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

RAPHAEL BORELLA PEREIRA DA SILVA

**Planejamento Governamental com Densidade Macroestratégica em Municípios:
Um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco**

São Paulo
2018

RAPHAEL BORELLA PEREIRA DA SILVA

**Planejamento Governamental com Densidade Macroestratégica em Municípios:
Um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco**

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 16 de maio de 2018. 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

2018

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

Silva, Raphael Borella Pereira da

Planejamento governamental com densidade macroestratégica em municípios : um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco / Raphael Borella Pereira da Silva ; orientador, Fernando de Souza Coelho. – 2018

141 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 municipal - Brasil. 2. Planejamento estratégico. 3. Densidade macroestratégica. 4. Plano plurianual - Niterói (RJ). 5. Plano plurianual - Osasco (SP). I. Coelho, Fernando de Souza, orient. II. Título

CDD 22.ed. –350.981

Silva, Raphael Borella Pereira da

Planejamento Governamental com Densidade Macroestratégica em Municípios: Um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco.

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

Área de Concentração:

Análise de Política Pública

Aprovado em: 16/05/2018

Banca Examinadora

Profa. Dra.	Andrea Leite Rodrigues	Instituição:	Escola de Ciências Artes e Humanidades – EACH, USP.
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Antonio Roberto Bono Olenski	Instituição:	Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara – FCL, UNESP.
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Victor Trottmann Corrêa	Instituição:	Escola de Administração Pública da Academia da Força Aérea Brasileira
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação de mestrado a todo gestor público que ainda acredita ser possível existir um Brasil com uma Administração Pública que respeite a moral, a ética, a honestidade e, acima de tudo, a sociedade civil.

Prezo para que, cada vez mais, a administração pública municipal se aproprie de instrumentos de gestão que auxiliem a gestão pública a se tornar cada vez mais efetiva.

Agradecimentos

Seria incoerente com minhas raízes e comigo mesmo se meu primeiro agradecimento não fosse a Deus, por ter sempre escutado minhas orações e inquietações, bem como por ter me dado todas as condições necessárias para chegar onde cheguei e alcançar tudo o que alcancei, no devido tempo.

Quase tão incoerente quanto, seria deixar de lado os mais sinceros agradecimentos à minha família: meu pai, exemplo e herói Peter, minha mãe, guerreira e heroína Luci, e meus melhores amigos, confidentes e aqueles que serão, para todo sempre, o maior laço com meu passado, presente e futuro, que sempre me levaram a sério e acreditaram em mim, meus irmãos mais velhos Caio e Matheus. Muito obrigado! Estendo meus agradecimentos a todos os meus familiares que me apoiaram por todo este percurso, de forma especial e singela.

Um agradecimento mais do que especial à Laís Faleiros, que esteve ao meu lado desde a inscrição no Mestrado em Gestão de Políticas Públicas até o momento final de entrega. Mais que uma companheira, amiga, namorada e exemplo, foi minha principal revisora, crítica e conselheira, desde as dúvidas acadêmicas até em relação ao significado da vida. Muito obrigado!

Ao Fernando de Souza Coelho, agradeço a oportunidade e a confiança em me aceitar como seu orientando. Ao seu lado aprendi muito mais do que assuntos acadêmicos; compreendi também que uma pessoa é capaz de ser amiga, exemplo profissional e pessoal, alegre e inspiradora por nunca deixar de acreditar nos ideais da Administração Pública no Brasil. Muito obrigado!

Ao Antonio Roberto Bono Olenscki, agradeço por todo aprendizado concedido durante minha graduação e toda a contribuição que me foi dada em meu exame de qualificação. Ao seu lado tive a oportunidade de compreender as bases teóricas sobre o tema que desenvolvi minha pesquisa. Muito obrigado!

A Andrea Leite Rodrigues, que dedicou parte do seu tempo para minha pesquisa, sempre com muita paciência e compromisso, dentro e fora da sala de aula, e no exame de qualificação, me mostrando os caminhos mais adequados a tomar frente a um estudo multicaso. Muito obrigado!

Ao Victor Corrêa, agradeço imensamente pelos conselhos, parcerias, amizade e por me acompanhar nessa trajetória acadêmica do começo ao fim. Obrigado!

Aos colegas de jornada acadêmica e da vida, Matheus Santos, Henrique Parra, Gabriela Terentin e Gabriela Amaral, compartilhamos desse momento juntos, um ajudando o outro e sempre com a positividade que nos motivou. Muito obrigado!

As equipes dos municípios de Niterói e Osasco, que desde o início se colocaram à disposição para me atender mesmo em momentos de muita correria, sempre acreditando na importância do trabalho. A Marília Sorrini Peres Ortiz; Isabela Tramansoli Resende; Marcelo de Azevedo Costa; Wagner Henrique Guimarães; Alexandre Guerra; Anny Karine de Medeiros; Bruno Mancini; Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho; Erasmo José Gomes. Muito obrigado!

A Oficina Municipal, que acolheu a mim e a minha pesquisa, sempre me incentivando, respeitando, contribuindo e tornando viável os resultados encontrados, com pessoas que somaram muito a mim, ao meu desenvolvimento profissional e a essa pesquisa. Em especial agradeço, portanto, a Alícia Freijo Rodriguez, Cleuza da Cruz Fischer, Denis Garcia, Eder dos Santos Brito, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos, José Mario Brasiliense Carneiro, Mônica Ulson Brandão Teixeira, Oneide Ferraz Alves, Pedro Murgel Hsia, Renata Greco Alfieri, Renato Brizzi Martins, Ricardo Ernesto Balvocius, Rosana Aparecida Chagas e Vitória Mendes Scalli.

“Reconhece você que a sua resistência precisa aumentar; por isso mesmo não despreze o esforço no bem algum tanto a mais além do nível. Se o trabalho parece estafante, suporte mais um pouco as dificuldades em que se lhe envolvem os encargos.”
(XAVIER, 1975, p. 6)

RESUMO

SILVA, Raphael Borella Pereira da. Planejamento Governamental com Densidade Macroestratégica em Municípios: Um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco. 2018. 141 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão Corrigida.

Esta pesquisa está inserida no âmbito do planejamento estratégico governamental orientado para a esfera municipal, sob a perspectiva analítica do Plano Plurianual (PPA) como um instrumento estratégico de gestão pública. Recentemente, alguns municípios se destacaram durante o processo de elaboração de seus PPAs, despertando interesse na agenda de pesquisa de planejamento governamental, sobre o processo metodológico utilizado, e se estes municípios possuem características da densidade macroestratégica – conceito recentemente estudado por grupos de pesquisadores. O objetivo deste trabalho é realizar uma análise teórico-empírica do planejamento governamental municipal, que será construída a partir das principais teorias normativas e explicativas do planejamento, e do conceito de densidade macroestratégica, aplicados em municípios *outliers* na elaboração de PPAs. Para atingir tal objetivo, foi desenvolvido, em profundidade, um estudo de caso em dois municípios – Niterói, RJ e Osasco, SP – elencados como *outliers* em planejamento governamental, no qual foram propostas oito (8) categorias de análise, fundamentadas nas principais teorias sobre planejamento governamental e estratégia, propondo um modelo analítico de Planos Plurianuais municipais com densidade macroestratégica. Os resultados obtidos nesta pesquisa, poderá contribuir desde o aspecto gerencial da administração pública, no que se refere ao processo de elaboração de PPA, quanto ao aprofundamento teórico no campo do planejamento governamental municipal, que aos poucos vem ganhando maior destaque nas agendas de pesquisas.

Palavras-chave: Densidade macroestratégica. Planejamento governamental.
Planejamento estratégico. PPA.

ABSTRACT

SILVA, Raphael Borella Pereira da. Governmental Planning with Macro-Strategic Density in Municipalities: A multi-case study of the Multi-Annual Plan of Niterói and Osasco. 2018. 141 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018. Corrected Version.

This research is part of the scope of the governmental strategic planning oriented to the municipal sphere, under the analytical perspective of the Plurianual Plan (PPA) as a strategic instrument of public management. Recently, some municipalities have stood out during the process of elaborating their PPAs, arousing interest in the governmental planning research agenda, on the methodological process used, and if these municipalities have characteristics of macro-strategic density - a concept recently studied by groups of researchers. The objective of this work is to perform a theoretical-empirical analysis of municipal government planning, which will be built from the main normative and explanatory theories of planning, and from the concept of macro-strategic density, applied in outliers municipalities in the elaboration of PPAs. In order to reach this objective, a case study was developed in depth in two municipalities - Niterói, RJ and Osasco, SP - listed as outliers in governmental planning, in which eight (8) analysis categories were proposed, based on the main theories on government planning and strategy, proposing an analytical model of municipal Pluriannual Plans with macro-strategic density. The results obtained in this research may contribute from the managerial aspect of public administration, as far as the PPA elaboration process is concerned, as to the theoretical deepening in the field of municipal government planning, which has gradually gained greater prominence in research agendas.

Keywords: Macro-strategic density. Government planning. Strategic planning.

PPA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Orientações e Dimensões da Gestão Pública contemporânea	16
Figura 2- Compreensões Metodológicas do PPA.....	21
Figura 3 - Quadro Teórico com as principais referências a serem utilizadas	28
Figura 4 - Abrangência Temporal do PPA.....	29
Figura 5 - Inovações Gerenciais que revitalizaram o planejamento	42
Figura 6 - Procedimentos que Viabilizam um Planejamento Governamental Estratégico	45
Figura 7 - Níveis de Densidade macroestratégica na Elaboração do PPA	46
Figura 8 - Atributos do Planejamento Estratégico segundo Minzberg et al. (2010)...	49
Figura 9 - Dinâmica de Construção do PPA.....	52
Figura 10 – O PPA sob a perspectiva de influências estruturantes.....	57
Figura 11 – Fluxograma Relacional PME - PPA.....	59
Figura 12 – Portal de Transparência sem documento exigido por Lei	61
Figura 13 – Programas por área de resultado (PPA Niterói 2018-2021)	62
Figura 14 – Indicadores por área de resultado e programa	63
Figura 15 – Detalhamento das ações.....	63
Figura 16 – Horizonte de Planejamento	67
Figura 17 – Síntese do Referencial teórico	68
Figura 18 – Processo Metodológico da Pesquisa	74
Figura 19 – Relação das dimensões da densidade macroestratégica com as categorias de análise.	90
Figura 20 – Elementos Constitutivos do PNQQ	104
Figura 21 – Mapa Estratégico de Osasco, SP.....	115
Figura 22 – Demonstrativo da articulação de planos em base territorial, Osasco...	117
Figura 23 – Programa Educação e Jovens Adultos	118
Figura 24 – Plano de Ação para o eixo de Acesso à Educação.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais iniciativas de planejamento até a estabilização econômica de 1994	39
Tabela 2 - Escolas de estratégia na concepção de Minzberg (2010)	50
Tabela 3 - Fases do Planejamento Estratégico Situacional	51
Tabela 4 – Niterói e Osasco	78
Tabela 5 – Valoração	81
Tabela 6 – Atores Entrevistados de Niterói	96
Tabela 7 – Atores Entrevistados de Osasco	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSC	Balanced Scorecard
CF	Constituição Federal
EACH	Escola de Artes, Ciências e Humanidades
FCLAR	Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara
FEARP	Faculdade de Economia e Administração de Ribeirão Preto
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NEPP	Núcleo de Estudos em Educação e Políticas Públicas
NQQ	Niterói que Queremos
ONU	Organização das Nações Unidas
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária
PME	Plano Municipal da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SME	Secretaria Municipal de Educação
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	14
1.1 INTRODUÇÃO	14
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	24
1.3 JUSTIFICATIVA	24
1.4 OBJETIVO GERAL.....	25
1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	26
1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	26
2 OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL E REVISÃO DA LITERATURA 27	
2.1 TEORIA NORMATIVA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL.....	31
2.2 TEORIA EXPLICATIVA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	47
3 REFERENCIAL TEÓRICO	55
4. METODOLOGIA DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO.....	69
4.1 MÉTODOS APLICADOS NA PESQUISA.....	69
4.1.1 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS.....	69
4.1.2 ANÁLISE DOCUMENTAL	71
4.1.3 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	72
4.2 OBJETO EMPÍRICO: APRESENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS OUTLIERS	74
4.2.1 OSASCO, SP	76
4.2.2 NITERÓI, RJ.	77
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS	79
5.1 CATEGORIAS ANALÍTICAS DA DENSIDADE MACROESTRATÉGICA.....	79
5.2 SOBRE OS ATORES ENTREVISTADOS.....	93
5.3 ENTREVISTAS DE APROXIMAÇÃO COM OBJETO DE ANÁLISE	94
5.4 ANÁLISES DOS CASO – OSASCO, SP E NITERÓI, RJ.....	95
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	130
ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA	135
ANEXO 2 – DESCRIÇÃO DOS ATORES ENTREVISTADOS	137

1 APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

1.1 INTRODUÇÃO

O início do planejamento governamental no Brasil como é entendido atualmente, ou seja, após a promulgação da Constituição de 1988 - conforme prevê e disciplina artigo 165, que regulamenta o planejamento e o orçamento no Brasil - advém de períodos mais longínquos, que, segundo Souza (2004) possuem suas raízes no século XIX, principalmente a partir de 1890, perpassando por diversos contextos que culminaram em alterações em todo o cenário administrativo, jurídico, político do país, da República Velha, do Regime Militar, Estado Novo até os tempos atuais.

[...] somente a partir do advento do Estado Novo, nos anos 30, é que o Brasil ingressou sistematicamente na adoção e concepção de planejamento governamental Maciel (1989). Num primeiro momento, essa prática de planejamento inicia-se através de pequenas comissões e coordenações ad hoc que vinham para o país auxiliar governos e burocracias públicas na sistematização de planos, programas e projetos de ação, e que, posteriormente, se transformou numa atividade da administração pública federal, responsável pela condução dos negócios públicos, pelos investimentos, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento social. (SOUZA, 2004, p. 101).

O exaustivo e importante trabalho de realizar um resgate da trajetória do Planejamento Econômico no Brasil, que foi a principal pauta relacionada ao planejamento governamental dessas épocas, embora de extrema pertinência, não é o objetivo deste trabalho. Tal estudo pode ser encontrado em outras obras importantes como, por exemplo, a obra de Ianni (2009), “Estado e Planejamento Econômico no Brasil”, que busca analisar a relação entre o Estado e os principais planos econômicos a partir da década de 1930.

A década de 1980 no Brasil foi um período marcado por fortes crises sociais, políticas e econômicas, advindas, principalmente, da soma dos males que o país atravessou durante os anos precedentes, seja pelos obscuros anos da ditadura militar, seja pela dificuldade do controle inflacionário e o desenvolvimento industrial tardio, que afetaram diretamente a população e o Estado. A partir da Constituição Federal de

1988 iniciou-se uma nova tentativa de resgatar a democracia que até então havia sido colocada “em xeque”.

Assim, o Brasil entra na década de 80 (considerada por alguns membros da classe política e por alguns analistas e economistas como a “década perdida”), tendo como centro de sua agenda governamental o controle da inflação e a retomada do crescimento econômico. É bom frisar que, não por acaso, já existia desde os anos 30 uma preocupação com a questão inflacionária, no entanto, é a partir dos anos 80 que inflação passa a ser o grande desafio estratégico dos sucessivos governos. (SOUZA, 2004, p. 106).

O setor público brasileiro num todo passou por um constante processo de inovação e modernização, sobretudo após o marco histórico brasileiro caracterizado pela implementação do modelo federativo de governo, assim como a própria CF/88 que instituiu novas regras, leis e formas pelas quais os entes federativos deveriam se posicionar, bem como as novas atribuições e responsabilidades que passaram a ter.

Frente a esse cenário de crises e tentativa de reestruturação da ordem, o país deparou-se com diversos movimentos reformistas de base social, econômica e da administração pública, trazendo consigo algumas ferramentas gerenciais que passaram a permear as relações da administração pública brasileira contemporânea de nível federal, estadual e municipal, com orientação para desempenho, a partir de critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Interessante notar que o discurso de melhoria da gestão foi aplicado a partir da reorganização de processos e procedimentos com vistas à redução de custos, enxugamento administrativo e remodelagem organizacional, como se isto, associado à introdução de indicadores de qualquer natureza, fosse capaz de alçar o Estado a um patamar mais elevado de prestação de serviços públicos, (SANTOS, 2011, p. 313).

