).

A capacidade administrativa tem as suas raízes na tradição weberiana de Estado Moderno e na concepção de uma burocracia profissionalizada e insulada. Esse corpo de profissionais seria indispensável para a implementação impessoal de políticas públicas (CINGOLANI, 2013). Nesse sentido, tradicionalmente se referem às competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados (SAVOIA; SEN, 2012; GOMIDE; PIRES, 2014). Incluem também uma noção mais abrangente, representando a capacidade de gastar eficientemente as receitas na produção de bens e serviços públicos (SAVOIA; SEN, 2012). É talvez a dimensão mais

⁵⁷ "The state is a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of force within a given territory" (WEBER, 1919, p.212 apud HENDRIX, 2010, p. 3).

⁵⁸ "State capacity can be defined according to the state's ability to deter or repel challenges to its authority with force" (HENDRIX, 2010).

⁵⁹ BESLEY, T; PERSSON, T. **The Origins of State Capacity**: Property Rights, Taxation and Politics. American Economic Review, 99(4):1218-1244, 2009.

mencionada na literatura e frequentemente se associa à ideia de boa governança (CINGOLANI, 2013).

Outra vertente da literatura procura analisar as capacidades transformativas do estado para intervir no sistema produtivo e modelar a economia. Cingolani (2013), citando Rueschemeyer e Evans (1985) e Evans (1995), informa que alguns trabalhos dessa corrente colocam uma combinação balanceada entre quadros de burocracia profissionalizada, coordenação intraestatal e interferência estatal no sistema de produção como os elementos-chave das capacidades transformativas. Seguindo nessa mesma linha, outros autores analisam as capacidades distributivas e de inovação do Estado (CINGOLANI, 2013).

As capacidades relacionais se inserem em um quadro de estudos de natureza político-sociológica (CINGOLANI, 2013). Trata-se possivelmente da dimensão de maior amplitude entre as concepções do termo, de acordo com Cingolani (2013). Sob essa perspectiva, destaca-se a habilidade do Estado de penetração nas estruturas da sociedade e de internalização das interações sociais em suas ações. Nesse sentido, segundo Skocpol (1985), estudos bem especificados de capacidades estatais não envolvem somente exames dos recursos e instrumentos de que os Estados dispõem para lidar com problemas determinados; examinam também Estados em relação a tipos específicos de ambientes socioeconômicos e políticos povoados por atores com certos interesses e recursos⁶⁰. A dimensão das capacidades relacionais, conseqüentemente, refere-se ao engajamento sociedade-estado, contrariamente à visão tradicional de poder impositivo-coercitivo do Estado (ROBINSON, 2008⁶¹ apud CINGOLANI, 2013).

A dimensão legal das capacidades estatais deriva da corrente literária que se debruça sobre o tema da intervenção estatal e seus limites (CINGOLANI, 2013). Partem do pressuposto de que, em uma democracia, as decisões de quem detém o poder devem se sujeitar ao direito (*rule of law*). Os estudos dessa vertente geralmente apontam para a existência de um sistema legal estável que garanta o exercício dos direitos e o cumprimento dos contratos (ANASTASIA; LAS CASAS OLIVEIRA, 2015).

⁶⁰ “Fully specified studies of state capacities not only entail examinations of the resources and instruments that states may have for dealing with particular problems; they also necessarily look at more than states as such. They examine states in relation to particular kinds of socioeconomic and political environments populated by actors with given interests and resources” (SKOCPOL, 1985, p. 19).

⁶¹ ROBINSON, M. **Hybrid states**: Globalisation and the politics of state capacity. Political Studies, 56(3):566-583, 2008.

As capacidades legais apontam, portanto, para a habilidade dos governos e de suas burocracias para criar condições de legalidade, fazer cumprir contratos e direitos de propriedade (SAVOIA; SEN, 2012; GOMIDE; PIRES, 2014).

Em alguns casos, as capacidades estatais são equalizadas ao nível de poder de que dispõem os representantes eleitos para fazer prevalecer a sua agenda em meio ao espectro político (CINGOLANI, 2013). As capacidades políticas podem ainda ser associadas à influência recíproca entre múltiplos atores e perceptíveis a partir da existência de canais de interação das burocracias do Executivo com agentes do sistema político-representativo - parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais, partidos políticos e grupos organizados da sociedade civil (PIRES; GOMIDE, 2016).

Outras dimensões do termo são também encontradas na literatura. Huerta (2008) refere-se à noção de capacidade sustentável⁶². Segundo a autora, o termo faz alusão a três dimensões: a) o desenvolvimento do recurso humano (sistemas e processos de pessoal); b) o fortalecimento organizacional (sistemas de gestão); e c) a reforma institucional (instituições e sistemas a nível macro). Por sua vez, Matus (1996) conceitua a capacidade de governo como “o acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados” (MATUS, 1996, p. 194). Wu, Ramesh e Howlett (2015) falam de capacidade de políticas públicas (*policy capacities*) significando o conjunto de habilidades e recursos - ou competências e capacidades - necessários para executar funções de políticas públicas. As principais habilidades ou competências que constituem essas capacidades podem ser categorizadas em três tipos: analítica, operacional e política. Cada uma dessas três competências envolve recursos ou capacidades em três níveis diferentes - individual, organizacional e sistêmico - gerando nove tipos básicos de capacidades relevantes para a produção de políticas públicas⁶³ (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, p. 166, tradução nossa).

⁶² “[...] concepto de construcción de capacidad sostenible, el cual hace alusión a tres dimensiones: a) el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal); b) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y c) la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro)” (HUERTA, 2008, p. 123).

⁶³ “Policy capacity is defined here [...] as the set of skills and resources - or competences and capabilities - necessary to perform policy functions. [...] key skills or competences which comprise policy capacity can be categorized into three types: analytical, operational and political. Each of these three competences involves resources or capabilities at three different levels - individual, organizational, and systemic - generating nine basic types of policy-relevant capacity” (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, p. 166).

Algumas conclusões podem ser retidas desse exame de dimensões. A primeira e mais proeminente delas é a dificuldade de se utilizar o termo capacidades estatais de maneira genérica (HUERTA, 2008; CINGOLANI, 2013). A polissemia do conceito decorre do fato de que a atuação do Estado se expressa em frentes diversas, demandando cada uma delas uma série de capacidades específicas para possibilitar a ação. Como pontuam Anastasia e Las Casas Oliveira (2015), ao variarem os objetivos (fins) da ação do Estado, variam também os meios (capacidades) requeridos para a consecução desses objetivos.

Nesse sentido, a primeira pergunta que deve nortear a investigação se expressa em: *capacidade para quê?*⁶⁴ A revisão literária mostra que diferentes estudos definem as capacidades estatais dependendo do tipo de função estatal analisada (CINGOLANI, 2013). Decisões sobre como operacionalizar o conceito são, até certo ponto, norteadas pelos tópicos abordados na pesquisa (HENDRIX, 2010). A delimitação do objeto de análise aqui se faz essencial. Ela permite ao pesquisador determinar *quais dimensões de capacidades compreendem o problema*. Nas palavras de Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985, p. 356),

[...] fica claro que, à medida que evitamos caracterizações globais da força do Estado, devemos conceituar dimensões específicas das capacidades estatais e uma variedade de possíveis relações entre atores estatais e outros grupos sociais⁶⁵ (EVANS; RUESCHEMAYER; SKOCPOL, 1985, p. 356, tradução nossa).

Nesse mesmo tom, Gomide, Pereira e Machado (2017) ressaltam ser importante que as dimensões de capacidades sejam ajustadas ao caso particular de interesse da pesquisa, enfatizando o que é importante ser explicado⁶⁶. A reflexão teórica sobre a complexidade de se planejar no setor público e a revisão do conceito de capacidades estatais, portanto, fornecem elementos para examinar as dimensões que importam na análise de um processo de planejamento governamental, mais

⁶⁴ Hanson e Sigman (2011 apud CINGOLANI, 2013) afirmam que a primeira questão a ser respondida de maneira clara é a da natureza da capacidade estatal, isto é, capacidade para quê?

⁶⁵ “These studies have revealed that tracing out the interrelations among various kinds of state autonomy and state capacities requires careful attention to the formal organizations, informal networks, and shared norms that compose the structure of the state apparatus. Likewise, it is clear that, as we avoid global characterizations of state strength, we must conceptualize specific dimensions of state capacities and a range of possible relationships between state actors and other social groups” (EVANS; RUESCHEMAYER; SKOCPOL, 1985, p. 356).

⁶⁶ Os autores explicam a afirmação argumentando que uma pesquisa sobre capacidades estatais necessárias para o desenvolvimento econômico deve levar em consideração as dimensões fiscais e administrativas em detrimento daquelas relacionadas à dimensão coercitiva, justamente porque o foco são as políticas, instituições e organizações criadas para o fomento da atividade econômica (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

especificamente da formulação e da gestão do PPA municipal. É o que deverá ser desenvolvido no próximo capítulo.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

Pretende-se, no presente capítulo, desenvolver um quadro conceitual composto pelas dimensões de capacidades estatais - e seus desdobramentos - sob as quais um processo de planejamento governamental pode ser analisado. Quanto a esse intuito, cabe tecer previamente uma ressalva: não se presume, com esse quadro, encerrar o debate sobre as capacidades estatais para o exercício do planejamento. Pelo contrário, o *framework* será útil como ponto de partida para direcionar eventuais análises empíricas. A pesquisa de campo, por sua vez, deverá fornecer mais elementos para aprofundar a reflexão e, eventualmente, aprimorar o quadro conceitual. Nesse sentido, afirma Justice (2008, p. 83)

Um propósito importante de uma revisão da literatura é ajudar os pesquisadores a formular um quadro teórico para analisar seus tópicos e problemas, fundamentados na compreensão das dimensões e variáveis mais importantes e suas relações causais. Isso é verdade mesmo para a pesquisa que não é explicitamente causal ou preocupada com testes de teoria ou teorização por si. Se o problema é descrever ou explorar algum fenômeno, uma estrutura teórica ajuda a focalizar essa exploração e descrição nas dimensões e variáveis mais importantes⁶⁷ (JUSTICE, 2008, p. 83, tradução nossa).

4.1 DESAFIOS METODOLÓGICOS NA ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Uma das principais dificuldades de se trabalhar com o conceito de capacidades estatais diz respeito à forma de mensurá-las. De acordo com Cingolani (2013), existem, em geral, três tipos de abordagens: (i) medidas genéricas; (ii) definição unidimensional específica; (iii) várias medidas para dimensões distintas. Qualquer que seja a abordagem escolhida, alerta a autora, a falta de um *framework* conceitual sólido pode levar a inconsistências graves e mesmo a contradições nas relações causais.

Não é finalidade deste trabalho mensurar as capacidades estatais, mas elaborar uma construção interpretativa a partir da percepção dos atores envolvidos. Isso posto, a abordagem utilizada mais se aproxima do terceiro tipo apresentado por

⁶⁷ "One important purpose of a literature review is to help researchers formulate a theoretical framework for analyzing their topics and problems, grounded in an understanding of the most important dimensions and variables, and their causal relationships. This is true even for research that is not explicit causal or concerned with theory testing or theorizing per se. If the problem is to describe or explore some phenomenon, a theoretical framework helps to focus that exploration and description on the most important dimensions and variables" (JUSTICE, 2008, p. 83).

Cingolani. Embora a intenção não seja de construir um indicador agregado de múltiplas dimensões, como se encontra em boa parte dos estudos que optam por trabalhar com mais de um componente de capacidades estatais, a ideia proposta é de analisar o processo de planejamento em suas diferentes facetas, isto é, considerando elementos humanos, técnicos, fiscais, políticos, etc. Um detalhe importante ao utilizar uma abordagem multidimensional é estar atento a possíveis contradições entre as dimensões analisadas e procurar identificar a fonte primária das capacidades estudadas (CINGOLANI, 2013).

Outro desafio metodológico a ser superado, como coloca Cingolani (2013), se refere ao fato de que capacidade é o potencial de fazer algo em vez de uma realização concreta. Consequentemente, a observação direta dessa habilidade é uma preocupação, pois nem sempre um “bom resultado” será evidência da existência de alta capacidade estatal. Assim como um “mau resultado” não determina necessariamente a ausência de capacidades. Por isso, a inconveniência de se analisar as capacidades estatais pelo resultado das políticas ou funções públicas. A imprecisão na escolha do método pode ainda induzir o analista a utilizar argumentos circulares ou quase tautologias⁶⁸. Falhas desse tipo podem muito bem desqualificar um trabalho de pesquisa.

Sobre esses dois pontos cabem considerações. Não é um pressuposto deste trabalho que um processo de planejamento bem desenvolvido (isto é, estabelecendo diretrizes, objetivos, metas, formalizando-os no plano de governo e executando o planejado) evidencie a existência de altas capacidades estatais. Intenta-se justamente identificar quais capacidades existiram e efetivamente influenciaram os processos. Parte-se da suposição de que capacidades estatais são necessárias para o desempenho do planejamento. A partir disso, busca-se investigar o processo a fim de examinar-lhes as influências e implicações.

Por fim, convém notar que as questões sobre o conceito de capacidades estatais, como ele deve ser capturado e mensurado, além de outros desafios metodológicos encontram-se muito pouco resolvidos (CINGOLANI, 2013). A existência desses impasses advoga a favor de se estudarem as capacidades estatais

⁶⁸ Kocher (2010), exemplifica esse problema com o seguinte tipo de argumento: “por que há muitas insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas”. (KOCHER, 2010 apud GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

de maneira empírica, notadamente em níveis estatais locais. Como afirma Cingolani (2013, p. 44, tradução nossa), “a necessidade de melhorias metodológicas na medição das capacidades estatais provavelmente levará a um exame mais rico e mais próximo das burocracias nacionais e subnacionais”⁶⁹.

4.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CAPACIDADES ESTATAIS: PROPOSTA DE QUADRO CONCEITUAL DE ANÁLISE

O desenvolvimento desta seção, conforme indicado anteriormente, tem dupla utilidade: por um lado, contribuir com o debate mais amplo sobre os desafios de se planejar na esfera pública municipal e as capacidades do Estado para desempenhar tal função. Por outro, esmiuçar ideias e mobilizar elementos teórico-conceituais para direcionar a pesquisa empírica, isto é, a análise da experiência de planejamento governamental no município de Osasco. A fim de atender a essa dupla finalidade, incumbe começar pela concepção de capacidades estatais que deverá ser adotada neste trabalho para, em seguida, serem relacionados os elementos constituintes do *framework*.

A esquematização dos componentes do quadro conceitual é inspirada na proposta de Gomide, Pereira e Machado (2017)⁷⁰. O quadro será formatado em três níveis: (i) *ontológico* (básico ou teórico), que focaliza a constituição do fenômeno; (ii) *constitutivo* (secundário ou dimensional), que identifica os atributos ou dimensões das explicações e dos mecanismos causais; e (iii) indicativo (realista ou observável), que operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

O nível ontológico, ou teórico, consiste na própria concepção de capacidades estatais adotada. Como apresentado na seção anterior, o conceito é amplo, polissêmico. Inspirando-se na definição operacional proposta por Bichir (2016)⁷¹,

⁶⁹ “The need for methodological improvements in the measurement of capacity will likely lead to take a richer and closer examination of national and subnational bureaucracies” (CINGOLANI, 2013, p. 44).

⁷⁰ Os autores reverberam as ideias de Kocher (2010) sobre a decomposição de um conceito em suas partes constitutivas; ou seja, na explicitação dos elementos que influenciam determinados eventos ou dos fatores que causam o fenômeno de interesse do pesquisador (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

⁷¹ Bichir (2016, p. 117) considera capacidades estatais “o conjunto de recursos (institucionais, humanos, financeiros), tecnologias e instrumentos de políticas que são articulados de modo variado - e com diferentes resultados, não necessariamente “positivos”, como nas abordagens mais normativas -, visando à definição de agendas, formulação e implementação de políticas públicas”.

entende-se por capacidades estatais o conjunto de recursos (humanos, financeiros, organizacionais e institucionais), tecnologias, instrumentos, mecanismos e instâncias que são articulados de modo variado, visando à formulação e à gestão do plano governamental. Considero as capacidades estatais como o conjunto de recursos utilizáveis, traduzindo a noção de que elas se expressam não exatamente na mera existência do recurso, mas na possibilidade, condicionada por fatores circunstanciais, de dele se fazer uso.

No nível secundário, busca-se identificar o propósito do conceito, isto é, o fim a que se prestam as capacidades analisadas (“capacidades para quê?”). No presente trabalho, capacidades para desenvolver um processo de planejamento governamental. Trata-se, portanto, da própria constituição do conceito, desdobrada em dimensões de análise. Proponho, no nível constitutivo, um quadro composto por três dimensões-componentes de capacidades estatais: técnico-administrativa, político-relacional e fiscal⁷². Valendo-me das conceituações apresentadas na literatura⁷³ acrescidas de algumas adaptações, entendo cada dimensão segundo as definições a seguir:

- **Dimensão técnico-administrativa:** compreende as capacidades relacionadas à existência e ao funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais e tecnológicos necessários para organizar e conduzir processo de planejamento governamental.
- **Dimensão político-relacional:** compreende as capacidades relacionadas à existência de canais, instrumentos ou mecanismos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos), de forma articulada, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte à formulação, aprovação e gestão do plano.
- **Dimensão fiscal:** compreende as capacidades relacionadas à arrecadação de receitas, próprias ou não, para: (i) financiar o aparato estatal necessário

⁷² Entre outras referências utilizadas na construção do quadro conceitual, o Manual de Elaboração do PPA nos Municípios, ao discorrer sobre os objetivos do plano plurianual, assevera que ele não representa um documento elaborado apenas para cumprir obrigações legais. O alcance dos objetivos do plano requisita que haja compatibilidade entre a orientação estratégica do governo, as possibilidades financeiras do município e a capacidade operacional dos diversos órgãos/entidades municipais (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, grifo nosso).

⁷³ Particularmente, Cingolani (2013), Pires e Gomide (2016) e Bichir (2016).

ao desenvolvimento do processo de planejamento governamental; (ii) financiar os projetos estratégicos incluídos no plano.

Figura 6 - Dimensões de capacidades estatais no processo de planejamento governamental

Fonte: Elaborado pelo autor.

A opção pela representação das dimensões no formato em Diagrama de Venn se deve ao fato de esse modelo de diagramas permitir retratar relações de interseção (pertencimento simultâneo) ⁷⁴. Com essa representação, além das setas, intenta-se indicar a estrutura entrelaçada das dimensões de capacidades estatais no processo de planejamento governamental. As capacidades da burocracia, de natureza essencialmente técnica, não dispensam um aspecto político-relacional. Equivale a dizer que a incorporação de quadros burocráticos capacitados para coordenar o processo de planejamento se inclui tanto na dimensão técnica das capacidades

⁷⁴ Um diagrama de Venn (também chamado diagrama primário, diagrama de conjunto ou diagrama de lógica) é um diagrama que mostra todas as possíveis relações lógicas entre uma coleção finita de diferentes conjuntos.

quanto na componente política. Os funcionários da Secretaria de Planejamento, por exemplo, criam argumentos para convencer os atores políticos, atuam ativamente na pactuação de coalizões e ajudam a formatar mecanismos de participação social.

4.2.1 Dimensão técnico-administrativa

A primeira dimensão do modelo relaciona-se à capacidade de governo, descrita por Matus (1996). Nesse sentido, deve ser compreendida como o acervo de técnicas, métodos, práticas de trabalho e habilidades da burocracia para conduzir o processo de planejamento governamental (MATUS, 1996). Neste trabalho, esta dimensão contempla não apenas o elemento humano, mas igualmente o conjunto de instrumentos normativos editados, os órgãos que dispõem de alguma autoridade no processo, bem como os recursos administrativos e tecnológicos utilizados na formulação e na gestão do plano.

Diferentemente da acepção utilizada pela literatura de tradição weberiana⁷⁵, a componente técnico-administrativa neste trabalho não faz alusão a um corpo burocrático impessoal e plenamente autônomo. Entende-se o planejamento governamental como um processo de natureza eminentemente interativa, desenvolvido por diversos atores com interesses e motivações distintos (MATUS, 1996). Assume-se, portanto, que a dimensão técnico-administrativa também englobe aspectos de inter-relação entre os sujeitos, o que evidencia a natureza intercondicionante das dimensões.

Em nível indicativo, mais concreto, a dimensão técnico-administrativa pode ser identificada por três elementos: marco legal-institucional; recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação; recursos tecnológicos disponíveis e dedicados (instrumentos de coleta de dados, sistemas de informação, sistemas de comunicação, etc).

⁷⁵ Cingolani (2013) afirma que, na perspectiva de tradição weberiana, duas características ganhavam centralidade: a monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de um corpo de servidores públicos profissional, permanente e insulado (CINGOLANI, 2013, p. 4).

4.2.2 Dimensão político-relacional

Esta componente vincula-se à governabilidade do sistema, conforme denominação de Matus (1996). Para ele, a governabilidade é a relação entre as variáveis que um ator controla e as que ele não controla. Quanto maior for o número das primeiras, maior a sua liberdade de ação e, por consequência, a governabilidade do sistema. Em última análise, expressa o poder de que determinado ator dispõe para realizar seu projeto (MATUS, 1996).

Como compreendida neste trabalho, a componente político-relacional refere-se aos mecanismos de coordenação entre áreas governamentais, às formas de inter-relação entre Poderes e à construção de coalizões de apoio para possibilitar a formulação e a gestão do plano. Uma vez que o PPA é um plano intersetorial, seu processo deve, em alguma medida, incorporar a participação das diversas secretarias municipais. Além disso, por se tratar concretamente de uma lei, há de passar pela análise e aprovação do Poder Legislativo. Essa dimensão das capacidades, portanto, diz respeito aos mecanismos utilizados para incluir, envolver e mobilizar atores políticos e sociais no processo de formulação do plano.

No que tange ao envolvimento de grupos da sociedade civil, vale tecer uma consideração. Embora seja promovida constitucionalmente, a participação social direta não é elemento inviabilizador da formulação do plano. Diferentemente do envolvimento das secretarias municipais com seus programas e projetos específicos e da aprovação pela câmara municipal, a inexistência de canais de participação direta não impossibilita a formulação e a aprovação de um PPA. Significa dizer que essas capacidades podem existir e influenciar o processo de planejamento governamental ou podem muito bem não existir.

No sentido aplicado, o fator de participação na dimensão político-relacional aproxima-se de uma ideia de construção coletiva do projeto de governo. Sem refutar por completo a noção de que o processo de planejamento seja fundamentalmente uma luta de interesses, em que cada ator procura fazer prevalecer o seu plano sobre os demais, a dimensão político-relacional das capacidades estatais adotada aqui incluirá uma perspectiva diversa. Admitir-se-á que o processo pode ser colaborativo, ao menos em teoria. Idealmente, busca-se não somente induzir os demais atores a aderir ao seu plano, mas principalmente construir canais de participação e colaboração social de maneira a se formular um projeto que represente, em certa

medida, a expressão das prioridades coletivas⁷⁶. De Toni (2014) defende essa ideia asseverando que os processos de planejamento governamental são participativos tanto quanto maior for o grau de empoderamento da vontade dos participantes. Nesse sentido, a dimensão político-relacional adquire conotações de participação social, em conformidade com a noção de internalização das interações sociais nas ações do Estado⁷⁷. Deseja-se verificar que canais de participação foram criados (se os houve) e que influência efetivamente exerceram nos processos de formulação e gestão do plano.

Em nível indicativo, a dimensão político-relacional pode ser evidenciada por: instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias; empoderamento político do processo de planejamento governamental; canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; mecanismos de interação entre a burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político-representativo.

4.2.3 Dimensão fiscal

Por fim, a dimensão fiscal do quadro teórico será aqui adotada por duas razões. Em primeiro lugar, porque o processo de planejamento demanda recursos (humanos, organizacionais e tecnológicos). Parece razoável, por isso, olhar para a capacidade financeira de que um governo dispõe para desenvolver tal processo. Esse aspecto adquire indubitável relevância quando se analisa o planejamento em lócus municipal, considerado o quadro de dependência financeira da maior parte dos municípios brasileiros⁷⁸. Ele se relaciona diretamente ao grau de autonomia do ente para levar adiante projetos próprios⁷⁹. Eis a primeira razão.

⁷⁶ Olenscki et al. (2017) consideram que o PPA pode ser um instrumento de fortalecimento da participação social na elaboração do quê e do como fazer, e servir como gerador de expectativas e controle sociais.

⁷⁷ Ver a concepção de capacidades relacionais, no item 3.2.3.

⁷⁸ Segundo Antinarelli (2012), “uma pequena parte dos municípios brasileiros tem sido capaz de obter suas receitas próprias, acabando por depender, em alguns casos, quase que exclusivamente dos repasses advindos de outras esferas governamentais”.

⁷⁹ Azevedo e Aquino (2014, p. 9) argumentam que “o tamanho do orçamento de alguns municípios pode ajudar a explicar a dificuldade de constituir uma equipe de planejamento com dedicação exclusiva à essa atividade, visto que uma equipe dedicada e qualificada requer recursos financeiros que os pequenos municípios não possuem, e não existem auxílios financeiros (Federal ou Estadual) para o desenvolvimento desses setores”. Grin (2016) analisa a autonomia municipal no campo da gestão financeira e argumenta que essa independência segue sendo um desafio por conta da desigualdade

O segundo motivo diz respeito ao papel que o planejamento pode exercer na racionalização do gasto público⁸⁰. O plano plurianual, sendo um instrumento orientador dos gastos do governo, guarda ascendência na organização das despesas, na deliberação dos remanejamentos e contingências, etc. Nesse ponto, questiona-se que influência podem exercer as capacidades fiscais na formulação e gestão do plano com vistas a efetivar o projeto de governo? Em outras palavras, deseja-se descobrir de que forma as possibilidades de arrecadação impactam a alocação dos recursos e a priorização de projetos, considerada a função decisiva que o PPA detém sobre as despesas públicas. Desses dois raciocínios nasce a ideia de se inserir uma componente fiscal entre as dimensões do quadro teórico.

No nível indicativo, ela pode ser evidenciada por: recursos orçamentários dedicados ao órgão de planejamento governamental e recursos orçamentários dedicados aos projetos estratégicos incluídos no plano. De todo o exposto, o quadro conceitual fica formatado conforme a figura a seguir.

de condições de desenvolvimento e de capacidade de extração de recursos locais (GRIN, 2016, p. 102).

⁸⁰ Determinado segmento da literatura relaciona as capacidades fiscais à eficiência do gasto público. “By the mid-1800s, most European states had achieved modern levels of extractive and productive capabilities, implying that they could gather large tax revenues and effectively channel funds toward non-military public services. We argue that these critical improvements in state capacity had strongly positive performance effects” (DINCECCO; KATZ, 2012, p.3).

Figura 7 - Quadro conceitual de análise das capacidades estatais no processo de planejamento governamental

Fonte: Elaborado pelo autor.

5 A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE OSASCO

A subdivisão deste capítulo está organizada de forma a favorecer uma descrição mais inteligível do processo de planejamento governamental no município de Osasco. Como mencionado em seções precedentes, o marco temporal inicial desta descrição e da análise subsequente será estabelecido no período de criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Essa escolha não significa que sejam desconsiderados os fatores que anteriormente influenciaram a série de fenômenos aqui descrita. Com efeito, alguns desses fatores serão mencionados ao longo da descrição e da análise posterior.

O marco final deste estudo será delimitado pelo processo de formulação do PPA 2018-2021, desenvolvido ao longo do primeiro semestre e do início do segundo semestre de 2017. A opção pelo fechamento da análise após a formulação do plano, não adentrando o seu período de gestão propriamente dita, igualmente não se deve ao acaso. São duas as razões pelas quais este trabalho termina ali: primeiramente, o processo de gestão não havia ainda sido iniciado durante metade do período de pesquisa, estando, no momento de apresentação deste trabalho, em plena execução. Se tivesse optado por incluir a gestão do plano, teria à disposição somente um quarto do seu período de vigência, o que, possivelmente, não me permitiria coletar dados suficientes para realizar uma análise satisfatória. Mais ainda, incluir o período de vigência do plano, até o início de 2019, adicionaria elementos a um trabalho já extenso. Esse fato acarretaria perder em aprofundamento o que se ganha em extensão. Por esses dois motivos é que o período estudado corresponde ao ciclo inteiro do PPA 2014-2017 seguido da formulação do PPA 2018-2021.

O presente capítulo, portanto, está organizado de maneira a mais claramente dispor em sequência as principais etapas do período em análise. O seu preâmbulo consiste em uma breve exposição de dados socioeconômicos e territoriais do município de Osasco, no subcapítulo 5.1. *Contextualização do caso em análise: dados gerais do município de Osasco*. Em seguida, inicia-se a descrição propriamente dita do processo de planejamento governamental. O subcapítulo 5.2. *A Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)* contém um relato dos momentos inaugurais da secretaria, relacionando os principais atores envolvidos na sua criação, assim como as principais motivações para tal. Tratou-se do primeiro

passo para a construção de um modelo de gestão baseado em resultados, como o afirmam Mancini, Guerra e Cazzuni (2015).

A terceira subdivisão do capítulo, 5.3. *O ciclo do PPA 2014 - 2017 do município de Osasco: iniciando a trajetória*, é dedicada à descrição do processo de formulação e de gestão daquele plano. Subdivido em sete seções que juntas apresentam quadro completo desse esforço inicial. Menção especial cabe à seção devotada à participação da consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Optou-se por incluí-la neste subcapítulo por uma simples razão: o contrato de prestação de serviços foi firmado e se encerrou dentro do período aqui relatado. Alguns consultores da FGV atuaram na formulação do plano seguinte, porém como contratados autônomos. Esses e outros detalhes do envolvimento da fundação são expostos no item mencionado. Dedico ainda uma seção ao exame de determinados elementos do conteúdo do plano os quais, de certa forma, refletem as escolhas adotadas na sua formulação.

O capítulo é encerrado com a formulação do PPA 2018-2021, em seis itens de descrição das etapas do processo e outro de análise do conteúdo do plano. Trata-se, portanto, da base em que se suporta este estudo de caso, embora ele não se restrinja a este capítulo. Isso porque não me dedicarei aqui a analisar as capacidades estatais, mas prioritariamente a descrever a experiência, em seus elementos constitutivos, tão detalhadamente quanto me seja possível. Na unidade seguinte, concluo essa tarefa ao integrar os produtos dos dois capítulos precedentes em uma aplicação do modelo ao caso em análise.

5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO EM ANÁLISE: DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE OSASCO

Para apresentar a realidade econômico-social e territorial do município, serão utilizadas as categorias da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE) com algumas adaptações. São elas: (i) território e população; (ii) economia, trabalho e renda; (iii) educação; (iv); saúde; (v) meio ambiente. Adicionalmente, incluirei um sexto item de caracterização do aparato administrativo do município.

Utilizo primordialmente dados do anexo II do PPA 2018-2021, Diagnóstico Estratégico, embora algumas de suas tabelas contenham erros que, no entanto, não prejudicam a análise. Todos esses erros são identificados nas notas de rodapé. Faço

essa opção de fonte documental por ali serem apresentados dados comparativos com a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e o Estado de São Paulo.

5.1.1 Território e População

Tabela 5 - Indicadores gerais de Território e Demografia

Território e População	Ano	Município	RMSP	ESP
Área (em km ²)	2017	64,954	7.946,96	248.222,00
População	2016	694.844	21.242.939	44.396.484
Densidade Demográfica (habitantes/km ²)	2016	10.721,16	2.673,09	180,28
Taxa Geométrica de Crescimento Anual – 2010/2016 (em % a.a.)	2010	0,7	1,3	1,3
Índice de Envelhecimento (em %)	2016	42,2	45,8	50,3
Razão de Sexos	2016	92,7	92,4	94,8
Razão de Dependência	2016	47,7	49	49,4
Taxa bruta de natalidade - em ‰	2015	14,8	15,65	14,62
Taxa de mortalidade infantil (neonatal)	2015	6,36	7,47	7,56
Taxa de fecundidade total	2015	1,9	1,85	1,76

Fonte: Adaptado do PPA 2018-2021 do município de Osasco.

Inicialmente distrito do município de São Paulo, Osasco adquiriu sua emancipação político-administrativa em 1962, quando foi elevado à categoria de município. Seu desenvolvimento urbano baseou-se em altas taxas de crescimento vegetativo e intenso fluxo de migrantes de diversas regiões do país (OSASCO, 2017). Situado na porção oeste da Grande São Paulo, ou Região Oeste Metropolitana de São Paulo (ROMSP), Osasco tem 100% do seu território em zona urbana, área total de 64,954 km² e população residente de 694.844 habitantes, o que o torna o 28º município mais populoso do Brasil e 7º do Estado de São Paulo⁸¹. Possui densidade demográfica de 10.721,16 habitantes/km², que lhe confere o 5º lugar no ranking brasileiro (OSASCO, 2017). O município possui ainda taxa geométrica de crescimento anual⁸² (0,7% a.a.), taxa bruta de natalidade (14,8‰) e de mortalidade infantil (6,36) mais baixas do que as correspondentes da Região Metropolitana e do Estado de São Paulo (OSASCO, 2017).

⁸¹ A classificação do município de Osasco é dada pelas estimativas da população residente no Brasil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018.

⁸² Crescimento populacional do município entre 2010 e 2016.

A análise comparativa da pirâmide etária permite verificar um perfil muito semelhante ao do Estado de São Paulo, com proporção ligeiramente maior de crianças e adultos até 44 anos e menor de adultos acima de 45 anos e idosos. A razão de dependência⁸³ e o índice de envelhecimento⁸⁴ do município são menores do que as da região metropolitana e do estado, o que simboliza uma população mais adulta e jovem, comparativamente.

Figura 8 - População por sexo, segundo os grupos de idade (Osasco x Estado de São Paulo)

Fonte: Elaborado pelo autor (Censo Demográfico 2010 – IBGE).

5.1.2 Economia, Trabalho e Renda

Tabela 6 - Indicadores gerais de Desenvolvimento Urbano, Social, Econômico e Trabalho

Desenvolvimento	Ano	Município	RMSP	ESP
PIB Total (Em milhões de reais correntes)	2014	58.566	1.022.800	1.858.200
PIB per Capita (Em reais correntes)	2014	84.478	48.859	42.198
Percentual das receitas oriundas de fontes externas (Em %)	2015	45,9	-	
Participação dos Empregos Formais da Indústria no Total de Empregos Formais (Em %)	2015	11,60%	14,33%	19,30%
Participação dos Empregos Formais da Construção no Total de Empregos Formais (Em %)	2015	4,39%	5,20%	4,70%
Participação dos Empregos Formais do Comércio no Total de Empregos Formais (Em %)	2015	27,91%	18,54%	19,97%

⁸³ Percentual da população de menos de 15 anos e da população de 65 anos e mais (população dependente) em relação à população de 15 a 64 anos (população potencialmente ativa).

⁸⁴ Razão entre a população de 65 anos ou mais de idade em relação à população total.

Participação dos Empregos Formais dos Serviços no Total de Empregos Formais (Em %)	2015	56,07%	61,73%	53,58%
Proporção de empregados com carteira assinada	2016	70,6%	66,1%	61,4%
Taxa de desemprego aberto	2016	15,1%	14,0%	12,8%
Taxa de desemprego aberto de jovens	2016	25,9%	25,4%	-
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	2010	0,776	-	0,783

Fonte: Adaptado do PPA 2018-2021 do município de Osasco.

Em 2014, o Produto Interno Bruto de Osasco atingiu o valor aproximado de 58,57 bilhões de reais. Esse PIB posiciona o município em segundo lugar no ranking estadual e em oitavo lugar no ranking nacional⁸⁵. O valor per capita, por sua vez, alcançou R\$ 84.478, duas vezes superior ao equivalente estadual. Quase 46% das receitas de município provêm de fontes externas. Com relação ao trabalho, dos 177 mil postos de empregos formais em 2014, 56,07% eram ocupados em Serviços, 27,91% no Comércio, 11,6% na Indústria e 4,39% na Construção⁸⁶. A proporção de empregados com carteira assinada (70,6%), em 2016, foi maior do que as correspondentes da região metropolitana e do estado (66,1% e 61,4%, respectivamente). A taxa de desemprego aberto, contudo, foi ligeiramente mais alta no mesmo ano do que as comparadas (15,1% em Osasco contra 14% na RMSP e 12,8% no Estado de São Paulo).

O rendimento médio do trabalhador osasquense em 2015 foi de R\$ 2.667,80, de acordo com o documento do PPA 2018-2021. Setorizado, o rendimento médio da Indústria é o mais alto (R\$ 3.057,70), e o da Agropecuária o mais baixo (R\$ 1.311,09). Finalmente, o IDH do município (0,776), inferior ao índice estadual (0,783), o classifica na 83ª posição no Estado de São Paulo. De forma geral, o município apresenta dados de Economia, Trabalho e Renda muito semelhantes aos das unidades comparadas.

Tabela 7 - Rendimento médio bruto anual, no trabalho principal, por setores econômicos (2015)

Grandes Setores - IBGE	Renda Média Nominal	Massa de Renda
Indústria	3.057,70	60.071.521,60

⁸⁵ A tabela original inserida no PPA 2018-2021 contém um erro de ordem de grandeza. O PIB de Osasco é da ordem de bilhões de reais e não de milhões como está anotado no documento. A tabela inserida neste trabalho está corrigida.

⁸⁶ Os percentuais não totalizam 100%. Como os valores somam 99,7%, suponho que se trata de erros de arredondamento dos números e da omissão da categoria agropecuária.

Construção Civil	1.935,64	14.385.674,35
Comércio	1.965,64	92.919.614,90
Serviços	2.819,67	267.772.580,67
Agropecuária	1.311,09	69.487,53
Total	2.569,65	435.218.879,05

Fonte: Adaptado do PPA 2018-2021 do município de Osasco.

5.1.3 Educação

Tabela 8 - Indicadores gerais de Educação

Educação	Ano	Município	RMSP	ESP
População matriculada em creches da rede pública	2016*	14.924*	166.734	516.682
População matriculada em pré-escolas da rede pública	2016*	13.441*	389.814	846.799
População matriculada nos anos iniciais do Ensino Fundamental regular da rede pública	2015	39.779	1.139.124	2.385.819
População matriculada nos anos finais do Ensino Fundamental regular da rede pública	2015	27.268	902.634	1.909.425
População matriculada no Ensino Fundamental EJA da rede pública	2015	2.451	99.634	192.518
Crianças em fila de espera por creche da rede pública	2016	9.350	-	-
Número médio de alunos de creche por turma da rede pública	2015	22,4	16,2	16,4
Número médio de alunos de pré-escola por turma da rede pública	2015	22,4	27,2	23,3
Proporção de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental da rede pública com proficiência nível 1 ou 2 em escrita	2014	15,47	13,27	12,03
Proporção de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental da rede pública com proficiência nível 1 ou 2 em leitura	2014	45,02	41,36	40,40
Proporção de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental da rede pública com proficiência nível 1 ou 2 em matemática	2014	48,81	40,49	38,35
Índice Desenvolvimento Educação Básica (IDEB), anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública	2015	5,9	6,1	6,2
Índice Desenvolvimento Educação Básica (IDEB), anos finais do Ensino Fundamental da rede pública	2015	4,3	4,5	4,7

Fonte: Adaptado do PPA 2018-2021 do município de Osasco.