Nessa conjuntura, a gestão pública contemporânea adotou alguns aspectos da administração gerencial, em que, conforme Paes de Paula (2005), os gestores colocariam em prática algumas ideias, ferramentas e ideologias comumente utilizadas na administração do setor privado, porém adaptadas à realidade do setor público.

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro

estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. (PAES de PAULA, 2005, p. 38)

O contexto de reforma gerencial, que permeava a crise do nacional-desenvolvimentismo, do patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro, foi propício para que emergissem os movimentos reformistas da gestão pública contemporânea brasileira, dividindo-se em três orientações e dimensões, quais sejam, a econômico-financeira, a administrativo-institucional e a sócio-política, de acordo com Coelho (2013). .

Figura 1 – Orientações e Dimensões da Gestão Pública contemporânea

Dimensão	Critério	Exemplo de Instrumentos
Econômico-Financeiro	Eficiência/Economicidade	Controladoria; Pregão Eletrônico; PPP – Parceria Público Privado;
Administrativo-Institucional	Eficácia	Planejamento Estratégico Tradicional; Desburocratização; E-Gov;
Sócio-Política	Efetividade	Desenvolvimento Territorial; Controle Social; Mapas Estratégicos; Orçamento Participativo; Conselhos Deliberativos.

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, a partir de Coelho (2013).

Dentre essas ferramentas que surgiram com o pretexto de tornar o setor público brasileiro mais organizado, e principalmente, na tentativa de lidar com a instabilidade pela qual o país passava no período, o planejamento ganhou destaque como forma de suprir os déficits relacionados ao baixo controle inflacionário, baixa capacidade estatal administrativa, que não somente os órgãos públicos possuíam, mas também as unidades federativas num todo. No Brasil atualmente, temos como uma das principais ferramentas de planejamento de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA),

que surgiu com a Constituição de 1988, estabelecendo, portanto, “[...] as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, constituindo-se, portanto, no principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento. (PARES; VALLE 2006, p. 231).

O planejamento governamental assumiu com a introdução do PPA (Plano Plurianual) na Constituição de 1988 a possibilidade de se tornar um empreendimento mais estratégico e institucionalizado aos diferentes níveis de governo, diferentemente do método de planificação central dos governos militares que resultaram nos PNDs (Plano Nacional de Desenvolvimento). A Constituição Federal estabeleceu que o PPA seria o instrumento a partir do qual se dispõem as diretrizes para a elaboração dos orçamentos a serem executados; por outra, para servir como a compatibilização de objetivos político estratégicos com as leis orçamentárias durante o horizonte temporal de quatro anos. (OLENSCKI et al., 2016, p. 1).

O Brasil possui um histórico de planejamento fortemente marcado pelo viés econômico. Segundo Almeida (2006), em um primeiro momento, entre os anos 1940 e 1970, o país acumulou uma experiência razoável em termos de planejamento maciçamente ligado aos objetivos econômicos, e apenas a partir da Constituição Federal de 1988, começou a ser obrigatoriamente adotado o Plano Plurianual, sendo esse o principal elemento de planejamento governamental brasileiro atual.

[...] é essencial ter claro que o atual modelo de planejamento surgiu na esteira do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado em um contexto de crise fiscal e dominado por ideias que preconizavam a redução das funções diretas do Estado. Entre estas inspirações, destaca-se a influência da teoria conhecida como nova administração pública, doutrina que buscava adaptar e transferir diversas práticas da administração privada para o setor público. SANTOS, 2011, p. 313).

Tendo em vista que o PPA é hoje o principal instrumento legal de planejamento utilizado pelos órgãos federativos, fica evidente tanto sua importância quanto sua necessidade para o desenvolvimento social e econômico. De acordo com Pares e Valle (2006), o PPA foi desenvolvido com a intensão de ser o elemento central, composto pela tríade Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do novo sistema de planejamento – orçamento.

Por mais que essa ferramenta seja uma obrigação constitucional para os três entes da federação, não significa que ela tenha o mesmo peso para as três esferas,

visto que a própria literatura sobre planejamento governamental e PPA se perpetua fortemente no viés da federação e, recentemente, de algumas experiências de sucesso em alguns estados, deixando os municípios um pouco distantes do debate.

Com o processo de descentralização da administração pública, que fora um dos resultados da CF/88, os entes subnacionais que, até então, possuíam autonomia relativa no processo decisório e sob sua jurisdição, passaram a exercer um papel muito importante, que antes era desempenhado pela União (DEMARCO et al., 2015). Tal alteração de *status quo* exigiu dos Estados e Municípios que passassem a possuir capacidades e competências que não possuíam anteriormente, para que conseguissem lidar com as novas exigências, comprometendo, assim, muitas das atividades essenciais.

A obrigatoriedade da elaboração e implementação do PPA como instrumento de planejamento norteador das ações do poder público, para os três entes federativos, passou a ser um instrumento de extrema importância na nova rotina estabelecida para os Estados e Municípios que não possuíam necessariamente a capacidade técnica para seu controle.

A aplicação do mesmo instrumento de planejamento para todos os entes da federação foi uma tentativa de reforçar aos governos subnacionais a necessidade e a importância de exercer o planejamento governamental, atribuindo aos três o mesmo *status quo* jurídico. Porém, a partir dessa nova reformulação administrativa prevista na Constituição de 1988, vieram à tona certos obstáculos que afetam especialmente os municípios, que por mais que apresentem características comuns, possuem aspectos substancialmente desiguais entre si.

Dos três entes federados brasileiros – União, estados e municípios – os últimos são aqueles que sofreram maiores alterações no seu papel e em suas atribuições. Impõe-se, portanto, às administrações municipais o desafio do planejamento e a promoção do desenvolvimento de modo a resultarem em melhorias efetivas na vida dos cidadãos. Essas competências requerem, por um lado, o aprimoramento da cooperação federativa mediante a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os governos federal, estadual e municipal para a promoção do desenvolvimento integrado; e, por outro, o desenvolvimento, junto aos dirigentes e equipes técnicas municipais, de competências essenciais no campo do planejamento e gestão. (DEMARCO et al., 2015, p. 56).

A peculiaridade da realidade municipal no Brasil é facilmente percebida ao pensar em simples diferenças regionais, como, por exemplo, sotaques, cultura, geografia, política, economia e uma série de fatores que os tornam muito diferentes uns dos outros, tendo como consequência uma relativa dissonância na capacidade estatal desses municípios. A heterogeneidade e esta série de características próprias de cada município ou região dificultam ainda mais o sistema federativo, como, a título de exemplo, “[...] a predominância de jogos entre os municípios na luta por recursos originários de outros níveis de governo, ou mesmo a corrida predatória por investimentos privados.” (BALBE, 2015, p. 161).

As mesmas dificuldades encontradas pelo município em termos de cooperação mútua, resolução de problemas causados pela ausência ou escassez de capacidade estatal e distanciamento entre as unidades federativas também aparecem no momento de pensar sobre o planejamento governamental municipal. Ao se aproximar empiricamente da realidade da grande maioria dos municípios brasileiros, independente da região na qual se encontram, é possível identificar uma limitação e/ou deficiência no processo de pensar e/ou elaborar seus planos governamentais – tratando-se dos PPAs – seja pelos recursos – tempo, equipe, infraestrutura, financeiro – que são escassos e limitados, seja pela baixa capacidade estatal de gestão por si só.

Baseando-se nesse cenário sobre o processo de elaboração dos Planos Plurianuais na maioria dos municípios brasileiros, é possível qualificá-los de três maneiras:

- a. Procedimental: em que os municípios adequam, a cada quadriênio, os planos exatamente da mesma forma que o seu antecessor, sem qualquer preocupação em produzir um documento estratégico, com vista para o desenvolvimento do município de fato. Muitas vezes, é contratada uma consultoria ou escritório contábil, que também não necessariamente possuem um olhar crítico ou adaptado para a administração pública, resultando em um produto – PPA – desqualificado, incoerente com a realidade e com o propósito do que de fato significa um planejamento governamental. É comum encontrar PPAs com programas destinados a setores ou áreas que se quer fazem parte

da realidade do município, tendo como exemplo programas para revitalização de bacias hidrográficas em municípios que não as possuem¹;

- b. Técnico Determinista: sua preocupação se manifesta fortemente na relação do planejamento com o orçamento, e nada mais além disso, ou seja, é um PPA consistente no ponto de vista das questões orçamentárias. Assim como na categoria Procedimental, os municípios que se enquadram nesse perfil, na maioria das vezes, também contam com a contratação de consultorias ou escritórios de contabilidade. A principal diferença entre ambos é que, nesse caso, o PPA já apresenta algum caráter mais estratégico que o anterior, visto que possui uma preocupação em relacionar o plano ao orçamento, mesmo que de forma ainda elementar, genérica e sem densidade na ótica de planejamento.

A principal concepção na elaboração desse tipo de PPA está estreitamente ligada ao fato de que é melhor elaborar uma peça orçamentária com valores superficiais, para ter maior liberdade na execução do orçamento, do que algo mais rígido, sendo que, tratando-se de um Plano Plurianual, seria exatamente o contrário. Essa questão, no entanto, será melhor exemplificada a seguir.

- c. Estratégico: esse perfil, que também é o foco de análise desta pesquisa, diz respeito àqueles municípios considerados como *outliers*², que elaboram seus PPAs de forma estratégica, diferenciando-se completamente da concepção adotada pelos dois outros perfis – Procedimental e Técnico-Determinista³. Certamente, é uma minoria de municípios que consegue se enquadrar nesse perfil durante o processo de elaboração do PPA por diversos motivos, estejam eles relacionados à capacidade estatal de planejar, ao orçamento disponível

¹ O nome do município não foi revelado para preservar sua identidade e limitações. Todavia, é possível encontrar diversos desses exemplos em buscas aleatórias de PPAs por todo território nacional.

² Definição de *Outliers*: “a fact, figure, piece of data, etc. that is very different from all the others in a set and does not seem to fit the same pattern”. *Cambridge Dictionary* (Acesso em 16/01/2017). Entende-se, aqui, como os municípios que se destacaram na forma pela qual elaboraram seus mecanismos de planejamento governamental, com estratégia apresentada através do PPA como instrumento de planejamento.

³ A categorização dos perfis de PPAs em procedimental, técnico-determinista e estratégico é apresentada pelo prof. Dr. Fernando de Souza Coelho em palestras, cursos e apresentações temáticas que dizem respeito ao processo de planejamento estratégico governamental traduzido no PPA como o instrumento de gestão que viabiliza o planejamento. Este estudo, além de seu objetivo principal, também se faz importante para apresentar esses conceitos e aplica-los ao objeto empírico tratados nesta pesquisa.

para se investir em capacitações, contratação de consultorias especializadas, equipes robustas, cenário político favorável etc.

Essa preocupação com a estratégia, muito presente na tipologia de PPA, diz respeito principalmente a questões relacionadas à integração entre plano e orçamento, preocupação com as macroestruturas do município, participação social, profundidade e consistência na elaboração dos programas, adequação à realidade do município, transparência, preocupação com resultado e uso de indicadores, monitoramento e avaliação.

O conjunto desses fatores citados pode ser considerado como preceitos que configuram um município como o que aqui será chamado de Densidade macroestratégica⁴. Nesta pesquisa, haverá uma seção específica para descrever e explicar o significado desse termo – Densidade macroestratégica.

Figura 2- Compreensões Metodológicas do PPA

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, a partir de Olenski et.al (2017)

⁴ Conceito novo em discussão na agenda do planejamento estratégico governamental, orientado para municípios. Atualmente vem sendo discutido por Olenski et.al (2017), e se refere basicamente a modelos de planejamento estratégico governamental, representados pelo PPA, que conseguem atingir categorias mais profundas da estratégia e do planejamento governamental, distanciando-se dos modelos tracionais de PPAs conforme exemplificado na figura 2.

Tradicionalmente, o planejamento possui uma compreensão de que seja algo preditivo, formal, inerte e complexo. Entretanto, a realidade é que o ambiente em que o planejamento governamental se insere é um ambiente dinâmico, com disputas de interesse, com variáveis conjunturais e estruturais, portanto, o planejamento estratégico governamental sofre diversas influências, tanto em sua formulação quanto em sua efetivação. Segundo Demarco et. al. (2015, p. 56),

[...] o PPA não é apenas um instrumento técnico-formal ou uma simples peça orçamentária, mas uma ferramenta estratégica de gestão pública voltada para a consolidação e a materialização do planejamento governamental na forma de políticas públicas para a população.

Mesmo diante de uma afirmação tão sólida no que diz respeito à importância do PPA, não se pode afirmar que esse instrumento seja de fato reconhecido e utilizado pelos entes federais como um instrumento estratégico do planejamento governamental de fato.

O Plano Plurianual (PPA), criado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), ainda padece de uma crise de identidade. Não obstante o papel previsto de orientador das peças orçamentárias, o certo é que, durante esses 22 anos, o PPA ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica. (PAULO, 2010, p. 171).

Este trabalho pretende dar luz ao planejamento estratégico governamental subnacional, sob a perspectiva da Densidade macroestratégica.

Para uma melhor incorporação do leitor no propósito deste trabalho, é preciso ressaltar que o entendimento sobre a Densidade macroestratégica⁵ se reflete no momento em que o PPA – representado como um instrumento de planejamento estratégico governamental – consegue apresentar o real sentido do planejamento estratégico, evidenciado através de um conteúdo substancial sobre as perspectivas a curto, médio e longo prazo contidas no plano. Ou seja, entende-se que exista certo grau de densidade quando os municípios conseguem, por meio do PPA, produzir um

⁵ O termo “Densidade macroestratégica” no âmbito do planejamento governamental, foi proposto, pela primeira vez em um projeto de pesquisa interinstitucional do CNPq coordenado pelo Prof. Dr. Antonio Roberto B. Olenscki, em uma parceria entre a FCLAr UNESP e EACH USP.

documento, de modo que seja possível perceber o plano nas leis e nas execuções orçamentárias, sempre com a devida responsabilização, possuindo indicadores; objetivos/projetos/políticas claros e levando em consideração diretrizes nacionais; justificativas; metas fiscais sempre de forma estratégica; monitoramento e avaliação; e existindo uma correlação entre todos os pontos.

A definição completa do termo será apresentada no capítulo 3 sobre a referência teórica. Por sua vez, a definição dos municípios *outliers* serão apresentadas no capítulo 4.

É importante destacar que este trabalho diz respeito ao planejamento estratégico governamental, e é um fato indiscutível a existência de diversas ferramentas e meios de se implementar estratégias e mecanismos de planejamento que consigam alcançar o objetivo desejado. Diversas experiências de sucesso podem comprovar isso, como, por exemplo, o Plano de Metas, Balanced Scorecard (BSC), que também são, entre outras ferramentas⁶, instrumentos de planejamento. Contudo, o foco desta dissertação é debater sobre o planejamento estratégico com base no que temos hoje como o principal instrumento de planejamento de médio prazo, instituído pela Constituição Federal de 1988, o PPA.

Dada a circunstância de que a referência bibliográfica e o referencial teórico aqui utilizado foi cuidadosamente selecionado para possibilitar o alcance do nível de literatura que forneça o conteúdo desejado, ou seja, que aglutine tanto as teorias normativas a respeito do planejamento governamental quanto as teorias explicativas, não adentraremos o debate sobre mecanismos de planejamento governamental, mas faremos uma análise do PPA como instrumento estratégico de planejamento governamental, com foco em municípios.

Neste trabalho, adotaremos a nomenclatura de Teoria Explicativa para os subsídios que possuem a finalidade de explicar determinados fenômenos. Da mesma forma, tal conceito pode ser compreendido como Teoria Positiva.

⁶ É importante esclarecer ao leitor que existe uma diferença entre instrumentos e ferramentas. Por exemplo, é possível utilizar o PPA como um instrumento de gestão pública municipal que utiliza do BSC como ferramenta de gestão. Ou seja, instrumento pode ser entendido como o meio pelo qual se pretende realizar o planejamento; já as ferramentas são as formas que possibilitam a efetivação do instrumento.

A linha positivista pouco se preocupava com uma estrutura básica definida, com o julgamento do que é bom ou ruim, pesquisava o que de fato ocorria na prática; verificava se um dado procedimento contábil influenciaria no valor das ações das empresas, deduzindo assim sua relevância, sem qualificá-la, conforme sua base teórico/conceitual” (MARTINS, 2005 apud BEZERRA; SPESSATTO, 2008).

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A Constituição Federal de 1988 prevê, além de diversas outras questões, o Plano Plurianual como sendo o principal instrumento de planejamento governamental obrigatório, assim como as novas atribuições pelas quais os órgãos subnacionais passaram a ser responsabilizados a partir do sistema de federalismo brasileiro. Nesse contexto, as novas exigências pelas quais os entes subnacionais –trataremos aqui apenas dos municípios – tiveram que aderir eclodiu num sistema que apresenta falhas e dificuldades em atender às demandas constitucionais ou de planejamento estratégico tático operacional.

Percebida a dificuldade dos municípios em realizar suas atividades de planejamento governamental de caráter estratégico, as quais, em sua grande maioria, não passam de metodologias meramente procedimentais ou, na melhor das hipóteses, técnico determinista, existem alguns municípios que se destacam no quesito densidade macroestratégica, ou seja, no momento da elaboração de seus PPAs e na execução do mesmo, possuem um caráter com maior profundidade operacional, transparência, participação, vinculação entre plano e orçamento, e alto grau de efetividade.

Dessa forma, cabe aqui a seguinte problemática: dada a existência desses municípios *outliers*, quais são as principais categorias que diferenciam um PPA com densidade macroestratégica na gestão pública municipal? É possível obter um modelo analítico de planejamento estratégico governamental a partir da teorização das boas – experiências – *outliers* - em relação à teoria já existente sobre planejamento e estratégia?

1.3 JUSTIFICATIVA

A justificativa deste trabalho se baseia em duas perspectivas: a primeira delas diz respeito à necessidade de fortalecer a agenda de pesquisa sobre PPA e planejamento governamental sob a ótica da estratégia, uma vez que, da literatura existente sobre tal temática, a grande maioria não trata da esfera subnacional, tangenciando o discurso sobre uma única perspectiva.

Evidencia-se, portanto, uma carência de estudos sistemáticos sobre o PPA, notadamente em nível subnacional. De um lado, esta baixa produção pode ser resultado de uma pouca preocupação de pesquisadores com a temática do planejamento governamental, em particular com seus aspectos estratégicos. De outro, os planos plurianuais podem ainda não constituir um elemento-chave para atividades de gestão estratégica no âmbito subnacional. (OLENSCKI et al., 2016, p. 6).

A outra questão que compõe parte da justificativa está na contribuição que essa tentativa de construção de um modelo analítico de planejamento estratégico governamental para municípios possa trazer para o campo da Administração Pública, tanto por meio do que aqui se pretende elaborar quanto pelo trabalho que será feito a partir da revisão bibliográfica de uma literatura que apresentará um material composto por uma teoria normativa, explicativa e das experiências empíricas de atores que foram fundamentais na elaboração de PPAs com densidade macroestratégica. Esse modelo afinado de trabalhar as duas literaturas aplicadas ao mundo empírico, através de entrevistas semiestruturadas, irá oferecer um material que dialoga com dois campos, o do Planejamento e o da Estratégia, porém, voltado para a esfera subnacional municipal.

1.4 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta dissertação de mestrado é realizar uma análise teórico-empírica do planejamento governamental na esfera municipal, que será construída a partir das principais teorias normativas e explicativas do planejamento estratégico aplicadas a experiências empíricas de atores que foram chave no desenvolvimento de planos governamentais (PPA) com densidade macroestratégica em todo ou parte do processo, da elaboração até a execução.

1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos visados serão os seguintes:

1. Realizar um aprofundamento teórico conceitual sobre o conceito de Densidade Macroestratégica;
2. Identificar e analisar experiência de municípios *outliers* que possuam densidade macroestratégica e realizar entrevistas semiestruturadas com atores-chave no desenvolvimento dos respectivos PPAs, para que, através da aglutinação do teórico e do empírico, recolha-se conteúdo substancial para os objetivos a seguir;
3. Propor categorias que possam identificar um modelo metodológico para elaboração de PPAs com densidade macroestratégica, a partir do filtro e do diálogo entre literaturas que apresentem perspectivas normativas, explicativas e experiências empíricas;
4. Contribuir para o fortalecimento da agenda de pesquisa sobre PPA e Planejamento Governamental Estratégico na esfera municipal.

1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Para a consecução desses objetivos o trabalho está organizado da seguinte forma:

O capítulo 2, que diz respeito às perspectivas, será encaminhado da seguinte forma: a primeira perspectiva teórica é composta por um conteúdo normativo sobre PPA e Planejamento Governamental, resgatando obras importantes no cenário nacional que possuem um viés predominantemente prescritivo das experiências obtidas; a segunda será composta por um material explicativo, que visa explicar e trazer esclarecimentos no que concerne a metodologias referentes ao planejamento estratégico.

O referencial teórico trabalhado nesta pesquisa, compreende o capítulo 3, o qual apresentará a definição do termo densidade macroestratégica, segundo os principais autores que vem trabalhando sob esta perspectiva no planejamento estratégico na esfera subnacional. Este capítulo é fundamental, pois, a partir dele será possível compreender as bases teóricas para a definição das categorias que serão utilizadas na análise dos resultados.

O capítulo 4, compreenderá na metodologia utilizada na pesquisa, bem como a descrição do objeto empírico de análise, ou seja, será apresentado a forma pela qual os municípios foram nomeados de *outliers*. Além da descrição dos municípios, o capítulo conta com a descrição de cada um dos métodos utilizados para atingir os objetivos aqui propostos.

O capítulo 5, contém a análise dos resultados que será dividida primeiramente na definição das categorias analíticas, com base nos fundamentos do referencial teórico, e uma proposta de valoração com o objetivo de tornar as análises finais menos subjetivas. A segunda parte do capítulo se divide na apresentação dos atores entrevistados; no relato sobre aproximação com o objeto empírico, finalizando com a análise dos casos.

Por fim, o capítulo 6 encerrará a pesquisa com as considerações finais, as quais serão apresentadas as principais percepções do autor frente às análises dos resultados; possíveis contribuições gerenciais na administração pública; uma possível agenda futura de pesquisa e as limitações do trabalho.

2 OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL E REVISÃO DA LITERATURA

As contribuições teóricas da literatura que permeia o âmbito desta pesquisa serão trabalhadas neste capítulo, por meio de uma revisão bibliográfica. Este capítulo portanto, irá revisar as principais literaturas que discutem o planejamento governamental, operacionalizando os conceitos sob a ótica prescritiva e normativa.

As pesquisas bibliográficas têm grande importância em todo e qualquer trabalho, uma vez que é responsável por proporcionar, tanto para o leitor quanto para o pesquisador, a fundamentação teórica necessária para a completa viabilização da pesquisa, seja no seu entendimento e sentido, seja como forma de insumo para o desenvolvimento do conteúdo final.

Ademais, são uma forma de contribuição para o campo teórico ao qual a pesquisa corresponde, ou seja, uma revisão bibliográfica nunca será a mesma para todos os trabalhos, mesmo que abordem a mesma temática. Muito pelo contrário, o trato da temática sob óticas distintas proporciona ao próprio campo uma riqueza de conhecimento a mais, sendo que o material coletado e revisado dirá respeito à outra vertente a ser analisada sob outra perspectiva.

Nesse ínterim, serão exploradas duas principais vertentes teóricas, manifestadas em teorias normativas e explicativas, sendo que a primeira “[...] é prescritiva, ou seja, ela diz como ‘as coisas devem ser’ [...]” (STARKE JR; FREITAG; CROZATTI, 2006), baseada em experiências no que diz respeito ao planejamento governamental, advindas, em sua grande maioria, de atores que cooperaram ativamente no desenvolvimento dos principais planos governamentais, ou autores que detêm grande conhecimento sobre a temática; ao passo que a teoria explicativa prontamente apresentará uma interpretação do mesmo objeto sob a ótica de uma teoria mais explicativa, baseada em perspectivas metodológicas de formulação da estratégia para o planejamento governamental.

Figura 3 - Quadro Teórico com as principais referências a serem utilizadas

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

Este apresentará os principais conceitos teóricos que serão abordados nesta pesquisa. Serão mapeadas as diversas nuances que permeiam o PPA como produto e como processo, para demonstrar a importância e o meio no qual o PPA está inserido dentro do contexto das políticas públicas e do município como um todo.

O desígnio desta seção não é apenas demonstrar as dificuldades em elaborar o Plano Plurianual de um município, mas, principalmente, apresentar as diversas transcendências que permeiam esse instrumento e o processo de criação da estratégia governamental, o qual exige dos responsáveis pela elaboração do Plano a capacidade de compreender o PPA como um instrumento que vai além de uma formalidade legal imposta pelo Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 – sobre as

leis de iniciativa do Poder Executivo (PPA, LDO e LOA) –, mas ele pode – e deve – orientar estrategicamente as principais políticas públicas de um período de gestão.

A análise do PPA a partir de uma perspectiva metodológica de densidade estratégica indica as primeiras evidências de que é preciso, primeiramente, encarar o PPA como um instrumento tático operacional em nível governamental, e que, certamente, os municípios que conseguem apresentar um processo de elaboração do Plano como algo importante, tático operacional, complexo, necessariamente apresentam os primeiros indícios do conceito de densidade macroestratégica, que será melhor explorado no capítulo 3 sobre o referencial teórico.

O PPA é um instrumento relativamente novo que está previsto na Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado pelo decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, e tem como principal objetivo, segundo o site do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão “[...] organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República”.

O instrumento estabelece, por um período de quatro anos, qual será o conjunto de políticas, projetos, planos e ações que o governo, seja ele no nível Federal, Estadual ou Municipal, deverá realizar, compondo um processo de continuidade das ações, tendo em vista que a execução do PPA inicia-se somente no segundo ano de mandato da gestão que assume a administração do município – ou Estado/Federação –, encerrando no final do primeiro exercício do mandato subsequente.

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

Devido a essa dinâmica de execução do plano, é dada uma perspectiva gerencial e de continuidade ao processo, haja vista a obrigação legal de que,

independentemente de quem assume a gestão, tenha que dar prosseguimento aos programas e políticas até então comprometidos pelo governo, além de ser um teste de ajuste de uma gestão para a outra.

Está previsto no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas), Seção II (Dos Orçamentos), junto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (PAULO, 2010, p. 172).

Portanto, de maneira geral, o PPA constituiu um processo de planejamento e orçamento vislumbra diversos fatores norteadores para a administração pública; dentre eles, podemos destacar: a construção de objetivos estratégicos; programas a serem implementados; indicadores; avaliação e monitoramento; gestão por desempenho. O PPA, atualmente, pode ser considerado como um dos principais instrumentos de planejamento tático governamental de médio-longo prazo.

No entanto, fazer essa afirmação não significa dizer que o processo de elaboração e execução do plano seja simples e igual em todos os entes da federação. Justamente devido às diferenças gritantes entre cada um dos entes, existe muita dificuldade em se obter um PPA que seja estratégico de fato, e não meramente um instrumento procedimental. A não regulamentação de um modelo de PPA acentua ainda mais o distanciamento da capacidade e deficiência técnica para municípios, por exemplo, que encontram mais contratempos na elaboração de seus PPAs para se adequarem e atingirem uma realidade que se aproxime mais do avanço federativo.

Dito isso, passaremos, nesta etapa, ao referencial teórico a ser desenvolvido neste capítulo, que será constituído numa perspectiva de funil, em que se pretende, por meio de uma teoria com viés normativo a respeito do planejamento, apresentar as principais contribuições no que diz respeito ao planejamento estratégico municipal e também sobre PPA, para que, então, seja possível analisar, em nível explicativo, o planejamento estratégico, ou seja, como pensar no processo de elaboração do planejamento governamental com densidade macroestratégica.

Desse modo, este capítulo será dividido em duas áreas, sendo a primeira delas constituída por uma revisão da literatura normativa a respeito de Estratégia, Planejamento Governamental no Brasil e PPA.

É importante salientar que não se trata de um capítulo com o propósito de resgatar toda a trajetória dos principais planos, nem sobre mapear as iniciativas

fundamentais do planejamento governamental no Brasil, mas, sim, perceber sob qual perspectiva de planejamento os autores mais influentes empiricamente – devido a seu envolvimento com o objeto – e cientificamente trabalharam sobre o tema, se existiram modelos apresentados, quais foram os contextos que influenciaram as decisões, quais os atores participantes.

A segunda parte será composta por uma revisão, mais especificamente dizendo, por um aprofundamento acerca do que a literatura sobre planejamento estratégico e PPA – porém, numa perspectiva mais explicativa e menos procedimental – diz a respeito das modelagens de estratégia aplicadas ao planejamento governamental, por meio de tentativas de explicações metodológicas, ou casos de sucesso e/ou insucesso.

2.1 TEORIA NORMATIVA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

A conceituação em torno do planejamento costuma se destacar na premissa de definição de resultados, ou seja, formas/processos/etapas que devem ser percorridas para se atingir um determinado objetivo, pautado em decisões no presente que acarretem resultados no futuro. Contudo, neste trabalho, o intuito não é debater conceituação e/ou sobre o conceito de planejamento em si, mas, sim, sobre o planejamento governamental, que, por sua vez, exige uma definição menos simplista do que se entende por planejar. Para tanto, Carlos Matus (1996) oferece uma explicação sobre o Planejamento:

la palabra planificación no sólo es imprecisa al nivel más profundo de su contenido, sino también en el plano de las herramientas o de los métodos. Es una palabra imprecisa que requiere de apellidos y sobre ella hay muchas confusiones. No sólo se confunde planificación del sistema social con planificación económica y planificación de la regulación del sistema social y sus estrategias de juego con planificación particular y pormenorizada de cada acción social. También se confunden enfoques muy distintos y de muy diversa eficacia, potencia y utilidad como si fueran alternativas disponibles en el mostrador de exhibición de los métodos. La neutralidad metodológica que sugiere al usuario que tiene libertad de optar entre diversos métodos para usos similares esconde el hecho de que algunos de esos métodos son obsoletos y poco rigurosos, mientras otros no son alternativos, sino complementarios o aplicables en distintos ámbitos y niveles de la realidad social. Sin embargo, a causa de la crisis intelectual que sufren las pocas oficinas tradicionales de planificación que sobreviven, ellas no saben que proponer como alternativa a sus viejas herramientas y se limitan a mostrarle a los usuarios un catálogo de métodos disponibles. (HUERTAS, 1996, p. 8).

Essa visão estruturada do termo “planejamento governamental” é uma exigência que o próprio ambiente determina, em que é preciso levar em consideração questões relativas ao Estado, como, por exemplo, disputa de interesses, conflitos, ideologia, política, poder, dicotomia entre política e administração etc.

No planejamento governamental no Brasil, ao se tratar dessa temática, o principal fenômeno discutido é a questão econômica. Não negando sua importância, mas o planejamento governamental é uma construção que deve ser relacionada com as mais diversas possibilidades e obrigatoriedades da ação estatal frente às necessidades da população, seja através da manutenção da própria economia, seja da promoção de direitos sociais, assistência social, saúde, educação, infraestrutura, diálogo entre órgãos federativos, seguidos de uma lista imensa de fatores que o planejamento governamental pode e deve abarcar.

A intervenção direta ou indireta do Estado na economia não se caracteriza como uma mera opção para se pensar no planejamento governamental. O período caracterizado pela ditadura militar, industrialização tardia e instabilidade econômica clamava por medidas que permitissem o retorno do controle do Estado frente às crises econômicas que o Brasil e o mundo enfrentavam, e que, no caso do Brasil, advinha de um período de transição do regime militar para a democracia.

O sistema de planejamento implantado no Brasil durante o regime militar beneficiou-se de diversas experiências anteriores, nas quais o Estado brasileiro, ainda que sem um projeto estruturado de intervenção, adotou medidas importantes para promover a industrialização da economia brasileira como resposta às crises que expunham sua forte dependência do exterior. (REZENDE, 2011, p.177).

Santos (2011) apresenta outra interpretação referente ao planejamento governamental, alegando que

[...] o senso comum do que seja planejamento governamental hoje está mais relacionado, infelizmente, às interpretações da administração. Ou seja, o foco na organização de processos tem dominado o debate sobre planejamento governamental [...].

As diversas formas de interpretação sobre o tema é uma manifestação clara da existência de duas circunstâncias que afetam diretamente a temática.

A primeira delas é a necessidade de enriquecer o debate acerca do planejamento governamental, de maneira vertical, ou seja, não apenas na federação, mas também nos demais entes federativos, que apresentam distintas perspectivas e condições uns dos outros. A segunda refere-se à dimensão na qual o debate está inserido, ou seja, as reformas da gestão pública que o país sofreu, apresentando necessidades distintas em cada um dos momentos.