*Nota: Os valores constantes para Osasco foram informados pela Secretaria Municipal de Educação a partir do Sistema de Gestão Educacional (GED) e referem-se a 2016. Por sua vez, os valores relativos à RMSP e ao Estado são derivados do Censo Escolar, 2015.

É na área da Educação que Osasco mais fica aquém na comparação. Em 2016, o número de crianças em fila de espera por creche da rede pública em Osasco era de 9.350. O número médio de alunos de creche por turma de rede pública (22,4 em 2015) era consideravelmente mais alto do que aqueles da região metropolitana (16,2) e do estado (16,4). Na pré-escola, Osasco (22,4) levava ligeira vantagem (27,2 para a RMSP e 23,3 para o Estado de São Paulo). Quanto à proficiência dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental em escrita, leitura ou matemática, Osasco apresentou resultados inferiores à região metropolitana e ao estado, no ano de 2014⁸⁷. Em leitura, exibe o maior percentual de alunos no nível 1 e o menor percentual de alunos no nível 4. Em escrita, o município também apresenta maiores percentuais no nível 1. No extremo oposto (nível 4), entretanto, Osasco (18,5%) tem desempenho superior à RMSP (17,7%), mas inferior à média do estado (20,0%). No quesito matemática, de forma semelhante, Osasco apresenta os maiores percentuais no primeiro nível e os menores no último.

Por fim, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental da rede pública, foi mais baixo do que os correspondentes em 2015. Osasco atingiu a meta para os anos iniciais (IDEB 5,9 e meta 5,8), mas ficou aquém para os anos finais (IDEB 4,3 e meta 5,0). Esse desempenho classifica o município na 459ª e 585ª colocações no Estado de São Paulo para os anos iniciais e finais, respectivamente⁸⁸.

5.1.4 Saúde

Tabela 9 - Indicadores gerais de Saúde

Saúde	Ano	Município	RMSP	ESP
Cobertura populacional por equipes da atenção básica	2015	44,61	45,73	55,76
Leitos SUS (Por mil habitantes)	2015	0,87	1,12	1,30
Proporção de cidadãos que costuma procurar atendimento de saúde na rede pública do município (Em %)	2016	72,59	-	-

⁸⁷ Dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA-INEP), de 2014. O nível 1 corresponde à mais baixa proficiência.

⁸⁸ IBGE Cidades.

Proporção de internações por condições sensíveis à atenção básica	2015	16,62	14,04	15,66
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2016	13,61	11,35	11,10
Taxa de mortalidade prematura (<70 anos) pelo conjunto de doenças crônicas não transmissíveis (Por cem mil)	2016	390,76	343,36	332,72
Média da avaliação da Saúde Pública (Escala 0 a 10)	2016	3,00	-	-
Média da avaliação geral do atendimento nas UBS (Escala 0 a 10)	2015	7,49	-	-
Média da avaliação geral do atendimento nos serviços de urgência e emergência (UPA ou PS) (Escala 0 a 10)	2015	7,19	-	-
Média da avaliação geral do atendimento no Hospital Central (Escala 0 a 10)	2016	8,15	-	-

Fonte: Adaptado do PPA 2018-2021 do município de Osasco.

Na Saúde, o município também exibe índices inferiores. Um dos indicadores da capacidade de oferta de saúde é a cobertura populacional estimada pelas equipes da atenção básica. Utilizando o valor de referência de 2.000 habitantes atendidos por equipe, contando com 155 equipes, a população coberta de Osasco é de 310.000 ou 44,61% do total de munícipes (OSASCO, 2017). Comparativamente, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e o estado dispõem de cobertura superior (45,73% e 55,76%, respectivamente). A razão do número de leitos SUS por mil habitantes é de 0,87 em Osasco, enquanto nos demais entes comparados é superior à unidade (1,12 na RMSP e 1,30 no estado). Considerando apenas a população SUS dependente, a razão de Osasco sobe para 1,73 leitos por mil habitantes e no estado para 2,26 (OSASCO, 2017). Aproximadamente 72,6% dos cidadãos osasquenses costumam procurar atendimento de saúde na rede pública municipal.

No que tange às condições de saúde da população e geral, Osasco apresenta valores mais precários do que as unidades comparadas. A proporção de internações por condições sensíveis à atenção básica, a taxa de mortalidade infantil e a taxa de mortalidade prematura pelo conjunto de doenças crônicas não transmissíveis são todas mais elevadas, na comparação, do que as correspondentes da RMSP e do estado. Por fim, a avaliação da saúde pública pela população foi apreendida por pesquisas contratadas pela prefeitura. Os resultados indicaram avaliação “ruim” da saúde pública como um todo (média 3) e “boa” quanto ao atendimento (médias, 7,49, 7,19 e 8,15 para atendimentos em UBS, UPA ou OS e no Hospital Central). A incoerência aparente, segundo o documento do PPA 2018-2021, talvez seja

explicada pela carência de cobertura. Ao ser interpelada sobre a saúde em geral, sem referência a uma experiência imediata, a população possivelmente responde se baseando na dificuldade de receber atendimento. Uma vez atendida, entretanto, em média aprova o serviço (OSASCO, 2017).

5.1.5 Meio Ambiente

Tabela 10 - Indicadores gerais de Meio Ambiente e Sustentabilidade

Meio Ambiente e Sustentabilidade	Ano	Município	RMSP	ESP
Número de bairros (total ou parcial) atendidos pela coleta seletiva	2014	26	-	-
População coberta pela coleta seletiva (Em %)	2014	34,7	-	-
Material reciclável coletado sobre o total de material coletado na cidade (Em %)	2014	14,93	-	-
Escolas municipais que realizam separação de resíduo reciclável (Em %)	2015	2,22	6,68	10,5
Índice de coleta de esgoto	2015	57,19	56,95	77,57
Índice de tratamento de esgoto	2015	41,84	54,55	84,52
Domicílios Particulares Permanentes com esgoto a céu aberto (Em %)	2010	8,77	5,33	3,88
Domicílios com lixo acumulado nos logradouros (Em %)	2010	9,67	4	4,99
Domicílios em área não arborizada (Em %)	2010	18,21	24,95	17,85
Emissão de CO ₂ por habitante/ano a partir da venda de combustíveis líquidos (em quilogramas por ano)	2014	1.106	952	1.314

Fonte: Adaptado do PPA 2018-2021 do município de Osasco.

Os indicadores de meio ambiente e sustentabilidade em Osasco apresentam também uma realidade mais deficiente do que a média da região metropolitana e do estado. Pouco mais de 40% dos bairros do município (26) são atendidos por coleta seletiva total ou parcial, o que representa 34,7% da população (OSASCO, 2017). O percentual de material reciclável sobre o total de material coletado na cidade equivale a 14,93%. Mesmo os ambientes sob a manutenção do poder público, como as escolas públicas municipais, apresentam percentual comparativamente baixo de

coleta seletiva (2,22% em Osasco contra média de 6,68% na RMSP e 10,5% no estado).

A cobertura de coleta de esgoto atinge 57,19% de toda a geração do município, valor similar ao da Região Metropolitana de São Paulo (56,95%) e inferior ao observado na média do estado (77,57%). Do esgoto coletado, Osasco trata somente 41,84%, o que equivale, no total, a 23,93% de todo o esgoto produzido no município (OSASCO, 2017). Essas estatísticas são complementadas pelos dados de domicílios com esgoto a céu aberto⁸⁹: 8,77% em Osasco, média de 5,33% na RMSP e de 3,88% no estado. Os domicílios com lixo acumulado nos logradouros atingem o percentual de 9,67 em Osasco, quase duas vezes maiores que a média da região metropolitana (4%) e do Estado de São Paulo (4,99%).

No que tange à arborização, 18,21% dos domicílios de Osasco situam-se em área não arborizada, enquanto o valor sobe para 24,95% na RMSP e desce para 17,85% no estado. Por fim, o município exhibe dados de emissão de CO₂ por habitante (1.106 kg/ano) mais elevados do que a região metropolitana (952 kg/ano) e inferiores à média do estado (1.314 kg/ano).

5.1.6 Gestão Municipal

Tabela 11 - Indicadores gerais de Modernização da Gestão, Transparência e Democracia

Modernização da Gestão, Transparência e Democracia	Ano	Município	RMSP	ESP
Receita total (Em bilhões de reais)	2015	1,851	26,656	192,9
Despesa total (Em bilhões de reais)	2015	1,974	26,549	192,1
Resultado Orçamentário (Em bilhões de reais)	2015	-0,123	0,107	0,792
Dívida Consolidada Líquida (Em bilhões de reais)	2015	1,145	-	235,6
Dívida Consolidada Líquida x Receita Corrente Líquida (Em %)	2015	67,11	-	167,84
Gasto com Pessoal x Receita Corrente Líquida (Em %)	2015	46,51	-	46,28
Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (A, B+, B, C+, C)	2015	C+	B	B

⁸⁹ Dados de domicílios com quadra regular. O percentual mencionado não contabiliza a maioria dos domicílios localizados em favelas, onde o loteamento é muitas vezes inexistente, não sendo possível delimitar quadras com precisão (OSASCO, 2017).

I-GOV TI (A, B+, B, C+, C)	2015	B	B	C+
I-Planejamento (A, B+, B, C+, C)	2015	C	C	C+
I-Fiscal (A, B+, B, C+, C)	2015	B	B	B
Índice Nacional de Transparência (0 a 10)	2016	0,20	6,10	5,75

Fonte: Adaptado do PPA 2018-2021 do município de Osasco.

Em 2015, a receita total do Município de Osasco, a preços correntes, foi de R\$1,851 bilhões. A despesa total registrou o montante R\$ 1,974 bilhões, resultando em um déficit orçamentário de R\$ 123 milhões. As transferências constitucionais representam a parcela mais expressiva da receita total do município (50% em 2015) (OSASCO, 2017). A dívida consolidada líquida do município (1,145 bilhões de reais) representou 67,11% da receita corrente líquida (RCL) em 2015. O gasto com pessoal, por sua vez, correspondeu a 46,51% da RCL.

Em 2015, Osasco e a região metropolitana receberam nota B (efetiva) no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)⁹⁰. Comparativamente, o estado de São Paulo recebeu nota média C+ (em fase de adequação). Na dimensão do planejamento (I-Planejamento)⁹¹, Osasco recebeu nota C (baixo nível de adequação). Comparativamente, o Estado de São Paulo obteve nota média C+ (em fase de adequação) e a região metropolitana a nota média C (baixa adequação). Quanto ao desempenho da gestão fiscal (I-Fiscal)⁹², Osasco empatou com a RMSP e o estado, todos recebendo nota B (OSASCO, 2017). Finalmente, o município obteve avaliação 0,20 no Índice Nacional de Transparência⁹³, ocupando a 637ª posição no Estado de São Paulo, muito abaixo das médias da região metropolitana (6,10) e do estado (5,75).

⁹⁰ Elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Entre as dimensões apuradas está a Governança da Tecnologia da Informação (I-GOV TI), cujos indicadores são: divulgação de processos licitatórios na internet; compras eletrônicas; treinamento de funcionários para utilização de sistemas e softwares; existência de legislação sobre acesso à informação; existência de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação; e outros (OSASCO, 2017).

⁹¹ Composta por componentes de coerência entre resultados dos indicadores e as metas das ações; confronto entre o resultado físico e os recursos financeiros; percentual de alteração do planejamento inicial; taxa de execução dos investimentos previstos em planejamento; pontualidade na entrega das peças de planejamento (PPA, LOA, LDO), entre outros (OSASCO, 2017).

⁹² Os indicadores são: receita e despesa; execução orçamentária; restos a pagar; despesas com pessoal; resultado financeiro; pagamento de precatórios; transparência; dívida ativa, entre outros (OSASCO, 2017).

⁹³ Entre os itens avaliados, destacam-se: portal eletrônico de transparência; disponibilização de informações orçamentárias; licitações e contratos; prestação de contas; serviço de informações ao cidadão; divulgação da estrutura da prefeitura e forma de contato; divulgação de remuneração individualizada; divulgação de hospedagens e passagens por nome de favorecido (OSASCO, 2017).

De acordo com os dados da Relação Anual de Indicadores Sociais (RAIS/MTE), em 2015, o município de Osasco contava com 17.655 servidores municipais do Poder Executivo. Essa quantidade equivale a 26 funcionários públicos para cada 1 mil habitantes. A relação é bastante superior ao conjunto dos municípios da região metropolitana, que registram 15 funcionários para cada 1 mil habitantes em média. Por sua vez, a idade média do servidor público de Osasco é 46 anos, colocando o município em 3º lugar entre os quadros de funcionários mais envelhecidos da RMSP. Contrariamente, o tempo médio de emprego, no caso de Osasco, é de 7 anos, enquanto na média dos municípios da RMSP é de 11 anos. O município ocupa a 8ª pior posição em permanência no emprego entre os 39 municípios da RMSP. Entre as possíveis causas da alta rotatividade está a remuneração nominal do agente público. No município de Osasco, o salário médio é de R\$ 2.528,11, enquanto na RMSP o valor atinge R\$ 3.724,50. Considerando os 39 municípios da região metropolitana, Osasco ocupa a 15ª posição entre as piores remunerações. Por fim, quanto à escolaridade, pouco mais de 43% dos servidores cursou ensino superior contra 56,2% dos municípios metropolitanos (OSASCO, 2017).

5.2 A SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

A ideia de incluir uma Secretaria de Planejamento e Gestão na estrutura administrativa da Prefeitura de Osasco teve como um de seus principais promotores o próprio prefeito, o engenheiro Antônio Jorge Ferreira Lapas. Nascido no município que o elegeu em 2012 para o cargo máximo do Poder Executivo, Jorge Lapas se formou em Engenharia Civil e acumulou experiência no serviço público desde a década de 1980. Inicialmente na Prefeitura de Osasco, como engenheiro civil, ingressou na Prefeitura de São Paulo em 1991, onde atuou como Coordenador de Obras e Infraestrutura da Subprefeitura da Capela do Socorro e, logo depois, da Subprefeitura de Parelheiros. No início da gestão de Emídio de Souza como prefeito de Osasco, em 2005, foi convidado a ocupar o cargo de Secretário de Obras e, em 2007, o de Secretário de Governo. Após o término do segundo mandato de Emídio,

Lapas candidatou-se pela primeira vez a um cargo político e foi eleito prefeito do município de Osasco em outubro de 2012, com 60,03% dos votos válidos⁹⁴.

Acumulando experiência de vários anos na Prefeitura Municipal de Osasco, Lapas, a quem se atribui um perfil técnico acentuado, optou por ir além das inovações dos governos anteriores e patrocinar uma agenda de transformação da gestão pública. Decidiu elevar o tema da gestão à primeira importância, ao articulá-lo ao planejamento em uma nova secretaria municipal. E, ao mesmo tempo, aceitou enfrentar resistências e dificuldades inerentes à mudança de métodos de trabalho, de culturas enraizadas e de micropoderes instalados internamente à máquina municipal (GUERRA et al., 2016). De acordo com Pellicci e Martello Junior (2016), o então prefeito recém-eleito buscou estimular uma sistemática de gestão municipal baseada em princípios da Gestão por Resultados, promovendo a integração das ações de governo e impulsionando o planejamento estratégico.

Muito embora a vontade do prefeito Lapas tenha sido o elemento principal no anteparo político que possibilitou a criação da futura Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, ele não esteve sozinho na promoção da ideia. A então Secretária de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI), Dulce Helena Cazzuni, foi também uma das primeiras defensoras da proposta. Dulce acumulava experiência de mais de uma década na pasta de SDTI e foi convidada a ocupar o posto máximo na nova estrutura. A ela se juntou o economista Alexandre Lalau Guerra, que assumiu a secretaria-adjunta do órgão. Outros servidores do médio e alto escalão, notadamente uma equipe de técnicos da Secretaria de Finanças (SF), sob a coordenação do então secretário-adjunto de Finanças, igualmente deram a sua parcela de contribuição para a materialização da nova secretaria, oferecendo sugestões sobre as funções e atribuições que poderiam ser inseridas no texto final da lei de criação.

O intuito principal era de avançar na capacidade de planejar as ações e monitorar os projetos, a fim de alcançar melhores resultados (GUERRA et al., 2016). Para atingir esses objetivos, seria necessário organizar um amplo planejamento integrado das políticas públicas e instituir uma cultura de monitoramento e avaliação contínua das ações, centralizando informações essenciais sobre a atuação dos diversos órgãos municipais. Até então, as ações das secretarias municipais eram

⁹⁴ <https://www.osasconoticias.com.br/biografia-jorge-lapas-653.html>

realizadas sem integração - de maneira isolada - e as informações sobre elas insuficientemente registradas. Esses problemas se refletiam em lentidão dos processos de tomada de decisão e em recorrentes perdas de prazos e de oportunidades de financiamento por outras esferas de governo (ALVARES, 2018). Segundo o Entrevistado nº 8, “faltava alguma instituição que centralizasse as informações, que desse um elo melhor das políticas públicas”. O próprio prefeito afirmou essa necessidade em entrevista

Por ser um funcionário de carreira e conhecer a administração pública por muitos anos, eu sempre senti dificuldade de ter um controle centralizado dos projetos. Cada secretaria, em geral, cuida um pouco da sua área e não há preocupação de ter informações gerais (ALVARES et al., 2016, p. 84).

Além da necessidade de aprimorar a capacidade de planejamento e gestão, um outro motivo estimulava o prefeito a criar a secretaria. Historicamente, a Secretaria Municipal de Finanças (SF) tinha “voz” em quase todas as decisões importantes e acumulava considerável influência no processo deliberativo, entre outros motivos, pela relativa capacidade técnica de sua equipe. Segundo o ex-prefeito Jorge Lapas⁹⁵, em governos anteriores, o secretário de Finanças chegava a deliberar não somente pela existência ou ausência de recursos para realizar determinado projeto, mas também pela adequação do projeto ou a falta dela. Com efeito, segundo Lapas, o secretário por vezes decidia quais projetos eram prioritários em detrimento de outros. Ao exorbitar das suas atribuições, a Secretaria de Finanças incorporava uma autoridade que não lhe cabia no processo decisório. Uma das intenções de Lapas, portanto, era descentralizar as funções de Planejamento e Finanças, criando um órgão técnico que subsidiasse os processos decisórios e cobrasse dos secretários a realização das ações pactuadas.

A fim de atender a esse propósito, a Secretaria Municipal de Governo foi desmembrada em duas outras: a Secretaria de Relações Institucionais (SRI)⁹⁶, espécie de Casa Civil municipal, que deveria estabelecer diálogo com os parlamentares, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entre outros; e a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)⁹⁷, responsável por viabilizar o

⁹⁵ As informações deste trecho da dissertação foram obtidas em entrevista com o ex-prefeito Jorge Lapas.

⁹⁶ A Secretaria de Relações Institucionais (SRI) foi extinta pela lei complementar nº 339, de 09 de abril de 2018. A mesma lei complementar criou a Secretaria de Governo (SG).

⁹⁷ A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) sofreu uma reestruturação administrativa instituída na lei complementar nº 341, de 09 de abril de 2018.

modelo de gestão por resultados na prefeitura (MANCINI; GUERRA; CAZZUNI, 2015). As duas secretarias deveriam exercer atividades essencialmente distintas, segundo Lapas. A primeira herdaria as atribuições políticas. A segunda assumiria as funções técnicas e seria o braço direito do prefeito nesse âmbito de atuação.

5.2.1 As competências

Criada pela Lei Complementar nº 261, de 17 de maio de 2013, que dispõe também sobre a criação da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) e da Secretaria de Comunicação Social (SECOM); sobre a extinção da Secretaria de Governo (SG); e sobre a reorganização da estrutura interna da Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer (SEREL), a SEPLAG oficialmente englobava sob sua responsabilidade o seguinte rol de competências⁹⁸:

I - impulsionar e coordenar o processo de planejamento global, e promover a integração das ações de governo, estabelecendo as prioridades da Cidade e de sua população, considerando as complexidades da região, do entorno, e estimulando uma gestão pública qualificada em benefício do cidadão;

II - propor diretrizes e metas para o desenvolvimento econômico e social do Município de Osasco, a partir do mapeamento de demandas, da determinação de eixos estratégicos, da construção de indicadores, da elaboração de planos de intervenção e do acompanhamento da execução e reavaliação contínua do Plano Diretor;

III - realizar a função de assessoramento especializado ao Chefe do Poder Executivo e apoiar os órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de normas administrativas, planos, programas e ações;

IV - realizar a gestão dos planos de intervenção, diretrizes e ações estabelecidas, articulando, em nível central, a implementação de acordos firmados com as demais Secretarias, Órgãos e Entidades da Administração Municipal Direta e Indireta, monitorando e avaliando resultados, por meio de metas e indicadores oficiais;

⁹⁸ Lei complementar nº 261/2013, capítulo III, seção I.

V - monitorar e avaliar, em conjunto com as Secretarias, a execução física e financeira dos ajustes com o terceiro setor e com outras entidades, assim como com os demais entes federados, inclusive dos instrumentos pactuados, acompanhando os respectivos procedimentos, relatórios periódicos, indicadores e sistemas de controle oficiais.

VI - criar fluxos, sistemas de monitoramento e critérios de avaliação de desempenho da gestão municipal, a partir de indicadores, configuração de instrumentos de pacto de resultados e salas de situação;

VII - promover a qualificação de setores técnicos dos demais órgãos e entidades da Administração Municipal, de modo a articulá-los para o planejamento e a execução dos instrumentos de pactos de resultados;

VIII - coordenar, em articulação com a Secretaria de Finanças, a proposta do Plano Plurianual - PPA, acompanhar e avaliar sua execução e adequação ao desenvolvimento da Cidade, propondo eventuais ajustes, por intermédio da legislação pertinente;

IX - participar da elaboração e acompanhar a execução do orçamento da Administração Direta e Indireta do Município, supervisionar o gasto público e avaliar as metas físicas e financeiras dos planos e programas municipais, em articulação com a Secretaria de Finanças, propondo as alterações necessárias;

X - promover a articulação político-institucional com órgãos e entidades públicas de outras esferas da Federação;

XI - identificar recursos e fontes de financiamento, e propor programas e projetos que promovam o desenvolvimento do Município;

XII - celebrar e fomentar parcerias, contratos, inclusive de gestão, e/ou convênios com instituições públicas e da iniciativa privada, bem como do terceiro setor, sobremaneira com universidades, entidades científicas e de pesquisa, e com organismos internacionais, visando o apoio às suas ações;

XIII - apoiar as Secretarias para que criem mecanismos de participação e representação direta da sociedade civil, visando a colaboração dos diversos segmentos organizados e o controle social, no que concerne às políticas públicas desenvolvidas em cada Secretaria;

XIV - elaborar, em conjunto com as demais Secretarias e Órgãos Municipais, propostas de minuta de marcos legais, atinentes a programas e projetos estratégicos;

XV - promover a acessibilidade à informação;

XVI - desempenhar outras atribuições afins.

A ampla lista de competências formalizadas em ato normativo denota o papel que a SEPLAG deveria exercer no conjunto administrativo da prefeitura. Na visão dos atores que definiram a sua formatação, como órgão eminentemente técnico, a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão deveria coordenar o processo de planejamento em suas diversas instâncias, desde a proposição de diretrizes, objetivos e metas, ao monitoramento e à avaliação da execução. Ao órgão atribuíam-se ainda as funções de assessoramento especializado do Chefe do Poder Executivo; de apoio aos órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta, promovendo a qualificação dos seus setores técnicos; de promoção da articulação político-institucional com órgãos e entidades públicas de outras esferas da Federação, entre outras atribuições afins. No que tange ao PPA, cabia à SEPLAG coordenar, em articulação com a Secretaria Municipal de Finanças, a proposta do plano, acompanhar e avaliar sua execução e adequação ao desenvolvimento da cidade, propondo eventuais ajustes, por intermédio da legislação pertinente.

5.2.2 A Estrutura Administrativa

Com vistas a bem atender todas as atribuições que lhe foram delegadas, a secretaria deveria ser organizada em uma estrutura administrativa específica, estabelecida na seção II da lei complementar nº 261/2013. Quatro foram os departamentos que constituíram a espinha dorsal da SEPLAG, além da estrutura administrativa e do gabinete (MANCINI; GUERRA; CAZZUNI, 2015; ALVARES, 2018):

- **Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES):** subdividido em I - Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal; II - Divisão Administrativa; III - Gerência de Formulação e Acompanhamento do Plano Plurianual; IV - Gerência de Estratégia Governamental; V - Gerência de Promoção da Integração de Ações Governamentais.
- **Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA):** subdividido em I - Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal; II - Divisão Administrativa; III - Gerência de

Acompanhamento de Resultados; IV - Gerência de Acompanhamento de Gastos Públicos.

- **Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI):** subdivido em I - Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal; II - Divisão Administrativa; III - Gerência de Projetos e Convênios; IV - Gerência de Captação de Recursos.
- **Departamento de Estudos, Pesquisas e Indicadores (DEPI):** subdivido em I - Núcleo de Expediente e Apoio de Pessoal; II - Divisão Administrativa; III - Gerência de Estudos e Pesquisas; IV - Gerência de Indicadores; V - Gerência de Metodologia de Sistemas Informatizados.

Figura 9 - Organograma da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016), as quinze competências conferidas à SEPLAG na Lei Complementar nº 261/2013 podem ser agrupadas em cinco macro-atribuições:

- Promover o planejamento estratégico;
- Promover e acompanhar o planejamento orçamentário;
- Facilitar a articulação com outros órgãos públicos e privados, e com outras esferas de governo;

- Acompanhar, monitorar e avaliar as ações estratégicas da PMO;
- Promover a participação social.

Com exceção da quinta função, que seria transversal e delegada a todos os departamentos, cada um dos quatro primeiros itens da lista deveria ser assumido por um dos departamentos da SEPLAG. A primeira macro-atribuição ficou a cargo do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES). A equipe do DEPES deveria cuidar das competências de número I, II, III, VII e XIV. A segunda macro atribuição caberia ao Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA). A equipe orçamentária da SEPLAG assumiria as competências VIII e IX. Ao Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI), setor inicialmente responsável pelas articulações de projetos com governos de outras esferas, coube as competências X, XI, XII. O Departamento de Estudos, Pesquisas e Indicadores (DEPI) ficou com as atribuições IV, V e VI. Por fim, as competências XIII e XV ficaram a cargo de todos os departamentos simultaneamente (TAMION; GONÇALVES; NOGUEIRA, 2016).

Tabela 12 - Atribuições dos departamentos da SEPLAG

Departamento	Macro-atribuição	Competências
DEPES	Promover o planejamento estratégico	I, II, III, VII, XIV
DEGA	Promover e acompanhar o planejamento orçamentário	VIII, IX
DEFI	Facilitar a articulação com outros órgãos públicos e privados, e com outras esferas de governo	X, XI, XII
DEPI	Acompanhar, monitorar e avaliar as ações estratégicas da PMO	IV, V e VI

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa divisão não significa que cada departamento tivesse atribuições exclusivas e definitivas, mas sim que foram arquitetados com o desígnio de se ocuparem primariamente de um ou outro tema. A divisão não se refletia rigorosamente nas atividades diárias. A atuação da SEPLAG sempre se caracterizou pela integração das suas unidades subestruturais. Frequentemente eram realizadas reuniões interdepartamentais de coordenação dos esforços da secretaria. Segundo Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016), com o desenvolvimento do trabalho, cada departamento passou a contribuir com os objetivos dos demais, municiando-se uns

aos outros sistematicamente com informações e compartilhamento de *expertise*. A formulação do PPA e, principalmente, a gestão do plano envolveram cada departamento em particular e todos simultaneamente, como poderá ser notado pelas descrições mais adiante.

5.2.3 A Equipe

O corpo de servidores foi, desde o início, o elemento mais distintivo da secretaria. As competências, o arranjo administrativo e a distribuição de atribuições entre os departamentos não levariam aos resultados alcançados se a eles não se juntasse o componente humano qualificado que foi possível reunir na nova estrutura. O próprio prefeito tinha a clareza de que a equipe precisava ser muito capacitada para bem desempenhar as tarefas que lhe cabiam. Uma secretaria de planejamento e gestão só teria atuação efetiva se fosse composta de um quadro de servidores qualificados e engajados com a proposta de modernização da gestão.

O corpo técnico foi composto em sua quase totalidade por servidores ocupantes de cargos comissionados, formato adotado principalmente pela dificuldade de se organizar um concurso público, processo que levaria meses para ser finalizado (TAMION; GONÇALVES; NOGUEIRA, 2016). Os títulos e quantidades dos cargos são listados a seguir.

Tabela 13 - Lista de cargos da SEPLAG

Cargo	Quantidade
Secretário	1
Secretário-Adjunto	1
Assessor de Secretário	1
Assessor de Secretário-Adjunto	1
Chefe Administrativo de Gabinete	1
Diretor de departamento	4
Assessor de Diretor de departamento	4
Gerente	11
Chefe de Divisão	23
Gestor de Núcleo	34
Total	81

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os integrantes foram sendo agregados à medida que as tarefas de cada departamento se ampliavam. Eram selecionados entre diversos candidatos, por

processos seletivos em que predominavam critérios relativos à área de formação e/ou à bagagem profissional (TAMION; GONÇALVES; NOGUEIRA, 2016). Além disso, afirmam os autores, “sempre houve a preocupação de escolher os que demonstrassem assumir a missão da secretaria de corpo e alma, com comprometimento em dar respostas ao interesse público” (TAMION; GONÇALVES; NOGUEIRA, 2016, p.128). Com efeito, a proposição de uma atuação qualificada e o comprometimento da equipe marcou a atuação da secretaria, fazendo com que a missão assumida se ampliasse em quantidade e qualidade (GUERRA et al., 2016).

Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016) oferecem uma série de informações a respeito da equipe. O primeiro indicador apresentado é o nível de escolaridade dos colaboradores. O gráfico a seguir, adaptado do original, apresenta esse parâmetro dividido em três categorias: nível médio, nível superior de graduação e nível superior de pós-graduação. Mais de dois terços dos servidores da secretaria possuíam nível de escolaridade de ensino superior de graduação ou pós-graduação. Entre os integrantes deste último grupo, segundo os autores, 52% eram especialistas, 33% mestres, 10% doutores e 5% pós-doutores (TAMION; GONÇALVES; NOGUEIRA, 2016, p. 125)⁹⁹.

Figura 10 - Grau de escolaridade dos servidores da SEPLAG (2014)

Fonte: Adaptado de Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016).

⁹⁹ Os dados apresentados foram levantados pelo Departamento de Estudos, Pesquisas e Indicadores (DEPI), conforme Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016).

Outro indicador apresentado pelos autores e que interessa registrar é o tempo decorrido desde a graduação (Figura 11). No caso de Osasco, entre os servidores com nível superior completo, 38% contavam com mais de 10 anos de formação; 22% haviam se formado entre 6 e 10 anos antes do levantamento realizado; 16% entre 4 e 5 anos antes e os demais 24% haviam se graduado no período de 2013 a 2015 (TAMION; GONÇALVES; NOGUEIRA, 2016).

Figura 11 - Tempo de graduação dos servidores da SEPLAG com nível superior completo (2014)

Fonte: Adaptado de Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016)

Embora o tempo desde a graduação possa, a princípio, levar a inferências sobre a bagagem profissional do servidor, ele não pode ser usado de forma taxativa. Isso porque o indivíduo pode muito bem ter passado por períodos de desemprego ou, ainda, não ter tido experiência profissional relevante em gestão pública. O parâmetro deve ser combinado com outras informações para se prestar a conclusões desse sentido. Serve, no entanto, como indicador do grau de senioridade da equipe. A análise dos dados nos permite constatar que a burocracia da SEPLAG era proporcionalmente composta de profissionais mais velhos (60% com 6 anos ou mais desde a graduação) e mais jovens (40% com 5 anos ou menos desde a graduação).

Em complementariedade à análise anterior, interessa identificar o tempo de experiência que os integrantes possuíam no serviço público quando o levantamento foi realizado. Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016) apresentam os dados compilados

no gráfico a seguir. Ele relaciona o percentual de servidores por tempo de trabalho no setor público¹⁰⁰.

Fonte: Adaptado de Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016).

Tratava-se de uma equipe, em sua maioria, pouco experiente no serviço público. Quase dois terços dos servidores possuíam de zero a cinco anos de atuação. Esse traço característico foi importante quando os esforços do grupo se concentraram na formulação do PPA 2014-2017. Segundo entrevistados da SEPLAG, a equipe da Secretaria de Finanças, muito mais experiente em matéria de plano plurianual, entrou no processo como ator-chave para que o PPA fosse entregue no prazo estabelecido em lei.

Por fim, para evidenciar as particularidades da força de trabalho da nova secretaria, resta analisar outro qualificador. Não somente o nível de formação indica a capacidade da equipe, segundo Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016), mas também a diversidade das áreas de formação e atuação profissional. Nesse caso, o parâmetro pode indicar a multidisciplinaridade ou não de um grupo. Tratando-se de uma equipe cujos integrantes provenham de áreas variadas, pode-se supor, *a priori*, que ela esteja habilitada a travar diálogos entre diferentes áreas de conhecimento.

¹⁰⁰ O leitor deste trabalho perceberá que os valores indicados nos dois gráficos a seguir não somam 100%. O erro, possivelmente de arredondamento dos números, é do original.

Trata-se de característica útil dentro de uma prefeitura composta por secretarias vinculadas aos diversos campos da atuação estatal.

De acordo com os autores, cerca de 25% dos servidores da SEPLAG eram formados em Administração Pública ou Gestão de Políticas Públicas. Um quinto deles, em Economia. Os demais se distribuíam entre as áreas de Administração de Empresas (10,3%), Contabilidade (7,7%), Ciências Sociais (5,1%), Comunicação (5,1%), Gestão de RH (5,1%), Geografia (5,1%) e outros (15,4%), conforme o gráfico a seguir.

Figura 13 - Área de graduação dos servidores da SEPLAG com nível superior completo (2014).

Fonte: Adaptado de Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016).

Segundo Tamion, Gonçalves e Nogueira (2016), reunia-se na SEPLAG uma equipe muito qualificada para os padrões da administração pública municipal. Os autores não fornecem dados sobre o nível de qualificação médio dos servidores municipais de Osasco, o que não nos permite julgar a validade da afirmação. Se efetivamente a equipe da SEPLAG superava a média dos demais servidores, não é possível asseverar com os dados coletados. É fato, entretanto, que se tratava de um grupo de profissionais que se sobressaía pela capacidade técnica e pela qualidade do trabalho que desenvolviam. Nas palavras do prefeito Jorge Lapas, “essa era a tropa de elite da prefeitura”.

5.3 O CICLO DO PPA 2014 - 2017 DO MUNICÍPIO DE OSASCO: INICIANDO A TRAJETÓRIA

A formulação do PPA 2014-2017 no município de Osasco não se desenvolveu de maneira isolada do amplo esforço de planejamento governamental que, à época, era conduzido pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). O PPA 2014-2017 foi subsidiário direto dos primeiros trabalhos de planejamento estratégico, mais especificamente da construção do mapa estratégico. Posteriormente, o plano acabou influenciando fases seguintes do planejamento estratégico. A fim de bem entender todo esse processo, procede-se a uma descrição nas próximas seções.

Inicialmente apresentam-se as etapas de construção do Mapa Estratégico da Prefeitura Municipal de Osasco, relacionando-o aos dois documentos que o precedem e que lhe serviram de inspiração: o Projeto Osasco 50 anos e o programa de governo do então prefeito eleito. Descreve-se o processo de elaboração do texto final do PPA e os trabalhos que o sucederam, notadamente a pactuação dos Acordos de Resultados. Por fim, são relacionados alguns aspectos do modelo de gestão do plano.

Antes, porém, de iniciar propriamente esta descrição, será importante tecer considerações sobre as etapas do planejamento governamental em Osasco e conhecer o papel que assumiu a equipe de consultores da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

5.3.1 Considerações preliminares sobre as etapas do planejamento governamental em Osasco

Com o fim de tornar mais compreensível a sequência de etapas que compuseram o processo de planejamento governamental da Prefeitura Municipal de Osasco, em 2013, as seções subsequentes, que compõem a descrição do referido processo, serão precedidas por este item, cujo objetivo é chamar mais particularmente a atenção para a estrutura geral de suas fases.

A interrelação entre a etapa de planejamento estratégico e a formulação do PPA 2014-2017, bem como a sequência de etapas que compuseram o ciclo de planejamento governamental em Osasco, é ilustrada por Reinach e Batista (2016). Segundo os autores, além dos desafios próprios de se compatibilizar o planejamento

estratégico com os instrumentos mandatórios de planejamento público (PPA, LDO e LOA), havia, naquele momento inicial, um constrangimento do calendário oficial, o que aumentava a complexidade do processo.

Segundo a metodologia escolhida, afirmam Reinach e Batista (2016), antes de se iniciar a formulação do PPA, o planejamento estratégico deveria ser realizado até a definição dos projetos estratégicos. A ele se seguiria a organização do PPA, com a elaboração dos programas, além da estimativa de custos. Tudo em conformidade com os objetivos e prioridades estratégicos. Ao final da formulação do PPA, os produtos do trabalho realizado serviriam de insumo para a construção de Acordos de Resultados, os quais contariam com elementos orçamentários a serem detalhados na Lei Orçamentária Anual. Encerradas todas essas etapas, dar-se-ia início à execução e ao monitoramento, que, inevitavelmente, forneceriam dados para as revisões do planejamento (REINACH; BATISTA, 2016). O processo inteiro seguiria o fluxo de entregas representado na figura abaixo.

Figura 14 - Ciclo ideal de planejamento governamental

Fonte: Adaptado de Reinach e Batista (2016).

Os prazos, entretanto, não possibilitaram que assim ocorresse. O calendário dos instrumentos orçamentários impôs estratégias de adaptação desse fluxo (REINACH; BATISTA, 2016). Na prática, interrompeu-se a realização do planejamento estratégico para que o PPA pudesse ser encaminhado à câmara municipal no prazo legal. Apresentado o plano, a SEPLAG retomou o trabalho interrompido, finalizando o planejamento estratégico simultaneamente à elaboração da lei orçamentária. Finalmente, foram firmados os Acordos de Resultados, os últimos

instrumentos a ficarem prontos, em um momento em que a execução orçamentária já se encontrava em andamento (REINACH; BATISTA, 2016; AMBRÓZIO et al, 2016). O ciclo real acabou se concretizando na sequência ilustrada na figura seguinte.

Figura 15 - Etapas do planejamento governamental em Osasco

Fonte: Adaptado de Reinach e Batista (2016).

5.3.2 A participação da consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Esta seção não será incluída no capítulo 6, em que se relacionam as capacidades estatais para o planejamento governamental em Osasco, por julgar que o conjunto de integrantes da consultoria da FGV não se classifica propriamente como capacidade do Estado, conforme as definições apresentadas nos capítulos anteriores. Não obstante, os consultores tiveram participação importante, exercendo a sua influência no processo de planejamento governamental. Mais ainda, alguns dos funcionários da FGV Consultoria à época da formulação do PPA 2014-2017 foram incorporados à equipe da SEPLAG quando se iniciou o período de formatação do plano seguinte. Por todos esses motivos, será válido relacionar aqui em que consistiu a atuação da equipe da FGV, ressaltando que não se inclui no escopo deste trabalho avaliar o trabalho da consultoria ou mesmo concluir se foi proveitosa ou não a sua contratação.

A consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi contratada nos primeiros meses de 2013. Uma equipe de consultores trabalhou diretamente na elaboração do planejamento estratégico e outra na construção da estrutura programática do PPA e

da proposta orçamentária dos quatro exercícios seguintes. Os motivos que levaram o alto escalão da Secretaria de Planejamento e Gestão a deliberarem pela contratação dos serviços dos consultores foram explicados em algumas das entrevistas. Segundo o Entrevistado nº 5, a recém-formada equipe da SEPLAG tinha certa experiência em formular e implementar políticas públicas de Trabalho, Emprego e Renda. Parte da equipe que formou a SEPLAG nesse primeiro momento havia migrado da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) quando a secretária da pasta assumiu a direção da SEPLAG.

Embora acumulassem essa experiência em SDTI, faltava-lhes *expertise* para desenhar e coordenar o amplo processo de planejamento governamental a ser conduzido pela equipe da nova secretaria. Reconhecendo essas limitações, perceberam que necessitariam de uma assessoria técnica para ajudá-los na missão. Esse serviço agregaria ainda mais capacidade à equipe, auxiliando-os a conduzir os trabalhos e finalizá-los nos prazos legais. Todavia, a consultoria metodológica, como o define o Entrevistado nº 9, somente poderia vir de fora da prefeitura, uma vez que não havia, dentro da estrutura administrativa do município, grupo de especialistas na área. A própria equipe da SEPLAG tinha sido formada com o propósito de se reunir um grupo técnico especializado em planejamento e gestão

O alto escalão da SEPLAG sabia, no entanto, que eles não desejavam receber uma solução pré-estabelecida para os seus problemas. Não se tratava de contratar uma equipe de especialistas para lhes dizer que “para o problema A, deveriam adotar a solução B”. Buscavam mais que a mera aplicação de uma “receita de bolo”. Desejavam contratar o serviço de uma organização que pudesse ajudá-los a conduzir o processo, mas que também lhes desse completa liberdade para opinar e, eventualmente, discordar das sugestões apresentadas. A realidade peculiar da PMO, com seus problemas específicos, com as demandas particulares do chefe do Executivo, com as características típicas da sua burocracia, requisitava soluções personalizadas (ALVARES, 2018). Além disso, a equipe da SEPLAG, é certo, não era composta por pessoas amplamente experimentadas em planejamento e gestão, mas também não consistia de um grupo inteiramente ignorante na área.

Essa resolução se tornava explícita quando, em reuniões de coordenação do processo (realizadas entre a SEPLAG, a Secretaria de Finanças e a consultoria da FGV), os servidores da SEPLAG refutavam posições dos consultores. A equipe da secretaria tinha consciência de aonde desejava chegar e expectativa de realizar

aquele sonho em determinados formatos. Estudavam experiências de outros municípios e, quando não havia consenso nas reuniões, a SEPLAG dava a última palavra. A consultoria, por outro lado, sempre teve espaço para oferecer as suas recomendações, uma vez que a relação entre as equipes era de respeito e consideração. Nas palavras do Entrevistado nº 1,

Sempre foi uma relação muito aberta. [...] Não tem muito essa de a GV tem o conhecimento absoluto da coisa e não se pesquisa nada. Por outro lado, a SEPLAG também ouvia, mas tinha suas convicções. [...] Sempre foi uma relação de muito respeito (ENTREVISTADO nº 1).

O que parece ter sido particularmente desafiador para a SEPLAG e, por consequência, uma das razões para a contratação da consultoria foi o trabalho de vinculação dos objetivos estratégicos ao orçamento municipal. Segundo o Entrevistado nº 5, o programa de governo do prefeito abordava os temas de forma genérica para os padrões de detalhamento do PPA e das peças orçamentárias. Estabelecer correlações entre esses instrumentos não era tarefa elementar. E havia ainda um agravante: o prazo de encaminhamento do PPA à Câmara Municipal¹⁰¹ (1º de agosto de 2013) era exíguo e a equipe que compunha a secretaria calculava não conseguir terminar o plano a tempo de atendê-lo.

Decidiu-se, por esses motivos, contratar o serviço de consultoria. De acordo com o Entrevistado nº 5, algumas organizações que ofereciam serviços especializados foram consultadas. A decisão pela contratação da equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV) pode ser explicada por algumas razões. Primeiramente, a consultoria da fundação atendia melhor à busca da SEPLAG por uma assessoria técnico-metodológica que analisasse e discutisse as soluções com a equipe da secretaria e não simplesmente apresentasse suas recomendações. A FGV ofereceu uma proposta de serviço que atendia à essa demanda. Em segundo lugar, a fundação dispunha de recursos humanos para assumir, de forma imediata, o grande volume de tarefas a serem realizadas (participação em reuniões simultâneas que por vezes se estendiam ao longo de 3 ou 4 meses, coleta e sistematização de

¹⁰¹ A lei orgânica do município de Osasco estabelece no seu art. 2º, do capítulo II, Das Disposições Transitórias:

Art. 2º Até a entrada em vigor da Lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II, da Constituição Federal, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto de Lei do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito subsequente, deve ser encaminhado até 1º de agosto e devolvido para sanção até o dia 30 de setembro;

informações de diversas fontes, etc). Para além desses motivos, segundo o Entrevistado nº 16, a FGV já havia prestado serviços para a prefeitura em oportunidades anteriores e alguns alunos da fundação eram servidores da PMO. A relação, portanto, datava de antes do ano de 2013.

O trabalho da FGV consistiu em prestar consultoria metodológica na coordenação do processo de planejamento governamental. A equipe de consultores que atuou na formulação do PPA auxiliou tanto no desenho do processo, isto é, na definição do método (etapas a serem realizadas, participantes, dinâmicas aplicadas, prazos, etc), quanto na condução do processo (na organização das rotinas de encontros com as secretarias, por exemplo). Participavam dos trabalhos de preparação das oficinas, estabeleciam que tipos de informações deveriam produzir para a próxima oficina, levantavam as informações necessárias, convocavam servidores mais experientes para participarem, etc. Segundo o Entrevistado nº 1, os consultores procuravam “impor ritmo para a SEPLAG”. A FGV foi “forçando o calendário” para que se cumprissem os prazos estipulados. Ainda de acordo com o Entrevistado nº 1,

A FGV trazia a experiência da dinâmica, de fazer o pessoal pensar, de nivelar terminologias, conceitos... O pessoal trabalhar no mesmo nível de detalhe, todo mundo. O que é muito comum. Tem gente que vai muito para o operacional, tem gente que vai lá no megaestratégico. Então, o papel da FGV era esse, de facilitação e de ajudar o pessoal a estar todo mundo no mesmo diapasão (ENTREVISTADO nº 1).

Um exemplo simbólico da atuação da consultoria ocorreu na elaboração dos indicadores de alcance dos resultados. A princípio, a equipe da SEPLAG planejava definir os indicadores internamente, sem a participação dos técnicos das demais secretarias. Os consultores da FGV entrevistaram e sugeriram alterar o método. Os indicadores deveriam ser elaborados em consenso com as secretarias municipais, pois as pessoas só se permitiriam ser avaliadas se participassem do processo. Se assim não fosse, eles iriam contestar sempre o trabalho.

A parceria durou em torno de um ano, como havia sido firmado em contrato. Foi bem avaliada pela prefeitura, conforme o relato dos Entrevistados nº 5, nº 6 e nº 16. A principal contribuição da consultoria consistiu em implicar a secretaria a manter uma metodologia ao longo de todo o processo. Segundo o Entrevistado nº 6, o método em si foi sendo gradativamente aprimorado, mas a consciência de que precisavam seguir um modelo, ainda que não fosse de cartilha, permaneceu. Mesmo

após o encerramento do contrato, continuaram com o método desenhado. Esse foi o principal fator de influência da FGV e, ao mesmo tempo, o legado da sua atuação na PMO.

5.3.3 Iniciando o planejamento estratégico: a construção do Mapa Estratégico

Uma das primeiras grandes incumbências assumidas pela SEPLAG no seu ano de nascimento foi coordenar o planejamento estratégico voltado para resultados, envolvendo todo o conjunto administrativo da prefeitura. Tratou-se da etapa inicial no esforço de planejamento global, no qual seriam estabelecidas diretrizes, objetivos e metas para o desenvolvimento econômico e social do município em horizonte de médio e longo prazo.

O desenvolvimento dessa etapa foi orientado pela proposta de abarcar a participação de todas as secretarias municipais e subsidiado com elementos do programa de governo, concebido para a campanha eleitoral do então candidato Jorge Lapas (MANCINI; GUERRA; CAZZUNI, 2015; ALVAREZ, 2018). Entendia-se que os projetos e ideias consolidados no programa haviam sido legitimados com a eleição do candidato (REINACH; BATISTA, 2016). Segundo Reinach e Batista (2016), o programa continha uma compilação de ações de naturezas diversas, as quais foram classificadas nas quatro macrocategorias a seguir:

- **Ideias:** propostas ainda em elaboração, não suficientemente amadurecidas para já serem incluídas no planejamento das ações da prefeitura;
- **Manutenção:** despesas e ações rotineiras da prefeitura;
- **Melhorias:** aperfeiçoamento de políticas e ações já existentes;
- **Ações Estratégicas:** novas ações que se tornariam identificadoras do governo e cuja formulação já havia amadurecido o suficiente para serem colocadas em prática.

Esse documento, por sua vez, tinha o seu conteúdo inspirado pelo Projeto Osasco 50 anos, de cuja elaboração Lapas havia sido um dos coordenadores, no governo anterior, quando ocupava a Secretaria de Governo. De acordo com Mancini,

Guerra e Cazzuni (2015), o Osasco 50 anos reproduzia em grande parte o esforço de planejamento do desenvolvimento do município. Formatado por ocasião das comemorações do cinquentenário de emancipação, sua formulação contou com 75 reuniões de 9 eixos temáticos, envolvendo a participação de sindicatos e empresários, da sociedade civil organizada e do próprio governo¹⁰² (MANCINI; GUERRA; CAZZUNI, 2015). Era, portanto, uma compilação das propostas da sociedade (REINACH; BATISTA, 2016).

A elaboração do planejamento estratégico do Município de Osasco compreendeu a tradução das ideias e estratégias dos dois documentos anteriores, a manutenção de programas previamente instituídos e a proposição de melhorias (MANCINI; GUERRA; CAZZUNI, 2015). Seguindo a cartilha do Balanced Scorecard (BSC), todo o processo foi norteado pelas diretrizes estabelecidas para a nova gestão: incorporar a cultura de planejamento e gestão; promover a inversão de prioridades com o foco no cidadão; estimular a qualidade fiscal e a inovação da gestão pública; impulsionar a integração dos órgãos municipais e demais atores públicos (esfera estadual e federal), assim como atores da esfera privada e do terceiro setor; prezar pela transparência e o acesso às informações; e favorecer a participação popular no controle da atividade pública (MANCINI; GUERRA; CAZZUNI, 2015).

O produto desse trabalho foi materializado no Mapa Estratégico da Prefeitura Municipal de Osasco (Figura 16), espécie de documento-síntese de toda a estratégia de desenvolvimento do município para o período de 2014 a 2017. O mapa apresenta a relação de causalidade entre a visão de futuro almejada para a cidade e os eixos temáticos. A visão de futuro tinha como fundamentos a promoção do desenvolvimento econômico, da equidade social e da elevação da qualidade de vida da população. Os eixos temáticos, em número de 11, compuseram as “bases para o desenvolvimento” e os “eixos de crescimento”. As primeiras formadas pelos seguintes eixos: Educação; Saúde; Meio Ambiente e Saneamento; Cultura; Esporte e Lazer; Segurança e Controle Urbano; Planejamento, Gestão e Participação; e Política Especial de Gênero, Raça e outras diversidades. Os últimos formados pelos demais: Desenvolvimento Urbano e Habitacional; Mobilidade Urbana; Desenvolvimento, Inovação, Trabalho e Inclusão¹⁰³.

¹⁰² O maior dos seminários públicos dedicados ao projeto reuniu aproximadamente 1.500 participantes (OSASCO, 2012).

¹⁰³ Plano Plurianual 2014-2017 de Osasco.

Figura 16 - Mapa Estratégico 2014-2017 da Prefeitura Municipal de Osasco

Fonte: Adaptado de Reinach e Batista (2016).

Amparando-se no apoio político concedido pelo prefeito, a SEPLAG, em parceria com consultores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), organizou 96 oficinas com os 27 órgãos da administração pública municipal (REINACH; BATISTA, 2016; ALVAREZ, 2018). A primeira delas ocorreu em 21 de março de 2013¹⁰⁴. As oficinas seguiram uma metodologia de etapas nas quais os participantes formulariam em sequência os objetivos estratégicos, os indicadores dos objetivos e os projetos estratégicos. A figura a seguir, extraída de Reinach e Batista (2016), apresenta essa sequência.

¹⁰⁴ Segundo Reinach e Batista (2016), nesse dia ocorreu a oficina de definição dos objetivos estratégicos.

Figura 17 - Modelo metodológico do planejamento estratégico

Fonte: Adaptado de Reinach e Batista (2016).

As etapas são brevemente descritas pelos autores e seguiram a sequência a seguir:

- **Etapa 1 - Definição dos objetivos estratégicos do governo por eixo de crescimento:** conduzida em oficina de um dia inteiro, da qual participaram o prefeito do município de Osasco, todo o corpo de secretários municipais e a equipe coordenadora do processo de planejamento estratégico. Tratou-se de momento de fundamental importância, segundo Reinach e Batista (2016, p.38), por ter sido a primeira “aproximação de todos os secretários municipais com a filosofia e a equipe da SEPLAG”.
- **Etapa 2 - Atribuição de peso relativo para cada objetivo estratégico dentro do respectivo eixo de crescimento:** teve como participante o prefeito, além da equipe coordenadora do processo. Nesta etapa, afirmam Reinach e Batista (2016), o chefe do Executivo pôde sinalizar quais seriam os focos e as prioridades do governo.
- **Etapa 3 - Definição do escopo de cada objetivo:** tendo a importância relativa de cada objetivo definida, os secretários municipais e seus secretários-adjuntos foram novamente convocados, dessa vez para as oficinas de definição de escopo. Os representantes das pastas foram

alocados em 11 grupos distintos, cada um deles tendo como objeto de trabalho um dos eixos temáticos. Essa distribuição, segundo Reinach e Batista (2016), visava a garantir a matricialidade entre os temas e a diversidade setorial das equipes que compunham os grupos. A organização dessas oficinas foi um desafio, de acordo com os autores, pelo prazo curto de que dispunham e a consequente necessidade de realizar oficinas simultâneas com grupos distintos. Não obstante, foi possível contar com ao menos dois representantes das pastas para cada eixo temático (REINACH; BATISTA, 2016).

- **Etapa 4 - Levantamento de indicadores para a mensuração do alcance dos objetivos estratégicos:** ocorreu em uma segunda rodada de oficinas. Envolveu o alto escalão das secretarias e consistiu no esforço de criação de indicadores de resultado para a mensuração do alcance dos objetivos estratégicos. Segundo Reinach e Batista (2016), constituiu um imenso desafio em virtude da “dificuldade de obtenção de dados pertinentes e da tendência, observada na PMO, de se utilizar indicadores de processos e não de resultados” (REINACH; BATISTA, 2016, p. 38). Dessas oficinas surgiu a proposta de se realizarem reuniões entre servidores do Departamento de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Sistemas (DEPI) e as equipes técnicas das secretarias, a fim de serem verificados quais dados estavam disponíveis e qual seria a melhor forma de mensurar o alcance dos objetivos.

Seguindo a programação estabelecida, afirmam Reinach e Batista (2016), as atividades deveriam avançar para a definição dos projetos estratégicos e de seus atributos. Por fim, procederiam à discriminação do orçamento necessário à execução daquilo que fora planejado. No entanto, o prazo oficial de encaminhamento do PPA à câmara municipal estava se esgotando. Era necessário desdobrar os objetivos idealizados até o momento em programas e ações, além de prever os recursos que seriam utilizados para a sua concretização. A equipe da secretaria foi obrigada, por esse motivo, a subverter a lógica de construção do plano e se debruçar sobre parâmetros orçamentários dos quatro anos seguintes (REINACH; BATISTA, 2016). Segundo os autores, “mesmo que o planejamento estratégico ainda não contivesse o detalhamento dos projetos, decidiu-se que o PPA seria realizado a partir daquilo

que já havia sido planejado” (REINACH; BATISTA, 2016, p. 39). Deu-se, então, início à formulação do plano plurianual, sendo adiada a finalização do planejamento estratégico para o segundo semestre de 2013.

5.3.4 Vinculando a estratégia ao orçamento: a formulação o PPA 2014 – 2017

A fim de ilustrar a relação existente entre os diversos documentos de planejamento governamental do município de Osasco, a articulação deles é apresentada na figura a seguir.

Figura 18 - Articulação de documentos no processo de planejamento governamental em Osasco

Fonte: Adaptado de Borella (2018).

O processo de formulação do PPA foi coordenado em conjunto entre a SEPLAG, a Secretaria de Finanças e os consultores da FGV (AMBRÓZIO et al., 2016). Como anteriormente afirmado, a equipe da nova secretaria não possuía experiência em formulação do plano plurianual. Para encaminhá-lo no prazo, necessitavam da ajuda do grupo de burocratas responsáveis pela elaboração do PPA

até aquele momento: os servidores Assessoria Econômica da Secretaria de Finanças (SF). Tratava-se de um corpo técnico experiente, de formação em economia e contabilidade, e que havia defendido com muita ênfase a criação da SEPLAG. Promotores da necessidade de um órgão eminentemente técnico, centralizador dos processos de planejamento na prefeitura, os servidores de Finanças tiveram papel fundamental nesse processo de formulação do PPA 2014-2017.

A distribuição das atribuições ficou estipulada desta forma: enquanto a SEPLAG se encarregava da conclusão das oficinas de planejamento estratégico, da catalogação e compilação dos seus resultados, a Secretaria de Finanças ficou responsável por elaborar a previsão de receita do município e trabalhar, em parceria com a equipe de consultores, na definição da capacidade de investimentos da PMO (AMBRÓZIO et al., 2016). Das quatro macrocategorias do programa de governo do prefeito Lapas apenas duas delas haviam sido trabalhadas na construção do mapa estratégico: as ações de melhoria das políticas existentes e as novas ações estratégicas. Restava incluir no PPA todas as demais ações de manutenção da máquina municipal. Tratava-se, portanto, de um volume de informações muito maior a ser mobilizado (REINACH; BATISTA, 2016).

Seguindo o formato sugerido no Manual do Plano Plurianual, editado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), o PPA deveria conter o detalhamento dos objetivos estratégicos em termos de programas, ações (projetos, atividades ou operações especiais), indicadores de execução de ações e recursos financeiros previstos. Embora alguns desses programas se enquadrassem na categoria de “manutenção” e, por isso, já estivessem previstos no PPA anterior, a SEPLAG deliberou por não replicar a estrutura programática dos planos precedentes e reconfigurar o instrumento, em conformidade com o conteúdo produzido, até então, na etapa de planejamento estratégico (REINACH; BATISTA, 2016; AMBRÓZIO et al., 2016).

5.3.4.1 Exercício de articulação dos documentos

Essa decisão, embora tenha ampliado o volume de tarefas, resultou em maior compatibilidade do PPA com o planejamento estratégico. Isso porque os novos programas poderiam ser desenhados a partir dos eixos, objetivos e prioridades (AMBRÓZIO et al., 2016). Até aquele momento, o paradigma de elaboração dos

instrumentos orçamentários era pautado em uma perspectiva puramente contábil e fiscalista (AMBRÓZIO et al., 2016). Em boa parte dos casos, simplesmente se replicava a estrutura programática do plano anterior com metas atualizadas. O trabalho de elaboração dos programas em concordância com os objetivos estratégicos representou uma mudança radical da prática corrente. E constituiu o primeiro exercício de articulação entre o mapa estratégico e o plano plurianual.

Além disso, seria possível reformular programas antigos observando a intersectorialidade das ações. As secretarias que partilhavam atribuições nos objetivos estratégicos dividiriam também os mesmos programas no PPA (AMBRÓZIO et al., 2016). A lógica de construção do plano se alterava: em vez de se idealizar os programas partindo da área responsável, segundo o método vigente, eles eram formulados com base nos objetivos e seus indicadores para, posteriormente, atribuírem-se-lhes os responsáveis. Como requisitos desse esforço, era preciso manter, tanto quanto possível, uma linguagem comum e indicadores coerentes para que se possibilitasse realizar um monitoramento conjunto das ações (REINACH; BATISTA, 2016).

Toda a mudança do PPA poderia ser concretizada de duas maneiras distintas: a primeira alternativa seria traduzir cada objetivo em programas específicos, mais precisamente detalhados, o que, a rigor, facilitaria o acompanhamento das ações e o monitoramento dos indicadores. A segunda opção consistia em vincular a cada objetivo programas mais abrangentes, que abarcassem maior número de ações e que, por isso, diminuíssem as necessidades de alteração (AMBRÓZIO et al., 2016). Esta estratégia reduziria o número de suplementações orçamentárias, cuja tramitação exigia aprovação da câmara municipal. A SEPLAG optou por esta última alternativa, seguindo as sugestões da equipe da Secretaria de Finanças (AMBRÓZIO et al., 2016). A lógica de formulação matricial também contribuía para a diminuição da quantidade de programas ao reduzir eventuais redundâncias ou sobreposições (AMBRÓZIO et al., 2016). A figura a seguir, adaptada de Reinach e Batista (2016), apresenta um exemplo das correlações estabelecidas entre os objetivos estratégicos e os programas do PPA.

Tabela 14 - Exemplo de correlação entre objetivos estratégicos e programas do PPA

	Objetivo estratégico	Escopo do objetivo estratégico	Programa do PPA	Objetivo do programa do PPA
Exemplo 1	Ampliar o acesso ao lazer, a práticas corporais e esportivas.	Trata-se de estabelecer uma gestão pública estratégica, que atue em diagnóstico, manutenção, segurança e melhorias para o uso das áreas destinadas ao esporte e ao lazer.	Democratização das práticas esportivas e de lazer.	Aprimorar a infraestrutura e desenvolver ações de incentivo, visando organizar, orientar e divulgar o esporte, a prática corporal e o lazer, para melhorar a qualidade de vida da população.
Exemplo 2	Adequar o Programa Municipal de Resíduos Sólidos à Política Nacional de Resíduos Sólidos	Integração do setor público com a iniciativa privada e a sociedade civil para a busca de soluções na destinação dos resíduos, aumentando a qualidade de vida da população de Osasco.	Osasco Recicla.	Elaborar e implantar a Política Municipal de Resíduos Sólidos, otimizando a gestão dos resíduos gerados e a integração entre os segmentos público e privado e a sociedade civil.

Fonte: Adaptado de Reinach e Batista (2016).

A esse trabalho de vinculação entre os objetivos estratégicos e os programas seguiu-se a atividade de definição dos indicadores do PPA, os quais, em muitos casos, corresponderam aos mesmos utilizados no planejamento estratégico (REINACH; BATISTA, 2016).

5.3.4.2 Desagregação em ações

Definidos os programas que comporiam o PPA, era necessário, em seguida, desagregá-los em ações. Para isso, optou-se por realizar reuniões com cada uma das secretarias a fim de definir preliminarmente as ações e suas metas físicas e financeiras (AMBRÓZIO et al., 2016). Adicionalmente, os coordenadores do processo desenvolveram uma ferramenta *web*, na qual as equipes das secretarias municipais deveriam inserir uma descrição das ações que pretendiam executar, além da previsão de custos por prioridade estratégica (REINACH; BATISTA, 2016). Tratava-se do campo “o que fazer”, espécie de nível intermediário entre os objetivos estratégicos e as ações (AMBRÓZIO et al., 2016). Segundo Ambrózio et al. (2016), esta etapa de preenchimento do campo envolveu dificuldades, porque as secretarias incluíam

outros itens além das ações (por exemplo, algumas pastas descreveram produtos a serem comprados).

O quadro a seguir sintetiza as etapas de todo o processo descrito. Interessante notar que as duas primeiras (1 e 2) foram desenvolvidas preliminarmente à formulação do PPA e as duas últimas etapas (3 e 4) já durante a elaboração do documento. Como o afirmam Reinach e Batista (2016), ao iniciar a formulação do PPA, o planejamento estratégico havia avançado apenas até a Etapa 2, ainda faltando realizar as fases subsequentes.

Figura 19 - Etapas do planejamento governamental até a formulação do PPA 2014-2017

Fonte: Adaptado de Reinach e Batista (2016).

Um problema específico exprime a dificuldade que a equipe da secretaria encontrou para vincular os frutos do esforço inicial com o plano plurianual, agora em estágio bastante avançado. A legislação financeira e orçamentária estabelece que os recursos sejam destinados em base funcional, por secretaria, como se cada uma delas realizasse um conjunto de programas exclusivos. A estrutura do PPA, da LDO e da LOA exigia definição de dotações orçamentárias para cada secretaria. O método aplicado nas oficinas de construção do mapa estratégico, no entanto, preconizava um plano formatado por problemas, de forma transversal. As oficinas eram organizadas em grupos temáticos intersetoriais, a fim de que as diferentes pastas envolvidas na consecução de um determinado objetivo deliberassem juntas. A solução para transpor essa incompatibilidade era fazer uma adequação orçamentária. Os projetos

compartilhados por secretarias distintas foram subdivididos em ações para cada uma delas.

5.3.4.3 Cortes orçamentários e ajustes finais

O resultado final da formulação do PPA extrapolou a expectativa de receita para os anos seguintes (AMBRÓZIO et al., 2016). A opção por permitir que as secretarias propusessem livremente as ações e as respectivas previsões de custos criou a necessidade de se realizar uma etapa adicional. Esse “livre pensar das secretarias”, como foi informalmente batizada a estratégia de definição das ações, acabou por produzir um conjunto de programas e ações que superava em mais de 2 vezes a previsão de receitas do município (REINACH; BATISTA, 2016). De acordo com o Entrevistado nº 1,

O planejamento estratégico foi feito em base de desejos. E aí a gente foi afunilando para uma estrutura programática coerente e a viabilidade orçamentária. Foi uma decisão da SEPLAG de não limitar, não oferecer parâmetros orçamentários e dizer “você têm x por cento do orçamento para pensar”. Deixou-se o pessoal pensar tudo em que eles sonhavam para depois ir limitando (ENTREVISTADO nº 1).

Segundo Reinach e Batista (2016, p. 43), as estimativas de custos das secretarias municipais totalizavam a soma de R\$ 240 milhões de reais para a execução das novas ações estratégicas. A previsão de arrecadação, no entanto, antecipava para esse fim apenas R\$ 80 milhões de reais. “Era preciso fazer um corte significativo no que as secretarias avaliavam como necessário para dar conta da missão destinada a elas”, afirmam os autores. Essa tarefa ficou a cargo do Chefe do Poder Executivo em discussões com a equipe coordenadora do processo (REINACH; BATISTA, 2016). Uma rodada de avaliação das ações e de redução de despesas foi realizada com o prefeito Jorge Lapas (AMBRÓZIO et al., 2016). Neste trabalho, identificarei essas reuniões como “de remanejamento e cortes orçamentários”. Os seus pormenores serão analisados no capítulo seguinte. Por ora, interessa saber em que consistiam.

Tratava-se de reuniões muito longas, que, por vezes, invadiam a madrugada (uma delas, segundo o Entrevistado nº 9, teve início às 7h00 e término às 2h00 da manhã do dia seguinte). O prefeito, juntamente com a equipe da SEPLAG, decidia pela redução das dotações orçamentárias ou, por vezes, pela total supressão de

ações do texto final do PPA (REINACH; BATISTA, 2016). Entendia-se que, em certos casos, a diminuição da dotação orçamentária efetivamente acabava por inviabilizar um projeto. A decisão resumia-se então a manter ou não o referido projeto. Em outros casos, era possível subtrair determinado valor da dotação prevista pelas equipes das secretarias ou mesmo adiar o empenho daquele valor para os exercícios financeiros subsequentes. O processo de tomada decisão seguia uma abordagem criteriosa, embasada em parâmetros prioritariamente técnicos. Analisava-se programa por programa, ação por ação, custo por custo (REINACH; BATISTA, 2016).

O resultado final, de acordo com Ambrózio et al. (2016), foi de relativo equilíbrio no primeiro ano de vigência do PPA e concentração de ações e custos nos anos subsequentes. Esse fato se refletiu no resultado fiscal do município (AMBRÓZIO et al., 2016). Segundo Reinach e Batista (2016, p. 43), as reuniões de corte se tornaram “um ritual nas definições orçamentárias do município”. Dali por diante, em todos os exercícios financeiros, a elaboração da lei orçamentária passou a incluir uma etapa de validação e corte que seguia os mesmos procedimentos dessa fase de formulação do PPA.

Ao fim dessa etapa, o processo de formulação do PPA encerrado, a prefeitura dispunha de um banco de dados com informações sobre todas as despesas orçamentárias constantes no PPA e na LDO, bem como sua vinculação com o planejamento estratégico por meio do campo “o que fazer”. Esse banco de dados foi utilizado na elaboração da LOA 2014 e no monitoramento do plano em execução (REINACH; BATISTA, 2016; AMBRÓZIO et al., 2016). Segundo Ambrózio et al. (2016, p. 76), o processo de integração entre o planejamento estratégico e o orçamento “foi marcado por inúmeras turbulências, principalmente no que diz respeito aos prazos”. Finalizada a formatação do plano plurianual, os servidores da secretaria voltaram-se novamente para o planejamento estratégico. Era hora de retomar o trabalho interrompido.

5.3.5 Estabelecendo o compromisso: a finalização do planejamento estratégico e a pactuação dos Acordos de Resultados

A etapa de planejamento estratégico havia avançado até o estabelecimento das prioridades. Restava dar-lhe prosseguimento definindo os projetos estratégicos,

os resultados esperados para esses projetos e seus prazos de entrega (REINACH; BATISTA, 2016).

Segundo Reinach e Batista (2016), de forma a subsidiar esse trabalho, os membros do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES) reuniram-se repetidas vezes com as equipes gestoras das secretarias e, conjuntamente, definiram os projetos e suas características. Esse trabalho foi municiado de informações sobre as ações financiadas com recursos externos, que vinham sendo coletadas pelo Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI). Segundo os autores, a atividade do DEFI foi fundamental “tanto para dar legitimidade ao trabalho como para garantir que projetos já pactuados não estivessem sendo deixados de fora do planejamento” (REINACH; BATISTA, 2016, p. 44). Sobre os encontros, Reinach e Batista (2016) fazem uma ressalva: não foram envolvidos os servidores de baixa hierarquia, de forma que o planejamento “foi feito com representantes do primeiro e do segundo escalões do governo” (REINACH; BATISTA, 2016, p. 45). Essa circunstância teria implicações na gestão do plano, como será analisado mais adiante.

Apesar de constituírem encontros menores e setoriais, as reuniões guardavam certa complexidade, já que tinham como objetivo detalhar as ações e todas as problemáticas que envolviam a sua consecução, incluindo a existência ou não de recursos, a viabilidade dos prazos, etc (REINACH; BATISTA, 2016). A falta de informações era um desafio considerável nessa fase. Além disso, por mais que houvesse instrumentos orçamentários, afirmam Reinach e Batista (2016), eles eram alterados a todo tempo ou elaborados com conteúdo suficientemente genérico para permitirem ampla liberdade na execução orçamentária. Habitados a essa prática, os servidores das secretarias tinham certo receio de se comprometerem com o uso do recurso sem poder alterá-lo livremente (REINACH; BATISTA, 2016).

Essa foi uma das razões que engendraram a pactuação dos Acordos de Resultados (REINACH; BATISTA, 2016). A contratualização de resultados era um instrumento de cartilha adotado para se formalizar o compromisso e permitir a responsabilização. Inspirada pela experiência do governo de Minas Gerais e amparada pela autonomia que lhe concedia o prefeito, a SEPLAG implantou a ferramenta “para que os secretários se comprometessem com as ações” (REINACH; BATISTA, 2016, p. 36). Além de serem uma forma de alinhar as equipes das secretarias municipais ao planejamento, os acordos compeliavam o alto escalão da

prefeitura a garantir condições e recursos para a execução das ações planejadas (REINACH; BATISTA, 2016).

Os Acordos de Resultados eram celebrados entre o prefeito de Osasco e a secretaria municipal, com a interveniência da Secretaria de Planejamento e Gestão. O documento tinha uma estrutura lógica padrão, articulada nas seis cláusulas a seguir: (i) Do Objeto e da Finalidade, (ii) Das Obrigações do Acordado, (iii) Das Obrigações dos Acordantes; (iv) Dos Recursos Orçamentários e Financeiros; (v) Do Monitoramento e da Avaliação dos Resultados; (vi) Da Vigência, Prorrogação e Revisão. Adicionalmente, os acordos incluíam anexos contendo quadros de objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, projetos estratégicos e critérios de avaliação.

As figuras a seguir apresentam parcialmente quadros do Acordo de Resultados da Secretaria Municipal da Cultura. Elas exprimem a lógica de vinculação entre os elementos do acordo. A primeira mostra o eixo temático, o objetivo estratégico e seu escopo. A segunda figura associa ao objetivo estratégico os indicadores de desempenho e as metas anuais. Por fim, a Figura 22 mostra o detalhamento dos projetos estratégicos em seus propósitos e resultados esperados.

Figura 20 - Exemplo de objetivos estratégicos e escopos do eixo Cultura

EIXO	OBJETIVOS	ESCOPO
Cultura	Garantir acesso descentralizado aos eventos culturais.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fazer uso dos equipamentos já existentes na periferia, repensando-os e readequando-os. ■ Estabelecer melhor comunicação e relação com a população da cidade, garantindo a continuidade das ações e valorizando a cultura local. ■ Mobilizar a comunidade e ampliar as parcerias para lidar de forma criativa com a falta de recursos.

Fonte: Acordo de Resultados da Secretaria Municipal de Cultura.

Figura 21 - Exemplo de objetivos estratégicos e indicadores do eixo Cultura

OBJETIVOS	INDICADOR	META 2014	META 2015	META 2016	META 2017
Garantir acesso descentralizado aos eventos culturais.	Replicabilidade Cultural	04	08	13	19
	Índice de Descentralização das ações de cultura.	44,4	46,4	51,0	53,0

Fonte: Acordo de Resultados da Secretaria Municipal de Cultura.

Figura 22 - Exemplo de projetos estratégicos do eixo Cultura

PROJETO	PROPÓSITO	RESULTADO ESPERADO
Oficinas Cultura na Veia	Ações culturais que valorizem o local, propiciando para a comunidade o acesso à arte e à cultura, de maneira interativa, e ao mesmo tempo possibilitando aos artistas da cidade a aproximação com público.	Participação de 200 pessoas/ano em Oficinas, que também valorizem a produção local. Projeto em execução
Virada Cultural	Evento que se desenvolve na cidade durante 24 horas ininterruptas de atrações dos mais variados tipos, como espetáculos musicais, peças de teatro, exposições de arte e história.	Público: pessoas 2014: 30.000 2015: 35.000 2016: 40.000 2017: 45.000 Projeto em execução

Fonte: Acordo de Resultados da Secretaria Municipal de Cultura.

Em suma, os Acordos de Resultados consistiam no produto final do planejamento estratégico e sua pactuação a última fase desse trabalho (REINACH; BATISTA, 2016). Desagregavam os esforços de planejamento até o nível de projetos estratégicos e vinculavam as secretarias municipais ao seu cumprimento, sob pena de responsabilização, ao menos em tese.

O documento final dos acordos foi validado em reuniões com as equipes gestoras. A assinatura ocorreu a 5 de fevereiro de 2014, em solenidade aberta para a imprensa, em que estiveram presentes o prefeito, os secretários municipais e representantes da equipe da SEPLAG (REINACH; BATISTA, 2016). A partir dali, os Acordos de Resultados se tornavam o documento-referência do governo (REINACH; BATISTA, 2016). A pactuação firmava as prioridades do governo e comprometia os

secretários a responderem ao trato (REINACH; BATISTA, 2016). Assinados os acordos, estava oficialmente encerrada a fase de formulação no processo de planejamento governamental de Osasco. Os desafios agora, não mais de dar direcionamento ao governo, consistiam em gerenciar o que havia sido planejado.

5.3.6 O Plano Plurianual 2014 – 2017

O art. 9º da Lei Ordinária nº 4.599/2013, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Osasco para o quadriênio compreendido entre 2014 a 2017, elenca a lista de anexos que compõem os documentos do plano propriamente dito. São eles:

- I. Os Desafios Para o Desenvolvimento Sustentável de Osasco;
- II. PPA 2014-2017: Processo de Elaboração e Estratégia;
- III. Estimativa da Receita;
- IV. Programas e Ações Governamentais;
- V. Estrutura Administrativa;

O primeiro documento corresponde a um diagnóstico da realidade econômica e social do município à época da formulação do plano e uma exposição de prioridades do governo. O segundo anexo inclui breve descrição da metodologia de formulação do PPA, além de relacionar os objetivos e as prioridades de cada eixo temático. O anexo número três contém um quadro demonstrativo da previsão de receitas para os anos de vigência do plano. O quarto arquivo é o demonstrativo analítico do PPA. Relaciona todas as ações do governo, por órgão e por programa, prevendo, para cada uma delas, metas físicas e financeiras dos quatro anos. O quinto anexo, por fim, apresenta a estrutura administrativa da PMO em um relatório de órgãos e unidades.

Uma análise extensiva do PPA e de sua compatibilidade com os demais instrumentos de planejamento não caberia no escopo deste trabalho. O processo de formulação do plano, descrito nas seções precedentes, já caracteriza certos elementos de seu conteúdo. Por isso, deter-me-ei na apreciação de um aspecto do conteúdo do plano que tem relação estreita com as características peculiares de sua formulação.

Trata-se do nível de agregação dos itens do PPA. Como afirmado anteriormente, o plano plurianual tem uma estrutura de detalhamento própria, desdobrada em função, subfunção, programa e ação. As ações do PPA contêm

quase sempre um grau de detalhamento muito agregado para serem diretamente utilizadas na implementação pelas secretarias. Além do que está contido no PPA, a prefeitura precisa adicionar outros níveis de desagregação das informações. No caso de Osasco, isso se dava por meio das iniciativas. A título de exemplo, um dos programas da Secretaria Municipal de Cultura é intitulado “Democratização e Regionalização do Acesso à Cultura”, cujas ações estão listadas a seguir:

Tabela 15 - Exemplo de programa do PPA 2014-2017 e ações relacionadas

Programa	Ação
0015 - Democratização e Regionalização do Acesso à Cultura	1.004 - Aquisição de Veículos, Equipamentos e Instalações
	1.015 - Reforma e Ampliação de Próprios Municipais
	1.017 - Virada Cultural
	2.035 - Gestão das Ações de Apoio Administrativo, de Ampliação e de Modernização Organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor.