Sobre as três dimensões de reformas do setor público, conforme Coelho (2012), podemos facilmente encontrar nos respectivos períodos, desde definições do planejamento governamental até ações voltadas para: 1) Economicidade: que adotou medidas de planejamento que viabilizassem tal questão, como, para exemplificar, o ajuste estrutural, equilíbrio fiscal, uso racional de recursos; 2) Qualidade: em que se percebe a criação de ferramentas como o planejamento estratégico, transparência administrativa, desburocratização; 3) Equidade: democracia participativa, controle social, ação coletiva.

Portanto, mesmo que haja as mais variadas concepções a respeito do planejamento governamental, as nuances de cada definição demonstram cada vez mais a necessidade de que o ato de planejar não seja algo linear, singular – mas que tende à estabilidade. O planejar é passível de mudanças constantes, mas, acima de tudo, a consciência de que a relação entre todos os fatores é a base de sustentação para a efetivação do planejamento governamental, que pode ser considerado ainda como um instrumento de ação pública.

Cada forma de apropriação, ou cada campo, é o resultado da institucionalização de um ponto de vista nas coisas e nos habitus. O habitus é uma forma particular de pensar derivada de uma construção específica da realidade, fundada numa crença pré-reflexiva no valor dos instrumentos de construção e dos objetos assim constituídos (Bourdieu, 2007). E este habitus varia dependendo do campo e das crenças que determinado grupo defende. Traduzindo para o caso particular do planejamento, os grupos de militares, cientistas sociais, arquitetos, economistas etc. têm um habitus próprio que influencia as leituras possíveis sobre o conceito de planejamento, fato que impacta na aplicação da palavra e, conseqüentemente, nas características do PPA. (SANTOS, 2011, p. 310).

De acordo com Santos (2011), “[...] o planejamento governamental pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas [...]”, e está intrinsecamente relacionado tanto a

questões políticas quanto burocráticas, ou seja, existe uma disputa⁷ de forças em torno desse instrumento.

O planejamento governamental sofre influência de diversos fatores; nesse caso, diretamente sob três perspectivas:

1) da sociedade civil, que, teoricamente, dependeria dele para a manutenção da ordem e garantia da democracia, visto ser ele uma das formas pelas quais o Estado garante o controle e execução da ação pública;

2) da burocracia, manifestada nos agentes responsáveis pela execução e elaboração dos planos, que nem sempre possui vínculo direto com a política;

3) da própria política representada pelos atores políticos que, em tese, devem representar os interesses da sociedade.

A questão da escolha dos instrumentos para a ação pública e também a de seu modo de operação é, em geral, apresentado de maneira funcionalista, como se adviessem de simples escolhas técnicas. Quando o tema dos instrumentos é levado em conta na reflexão, é muitas vezes como um domínio secundário, marginal em relação a outras variáveis como as instituições, os interesses dos atores ou suas crenças. (SABATIER, 2000 apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Partindo dessa interpretação do planejamento como instrumento de ação pública⁸, certamente esse caráter normativo e técnico determinista do planejamento deve ser repensado e debatido, tentando interpretá-lo também como uma peça de controle social que se ajusta à dimensão polifórmica do Estado; ou até mesmo como uma forma de garantir o estado de bem-estar social.

A desigualdade social, ainda a principal patologia brasileira, relaciona-se diretamente com o planejamento governamental, e ao negar o planejamento como um instrumento de ação pública, cujo propósito ultrapassa a função de planejar o orçamento, reorganização do aparato estatal, dimensão econômica, as chances de se atenuar ainda mais essa patologia é algo previsível, uma vez que, através dele – planejamento articulado e com densidade macroestratégica –, torna-se possível

⁷ Entende-se disputa numa perspectiva de que existem diversos fatores que participam e condicionam sua efetividade, sejam eles diretos ou indiretos. Logo, é imprescindível a existência de atores distintos que influenciam ou sofrem influência com o planejamento.

⁸ Esta concepção de planejamento – PPA – como instrumento de ação pública apresenta um aspecto tecnopolítico do PPA, ou seja, algo que, da mesma forma que está às mãos do gestor, também possui um viés governamental/político.

diagnosticar alguns dos diversos nós críticos presentes na sociedade e as prováveis maneiras de lidar com tais problemas sociais.

O planejamento governamental com densidade macroestratégica é apenas uma das diversas formas de lidar com a questão da desigualdade social, todavia, é um instrumento fundamental que opera como fio condutor para viabilizar a ação do Estado por meio das políticas públicas.

A heterogeneidade do perfil brasileiro é uma das diversas razões pelas quais o planejamento deve ser analisado sob a ótica da ação pública, no que diz respeito à sua funcionalidade, que se constitui num dispositivo técnico e social, voltado para a organização das relações sociais entre o poder público e seus destinatários. Assim, “[...] A criação de instrumentos de ação pública pode servir como revelador de transformações mais profundas da ação pública, de seu sentido, de seu quadro cognitivo e normativo e de seus resultados [...]” (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p. 30).

A tentativa de se utilizar do planejamento como parte do poder infraestrutural do Estado tem a finalidade de exercer o seu poder autônomo de alterar as rotinas sociais, e tornar o planejamento um aliado para pensar em toda e qualquer política pública, logo, existe uma enorme responsabilidade em torno desse instrumento.

Segundo Mann (1986), só o Estado é capaz de estabelecer e fazer cumprir normas que ordenem as rotinas por todo o território nacional (apud RODRIGUES, 2011) e como isso pode ser feito, visto que, por exemplo, o principal instrumento de ação pública de caráter estratégico – PPA – é pensado e elaborado devido à sua normatividade e obrigatoriedade. Uma vez que o planejamento consiga ser compreendido como uma das ferramentas que permitem a penetração do Estado na sociedade civil, tomando a frente para a elaboração de políticas públicas, projetos sociais, e um possível Estado de bem-estar social, por meio da coordenação governamental, a ação pública pode ser evidenciada a partir do PPA

No ambiente democrático, a fragmentação do poder e a multiplicação de interesses e conflitos criam dificuldades ainda maiores para a coordenação das ações, exigindo ainda mais capacidade do Estado. Requisito este que, contraditoriamente, diminuía à medida que o Estado perdia sua capacidade de implementação e coordenação das políticas (SANTOS; 2011, p. 314).

Sendo assim, é notável a disputa de poder sobre o planejamento, seja pelos atores que detêm desse mecanismo e utilizam-no como um fator decisivo para a tomada de decisão que mais lhes convém, seja para atores que não o dominam, mas reconhecem que o planejamento é um mecanismo que possibilita um poder sobre o processo decisório. Proveniente desse grau de complexidade do instrumento, sustenta-se, ainda, não somente a importância do planejamento, mas também a importância do saber planejar e do planejamento como um todo, desde os atores que irão dominá-lo até as diversas maneiras de aplicabilidade do mesmo.

A instrumentação da ação pública é reveladora de uma teorização (mais ou menos implícita) da relação governante /governado. Nesse sentido, admite-se que cada instrumento de ação pública constitui uma forma condensada e acabada de saber sobre o poder social e os modos de exercê-lo. (LASCOUTES; LE GALÉS, 2012, p. 31).

É necessário destacar o PPA como um mecanismo estratégico de ação pública que possui diversas outras finalidades e interesses que vão além do manejo orçamentário.

Há de se ressaltar aqui dois fatores: o primeiro é que, justamente pelo fato de o PPA – como exemplo de mecanismo de planejamento – ter toda essa abrangência, peculiaridade e complexidade, é mais um dos diversos pontos de disputa tanto na arena política quanto na arena administrativa, já que ele representa um mecanismo aglutinador de diversos setores, fatores econômicos, atores políticos e civis, interesses e responsabilidade social. O outro fator é que o planejamento não recebe influência apenas da esfera pública, como também do interesse privado, exatamente por se tratar de um instrumento que detém a possibilidade de lidar com as mais diversas camadas e setores da sociedade.

O Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 1940 e 1970 do século passado, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental. Desde os primeiros exercícios, no imediato pós-Segunda Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico. (ALMEIDA, 2006, p. 193).

Almeida (2006) serve-se da cronologia de José Truda Palazzo (professor de economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul) para demonstrar os quatro principais segmentos do planejamento até que se chegue ao PPA: primeiro seria de 1934 a 1945, quando o órgão central de planejamento centralizado era o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); o segundo iria de 1946 a 1956 e representa a implementação de um órgão central de planejamento e uma fase de reorganização administrativa; o terceiro segmento estaria entre 1956 e 1963, marcado fortemente pela criação de órgãos centrais focados muito mais em criar planos do que um planejamento propriamente dito; e por fim, o quarto segmento iniciar-se-ia em 1964, com a ditadura militar, em que há o primeiro esforço de criar um planejamento global, como o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), que foi procedido depois pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II.

O autor arrisca dizer, então, que depois desses quatro segmentos de Palazzo, vem o quinto segmento a partir da constituição federal de 1988, quando passa a existir o plano que deverá se renovar de quatro em quatro anos como um instrumento para determinar a alocação de gastos naquele período, o chamado Plano Plurianual.

O planejamento governamental no Brasil, representado nas principais iniciativas do Estado em propor plano como forma de suprir as necessidades do período vigente, pode ser analisado, conforme Almeida (2006), de um modo que a grande maioria compreenda o planejamento governamental especificamente como uma maneira de contingenciar a então instabilidade econômica do país.

Ao analisarmos a obra de Almeida (2006) sobre a “Experiência do Brasil em Planejamento Econômico”, veremos que as principais iniciativas do planejamento governamental traduzidas em planejamento econômico, como, por exemplo, o Plano Quinquenal, o Plano Salte, o Programa de Metas, o Plano Trienal, o Plano de Ação Econômica do Estado (PAEG), tiveram uma perspectiva quase totalmente fundamentada na ótica da economia, ordenamento orçamentário, organização dos gastos públicos e o envolvimento do Estado na economia. Novamente é importante ressaltar que o intuito não é fazer uma crítica ao planejamento econômico da época, que se justifica frente ao contexto do momento, mas, sim, demonstrar que as tentativas de planejamento que antecederam a criação do PPA, foram essenciais para o modelo de planejamento vigente, como, a título de exemplificação, o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), que

[...] correspondeu, portanto, ao ponto alto do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, não restrito à elaboração de planos e à regulação geral da economia, foi muito mais extenso e intrusivo do que em qualquer outra época da história econômica passada e contemporânea. (ALMEIDA, 2006, p. 214).

Para os autores Pares e Valle (2006, p. 229), a experiência do país em planejamento começa em 1940 e perde força na década de 1980, com o declínio da Ditadura Militar e fracasso dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Durante os anos 80, devido a fatores externos, como a crise mundial (crise do petróleo) e aumento da dívida externa, a função planejamento ficou um pouco negligenciada. Apenas nos anos 90, com o estabelecimento do Plano Plurianual (1988), o processo de redemocratização, os Planos de reestruturação econômica e controle da inflação, e as restrições às finanças públicas, o Brasil conseguiu retomar o planejamento como um instrumento de desenvolvimento.

Diante do crescimento das incertezas advindas da aceleração das mudanças econômicas e sociais, problema comum a qualquer nação, o setor público, assim como o privado, tem recorrido cada vez mais ao planejamento estratégico e de longo prazo para ganhar governabilidade. Se uma das razões do planejamento é a necessidade de mediação entre o futuro e o presente, é de se supor que quanto mais incerto for o amanhã mais recurso ao planejamento deve existir. (PARES; VALLE, 2006, p. 239).

A partir da observação do trecho acima, fica clara a importância do planejamento dentro do setor público, sobretudo em períodos que sucederam grandes crises sociais, políticas e econômicas, tal como no caso do Brasil e de outros países que ainda passam por um desenvolvimentismo tardio.

A seguir, será possível analisar, de forma bem resumida, quais foram os principais Planos Brasileiros desde os que antecederam a Constituição Federal de 1988, bem como os que se tornaram presentes na década de 1990.

Tabela 1 – Principais iniciativas de planejamento até a estabilização econômica de 1994

Principais iniciativas de planejamento até estabilização econômica de 1994		
Ano	Plano	Enfoque
1942	Reaparelhamento da Defesa Nacional	Estimular pontos de estrangulamento da Infraestrutura
1943	Plano de Obras	
1946-1950	Plano Salte	Organização dos gastos públicos
1956-1960	Plano de Metas	Estímulo à economia, à indústria e infraestrutura
1962-1965	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	Retomar crescimento do PIB, reformas de base, redistribuição de renda; e controle da dívida externa
1965-1967	Plano de Obras	Política monetária e controle da inflação
1967-1976	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social	Orientar os gastos e investimentos federais
1970-1973	Governo	Crescimento econômico
1972-1974	Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)	Integração Nacional
1974-1979	Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	Transformação Estrutural
1980-1994	Planos de estabilização :	
	Planos Cruzado 1 e 2 (1985-1987)	Estabilização da Economia; controle da inflação
	Plano Bresser (1987)	
	Plano Verão (1989)	
	Plano Collor (1990)	
	Plano Real (1993)	
1988	Estabelecimento do Plano Plurianual Obrigatório	Diretrizes de organização e execução dos orçamentos anuais

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, a partir de Almeida (2006)

O auge do planejamento, nos anos 50/60/70, foi fortemente marcado por sérias falhas, como, por exemplo, a falta de vínculo do planejamento com o orçamento, ou seja, os gastos previstos nos planos não estavam associados às receitas previstas e necessárias para a sua realização. Outro ponto frágil era o fato de que os Planos, tanto aqueles executados em períodos democráticos quanto aqueles do período militar, não passaram pelo crivo do Legislativo, surgiram essencialmente do Poder Executivo. De acordo com Pares e Valle (2006), nesse contexto de um poder executivo forte, o plano era a maior expressão das mudanças políticas entre um presidente e outro. Com a Constituição Federal de 1988, surge outro cenário, no qual o planejamento está sujeito ao posicionamento das casas legislativas.

A Constituição de 1988, numa demonstração da preservação dos instintos de planejamento na sociedade, institui o Plano Plurianual como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro. O PPA deveria estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos

anuais e, consoante uma prática já iniciada pelos governos militares, a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas. (DEALMEIDA, 2006, p. 218).

O PPA significou um ponto de inflexão na trajetória do planejamento governamental no Brasil, pois foi a partir desse momento que o país adquiriu instrumentos capazes de retomar essencialmente a função planejamento. Segundo Pares e Valle (2006, p. 231), “O PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento.”. Contudo, a simples criação e obrigatoriedade do PPA não são suficientes, e surge, então, uma discussão em torno da gestão desse plano, bem como de sua avaliação e planejamento.

Existe uma grande distinção na maneira de se apropriar do PPA como instrumento de planejamento estratégico governamental pelos níveis de Governo – Federação, Estados e Municípios. No nível federal, o instrumento evoluiu, se desenvolveu e se consolidou desde as primeiras experiências no governo Collor, até chegar a um modelo pelo governo FHC e aprofundamento no governo Lula, ou seja, no Governo Federal, existe um padrão que possui certa densidade macroestratégica devido ao histórico de evolução do plano, seja pela capacidade estatal expressiva, seja por ter um sistema de planejamento e orçamento desenvolvido. Essa análise do PPA no governo federal foi muito bem trabalhada por Amorim (2016, p. 151), que realizou um profundo estudo sobre “A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007”.

Em algumas áreas prioritárias, construíram-se i) uma visão integradora de programas que tinham objetivos comuns e ii) uma relação explícita entre, de um lado, problemas sociais e infraestruturais e, de outro, alternativas de ação, com responsabilização e controle gerencial por resultados das lideranças gestoras. Para Pares e Valle (2006) o PPA federal de 2000-03 apresentou elementos inovadores com o deslocamento de um simples controle de gastos para a assunção de resultados esperados dados as especificidades e os indicadores de cada atividade proposta. Estas iniciativas federais serviram como plataforma para o PPA seguinte. (OLENSCKI et al., 2016, p. 5).

Nos Governos Estaduais, as experiências são distintas e com muitas variações, de modo que, em alguns, o sistema de planejamento avançou, enquanto, em outros, continua na iminência ou pouco desenvolvido. Citando caso análogo, os Estados de Minas Gerais, da Bahia e de Pernambuco tiveram experiências interessantes, vide estudos como o de Cardoso, Santos e Pires (2015), “Pensamento Estratégico: Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo - PPA 2012-2015 A Experiência Subnacional De Planejamento No Brasil”. Sobre o caso da Bahia,

O modelo do PPA 2012-2015 tem como principal característica, ao menos em tese, a articulação entre a dimensão estratégica e tática do planejamento.