A ação nº 1.015, por exemplo, apenas indica a que se presta em termos gerais - reforma e ampliação de próprios - sem identificar quais deles serão reformados e quais serão ampliados. Esse traço genérico das ações se deve, em parte, à própria estrutura programática do plano e, em parte, a uma escolha da equipe responsável por sua formulação. Um motivo os levou a optar por um PPA de conteúdo mais genérico: a necessidade de percorrer todos os trâmites do processo legislativo para aprovar alterações em seu conteúdo (AMBRÓZIO et al., 2016). Como mencionado anteriormente, os coordenadores do processo decidiram esquivar-se desse trabalho formatando um PPA que possibilitasse ser mais flexível em sua execução. As ações genéricas permitiriam a elas vincular projetos bem distintos sem a necessidade de submeter alterações do plano ou a criação de créditos adicionais (AMBRÓZIO et al., 2016).

Se, por um lado, um conteúdo mais genérico facilita a alteração de dispositivos do plano sem a necessidade de aprovação pela câmara, por outro, há sempre o risco de esse mesmo aspecto condená-lo a ser um documento de gaveta. Nesse caso, essa característica do PPA viria a prejudicar a sua utilidade como instrumento efetivo de gestão. Com efeito, em Osasco, o gerenciamento das ações das secretarias valeu-

se muito mais dos Acordos de Resultados como documento de referência do que do PPA propriamente dito.

5.3.7 A gestão do PPA 2014 – 2017

Encerrados os esforços de formulação do PPA, iniciava-se a fase de gerenciamento das ações que haviam sido planejadas. Nesta seção, dedico-me a elaborar uma breve descrição das atribuições de cada departamento ao longo do período de gestão. Separar a gestão do PPA da sua formulação, em itens distintos deste trabalho, não significa dizer que uma tenha estritamente sucedido a outra. Ao longo do ano formulação do plano, vários problemas já eram enfrentados para levar adiante as ações em andamento (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

Desde o início do trabalho, ficou claro para a secretaria que o esforço de planejamento não seria efetivo se, além de acompanharem os resultados dos projetos, não se dedicassem igualmente à sua implementação (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Seria necessário que a secretaria alargasse o seu campo de atuação, a princípio centrado no monitoramento dos indicadores de resultados, para acompanhar o processo de execução dos projetos (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

A metodologia de gestão adotada pela SEPLAG estabelecia para cada departamento atribuições específicas, embora não exclusivas. Segundo Medeiros, Freire e Alvares (2016), o Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES) se responsabilizava pelo acompanhamento da estratégia como um todo, além de realizar ajustes nos Acordos de Resultados quando se mostravam necessários; o Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA) realizava o monitoramento do orçamento, em especial do gasto com os projetos estratégicos; o Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI) acompanhava a execução dos projetos; o Departamento de Estudos, Pesquisas e Indicadores (DEPI) verificava a evolução dos indicadores de objetivos estratégicos, o alcance das metas estabelecidas, além de realizar estudos que davam suporte ao acompanhamento da execução (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

Tabela 16 - Atribuições dos departamentos da SEPLAG durante a gestão do plano

Departamento	Atribuição
DEPES	Acompanhamento da estratégia e revisão dos Acordos de Resultados.
DEGA	Monitoramento do orçamento e de gastos com projetos estratégicos.
DEFI	Acompanhamento dos projetos das secretarias.
DEPI	Verificação da evolução dos indicadores e elaboração de estudos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar das atribuições específicas de cada departamento, vale anotar, a secretaria adotou um modelo de atuação em grupos, chamados escritórios, de três tipos:

- **Escritório de Estratégia:** formado por membros da SEPLAG que acompanhavam o desenvolvimento da estratégia de governo e o desempenho dos indicadores;
- **Escritório de Projetos:** formado por membros do DEFI que acompanhavam a execução dos projetos estratégicos;
- **Escritório Local:** composto por técnicos setoriais responsáveis pela execução dos projetos, do orçamento e da estratégia da secretaria.

O acompanhamento da estratégia, sob responsabilidade da equipe do DEPES, contemplou a criação de um modelo de avaliação que incluía apreciar a forma como os projetos eram executados, além de mensurar os resultados (MANCINI et al., 2016). Assim, segundo Mancini et al. (2016), era possível identificar dificuldades e constrangimentos com respeito à alocação de recursos, aos cronogramas, etc. Os projetos estratégicos recebiam uma nota, que levava em conta “o atingimento dos resultados esperados, a execução orçamentária e o andamento do projeto” (MANCINI et al., 2016, p. 232). Já os indicadores eram mensurados com base no atingimento das metas definidas nos Acordos de Resultados (MANCINI et al., 2016). No fim, uma ponderação das duas notas demonstrava a situação da estratégia para cada objetivo em avaliação.

O monitoramento orçamentário, realizado pela equipe do DEGA, compreendia a coleta, a padronização e a compilação das informações da despesa, além da manutenção da integridade entre o planejamento estratégico e o orçamento (AMBRÓZIO et al., 2016). Os dados eram apresentados em reuniões de tomada de decisão, sobretudo nas Salas de Situação¹⁰⁵. A intenção principal era de verificar a quantidade de créditos alocados em projetos estratégicos comparativamente aos alocados em projetos não estratégicos (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016; AMBRÓZIO et al., 2016). Se o volume de despesas empenhadas em projetos estratégicos atingisse o valor das dotações planejadas, então a secretaria estaria cumprindo o planejado. O caso a ser evitado, segundo Medeiros, Freire e Alvares (2016), seria aquele em que as despesas de custeio se elevassem em detrimento dos créditos alocados a projetos estratégicos.

Em 2015, com a edição do Decreto 11.067, a equipe de orçamento assumiu um papel de maior protagonismo na tramitação processual das despesas (AMBRÓZIO et al., 2016). Com o intuito de evitar o desvirtuamento dos créditos orçamentários de projetos estratégicos, o decreto estabelecia que todos os processos de despesa da prefeitura deveriam passar pela análise e a anuência da SEPLAG (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016; AMBRÓZIO et al., 2016). A intenção, segundo Ambrózio et al. (2016), era garantir que, em um período de restrições orçamentárias e fiscais, a realização dos projetos estratégicos não fosse prejudicada. A secretaria, por meio da capacidade analítica da equipe do DEGA, passava a controlar o empenho de despesas de todos os demais órgãos da PMO.

O monitoramento dos indicadores era realizado pela equipe do Departamento de Estudos, Pesquisas e Indicadores (DEPI). Segundo Medeiros, Freire e Alvares (2016), nos primeiros meses de gestão do plano, a coleta dos dados de indicadores era realizada de forma não sistematizada. Os gerentes do DEPI obtinham-nos em reuniões ou por requisições via ofício ou *e-mail*. O processo era lento e a quantidade de indicadores muito numerosa. Por esses motivos, o monitoramento geral dos indicadores era feito com periodicidade quadrimestral e com foco nas Salas de Situação (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Os dados levantados eram inseridos em uma planilha eletrônica compartilhada com os demais departamentos

¹⁰⁵ As Salas de Situação consistiam em uma instância de deliberação, na qual se encontravam todos os atores relevantes para a tomada de decisão. Elas são descritas neste capítulo e analisadas no seguinte.

da SEPLAG e com técnicos das secretarias. A planilha “*status* Indicadores Estratégicos” apresentava gráficos e relatórios contendo recomendações para melhorar o desempenho (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

Com o desenvolvimento do sistema Monitora Osasco e as primeiras revisões dos Acordos de Resultados (que reduziram a quantidade de indicadores monitorados), o monitoramento dos indicadores passou a ser centralizado no sistema. As secretarias deveriam inserir os dados de execução dos projetos. Entretanto, na maioria dos casos, as equipes setoriais não o faziam, obrigando os técnicos do DEPI a frequentemente exigir delas o trabalho (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Por vezes, ainda, os próprios servidores da SEPLAG se ocupavam desse trabalho (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Nas Salas de Situação, os indicadores eram geralmente apresentados em um primeiro momento, como demonstração do desempenho global da secretaria (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

A princípio, o Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI) se dedicaria ao monitoramento das ações conveniadas, aquelas para cuja execução o município recebia recursos dos governos estadual ou federal. O departamento atuava levantando informações e solucionando os entraves à execução desses projetos (ALVARES et al., 2016). Com o tempo, os projetos financiados com recursos próprios passaram também a ser acompanhados, seguindo os mesmos procedimentos aplicados àqueles com recursos externos (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

Esse trabalho de acompanhamento era realizado diariamente, sob regime de dedicação exclusiva. Cada gerente do DEFI se ocupava de uma quantidade de pastas, de forma que, com o tempo, vinham a se tornar especialistas nos projetos sob sua responsabilidade (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). O trabalho incluía inserir dados nos sistemas de informação, estabelecer contato com órgãos externos concedentes de recursos, elaborar relatórios, etc (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Além dessas atividades, reuniões mensais eram realizadas com as equipes das secretarias como método de alinhamento das informações sobre os projetos e de encaminhamento de medidas (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

No início, a equipe do DEFI se incumbiria apenas de acompanhar o andamento do projeto, auxiliando os técnicos das secretarias municipais a solucionar problemas relacionados à sua implementação. Com o passar do tempo, em muitos casos, passaram a assumir algumas das tarefas dos técnicos setoriais e, com efeito, a

executar as ações. Essa incorporação de atribuições se deu por alguns motivos, que serão descritos e analisados no capítulo seguinte.

Embora o monitoramento dos projetos ocorresse em frequência diária, sob dedicação exclusiva, o grande momento de solução dos problemas era mesmo as Salas de Situação. Recomendadas pela equipe de consultores da FGV, as “salas”, como também as chamarei neste trabalho, constituíam uma das principais estratégias de monitoramento utilizadas pela SEPLAG (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Eram reuniões periódicas de tomada de decisão. Cada pasta tinha a sua Sala de Situação exclusiva, em frequência trimestral, quadrimestral ou semestral, a depender do tipo do projeto discutido, do nível de urgência e da gravidade dos problemas enfrentados (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

Participavam das salas o prefeito; servidores dos quatro departamentos da SEPLAG; secretário, diretores e demais servidores da secretaria municipal; além de servidores de órgãos vinculados a áreas-meio: Secretaria Municipal de Finanças (SF), Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SAJ), Secretaria Municipal de Administração (SA), Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SRI), gabinete do prefeito e Departamento Central de Compras e Licitações (DCLC). Por vezes, também participavam representantes da Secretaria Municipal de Serviços e Obras (SSO) (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

O objetivo das Salas de Situação, segundo Medeiros, Freire e Alvares (2016, p. 200), era “acelerar o processo decisório sobre o andamento da execução dos projetos e manter a uniformidade da compreensão do *status* das ações, da situação orçamentária e do cumprimento do planejamento estratégico”. Tratava-se de uma espécie de arena de discussão em que os problemas relacionados aos projetos eram “colocados sobre a mesa” e as decisões tomadas em presença de todos os envolvidos. Em cada reunião e para cada pasta, os projetos estratégicos e outros mais urgentes eram apresentados em suas particularidades e discutidos (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). A preparação da Sala de Situação e sua condução eram realizadas pelos servidores da SEPLAG, desde a acomodação no ambiente de reunião e a convocação dos demais participantes até a elaboração da ata.

A sala geralmente se iniciava com uma breve abertura por parte de um servidor da SEPLAG. Seguia uma sequência de apresentação e análise dos projetos em execução (por vezes, divididos em projetos com recursos próprios e projetos com recursos externos), dos projetos a serem iniciados, de novas propostas, do orçamento anual e, eventualmente, de outros assuntos. Cada departamento da SEPLAG levava os assuntos de sua competência relacionados à pasta em discussão. Dessa forma, o Departamento de Estudos, Pesquisas e Indicadores expunha os indicadores de resultados; o Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público apresentava informações sobre os gastos efetuados; o Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES) discutia eventuais questões sobre o que fora planejado e o que estava sendo executado; e o Departamento de Fortalecimento Institucional apresentava dados e informações consolidadas sobre a execução do projeto, eventuais impedimentos, atrasos, riscos ou restrições (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Este último departamento era o protagonista das salas, uma vez que elas se organizavam em torno da discussão sobre o andamento dos projetos.

O enfoque era dado aos projetos prioritários cujos problemas eram mais graves e as soluções mais urgentes. As apresentações da SEPLAG chegavam a indicar responsáveis pelo não andamento do projeto, nomeando os servidores que não haviam cumprido as suas obrigações. Esse tipo de medida, em muitos casos, gerava constrangimentos que, por um lado, aceleravam a adoção de medidas para solucionar o problema e, por outro, como efeito colateral, desgastavam o relacionamento dos servidores da SEPLAG com os técnicos das demais secretarias. Essas consequências das Salas de Situação serão mais detalhadamente analisadas no capítulo seguinte.

Os relatos das entrevistas permitem constatar que as salas eram um espaço efetivo de tomada de decisão. Delas quase sempre se saía com deliberações, que eram registradas e enviadas a todos os participantes (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). De decisões tão específicas como o tipo de material que seria adquirido para executar determinada tarefa, até deliberações sobre a continuação ou não de um programa. Muitos projetos tinham a sua execução suspensa ou eram inteiramente descontinuados a partir de decisões tomadas nas Salas de Situação. O nível de detalhamento a que se chegava e, em alguns casos, a quantidade elevada de projetos de uma secretaria faziam com que as reuniões se estendessem por horas,

encerrando-se, por vezes, de madrugada. Em outros casos, seu término era postergado para outro dia.

Tudo o que foi descrito constituiu, grosso modo, o método de gestão adotado pela SEPLAG. O modelo formatado nos quatro âmbitos (estratégia, orçamento, indicadores de resultado e execução) foi fundamental para que todo o trabalho de planejamento não sucumbisse ao peso das demandas contínuas e urgentes que preenchem a rotina de atividades diárias nas secretarias.

5.4 A FORMULAÇÃO DO PPA 2018 - 2021: APRIMORANDO O MÉTODO

O prefeito eleito, Rogério Lins, foi detido em prisão preventiva, a 25 de dezembro de 2016, acusado pelo Ministério Público de São Paulo de participar de um esquema de contratação de funcionários fantasmas durante o mandato como vereador de Osasco. Cinco dias depois, em 30 de dezembro de 2016, Lins foi solto após uma decisão liminar do Tribunal de Justiça de São Paulo conceder-lhe o pedido de liberdade. Pôde, portanto, tomar posse como prefeito do município de Osasco, em 1º de janeiro de 2017.

A investidura de Rogério Lins em meio a um contexto conturbado adicionava um grau de incerteza à expectativa que pairava sobre a continuidade dos trabalhos. A montagem do novo governo foi tardia. A permanência da SEPLAG na posição de secretaria curinga do Chefe do Executivo era incerta. Mesmo a manutenção da secretaria no novo governo não estava garantida. Segundo o Entrevistado nº 6, a equipe estabeleceu então uma estratégia de “sobrevivência” da secretaria e de preservação dos avanços alcançados. Desejavam levar à frente o trabalho e, de alguma forma, aperfeiçoar o que tinha sido feito.

Para isso, possuíam dois fatores que contavam a seu favor: em primeiro lugar, a SEPLAG era a secretaria que detinha a informação na PMO. Na qualidade de estrutura técnica central da prefeitura, dispunha de dados sobre as ações de todas as pastas. Em segundo lugar, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que impugnava a lei de criação da SEPLAG por “ausência de descrição legal das atribuições dos cargos em comissão criados” já estava em tramitação e, na prática, impedia que novos servidores fossem nomeados no lugar dos que lá estavam. Como o coloca o Entrevistado nº 6, para contar com uma estrutura de planejamento, a única opção era manter a secretaria existente.

A estratégia basicamente consistia em produzir o máximo de informações que lhes fosse possível e subsidiar a equipe de transição, apresentando-se disponíveis, confiáveis e desejosos de auxiliar na solução dos problemas. Dessa maneira, a equipe da SEPLAG procurou se legitimar na estrutura do novo governo, segundo o Entrevistado nº 6. Em certa medida, Rogério Lins encontrou na SEPLAG o que não obteria em nenhuma outra equipe: conhecimento da estrutura da prefeitura e das informações, além de capacidade de gerenciamento dos projetos. Sobre o processo de convencimento do prefeito, o Entrevistado nº 12 afirma

Até 1º de janeiro a gente não sabia se teria o prefeito [...]. E aí você tem um tempo legal pra fazer o planejamento. A gente não teve esse processo de convencimento [do prefeito]. Não porque somos ótimos, maravilhosos e o prefeito tinha uma cabeça que ele entendia o que a gente estava fazendo. Eu acho que era um pouco falta de opção. E ele tinha uma equipe técnica em que ele confiava também no trabalho, ele sabia do nosso histórico. E eu acho que foi mais fácil porque a gente apresentou algo pronto pra ele e ele comprou a ideia (ENTREVISTADO nº 12).

Uma comissão de transição foi formada, com atribuições de auxiliar as novas equipes, subsidiando-as com todas as informações necessárias. Desde a sua posse, o prefeito formava o novo corpo de servidores de alto, médio e baixo escalão. Parcela considerável dos quadros das secretarias foi alterada com as novas exonerações e nomeações em diversos cargos. Quase todos os secretários foram substituídos. No fim, o prefeito Rogério Lins decidiu pela manutenção da SEPLAG na estrutura administrativa da prefeitura e pela preservação de parte de seu corpo técnico. Segundo o Entrevistado nº 6, “a equipe precisou reduzir por uma questão de sobrevivência da secretaria”.

Os trabalhos de preparação do amplo processo de planejamento governamental que seria conduzido ao longo de quase todo o ano de 2017 foram iniciados logo no primeiro mês do ano (NASCIMENTO, 2017). Desta vez, o planejamento estratégico seria finalizado antes da formulação do plano.

Experimentados ao longo dos quatro anos anteriores, os coordenadores do processo desejavam corrigir neste PPA alguns defeitos que apresentava o seu precedente. Dois aspectos do documento anterior deveriam ser aprimorados: em primeiro lugar, era consenso entre os servidores da SEPLAG a necessidade de alcançar maior envolvimento dos técnicos das secretarias. A secretaria havia se deparado com uma série de problemas pela participação escassa dos níveis hierárquicos mais baixos no processo anterior. A fim de impedir que essas

dificuldades se replicassem no período que se iniciava, todo o processo de formulação foi desenhado de forma a incitar a participação dos setores.

O segundo aspecto a ser melhorado se relacionava ao próprio conteúdo do plano. O PPA havia sido composto por programas e ações excessivamente genéricos. Essa característica igualmente gerou dificuldades durante a gestão. A proposta materializada no novo PPA era de especificar os itens do plano, de maneira a facilitar o gerenciamento das ações nos anos de vigência. E isso estava explicitamente anunciado em sua apresentação.

Onde a grande maioria vê crise, nós trabalharemos para construir oportunidades. Mas essas oportunidades exigem ousadia de nossa parte. É o que estamos propondo com a distribuição de recursos por programas e ações orçamentárias mais específicos. Aqueles que já analisaram e votaram PPAs anteriores sabem que era muito comum encontrar programas e ações genéricos com grandes volumes de recursos. Com isso, a Prefeitura conseguia manejar com maior facilidade seus recursos em termos de execução orçamentária; por outro lado, era difícil acompanhar a aplicação dos recursos nos projetos prioritários (OSASCO, 2017, p. 22, grifo nosso).

O processo de formulação foi conduzido por praticamente a mesma equipe que compunha a SEPLAG no governo anterior. Muitos haviam inclusive participado da experiência com o PPA 2014-2017. Além do corpo de servidores que já integravam a secretaria, foram contratados alguns dos profissionais que anteriormente compuseram a equipe da FGV. Desta vez, no entanto, como consultores autônomos. Ao longo do mês de janeiro de 2017, os servidores do Departamento de Planejamento Estratégico, ao lado dos consultores autônomos, reuniram-se para desenhar a metodologia de formulação do plano (NASCIMENTO, 2017). Segundo Nascimento (2017), ela foi alinhada e apresentada ao prefeito no início de fevereiro, recebendo dele aprovação irrestrita. Cada etapa do processo foi precedida por reuniões de planejamento e seguida de reuniões de avaliação, conduzidas pela equipe do DEPES (NASCIMENTO, 2017).

Muito mais completo em seu conjunto de anexos do que o antecessor, o PPA 2018-2021 é a expressão de um processo de formulação amadurecido. À semelhança de seu precedente, teve como referência o programa de governo do prefeito eleito, “elaborado com base em consultas públicas que contaram com a participação ativa de milhares de pessoas, integrantes da sociedade civil” (OSASCO, 2017, p. 21). O processo durou ao todo cinco meses, de fevereiro a julho de 2017. O prazo exíguo para a apresentação do plano, sendo sempre um desafio considerável, foi mencionado na apresentação do documento: “[...] queremos ressaltar o pouco tempo

disponível para todo esse trabalho, afinal a primeira oficina ocorreu em fevereiro, ou seja, há apenas cinco meses” (OSASCO, 2017, p. 21).

O plano foi construído a partir do planejamento estratégico, realizado em 73 encontros, nos quais um total de 1.245 servidores municipais debateram visões de futuro, macrodiretrizes, objetivos estratégicos e projetos prioritários (OSASCO, 2017). As oficinas eram subsidiadas com apresentações e explicações sobre o desdobramento do planejamento governamental, o conteúdo teórico-conceitual trabalhado e os resultados das etapas precedentes. A sessão de construção de indicadores estratégicos, por exemplo, foi precedida de uma exposição sobre elementos conceituais do assunto (NASCIMENTO, 2017). Grosso modo, a formulação do PPA 2018-2021 seguiu a sequência de etapas sintetizada no quadro a seguir. As reuniões realizadas, chamadas neste trabalho de encontros intersetoriais, serão descritas nas próximas seções.

Figura 23 - Etapas de formulação do PPA 2018-2021

Etapas	Desdobramento 1	Desdobramento 2	Desdobramento 3	Desdobramento 4
Etapa 1	Visão de futuro	O que buscamos para Osasco 60 anos - 2022		
Etapa 2	Diagnóstico estratégico	Eixo de atuação	Problema	Potencial solução
Etapa 3	Diretrizes estratégicas	Construção de macrodiretrizes	Visão matricial	Integração entre eixos e secretarias
Etapa 4	Objetivos estratégicos	Eixo de atuação	Descrição	Indicadores dos objetivos
Etapa 5	Programas	Justificativa	Objetivo dos programas	Indicadores dos programas
Etapa 6	Ações de Governo	Produtos	Metas físicas	Metas financeiras

Fonte: PPA 2018-2021 do município de Osasco.

5.4.1 Encontros de Nivelamento e Visão de Futuro

O primeiro conjunto de encontros intersetoriais ocorreu nos dias 15 e 16 de fevereiro, quando se fizeram presentes mais de 200 servidores de todas as secretarias municipais (OSASCO, 2017; NASCIMENTO, 2017). Os participantes foram convidados por ofício enviado pelo DEPES e se fizeram representados por secretários e seus adjuntos, diretores de departamento, integrantes de áreas técnicas e enviados de entidades da administração indireta (NASCIMENTO, 2017).

Realizados no Centro de Formação de Professores da Educação, os encontros tiveram como propósito apresentar a dinâmica de formulação do PPA e promover um nivelamento conceitual (OSASCO, 2017). Os trabalhos se iniciaram por uma explanação de aspectos conceituais e estruturais do PPA. Em seguida, foi exposto o cronograma de elaboração do plano (NASCIMENTO, 2017).

O ponto alto dessas primeiras reuniões, todavia, consistiu na atividade voltada à identificação da visão de futuro da cidade. Um quadro foi apresentado, em cuja figura central, um círculo, era possível ler “Osasco 60 anos 2022”. Foi então sugerido aos participantes fazer uma teia de tendências com aquilo que esperavam atingir ao final da vigência do plano plurianual (OSASCO, 2017; NASCIMENTO, 2017). De acordo com Nascimento, findado o segundo e último dia, a “teia” não se encontrava terminada, o que fez que “os servidores do DEPES tivessem que acrescentar algumas visões de futuro” (NASCIMENTO, 2017, p. 56). O produto final desse trabalho tomou a forma a seguir:

Figura 24 - Visão de Futuro 2018-2021

Fonte: PPA 2018-2021 do município de Osasco.

Elaborada a teia de tendências, os participantes foram conduzidos em uma segunda dinâmica relacionada à visão de futuro. Distribuídos em grupos por secretaria, a cada grupo foram entregues bolinhas de determinada cor, de forma que cada secretaria municipal era representada por uma cor exclusiva. Os participantes foram instruídos a discutir entre os membros do grupo em quais itens da visão de futuro a sua secretaria poderia atuar (NASCIMENTO, 2017). O item “Ofereça educação, trabalho, e renda”, por exemplo, terminou com bolinhas de cores vermelha, verde, rosa, amarela e branca, que representavam as secretarias de Educação; Desenvolvimento, Trabalho e Inovação; Indústria, Comércio e Abastecimento; Finanças; e Cultura (NASCIMENTO, 2017). Algumas pastas, no entanto, estiveram ausentes, o que fez que os servidores da SEPLAG preenchessem o quadro em seu lugar (NASCIMENTO, 2017).

5.4.2 Encontros de Identificação dos Problemas

De posse da visão de futuro, os trabalhos foram direcionados à elaboração de um diagnóstico da realidade municipal. Esse esforço teve como foco identificar as bases concretas dos problemas da cidade e resultou no apontamento de 84 problemas distribuídos entre os 11 eixos temáticos do programa de governo do prefeito (OSASCO, 2017).

Segundo Nascimento (2017), as oficinas de diagnóstico ocorreram entre os dias 22 e 28 de março, por meio de encontros organizados por eixo temático. A programação do DEPES previa a realização de duas oficinas por dia, com duração de quatro horas cada uma delas. A participação nas oficinas era livre. Todas as secretarias podiam opinar independentemente do eixo temático em pauta. Havia, no entanto, a figura da “secretaria âncora”, que estaria mais intimamente relacionada ao tema em questão (NASCIMENTO, 2017). De acordo com a autora, esse formato foi escolhido em reuniões internas do departamento, aprovado pela alta burocracia da secretaria e simulado pelos departamentos da SEPLAG no dia 10 de maio¹⁰⁶ (NASCIMENTO, 2017). No fim, a participação nas oficinas de cada eixo ocorreu conforme o quadro a seguir.

¹⁰⁶ Possivelmente um equívoco da autora no mês de ocorrência da simulação.

Figura 25 - Secretarias por eixo temático

Eixo	Secretarias Participantes
Saúde	SAÚDE, ADMINISTRAÇÃO, ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL, EDUCAÇÃO, ESPORTE, RECREAÇÃO E LAZER, SEGURANÇA E CONTROLE URBANO, SERVIÇOS E OBRAS, COMUNICAÇÃO, DESENVOLVIMENTO TRABALHO E INCLUSÃO, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
Educação	EDUCAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO, ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL, CULTURA, ESPORTE, RECREAÇÃO E LAZER, MEIO AMBIENTE, SAÚDE, SERVIÇOS E OBRAS, DESENVOLVIMENTO TRABALHO E INCLUSÃO, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
Segurança e Ordem Urbana	SEGURANÇA E CONTROLE URBANO, ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO, SICA, SERVIÇOS E OBRAS, TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA, COMUNICAÇÃO SOCIAL, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
Mobilidade Urbana e Transportes	TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA, ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL, PLANEJAMENTO E GESTÃO, FINANÇAS, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO, SAÚDE, SERVIÇOS E OBRAS, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
Zeladoria e Infraestrutura Urbana	SERVIÇOS E OBRAS, ADMINISTRAÇÃO, ASSUNTOS JURÍDICOS, PLANEJAMENTO E GESTÃO, FINANÇAS, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO, SICA, MEIO AMBIENTE, TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA, COMUNICAÇÃO SOCIAL
Modernização da Gestão, Transparência e Democracia	GABINETE, ASSUNTOS JURÍDICOS, PLANEJAMENTO E GESTÃO, FINANÇAS, ADMINISTRAÇÃO, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, COMUNICAÇÃO SOCIAL
Esporte, Cultura e Lazer	CULTURA, ESPORTE, RECREAÇÃO E LAZER, EDUCAÇÃO, INDÚSTRIA COMÉRCIO E ABASTECIMENTO, MEIO AMBIENTE, SAÚDE, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS
Habitação	HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO, ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL, MEIO AMBIENTE, SEGURANÇA E CONTROLE URBANO, SERVIÇOS E OBRAS, TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA
Desenvolvimento Urbano, Econômico-Social e do Trabalho	SDTI, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO, INDÚSTRIA COMÉRCIO E ABASTECIMENTO, ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL, CULTURA, FINANÇAS
Meio Ambiente e Sustentabilidade	MEIO AMBIENTE, ASSUNTOS JURÍDICOS, DESENVOLVIMENTO TRABALHO E INCLUSÃO, EDUCAÇÃO, ESPORTE, RECREAÇÃO E LAZER, FINANÇAS, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO, INDÚSTRIA COMÉRCIO E ABASTECIMENTO, SAÚDE, SERVIÇOS E OBRAS
Assistência e Inclusão Social, Direitos Humanos e Igualdade Racial e de Gênero	ASSISTÊNCIA E PROMOÇÃO SOCIAL, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, CULTURA, SDTI, EDUCAÇÃO, ESPORTE, RECREAÇÃO E LAZER SAÚDE, SEGURANÇA E CONTROLE URBANO

Fonte: PPA 2018-2021 do município de Osasco.

Os encontros se iniciavam com a exposição dos objetivos do dia e dos tópicos a serem abordados naquela oficina (NASCIMENTO, 2017). Logo em seguida, um servidor do DEPES apresentava as três macrodiretrizes do governo. As macrodiretrizes foram concebidas como uma tradução do discurso do novo governo alinhada aos itens abordados no primeiro encontro intersetorial (NASCIMENTO, 2017). Sua elaboração se deu em reunião interna da secretaria. Posteriormente, foram apresentadas ao prefeito, que as validou sem nenhuma alteração (NASCIMENTO, 2017).

Após a exposição das macrodiretrizes, os servidores do DEPES e do DEPI apresentavam a estrutura lógica do ciclo orçamentário em uma sequência iniciada por problemas, seguida de objetivos, prioridades e, por fim, indicadores (NASCIMENTO, 2017). O segundo momento das oficinas consistia na apresentação de um diagnóstico prévio do eixo em discussão e era conduzido por servidores do Departamento de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Sistemas (DEPI). Logo depois, os participantes eram convidados a realizar a dinâmica de construção da matriz de problemas, que consistia em listar os problemas do eixo, suas causas, suas consequências efetivas e potenciais, além de possíveis estratégias de enfrentamento

(NASCIMENTO, 2017). Por fim, uma atividade de priorização dos problemas era realizada antes de se dar por encerrados os trabalhos.

5.4.3 Encontros de Definição dos Objetivos Estratégicos

Nos dias 08 e 09 de maio ocorreu, na Prefeitura Municipal de Osasco, o terceiro grupo de encontros intersetoriais, com o propósito de se definirem os objetivos e os projetos estratégicos (NASCIMENTO, 2017). Organizadas por eixos, cinco delas por dia de encontro, as oficinas foram inicialmente direcionadas à formulação dos objetivos estratégicos. Cada um deles se baseava no consenso em relação a quatro fundamentos: as justificativas (que se referem ao passado), os benefícios (que se referem ao futuro), o escopo (que delimita o conteúdo do objetivo), o complemento (aquilo que o objetivo não é) (OSASCO, 2017).

Para cada eixo foi formado um grupo multidisciplinar. Os grupos tinham um líder, previamente indicado para efetuar uma introdução ao tema de discussão. Documentos de apoio eram afixados nas paredes (NASCIMENTO, 2017). Ao todo, foram elaborados 23 objetivos estratégicos, organizados no novo Mapa Estratégico da Prefeitura Municipal de Osasco. O mapa apresenta os eixos estratégicos dispostos em duas dimensões, que organizam os produtos e serviços ofertados pelo poder público à população. A primeira dimensão reflete os eixos que compõem o Sistema Urbano de Osasco e a segunda representa os eixos de natureza social da cidade (OSASCO, 2017).

Figura 26 - Mapa Estratégico 2018-2021 da Prefeitura Municipal de Osasco

Fonte: PPA 2018-2021 do município de Osasco.

Segundo Nascimento (2017), os dois objetivos estratégicos do eixo *Modernização da Gestão, Transparência e Democracia* foram indicados pelos técnicos do DEPES. Em seguida à definição dos objetivos, os participantes foram convidados a listar os projetos estruturantes de cada objetivo. Nessa tarefa, os grupos eram assessorados por um mediador e um relator, ambos servidores da SEPLAG (NASCIMENTO, 2017).

5.4.4 Encontros de Definição dos Indicadores

Definidos os objetivos estratégicos, a etapa seguinte correspondia à elaboração dos seus indicadores. Embora esses encontros estejam indicados na figura 23 como pertencentes à mesma etapa da definição dos objetivos, eles ocorreram em datas distintas. De 23 a 29 de maio, reuniram-se os participantes do processo, desta vez sob a coordenação de servidores do DEPI. Segundo Nascimento (2017), a equipe de indicadores se responsabilizou por toda a organização dos encontros.

As atividades que seriam desenvolvidas nas oficinas foram planejadas em reunião entre servidores do Departamento de Planejamento Estratégico e do departamento de indicadores. Aparentemente, desta vez, apenas as secretarias-âncora foram convocadas¹⁰⁷. Cada pasta recebeu previamente um conjunto de propostas de indicadores “a fim de dar direcionamento à reunião”, como coloca Nascimento (2017, p. 74). O número de participantes por eixo variou de 5, nos casos de Segurança e Ordem Urbana, além de Mobilidade Urbana e Transportes, a 40, para o eixo Desenvolvimento Urbano, Econômico, Social e do Trabalho (NASCIMENTO, 2017).

A elaboração dos indicadores estratégicos foi sucedida pelo estabelecimento de metas para os quatro anos de vigência do PPA. Nascimento (2017) afirma que essa tarefa foi ainda mais complexa por falta de dados para subsidiar as decisões. Em muitos casos, as equipes se defrontavam com a necessidade de estabelecer

¹⁰⁷ Há, quanto a esse quesito, uma contradição entre as principais fontes utilizadas nesta descrição. O Anexo IV do PPA 2018-2021 afirma que “a construção desses indicadores se deu em um amplo processo coletivo **envolvendo todas as secretarias municipais envolvidas com cada objetivo [...]**” (OSASCO, 2017, p. 346, grifo nosso). Já Nascimento (2017, p. 74), cuja descrição do processo foi baseada em observação direta, afirma que “diferente da lógica intersetorial que havia sido utilizada nos outros encontros, **foi optado por convocar apenas as secretarias âncoras de cada eixo para os encontros**” (NASCIMENTO, 2017, p. 74, grifo nosso).

metas de indicadores sobre os quais não havia histórico de dados (NASCIMENTO, 2017). Em face dessa dificuldade, estabeleceu-se que os técnicos das secretarias municipais posteriormente enviariam ao DEPI informações atualizadas sobre os indicadores e as metas para os quatro anos. Essa entrega, segundo Nascimento (2017), atrasou em alguns casos, apesar das insistentes cobranças do departamento (NASCIMENTO, 2017).

A dificuldade de se definir os valores das metas para algumas áreas é tão significativa que pode ser notada mesmo na versão final do plano. A tabela abaixo, extraída do PPA 2018-2021, apresenta a inscrição “ND - Pesquisa a realizar” para metas do eixo Esporte, Lazer e Cultura.

Figura 27 - Metas do eixo Esporte, Cultura e Lazer

Eixo	Objetivo	Indicador	Valor base	Meta 2018	Meta 2019	Meta 2020	Meta 2021
Esporte, Lazer e Cultura	Promover a resignificação e apropriação dos espaços pela população, por meio do diálogo, do pertencimento e da participação nas políticas de cultura, esporte e lazer, enquanto dimensão estratégica, econômica e social de Osasco	Percentual de entrevistados que estiveram em atividades culturais em seu bairro nos últimos seis meses sobre o total de entrevistados	ND - Pesquisa a realizar	ND - Pesquisa a realizar	ND - Pesquisa a realizar	ND - Pesquisa a realizar	ND - Pesquisa a realizar
Esporte, Lazer e Cultura	Promover a resignificação e apropriação dos espaços pela população, por meio do diálogo, do pertencimento e da participação nas políticas de cultura, esporte e lazer, enquanto dimensão estratégica, econômica e social de Osasco	Percentual de entrevistados que afirmam que precisaram sair da cidade para realizar alguma atividade cultural ou de lazer	ND - Pesquisa a realizar	ND - Pesquisa a realizar	ND - Pesquisa a realizar	ND - Pesquisa a realizar	ND - Pesquisa a realizar
Esporte, Lazer e Cultura	Promover a resignificação e apropriação dos espaços pela população, por meio do diálogo, do pertencimento e da participação nas políticas de cultura, esporte e lazer, enquanto dimensão estratégica, econômica e social de Osasco	Percentual de entrevistados que praticam atividades físicas ou esportivas duas vezes ou mais por semana sobre o total de entrevistados	15,3%	17,0%	19,0%	22,0%	25,0%

Fonte: PPA 2018-2021 do município de Osasco.

O texto do PPA 2018-2021, todavia, apresenta um cenário não tão problemático desta etapa.

As diversas equipes técnicas foram as responsáveis por estimar os valores necessários para que essas iniciativas sejam postas em prática. A partir desse esforço foram criados novos programas e ações orçamentárias, que buscam ajustar, **com precisão técnica**, as nossas possibilidades (em termos financeiros) e os desejos de nossa cidade (OSASCO, 2017, p. 22, grifo nosso).

De tudo o que foi relacionado anteriormente, percebe-se que os valores não são tão precisos como se depreende do trecho acima. Embora a contradição de termos, importa considerar que os casos de metas faltantes no documento final são minoria. A maior parte dos indicadores têm suas metas anuais estipuladas no PPA. Mas esses casos minoritários são aqui mencionados por constituírem elementos de prova das considerações anteriores.

5.4.5 Elaboração da Matriz de Programas

Terminado o período de definição dos indicadores estratégicos, a equipe de coordenação do processo se debruçou sobre a lista de programas que representariam os frutos do trabalho realizado até então. O desafio consistia em traduzir o conjunto de eixos, macrodiretrizes e objetivos em uma classificação institucional, funcional e programática que distribuisse os recursos municipais, seguindo as prioridades deliberadas (OSASCO, 2017).

Esse trabalho teve início no final de maio e seguiu até meados do mês de julho, tendo como responsáveis integrantes do DEPES (NASCIMENTO, 2017). A escolha dos programas que entrariam no PPA era subsidiada por duas fontes. Por um lado, servidores do departamento se dedicaram a analisar quais programas do PPA anterior poderiam ser aproveitados no atual, tendo em vista o conjunto de diretrizes, objetivos, indicadores e metas estipuladas até aquele momento (NASCIMENTO, 2017). Segundo Nascimento (2017), dos 44 programas remanescentes no PPA anterior, 31 foram inicialmente incluídos.

Simultaneamente a essa atividade, foram conduzidos os encontros secretariais de preenchimento da matriz programática, como os denomina Nascimento (2017). Tratou-se de um conjunto de reuniões das quais participaram técnicos das pastas e representantes dos quatro departamentos da SEPLAG. Os servidores do DEPES se ocupavam da mediação e da relatoria; os do DEPI auxiliavam as secretarias na construção dos indicadores e metas físicas; os integrantes do DEGA coordenavam as atividades de projeção de valores; e os do DEFI subsidiavam a identificação de projetos das pastas (NASCIMENTO, 2017).

Os encontros ocorreram entre os dias 7 de junho e 5 de julho e contaram com um total de 231 participantes (NASCIMENTO, 2017). As reuniões não foram organizadas por eixos temáticos, mas por secretaria, incluindo aquelas de áreas-

meio. Reuniram de 4 participantes, como no caso da Secretaria de Segurança e Controle Urbano (SECONTRU), a 23 participantes em uma das reuniões dedicadas à Secretaria de Saúde (NASCIMENTO, 2017). Desses encontros saía-se com informações atualizadas sobre os programas e ações desenvolvidos nas pastas. Os valores atribuídos às ações, entretanto, comumente ficavam a ser enviados posteriormente (NASCIMENTO, 2017).

Servidores do DEPES então realizavam a consolidação dos dados recebidos. Como passo seguinte, detalhavam as características das ações em código, objetivo, produto, unidade de medida, função, subfunção, meta física e meta financeira para cada um dos quatro anos (NASCIMENTO, 2017). As iniciativas, nível de agregação de uso gerencial, foram transformadas em projetos operacionais (NASCIMENTO, 2017). Segundo Nascimento (2017), a equipe do DEGA participou dessa fase do processo tirando eventuais dúvidas sobre o sistema de codificação e prestando informações necessárias ao preenchimento do sistema e-governe¹⁰⁸.

Os problemas enfrentados nesta etapa equivalem, em certa medida, àqueles descritos na seção anterior. Mais uma vez, ficou evidente a grande dificuldade de mensuração das metas físicas e financeiras (NASCIMENTO, 2017). Segundo a autora, as secretarias municipais por vezes não enviavam à SEPLAG informações sobre os indicadores ou os valores das metas anuais. Ou ainda, apresentavam estimativas em absoluta desconformidade (valores enormemente divergentes das medidas reais para aquele programa ou aquela ação). Nesses casos, a equipe coordenadora do processo deliberou por realizar correções ao invés de simplesmente reproduzirem as estimativas discrepantes no PPA. Quando se tratava de estimativas superestimadas, reduziam os valores baseando-se nos dados do PPA 2014-2017 e das execuções orçamentárias anteriores. Nos casos em que a previsão era muito menor do que os valores do PPA anterior, por conta de parâmetros de cálculo incorretos, o DEPES igualmente procedia às correções utilizando fórmulas próprias (NASCIMENTO, 2017).

Vale reproduzir aqui trecho da entrevista do então Diretor do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES), o qual lança luz, em certa medida, sobre causas e consequências dessa dificuldade de atribuição de valores pelas equipes técnicas das secretarias.

¹⁰⁸ Sistema orçamentário-financeiro da Prefeitura Municipal de Osasco.

A gente teve dificuldades e a gente sempre vai ter dificuldades no serviço público na hora de atribuir valores. As pessoas não sabem exatamente quanto custam as coisas. Ou quanto custarão os projetos. [...] Faltam especialistas em formular, nos governos municipais, principalmente, eu acho. Então, quando a gente está em um prazo apertado e que a gente precisa estimar valores na hora de construir o planejamento, a gente fica refém do achismo e do chute. E, às vezes, usam-se parâmetros, fórmulas paramétricas que nem sempre se reproduzem na vida real. Então, o que acontece, a gente sempre, todo orçamento, toda vez, seja no PPA, seja nas leis de diretrizes orçamentárias ou orçamentos, a gente sempre precisa cortar muito. [...] Esse talvez seja o instrumento que a gente mais precisa aperfeiçoar (ENTREVISTADO BRUNO MANCINI).

Outro problema ainda teve que ser enfrentado nesta fase, afirma Nascimento (2017). Algumas secretarias, ao enviarem dados de preenchimento da matriz programática, não levavam em conta os resultados do planejamento estratégico elaborado nos primeiros encontros intersetoriais. Assim é que determinadas prioridades escolhidas nas etapas anteriores acabavam sendo preteridas ou mesmo desconsideradas nos documentos enviados pelas pastas (NASCIMENTO, 2017).

5.4.6 Cortes orçamentários e ajustes finais

Os programas e as ações definidos na etapa anterior somavam ao final um montante de 2,5 bilhões de reais apenas para o ano de 2018. A despesa crescería cerca de 2% em 2019 e 2020 e, no último ano de vigência do plano, sofreria uma redução de 0,6% (OSASCO, 2017). Na alocação orçamentária por eixo temático, no ano de 2018, Educação (25,59% do total de despesas) e “Saúde” (25,12%) acumulavam mais da metade dos recursos. Em terceiro e quarto lugar vinham “Modernização da gestão, transparência e democracia” (13,29%) e “Zeladoria e infraestrutura urbana” (10,00%). Essa distribuição percentual se manteria ao longo dos anos de vigência com algumas poucas exceções. Educação teria leve crescimento, enquanto “Modernização da gestão, transparência e democracia”, “Encargos Gerais” e Habitação reduziriam as suas participações relativas.

A estimativa orçamentária para os anos de vigência do PPA 2018-2021, no entanto, ultrapassava consideravelmente a projeção de receitas do município (NASCIMENTO, 2017). À semelhança da experiência em 2013, era preciso estabelecer prioridades, definindo quais ações permaneceriam no PPA e quais seriam, parcialmente ou integralmente, suprimidas. Esse trabalho foi realizado ao longo de 4 reuniões de corte, das quais participaram a equipe da SEPLAG, o prefeito

e secretários das áreas-meio (NASCIMENTO, 2017). Nascimento (2017) explica a opção por não incluir as demais pastas nesta etapa: não era um momento de disputa entre áreas, e sim de priorização pelo prefeito “com apoio de áreas sistêmicas e estratégicas do governo” (NASCIMENTO, 2017, p. 86).

Essas reuniões de corte eram o primeiro contato de Rogério Lins com o processo, desde a apresentação da metodologia de formulação do PPA 2018-2021, no início do mês de fevereiro (NASCIMENTO, 2017). Segundo Nascimento (2017), no início do mandato, o atual dirigente de Osasco havia aprovado um corte linear de 30% do orçamento da PMO. Esse método era mais simples, menos trabalhoso e transmitia uma mensagem de imparcialidade: nenhuma secretaria era preferida em detrimento de outras. A SEPLAG, entretanto, defendia a proposta alternativa de analisar ação por ação, levando em conta as prioridades do governo (NASCIMENTO, 2017).

A primeira reunião, de acordo com a autora, ocorreu na segunda semana de julho, quando se discutiram três tópicos: precatórios, folha de pagamento e dívida do município. Estiveram presentes os secretários de Finanças, de Planejamento e Gestão, de Assuntos Jurídicos e de Relações Institucionais (NASCIMENTO, 2017). Na reunião foram confrontadas duas sugestões: realizar os cortes orçamentários necessários ou inflar a projeção de receita a fim de abarcar todas as ações planejadas. Optou-se, no final, pela manutenção da receita estimada (NASCIMENTO, 2017).

As demais reuniões foram dedicadas efetivamente à definição dos cortes orçamentários. Segundo Nascimento (2017), delas novamente participaram apenas representantes de áreas-meio. A fim de facilitar a análise das despesas, os servidores do DEPES previamente classificaram os programas e ações em três categorias: custeio, estratégico e de pessoal. Inicialmente discutiu-se a estratégia de corte para as despesas de custeio. Prevaleceu a opção de cortá-las todas em 25% do valor planejado (NASCIMENTO, 2017). Em seguida, foram analisadas as ações de maiores pesos relativos no orçamento, independentemente da secretaria. Segundo Nascimento (2017), houve reduções de 15%, 30%, 50% e até 100% em alguns casos. Encerrada a análise das ações mais vultosas, os participantes retomaram o procedimento de realizar cortes por secretarias (NASCIMENTO, 2017). No fim, a somatória das despesas ainda não se encaixava na previsão de receita do município.

O prefeito então aprovou uma estratégia final de cortes sugerida pela equipe do DEPEs (NASCIMENTO, 2017).

Terminada a atividade de enquadramento orçamentário, restava consolidar todo o resultado das etapas precedentes no documento final. Equipes do DEGA, do DEPI e do DEPEs atuaram neste último esforço, segundo Nascimento (2017). O trabalho, que começou em janeiro, terminou na última semana de julho. Quarenta e dois programas orçamentários distintos foram incluídos no PPA¹⁰⁹. Alguns se adequaram a mais de um eixo de ação, quase sempre atingindo mais de uma secretaria. Esses programas foram finalmente desdobrados em 144 ações de governo, que também perpassam diferentes eixos, programas e secretarias (OSASCO, 2017). O documento final, com seus 6 anexos, foi escrito por servidores da SEPLAG com a contribuição de técnicos da Secretaria de Finanças. Foi encaminhado para receber a anuência da Secretaria de Assuntos Jurídicos e da Secretaria de Administração, assinado pelo prefeito Rogério Lins e enviado à câmara municipal no último dia de julho, cumprindo o prazo estabelecido na lei (NASCIMENTO, 2017).

5.4.7 O Plano Plurianual 2018 - 2021

Pela mera leitura do PPA 2018 - 2021, tem-se a impressão de que muito se avançou, em termos do seu método de formulação, desde o exemplar anterior. Não desejo, porém, precipitar-me na análise de um processo comparativamente ao outro. É fato notável que os servidores da SEPLAG e, conseqüentemente, a Prefeitura Municipal de Osasco como um todo muito aprenderam desde a experiência anterior. Nesta seção, no entanto, limitar-me-ei a discorrer sobre características do plano que expressam, em alguma medida, aspectos da sua formulação.

O PPA 2018 - 2021 em si é composto da mensagem, do projeto de lei e dos seis anexos listados abaixo:

I. Guia de Leitura do PPA 2018-2021

¹⁰⁹ O texto aqui referenciado - O Planejamento Estratégico no PPA 2018-2021 - informa o número de 37 programas. O anexo IV - Programas, Indicadores e Ações PPA 2018-2021 apresenta 42 programas, além da reserva orçamentária. Aparente incoerência que não é explicada pela existência da lei nº 4.921/2018, a qual dispõe sobre alterações no PPA 2018-2021. Essa lei não altera os programas existentes na versão original do PPA. Nascimento (2017, p. 89) fornece número de ações ligeiramente distinto: 37 programas e 148 ações.'

- II. Diagnóstico Estratégico
- III. Estimativa da Receita
- IV. O Planejamento Estratégico no PPA 2018-2021
- V. Programas, Indicadores e Ações
- VI. Estrutura Administrativa

O *Guia de Leitura* é mais do que o nome sugere. Trata-se de uma declaração de intenções que discorre sobre o método de formulação do plano, além de traçar uma visão panorâmica do conteúdo dos demais anexos. No *Diagnóstico Estratégico*, apresentam-se os problemas por eixo temático, suas causas, consequências e estratégias de enfrentamento. Adicionalmente, ao final de cada capítulo discutem-se os indicadores, eventuais desafios e potencialidades de eixo em questão. No terceiro anexo, *Projeção da Receita*, apresentam-se parâmetros e metodologia de cálculo das projeções da receita e da despesa. No anexo quatro, *O Planejamento Estratégico no PPA 2018-2021*, são sucintamente apresentadas as etapas do processo de planejamento estratégico e a relação entre os resultados de cada uma delas. No anexo *Programas, Indicadores e Ações* enumeram-se todos os programas e ações, com seus parâmetros. Finalmente, na *Estrutura Administrativa*, são apresentados os órgãos e unidades da administração pública municipal.

Uma observação preliminar deste PPA permite notar que sua estrutura de capítulos é muito semelhante à do plano anterior. Encontram-se, em ambos, um anexo de contextualização e diagnóstico, um anexo dedicado à projeção de receitas, um outro em que se descreve etapas da sua formulação, um anexo com a lista de programas e ações, além de um último com a estrutura administrativa da PMO. Não houve alterações significativas neste sentido.

O que sobressai à análise é o fato de o documento atual apresentar conteúdo muito mais detalhado do que o anterior. No anexo de previsão de receitas, por exemplo, havia, no PPA 2014-2017, somente uma tabela com valores. No atual, são apresentados, em quatro páginas, a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados. No anexo de diagnóstico, o documento elaborado em 2013 exibe dados demográficos e de desenvolvimento econômico-social do município em um total de oito páginas. Comparativamente, no plano atual, dedicaram-se 283 páginas, organizadas em capítulos por eixo temático. Cada um deles recebe uma exposição de dados e informações, além da apresentação dos problemas priorizados com suas

causas, consequências e estratégias de enfrentamento. Assim também ocorre em todos os demais anexos.

Tal constatação, reitero, não me leva a qualificar um diagnóstico como superior em relação ao outro. Para se chegar a conclusões desse tipo, seria necessário examinar premissas, dados e métodos utilizados em cada um dos casos. Mas a diferença é notável e, possivelmente, pode ser explicada por características do processo de formulação. Embora o prazo tenha sido fator limitante em ambos os casos, o plano precedente foi elaborado mais às pressas do que o atual. Além disso, o próprio método de formulação foi aprimorado com base na experiência prévia. É razoável imaginar que essas melhorias se reflitam no conteúdo do documento final, de forma que esses fatos podem explicar os anexos modestos do PPA 2014-2017 em comparação aos atuais.

6 CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA EXPERIÊNCIA DE OSASCO

No capítulo precedente, propus-me a descrever a trajetória de planejamento governamental no município de Osasco, desde a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) à formulação do Plano Plurianual 2018-2021. Não pretendi aprofundar a análise das capacidades estatais, reservando essa tarefa para o presente capítulo. Semelhante trabalho deverá se realizar por meio da aplicação do quadro analítico, elaborado no capítulo 4, ao caso estudado no capítulo 5. Trata-se, portanto, de relacionar o conteúdo das duas seções precedentes, integrando-os em uma análise multidimensional do processo de planejamento governamental.

Esse é, em suma, o motivo pelo qual dedico um capítulo exclusivo à discussão registrada nas linhas seguintes. O item 6 da dissertação constitui uma associação dos dois anteriores. Em seus três primeiros subcapítulos, examino as capacidades estatais mobilizadas no planejamento governamental em Osasco, categorizadas nas dimensões do *framework*, analisando suas influências no processo. Subsidiado por essa análise, discuto no item seguinte aspectos valorativos do referencial teórico.

A fim de desenvolver essa tarefa, devo iniciar pela apresentação do quadro conceitual de análise com as capacidades estatais mobilizadas em Osasco ao longo do período abordado. A figura a seguir exhibe o quadro aplicado ao caso. Alguns níveis indicativos não estão especificados na coluna “Em Osasco”, porque não existiram elementos distintos que os representem. Eles são analisados de forma geral. Nos demais casos, cada uma das categorias do nível observável é preenchida por um ou mais elementos que, na experiência de Osasco, constituem aquilo que mais efetivamente evidencia o nível indicativo.

Figura 28 - Quadro de análise das capacidades estatais para o planejamento governamental em Osasco

NÍVEL DIMENSIONAL	NÍVEL INDICATIVO	EM OSASCO
Técnico-Administrativa	Marco legal-institucional	Lei Complementar nº 261, de 17 de maio de 2013.
	Recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação	Servidores do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES)
		Servidores do Departamento de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Sistemas (DEPI)
		Servidores do Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA)
		Servidores do Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI)
		Servidores da Secretaria de Finanças (SF)
	Recursos tecnológicos disponíveis e dedicados	Instrumentos de diagnóstico
		Sistema de gerenciamento de projetos (Monitora Osasco)
		Instrumentos de estimativa de receitas
Político-Relacional	Instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias	Encontros Intersecretoriais
		Salas de Situação
		Acordos de Resultados
	Empoderamento político do processo de planejamento governamental	Participação do Chefe do Poder Executivo e reuniões de remanejamento e cortes
	Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios	Sem elementos representativos
Fiscal	Mecanismos de interação entre a burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político-representativo	Sem elementos representativos
	Recursos orçamentários dedicados ao órgão de planejamento governamental	Sem elementos representativos
	Recursos orçamentários dedicados aos projetos estratégicos incluídos no plano	Sem elementos representativos

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1 DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

A primeira dimensão do *framework* é de natureza técnico-administrativa. Conforme a elaboração do capítulo 4, trata-se das capacidades relacionadas à existência e ao funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais e tecnológicos mobilizados na organização e na condução do processo de planejamento governamental. A dimensão engloba, portanto, tudo o que predominantemente (porquanto não exclusivamente) se refere a técnicas, métodos, habilidades, competências e instrumentos (administrativos ou tecnológicos).

No nível indicativo, identifiquei três componentes de capacidades técnico-administrativas para o planejamento governamental: marco legal-institucional; recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação; recursos tecnológicos disponíveis e dedicados. A intenção, em cada caso, reside em analisar que influência esses elementos exerceram no processo de planejamento governamental. Essa tarefa será desempenhada em um exame de como se deu a sua atuação (no caso dos recursos humanos), de como foram utilizados e que tipo de resultados produziram (no caso das normativas e dos recursos tecnológicos).

6.1.1 Marco legal-institucional

Por meio do indicador de marco legal-institucional, interessa-me entender se o governo, mediante determinados institutos do ordenamento jurídico-administrativo, cria condições de legalidade para atingir seus objetivos. No caso do processo de planejamento governamental, se essas normas estabelecem limitações, estipulam meios ou promovem determinados métodos de formulação e gestão do plano.

Em Osasco, identifiquei a Lei Complementar nº 261, de 17 de maio de 2013, que criou a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), como representativa deste indicador. À parte o efeito óbvio de ter oficializado a criação do órgão municipal ao qual se atribuiria toda a coordenação e o desenvolvimento do processo de planejamento governamental, a edição da LC nº 261/2013 teve outra - sutil - consequência. E ela consiste em ter dado embasamento jurídico para a atuação da SEPLAG em frentes diversas. O amplo rol de competências possibilitava que a

secretaria atuasse em uma gama de ações, desde a coordenação da elaboração de planos até o controle da execução orçamentária. Nas palavras do Entrevistado nº 13,

A lei da SEPLAG já tem de tudo, não é? Se você olhar lá, tem um mundo inacreditável. Acho que é assim: aquele negócio de você jogar o anzol e ver qual que é o peixe que você pega. Meio assim a lei. Uma parte da lei, eu imagino (ENTREVISTADO nº 13).

A secretaria fora criada para cumprir algumas funções específicas, mas isso não significa que ela não pudesse ampliar o seu papel no concerto administrativo da PMO. Essa possibilidade se concretizou mais singularmente durante a gestão do PPA 2014-2017, quando técnicos do DEFI chegavam mesmo a elaborar projetos básicos para licitações públicas das secretarias municipais. Esse e outros tipos de intervenção eram possibilitados, jurídica e administrativamente, por incisos que atribuíam à SEPLAG competências como a de “realizar a gestão dos planos de intervenção, diretrizes e ações estabelecidas, articulando, em nível central, a implementação de acordos firmados com as demais Secretarias, Órgãos e Entidades da Administração Municipal Direta e Indireta, monitorando e avaliando resultados, por meio de metas e indicadores oficiais” (OSASCO, 2013). Não havia, portanto, impedimento legal ou normativo para que a secretaria virasse o “curinga” da gestão municipal que, com efeito, ela se tornou.

Essas parecem ter sido as principais implicações que a LC nº 261/2013 produziu no processo de planejamento governamental. Ao atribuir à secretaria competências abrangentes, a lei de criação dava amplitude de ação à nova estrutura. Se a intenção ao editar a norma era tal, não me é possível afirmar com os dados coletados. É de se notar, entretanto, que, sendo uma das suas funções gerenciar os projetos da PMO, a SEPLAG necessitaria operar em múltiplos campos de ação. E a redação da Lei Complementar nº 261/2013 certamente lhe facultou essa capacidade.

6.1.2 Recursos humanos dedicados e suas estratégias de atuação

O indicador de recursos humanos, associado às capacidades administrativas, pode ser analisado por variáveis relacionadas à competência técnica dos indivíduos, à experiência acadêmico-profissional, às formas de ingresso e de progressão no

serviço público, entre outros. Em suma, variáveis que medem aspectos de qualificação da burocracia¹¹⁰.

Esses parâmetros foram abordados de maneira geral, envolvendo todos os departamentos da SEPLAG em conjunto, na seção 5.2.3, em que apresento dados a respeito do corpo técnico da secretaria. Não obstante sejam relevantes na análise das capacidades técnico-administrativas, nesta seção do trabalho, interessa mais estudar a ação desses servidores, procurando compreender que implicações as suas estratégias de atuação infundiram ao longo do processo. Por tal motivo é que me concentrarei em explorar, em maiores detalhes, o trabalho das equipes do DEPES, do DEPI, do DEGA, do DEFI e da Secretaria de Finanças, relacionando fatos e examinando eventuais consequências.

- **Servidores do Departamento de Planejamento Estratégico (DEPES)**

O DEPES constituiu o núcleo coordenador da atuação da secretaria no processo de planejamento governamental, desde os primeiros meses de existência da SEPLAG, antes ainda de a LC nº 261/2013 ser publicada e tornar oficial a nova estrutura, com suas subdivisões e as respectivas atribuições. O Departamento de Planejamento Estratégico era aquele que, mais do que os outros, assumia a atribuição de coordenar o processo de formulação do PPA. Afirmando que o fazia mais do que os outros, porque, no início, sobretudo nos primeiros meses de existência da secretaria, não havia divisão rígida das funções de cada departamento. A distribuição de atribuições foi sendo delineada ao longo do tempo. Mais ainda, as demais unidades da SEPLAG sempre participaram, de alguma forma, da condução dos trabalhos. As reuniões de coordenação, por exemplo, eram atendidas por servidores dos quatro departamentos além dos consultores e da equipe de Finanças.

É interessante notar que, *a priori*, o DEPES seria responsável pela coordenação do planejamento de longo prazo e, portanto, organizaria somente a elaboração dos Planos Municipais Setoriais. Segundo o Entrevistado nº 14, a equipe do Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA) é que se incumbiria do PPA. Isso talvez seja fruto da percepção geral que se tinha – e, em certa medida, ainda se tem – do PPA como um instrumento

¹¹⁰ Cingolani (2013), exemplificando os parâmetros de mensuração das capacidades estatais na literatura, cita diversos trabalhos que enfocam a análise na “qualidade da burocracia”.

orçamentário. Se é esse o caso, nada mais justificável que o departamento de orçamento se responsabilize por ele. Essa percepção fica evidente em várias das fontes consultadas para a realização deste trabalho. Nas entrevistas e no livro “Planejamento Público e Gestão por Resultados: uma experiência municipal aplicada” não raras vezes denomina-se o processo de formulação do PPA como “planejamento orçamentário”.

Não quero dizer com isso que o PPA, para os servidores da SEPLAG, se resumia a uma peça de natureza exclusivamente orçamentária. Certamente não era essa a concepção que faziam do plano e as declarações nos próprios documentos e entrevistas o comprovam. Menos ainda pretendo insinuar que se trata de uma visão míope da real natureza do plano plurianual. Postergo qualquer afirmação sobre o plano para as considerações finais, quando então tentarei esboçar algum tipo de conclusão a partir de toda a análise realizada neste trabalho. Considero, entretanto, que seu aspecto orçamentário se sobressai, em certo grau, a ponto de sua formulação se tornar “planejamento orçamentário”.

Posto que todos os departamentos da SEPLAG tenham colaborado no processo de formulação, em maior ou menor grau, o que distinguia a atuação do DEPES é o fato de ter sido o mais particularmente responsável pelo método, isto é, por idealizar, preparar, conduzir e aperfeiçoar o processo durante a sua própria realização. As demais unidades da SEPLAG, embora contribuíssem com a coordenação de tudo o que estava sendo realizado, concentravam-se em outras atribuições que lhe eram específicas. A primeira influência que se nota da atuação do DEPES se refere, portanto, às revisões do método adotado e aos ajustes aplicados no processo.

Em 2013, O DEPES coordenou a etapa de planejamento estratégico, assessorada a sua equipe pelos consultores da FGV. Naquele momento de estruturação e organização da secretaria, com uma equipe enxuta, dedicaram-se especialmente às reuniões intersetoriais e a todas as demais tarefas dessa primeira etapa. As atividades de formatação do PPA 2014-2017 em si foram realizadas em conjunto pela equipe da SEPLAG, em especial os integrantes do DEPES, e pelas equipes da Secretaria de Finanças e de consultores. Estas duas últimas de forma mais dedicada. As três constituíam uma espécie de “núcleo estratégico” do PPA, como o coloca o Entrevistado nº 9. Definiam desde aspectos metodológicos do processo a detalhes do conteúdo do plano.

Além dos aprimoramentos no método, outro produto da atuação do DEPES consistiu na vinculação entre o PPA e os resultados da etapa de planejamento estratégico. Como a formulação do PPA precedeu a finalização do planejamento estratégico, era necessário associar os projetos estratégicos do governo aos itens do plano (programa, ação, metas, etc). A desvinculação entre um e outro dificultaria a execução do que havia sido planejado. Mais ainda, a secretaria não conseguiria monitorar a execução dos projetos estratégicos, frustrando o ideal de mensuração dos resultados. A solução escolhida, sem precisar reformular completamente o plano, o que exigiria aprovação do Poder Legislativo, foi desenvolver uma camada gerencial - chamada iniciativas estratégicas - que existia somente no sistema de gerenciamento contábil e orçamentário da PMO. Como afirma o Entrevistado nº 6, tratava-se de uma “forma de encontrar os projetos estratégicos dos Acordos de Resultados no PPA e nas leis orçamentárias”.

[As iniciativas] eram o elo de ligação do orçamento com o planejamento estratégico. A gente não tinha nas ações os projetos e atividades que estavam descritos lá no planejamento estratégico. Então, por exemplo, a construção de creches. Ela não estava claramente detalhada no PPA. No PPA constava construção de próprios municipais. Esse era o projeto. Era uma forma genérica de dizer que eu precisaria construir postos de saúde, creches, escolas, hospitais. Então, eu não tinha no PPA a creche do bairro X. Então, eu precisava fazer uma forma de conexão entre o que era estratégia, o que era importante para o governo entregar naquele ciclo de gestão, e o que estava consignado no orçamento. Para evitar determinados desvios (ENTREVISTADO nº 6).

Após esse período inicial, o DEPES foi tomando a configuração que o caracterizaria nos anos seguintes. Quando o departamento de orçamento passou a se concentrar mais detidamente no acompanhamento da execução orçamentária, o DEPES assumiu a gestão da estratégia, função que originariamente não lhe competia. Ao longo dos anos de gestão do plano, a atuação do DEPES ficou marcada pela condução do processo de planejamento de longo-prazo, com a formulação dos planos municipais, iniciada em 2014, e pela revisão dos Acordos de Resultados (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Até então, os planos municipais eram elaborados de forma inarticulada, com baixa - ou nenhuma - participação social (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). Isso gerava situações difíceis de serem contornadas, como planos da área social prevendo despesas que não tinham sido contempladas no PPA (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016).

Para superar essas e outras deficiências, a equipe do DEPES formulou uma metodologia de apoio à elaboração dos planos municipais (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). A intenção era coordenar a concepção de 15 planos, entre os anos de 2014 e 2016, subsidiados pelo planejamento estratégico e o PPA 2014-2017, e articulados entre si (FREITAS; ROMBACH; COELHO, 2016; MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). Ao final desse período, dez planos setoriais foram entregues¹¹¹. O método pensado inicialmente foi sendo adaptado para cada caso, sofrendo maiores ou menores alterações (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). Esse trabalho parece ter sido mais participativo, segundo relatos das entrevistas, e acabou oferecendo aprendizados importantes para a equipe. De acordo com Mancini, Freitas e Coelho (2016, p. 145),

A experiência de coordenar um conjunto amplo e diverso de planos municipais acabou por proporcionar à equipe entendimento sobre questões críticas envolvidas nesse processo. Referem-se ao processo de sustentação política do planejamento, de coordenação interinstitucional, de aprimoramento metodológico e de capacidade de mobilizar recursos institucionais (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016, p. 145).

Os servidores do departamento se depararam com uma série de dificuldades relativas a seleção e participação de técnicos setoriais, elaboração de diagnóstico, sequência das etapas do processo, participação da sociedade civil, entre outras. A experiência lhes possibilitou refletir, analisar e experimentar alternativas. Os prazos curtos, sempre uma limitação, tiveram que ser administrados para que se pudesse atender a alguns imperativos do processo, como o da participação social, por exemplo (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016).

Toda essa experiência serviu de base para os avanços experimentados no método de formulação do PPA 2018-2021. A equipe do DEPES, já mais traquejada, foi a responsável por conceber a metodologia de construção do plano (NASCIMENTO, 2017). Debruçavam-se sobre a sequência de etapas que seriam levadas a cabo, seu desdobramento, o cronograma, os produtos de cada etapa, etc. Procuraram desenhar um modelo que contornasse certas lacunas do processo anterior. Uma delas, a participação escassa de integrantes da baixa hierarquia

¹¹¹ Plano Municipal Juventude Viva, Plano Municipal de Cultura, Plano Municipal Viver sem Limites, Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano Municipal de Água e Esgoto, Plano Municipal de Drenagem, Plano Municipal de Mobilidade Urbana, Plano Municipal de Assistência Social, Plano Municipal de Segurança Pública e Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016)

municipal levando à reduzida disseminação do planejamento. Nas palavras do Entrevistado nº 12,

As equipes técnicas reclamavam muito que as decisões e o PPA de fato tinha sido feito só na cúpula, no alto escalão de governo. Então, quando chegou na parte de execução desses projetos, a equipe técnica não conhecia o que tinha planejado [...]. Então a gente quis tentar arrumar a tecnologia de uma forma que a gente englobasse o maior número de pessoas da ponta também, no processo de elaboração (ENTREVISTADO nº 12).

Havia consenso na SEPLAG de que as pessoas que iriam gerenciar o planejamento e que iriam se envolver na execução precisavam participar desde a fase de diagnóstico. Durante a formulação do plano, ainda que discordassem das prioridades estabelecidas, a equipe “manteve o respeito à decisão soberana dos grupos”, como o coloca o Entrevistado nº 6. O método precisou ser adaptado várias vezes. Desta vez optaram por iniciar com um amplo diagnóstico, baseado em relatórios de execução de planos anteriores, no conjunto de indicadores monitorados e nos próprios planos municipais. A etapa de planejamento estratégico foi inteiramente realizada antes da formulação do PPA, que veio, por sua vez, a ser finalizado nos últimos dias do prazo.

Em tudo isso consistiu a atuação do Departamento de Planejamento Estratégico. A influência que exerceu no processo de planejamento governamental é percebida principalmente pela formatação do método, além da coordenação das etapas. Ao dispor de uma equipe dedicada a “pensar a metodologia”, foi possível à SEPLAG efetuar ajustes e corrigir rotas, tanto ao longo de um processo de formulação, quanto de um ciclo para outro (de 2013 para 2017).

- **Servidores do Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA)**

O DEGA era o departamento de orçamento da SEPLAG. Inicialmente a subdivisão da secretaria que acompanharia resultados e gerenciaria a estratégia, além de se responsabilizar pelo plano plurianual. No processo de formulação do PPA 2014-2017, atuaram em colaboração com os integrantes do Departamento de Planejamento Estratégico. Embora fosse o departamento orçamentário da SEPLAG, não foi a equipe do DEGA que elaborou a estimativa de receitas do município. Esse trabalho foi realizado pelos integrantes da Secretaria de Finanças, porque, segundo

o Entrevistado nº 13, o departamento de orçamento se encontrava em fase de estruturação ainda incipiente. A atuação do DEGA nesse primeiro momento, portanto, não se distinguiu tanto quanto ao longo da gestão do plano.

Com a incorporação do ex-Secretário-Adjunto de Finanças, em 2014, o departamento sofreu uma reestruturação significativa, assumindo prioritariamente funções de gerenciamento da execução orçamentária, além da elaboração da LDO e da LOA. A atuação do DEGA parece ter sido mais influente em dois âmbitos nesse período de gestão: por um lado, subsidiando os demais departamentos da SEPLAG com dados da execução orçamentária, principalmente nas reuniões de tomada de decisão. Por outro lado, controlando o empenho das despesas de todas as secretarias ao assumir a função de órgão de controle orçamentário, a partir da edição do Decreto 11.067, em janeiro de 2015. Nas palavras do Entrevistado nº 13,

Todo o acompanhamento orçamentário que era necessário para as Salas de Situação era feito pelo DEGA. As avaliações de alterações orçamentárias, de créditos adicionais orçamentários, todos passavam primeiro pelo DEGA. E depois, em 2015, começou-se a fazer controle de custeio no DEGA também. [...] Então, o DEGA começou a fazer acompanhamento de custeio também, de controle de despesa. Não só dos projetos estratégicos, porque até então o DEGA só atuava em projetos estratégicos (ENTREVISTADO nº 13).

A equipe do DEGA participava sempre das Salas de Situação, ocasião em que apresentavam informações orçamentárias dos projetos. O trabalho do departamento servia de subsídio para a tomada de decisão, além de permitir que se avaliasse o grau de atendimento das prioridades estabelecidas no processo de planejamento governamental. Essa é a primeira influência que se pode notar durante o período de gestão. Munidos dessas informações, os participantes das salas podiam, por exemplo, realizar ajustes na alocação de recursos (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). O DEGA teve ainda outra importante influência na gestão do plano. Ela consistiu no alinhamento das peças orçamentárias (LDO e LOA) aos resultados do planejamento realizado em 2013. Segundo o Entrevistado nº 14, esse trabalho foi fundamental para que os resultados do planejamento estratégico ganhassem legitimidade e força.

Outra atividade notável do departamento consistia em deliberar sobre as despesas da prefeitura. A equipe do DEGA recebia a solicitação de despesa, analisava e emitia um parecer favorável ou desfavorável (AMBRÓZIO et al., 2016). Os pedidos de alterações orçamentárias e de créditos adicionais também eram

submetidos primeiramente à análise do DEGA, em uma função que permaneceu sob responsabilidade do departamento durante a formulação do PPA 2018-2021¹¹² (NASCIMENTO, 2017). Nesse âmbito, parece ter havido uma sobreposição de atribuições com a Secretaria de Finanças. Segundo o Entrevistado nº 13, a equipe do DEGA analisava os pedidos e os enviava à equipe de Finanças, que, por sua vez, encaminhava a solicitação ao Poder Legislativo. Ocorria, entretanto, que a Secretaria de Finanças recebia diretamente alguns pedidos e, mesmo sem a análise do DEGA, os encaminhava para a câmara municipal.

A autoridade sobre a tramitação da despesa de todas as unidades da prefeitura conferiu à SEPLAG uma posição privilegiada no processo de tomada de decisão. Além de possuir os dados de execução orçamentária, a secretaria tinha o poder de autorizar ou desautorizar o empenho das despesas. Essa competência lhe dava prevalência sobre as discussões conduzidas nas Salas de Situação. Conhecedores dos aspectos orçamentários, os servidores da SEPLAG dispunham de argumentos quase sempre irrefutáveis. Ao menos pela ótica orçamentária.

Na formulação do PPA 2018-2021, o departamento municiou o processo com dados do orçamento, tarefa fundamental para que, nos encontros intersetoriais, as equipes “não se distanciassem tanto da realidade”, como afirma o Entrevistado nº 12. Elaboraram uma estimativa de receitas que, no entanto, não parece ter sido utilizada¹¹³ (NASCIMENTO, 2017). Incumbiram-se ainda de determinadas tarefas que envolviam informações orçamentárias (inserção dos dados no sistema financeiro da prefeitura, união com os códigos, entre outros).

- **Servidores do Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI)**

Em um primeiro momento, no período de estruturação da secretaria, os integrantes do Departamento de Fortalecimento Institucional dedicaram-se ao levantamento de informações sobre os projetos financiados com recursos externos. Segundo o Entrevistado nº 3, Osasco recebia muitos recursos de emendas

¹¹² Segundo Nascimento (2017), todas as movimentações de processos administrativos que envolvem valor orçamentário da PMO são encaminhadas para o DEGA analisar a situação orçamentária da pasta e avaliar se a despesa está de acordo com o orçamento. Feita esta análise, o pedido é encaminhado para Secretaria de Finanças a fim de ser feita a reserva do valor e serem seguidos os trâmites fiscais (NASCIMENTO, 2017).

¹¹³ Os motivos serão explorados no item “instrumentos de estimativas de receitas”, neste capítulo.

parlamentares e de transferências voluntárias do governo federal. Alvares et al. (2016, p. 84) afirmam que, ao mesmo tempo em que a etapa de planejamento estratégico era realizada, “várias notificações de diligências de projetos firmados com secretarias estaduais e ministérios começaram a chegar à prefeitura”. Não obstante, não havia na PMO órgão que centralizasse informações sobre os projetos em execução. Em alguns casos, ainda, as próprias secretarias não dispunham dessas informações. Nas palavras do Entrevistado nº 8,

Eu lembro que, logo no começo, o prefeito foi convidado para reuniões em Brasília com o ministro do planejamento, reuniões com prefeitos, e a gente não tinha a dimensão do todo da prefeitura. O que tinha de projetos em execução, o que tinha de propostas aprovadas ou em análise pelos ministérios (ENTREVISTADO nº 8).

A SEPLAG então foi convocada pelo prefeito a regularizar essas pendências, atuando no monitoramento e no apoio direto à proposição, à execução e à prestação de contas dos projetos com recursos externos (ALVARES et al., 2016). Essa tarefa coube ao Departamento de Fortalecimento Institucional.

Nos primeiros meses, o trabalho consistiu em coletar e revisar as informações, que estavam dispersas em processos administrativos, e centralizá-las, produzindo um amplo levantamento da situação particular de cada do projeto conveniado (ALVARES et al., 2016). Somavam ao todo 109 projetos com recursos externos vigentes em 2013 (ALVARES et al., 2016). Esses projetos continuaram sendo prioridade no DEFI durante o período de gestão, principalmente por conta do volume de recursos vinculados a eles.

Coletadas as informações, a equipe do DEFI convocava reuniões com o prefeito e as secretarias para criar planos de ação (ALVARES et al., 2016). Essas reuniões, ocorridas nos primeiros meses de 2013, seriam o embrião das Salas de Situação (ALVARES et al., 2016). Como afirma o Entrevistado nº 14,

Começou com todos os projetos que tinham relação com Brasília e que estavam com problema de prestação de contas, que tinha coisa para ser liberada. Então eles começaram limpando a área. E foi muito deles que nasceu a coisa das Salas de Situação. Porque fizeram uma lista de todos os projetos, quais eram os “pepinos”, o que precisava ser resolvido. E aí eles apresentavam para o prefeito projeto por projeto E aí ele ia resolvendo na hora. Então a Sala de Situação já era uma ideia, mas a prática dela veio muito rápido por conta desses projetos (ENTREVISTADO nº 14).