O desenho conceitual e metodológico elaborado pela Seplan atribui ao novo modelo do PPA características como: respaldo na metodologia desenvolvida pelo governo federal; quebra dos paradigmas do binômio programa/ação e programação setorial e da solução de problemas; foco nos fins (bens e serviços para a sociedade) e não nos meios (ações orçamentárias); incorporação das propostas advindas da escuta social e comunicação clara e objetiva dos compromissos de governo. (DE JESUS; LIMA, 2015, p. 115).

No caso municipal, com exceção dos grandes municípios, que conseguiram certo destaque, a literatura ainda é muito escassa, justamente pelo fato de o fenômeno da densidade macroestratégica também ser escasso –especialmente no nível municipal - dada a predominância de PPAs procedimentais, o que justifica novamente a importância deste trabalho.

Importante destacar que é nos municípios, em particular nos pequenos, que se encontra a maior defasagem de conhecimentos e instrumentos gerenciais para uma administração eficiente. Entendendo-se por eficiência do gasto público a maneira com que o governo consegue transformar dinheiro do orçamento em qualidade de vida da população (MOTTA; MOREIRA apud DEMARCO et.al., 2015, p. 56).

É notável, no caso brasileiro, que houve um esforço para integrar o planejamento ao ciclo do gasto. Conforme Pares e Valle (2006, p. 233), essa foi a forma encontrada para introduzir a visão estratégica como parte da gestão resultados. Segundo os autores, isso ocorre mais pela necessidade de incorporar a gestão resultados no planejamento governamental, que passa a assumir um caráter estratégico e flexível, e menos pela pura valorização do planejamento no seu sentido

tradicional, com aspectos rígidos. As inovações gerenciais vivenciadas pelo Brasil, baseadas na gestão por resultados, como, por exemplo, o Plano Diretor da Reforma do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal, foram responsáveis por criar um novo contexto,

[...] que possui, como ressaltado, três forças motrizes: a abrangência e o fortalecimento da democracia; a percepção da disciplina fiscal como valor social e a agenda de competitividade requerida pela globalização. Todas influenciam o Estado para permanente elevação de produtividade e qualidade de seus serviços. (PARES; VALLE, 2006, p. 236).

Figura 5 - Inovações Gerenciais que revitalizaram o planejamento

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, a partir de Pares e Valle (2006)

Hoje, é possível dizer que existem diversos instrumentos voltados para a gestão de resultados. Para Pares e Valle (2006), esse é um caminho possível para a melhoria da qualidade do gasto público, e também da modernização do Estado, pois, para os autores, a velocidade da modernização está muito mais relacionada às prioridades do governo do que aos modelos escolhidos para tal modernização.

A participação popular no planejamento é uma discussão nova, uma vez que ela não ocorria no período pré-Constituição de 1988. A abertura democrática também causou impacto no planejamento governamental, já que a demanda popular, através de participação direta ou indireta (parlamento), deve ser respeitada no PPA.

O Estado que escuta e negocia demanda ferramentas fortes de planejamento e de programação, em que diretrizes, objetivos e resultados se vinculam de forma transparente aos meios de que dispõe o setor público para cumprir com as suas funções. Novas classificações vêm sendo incorporadas aos mecanismos de alocação de recursos, que permitem maior transparência e acompanhamento da atuação do Estado no cumprimento dos seus compromissos com a sociedade. Tão importante quanto definir normas claras para motivar o mercado a participar das atividades públicas ou para assegurar os demais entes subnacionais a trabalharem de forma articulada e convergente com o governo federal é alocar, no PPA e nos orçamentos, os meios e os resultados acordados entre as partes, de modo a assegurar uma programação estável para todos os agentes envolvidos, públicos e privados. (PARES; VALLE, 2006, p. 238).

Com a globalização e as exigências do mercado, o Estado precisa refletir, em seu planejamento, sinais de desempenho que atendam ao setor privado e à sociedade, os quais demandam crescimento. Pares e Valle (2006) afirmam haver um desafio visível para o país, que consiste em conseguir inserir no seu planejamento mecanismos e institucionalidades que fortaleçam a inserção de atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas, além de também equipes competentes pela boa ação do governo nos processos decisórios, sendo estes dois elementos básicos da gestão resultados.

Outro ponto discutido pelos autores diz respeito à forma conceitual com que o planejamento é feito no Brasil, sendo chamado de “planejamento flexível e intensivo em gestão”, ou seja, o plano é essencialmente integrado ao orçamento, e, a partir dele, são propostas mudanças pelo governo. Esse é o primeiro movimento feito para transformar o orçamento em um orçamento estratégico.

O planejamento situacional corresponde, por exemplo, às peças orçamentárias anuais, que correspondem, por sua vez, às mudanças de curto/médio prazo. Enquanto isso, o monitoramento e a avaliação orientam a elaboração do próximo orçamento anual e a revisão do plano plurianual. O segundo movimento de mudança do orçamento para um orçamento estratégico ocorreu a partir do PPA de 2004-2007 do governo Federal. O PPA assegura também o primeiro ano do próximo mandato, movimento importante, uma vez que ele vai perdendo a capacidade de influenciar os orçamentos de forma estratégica à medida que se aproximam os últimos 12 meses de sua vigência.

O modelo de gestão do Plano 2004-2007 levou em conta a análise das avaliações do PPA 2000-2003, tanto dos resultados da avaliação do plano quanto das avaliações anuais. O conjunto de recomendações expresso nas avaliações, associado à experiência das equipes técnicas do Ministério do Planejamento e dos órgãos setoriais, permitiu que, tão logo entregue ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do Plano Plurianual, em 31 de agosto de 2003, fosse elaborada proposta de novo modelo de gestão do plano. (PARES; VALLE, 2006, p. 254).

A análise apresentada por Pares e Valle (2006) é muito rica no detalhamento por meio do qual os autores evidenciaram, através da experiência pela qual o PPA – Federal – perpassou a ponto de conter prescrições⁹, de toda trajetória acumulada até então, de como se formulou e/ou poderia se formular um PPA que passasse a adotar medidas estratégicas no plano, desvencilhando-se do modelo clássico de planejamento – rígido, sem a congruência intersetorial, objetivos genéricos, normativo-prescritivo, passivo e com ação separada do plano. Na tentativa de propor uma relação dos principais – não excepcionais – procedimentos de um plano estratégico que extrapole a modelagem planejadora tradicional, contidos numa análise das obras pesquisadas até o momento, com grande contribuição de Pares e Valle (2006), poderia destacar:

⁹ Prescrições percebidas em todo o aprofundamento teórico, mas, principalmente, na perspectiva adotada na obra de Pares e Valle (2006).

Figura 6 - Procedimentos que Viabilizam um Planejamento Governamental Estratégico

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, a partir de Pares e Valle (2006).

Apesar dessas inovações, podem ser encontradas diversas críticas, como as apontadas por Pares e Valle (2006) ao afirmarem que a lei de estabelecimento do PPA acaba por engessar o manejo da gestão do plano ao longo dos quatro anos de vigência, fazendo com que seu papel se reduza a um mero sinalizador dos objetivos do governo. Outro ponto apontado como negativo pelos autores são os crescentes gastos obrigatórios, o que faz com que o orçamento perca um pouco da sua capacidade estratégica situacional, devido ao comprometimento inicial com os gastos. A terceira crítica apontada ao modelo de PPA atual é a de que o Tesouro, por ter que desempenhar sua função e impedir os riscos de não atingir as metas fiscais, age de maneira defensiva, impossibilitando a previsão do fluxo financeiro de forma compatível com o que foi programado. O quarto problema assinalado é a incapacidade do plano de prever ações não orçamentárias, de modo que ele acaba perdendo força devido a essa dificuldade de incorporar as ações que podem significar mudanças na sociedade.

Podemos perceber que o Brasil evoluiu bastante no que diz respeito ao planejamento governamental. Por meio da experiência brasileira, é possível notar que já houve diversas maneiras de planejamento, estratégico ou não, pois o ato de planejar permeia os nossos governos há dezenas de décadas. Fica claro que esse é um reflexo do seu modelo de governo, sendo a “impressão digital” desse governo,

visto que, através dele, podemos notar a identidade e peculiaridades pretendidas por cada um.

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, o plano plurianual passa a ser obrigatório e vinculado à peça orçamentária, trazendo inovações, participação democrática no planejamento e a gestão voltada para resultados, contudo, também traz consigo desafios e peculiaridades, os quais só poderão ser enfrentados por aqueles que reconhecerem as demandas populares e fortalecerem a participação popular.

Atualmente, o PPA encontra-se numa configuração, no que diz respeito ao procedimento de elaboração do plano, pautada em três óticas: 1) Procedimental, representada pela simples demanda constitucional da existência de um plano, sem a devida preocupação com a abrangência e responsabilização do instrumento, portanto, com baixo grau de estratégia procedimental e integração orçamentária estratégica; 2) Técnico-Determinista, com alto nível de influência do orçamento sobre o plano, porém, com baixo grau de densidade macroestratégica, ou seja, preocupação com demais setores além da vinculação orçamentária; e 3) a com Densidade macroestratégica, caracterizada por um alto grau de integração entre plano e orçamento, mas também com alto nível de preocupação macroestratégica, que influencia outras questões, como a responsabilização com resultados, programas com profundidade, participação social *accountability* etc.

Figura 7 - Níveis de Densidade macroestratégica na Elaboração do PPA

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

A partir desta leitura, espera-se que fique claro para o leitor que, durante toda a trajetória do planejamento governamental no Brasil, existiram pontos altos e baixos, Tanto nas entrelinhas desses períodos de instabilidade no macro cenário do país quanto na iminência de se desenvolver um plano capaz de romper com os malefícios que afetavam diretamente o processo de desenvolvimento do país em todos os setores.

A opção pelo planejamento – que envolve as opções pela Unidade e pela Soberania, sem as quais aquele seria impossível – foi, até há pouco tempo, fundamentalmente do tipo inconsciente e ingênuo. Resultava de mudança gradual de atitude do corpo brasileiro e a princípio se exprimiu por atos de intervenção do Estado aparentemente desconexos, sem passado, nem futuro [...]. (PINTO, 1982, p. 8).

Esse resgate se fez necessário principalmente por dois motivos: o primeiro deles é de fundamentação teórica, para avançar com as futuras análises e demonstrar os principais acertos e erros durante o processo de planejamento; o segundo ponto é demonstrar a complexidade do planejamento governamental, dando a devida importância para esse instrumento. Ademais, vale ressaltar que ratamos predominantemente de ações de planejamento na esfera Federal, ou seja, os municípios apresentam peculiaridades ainda mais distintas e complexas e, conseqüentemente, exigem um processo de planejamento estratégico condizente com tal realidade. Dessa forma, cabe aqui instigar o questionamento sobre a atual condição dos municípios, como estão lidando com tal dificuldade, se estão sendo orientados, se existe um devido acompanhamento etc.

2.2 TEORIA EXPLICATIVA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Esta seção será constituída por um trabalho de revisão teórica que visará indagar sobre o conceito de planejamento governamental – no que diz respeito à formulação das estratégias para se elaborar o plano –, identificando inquietações e proposições sobre as formas procedimentais metodológicas para a construção da estratégia no planejamento governamental.

É importante salientar que a aplicação de metodologia de estratégias diretamente relacionadas ao planejamento governamental é um assunto um tanto escasso na literatura, visto que a grande maioria dos trabalhos clássicos sobre estratégia, como, por exemplo, os trabalhos de Henry Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) está predominantemente direcionada ao setor privado e não ao setor público – foco desta pesquisa. “Ou seja, ainda carece de uma perspectiva analítica da formulação e formação de estratégias em governos, em particular, com uma preocupação metodológica à brasileira.” (OLENSCKI et al., 2016, p. 2).

Quando se busca interpretar o conceito de planejamento estratégico, surgem diversas maneiras possíveis de se chegar a uma resposta. Tal multiplicidade interpretativa é ocasionada devido ao alto grau de importância do planejamento estratégico, que deve estar alinhado a distintas realidades, tornando ineficaz pensar nesse conceito como algo simplesmente linear e prescritivo. Henry Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), estudiosos dessa temática, por exemplo, interpretam o planejamento estratégico a partir de cinco atributos (5 P’S): como *plan*, *pattern*, *position*, *perspective* e *ploy*, conforme apresentado na Figura 8.

Martins e Marini (2006, p. 25) consideram a escolha da estratégia como fator determinante para todo e qualquer modelo de gestão de uma organização. Segundo os autores, a estratégia governamental deve necessariamente levar em conta três pontos centrais: 1) Identificação de compromissos para realizar a agenda estratégica governamental; 2) As considerações do marco legal; 3) As condições dos ambientes externo e interno de atuação. Assim, a “[...] reunião desse conjunto de informações permitirá enunciar claramente a estratégia, ao se definirem os macroprocessos (as grandes áreas de atuação) da organização.” (MARTINS; MARINI, 2006, p. 25).

Figura 8 - Atributos do Planejamento Estratégico segundo Mintzberg et al. (2010)

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, a partir de Mintzberg (2010).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) compõem grande parte das contribuições da literatura internacional, que é muito bem referenciada em estudos sobre planejamento estratégico, e através da obra *Safári de Estratégias* (2010), buscaram sintetizar em dez escolas de estratégia, como o conceito evoluiu no decorrer dos anos e quais foram as principais propostas e contribuições de cada uma dessas escolas para o planejamento estratégico e para as organizações. Ainda que os modelos possam, em primeira análise, se distanciar do que é proposto ao pensar em estratégia no setor público, esses conceitos e tal entendimento colaboram para dar a sustentação necessária à continuidade do modelo funil aqui trabalhado.

A seguir, observa-se uma tabela sintetizando a visão principal das dez escolas de estratégia, de forma muito resumida, para que o leitor esteja ciente da perspectiva pela qual Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) ocasionaram uma evolução no pensamento sobre o planejamento estratégico organizacional, partindo de modelos prescritivos para descritivos e, então, um modelo híbrido, por meio da escola de configuração que apresenta uma ótica segundo a qual a estratégia é vista como um processo de constante transformação e adaptação. O intuito dessa tabela autoexplicativa é listar as dez escolas de forma resumida, não nos atendo a uma explicação exaustiva de cada uma delas, já que podem ser estudadas na própria obra

“Safari de Estratégia” que, além de apresentar as dez escolas, proporciona uma leitura diferenciada que realiza uma revisão de todo o campo detalhadamente.

Tabela 2 - Escolas de estratégia na concepção de Mintzberg (2010)

Escolas	Visão de Estratégia	Natureza
Design	como processo de concepção	<u>Prescritiva</u> "Como devem ser formuladas"
Planejamento	como um processo formal	
Posicionamento	como um processo analítico	
Empreendedora	como um processo visionário	<u>Descritiva</u> "Como de fato são formuladas"
Cognitiva	como um processo mental	
Aprendizado	como um processo emergente	
Poder	como um processo de negociação	
Cultural	estratégia como um processo coletivo	
Ambiental	como um processo reativo	
Configuração	como um processo de transformação	<u>Prescritiva</u> + <u>Descritiva</u> "Mudanças estratégicas"

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, a partir de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010).

Carlos Matus, considerado o pai do conceito de Planejamento Estratégico Situacional, oferece uma definição interessante de planejamento:

FH: ¿Qué es planificación? ¿Por qué es tan importante para usted?

CM: Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe. Pero, sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible. (HUERTAS, 1996, p. 4).

O PES é uma das metodologias estratégicas que podem ser visualizadas na ótica do setor público, visto que apresenta situações muito bem vivenciadas na esfera governamental, como, por exemplo, a existência de múltiplos atores com interesses distintos num mesmo objeto, que se situa em um ambiente nada homogêneo.

Propositalmente ou não, a metodologia PES pode ser aplicada nos modelos normativos propostos no item anterior – ver Figura 8 –, tendo em vista que a proposta dos procedimentos presentes na elaboração no PPA analisado por Pares e Valle (2006) está circunstanciada a um ambiente muito semelhante àquele em que o PES é proposto. Dessa forma, é interessante que as mais diversas metodologias estratégicas, sejam aquelas direcionadas diretamente ao setor público ou não, apresentam possibilidades de se pensar a elaboração de um planejamento governamental.