A atuação do departamento consistia ainda em levar à frente as ações pactuadas e resolver as pendências dos projetos em situação mais crítica. O DEFI

era o departamento que, de certa forma, estava “arrumando a casa”, segundo o Entrevistado nº 14. Nesse mesmo período, a equipe do DEPES levantava informações sobre os projetos das secretarias, na etapa de planejamento estratégico que vinha sendo realizada. A fim de unificar esse duplo canal de comunicação com as secretarias, transferiram o acompanhamento de todos os projetos, não mais somente daqueles financiados com recursos externos, à equipe de fortalecimento institucional, que deveria, por sua vez, munir a equipe do DEPES de informações necessárias à finalização do planejamento estratégico. Essa delimitação de atribuições foi amadurecendo ao longo do ano de 2013, segundo o Entrevistado nº 14. De uma função primordialmente de “apagar incêndios”, o DEFI passou a apoiar o gerenciamento de todas as ações das secretarias municipais.

Participaram da formulação do PPA 2014-2017 municiando o processo com dados e informações sobre os projetos em execução (seus custos, sua viabilidade, seus escopos, etc) e sobre os projetos com possibilidade real de serem aprovados nos ministérios. Esse trabalho parece ter sido de fundamental importância, porque, como afirma o Entrevistado nº 8, muita coisa já estava acontecendo simultaneamente ao processo de formulação do PPA. Não seria possível conduzir um amplo processo de planejamento governamental na prefeitura desconsiderando aquilo que estava em execução e seus eventuais problemas. E o volume de trabalho era imenso.

Essa constituiu outra influência da equipe do DEFI. Ao munir os demais departamentos com informações sobre os projetos em andamento e, ao mesmo tempo, trabalhar para dirimir as pendências, o departamento realizou tarefas-chave para que o processo fosse finalizado contemplando com mais fidelidade a real situação das ações setoriais. Mais ainda, possibilitou que a equipe coordenadora do processo de planejamento se dedicasse com mais exclusividade a essa atividade.

A atuação do DEFI começa a se distinguir durante o período de gestão do plano. Os servidores do departamento compunham o Escritório de Projetos, responsáveis dentro da SEPLAG pelo gerenciamento das ações das secretarias municipais (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). A equipe se organizava em gerências, por área temática. Cada gerente em geral se responsabilizava pelos projetos de duas pastas. Por vezes, acumulavam três ou mais secretarias distintas. Trabalhavam em contato contínuo com os gestores dos projetos (Escritórios Locais), assessorando-os na solução de entraves, na elaboração de relatórios e em tudo o

mais que fosse necessário. Realizavam reuniões mensais com os técnicos e os secretários das pastas, além das Salas de Situação.

Tratava-se, portanto, da subdivisão da SEPLAG que mais intimamente se relacionava com as secretarias. Com o tempo e por força das circunstâncias, a atuação do DEFI foi se alargando. Se antes apenas acompanhavam o andamento dos projetos e auxiliavam as secretarias a solucionar os eventuais problemas (inclusive realizando a intermediação com os órgãos convenientes, quando era o caso), os gerentes do DEFI passaram a executar determinadas tarefas que, a priori, cabiam às equipes técnicas. Sob a orientação do alto escalão da SEPLAG, a equipe passou a atuar na formulação de propostas, na prestação de contas ou na própria execução do projeto (ALVARES et al., 2016).

A gente acabou fazendo muito trabalho conjunto e, na verdade, trabalho por eles [pelas equipes das secretarias]. Tinha coisas de “ah, a gente precisa escrever um projeto para colocar no SICONV até o final da semana”. A própria SEPLAG ajudando a escrever isso. [...] Em várias áreas, então “ah, eu preciso de um diagnóstico de Saúde para colocar um projeto no sistema”. A gente providenciava. “Eu preciso de dados de violência para poder construir um programa” (ENTREVISTADO nº 3).

Esse tipo de medida facilitava a solução dos entraves, porém criava um outro problema: o acúmulo de funções que não lhes cabiam. E isso tecnicamente representava um risco grande, segundo o Entrevistado nº 3, uma vez que a equipe do DEFI não era composta de especialistas nas áreas. Se começavam a elaborar projetos ou executar tarefas para as secretarias, potencialmente acabavam por comprometer a qualidade técnica do trabalho. Nas palavras do Entrevistado nº 3,

A gente não tinha condição técnica para isso. Por exemplo, eu acompanho a Secretaria de Saúde, mas eu não sou da área de Saúde. Então tem coisas que, por não ser da área, comprometem o trabalho. Porque, por mais bem-intencionado, por mais qualificado que eu seja, eu não sou daquela área. Então eu não consigo responder (ENTREVISTADO nº 3).

Essa assimilação de atribuições pertencentes às pastas ocorria por dois motivos: em primeiro lugar, porque, em alguns casos, os integrantes dos Escritórios Locais não eram os servidores que gerenciavam os projetos. Designava-se uma pessoa de confiança do secretário ou alguém com mais tempo de trabalho na prefeitura. Por vezes, esses servidores nem mesmo tinham conhecimento do Acordo de Resultados que havia sido assinado. Esse fato resultava em novas dificuldades quando integrantes dos Escritórios Locais se tornavam meros intermediários na

comunicação entre o gerente do DEFI e o técnico que efetivamente gerenciava o projeto.

O departamento decidiu então promover cursos de capacitação em gerenciamento de projetos, prestação de contas, sistemas do governo federal, entre outros. Embora tenham contratado o serviço de uma consultoria especializada, a medida não funcionou, segundo os Entrevistados nº 3 e nº 8. Nem sempre os participantes enviados pelas secretarias eram os integrantes dos Escritórios Locais. E a maior parte dos cursos não contou com amplo comparecimento dos técnicos setoriais. Na opinião do Entrevistado nº 8, foi uma experiência frustrante.

Além desse motivo, a assimilação de atribuições ocorria para que o projeto não fosse prejudicado. Os prazos das tarefas iam se esgotando sem o seu cumprimento, os gerentes do DEFI, não desejando ficar inadimplentes e perder um convênio pela falta de prestação de contas, por exemplo, assumiam a obrigação. Conforme relato do Entrevistado nº7,

Eu falava “gente, vai vencer o prazo, precisa fazer o documento”, eles me pediam ajuda, “você não pode fazer?”. Eu acabava participando da execução propriamente dita, que não era, na verdade, o meu papel. O meu papel era de fato acompanhar os resultados (ENTREVISTADO nº 7).

Como mencionado anteriormente, esse era um *modus operandi* incentivado pelos superiores hierárquicos da secretaria. Tal conduta, entretanto, acabava provocando outra disfunção: por saberem que os técnicos da SEPLAG empregariam as medidas necessárias, as equipes das secretarias, por negligência ou mesmo intencionalmente, chegavam a deixar tarefas por fazer. Tudo isso foi aumentando demasiadamente o volume de trabalho dos integrantes do DEFI, embora não somente deles, porquanto esse fenômeno ocorreu de forma generalizada na SEPLAG. Todos os departamentos foram com o tempo assumindo funções que, *a priori*, não lhes competiam.

Se, no sentido exposto, o trabalho de acompanhamento dos projetos foi disfuncional, ele também possibilitou maior aproximação da equipe do DEFI com os técnicos setoriais. Nos primeiros momentos, enfrentaram muita resistência. A Secretaria de Planejamento e Gestão recebia amplo apoio do prefeito e tinha uma autonomia considerável de intervir no trabalho das demais. As equipes das pastas entendiam que, não obstante fossem funcionários novos, em cargos comissionados, os servidores da SEPLAG desejavam fiscalizar o seu trabalho e impor-lhes mais

tarefas a cumprir. Essa imagem de um órgão de controle e responsabilização parece ter gerado muitas dificuldades para a SEPLAG. Não era, portanto, uma secretaria bem-vista, a ponto de a chamarem SEPRAGA.

A Secretaria de Planejamento começa com esse olhar muito para a gestão de uma maneira mais ampla, muito empoderado. E com um poder de intervenção muito forte nas secretarias. Então não era uma secretaria querida. [...] Tinha muita resistência e criava muito ruído entre as secretarias, porque tinha o poder, por exemplo, de indicar qual seria o corte, onde seria esse corte (ENTREVISTADO nº 3).

Na SEPLAG, a gente percebeu que, em um primeiro momento, nós tivemos muita resistência por parte das secretarias no que diz respeito ao monitoramento. A maioria das pessoas que mexiam com projeto à época já eram pessoas ou de carreira, ou mesmo até no cargo de comissão, já com muito tempo de prefeitura, que achavam que sabiam tudo e foi difícil dizer “olha, eu não estou monitorando você, porque eu quero apontar o dedo e dizer que você está errando. Estou para que as coisas funcionem”. [...] Tinha esse lado do receio de passar informação, de achar que a gente estava perturbando, querendo se meter no que eles faziam no dia-a-dia (ENTREVISTADO nº 7).

A equipe do DEFI percebeu que enfrentaria grandes dificuldades se não estabelecesse uma relação colaborativa com os técnicos locais. Solicitavam informação sobre um projeto, não recebiam resposta e o projeto ficava parado, pois “não fazia sentido tomarem decisões pela secretaria”, segundo o Entrevistado nº 3. Decidiram então adotar uma abordagem baseada em relação pessoal. A intenção era criar vínculos com os interlocutores nas secretarias e, por consequência, passar a ter mais “abertura”. Essa medida aparentemente funcionou bem. Outro aspecto que contribuiu para estabelecer essa relação cooperativa entre as equipes foi a própria natureza da atuação do DEFI. Segundo o Entrevistado nº 3,

Uma coisa é você ter uma secretaria falando qual vai ser o seu corte, limitando a sua ação. Outra coisa é você ter um departamento de apoio que vai te ajudar a liberar um recurso com o governo federal (ENTREVISTADO nº 3).

Aqui possivelmente reside a principal implicação da atuação do DEFI nesse período de gestão do plano. Como afirma o Entrevistado nº 3, havia resistência e negação da influência da SEPLAG, mas elas se manifestavam em graus distintos, em razão da natureza do trabalho do departamento. Na qualidade de um departamento meio-termo, por atuar essencialmente auxiliando as secretarias, embora inserido na estrutura da SEPLAG, o DEFI veio a se constituir em um canal menos ruidoso na comunicação com as equipes setoriais. Eram os integrantes da SEPLAG que tinham acesso mais direto às pastas. Em certa medida, constituíam um

meio de a secretaria se apresentar como uma estrutura de apoio. Dessa forma é que todas as unidades da SEPLAG acabavam por se beneficiar da relação que os gerentes do DEFI construíram com as equipes dos Escritórios Locais.

Na formulação do PPA 2018-2021, estiveram sempre presentes nos encontros intersetoriais. Diferentemente do processo anterior, quando tiveram que realizar um amplo levantamento da situação dos projetos, desta vez o DEFI dispunha dos dados necessários para subsidiar o processo. O departamento atuou fornecendo informações sobre os projetos em execução, atividade fundamental, porque, entre outras razões, as equipes dos Escritórios Locais haviam sido alteradas no novo governo.

- **Servidores do Departamento de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Sistemas (DEPI)**

O DEPI surge com a missão de dar suporte científico à atuação da SEPLAG. E nisso consistiu a sua mais relevante influência nos processos de formulação e gestão dos planos. A secretaria que fora concebida como o pilar técnico da prefeitura precisava fundamentar o seu trabalho em dados e informações cientificamente embasadas. Por isso, o departamento inicialmente recebeu a função de desenvolver pesquisas e estudos para a definição dos indicadores e metas. A ideia de estruturar uma unidade de indicadores foi motivada ainda pela expressividade que a mensuração de resultados deveria assumir na gestão municipal. Segundo o Entrevistado nº 9, a subdivisão de indicadores poderia estar diretamente ligada ao Departamento de Planejamento Estratégico, mas assim não ocorreu para que se fortalecesse o preceito da mensuração de resultados. Tão importante quanto desenvolver um processo de planejamento governamental era ter a capacidade de monitorar os seus resultados.

Logo no início, entretanto, o campo de atuação do departamento se ampliou por conta de uma necessidade premente, identificada nos primeiros momentos de atuação da secretaria: subsidiar a tomada decisões com dados e informações de base científica. Nas palavras do Entrevistado nº 14,

A gente sabia que iria precisar do DEPI para montar os indicadores e metas do planejamento estratégico. Era essa a ideia inicial. De que eles iriam tocar isso. Só que a gente também foi vendo e chegando à conclusão de que muitas decisões estratégicas que teriam que ser tomadas, a gente iria precisar de estudos, de insumos. Então, por exemplo, a gente precisava

definir quantas creches conveniadas a gente iria aumentar. [Para isso] a gente precisava saber o custo aluno x creche. A gente não tinha dados sobre isso. Daí esse departamento começou a fazer esse tipo de coisas. Ir lá e detalhar o custo aluno x creche, que embasou a nossa decisão de quantas vagas a gente podia abrir (ENTREVISTADO nº 14).

O departamento responsável pela realização dos diagnósticos e outros estudos atuava em uma espécie de *backoffice* da secretaria, oferecendo, além dos dados, conhecimento técnico sobre a constituição e o monitoramento de indicadores. O conjunto de indicadores incluídos no PPA 2014-2017, entretanto, apresentava problemas. Havia incompatibilidades entre os indicadores e metas dos Acordos de Resultados e as metas do PPA, que acabaram, estas últimas, por ser abandonadas em certa altura do período de gestão do plano.

Durante essa fase, a equipe do DEPI dedicou-se principalmente ao monitoramento dos indicadores dos Acordos de Resultados, ao aperfeiçoamento de suas métricas e de seus parâmetros. Para realizar os estudos, utilizavam primordialmente dados de fontes secundárias, que eram cruzados e georreferenciados (NOGUEIRA; ALONSO; SILVA, 2016). Não obstante a grande diversidade de fontes, as informações disponíveis nem sempre se encontravam em estado adequado ou em meio de fácil acesso. Não era incomum que se deparassem com dados incompletos (NOGUEIRA; ALONSO; SILVA, 2016).

Havia, a essa altura, uma série de problemas relacionados aos indicadores de resultados: primeiramente, falta de confiabilidade dos dados coletados. Parte dos indicadores era baseada em registros administrativos, os quais, por vezes, não eram bem-feitos ou eram mesmo intencionalmente alterados. Havia ainda a dificuldade de se imprimir uma cultura de registro das ações, algo que não era habitual na prefeitura. Além disso, os dados disponíveis e os indicadores monitorados não sustentavam determinadas conclusões que eram admitidas. De acordo com o Entrevistado nº 11, esse último problema era ocasionado principalmente pela escassez de fontes de dados desagregados em nível municipal.

Os dados coletados e as informações deles extraídas eram utilizados em reuniões de deliberação, sobretudo nas Salas de Situação (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Levavam a série histórica de dados e traçavam um comparativo com as metas estipuladas. Todavia, segundo o Entrevistado nº 11, havia casos em que os indicadores não constituíam os elementos-chave para a tomada de decisão. Ou ainda não tinham o mesmo peso que as informações de execução dos projetos,

fornecidas pela equipe do DEFI. A decisão acabava se baseando efetivamente nos problemas dos projetos¹¹⁴. Nesse sentido, as implicações da atuação do DEPI devem ser relativizadas, porquanto o próprio resultado de seu trabalho não era fator prevalecente na tomada de decisão.

Se nas instâncias de tomada de decisão os indicadores não eram sempre elementos essenciais na deliberação, a equipe do departamento exerceu um outro papel relevante no processo de gestão do plano. Foram servidores do DEPI que desenvolveram o sistema de gerenciamento de projetos da prefeitura, o Monitora Osasco (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

Em 2017, no processo de formulação do PPA 2018-2021, a participação da equipe do DEPI ocorreu em dois momentos. Primeiramente quando elaboraram, para cada eixo temático, um diagnóstico preliminar, que foi posteriormente discutido com as equipes das secretarias (NASCIMENTO, 2017). Todavia essa etapa de discussão não produziu alterações significativas no documento elaborado pelo DEPI, de maneira que o anexo II do PPA é obra quase exclusivamente deles. Além disso, os servidores do DEPI coordenaram as oficinas de indicadores estratégicos (NASCIMENTO, 2017). Levaram propostas de indicadores de resultado, as quais foram avaliadas pelas equipes setoriais. Houve casos em que as sugestões do DEPI foram alteradas e casos em que elas foram acatadas.

A atuação do departamento nesse processo teve influência considerável. A *expertise* da equipe possibilitou realizarem um diagnóstico amplo do município, que lhes serviu, posteriormente, para a construção dos indicadores de resultados. Dessa forma, subsidiaram o processo de planejamento governamental com dados e informações importantes para a definição das prioridades municipais.

- **Servidores da Secretaria de Finanças (SF)**

Os servidores da Assessoria Econômica da Secretaria de Finanças tiveram participação crucial na formulação do PPA 2014-2017. Sua atuação no processo mais amplo de planejamento governamental e a correspondente influência que exerceram basicamente se encerra naquele primeiro período, em 2013. Constituíam uma

¹¹⁴ Mancini et al. (2016, p. 231, grifo nosso) afirmam que os dados dos indicadores “[...] eram apresentados durante as Salas de Situação e, **por vezes**, influenciavam em tomadas de decisão, para que os resultados se mantivessem ou melhorassem”.

assessoria técnica, formada por uma equipe de economistas e contadores, que elaborava os PPAs de Osasco até então. Liderada pelo secretário-adjunto da pasta, que viria a se tornar diretor do DEGA, a equipe de Finanças “comprou a ideia do planejamento estratégico”, nas palavras do Entrevistado nº 3. Entendiam que uma alternativa para contornar o problema fiscal da PMO era centralizar o planejamento e adotar escolhas mais racionais. Acreditavam que a Secretaria de Finanças não possuía capacidade técnica e de pessoal – pelo grande volume de trabalho - para coordenar um amplo processo de planejamento. Defenderam, portanto, a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão.

Sua primeira intervenção no processo consistiu em anunciar aos diretores da SEPLAG que eles estavam atrasados para a formulação do PPA. Deveriam ter iniciado as atividades em janeiro, mas já se encontravam em fevereiro. Dali iniciou-se a parceria que duraria todo o período de formulação do plano. Inicialmente as equipes de Finanças e de consultores da FGV conduziram as atividades de organização do PPA, tabulando dados do programa de governo e desenhando um esboço de método para essas atividades. À medida que avançavam, realizavam reuniões de coordenação com os dirigentes da SEPLAG.

Nas primeiras delas, decidiu-se que o PPA deveria ser um plano subsidiário do planejamento estratégico em desenvolvimento e não uma mera tentativa de formalização daquele. Para se chegar a esse objetivo, a equipe de Finanças se responsabilizou por mapear todas as despesas das atividades contínuas, o que, segundo o Entrevistado nº 13, não era algo simples. Enquanto isso, a SEPLAG tentaria traduzir os itens do programa de governo e os resultados do Planejamento Estratégico em linguagem de programas, como exigia o projeto AUDESP (AMBRÓZIO et al., 2016).

Terminadas essas tarefas iniciais, as equipes se reuniram para analisar os programas elaborados. Nesta fase se nota outra importante influência dos servidores de Finanças no processo de formulação do PPA 2014-2017. A experiência em gestão do plano plurianual e em execução orçamentária lhes indicava que havia uma quantidade excessiva de programas, o que implicaria grande número de dotações orçamentárias e, conseqüentemente, de suplementações. Estas últimas exigem aprovação do Poder Legislativo e isso poderia acarretar em dificuldades no futuro. Era necessário, portanto, reduzir a quantidade de programas inseridos no documento. Nas palavras do Entrevistado nº 13,

Na Secretaria de Finanças, entendia-se que os programas deveriam ser algo ao mesmo tempo voltado para um determinado objetivo específico, assim como o orçamento-programa recomenda. Mas ao mesmo tempo que fosse algo que fosse esperto, sábio, no sentido de não ser um programa muito rígido que, no futuro, inviabilizasse desvios de rota. [...] [ficaram] bastante tempo discutindo “tem muitos programas. Muitos programas vão redundar em muita suplementação. Muita suplementação tem um trabalho do legislativo. O legislativo é um problema, então a gente tem que ser mais esperto”. E aí o trabalho foi revisado (ENTREVISTADO nº 13).

Os servidores de Finanças foram responsáveis ainda pela elaboração da estimativa de receitas do município para o ano de 2014. Formulado o PPA, já no período de gestão do plano, a equipe se incumbiu de conduzir as atividades operacionais da execução orçamentária (AMBRÓZIO et al., 2016). Não assumiram atribuições nas Salas de Situação. Todas as atividades relacionadas ao acompanhamento orçamentário se concentraram no DEGA, ficando a Secretaria de Finanças responsável por tarefas de natureza predominantemente operacional, como a revisão contábil das peças orçamentárias (AMBRÓZIO et al., 2016).

Como mencionado, a atuação da equipe de servidores de Finanças teve influência efetiva e relevante durante a formulação do PPA 2014-2017. Detentores do *know-how* e da experiência em elaboração de PPA, eles decidiram apoiar a SEPLAG, por vezes, à revelia do Secretário de Finanças. Não obstante a capacidade técnica de seus integrantes, a equipe da SEPLAG tinha pouca experiência em formulação de PPA e o prazo era exíguo. Aliado a isso, estavam ocupados em outras atividades tão urgentes e importantes quanto. A colaboração de Finanças foi, portanto, fundamental para que o processo se desenvolvesse a contento e o PPA fosse entregue dentro do prazo. Sem essa parceria, os resultados do trabalho certamente teriam sido muito prejudicados.

6.1.3 Recursos tecnológicos disponíveis e dedicados

O nível indicativo de recursos tecnológicos pode ser analisado a partir das ferramentas, dos instrumentos e dos sistemas utilizados no processo de planejamento governamental. No caso em exame, são identificados três elementos que, em conjunto, mais expressivamente ilustram este nível. São eles os instrumentos de diagnóstico, o sistema de gerenciamento de projetos e os instrumentos de estimativas de receitas. Nas linhas seguintes, descrevo a sua utilização ao longo do

período estudado e discorro sobre as implicações que esse uso gerou no processo de planejamento governamental.

- **Instrumentos de diagnóstico**

Suponho que a elaboração de um diagnóstico é etapa essencial em um processo de planejamento governamental, uma vez que, para se planejar, é necessário conhecer a situação corrente e, a partir dela, vislumbrar a situação futura¹¹⁵. Com esse item, desejo examinar, a partir da experiência da PMO, que recursos são mobilizados para se elaborar o diagnóstico.

Em Osasco, essa tarefa cabia à equipe do Departamento de Estudos e Pesquisas, Indicadores e Sistemas (NASCIMENTO, 2017). Em 2013, todavia, não houve diagnóstico aprofundado das demandas do município (REINACH; BATISTA, 2016). Isso se deu por carência de tempo e de outros recursos, mas também por entender-se que o Projeto Osasco 50 anos, o programa de governo e as informações transmitidas pelo alto escalão das secretarias constituíam fontes legítimas nas quais o processo poderia ser baseado.

Ao longo do período de gestão do plano, as fontes de dados foram sendo ampliadas (algumas pesquisas com a população foram contratadas, por exemplo). Além disso, a formulação dos planos municipais forneceu mais experiência em elaboração de diagnósticos, além de ter resultado em criação de bancos de dados e de informações setoriais (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). A primeira etapa do processo dos planos municipais era sempre de levantamento de informações sobre a situação do município (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). As dificuldades encontradas, entretanto, foram semelhantes às da formulação do PPA e se devem, quase sempre, a informações desencontradas, imprecisas ou até mesmo inexistentes (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). A fim de superar esses desafios, a PMO contratou serviços de empresas especializadas que “formulam diagnósticos a partir de poucas variáveis específicas” (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016, p. 148). Segundo Mancini, Freitas e Coelho (2016), a parceria foi fundamental, embora

¹¹⁵ Vale ressaltar que Matus (1991; 1993) critica a ideia de diagnóstico como uma explicação única e genérica. Refiro-me a diagnóstico aqui, entretanto, no sentido de um documento consensual que expressa a situação econômica e social do município.

reconheçam que o processo de coleta das informações foi lento e penoso, envolvendo revisões seguidas.

Toda essa experiência prévia certamente munuiu a secretaria de dados e *know-how* para elaborar o Diagnóstico Estratégico do PPA 2018-2021. Isso é notável no caso de Osasco. A formulação do PPA 2018-2021 contemplou dados coletados de três tipos de fontes basicamente: registros administrativos, pesquisas de rua (fontes primárias) e banco de dados institucionais (fontes secundárias). Segundo o Entrevistado nº 11, dava-se prioridade aos bancos de dados externos, o que se confirma pela leitura do anexo II do PPA. Dessa forma, não ficariam tão reféns de fontes de confiabilidade duvidosa ou de baixa disponibilidade.

A gente decidiu que ia fazer um diagnóstico interno, usando os dados que a gente tivesse disponíveis de fontes institucionais. E esse foi um trabalho que o DEPI fez, esse diagnóstico. [...] Dividiram as temáticas entre os servidores do departamento e, em equipe definiram um conjunto mínimo de informações que achavam que em cada temática era preciso passar para ter o diagnóstico. (ENTREVISTADO nº 11).

Ainda assim, faltavam dados de fontes exógenas para algumas áreas, como Cultura e Esportes. Essa carência teve que ser suprida por outros meios, como as pesquisas de rua contratadas pela PMO. No fim, apresentaram o diagnóstico para as equipes das secretarias que, no entanto, pouco alteraram o resultado.

É interessante notar que grande parcela das informações contidas no diagnóstico municipal pode ser obtida de fontes externas, a exemplo do caso de Osasco. Isso significa que a coleta dos dados não é particularmente dependente de iniciativas próprias do município. Para além da coleta, no entanto, o gerenciamento do banco de dados não é tarefa elementar. No caso de Osasco, não havia instrumento único de manipulação e tratamento de dados. Os servidores do DEPI valeram-se de ferramentas estatísticas para tal. Cada um deles usou aquela que lhe era mais familiar, segundo o Entrevistado nº 11. Nesse ponto, a equipe ganha um peso considerável na análise. A prefeitura não dispunha de ferramenta estatística básica, de simples utilização, para gerenciar os dados e informações do diagnóstico. Os integrantes do DEPI acumulavam experiência prévia, o que veio a ser fundamental para que a tarefa fosse levada a efeito.

- **Sistema de gerenciamento de projetos (Monitora Osasco)**

O Monitora Osasco era o sistema de gerenciamento de projetos da prefeitura. Foi desenvolvido por servidores do DEPI, entregue em 2014, não tendo sido, portanto, utilizado na formulação do PPA 2014-2017 (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Nele eram inseridas informações sobre projetos de todas as secretarias da prefeitura. Até então, essas informações constavam em planilhas eletrônicas compartilhadas.

Verifica-se aqui o primeiro efeito da criação do Monitora no processo de gestão do plano. Ao consolidar as informações mais importantes, de todas as unidades da prefeitura, em uma única plataforma, facilitava-se o acompanhamento por parte da SEPLAG, o gerenciamento pelas equipes técnicas e o acesso pelos demais atores. É de se notar que o próprio prefeito acessava o sistema regularmente, até mesmo pelo celular, como afirma o Entrevistado nº 16.

O Monitora dispunha de uma série de módulos e possuía algumas funcionalidades interessantes. Nas palavras de Medeiros, Freire e Alvares (2016),

O sistema tem uma tela de cadastro de indicadores. Sempre que a periodicidade de um determinado indicador “vence a validade”, o sistema emite um alerta para os responsáveis, informando que é hora de preencher a atualização de tal item. O chamado continua sendo emitido continuamente até que a mudança seja feita (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016, p. 215).

Segundo os autores, as informações eram disponibilizadas por projeto para todas as secretarias envolvidas. Somente as secretarias gestoras e o DEFI, entretanto, tinham a permissão para editar os dados. Pelo Monitora era possível acompanhar o andamento do projeto, interagir com as secretarias-meio, identificar eventuais riscos ou restrições, monitorar indicadores, além de contratos e convênios a vencer. O sistema também disponibilizava a extração dos dados em formato de planilha eletrônica (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

Outra implicação que se nota do uso do Monitora Osasco é uma mudança nos procedimentos de coleta de dados. Antes dele, os dados de monitoramento dos indicadores eram coletados pela equipe do DEPI, que o fazia por solicitação direta, em reuniões ou por comunicação oficial. Esse processo era custoso e demorado. Não por acaso, nos primeiros momentos, o monitoramento geral dos indicadores era feito com periodicidade quadrimestral e com foco nas Salas de Situação (MEDEIROS;

FREIRE; ALVARES, 2016). Com o desenvolvimento do sistema, esses procedimentos de coleta passaram a depender menos da atuação direta da equipe do DEPI. Ao menos em tese, tornavam-se atribuição das próprias equipes setoriais, que deveriam inserir regularmente os dados no sistema (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

Essa mudança, entretanto, não ocorreu com a adesão que a princípio se poderia imaginar. Apesar de mensagens de alerta produzidas pelo sistema, muitas vezes os responsáveis não inseriam os dados (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016; PELLICCI; MARTELLO JUNIOR, 2016). Consideravam a tarefa um incômodo desnecessário, postergavam ou mesmo realizavam-na de forma equivocada (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Isso obrigava os técnicos da SEPLAG, mais especificamente do DEFI e do DEPI, a requisitar o trabalho ou se ocupar dele (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Com efeito, quase sempre a equipe da SEPLAG é que preenchia o sistema, como afirmam os Entrevistados nº 7 e nº 8. As razões foram esclarecidas pelo Entrevistado nº 8.

Os gestores [das secretarias] também não se apropriaram do sistema. Não foi por falta da SEPLAG de fazer reuniões, de mostrar o sistema, de fazer capacitação e tudo mais. Não. Porque eles achavam que era mais uma ferramenta, “que chato, vocês, mais uma coisa para colocar no sistema e tudo mais”. E aí o DEFI fazia. Até acho que em 2016 a gente fez um diagnóstico sobre isso. Assim, 99% dos acessos eram da equipe do DEFI. Então, as secretarias não utilizaram o sistema (ENTREVISTADO nº 8).

Essa dificuldade de obter o cumprimento pelos servidores das secretarias perdurou todo o período em análise, até a formulação do PPA 2018-2021. Para além do preenchimento, havia ainda problemas na própria inserção dos dados. Tudo isso permite constatar que, se o Monitora Osasco em tese iria facilitar o gerenciamento dos projetos, esse potencial não pôde ser inteiramente explorado, uma vez que as equipes setoriais não se apropriaram do sistema, pelo menos na medida que se esperava. Por isso, sua influência no processo de gestão do plano deve ser relativizada.

A utilização do Monitora produzia ainda outro efeito, pois permitia identificar com facilidade os responsáveis por determinadas tarefas do projeto. Aparentemente essa funcionalidade era útil tanto nos casos em que a solução consistia em exigir do servidor o cumprimento da obrigação (por vezes, valendo-se da cobrança direta nas

Salas de Situação), quanto naqueles em que se mostrava necessário reformular um procedimento (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016).

É interessante observar que, no caso de Osasco, o sistema de gerenciamento foi desenvolvido internamente. Esse fato foi motivado pelos altos custos de aquisição, no caso de um *software* pago, e de adequação e suporte, para um *software* gratuito (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Decidiu-se pelo desenvolvimento de um programa exclusivo, personalizado e que contasse com equipe de suporte e manutenção dentro da prefeitura. Obviamente só lhes foi possível realizar esse intento porque a PMO dispunha de profissionais capacitados para tal. Nota-se, neste caso, que um elemento de capacidade está intimamente associado ao outro. Não havendo uma equipe interna de desenvolvedores, a prefeitura, possivelmente, não teria condições de adquirir um software de gerenciamento, pelas razões expostas acima. Ou, pelo menos, não teria à sua disposição um produto com o nível de customização do Monitora Osasco.

- **Instrumentos de estimativa de receitas**

De todos os indicadores de capacidades estatais em Osasco, os instrumentos de estimativa de receitas serão os mais precariamente caracterizados nesta pesquisa. Sua análise ficará deficiente por não me ter sido possível levantar informações mais detalhadas¹¹⁶, e de fontes distintas, do que as relacionadas nas próximas linhas. Por tal motivo é que me restringirei a expor algumas informações e analisá-las à luz de uma visão global do processo estudado.

Como mencionado anteriormente, a primeira estimativa de receitas - para a formulação do PPA 2014-2017 - foi realizada por profissional de Econometria da equipe de Finanças, utilizando-se de técnicas estatísticas. Tratava-se, como se vê, de capacidade pré-existente no município. De acordo com o Entrevistado nº 13, as estimativas inseridas na lei orçamentária até o ano de 2014 foram todas elaboradas no órgão de Finanças. A partir de 2015, entretanto, o Departamento de Gestão, Acompanhamento de Resultados e Orçamento Público (DEGA) assumiu a incumbência. Ainda segundo o Entrevistado nº 13, isso ocorreu porque economistas da equipe de Finanças deixaram de trabalhar na prefeitura e a secretaria, não

¹¹⁶ Para saber exatamente quais instrumentos eram utilizados e como se dava o seu uso.

repondo a força de trabalho perdida, deixou de dispor do corpo técnico experiente na tarefa. O fato de o líder daquela equipe ter migrado para o DEGA, possivelmente com transmissão da *expertise*, pode ter sido um fator na assimilação da tarefa pelo departamento da SEPLAG. Isso, no entanto, não ficou claro pelas informações coletadas.

A estimativa parece ter sido objeto de controvérsia, sobretudo nos primeiros anos. Isso ocorria devido à própria relação que cultivavam as duas secretarias: nem sempre cooperativa, por vezes caracterizada por evidente antagonismo. A SEPLAG assumiu algumas atribuições que anteriormente pertenciam à Secretaria de Finanças e esse fato gerava incômodos. Os problemas se refletiam nos trabalhos de previsão de receitas do município. Por vezes, Finanças não disponibilizava dados fiscais e orçamentários para o departamento de orçamento da SEPLAG ou não elaborava estudos solicitados. A equipe do DEGA acabava por calcular estimativas que posteriormente precisavam ser revisadas por não terem levado em conta variáveis importantes. Referindo-se ao processo desenvolvido em 2017, o Entrevistado nº 12 comenta o problema nos termos a seguir:

Tinha uma briga política muito forte que era quem fosse dono do PPA (...) não era muito colaborativo. Falando em letras, todas, SEPLAG, Secretaria de Finanças, não era uma relação muito tranquila. E era uma relação que precisava ser colaborativa. Então muitas das coisas que eram função de Finanças fazer, por exemplo, dos estudos orçamentários, quem fez foi a SEPLAG. Porque se não a gente não teria entregado o PPA, por exemplo. [...] Coisas que acontecem no processo, você receber uma planilha de previsão de receita em imagem, pra dificultar o seu trabalho. Tinha umas coisas assim. E aí muito dos estudos a gente teve que fazer mesmo. É complicado porque nem sempre você tem toda a segurança técnica pra poder refazer, nem toda as informações pra conseguir. Então acho que isso foram coisas que atrapalharam o processo, que eram questões políticas (ENTREVISTADO nº 12).

Ocorria ainda de a equipe de Finanças enviar uma estimativa que vinha a ser desconsiderada pelo DEGA, por não estar em conformidade com os padrões necessários para ser inserida nas peças orçamentárias. Para além disso, havia divergências a respeito da metodologia de cálculo adotada (NASCIMENTO, 2017). E o próprio processo de coleta de dados era custoso e problemático, como relata Nascimento (2017).

Se no âmbito do método a análise fica prejudicada, outra influência específica das estimativas de receitas (e da capacidade de estimá-las) pode ser notada. Ela se refere à realização da etapa de remanejamentos e cortes orçamentários. A

constatação a princípio pode parecer óbvia, haja vista que o conjunto de despesas deva equivaler à arrecadação do Estado e, portanto, há sempre necessidade de se ajustar os resultados do planejamento à realidade orçamentária municipal. O caso de Osasco, entretanto, apresenta uma particularidade. É que a estimativa e, por consequência, os seus instrumentos eram tão acreditados, a ponto de as reuniões de corte orçamentário se orientarem pela regulação da despesa à receita prevista, e não o inverso. Se isso parece absurdo em uma consideração preliminar, deixa de sê-lo quando se verifica que a medida (de inflar a receita para abarcar as despesas planejadas) foi sugerida na formulação do PPA 2018-2021, como o relata Nascimento (2017).

Com isso não quero dizer que as equipes da PMO realizaram projeções extraordinariamente precisas e exatas. Os próprios servidores da SEPLAG expõem as dificuldades de se calcularem estimativas de receita, considerada a capacidade técnica dos municípios brasileiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal orienta que a elaboração das estimativas de receita seja realizada com base em indicadores macroeconômicos [...]. Acontece que, em muitos casos, tais indicadores não estão disponíveis em termos regionais ou não há relevância estatística entre eles e o comportamento da receita de um município. No caso de Osasco, a previsão era norteadas por dois estudos premiados pela Secretaria do Tesouro Nacional e que orientavam que as previsões de receita deveriam ser feitas com base em modelos de séries temporais. Ou seja, modelos que se utilizam de um grupo de informações ordenadas no tempo para predizer os próximos eventos. Durante o período econômico turbulento, no qual foi escrito este texto, entre os anos de 2015 e 2016, os modelos estavam fragilizados ante as intempéries da economia brasileira (AMBRÓZIO et al, 2016, p. 76).

Fica claro, entretanto, que os resultados do trabalho das equipes de Finanças e do DEGA eram bem considerados no processo de formulação do PPA e das leis orçamentárias anuais, como se verifica pela realização de reuniões destinadas a adequar as despesas planejadas à receita projetada.

6.2 DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL

A dimensão político-relacional do framework é constituída das capacidades relacionadas à existência de canais, instrumentos ou mecanismos de inclusão dos múltiplos atores, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte à formulação, aprovação e gestão do plano. O que fundamentalmente a diferencia da anterior é a natureza de relação entre grupos distintos que as capacidades político-

relacionais carregam em seu sentido. Enquanto a dimensão técnica se refere essencialmente ao grupo em si, valendo-se de suas competências e dos recursos disponíveis para atuar no processo, a dimensão político-relacional se constitui em capacidade de um grupo em sua interação com outro distinto. No nível indicativo do modelo, desagregou-se nas quatro componentes a seguir: instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias; empoderamento político do processo de planejamento governamental; canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; e mecanismos de interação entre a burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político-representativo.

6.2.1 Instâncias de articulação intragovernamental e pactuação de acordos entre secretarias

O indicador de articulação intragovernamental é representado pelos mecanismos e instâncias de participação das diversas secretarias municipais. São três os elementos que, no caso de Osasco, mais tipicamente representam essa categoria: Encontros Intersetoriais, Salas de Situação e Acordos de Resultados.

- **Encontros Intersetoriais**

Os encontros intersetoriais constituem a série de reuniões entre secretarias, planejadas e conduzidas pela equipe de coordenadores da formulação do PPA. Compreendem, em sua sequência de etapas e conjunto de atividades, a expressão do método adotado. Foram suficientemente descritos no capítulo precedente e, por isso, concentrar-me-ei em analisar de que forma esses encontros impactam o planejamento governamental.

O aspecto que mais convém analisar é o de envolvimento das equipes setoriais no processo de formulação do plano. Em primeiro lugar, a mera realização dessas reuniões, por si, não levando em conta elementos de análise da efetiva participação dos envolvidos, já influencia o processo. Não tivessem sido realizados os encontros e, provavelmente, os resultados teriam sido prejudicados.

Isso se constata pelo exame de alguns fatos. Em ambas as formulações estudadas (PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021), há relatos de não comparecimento dos servidores, atrasos no envio de informações solicitadas, incorreções, etc

(NASCIMENTO, 2017). Pode-se imaginar as dificuldades adicionais com que se depararia a equipe de coordenadores se todas as etapas do processo fossem realizadas “à distância”. Isto é, se as reuniões presenciais com as secretarias não tivessem sido incluídas no método. Possivelmente mais atrasos, mais problemas com as informações enviadas, ruídos de comunicação, entre outros. O recurso de congregar as diversas secretarias, sob a coordenação de uma equipe técnica, para debaterem e decidirem conjuntamente, é, *per se*, fator que impacta o processo.

Já foi citado neste trabalho que uma das principais lacunas da formulação do PPA 2014-2017 consistiu na participação escassa de técnicos das secretarias, sobretudo do baixo escalão¹¹⁷ (REINACH; BATISTA, 2016). Isso é um consenso entre os entrevistados. Além do mais, alguns trabalhos acadêmicos demonstraram que o planejamento governamental em Osasco tinha pouca disseminação nas áreas¹¹⁸. Essas características tiveram implicações durante o período de gestão do plano, as quais já foram abordadas nos itens anteriores. Tudo isso gerou necessidade de se realizarem revisões nos Acordos de Resultados, como afirma o Entrevistado nº 8.

A gente teve que ficar revisando o Acordo de Resultados, porque as pessoas que participaram do planejamento não eram as pessoas depois que foram indicadas para acompanhar. E as pessoas que acompanhavam falavam: “mas de onde vocês tiraram isso?” E a gente falava: “a gente não tirou nada da nossa cabeça. Tudo veio da secretaria de vocês” (ENTREVISTADO nº 8)

A baixa disseminação do planejamento também contribuiu para outro problema: hostilidade e resistência à atuação da SEPLAG (CAZZUNI; COELHO; REINACH, 2016). Segundo os autores, as atribuições de acompanhar os projetos estratégicos e de avaliar a viabilidade de gasto, dentre vários outros aspectos, foram recebidas no primeiro momento como intromissão descabida.

Mesmo entre os grupos que estiveram nos encontros, a participação efetiva não ocorria de maneira uniforme. Havia secretarias cujos representantes engajavam-se nas discussões e efetivamente tomavam decisões. Havia outras cujos representantes eram praticamente espectadores. Isso foi verificado tanto em 2013 quanto em 2017. E pode ser explicado por alguns fatores: certas secretarias, sobretudo no ano de 2013, estavam sendo montadas. Não dispunham de estrutura

¹¹⁷ Sobre esse aspecto do processo, Reinach e Batista (2016) afirmam: “é importante ressaltar que não houve um processo de programa interno nas pastas que envolvesse as equipes de diversos níveis hierárquicos. Assim, o planejamento foi feito com representantes do primeiro e do segundo escalões de governo” (REINACH; BATISTA, 2016, p. 45).

¹¹⁸ Ver, por exemplo, Pellicci e Martello Junior (2016).

administrativa ou experiência significativa em planejamento, o que dificultava a coleta de informações e as forçava a enviar equipes reduzidas para participarem das oficinas. Em outros casos, os servidores se encontravam tão sobrecarregados que os gestores da pasta eram obrigados a designar os menos atarefados no lugar daqueles que tinham experiência e conhecimento para planejar as ações da secretaria. O Entrevistado nº 1 esclarece a abordagem que a SEPLAG adotou.

Havia equipes, secretarias, que estavam muito pouco estruturadas ainda naquele momento do governo. Então foram casos em que a SEPLAG fez mais diferença, não na proposição ou não na interferência, mas, assim, tiveram um esforço maior de ser o elemento de ligação, às vezes, entre os próprios servidores das secretarias. Então equipes que não estavam completamente constituídas. Então a SEPLAG teve um trabalho maior de falar “olha, gente, pensa assim. Vejam bem se isso aqui está completo para vocês mesmos. Aquilo ali também não pode entrar” (ENTREVISTADO nº 1).

Todas essas condições fizeram com que a participação efetiva variasse de um caso para outro. Na formulação do PPA 2018-2021, algo consciente do problema, a equipe da SEPLAG procurou envolver mais efetivamente os técnicos do baixo escalão. A participação dos integrantes das secretarias municipais, no entanto, não se concretizou sem algumas das dificuldades enfrentadas na experiência prévia. De acordo com Nascimento (2017), ao longo das fases do processo, era comum a designação de servidores que não haviam participado de etapas anteriores e que, por consequência, ficavam alheios à discussão em pauta.

Segundo a autora, o problema passou a ser atacado pelo DEPES a partir do segundo conjunto de encontros. Em uma reunião de planejamento estratégico do governo, ocorrida nos dias 21 e 22 de abril e que contou com a presença de secretários e outros atores importantes do governo, os servidores do departamento puderam mapear potenciais participantes para as oficinas. A convocação para os encontros, antes enviada aos secretários com uma solicitação de livre designação de servidores da secretaria, passou a ser emitida com uma lista de “participantes convocados” (NASCIMENTO, 2017). Ainda que semelhante medida tenha sido adotada, a autora ressalta que, durante o terceiro conjunto de encontros, parte significativa dos participantes ali estava pela primeira vez, exigindo da equipe coordenadora mais uma vez um trabalho de recapitulação das sessões anteriores (NASCIMENTO, 2017).

Tais considerações são suficientes para se perceber que a mera ocorrência dos encontros intersetoriais não garantiu a participação efetiva das secretarias, de

forma generalizada. Esse tipo de influência que os encontros geraram no processo é relativa. Em alguns casos, as oficinas foram ambiente de profundas reflexões sobre as políticas públicas municipais e espaço de tomada de decisão coletiva. Em outros, entretanto, elas não serviram para esse propósito, devido aos motivos expostos.

Um outro efeito dos encontros intersetoriais pode também ser notado. E ele se refere ao fato de habitualmente as secretarias funcionarem em regime de semi-isolamento, cada uma delas atendendo a demandas particulares por meio de suas políticas públicas exclusivas. Alguns entrevistados referiram-se a um modo de operação em “caixinhas”. Ora, em uma estrutura administrativa tradicionalmente assim dirigida, um processo de planejamento organizado a partir de uma lógica transversal e multidisciplinar representa inovação considerável. As oficinas foram também espaço de encontro das equipes distintas. E isso é, igualmente, um fator de influência que a realização dos encontros intersetoriais exerceu no processo de planejamento governamental.

- **Salas de Situação**

Entre os elementos de capacidades estatais analisados neste capítulo, as salas de situação são um dos mais notáveis. Não somente pela originalidade da sua constituição (como uma instância de discussão e deliberação sobre os projetos), mas, sobretudo, pela complexidade das implicações que geraram ao longo da gestão do plano. A fim de analisá-las, sintetizarei os efeitos da sua influência no processo de planejamento governamental em três aspectos: (i) empoderamento e prestígio da SEPLAG; (ii) cobrança e constrangimento; (iii) relacionamento com as secretarias.

As salas constituíam o único ambiente de discussão que reunia todos os envolvidos em um determinado projeto, ao mesmo tempo e em um só lugar. Ocorreram em toda a sua plenitude durante o período de gestão do PPA 2014-2017, embora Medeiros, Freire e Alvares (2016) situem a primeira sala em abril de 2013. É que nesse primeiro momento, segundo as autoras, elas funcionaram em formato mais próximo ao modelo de reunião de secretariado, reunindo poucos projetos, com foco em problemas pontuais (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016). Houve tentativas de realizá-las em 2017, que não foram, no entanto, bem-sucedidas. Os motivos para tal serão abordados ainda nesta seção. A análise desenvolvida nas próximas linhas,

portanto, se refere a esse intervalo de tempo que corresponde à fase de gestão do plano anterior.

A realização das salas era mais regular no início do mandato do prefeito Jorge Lapas, sofrendo diminuição da periodicidade mais para o final do governo. Essa mudança ocorreu por dois motivos: por um lado, a necessidade de se reunirem todos os atores envolvidos nos projetos já não era mais imperativa como no início do mandato. Habitados ao modelo de gerenciamento, as equipes solucionavam os problemas de forma mais rotineira. Os projetos, em certa medida, foram se amoldando e os processos criados assumindo dinâmicas próprias, assimiladas pelas equipes técnicas.

Houve ainda outro fator que concorreu para diminuir a realização das salas, sobretudo no último ano do mandato. Em 2016, o calendário eleitoral passou a ocupar maior espaço na agenda do prefeito e sua presença nas Salas de Situação foi se tornando menos assídua. Sem a participação do Chefe do Poder Executivo, o espaço de deliberação perdia significativamente a sua importância. Por vezes, o secretário de uma pasta nem mesmo queria comparecer se o prefeito não estivesse presente.

Como foi anteriormente mencionado, a dinâmica das Salas de Situação se baseava em apresentação e debate de assuntos relacionados aos projetos da secretaria em pauta. A preparação e a condução eram efetuadas pelos integrantes da SEPLAG¹¹⁹, que, muito mais do que as equipes técnicas setoriais, se ocupavam do gerenciamento dos projetos, coletando dados, monitorando indicadores, organizando informações, etc. Enquanto as secretarias municipais tratavam principalmente da execução, a SEPLAG se responsabilizava por manejar as informações relativas ao projeto. Não é de se estranhar, portanto, que essa secretaria dominasse quase todos os tópicos abordados nas reuniões. A equipe não somente tinha autoridade para determinar a pauta das salas, mas dispunha de embasamento analítico para fazer prevalecer seus argumentos e triunfar em quase todos os debates travados. E compareciam sempre muito bem preparados.

Essa circunstância produzia um efeito que, embora sutil, se tornou significativo com o tempo: a secretaria foi aumentando o seu prestígio relativamente às demais pastas e foi se empoderando às vistas do prefeito. A confiança que o Chefe do Poder Executivo depositava na equipe e o respaldo que dele recebiam foram, em certa

¹¹⁹ Ver seção 5.3.7. A Gestão do PPA 2014 – 2017.

medida, incrementados pela própria atuação da secretaria, em especial nas Salas de Situação.

A relação de poder assimétrica que se configurava nas salas possibilitava à equipe da SEPLAG assumir uma postura de cobrança mais incisiva em muitos casos. As salas originariamente foram concebidas para facilitar a solução de problemas relacionados aos projetos¹²⁰. Não eram, a princípio, um espaço formatado para que os participantes das secretarias fossem cobrados ou constrangidos. Não obstante, essa foi a tônica em muitos casos. Por vezes, ante uma exposição não lisonjeira da SEPLAG, secretários e suas equipes adotavam posturas defensivas e uma disputa se configurava. Os relatos das entrevistas dão notícia de reuniões tensas e situações constrangedoras.

Era nessas salas que o prefeito dava bronca, chamava a atenção, tudo isso. E a gente acabava quase sempre saindo de lá com o problema resolvido. [...] Algumas salas, elas me pareciam bastante tensas. A relação SEPLAG e prefeito era uma relação de muita confiança. O prefeito à época confiava absolutamente no que a SEPLAG desenvolvia. Então se a SEPLAG dissesse “é isso”, é isso. Eu não digo apontar o dedo, mas se a SEPLAG trazia à luz o erro da secretaria. [...] Por mais que o relacionamento no dia-a-dia fosse amigável, era uma coisa que precisava ser mostrada. Então, por mais que o secretário se defendesse e a SEPLAG dizia “olha, não é isso, é mentira, ele está mentindo”. Existia muito essa confiança do prefeito no que a SEPLAG dizia. E não era porque o fulano falou que é assim. Não, não é isso. É que eu estou provando, estou trazendo documentos, subsídios suficientes para provar o que eu estou dizendo. [...] Então gerava um certo constrangimento para o secretário. E uma coisa que eu vou dizer, pode até parecer presunção, mas é fato, a SEPLAG nunca no seu tempo de existência consistente, ela nunca levou uma informação errada. Nunca. Tinha essa necessidade e esse compromisso de levar informação 100% correta (ENTREVISTADO nº 7).

Tudo isso fazia que as salas de situação, em certa medida, se constituíssem um ambiente de constrangimento, como afirma o Entrevistado nº 9. Isso não quer dizer que todas as salas tenham sido realizadas sob tensão. Quando estava em pauta uma política pública com bons resultados, a satisfação era geral. Mas majoritariamente tratava-se dos problemas, como afirma o Entrevistado nº 14. Em meio a essa realidade, a equipe da SEPLAG refletia a respeito da melhor forma de se portar nas Salas de Situação e o melhor tom a adotar, o que não era tarefa simples. Essas circunstâncias de constrangimento e cobrança geravam dois efeitos quase contraditórios. Um deles era percebido nos momentos preparatórios da reunião. Nas

¹²⁰ Medeiros, Freire e Alvares (2016, p. 200) afirmam que o objetivo das salas era “acelerar o processo decisório sobre o andamento da execução dos projetos e manter a uniformidade da compreensão do status das ações, da situação orçamentária e do cumprimento do planejamento estratégico” (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016, p. 200).

semanas que precediam a Sala de Situação de uma secretaria, ou, por vezes, nos dias imediatamente anteriores, a equipe técnica se mobilizava com mais afinco para resolver os entraves ou cumprir uma obrigação negligenciada. Havia uma ansiedade de se evitar a situação incômoda de ser o responsável pela paralisação de um projeto. Como afirma o Entrevistado nº 6,

A Sala de Situação traz uma questão subjetiva, até um pouco abstrata, que é o constrangimento de não ter as coisas bem resolvidas na frente do Chefe do Executivo. E mais do que na frente dele. Na frente dos demais colegas, secretários que estavam lá presentes ou subordinados muitas vezes, no caso das secretarias que iam com bastantes técnicos [...]. Então todo mundo queria limpar a pauta. Tanto que, quando a SEPLAG apresentava, “ah, tal coisa foi resolvida ontem. Tal coisa foi resolvida semana passada” (ENTREVISTADO nº 6).

Esse fenômeno pré-Sala de Situação ocorria com grande frequência. A outra implicação refere-se ao relacionamento da SEPLAG com as equipes das demais secretarias. Se, por um lado, o ambiente de exigências e intimidação das salas favorecia a superação de um impedimento, por outro, ele contribuiu para desgastar a relação sensível que os servidores da SEPLAG mantinham com seus interlocutores nas secretarias municipais. O gerenciamento daquilo que havia sido planejado exigia que a SEPLAG mantivesse contato ininterrupto com os demais órgãos da estrutura administrativa da PMO. Essa relação, fundamental para o acompanhamento dos projetos, era, em alguns casos, de confiança e harmonia de pontos de vista. Estabeleciam procedimentos colaborativos, em que os servidores da SEPLAG apoiavam as atividades dos técnicos setoriais, subsidiando-os com informações gerenciais sobre os projetos.

Em outros casos, entretanto, o trabalho com as secretarias era conflituoso e, por vezes, contraproducente. As dificuldades de relacionamento chegavam a escalar a estrutura hierárquica até o nível de diretoria, algumas vezes envolvendo mesmo o secretário da pasta. O processo de gestão ficava prejudicado ao ponto de a equipe decidir por abandonar o monitoramento de algumas ações. Nas palavras do Entrevistado nº 6,

Talvez a SEPLAG, nessa primeira gestão, tinha um poder de... Quem trazia a informação era a SEPLAG. Quem conduzia a sala de situação era a SEPLAG. Isso talvez fez com que a SEPLAG gerasse um ranço com outras secretarias que não era necessário. Talvez a SEPLAG tenha abusado desse poder de método e aí isso criou determinadas barreiras que a inviabilizavam e que inviabilizavam até a evolução dos próprios projetos (ENTREVISTADO nº 6).

Em 2017, com a entrada das novas equipes, as Salas de Situação deixaram de ocorrer. Foram realizadas algumas poucas reuniões no modelo das salas, que, no entanto, não vingaram. Segundo o Entrevistado nº 6, o formato de cobrança e a postura incisiva da SEPLAG não se sustentaram no novo concerto político-administrativo. Já havia certa desconfiança por serem “os caras da outra gestão”. Essa animosidade se agravava ao levarem para as salas os problemas e as falhas das demais secretarias. Segundo ele, a secretaria se desgastou a ponto de quase ser extinta, quando da tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade a respeito da sua lei de criação. Ao invés de corrigir a lei, parcela do alto escalão do governo apoiou a extinção da SEPLAG.

- **Acordos de Resultados**

Os Acordos de Resultados constituem os instrumentos de pactuação de compromisso entre as secretarias municipais, a SEPLAG e o prefeito. Foram firmados no início de 2014, logo após a finalização do planejamento estratégico. Com vigência de 2014 a 2016, os acordos deveriam garantir a execução dos projetos estratégicos por meio da cobrança dos resultados estipulados, como uma espécie de contrato. No contexto da gestão do plano, acabaram se tornando mais do que inicialmente previsto.

O planejamento estratégico, no caso de Osasco, não foi formalizado em um plano específico. Ele é entendido neste trabalho como uma etapa da formulação do plano plurianual, porque o PPA deveria consubstanciar todo o resultado do planejamento governamental, agregando desde as diretrizes e os objetivos até os indicadores e metas anuais. Nesse sentido, os Acordos de Resultados seriam o documento de formalização do compromisso. Mas, em 2013, assim não ocorreu porque o planejamento estratégico foi finalizado tardiamente, após a entrega do PPA na Câmara. A SEPLAG optou ainda por não reformular radicalmente a estrutura do plano, o que exigiria aprovação do Legislativo.

Por esse motivo, os Acordos de Resultados acabaram por conter conteúdo que não estava no PPA. Essa discrepância resultou no alargamento da função dos acordos, que se tornaram o documento de referência no período de gestão do plano. Essa foi a sua utilidade real e nisto consiste uma de suas implicações: como o instrumento de gestão, que compilava todos os esforços de planejamento da PMO, os Acordos de Resultados possibilitavam o monitoramento dos projetos estratégicos

e a cobrança de sua execução. Como referência, foram utilizados ainda no desenvolvimento do sistema de gerenciamento dos projetos, o Monitora Osasco.

Não obstante, os efeitos da utilização dos acordos são relativos. Isso porque não foram criados mecanismos institucionalizados de *enforcement* da cobrança de resultados. Não havia penalizações ou recompensas formais para as secretarias, o que parece ter sido um fator relevante para que os Acordos de Resultados nunca tivessem a legitimidade imaginada na sua concepção (de que as equipes setoriais se sentissem responsabilizadas a executar o que havia sido pactuado), como o afirma o Entrevistado nº 14.

Em 2017, os acordos já não mais assumiram a função de documento-referência de gestão. O planejamento estratégico foi finalizado previamente à entrega do PPA e, portanto, o plano acabou por consubstanciar todos os frutos dessa etapa. O PPA seria efetivamente o instrumento de gestão, embora a contratualização ainda se mantivesse como um princípio na PMO, ao menos oficialmente. Com efeito, no PPA 2018-2021, lê-se o seguinte

Todas essas informações, bem como os resumos das metas e iniciativas necessárias ao seu atingimento serão objeto de instrumento de Pactuação entre secretarias municipais e o Chefe do Executivo para que todos de dentro e fora da Prefeitura possam reconhecer quais as prioridades e objetivos estabelecidos para cada eixo do governo. No futuro, serão estruturados ainda mecanismos de incentivo e agravos a fim de estimular o cumprimento das metas por gestores e servidores públicos (OSASCO, 2017, p. 394).

6.2.2 Empoderamento político do processo de planejamento governamental

Antes de iniciar a presente seção, é necessário esclarecer que, para os fins deste trabalho, não interessa emitir juízo de valor ou estabelecer comparações a respeito dos estilos de liderança dos dois prefeitos. Reservo esse serviço ao leitor do trabalho, se lhe aprouver. O relato de fatos e sua análise tem por finalidade exclusiva esclarecer de que forma o Chefe do Poder Executivo atuou e influenciou o processo de planejamento governamental, em especial nas reuniões de remanejamento e cortes orçamentários.

Adoto a premissa de que, em alguma medida, a autoridade máxima da prefeitura concorreu para o processo de planejamento governamental. Se tal não fosse, a experiência em análise não teria sido encetada em 2013 e continuada em 2017. Isso não significa que a influência dos prefeitos tenha sempre favorecido o

processo. É justamente pela intenção de examinar sua atuação e seus efeitos que incluo este item no presente capítulo.

Conforme as anotações do capítulo precedente¹²¹, o prefeito Jorge Lapas foi o principal patrocinador da SEPLAG. Acreditava na ideia de planejar e gerenciar as ações para obter melhores resultados. E, por isso, Lapas sustentou a atuação da secretaria, concedendo-lhe autonomia para levar a cabo a formulação do PPA 2014-2017 com o método e as ferramentas que seus técnicos entendiam serem mais apropriados. Nesse sentido, não interferiu em nenhuma fase do processo. Sua primeira influência foi, portanto, tornar possível o processo de planejamento governamental, não impondo exigências ou restrições à atuação da equipe da SEPLAG. Esse apoio do Chefe do Poder Executivo foi fundamental para que concretizassem o planejamento da forma como se propunham.

Cada secretaria fazia do seu jeito. Tinha lá algum planejamento, mas ele era por “caixinhas” e tal. Chega um órgão novo, SEPLAG, querendo colocar um monte de regra, o jeito que tem que ser, porque tem que se submeter à gente, tudo o que você vai fazer, o que você vai gastar. As pessoas estavam repudiando essa ideia da não autonomia, de ter que estar sempre conversando com uma instância que gerenciava tudo e tal. E, se o prefeito não estivesse apoiando a SEPLAG nisso, não seria possível fazer (ENTREVISTADO nº 9).

Mais ainda do que dar autonomia, Lapas valorizava os trabalhos com a sua presença. Fazia questão de participar das reuniões. De certa forma, segundo o Entrevistado nº 9, o comparecimento do prefeito compelia os secretários e demais servidores a também participarem das reuniões. Agindo assim, Lapas dava legitimidade ao processo de planejamento governamental. Não era somente uma nova secretaria ensaiando algo diferente. Era o próprio Chefe do Poder Executivo que estabelecia as diretrizes de um governo alicerçado em planejamento e gestão.

Ocorridas nas etapas finais da formulação do PPA 2014-2017, as reuniões de remanejamento e cortes orçamentários constituíam os episódios de mais efetiva interferência do prefeito Jorge Lapas. A equipe da SEPLAG subsidiava as deliberações com informações das etapas anteriores e dos projetos em via de execução. O trabalho da secretaria foi além, envolvendo mesmo a proposição de métodos de corte. Sugeriam inclusões ou supressões, defendiam a manutenção ou a eliminação de projetos, etc. Muito embora Lapas valorizasse o juízo dos técnicos, não acatava passivamente as recomendações e examinava os pormenores de cada

¹²¹ Seção 5.2. A Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG)

projeto. Segundo o Entrevistado nº 1, “o prefeito fez questão de ir no detalhe de todas as ações e decidiu item por item”. As reuniões de remanejamento e cortes passaram a ocorrer anualmente.

Nesse ponto, verifica-se outro aspecto da sua influência no processo de planejamento governamental. Ao valorizar as reuniões de remanejamento e cortes orçamentários, efetivamente analisando os critérios propostos, Lapas alinhava mais estreitamente os resultados do planejamento com o direcionamento que desejava dar ao governo. De acordo com o Entrevistado nº 5, o prefeito complementava os critérios técnicos com a visão política que ele tinha. Isso adicionava ainda mais legitimidade ao processo e, conseqüentemente, ao plano. Implementar o que fora planejado seria muito mais plausível, uma vez que não somente o processo havia sido patrocinado pelo prefeito, mas também os seus resultados.

Durante o período de gestão do plano, o apoio fornecido por Lapas e, mais particularmente, a sua presença nas Salas de Situação foram igualmente fundamentais para que os resultados do planejamento não se tornassem, na prática, mera declaração sem efeitos. A relação com a equipe da secretaria era bem próxima, sobretudo nos primeiros momentos. A SEPLAG era a sua primeira e principal fonte de informações sobre os projetos das secretarias. Era comum o prefeito ligar diretamente para os gerentes do DEFI, solicitando informações sobre os projetos. Compartilhavam-se planilhas de dados com ele. Efetivamente usava o trabalho da secretaria e o embasamento técnico lhe dava maior segurança para tomar decisões. Nas salas, baseava-se quase sempre nos dados apresentados pela equipe para definir que medida seria adotada. Muitas das sugestões da SEPLAG eram acatadas por ele, após discussão e análise dos dados.

A sustentação política oferecida pelo prefeito, no entanto, não foi uniforme em todo o período do mandato. Por motivos já apresentados na seção anterior, a participação de Lapas no processo de gestão do plano foi gradativamente se tornando menos frequente, culminando em redução significativa das Salas de Situação. Os compromissos eleitorais e políticos passaram a ocupar parcela maior da sua agenda. Não parece ter sido o caso, entretanto, que o prefeito tenha radicalmente mudado as diretrizes do governo, alijando a SEPLAG da posição que ocupava no concerto administrativo da PMO. Ou ainda, que tenha sido abalada a confiança que depositava na equipe. Mas é fato que dedicava menos tempo à secretaria cujo alicerce de legitimação era de natureza estritamente técnica. Sua proximidade fortalecia a

SEPLAG. Ao se distanciar, ainda que despropositadamente, Lapas deixava de conceder à secretaria o apoio político que tão firmemente a sustentou em sua atuação.

Tudo isso faz perceber que a influência do prefeito Jorge Lapas no processo de planejamento governamental excedeu o âmbito da sustentação política à ação da SEPLAG, entrando no campo da intervenção direta, ao participar ativamente das discussões nas Salas de Situação, analisando os dados e, com efeito, embasando neles as decisões tomadas. Mais do que simplesmente ter possibilitado a realização do planejamento governamental, o prefeito adotou um modelo de tomada de decisão que, por se basear em critérios prioritariamente técnicos, foi fator fundamental para a sustentação do processo. Ao valer-se da competência técnica da equipe da SEPLAG, ele, ao mesmo tempo, forneceu força política para a secretaria. Força imprescindível para que ela resistisse aos enfrentamentos provindos de todos os níveis hierárquicos, desde a burocracia de nível de rua até o secretariado. A influência do prefeito, entretanto, não produziu efeitos de forma homogênea ao longo de todo o seu mandato. Inicialmente mais expressiva, ela foi gradativamente perdendo o vigor até o final de 2016.

Em 2017, um novo governante assume a direção da Prefeitura Municipal de Osasco. A primeira e principal influência que se pode anotar do prefeito Rogério Lins foi mesmo o fato de ter mantido a Secretaria de Planejamento e Gestão na estrutura administrativa da prefeitura. E de ter conservado o seu corpo técnico praticamente sem alterações. O processo de formulação do PPA 2018-2021 foi desenvolvido quase sem interferência direta no novo prefeito. Lins não fez exigências e nem impôs restrições à equipe. Também não esteve presente nos encontros intersetoriais (NASCIMENTO, 2017). Em reuniões de secretariado, a equipe do DEPES apresentou o modelo desenvolvimento da formulação do PPA e o prefeito o validou sem realizar nenhuma alteração (NASCIMENTO, 2017).

A gente apresentou o modelo que a gente queria fazer, qual era a nossa proposta, ele falou 'vão lá, toquem'. A gente tinha, acho que isso é importante falar também, nesse modelo que a gente apresentou pro prefeito a gente tinha uma série de reuniões marcadas com ele que ele tinha que validar os objetivos estratégicos, validar as diretrizes, validação dos programas, validação das ações, a gente tinha um planejamento porque ele é o chefe do executivo, ele precisava saber o que estava acontecendo, o que a gente estava definindo. Essas reuniões, na maior parte delas, elas não aconteceram. Então foi meio a Secretaria de Planejamento que decidia e falava "não, é isso". E aí a gente apresentava o resultado quando a gente conseguia fazer reunião com ele e aí meio que validava o que a gente estava apresentando (ENTREVISTADO nº 12).

A etapa de remanejamento e cortes orçamentários constituiu a primeira participação direta de Rogério Lins desde as reuniões iniciais de apresentação do processo (NASCIMENTO, 2017). Essa participação, entretanto, consistiu quase sempre em aprovar as sugestões da SEPLAG. A equipe apresentou uma estratégia de cortes orçamentários e o prefeito a validou. Embora tenha predominantemente aquiescido, Lins fez uma solicitação específica: não reduzir as dotações orçamentárias de determinados projetos da Secretaria Municipal de Esporte, Recreação e Lazer (SEREL) e da Secretaria Municipal de Segurança e Controle Urbano (SECONTRU) (NASCIMENTO, 2017). Isso porque eram ações prioritárias no seu programa de governo (NASCIMENTO, 2017).

Nisso consiste, basicamente, a atuação do prefeito Rogério Lins. Além do impacto óbvio de ter permitido que o processo fosse desenvolvido, pela equipe já experiente da SEPLAG, sua participação não teve maiores implicações. À SEPLAG foi concedida grande autonomia para levar a cabo o trabalho, desde a preparação dos encontros intersetoriais à definição dos critérios de ajuste orçamentário. Quando consultado, o prefeito questionava pouco e quase sempre validava as sugestões da equipe.

6.2.3 Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios

No âmbito da dimensão político-relacional, interessa também examinar de que forma se processou a participação da sociedade civil no processo de planejamento governamental, caso ela tenha se sucedido. O nível indicativo, neste trabalho, é desenvolvido no elemento canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios. Desejo averiguar que tipos de canais foram criados e que influência efetiva exerceram na formulação e/ou gestão do PPA.

No caso de Osasco, no período estudado, não foi instituída nenhuma instância, espaço ou canal de participação direta da sociedade. Como já relatado, a formulação do PPA 2014-2017 envolveu apenas servidores dos primeiros níveis da burocracia municipal. Por escassez de tempo e de outros recursos, a equipe coordenadora optou por não incluir o envolvimento direto da sociedade como um dos elementos constitutivos do processo. Além disso, entendiam que a contribuição da população

não estava inteiramente alijada do processo, uma vez que baseavam o documento do PPA no Projeto Osasco 50 anos, elaborado com a participação de grupos organizados da comunidade osasquense.

A gestão do plano tampouco incluiu elementos de participação social. Ao desenvolver um modelo de elaboração de planos municipais setoriais, a equipe do DEPES até inseriu a participação da sociedade civil nas etapas do processo (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). Isso, entretanto, foi revisto por dois motivos: pela indisponibilidade de tempo suficiente para articular as diversas instâncias de participação popular; e pela falta de clareza que as secretarias municipais, e mesmo segmentos da sociedade, tinham sobre os temas, o que possibilitaria que as discussões “ficassem a reboque” de interesses de empresas atuantes na área (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016, p. 149). Oportunamente, em fase posterior da elaboração dos planos, a PMO realizou reuniões com organizações sociais, consultas e audiências públicas (MANCINI; FREITAS; COELHO, 2016). Essas dificuldades enfrentadas na elaboração dos planos municipais explicam em parte a opção por não criar canais de participação social no ciclo do PPA 2014-2017.

O processo desenvolvido em 2017 também não compreendeu canais de participação direta da população (NASCIMENTO, 2017). Embora muito mais experimentados, com mais tempo e outros recursos para conduzir a formulação do PPA, os servidores da secretaria optaram por concentrar os esforços no envolvimento das equipes setoriais. Havia sim a intenção de envolver a população, mas entenderam que o desafio era demasiado para ensaiarem qualquer tentativa. Nas palavras do Entrevistado nº 4,

O DEPES até quis abrir a participação, mas não era algo muito...Porque não era só abrir. Você tem que definir aspectos de participação. Não ser só algo “ah, tá abrindo para a população falar, mas não tá sistematizando, não tá sendo incorporado no plano”. Então, naquele primeiro momento a SEPLAG, junto com a secretária, decidiu que o plano não ia ser participativo. Que não ia abrir para a população em geral, mas ia ao todo tentar alcançar cada nível da prefeitura de servidores (ENTREVISTADO nº 4).

6.2.4 Mecanismos de interação entre a burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político-representativo

O último indicador da dimensão político-relacional das capacidades estatais é o de interação entre a burocracia do Poder Executivo e atores do sistema político-

representativo. Neste trabalho, ele é analisado a partir das instâncias e mecanismos estabelecidos com os atores políticos da Câmara Municipal de Osasco. O interesse reside em averiguar de que forma ocorreu essa interação e que impactos ela gerou no processo de formulação e no conteúdo do plano em si.

Antes de iniciar a análise, vale notar aqui uma curiosidade: o livro “Planejamento Público e Gestão por Resultados: uma experiência municipal aplicada” contém, em suas 256 páginas, apenas três menções à câmara municipal. Todas elas se referem a aspectos do processo legislativo (por exemplo, o prazo de apresentação do PPA na câmara). Chama a atenção o fato de a obra que contém o relato mais detalhado da experiência (de todo o período de 2013 a 2016, ano em que o livro foi publicado) não conter sequer uma breve menção à tramitação - obrigatória - do PPA na câmara municipal. De maneira semelhante, Nascimento (2017), que descreveu o processo de formulação do PPA 2018-2021, também não menciona a tramitação do plano na Casa Legislativa.

Ao me debruçar sobre os fatos, tornou-se-me mais claro o motivo dessa omissão. A passagem do PPA pela câmara municipal não constituiu, na prática, mais do que mera formalidade. Em nenhuma das duas formulações estudadas houve discussão dos aspectos técnicos do plano. Segundo o Entrevistado nº 5, em muitos casos, os questionamentos apresentados demandavam mais explicação e esclarecimento, porque os vereadores não dominavam o tema, não conheciam o PPA ou o orçamento. Além disso, o prazo regimental para a discussão e aprovação do PPA não é compatível com um exame mais detido ou aprofundado do documento¹²². O relato abaixo, do Entrevistado nº 5, ilustra algumas problemáticas da apreciação do PPA pelo legislativo.

[Existiram] alguns questionamentos. Mas também muito nesse sentido de falta de formação e acabou. Mas nada assim muito significativo a meu ver. Porque o PPA é um instrumento pesadíssimo. E para a gente que está ali organizando, a gente tem milhares de dificuldades. Agora imagine você chegar e dizer “olha, toma aqui. É isso o que vamos fazer”. [...] E o prazo. Muitas vezes, você faz o negócio ali no prazo. O prazo é amanhã para entregar (ENTREVISTADO nº 5).

Com efeito, não me foi possível identificar quaisquer alterações significativas no conteúdo do PPA 2014-2017, entre a versão que foi apresentada na Câmara

¹²² De acordo com a Lei Orgânica do município de Osasco, o projeto de lei do plano plurianual deve ser encaminhado à câmara municipal até 1º de agosto e devolvido para sanção até o dia 30 de setembro.

Municipal de Osasco e aquela que foi aprovada pelos vereadores. Essa verificação é corroborada pelo relato das entrevistas. Na tramitação do PPA 2018-2021, tampouco houve alteração no documento enviado pela prefeitura. Foram apresentadas 22 emendas dos parlamentares, todas de remanejamento de recursos. Dez delas foram arquivadas pelos próprios autores, não tendo, portanto, chegado a serem votadas pelo Plenário da câmara. As doze emendas restantes foram aprovadas pela câmara, mas vetadas pelo prefeito Rogério Lins¹²³.

Se não podem ser identificadas alterações relevantes no conteúdo dos planos, isso não significa dizer que não tenham existido esforços de interação com os vereadores por parte da equipe da SEPLAG e do prefeito. Com efeito, essa interação se baseou em um mecanismo de concessão orçamentária para emendas parlamentares. A prefeitura reservava parcela fixa do orçamento do município para atender às solicitações corriqueiras dos vereadores. Isso se iniciou na elaboração das peças orçamentárias de 2015. A intenção era de estabelecer uma “relação um pouco mais institucional com os vereadores”, como o coloca o Entrevistado nº 16. O montante variava de R\$150 mil a R\$200 mil, o que equivale a 0,01% da despesa fiscal do município. As emendas parlamentares, portanto, não tiveram impacto relevante nas contas municipais.

6.3 DIMENSÃO FISCAL

A dimensão fiscal, como entendida neste trabalho, equivale às capacidades relacionadas à arrecadação de receitas para financiar o aparato estatal necessário ao processo planejamento governamental e para financiar os projetos estratégicos incluídos no plano. Com isso, desejo entender de que forma a situação fiscal, financeira e orçamentária do município afeta a realização do próprio processo e de que forma ela influencia a alocação de recursos de maneira a se concretizarem os projetos estratégicos.

O aspecto mais expressivo das capacidades fiscais é sua característica eminentemente conjuntural. Talvez mais do que as demais dimensões analisadas, a capacidade de arrecadação de receitas é profundamente dependente de fatores contextuais. E, ainda mais do que as outras, de fatores exógenos incontroláveis na

¹²³ De acordo com o veto parcial DATL nº 02/2017, da Prefeitura do Município de Osasco.

esfera municipal. A conjuntura político-econômica nacional e estadual afeta diretamente a capacidade do município de financiar suas políticas públicas.

6.3.1 Recursos orçamentários dedicados ao órgão de planejamento governamental

Os recursos destinados à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) não sofreram alterações significativas, de forma que tivessem impacto na atuação da secretaria ao longo do período analisado. Pelas entrevistas e demais fontes consultadas, não há relatos de impedimentos ou mesmo restrições ao desenvolvimento do processo de planejamento governamental por razões fiscais e/ou orçamentárias. Isso não quer dizer que a prefeitura não tenha enfrentado período de contenção de despesas. Mas que essas restrições não afetaram significativamente a atuação da secretaria a ponto de entravar o processo de formulação ou de gestão das ações do PPA.

Vale notar ainda um outro aspecto relacionado às capacidades fiscais para se desenvolver o processo de planejamento governamental em Osasco. Em 2013, o município dispunha de recursos suficientes para firmar um contrato de prestação de serviços com a consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A atuação dos consultores e algumas de suas consequências foram analisadas em capítulo precedente. O interessante aqui é considerar que, tratando-se de um contrato de alto valor¹²⁴, a PMO poderia muito bem não ter condições financeiras de firmá-lo, fosse outra a situação fiscal do município. E certamente o processo de formulação do PPA 2014-2017 teria ocorrido de maneira diversa se a consultoria da FGV não tivesse tomado parte nele. Nesse sentido, as capacidades fiscais do município geram influência no processo ao terem possibilitado que uma equipe de consultores especialistas fosse contratada.

¹²⁴ A afirmação se baseia em relatos dos entrevistados. As informações do contrato firmado com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) não estão disponíveis nem no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Osasco nem no da Câmara Municipal de Osasco.