El PES tiene en común con la rama buena de la planificación estratégica corporativa su consideración de varios actores en un juego de conflicto y cooperación. Pero se diferencia de ella en que los actores son partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, empresariales y sindicales. El PES es un método y una teoría de la *Planificación Estratégica Pública*, la más nueva de las ramas de la planificación estratégica. Está diseñado para servir a los dirigentes políticos en el gobierno o en la oposición. Su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro de juego no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social. (HUERTAS, 1996, p. 11).

Tabela 3 - Fases do Planejamento Estratégico Situacional

MOMENTOS	Explicativo	Acúmulo de Conhecimento	Questionamento da situação atual
	Normativo		O que se pretende fazer diante da situação
	Estratégico		Análise de viabilidade
	Tático-operacional	Ação	Implementação

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, baseado em Huertas (1996).

Iida (1993) faz uma analogia para possibilitar um melhor entendimento do PES, de forma mais clara, comparando essa técnica com o teatro:

As diversas realidades são chamadas de cenários. Em cada cenário existe a paisagem e os atores. A paisagem é a parte fixa ou pouco mutável do cenário (como organizações, estruturas e funções que pouco se alteram durante o projeto). Os atores ou jogadores são aqueles que executam as ações ou jogadas. Estas se realizam dentro de certas regras estabelecidas, que podem ser leis, normas, regulamentos, preceitos, costumes, princípios, tradições ou crenças. (IIDA, 1993, p. 116).

A estratégia utilizada na elaboração do PPA possui exigências e técnicas diferentes da tipologia estratégica convencional, dessa maneira, para que os atores responsáveis pelo desenvolvimento do planejamento governamental tenham as capacidades necessárias para tal, é preciso ter dois pontos fundamentais, a base técnica para a execução e elaboração e o apoio político, visto que, segundo Paulo (2010), o planejamento governamental é um exercício essencialmente político. O autor (2010) afirma, ainda, que o PPA foi concebido para assumir a postura de planejamento estratégico, haja vista o caráter e compromisso político assumido, que vai além do mandato político, e considera o PES como base teórica para a elaboração do PPA.

A figura 9 busca demonstrar a dinâmica de construção do PPA segundo Paulo (2010), sendo possível perceber dois blocos, um composto pela dimensão estratégica e outro, pela dimensão tático-operacional.

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, a partir de Pares e Valle (2006).

No entanto, é importante salientar a carência de uma perspectiva analítica de planejamento estratégico governamental aplicado no cenário brasileiro, caracterizado por um perfil altamente heterogêneo, o que nos leva a questionar os modelos de

formulação de estratégias advindos de literaturas referentes a realidades empresariais.

O planejamento governamental estratégico, por si só, apresenta uma série de experiências positivas e negativas, que evidenciam cada vez mais o alto grau de dificuldade e importância de se tratar desse instrumento. Como já observado anteriormente, a literatura tende a apresentar conteúdos sobre a temática majoritariamente na perspectiva Federal, Estadual e, dificilmente, na esfera Municipal. Tal escassez de trabalhos científicos é devida às mais diversas possibilidades, seja pelo universo que os municípios estão inseridos, compreendendo um número muito maior do que as outras duas esferas governamentais, seja pela heterogeneidade, que inviabiliza a aplicação ou o teste de um modelo para diferentes ocasiões.

A formulação de estratégias governamentais na elaboração dos PPAs pode ser analisada sob três perspectivas, que compreendem um *continuum*, conforme apresentado na Figura 2. A perspectiva que apresenta o caráter de densidade macroestratégica – que é o objeto de estudo deste trabalho –, no que se refere à explicação dos métodos utilizados para que se chegasse a esse patamar, tem as mais diversas interpretações possíveis, pois, como já constatado, não se aplica um mesmo procedimento estratégico – mesmo que bem-sucedido – em vários municípios, e espera-se que este tenha o mesmo nível de eficiência e efetividade.

Para obter um modelo analítico de estratégia aplicado em planejamento governamental municipal, há de se analisar caso a caso, ou seja, partindo de modelos normativos descritos e já testados, independentemente da esfera governamental, sendo possível delimitar ao menos sucessos e insucessos, além do processo de aprendizagem organizacional, que oferece condições oportunas para delimitar possíveis procedimentos a serem aplicados na elaboração de PPAs no nível municipal. Contudo, a análise de fato do procedimento estratégico deve ser mensurada e avaliada em estudos de caso em municípios.

Dessa forma, esta pesquisa, ciente das condições mencionadas, selecionou dois municípios que foram classificados como *outliers*, para, então, verificar, nesta experiência empírica, os procedimentos, metodologias, desafios e nós que permitiram ao município preencher essa posição no *continuum*. A teoria explicativa unifica-se à experiência empírica fundamentada na teoria normativa, ou seja, a triangulação escolhida para esta pesquisa nada mais é do que uma estratégia utilizada para realizar

os estudos de caso, através de experiências empíricas, para propor um modelo analítico de planejamento estratégico governamental.

[...] estudos de caso (sobretudo *in loco*) propiciariam o entendimento da formação da estratégia em torno dos PPAs ou para além destes, em outras palavras, permitiriam 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, de movimentos estratégicos frequentes versus acomodação a ditames e processos rígidos envidados pelos PPAs e dificuldades de instruir uma gestão mais estratégica. (OLENSCKI et al., 2016, p. 8).

Com a proposta de modelo analítico de planejamento estratégico governamental municipal, espera-se que, para municípios com perfis semelhantes aos que o estudo abrangeu, seja possível avançar no *continuum*.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Após ter apresentado a operacionalização conceitual sobre as teorias normativas, explicativas e sobre o PPA em si. Nesta seção, será definido o conceito do qual esta pesquisa busca se apropriar quando se refere ao planejamento com densidade macroestratégica.

A utilização da expressão “densidade macroestratégica” vem sendo trabalhada principalmente no contexto de um grupo de pesquisa chamado “Densidade Macroestratégica das Atividades de Planejamento Municipal em Perspectiva Comparada e em Estudos de Caso – um estudo no Estado de São Paulo”, coordenado pelos professores Drs. Antonio Roberto Bono Olenski – professor do curso de Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras, UNESP-Araraquara – e Fernando de Souza Coelho – professor do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Ciências Artes e Humanidades, USP.

Esse grupo tem como principal objetivo compreender o processo de estratégia em governos subnacionais – municipais – sob dois níveis:

1. Estudos Longitudinais: Com o objetivo de analisar as variações nas características dos governos municipais, em termos comparados, servindo de suporte para os estudos de caso com profundidade¹⁰, para analisar o grau de *compliance*¹¹ dos Planos Plurianuais (PPAs). Ou seja, esse primeiro nível pretende trazer conteúdo sobre os municípios a serem analisados e mostrar se correspondem no que diz respeito à execução e qualidade de seus elementos estratégicos, no que se refere a objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras e indicadores de políticas públicas (OLENSCKI et al., 2016).
2. Estudos de caso com profundidade: Segundo Olenski et al. (2016), esse nível de análise do processo de estratégia visa compreender a partir de uma imersão em casos empíricos de municípios que possuem PPAs mais estratégicos¹² - os processos decorrentes da elaboração e vivência do período de construção dos

¹⁰ Esta pesquisa compreende em um estudo de caso com profundidade em dois municípios, Osasco-SP e Niterói-RJ, se enquadrando no segundo nível de análise de estratégia trabalhadas pelo grupo de pesquisa.

¹¹ *Compliance* é um termo que tem como significado estar em conformidade com leis e regulamentos externos e internos.

¹² Esses PPAs estratégicos poderão ser determinados a partir do mapeamento desenvolvido nos estudos longitudinais, que irão apontar os possíveis municípios que possam se destacar, além, é claro, de outras metodologias de identificação desses municípios que são transversais aos estudos longitudinais.

Planos Plurianuais, a partir da cooperação – ou não – entre as instâncias de poder do município; adaptação ou enraizamento das práticas organizacionais de caráter estratégico; utilização – ou não – de instrumentos inovadores que possam auxiliar na implementação de planos táticos de governo.

A relação estabelecida com o termo “densidade macroestratégica” se dá pelo fato de que, atualmente, o principal instrumento estratégico de planejamento que rege um período de gestão – na União, Estados e Municípios – estabelecido pela Constituição Federal de 1988, é o PPA, sendo este o instrumento a que compete responsabilidade de estruturar as políticas públicas e traduzi-las em ações governamentais.

Portanto, cabe ao PPA a função de arquitetar as principais demandas identificadas por outros instrumentos táticos de gestão (Planos Municipais, Planos de Governo, Diagnósticos, Planos Estratégicos...) e, a partir deles, elaborar um plano que contemple as principais metas/objetivos e também vincular a um orçamento, o qual irá reger os próximos quatro anos de gestão do município. A integração entre o plano e o orçamento é que garantirá a reverberação das estratégias, metas e objetivos em ações programáticas do governo em questão.

A figura 10, a seguir, representa o PPA sob a perspectiva de alguns instrumentos que exercem algum tipo de influência – ou não – na construção do Plano Plurianual de um município, como, por exemplo, o Plano de Governo, que detém as principais promessas de campanha, o próprio projeto político e também questões ideológicas que influenciam muito no processo decisório do chefe do Executivo.

Outra influência representada na figura 10 são os planos setoriais, que possuem uma temporalidade muitas vezes superior ao PPA, entre 10 e 20 anos, sendo esses planos os que contêm as principais questões relacionadas aos investimentos e parcerias que o chefe da pasta e sua equipe - quando elaborado um diagnóstico específico – julgam necessários para suprir as principais demandas e atingir as metas e objetivos de determinado setor.

Por fim, o próprio diagnóstico geral ou setorial e o Plano Estratégico – que nem todos os municípios possuem –, que configuram as diretrizes a longo prazo para o município, ou seja, que necessariamente agregará dois ou mais mandatos de gestão e, logo, devem ser levados em consideração para a elaboração dos Planos Setoriais, que deverão estar alinhados ao Plano Estratégico, para que, então, o PPA possa traduzir as ações no decorrer da gestão.

Figura 10 – O PPA sob a perspectiva de influências estruturantes

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

É importante ressaltar que, em níveis de importância, seja na esfera municipal, estadual ou federal, independentemente de qual for o instrumento de planejamento, gestão, controle, monitoramento ou avaliação, todos devem ser analisados numa perspectiva horizontal no que tange à importância que esses instrumentos exercem na administração pública. Ou seja, não estamos afirmando que um instrumento é melhor ou mais completo que o outro; é legítima toda e qualquer forma de planejamento, desde que cumpram de fato o papel de organizar, gerir e fornecer condições para que o município possa se desenvolver racionalmente, contemplando os diversos cenários que existem dentro de sua realidade. Esta pesquisa, portanto, trata do instrumento previsto na Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual.

Este trabalho, por tratar de uma análise do Plano Plurianual sob a ótica da densidade macroestratégica, levará em questão, principalmente, a relação que demais instrumentos possuem com o PPA, ressaltando sua relevância. Contudo, para que um município ou qualquer outra unidade federativa possa operar de forma plena

conforme os preceitos legais – com processos participativos efetivos, transparência e responsabilização, resultando em serviços públicos de qualidade para a população – deve estar munido de planos e demais instrumentos estratégicos de gestão que possam auxiliar com responsabilidade durante todo o período da gestão atual e também das gestões seguintes.

Neste sentido, se refere a um planejamento macroestratégico, mais do que simplesmente estratégico, e que se encerra em ações programáticas táticas. Para fins desta proposta de abordagem metodológica, compreende-se densidade macroestratégica o grau com que: i) se percebam os conteúdos do PPA nas leis e execuções orçamentárias, os quais, também em caso de alterações, sejam explícitos/transparentes e justificados, e ii) o PPA apresente subsídios estratégicos por meio de objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de políticas públicas e de gestão consistentes e claros para as realidades institucionais e temáticas a que ele pertença ou se refira. (OLENSCKI et al., 2016, p. 12).

Ainda no sentido de demonstrar a relevância do PPA como instrumento tático de governo, a figura 11 apresenta uma idealização do processo relacional entre o PPA e a área da Educação de um município como exemplo.

Neste exemplo, encontraremos, de cima para baixo, as principais diretrizes orientadoras que deverão ser traduzidas nos Planos Municipais de Educação (PME) e, conseqüentemente, em ações governamentais. É importante ressaltar, ainda, que mesmo com diretrizes estabelecidas *de cima para baixo*, os municípios possuem suas próprias características e autonomia federativa, logo, as estratégias, metas e objetivos contidos no PME devem ser condizentes com essa realidade.

Dessa forma, outro exemplo que visa trazer essa realidade para o Plano pode ser demonstrado a partir do Projeto Político Pedagógico (PPP), que cada escola deveria realizar, apresentando um diagnóstico profundo da escola e contendo, além das questões pedagógicas, questões operacionais que, muitas vezes, exigem algum tipo de investimento e intervenção da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Sendo assim, a figura tem o objetivo principal de expor o PPA como um fio condutor transversal a basicamente todas as esferas que envolvem um setor, nesse caso, Educação Municipal, ou seja, para que se faça valer e cumprir os objetivos contidos nos PMEs, estes devem agregar e filtrar fatores condicionantes ou metas contidas nos Planos de Governo, Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação, PPP, e por fim, ser traduzidos em funções programáticas para a

implementação da ação governamental através de projetos no decorrer dos 4 anos de gestão.

[...] o PPA é, em tese, um produto estruturante de ações de governo, de alinhamento e sob exame multi-institucionais, o que, evidentemente, impõe dificuldades à formulação estratégica por não se referir exclusivamente a uma organização e sim a uma teia/rede, no mais das vezes, complexa de organizações. Neste sentido, se refere a um planejamento macroestratégico, mais do que simplesmente estratégico, e que se encerra em ações programáticas táticas. (OLENSCKI et al., 2016, p. 6).

Figura 11 – Fluxograma Relacional PME - PPA¹³

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

Essa lógica processual para aprovação de um PPA ou PME pode ser encontrada em outros setores, como Saúde, Assistência Social e demais áreas. Isto é, o PPA, enquanto instrumento tático de governo no período de sua elaboração e no decorrer do período de gestão, transita por todas as áreas em que o município possui algum programa, projeto ou ação.

Tendo apresentado alguns fatores da relevância e importância do PPA, pretende-se, nesta pesquisa, classificar com densidade macroestratégica aqueles PPAs que, a

¹³ Esse fluxograma relacional entre o PME e o PPA, surgiu no âmbito da observação participante do autor, com o objeto empírico enquanto visitava Secretarias de Educação de municípios, para apresentar a lógica funcional entre o PME e o PPA, de forma que as metas e objetivos dos Planos Municipais e Projetos Políticos Pedagógicos pudessem refletir no PPA.

partir de uma análise longitudinal de um *continuum* (vide figura 2), contenham características base/essenciais para tal, as quais, segundo Olenski et al. (2016), são:

1. Acesso Público a Itens documentais.

Desde o surgimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação, os órgãos federativos passaram a ter a obrigatoriedade de prestar contas para a população de todas as informações de interesse público.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. (BRASIL, 2011).

Todavia, mesmo com a vigência dessa Lei, muitos municípios não disponibilizam tais informações, seja pela forma complicada que é disponibilizada - pelos portais de transparência, por exemplo; pela espera exaustiva quando solicitado algum documento; ou pela impossibilidade de interpretar o conteúdo que, na maioria das vezes, está escrito de forma técnica, sem nenhuma preocupação em apresentar os dados de forma a ser compreendida por todos a quem lhes diz respeito, ou seja, toda a população.

Alguns municípios até possuem, em seus sites institucionais, toda a estrutura exigida pelo portal de transparência, porém, não alimentam o portal com os documentos exigidos, conforme exemplificado abaixo com um município selecionado aleatoriamente.

Figura 12 – Portal de Transparência sem documento exigido por Lei

Fonte: Portal de Transparência de Rio Crespo, RO.

Por isso, esse primeiro item se resume ao acesso público a itens documentais, pois somente a partir do mesmo é possível ter acesso aos instrumentos orçamentários (PPA, LOA e LDO) que viabilizarão aos demais itens serem analisados em seguida.

2. Coerência entre Objetivos, Metas e Recursos.

Após ter acesso aos documentos legais, outro item que compreende a definição do conceito é a coerência existente entre objetivos, metas e recursos. Ou seja, em buscas aleatórias, é comum observar PPAs que claramente não exercem um diálogo lógico entre os objetivos, as metas e os recursos disponíveis.