6.3.2 Recursos orçamentários dedicados aos projetos estratégicos incluídos no plano

Quanto às capacidades fiscais para financiar os projetos estratégicos, resultado direto do processo de planejamento governamental, sua situação em Osasco variou ao longo do período de gestão. A realidade fiscal do município em 2013 foi se deteriorando nos anos seguintes, fruto de uma série de fatores endógenos e exógenos. De acordo com dados das Leis de Diretrizes Orçamentárias do período, as receitas fiscais arrecadadas ficaram abaixo do previsto de 2013 a 2016, conforme os percentuais apresentados a seguir:

Tabela 17 - Diferença entre a receita fiscal prevista e a receita fiscal realizada (2012 - 2017)

Exercício	Receita Fiscal prevista (em R\$)	Receita Fiscal realizada (em R\$)	Diferença entre a receita fiscal prevista e a receita fiscal realizada (em %)
2012	1.376.170.464,98	1.472.493.537,00	+ 7,00
2013	1.657.325.880,63	1.638.778.929,00	- 1,12
2014	1.847.474.004,62	1.753.666.568,00	- 5,80
2015	2.288.760.189,30	1.821.149.285,41	- 20,43
2016	2.210.544.470,16	1.998.572.900,11	- 9,59
2017	2.022.332.901,78	2.101.409.088,91	+ 3,91

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota-se que, ao longo de todo o período de gestão do PPA 2014-2017, o governo teve que lidar com uma situação fiscal mais precária do que fora previsto. Especialmente em 2015, quando a receita fiscal arrecadada correspondeu a menos de 80% da receita fiscal estimada. Essa conjuntura afetou a execução dos projetos incluídos no plano, como afirmam os Entrevistados nº 3 e nº 13. Entretanto, conforme exposto anteriormente, foram criados mecanismos de monitoramento da execução orçamentária, com a finalidade de manter a integridade do planejamento ao longo dos anos (AMBRÓZIO et al., 2016). A variação das receitas sem dúvida afetou a gestão do plano, mas seu impacto gerou efeitos menos acentuados pelos mecanismos de gestão orçamentária instituídos. Nesse sentido, a atuação do departamento de orçamento constituiu verdadeiro contrapeso às potenciais implicações que essa arrecadação inferior poderia produzir na implementação dos projetos estratégicos.

6.4 UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O QUADRO CONCEITUAL DE ANÁLISE

Realizada a análise das capacidades estatais mobilizadas no processo de planejamento governamental em Osasco, resta ainda uma tarefa a ser cumprida. Um dos produtos deste trabalho, o quadro conceitual desenvolvido no capítulo 4, deveria servir como ferramenta de análise do estudo de caso. Este, por sua vez, forneceria evidências empíricas para revisar o referencial teórico e, a partir da experiência de Osasco, aprimorar os seus elementos constitutivos. É o que me proponho a fazer nas linhas que seguem.

A dimensão técnico-administrativa é sem dúvida de fundamental relevância na análise de um processo de planejamento governamental. Referindo-se tradicionalmente às competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, ela foi associada, neste trabalho, à noção de capacidade de governo, definida por Matus (1996), que representa o acervo de técnicas, métodos e habilidades dos atores a fim de conduzir o processo aos seus fins declarados. Inspirado por essas concepções, entendo que se deva investigá-la não somente nas competências dos atores e nos instrumentos de que eles se servem, mas também nas estratégias de atuação que adotam.

Com efeito, o estudo de caso fez perceber que todos esses aspectos são importantes para se compreender o processo. Os instrumentos - suas características e, sobretudo, a forma como são utilizados - podem ser constituir em fatores impactantes no processo. O sistema Monitora Osasco, por exemplo, deveria reconfigurar alguns procedimentos de gerenciamento dos projetos. Se assim não se sucedeu em Osasco, por motivos já expostos, em outras experiências pode muito bem ser o caso.

As estratégias de atuação dos atores são também relevantes e, nesse sentido, o trabalho da equipe do Departamento de Fortalecimento Institucional (DEFI) é simbólico. Na relação com as equipes das secretarias municipais, ante as resistências enfrentadas, adotaram uma abordagem baseada em relação pessoal. Isso facilitou o gerenciamento dos projetos, favorecendo, ao mesmo tempo, o relacionamento que a SEPLAG como um todo travou com as demais secretarias.

O indicador do marco legal-institucional, por outro lado, não parece ser tão significativo em uma análise do processo de planejamento governamental. Isso porque as competências e limitações impostas pelo ordenamento jurídico-

administrativo não são rigorosamente cumpridas. O estudo de caso permitiu constatar que as lógicas que permeiam as atribuições das unidades estruturais são mais complexas do que a mera análise da lei permite apreender. A SEPLAG foi incorporando funções que originalmente não lhe pertenciam. A Lei Complementar nº 261/2013 possibilitou que assim ocorresse. Mas a análise isolada do conteúdo da legislação não esclarece os fatos que conduziram a secretaria a tal posição.

No que tange à dimensão político-relacional, equalizadas ao nível de poder para realizar o projeto de governo e à influência recíproca entre múltiplos atores¹²⁵, o estudo de caso forneceu alguns elementos para reflexão. Os parâmetros de articulação intragovernamental e empoderamento político do processo se mostraram relevantes para se compreender o processo. A experiência de Osasco leva a concluir que eles devem ser entendidos de forma abrangente. A articulação entre estruturas do governo, por exemplo, envolve mais do que as instâncias de tomada de decisão coletiva (por exemplo, as Salas de Situação). Uma análise mais abrangente desse indicador deve considerar também os instrumentos de estabelecimento de acordos, cuja pactuação gera implicações na gestão plano. Quanto à sustentação política, ela não necessariamente é fornecida pelo Chefe do Poder Executivo. Em Osasco, o principal pilar de apoio político foi mesmo o prefeito. Casos distintos, no entanto, podem apresentar outros patrocinadores do processo de planejamento governamental, dentro ou fora do governo.

O elemento de participação da sociedade nem sempre está presente, como se verificou em Osasco. Sua inclusão na análise depende das características do caso. A relação Estado-sociedade, no entanto, seguindo a tradição da dimensão relacional das capacidades estatais, pode ser investigada para além dos canais de participação popular e contemplar outros agentes, políticos e econômicos. A interferência de organizações da iniciativa privada, por exemplo, pode ser fator relevante no processo de planejamento governamental, embora não tenha sido examinada neste trabalho. Entendo ainda que a abordagem deva transcender a existência de canais ou instrumentos de participação e contemplar os efeitos que eles produzem. Aqui pode ser útil valer-se de elementos propostos por Lascombes e Le Galès¹²⁶.

¹²⁵ Matus (1996), Cingolani (2013), Pires e Gomide (2016).

¹²⁶ Lascombes e Le Galès (2012, p. 20) definem o instrumento da ação pública como “um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação”. Os atores sociais e políticos têm capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados, porque estes “determinam em parte a

Quanto ao indicador de interação com atores do sistema político-representativo, sua relevância não está clara. Na experiência estudada, essa interação se sucedeu basicamente por meio de um mecanismo de alocação orçamentária que, no entanto, não teve influência relevante no processo de gestão ou no conteúdo do PPA. Trata-se de um parâmetro que possivelmente poderia ser desconsiderado em muitos estudos no âmbito municipal.

Das três dimensões do quadro, a fiscal é aquela que mais necessita ser aprimorada. Embora a arrecadação de receitas, suas oscilações e impactos no orçamento sejam fatores importantes para se analisar um processo de planejamento governamental, sobretudo durante a gestão, o nível indicativo não se encontra ainda suficientemente desenvolvido. Os recursos dedicados ao órgão de planejamento governamental, por exemplo, não parecem ser parâmetro significativo para se averiguar de que forma as variações na arrecadação estatal afetam o processo. Olhar para a estrutura de financiamento dos projetos, analisando a relação de coerência entre o PPA, a LDO e a LOA, pode ser mais interessante à investigação.

Finalmente, importa considerar que o quadro, na forma em que foi formulado, não fornece meios de se mensurarem as capacidades estatais para o planejamento governamental. Como tarefa complementar à análise empreendida neste trabalho, parece interessante que um *framework* analítico incorpore parâmetros de medida. Seria, nesse sentido, um aprimoramento da ferramenta por possibilitar que outras pesquisas, mais direcionadas à investigação de relações causais, possam valer-se dele¹²⁷.

maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, P. 23).

¹²⁷ A literatura sobre capacidades estatais é variada em termos de parâmetros de medida. Cingolani (2013) lista uma série deles, desde parâmetros unitários, como o PIB per capita (FEARON; LAITIN, 2003), até multidimensionais, como a combinação de poder do exército (coercivo), profissionalismo burocrático (administrativo), impostos (fiscal), redes rodoviárias (infraestrutura) e limitações ao poder do Executivo (legal) (KOCHER, 2010).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tradição incipiente de planejamento governamental nos municípios brasileiros advoga a favor de se examinarem os desafios enfrentados pelas prefeituras para formular e gerir um plano que dirija os seus esforços de desenvolvimento. À natureza complexa do processo de planejamento governamental soma-se, na esfera local, um panorama de incapacidades técnicas, administrativas, financeiras, políticas e institucionais. Diante dessa realidade, faz-se pertinente investigar recursos, instrumentos, mecanismos e instâncias que são articulados, de modos diversos, a fim de se planejar a ação do Estado.

Procurando lançar luz em algumas dessas problemáticas, intentou-se, neste trabalho, relacionar conceitos e delinear bases metodológicas para o debate sobre planejamento governamental na esfera pública municipal e as capacidades do Estado para desempenhar tal função. O intuito principal residia em contribuir com uma agenda de pesquisa ainda embrionária sobre planejamento, gestão e estratégia nos municípios brasileiros, aportando subsídios do ramo literário que analisa as capacidades estatais.

Em um primeiro esforço, estabeleceu-se aspectos de inter-relação entre dois segmentos distintos da literatura - planejamento governamental e capacidades estatais -, culminando na formulação de um quadro conceitual de análise, a título de referencial teórico. A servir de ferramenta para eventuais pesquisas empíricas, o quadro incorpora em suas componentes a multidimensionalidade de um processo condicionado por fatores de naturezas técnica, política e fiscal. Em seguida, a pesquisa se desenvolveu pela aplicação do *framework* em uma análise do ciclo do PPA 2014 - 2017 e da formulação do PPA 2018 - 2021, no município de Osasco. Buscou-se compreender que capacidades estatais foram mobilizadas e de que forma elas influíram na formulação e na gestão dos planos.

O trabalho realizado possibilitou chegar a algumas constatações importantes. A transformação do plano plurianual em um instrumento de planejamento capaz de delinear direcionamentos objetivos para a atuação do governo, contribuindo, de forma mais efetiva, para a melhoria da gestão pública, constitui um desafio considerável para os municípios brasileiros. O prazo de entrega reduzido, as carências da infraestrutura administrativa, as resistências empreendidas em favor da manutenção dos métodos tradicionais de trabalho, entre outros fatores, oferecem oposição quase

insuperável à consolidação do PPA em âmbito local. Consequentemente, imperam as formulações procedimentais, como prática decorrente de imposições normativas.

O plano que deveria sintetizar os esforços de planejamento de toda a administração pública, como o afirma Giacomoni (2010), torna-se “documento de gaveta”, condenado por incapacidades estruturais que impossibilitam a concepção de um projeto de governo efetivamente orientador da atuação estatal. Essa acaba sendo a realidade predominante. Formulado o PPA, o processo de gestão se apresenta repleto de dificuldades específicas que igualmente se agravam pela carência de um aparato técnico e político consolidado.

Este exame da experiência de Osasco constitui uma contribuição empírica que, se ilustra algumas problemáticas do planejamento governamental, permite também verificar que as principais dificuldades não decorrem do modelo de instrumento adotado, mas da complexa rede de fatores que permeiam o processo. Em meio a essa realidade, enfrentando oposições de grupos internos e externos, além de conjunturas político-econômicas adversas, os atores estatais procuram elaborar estratégias que, em última análise, capacitam o Estado para materializar suas políticas. Assim é que um processo de planejamento governamental pode se tornar efetivo mecanismo de governo, uma vez gerenciado sob a égide de uma coordenação técnica e de uma sustentação política.

A pesquisa possibilitou ainda constatar que a análise do planejamento governamental impõe investigar o espaço público com todas as suas características de poder, legitimidade, conflito e ideologia. Na qualidade de um processo não apenas técnico, mas eminentemente político, ele deve ser abordado a partir de uma ótica multidimensional, que leve em conta os diferentes elementos condicionadores do seu desenvolvimento. E é nesse sentido que a perspectiva das capacidades estatais pode oferecer subsídios analíticos úteis. Favorecida pela multidisciplinariedade da sua tradição literária, essa abordagem possibilita ao investigador projetar o olhar sobre o fenômeno e enxergar fatores de insulamento e profissionalização da burocracia, de disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários, de articulação política entre atores intraestatais e de relação do Estado com a sociedade civil.

Se, por um lado, propicia elementos conceituais para uma análise mais integral do planejamento governamental, a literatura sobre capacidades estatais pode igualmente obter *insights* valiosos daquele campo de estudo. Porque, mais do que considerar as capacidades como um atributo de Estado, afigura-se interessante

abordá-las no âmbito do governo, pela perspectiva de uma apreciação situacional. Isso significa assumir que elas não se estabelecem em um vazio contextual e que, portanto, não devem ser consideradas como fenômenos absolutos e isolados dentro da estrutura do Estado. Nesse sentido, o investigador pode mesmo ser levado à conclusão de que aquilo que se considera capacidade em um determinado contexto político-institucional venha a se constituir obstáculo em outra conjuntura entremeada por agendas governamentais distintas.

Na abordagem do problema pela ótica situacional, as capacidades estatais passam a compor um sistema entrelaçado, cujos elementos constitutivos se condicionam simultânea e reciprocamente. O conteúdo propositivo do projeto de um ator - ou de um grupo de atores - depende das variáveis que esse ator controla ou não controla no processo político e da acumulação de perícia nos estratos técnicos do Estado. Por sua vez, a relação das variáveis controláveis e não controláveis é influenciada pelo projeto e pela perícia disponível no aparato burocrático.

A experiência de Osasco, embora não constitua exemplo típico da mobilização de capacidades sob a noção da apreciação situacional, pode ser analisada a partir dessa perspectiva. Foi, em grande medida, possibilitada pela criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Constituída no ciclo de governo que se iniciou em 2013, ela poderia ter sido extinta após a entrada da equipe que assumiu a direção da prefeitura em 2017. O protagonismo desse órgão técnico resultaria na inviabilidade de o processo ter sido aprimorado, como o foi, se não houvesse ocorrido a confluência de dois fatores: a manutenção da estrutura burocrática da secretaria e a concessão de autonomia de atuação (ainda que com ressalvas quanto ao apoio político fornecido pelo Chefe do Poder Executivo). As Salas de Situação, instância de discussão e deliberação conjunta, tiveram a sua realização descontinuada no novo mandato, não obstante os esforços empreendidos pelos integrantes da SEPLAG. No contexto de uma arena política renovada, a equipe de planejamento não mais detinha o poder de influência necessário para legitimar a ocorrência das salas frente aos novos atores.

A análise empreendida neste trabalho permite ainda inferir que o planejamento governamental é permeado por capacidades tanto estruturais, em certa medida consolidadas no processo de governo, quanto conjunturais, sobre as quais se tem maior possibilidade de intervenção. Os instrumentos de estimativa de receitas são representativos de um tipo. As Salas de Situação expressam o outro. E há sempre a

necessidade de se aproveitarem capacidades pré-existentes. A criação da SEPLAG, por exemplo, não qualificou imediatamente a prefeitura para conduzir o processo de formulação do PPA. Pelo contrário, foi fundamental que uma equipe de burocratas já traquejada no processo agregasse experiência e *know-how* para que o plano fosse finalizado dentro dos prazos legalmente estabelecidos.

Tudo isso leva a concluir que capacidade estatal para desenvolver um processo de planejamento governamental somente pode ser aprimorada por uma convergência de fatores: pela mobilização de recursos pré-existentes, que preenchem as lacunas de um esforço sempre limitado pelo tempo, e de recursos criados ao longo do desenvolvimento do processo, de forma a complementar as deficiências; pela concessão do alicerce político necessário, por parte de um ou mais patrocinadores relevantes, à atuação do grupo coordenador do processo; e pela disponibilização de recursos econômico-financeiros para concretizar os resultados do planejamento ao longo do período de gestão.

Em suma, a pesquisa relatada neste documento oferece alguns ingredientes para uma ampla discussão que carece, por sua incipiência, de mais contribuições teóricas e empíricas. Certamente existe espaço para se aprofundar a análise em cada um dos elementos de nível indicativo do quadro conceitual. Investigar as relações de causalidade existentes entre a apropriação dos instrumentos de ação pública e as capacidades de atuação dos atores políticos e sociais. Examinar a racionalidade do processo de planejamento governamental a fim de se verificar em que medida ele capta ou não as lógicas que permeiam o processo político. Analisar a relação de coerência entre os diversos planos setoriais e os instrumentos do sistema de planejamento e orçamento, com vistas a tornar mais explícitos os elementos táticos e estratégicos que compõem os seus conteúdos. Todas essas temáticas constituem objetos de estudo pertinentes à agenda ora propugnada.

Investigar a realidade dos processos de planejamento governamental nos municípios, sobretudo por meio de estudos de caso em profundidade, deve constituir objeto de interesse da esfera acadêmica. Coletar dados e extrair conclusões a partir da experiência real a fim de oferecer mais e melhores subsídios ao debate. As expectativas de tal esforço são promissoras, porquanto o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa favorecerá não somente o meio científico, mas também a cena político-administrativa dos governos subnacionais. Instituições governamentais, atores políticos, gestores públicos e operadores poderão munir-se desse

conhecimento adquirido, de maneira a aprimorar a sua intervenção nos contextos locais.

REFERÊNCIAS¹²⁸

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. Cap. 2. p. 39-70.

ALMEIDA, P. R. **A experiência brasileira em planejamento econômico**: uma síntese histórica. In: BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. Projeto Brasil 3 Tempos. Cadernos Nae, Brasília, n. 1, pp. 75-118, 2004.

ALMEIDA, P. R. **A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico**: uma síntese histórica. In GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília: ENAP, 2006. Volume 1.

ALVARES, M. A. A. et al. Projetos Executados com Recursos Externos em Osasco: Diagnóstico e Soluções. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada**. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 82-101.

ALVARES, M. A. A. **Planejamento e monitoramento de projetos na gestão pública municipal sob a ótica da gestão orientada para resultados**: estudo de casos. 158 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas, Universidade Federal de São Paulo - Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Osasco, 2018.

AMBROZIO, L. F. A. A. et al. Projetos Executados com Recursos Externos em Osasco: Diagnóstico e Soluções. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada**. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 82-101.

AMORIM, I. T. **A institucionalização do plano plurianual (PPA)**: um estudo no governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-02022017-151913/>>. Acesso em: 2018-03-05.

AMORIM FILHO, M. G. **O alinhamento entre o plano de governo e o PPA**: o caso do município de Nilópolis. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Rio de Janeiro.

ANASTASIA, F.; LAS CASAS OLIVEIRA, L. **Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional**: África do Sul, Brasil e China, Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 2118, 2015.

¹²⁸ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

ANDRADE, N. A. AGUILAR, A. M.; MORAIS, E. M.; PEREIRA, R. C. M.; FONSECA, V. R. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

ANTINARELLI, M. E. P. B. **Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica**: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 61, p. 445-472, jul./dez. 2012.

AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. **O Estado Atual do Planejamento em Municípios de Pequeno Porte**. XXXVIII Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro, setembro de 2014.

BABBIE, E. **The practice of social research**. 7th ed. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1995.

BARBOSA, A. B. C. **A Formação do Planejamento Governamental no Contexto Brasileiro**: o caso do município de São Luís (MA). Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, 2010.

BARZELAY, M. **Learning from second-hand experience**: Methodology for extrapolation-oriented case research. Governance, 20, 521-543, 2007.

BASSO, L. **Planejamento Municipal - um estudo do processo de elaboração do plano plurianual de um grupo de prefeituras gaúchas**. Dissertação de Mestrado, Políticas e Planejamento Governamental, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 1995.

BERCOVICI, G. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JR., J. C. e SANTOS, E. A. V. dos (Org.) PPA 2012- 2015: **Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 2. Brasília: Ipea, 2015.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. **An archipelago of excellence? Autonomous capacity among Brazilian State agencies**. Paper presented at the Princeton University – Universidade de São Paulo. Conference on “State Capacity in the Developing World”, São Paulo, Brazil, February 2012.

BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda**: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Texto para Discussão. IPEA, Nº 2032, 2015.

BICHIR, R. M. **Novas agendas, novos desafios**: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. Novos Estudos CEBRAP. Vol. 35, Nº 01, pp. 104-137, 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRYSON, J. M.; BERRY, F. S.; YANG, K. **The State of Public Strategic Management Research**: A Selective Literature Review and Set of Future Directions”, The American Review of Public Administration, 40 (5), September, 2010.

BRYSON, J.; EDWARDS, L. **Strategic Planning in the Public Sector**. Oxford Research Encyclopedia of Business and Management, 2017. Disponível em: <http://business.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-128>. Acesso em: 27/fev/2018.

BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília-DF: IICA. 1999.

CABRAL, R. S. et al. **Avaliação de Programas do PPA**: um estudo de caso no município de Rosário do Sul/RS. V Encontro Nacional de Administração Pública e Governo. Salvador, novembro de 2012.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão no. 1584. Brasília: IPEA, 2011.

CARDOSO JR, J. C. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento**: Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013, organizadas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). Nações Unidas, março de 2014.

CARDOSO JÚNIOR, J.C. **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática / organizadores: CARDOSO JÚNIOR, J.C.; SANTOS E. A. V. Brasília: IPEA, 2015.

CARNEIRO, R. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTO, J. C.; PIRES, R. R. (Orgs.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. v. 3.

CAVALCANTE, P. L. **O Plano Plurianual**: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público. Brasília, n. 58, p. 129-150, abr./jun. 2007.

CAZZUNI, D. H.; COELHO, R. P. S.; REINACH, S. Os desafios para uma gestão pública voltada às demandas dos cidadãos. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada**. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 247-253.

CERQUEIRA, B.; FRACAROLLI, G. S.; ROLIM, F. **Gestão por resultados**: disseminação e engajamento dos servidores para implementação do planejamento

estratégico municipal: propostas à prefeitura municipal de Osasco. Dissertação de Mestrado - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures.** Maastricht: UNU-MERIT, 2013 (Working Paper).

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. **Minding Weber more than ever? The impacts of State capacity and bureaucratic autonomy on development goals.** Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD UNU-MERIT Working Paper, 2013.

COMPARATO, F. K. **Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional.** In: Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 83-123.

COUTO, L. F. Planos plurianuais e estratégias de desenvolvimento. In: GIMENE, M; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil.** Brasília: Enap, 2017.

DAHL, R. A. **The Science of Public Administration.** Public Administration Review, v. 7, p. 1-11, inverno, 1947.

DEMARCO, D. J.; CHIEZA, R. A. **Pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA municipal e aplicação ao caso sul-riograndense:** relatório de pesquisa. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DE TONI, J. A retomada do planejamento governamental: novos dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, volume 4, n 1º, Brasília, 2014.

DINCECCO, M.; KATZ, G. **State capacity and long-run performance,** BEHL, 2012.

DOS SANTOS, G. K.; RAUPP, F. M. **Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA.** Revista de Administração Pública 49.6, 2015.

ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

EVANS, P. **O Estado como problema e solução.** Lua Nova (28-29):107-57, 1993.

EVANS, P. B. **Embedded Autonomy.** Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FEARON, J. D.; LAITIN, D. D. **Ethnicity, insurgency, and civil war**. American Political Science Review, 97(01):75–90, 2003).

FONSECA, F. Estado, planejamento e gestão pública no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. (Org.). PPA 2012 - 2015: **Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo; Livro 2. Brasília: IPEA, 2015. Cap. 2. p. 37-67.

FRACAROLLI, G. S. **O uso de indicadores no planejamento das políticas públicas no Brasil**. Trabalho Final (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. In: HOCHAN, G.; FARIA, C. A. P. (orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. Cap. 12. p.363-388, 2013.

FREITAS, L. R.; ROMBACH, M.; COELHO, R. P. S. A participação social na elaboração dos planos municipais: desafios, avanços e especificidades - reflexões a partir do caso Osasco, CONSAD, 2016.

FRYSZMAN, M. M.; MORAES JÚNIOR, M. F. C. **Gestão por resultados**: proposta de desdobramento da estratégia e criação de incentivos para o alcance das metas na Prefeitura do Município de Osasco. Dissertação de Mestrado - EAESP - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

GABRIELIAN, V.; YANG, K.; SPICE, S. Qualitative research methods. In: YANG, K.; MILLER, G. (Eds.), **Handbook of research methods in public administration** (pp. 141–169). Boca Raton: CRC Press, 2008.

GARCIA, R. C. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2000.

_____. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Políticas sociais: acompanhamento e análise no. 20. Brasília: Ipea, 2012, p. 431-456.

GARCIA, R. C; CARDOSO JR., J. C. **Subsídios para Repensar o Sistema Federal de Planejamento**. Brasília: Texto para Discussão, IPEA, 2015.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma**: Building State Capacity in Latin America. Berkeley, University of California Press, 1994.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (coords.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006. (vol. 1).

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15. ed. – Ampliada, Revista e Atualizada. São Paulo. Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo (SP): Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo (SP): Atlas, 2008.

GOMES, M. D. L.; FERREIRA, P. A.; AMANCIO, J. M. **Capacidade Estatal e Formulação de Políticas Sociais por Municípios sob a ótica da Gestão Pública Democrática**. SOCIEDADE E CULTURA (IMPRESSO), 2017.

GOMIDE, A. A.; SILVA, F. S.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, L. M.; NERI, M. C.; DILLON, S. S. (editores). **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. **Capacidades estatais e democracia**. Brasília, DF: Ipea, 2014, p. 15-29.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. **O Conceito de Capacidade Estatal e a Pesquisa Científica**. Sociedade e Cultura (Impresso), 2017.

GRIN, E. J. **Rotas Federativas para a Promoção Capacidades Estatais Municipais**: uma análise da experiência brasileira. São Paulo: FGV, 2016. 406. Tese – Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

GRIN, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 23, n. 76, dez. 2018. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>>. Acesso em: 27 Fev. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>.

GRINDLE, M. S. (ed). **Getting Good Government**: capacity building in the public sector of developing countries. Harvard University Press, 1997. 504 p.

GUERRA, A. L. **Estado, garantia de renda e geração de oportunidades**: a estratégia da Prefeitura de Osasco/SP no período 2005-2012. 197 f. Tese. Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017.

GUERRA, A. et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados**: uma experiência municipal aplicada. São Paulo: Hucitec, 2016. 255 p.

HILARIO e SILVA, C. B. **Planejamento estratégico no setor público**: um estudo de casos múltiplos em municípios brasileiros. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HUERTA, R. A. **Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional**. Política y Cultura, n. 30, p. 119-134, 2008.

HUERTAS, B. F. **El método PES**. Entrevista con Carlos Matus. Mimeo, Ecuador, 1993.

JESSOP, B. **Bringing the State Back In (Yet Again)**: Reviews, revisions, rejections, and redirections. International Review of Sociology, 11(2), pp.149-173. DOI: 10.1080/713674035, 2001.

JUSTICE, J. B. Purpose and significance of research design. In: MILLER, G. J.; Yang, K. (eds). **Handbook of research methods in public administration**. CRC Pressa. Taylor & Francis Group, 2008.

KOCHER, M. A. **State capacity as a conceptual variable**. Yale Journal of International Affairs, Spring/Summer 2010, p. 137-145. Disponível em: <<http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105212kocher.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

LIMONTI, R. M.; PERES, U. D.; CALDAS, E. **Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo**: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 48, p. 389-410, 2014.

LOTTA, G.S.; GONÇALVES R.; BITELMAN, M. **Coordenação federativa de políticas públicas**: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, Jan./Jun. São Paulo, 2014.

MANCINI, B.; GUERRA, A.; CAZZUNI, D. H. **Gestão orientada para resultados em Osasco/SP**: da vinculação do orçamento à estratégica ao monitoramento e avaliação dos resultados, 2015.

MANCINI, B.; FREITAS, L. R.; COELHO, R. P. S. Planejamento municipal de médio e longo prazo. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada**. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 133-156.

MANCINI, B. et al. Uma metodologia de avaliação da estratégia: a proposta de Osasco. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada**. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 225-245.

MANN, M. **The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760.** Cambridge University Press, 1986.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social.** Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARCONDES, M. M.; CANATO, P. C. Participação social no planejamento e orçamento: a experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo. In: CARDOSO JR, J.C.; SANTOS, J. C. (Org.); PIRES, R. R. C. (Org.). **PPA 2012-2015: A Experiência Subnacional de Planejamento no Brasil.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2015.

MARTELLO JUNIOR, O. **O planejamento estratégico e sua correlação com as leis orçamentárias municipais.** 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MATUS, C. **O plano como aposta.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo: v.5, nº4, p.28-42, out/dez., 1991.

_____. **Política, planificação e governo.** 2. ed. Brasília: IPEA, 1993. 2 Tomos. p. 297-554.

_____. **Adeus, senhor presidente: governantes governados.** Tradução de Luís Felipe Rodriguez del Riego. São Paulo: Fundap, 1996.

_____. **Teoria do Jogo Social.** Tradução de Luis Felipe Rodriguez del Riego, ed. FUNDAP, SP, 2005.

MEDEIROS, A. K.; FREIRE, A. G.; ALVARES, M. A. A. Método de monitoramento da estratégia e dos projetos estratégicos da Prefeitura de Osasco. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada.** 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 195-222.

MIGDAL, J. S. **Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World.** Princeton University Press, 1988.

NASCIMENTO, I. C. R. **Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Municipal:** descrição e análise do processo de elaboração do PPA de Osasco (2018-2021). Trabalho de Conclusão de Curso, Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP), São Paulo, 2017.

NOGUEIRA, P. V. F.; ALONSO, R. M. L.; SILVA, R. A. Estudos e pesquisas como instrumentos de qualificação das políticas públicas. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada.** 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 103-117.

NUNES, E. O. **A Gramática Política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.

OLENSCKI, A. R. B. et al. Por uma Abordagem Metodológica de Estratégia em Governos Subnacionais em Dois Níveis: Longitudinal, a partir de Planos Plurianuais,

e, em Profundidade, a partir de Múltiplas Variáveis Político-Administrativas. In: **XL Encontro Nacional de Administração** - EnANPAD, 2016, Costa da Suípe. Anais do XL EnANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2016.

OLENSCKI, A. R. B. et al. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no BRASIL: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 16, n. 3, p. 911-932, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>. Acesso em: 20/12/2017.

OSASCO. Lei Orgânica do Município de Osasco/SP, de 5 de abril de 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-osasco-sp>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

_____. **O curto, o médio e o longo prazos de Osasco**: o planejamento da cidade decidido pela sociedade civil em conjunto com o corpo técnico da Prefeitura. Osasco, 2012, 320 p.

_____. Lei Complementar n. 261, de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Relações Institucionais - SRI, da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, da Secretaria de Comunicação Social - SECOM, extinção da Secretaria de Governo - SG, sobre a reorganização da estrutura interno da Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer - SERL e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-complementar/2013/26/261/lei-complementar-n-261-2013-dispoe-sobre-a-criacao-da-secretaria-de-relacoes-institucionais-sri-da-secretaria-de-planejamento-e-gestao-seplag-da-secretaria-de-comunicacao-social-secom-extincao-da-secretaria-de-governo-sg-sobre-a-reorganizacao-da-estrutura-interna-da-secretaria-de-esportes-recreacao-e-lazer-serel-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 18 de fev. 2019.

_____. Lei nº 4.599, de 30 de setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Osasco para o quadriênio compreendido entre 2014 e 2017. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-ordinaria/2013/459/4599/lei-ordinaria-n-4599-2013-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-osasco-para-o-quadrienio-compreendido-entre-2014-a-2017.html>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

_____. Lei nº 4851, de 04 dezembro 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Osasco para o quadriênio compreendido entre 2018 a 2021. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-ordinaria/2017/486/4851/lei-ordinaria-n-4851-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-osasco-para-o-quadrienio-compreendido-entre-2018-a-2021>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

PADILHA, L. C. M. **Plano plurianual do município de Quaraí – RS**: estudo de caso do Programa Primeira Infância Melhor - PIM no exercício de 2011 quanto ao planejamento e execução. 2012. Trabalho de conclusão de especialização (Especialização em Gestão Pública) - Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PAGLIARUSSI, M. S.; NOSSA, V.; LOPES, V. A. **A influência do Plano Plurianual nos Indicadores de Execução**: Um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória. Revista de Gestão USP. Vol12, n. 3, p. 29-45, 2005.

PAGNUSSAT, J. L. Introdução. In GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Volume 1.

PARES, A.; e VALLE, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e Seus Desafios. In GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Volume 1.

PAULO, L. F. A. **O PPA como Instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica**. Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, 61(2), pp. 171-187, abril-junho/2010.

PELLICCI, L. A.; MARTELLO JUNIOR, O. **Gestão por resultados**: implementação e institucionalização na prefeitura municipal de Osasco. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais**: o caso de Belo Monte. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PETERS, G.; PIERRE, J. (orgs.) **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Texto para Discussão, Brasília: ENAP, 2000.

PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Volume 1.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, nov. 2004.

PINHO, C. E. S. **Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático**: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016). Revista Política e Planejamento Regional, v. 4, p. 331-368, 2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. IPEA, no prelo.

_____. **Governança e capacidades estatais**: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v.24, n. 58, p. 121-143, 2016.

POISTER, T. H. **The Future of Strategic Planning in the Public Sector**: Linking Strategic Management and Performance. Public Administration Review, v. 70, p. 246-254, 2010.

PROCOPIUCK, M. et al. **O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 58, n. 4, p. 397-415, out./dez. 2007.

REINACH, S.; BATISTA, Y. C. O desafio de integração das áreas de governo e de uso de indicadores no planejamento público. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada**. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 31-53.

REZENDE, D. A. **Metodologia de planejamento estratégico municipal para contribuir no planejamento e desenvolvimento local e regional**: proposta a partir de um survey em prefeituras brasileiras. *Doc. aportes adm. pública gest. estatal*, [online], n. 8, p. 53-80, jun. 2007. Disponível em <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272007000100003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 08/10/2016.

_____. **Planos e Planejamentos Municipais Integrados com Sistemas de Informação e Tecnologia da Informação em 101 Municípios Brasileiros**. XXXII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro, setembro de 2008.

_____. **Planejamento estratégico municipal**: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro. *Planejamento e Políticas Públicas*. número 32, jan./jun. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

_____. **Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal**: proposta e experiência de um município paranaense. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92 - 119, jul. 2010. ISSN 1982-6745. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1142>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Instrumentos de planejamento municipal, administração pública de prefeituras, sistemas de informação e tecnologia da informação: múltiplos estudos de casos em pequenos municípios do Paraná e Bahia. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., São Paulo, 2006. **Anais...** São Paulo, 2006.

ROCHA, C. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas**: algumas observações. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 05. No. 01, Jan.-Jun. 2005.

ROCHA, M. **Arranjos institucionais e planejamento público**: análise a partir dos planos plurianuais (1991-2005). *Revista Teoria e Pesquisa*, Vol. 25, nº 1. São Carlos, 2016.

ROLIM, F. **O orçamento público como ferramenta de planejamento e sua contribuição para uma gestão por resultados**: reflexões a partir da experiência do município de Osasco. Trabalho Final (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) -

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying e effective intervention. In: EVANS, P. B., RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. Editors, **Bringing the State Back in**. Cambridge University Press, 1985.

SANTOS, E. A. V. **O confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA**. In: CARDOSO JR. J. C. (org), A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, IPEA, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. **O modelo de gestão do PPA 2012-2015**. Texto apresentado no VI Consad de Gestão Pública. Brasília, Abril, 2013. (Disponível em: <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/237-O-MODELO-DEGEST%C3%83O-DO-PPA-2012-2015.pdf>).

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. A. V. (Org.) **PPA 2012- 2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 2. Brasília: Ipea, 2015.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletânea**, Volumes 1 e 2. Brasília, ENAP, 2006.

SAVOIA, A.; SEN, K. **Measurement and evolution of state capacity**: Exploring a lesser known aspect of governance. Effective States and Inclusive Development Research Centre, Working Paper, 10, 2012.

SEPLAG. Acordos de resultados. Disponível em <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Acordo>, 2013>. Acesso em 13 jan. 2019.

SEPLAG. Mapa estratégico. Disponível em <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br>, 2014>. Acesso em 13 jan. 2019.

SIMON, H. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro, Usaid/FGV, 1965.

SILVA, V. B.; MEDEIROS, A. K. Regras universais e realidades locais - Gestão das Transferências Voluntárias em Osasco/SP. In: **Congresso de Gestão e Política Pública**, I, EPPEN/UNIFESP, Osasco, 2015. Anais eletrônicos do I Congresso de Gestão e Política Pública. UNIFESP, 2015.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SIQUEIRA, C. R. **Do planejamento estratégico ao PPA**: a experiência de Sorocaba. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília/DF. 2010.

STREIB, G., & POISTER, T. H. **Strategic planning in U.S. cities**: Patterns of use, perceptions of effectiveness, and an assessment of strategic capacity. *American Review of Public Administration*, 20(1), 29–44, 1990

TAMION, D.; GONÇALVES, P. H. X.; NOGUEIRA, P. V. F. A escolha da equipe da SEPLAG como parte da estratégia adotada. In: Guerra et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada**. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2016, v. 1, p. 119-130.

YIN, R. Estudo de caso: **planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.

WEBER, M. A ciência como vocação. In: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy capacity**: A framework for analysis. *Policy & Society*, 34(3–4), 165–171, 2015.

ZANON, E. M. **O plano plurianual no município de São Leopoldo**: análise do PPA 2010-2013. Trabalho de conclusão de especialização (Curso de Especialização em Gestão Pública UAB) - UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

APÊNDICE A - EXEMPLO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA

Objetivos

Coletar informações sobre:

1. Processos de formulação e gestão do PPA.
2. Atores políticos e burocratas participantes.
3. Problemas enfrentados.
4. Recursos, sistemas, instrumentos e ferramentas mobilizados.

Pergunta	Objetivo relacionado
Como surgiu a ideia de formular um PPA estratégico para Osasco e quem foram os promotores/defensores dessa ideia?	Item 1
Quais eram as etapas que deveriam ser realizadas para formular o PPA?	Item 1
Quem foram as pessoas incumbidas da coordenação desse processo?	Item 2
Você explicar quais foram as atribuições do DEPEs, do DEGA, do DEFI e do DEPI no processo de formulação do PPA? E na gestão do plano?	Itens 1 e 2
Como foram obtidos e organizados os dados de diagnóstico?	Item 1
Quais são as suas impressões dos encontros intersetoriais? Quem participava deles? Como se dava essa participação?	Itens 1 e 2
Qual foi a participação do prefeito no processo de formulação? E nas reuniões de remanejamento e cortes orçamentários?	Itens 1 e 2
Que problemas eram mais frequentes durante o período de gestão do plano?	Item 3
Você participava das Salas de Situação? Quais são as suas impressões delas?	Itens 1 e 4
Qual era a função do Monitora Osasco? Quem o utilizava? De que forma?	Item 4
Como ocorreu a pactuação dos Acordos de Resultados? De que forma eram utilizados?	Item 4
Houve algum tipo de participação da sociedade? Se não, por quê?	Itens 1, 2 e 4
Como se deu a tramitação do PPA na câmara municipal? Que tipos de interação foram estabelecidos com os vereadores?	Itens 1 e 4
Quais são as suas percepções gerais sobre essa experiência de planejamento governamental na Prefeitura Municipal de Osasco?	-