É possível identificar tais incoerências, *a priori*, pela clareza na diferenciação entre objetivos (descrição de onde se pretende chegar ou o que se deseja alcançar) e metas (descrição do que deve ser feito para se atingir determinado objetivo), em que muitos municípios, no momento da elaboração do PPA, cometem falhas. Pela leitura feita dos Planos, é difícil compreender com clareza quais são os objetivos e as metas de cada programa ou projeto.

As três imagens que seguem demonstram um pouco da coerência entre Objetivo, Meta e Recurso no PPA de Niterói 2018-2021¹⁴. É interessante

¹⁴ Caso a resolução das imagens impossibilite a leitura adequada do conteúdo, é possível ter acesso ao PPA na íntegra. Esse documento está no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Niterói e pode ser acessado por qualquer pessoa por meio do link abaixo:

analisar a clareza com a qual o conteúdo é apresentado, de modo que, em uma simples leitura, é possível identificar onde e de que forma pretende-se atingir o objetivo do programa destacado.

Utilizaremos como exemplo o primeiro programa definido no PPA, o “Canal Legislativo”, analisado conforme a estrutura metodológica adotada por Niterói, separada em eixos: Programas por área de resultado; Indicadores por área de resultado e programa e; Detalhamento das ações.

Figura 13 – Programas por área de resultado (PPA Niterói 2018-2021)

3. PROGRAMAS POR ÁREA DE RESULTADO

ÁREA DE RESULTADO	PROGRAMA	OBJETIVO
1 - LEGISLATIVO	0002 - CANAL LEGISLATIVO	Manter o Canal Legislativo
1 - LEGISLATIVO	0003 - TRABALHO LEGISLATIVO	Divulgar os atos oficiais e de gestão da Câmara visando transmitir as sessões plenárias e eventos do Poder Legislativo e disponibilizar informações gerais sobre o trabalho legislativo, inclusive acerca da gestão administrativa e orçamentária.
1 - LEGISLATIVO	0078 - TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO LEGISLATIVA	Manter a população Niteroiense Informada sobre os atos realizados durante as sessões plenárias e sobre a estrutura de toda a Câmara Municipal de Niterói.
1 - LEGISLATIVO	0081 - ESCOLA DA DEMOCRACIA	Permitir aos alunos das Escolas do Município de Niterói, visitar o Legislativo, seus Departamentos e Gabinetes, visando dar conhecimento das obrigações e deveres dos Edis. Sendo recepcionados por um Vereador designado para conduzi-los ao Plenário da Câmara, onde acontecerá uma simulação da Sessão Plenária realizada pelos alunos. Será distribuído uma cartilha com noções de cidadania.
2 - NITERÓI ORGANIZADA E SEGURA	0010 - CIDADE URBANIZADA	Ampliar e conservar a infraestrutura urbana, mantendo a cidade acessível, limpa, iluminada e com equipamentos públicos adequados à saúde, lazer e bem-estar da população.

Fonte: NITERÓI, 2017.

<

http://portais.niteroi.rj.gov.br/portal-da-transparencia/main/outras_informacoes/Or%C3%A7amento> Acessado em: 04/01/2018.

Figura 14 – Indicadores por área de resultado e programa

4. INDICADORES POR ÁREA DE RESULTADO E PROGRAMA

ÁREA DE RESULTADO	PROGRAMA	INDICADOR	METODOLOGIA	UNIDADE	META			
					2018	2019	2020	2021
1 - LEGISLATIVO	0002 - CANAL LEGISLATIVO	Tempo de transmissão total do Canal Legislativo	Horas de transmissão do Canal Legislativo no ano	horas	720	720	720	720
1 - LEGISLATIVO	0003 - TRABALHO LEGISLATIVO	Tempo de transmissão de atividades da Câmara	Horas de transmissão de atividades da Câmara no ano	horas	1.400	1.400	1.400	1.400
1 - LEGISLATIVO	0078 - TRANSPARÊNCIA DO CANAL LEGISLATIVO	Publicação de atos oficiais em jornal e outros meios de comunicação.	nº de atos publicados	unidade	182	200	220	242
1 - LEGISLATIVO	0081 - ESCOLA DA DEMOCRACIA	Número de escolas participantes nas Visitas à Câmara	nº de escolas públicas e privadas participantes	unidade	48	53	55	58
2 - NITERÓI ORGANIZADA E SEGURA	0010 - CIDADE URBANIZADA	Percentual de reciclagem de resíduos sólidos	(Número total, em toneladas, de resíduos sólidos urbanos reciclados / número total, em toneladas, de resíduos sólidos urbanos gerado pelo município (x 100)	%	1,25	2,50	3,00	3,75

Fonte: NITERÓI, 2017.

Figura 15 – Detalhamento das ações

5. DETALHAMENTO DAS AÇÕES

ÁREA DE RESULTADO (NOI)	PROGRAMA	OBJETIVO	UNIDADE RESPONSÁVEL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	TIPO	PRODUTO	UN.	META FÍSICA 2018	CUSTO ESTIMADO 2018	META FÍSICA 2019	CUSTO ESTIMADO 2019	META FÍSICA 2020	CUSTO ESTIMADO 2020	META FÍSICA 2021	CUSTO ESTIMADO 2021
1 - LEGISLATIVO	0002 - CANAL LEGISLATIVO	Manter o Canal Legislativo.	CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI	Manutenção do Canal Legislativo	A	Canal Legislativo Mantido	%	100	100.000	100	107.000	100	114.490	100	112.705
1 - LEGISLATIVO	0003 - TRABALHO LEGISLATIVO	Divulgar os atos oficiais e de gestão da Câmara visando transmitir as sessões plenárias e eventos do Poder Legislativo e disponibilizar informações gerais sobre o trabalho legislativo, inclusive acerca da gestão administrativa e organizacional.	CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI	Divulgação do Trabalho Legislativo	A	Canal Legislativo Mantido	%	100	178.800	100	185.966	100	196.969	100	212.912
1 - LEGISLATIVO	0078 - TRANSPARÊNCIA DO CANAL LEGISLATIVO	Manter a população Niteroiense informada sobre os atos realizados durante as sessões plenárias e sobre a administração da Câmara e do Poder Legislativo.	CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI	Transparência do Canal Legislativo	A	Canal Legislativo Transparente	%	100	200.000	100	214.000	100	228.980	100	224.939

Fonte: NITERÓI, 2017.

Com relação aos recursos, compreende-se tanto os recursos financeiros quanto os recursos humanos e tecnológicos. O ponto principal para a elaboração de um programa no PPA é a definição clara de qual será a fonte do recurso financeiro pelo qual se está propondo um novo programa, projeto ou ação. E também, quais são os demais recursos a serem utilizados para a viabilização e alcance das metas do objetivo principal.

[...] um ponto-chave para a elaboração de estratégias diz respeito aos recursos empregados (financeiros, humanos e tecnológicos). Verificar junto às instituições centrais a concepção e eventuais rearranjos dos recursos empregados aos programas estabelecidos no PPA pode fornecer subsídios indicativos para o entendimento da profundidade e da constância com que os programas passam por monitoramento e reavaliações. (OLENSCKI et al., 2016, p. 12).

Por fim, um fator crucial e que será visto na próxima seção de maneira mais detalhada, compondo o corpo das categorias analíticas de PPAs com densidade macroestratégica, são os diagnósticos setoriais e gerais, que, neste caso, pressupõem uma coerência entre objetivos, metas e recursos.

Na etapa de elaboração do Diagnóstico, são necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, cobrindo as diversas temáticas da realidade. É preciso um retrato amplo e detalhado da situação vivenciada pela população para orientar, posteriormente, as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a implementar, as estratégias e ações a desenvolver. Trata-se de caracterizar o Marco Zero, a partir do qual se poderá avaliar se o programa está provocando as mudanças desejáveis. (ANTICO; JANNUZZI, 2006, p. 4).

Esse argumento se coloca pelo fato de que, uma vez que um município possui um diagnóstico preciso para cada área de atuação das políticas públicas locais, alinhadas ao projeto político e outros instrumentos táticos, é possível determinar com maior precisão quais são os objetivos (onde se pretende chegar), as metas (o que é preciso fazer e como fazer para atingir o objetivo) e os recursos que serão necessários para isso.

3. Consistência em Ações Governamentais e de seus Indicadores;

No decorrer da definição dos três itens apresentados até então, pode-se perceber uma espécie de pré-requisito para se chegar ao próximo, e de fato, isso não é uma coincidência, visto que nenhum dos itens elencados – como fatores que fundamentam o conceito de densidade macroestratégica – é autônomo e isolado, mas corresponde a um processo *continuum* que pode indicar um PPA como estratégico ou não.

A consistência das ações governamentais em PPAs é, antes de mais nada, uma consequência da coerência entre objetivos, metas e recursos. Ou seja, um programa que tenha objetivos, metas e indicadores bem definidos, por meio de diagnósticos que representem a realidade da situação a que se pretende desenvolver uma ação, logrará de ações fundamentadas e com profundidade.

A afirmação acima pode ser feita a partir da análise do PPA como um *continuum*, conforme proposto na Figura 2, em que uma das diferenciações

entre um PPA procedimental do estratégico é a profundidade dos programas no que se refere à percepção das nuances que existem em torno do programa, sua análise em base territorial e no sentido que os objetivos e metas exercem com o orçamento previsto, que será o próximo item a ser apresentado.

A lógica de acompanhamento de programas requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de específicos, sensíveis e periódicos, permitam monitorar a implementação processual do programa na lógica insumo-processo-resultado-impacto. São necessários indicadores que permitam monitorar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou sub-projeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas. (ANTICO; JANNUZZI, 2006, p. 16).

Para que uma ação governamental possa ser de fato consistente, idealmente essa ação deve ser constituída de uma série de fatores – tomemos como exemplo os itens anteriores correspondentes à definição de densidade macroestratégica – importantes para assumir tal consistência.

Dentre esses fatores, a utilização adequada e precisa de indicadores de processo, resultado e impacto fornece subsídios imprescindíveis em todos os ciclos de formulação e avaliação de política pública (Diagnóstico, formulação, implementação e Avaliação) Antico e Jannuzzi (2006) para que uma ação governamental tenha resultados concretos.

4. Alinhamento entre PPA e Orçamento (LDO e LOA).

Por fim, mas com o mesmo nível de importância, o alinhamento entre PPA e orçamento (LDO e LOA) é o que garantirá a concretização e execução de todo esforço dedicado durante a elaboração.

Nesta etapa, uma vez que o PPA tenha passado por um diagnóstico, desenvolvido programas com profundidade e coerência, indicadores de resultado e impacto, é necessário que se reverbere em ações programáticas alinhadas ao orçamento que regerá os quatro anos de gestão do município.

Essas ações programáticas devem ser claramente identificadas no PPA, indicando exatamente qual fonte o recurso irá disponibilizar, e ano a ano, através da LOA, devem ser apontados quais programas devem ser executados no ano corrente e quais serão os orçamentos disponíveis para tal.

Em outras palavras, cada programa/projeto/ação necessita estar alinhado/vinculado a um orçamento, tornando o plano um instrumento estratégico.

O planejamento estratégico e de longo prazo e a programação orçamentária articulados ao PPA são abordagens necessárias e efetivas ao planejamento, desde que esses horizontes estejam combinados com base em uma carteira de projetos estruturantes. Com essa associação o orçamento adquire caráter estratégico, uma vez que alicerçado em horizontes de planejamento compatíveis com a natureza plurianual das mudanças, com o prazo de maturação dos projetos e, particularmente, com a necessidade de gerenciar o risco de incertezas crescentes. (PARES; VALLE, 2006, p. 246).

A integração entre plano e orçamento possibilitou para o sistema de planejamento uma perspectiva em que a prioridade dos programas contidos no PPA está claramente focada em um objetivo que possa ser mensurável e atingido.

Esse nexo entre o curto e o médio prazos da ação governamental introduziu também nova forma de tratamento dos objetivos estratégicos no PPA. Se todo programa é a definição de prioridade, objetivada e mensurável por indicadores os objetivos estratégicos só podem manifestar-se mediante a priorização e alocação de recursos financeiros e outros meios de alguns programas em relação aos demais. A expressão do estratégico no PPA e seus desdobramentos nos orçamentos são assegurados por processo de alocação estratégica *ex ante*, definida no plano e perseguida paulatinamente nos orçamentos previstos a cada ano. (PARES; VALLE, 2006, p. 246).

A Figura 16, elaborada por Pares e Valle (2006), tem como objetivo demonstrar o horizonte temporal e programático do Planejamento no Governo Federal, que tem como programas estruturantes o PPA e as estratégias para o desenvolvimento em base territorial, tendo como exemplo os Planos Nacionais de Educação, Resíduos Sólidos, que apresentam diretrizes a serem atingidas no decorrer de *n* anos previstos no plano – de 8 a 20 anos, segundo a figura 16 – e, por fim, os orçamentos anuais traduzidos em programas e ações, que, conforme mostra a figura, estão contidos nos programas estruturantes.

Ainda, de acordo com Garces e Silveira (2002), a gestão pública orientada pela disciplina fiscal, através da integração entre plano e orçamento, cria condições favoráveis para se pensar na sustentabilidade fiscal a longo prazo, demonstrando

novamente a necessidade e importância do alinhamento entre plano e orçamento no planejamento governamental.

Figura 16 – Horizonte de Planejamento

Fonte: PARES; VALLE, 2006, p. 246.

A relação direta entre o PPA e o termo de densidade macro estratégica poderia ser resumida no momento em que é possível perceber que o conjunto de decisões que comporão um programa ou uma política é tomado com base em evidências previamente diagnosticadas e que contenham em sua essência fundamentos empíricos e teóricos.

Portanto, essa seção foi fundamental para identificar quais são os principais eixos estruturantes que definem o conceito de densidade macroestratégica no planejamento governamental em nível municipal, segundo estudos apresentados por Olenscki et al. (2016).

Todavia, é importante fazer a ressalva de que esse termo, assim como o próprio conceito de planejamento, não é estático. Ou seja, é possível que surjam outros elementos que efetivamente contribuam para o aperfeiçoamento desse termo e do próprio processo metodológico de planejamento governamental com densidade.

No capítulo 5, sobre a análise dos resultados, serão expostas as categorias analíticas que foram utilizadas para realizar o estudo de caso com profundidade nos municípios de Osasco-SP e Niterói-RJ, bem como uma explicação detalhada sobre o que são cada uma delas. Tais categorias não tiveram apenas como base estruturante

os eixos definidores da densidade macroestratégica, mas também uma série de entrevistas semiestruturadas com atores-chave que trouxeram subsídios importantíssimos para definir possíveis categorias que indiquem um PPA com densidade macroestratégica e, por conseguinte, municípios *outliers* em planejamento governamental.

Espera-se, assim, que o surgimento e experimentação das categorias aplicadas aos casos contribuam ainda mais para o constante aperfeiçoamento do conceito estudado neste trabalho.

Figura 17 – Síntese do Referencial teórico

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018, baseado em Olenski et.al (2017)

4. METODOLOGIA DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO

A configuração metodológica do presente trabalho será construída a partir de uma pesquisa qualitativa, na qual se pretende harmonizar pesquisa bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e análise documental.

Não obstante, este trabalho também considerou um processo metodológico para a escolha dos municípios que serão os objetos empíricos de análise. Tal processo de seleção de municípios levou em conta aspectos e dados obtidos através de um grupo de pesquisa que estuda a Densidade Macroestratégica das Atividades de Planejamento Municipal em Perspectiva Comparada e em Estudos de Caso – um estudo no Estado de São Paulo¹⁵, assim como casos de sucesso no campo da gestão pública, que ganharam notoriedade nos últimos anos por meio de publicações em congressos, simpósios e colóquios na área da Administração Pública. Os municípios escolhidos e seus respectivos processos de escolha serão trabalhados no capítulo 4, referente à apresentação e análise dos casos.

4.1 MÉTODOS APLICADOS NA PESQUISA

A metodologia de pesquisa se proposta foi baseada em entrevistas semiestruturadas; análise documental e observação participante, que serão melhor explicadas a seguir.

4.1.1 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

As entrevistas que compõem parte da metodologia serão aplicadas em atores que foram chave na elaboração e efetivação dos Planos Plurianuais dos municípios *outliers* analisados.

A escolha pelo formato de entrevistas semiestruturadas se deu pela necessidade e exigência deste trabalho de se coletar as experiências empíricas de pessoas que fizeram parte do processo de elaboração dos PPAs, assim como de sua implementação. Portanto, foi desenvolvido um questionário, contendo uma série de

¹⁵ O Projeto de Pesquisa ora apresentado refere-se ao plano de trabalho para o biênio 2015-2016. Trata-se de um projeto de pesquisa derivado do curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas, na disciplina de Planejamento e Orçamento no Setor Público (ACH3506) e co-realizado com o Prof. Dr. Antonio Roberto B. Olenscki, que ministra disciplina similar no curso de graduação de Administração Pública da FCLar-UNESP. (COELHO, 2014).

questões que possam indicar o contexto no qual foi elaborado o PPA, as principais dificuldades, desafios, pontos cruciais, necessidades etc.

Esse formato pede também uma formulação flexível das questões, cuja sequência e minuciosidade ficarão por conta do discurso dos sujeitos e da dinâmica que flui naturalmente no momento em que entrevistador e entrevistado se defrontam e partilham uma conversa permeada de perguntas abertas, destinadas a "evocar ou suscitar" uma verbalização que expresse o modo de pensar ou de agir das pessoas face aos temas focalizados, surgindo então a oportunidade de investigar crenças, sentimentos, valores, razões e motivos que se fazem acompanhar de fatos e comportamentos, numa captação, na íntegra, da fala dos sujeitos. (ALVES; SILVA. 1992, p. 64).

O critério de seleção dos entrevistados foi pautado, primeiramente, na escolha dos municípios *outliers* – estabelecidos ao longo de uma série de medidas de aproximação com o objeto empírico, a partir da triangulação entre referencial bibliográfico; posteriormente, na análise documental e entrevista com especialistas ¹⁶– em seguida, será realizado um mapeamento dos atores-chave dos respectivos municípios pré-selecionados, examinando o grau de envolvimento do ator frente às ações referentes à elaboração e execução do PPA municipal; e por último, na aplicação da entrevista semiestruturada.

A análise preliminar diante das entrevistas realizadas foi efetuada por meio do uso de *Templates*, modelo apresentado por King, Cassell e Symon (2004) na obra *Using Templates in the Thematic Analysis of Text*. A decisão para utilizar esse modelo de avaliação é baseada, principalmente, no fato de ser mais adequado aos resultados a que se pretende chegar, por meio de uma análise de múltiplas perspectivas que existem de um mesmo fato, contudo abordando esse fenômeno por diferentes perspectivas – municípios de diferentes portes; diferentes períodos; atores com cargos distintos dentro de um contexto específico: elaboração do PPA como instrumento estratégico de gestão pública.

A utilização dos *templates* também se dá devido a ser uma técnica facilmente conciliável à triangulação adotada nesta pesquisa, de trabalhar a pesquisa bibliográfica, o exame documental e entrevistas empíricas, permitindo maior flexibilidade para adequar os *templates* de análise às necessidades que possam surgir no decorrer da coleta de dados e das transcrições das entrevistas.

¹⁶ O detalhamento completo da escolha dos municípios será feito no capítulo 4.

Template analysis may also be preferred by those who are not inimical to the assumptions of grounded theory, but find it too prescriptive in that it specifies procedures for data gathering and analysis that must be followed (Strauss and Corbin, 1990). In contrast, template analysis is, on the whole a more flexible technique with fewer specified procedures, permitting researchers to tailor it to match their own requirements. (KING; CASSELL; SYMON, 2004, p. 257).

A elaboração do questionário está fundamentada em questões que emergiram de toda a pesquisa bibliográfica previamente estabelecida, assim como de experiências empíricas de casos de sucesso, cartilhas do governo federal e das categorias que definem um PPA com Densidade macroestratégica. Esse acúmulo de informações interpretadas foi essencial para a definição de questões-chave no entendimento da relação que os atores tiveram com o instrumento de planejamento investigado, suas motivações e de que forma se constituiu tal processo.

No anexo 1 é possível encontrar o roteiro de pesquisa utilizado para a entrevista dos atores.

4.1.2 ANÁLISE DOCUMENTAL

Será realizada também, uma análise documental, que irá variar dependendo da disponibilidade e do material utilizado em cada um dos casos avaliados, podendo abranger desde o próprio documento legal que visa ao PPA, como atas de reunião, projetos de lei, relatórios etc.

A análise de conteúdo seguirá os preceitos definidos por Bardin (2011), os quais são definidos em: 1) pré-análise; 2) exploração do material e; 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise será caracterizada pela escolha dos documentos e pela sistematização das principais ideias que servirão de sustentação para a análise final dos documentos (Bardin 2011). Portanto, “A pré-análise tem por objetivo a organização, embora ela própria seja composta por atividades não estruturadas, “abertas”: por oposição à exploração sistemática dos documentos.” (Bardin, 2011, p. 124).

Esse momento da sistematização é fundamental, pois será a linha condutora para que ocorra a devida convergência entre o empírico, o teórico e os objetivos que se deseja atingir.

O momento de sistematização é pois um movimento constante, em várias direções: das questões para a realidade, desta para a abordagem conceitual, da literatura para os dados, se repetindo e entrecruzando até que a análise atinja pontos de "desenho significativo de um quadro", multifacetado sim, mas passível de visões compreensíveis. (ALVES; SILVA, 1992, p. 65).

Em seguida, será “[...] a fase de análise propriamente dita não é mais do que a aplicação sistemática das decisões tomadas.” (BARDIN, 2011, p. 131), e finalmente, o tratamento dos resultados, que é nada mais que a interpretação e a síntese de todos os dados obtidos nas fases anteriores.

A finalidade da análise documental é possibilitar trabalhar com base em materiais que possam confirmar, negar ou sustentar os relatos apresentados por cada um dos atores, a partir de suas experiências. Dessa forma, a contribuição será ainda maior, visto que será possível evidenciar pontos tratados nas entrevistas através de materiais/documentos que demonstrem o caminho tomado durante todo o objeto de estudo.

Dentre artigos, notícias e relatos, os principais documentos aqui analisados serão o próprio plano plurianual, planos setoriais (educação, assistência social, saúde, transporte, turismo, entre outros), plano estratégico (quando existir), programa de metas (quando existir), relatórios e projetos.

4.1.3 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

Além da utilização da análise documental e de entrevistas semiestruturadas com atores-chave que participaram do processo de elaboração do PPA e de diversas áreas do planejamento governamental em si, foi empregada, nesta pesquisa, também uma proposta de observação participante na busca por subsídios que pudessem nos aproximar de fato do objeto empírico estudado, o PPA.

A observação participante refere-se, portanto, a uma situação de pesquisa onde observador e observados encontram-se numa relação face a face, e onde o processo da coleta de dados se dá no próprio ambiente natural de vida dos observados, que passam a ser vistos não mais como objetos de pesquisa, mas como sujeitos que interagem em um dado projeto de estudos. A vivência dessas situações pode proporcionar maiores angústias no pesquisador, comparativamente às outras metodologias de pesquisa, uma vez que a interação face a face continuada acarreta, em tese, maiores dificuldades e obstáculos comportamentais a serem transpostos. Ao resgate da subjetividade,

pela inserção do pesquisador numa relação direta e pessoal com o observado, corresponde a abertura para a emoção, o sentimento e o inesperado. (SERVA; JAIME JÚNIOR, 1995, p. 69).

Assim, como Serva e Jaime Júnior (1995) apresentam em sua pesquisa, a vivência do pesquisador e sua relação direta com o objeto a ser observado colabora para que o aquele possa perceber fatores que, muitas vezes, são exógenos muito importantes e que podem ter ficado fora das análises feitas até então.

A observação participante presente nesta pesquisa teve como objetivo principal aproximar o autor do objeto empírico, sem a necessidade de ser sobre os municípios aqui analisados.

A temática sobre planejamento municipal e PPA é ainda pouco explorada no meio acadêmico, e por mais que possam existir diversas pesquisas de estudo de múltiplos casos como essa, é importante que o pesquisador tenha conhecimento de que, para cada município, existe uma realidade diferente e que, certamente, fornece subsídios interessantes e importantes para acerrar a proposta de desenvolvimento de um modelo analítico de PPAs com densidade macroestratégica.

Baseado nessa afirmação, no ano de 2017, o autor teve a oportunidade de se aproximar do debate sobre PPAs municipais, obtendo, com isso, muito aprendizado. Paralelamente à vida de pesquisador, o autor atuou em uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) chamada Oficina Municipal¹⁷, que é uma escola de cidadania e gestão pública.

Essa rica experiência profissional o colocou diante de diversas realidades municipais, no Estado de São Paulo, Bahia e Pernambuco. As atividades ali trabalhadas aproximaram-no da temática de planejamento governamental por ser exatamente o ano (2017) em que todos os municípios estiveram elaborando os seus PPAs. Tal experiência foi fundamental para perceber o dado intuitivo de que a grande maioria dos municípios, de fato, não possui ou elabora um PPA que seja estratégico, nem cumpre uma função de planejamento governamental, ou seja, são procedimentais.

Essa constatação pode ter diversos fatores causais, como ausência ou insuficiência de capacidades estatais que deem conta de um planejamento mais

¹⁷ Mais informações em Oficina Municipal: Escola de Cidadania e Gestão Pública: <http://www.oficinamunicipal.org.br/>.

denso; um cenário político desfavorável que afeta diretamente questões de continuidade entre uma gestão e outra; instabilidade de gestão por conta de escândalos políticos; equipe técnica insuficiente perante o tamanho do município, e uma série de outras questões.

Logo, é importante ressaltar que tais experiências foram fundamentais para endossar ainda mais as análises dos objetos que serão estudados nesta pesquisa.

Figura 18 – Processo Metodológico da Pesquisa

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

4.2 OBJETO EMPÍRICO: APRESENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS OUTLIERS

A escolha de Niterói e Osasco como municípios *outliers*, ou seja, que se diferenciam em alguma maneira no que tange ao planejamento governamental, se deu a partir de alguns fatores que os destacam entre a grande maioria dos municípios.

Primeiramente, devido ao fato de ambos os municípios pertencerem, respectivamente, às regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, e por terem grande expressão, dadas, principalmente, as questões de dinamização econômica e a concentração de população, em que, além de serem semelhantes, estão entre os seis maiores municípios dos respectivos Estados.

Por mais uma vez, tanto Niterói quanto Osasco apresentaram inovações gerenciais nas agendas prioritárias de seus governos, como, por exemplo, a criação de uma Secretaria específica na área do Planejamento, a SEPLAG Niterói (Secretaria de Planejamento, Modernização, da Gestão e Controle) e a SEPLAG Osasco (Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão), evidenciando minimamente uma

preocupação com as questões voltadas às áreas de planejamento, gestão, controle e monitoramento de políticas públicas.

Segundo Ortiz e Medeiros (2015, p. 6), “[...] a aprovação da linha de financiamento do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) [...]” tem como objetivo apoiar projetos de modernização da gestão municipal, ou seja, mais uma evidência de prioridade na agenda governamental ao olhar para o planejamento.

Outro aspecto em que os dois municípios se assemelham, e que atenua o distanciamento de muitos outros municípios, foi a implementação da gestão orientada para resultado.

Tomando os fatores apresentados anteriormente como ponto de partida para um aprofundamento nas experiências das respectivas cidades, realizadas no decorrer do período monográfico, foram surgindo outras questões que robusteceram a classificação de municípios *outliers*.

Diversas informações advindas de atores internos das equipes que participaram do processo de elaboração dos respectivos PPAs evidenciaram ainda mais a afirmação de serem municípios que levaram a questão do planejamento a outro patamar. Essa investigação sobre os atores e em busca de mais informações que pudessem de fato subsidiar com mais consistência a alegação de serem *outliers* se mostrou a partir do surgimento de diversos artigos, teses, dissertações e pesquisas apresentadas em colóquios, congressos e demais eventos na área da gestão pública e do campo de Públicas, em que fora relatada a experiência dos municípios com o planejamento.

Outro fato muito interessante foi a oferta de vagas para especialista/analista de políticas públicas, o que, à primeira vista, demonstra uma preocupação em se ter uma equipe técnica especialista, logo, com possíveis condições de se obter uma nova ótica interna dos processos de gestão das SEPLAGs.

Por fim, outro ponto fundamental foi a forte presença de egressos de cursos do Campo de Públicas para cargos estratégicos em Niterói e Osasco.

A presente pesquisa – ao final das análises de casos fundamentadas nas categorias desenvolvidas com base nos preceitos de densidade – apresenta indícios de que, de fato, esses municípios são considerados como *outliers* em planejamento, no que se refere à densidade macroestratégica.

4.2.1 OSASCO, SP

O município de Osasco está inserido na Sub-Região Noroeste da Região Metropolitana de São Paulo, tendo sido originado como um bairro da capital paulista, por isso, a proximidade com tal cidade pelas regiões norte e leste. Atualmente, o município compreende um PIB (Produto Interno Bruto) de 39,2 bilhões de reais, sendo a quarta maior economia do Estado, segundo Mancini, Guerra e Cazzuni (2015).

Com o aumento das demandas sociais e as necessidades de adaptações administrativas, inovações e respostas diretas a tais demandas, que vinham como tentativa de dar continuidade a duas gestões passadas bem sucedidas, de acordo com Mancini, Guerra e Cazzuni (2015), e que de fato se tornam cada dia mais complexas, o município de Osasco, no ano de 2013, adotou uma medida de planejamento estratégico que orientasse a gestão para resultados, configurando uma tentativa de modernizar o modelo tradicional de planejamento utilizado por grande parte dos municípios.

Na construção do PPA 2014-2017, definiu-se 32 objetivos, distribuídos em 11 eixos, nomeados pelas principais áreas de governo, medidos por indicadores com metas anualmente pactuadas e concretizados por meio de iniciativas estratégicas responsáveis por elevar o patamar dos serviços públicos oferecidos e aumentar a qualidade de vida da população. (MANCINI; GUERRA; CAZZUNI, 2015, p. 2).

Para a aplicação e implementação desse modelo de planejamento estratégico orientado para a gestão por resultados, o município criou uma Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG/Osasco).

O município de Osasco, como a grande maioria dos municípios brasileiros, é intensamente caracterizado pela complexidade que engloba sua relação com a sociedade, a política e a economia. Contudo, alguns municípios apresentam iniciativas que buscam tentar, de alguma forma, alterar o *status quo* dessa infeliz realidade municipal, que é o caso de Osasco.

Osasco é um município de muitos recursos e de muitos problemas – sua marca é a complexidade. O governo eleito para administrar a cidade no período de 2013 – 2016, para um terceiro mandato liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), decidiu avançar a partir das inovações anteriores e enfrentar uma agenda de transformação da gestão pública. Elevou o tema da gestão à primeira importância, ao articulá-lo ao planejamento em uma nova secretaria municipal. Decidiu, assim, recorrer à modernização da gestão como ferramenta para alcançar mais e melhores resultados nas ações. E, ao mesmo tempo enfrentar resistências e dificuldades inerentes à mudança de métodos de trabalho, de culturas enraizadas, de micropoderes instalados – internamente à máquina municipal. (PACHECO Apud GUERRA et al., 2015, p. 15).

4.2.2 NITERÓI, RJ.

Niterói é o município que possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Rio de Janeiro e, em seu histórico, já teve o encargo de capital estadual fluminense. Segundo dados do IBGE (2010), o município ocupa a quinta colocação entre os maiores PIB do Estado, sendo o 45º município mais rico do país. Além disso, é muito conhecido pelo seu cartão postal: a Ponte Presidente Costa e Silva, popularmente denominada Ponte Rio- Niterói, com 13,29 km de comprimento.

Em ambos os municípios – Osasco e Niterói –, é possível evidenciar certas semelhanças, como, por exemplo, no que diz respeito às suas características demográficas, já que ambas se localizam na região metropolitana de São Paulo e do Rio de Janeiro, e também pela criação de uma SEPLAG.

Outra característica relevante se refere à filiação partidária presente no momento em que ambos os municípios deram início ao processo de modernização municipal a partir da implementação de modelos gerenciais sob a ótica do planejamento estratégico orientado para a gestão por resultados, feita através do PT (Partido dos Trabalhadores).

A SEPLAG Niterói originou-se a partir da Controladoria Geral do Município, responsável na gestão anterior por auxiliar a tomada de decisões e realizar o controle com foco na contabilidade da Prefeitura, além de zelar pelo planejamento municipal no que diz respeito ao cumprimento das exigências legais relativas ao ciclo orçamentário – criação do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O propósito com a criação da SEPLAG Niterói na municipalidade foi o de incorporar funções para além do controle que permitissem foco em novos atributos nas áreas de planejamento estratégico e modernização da gestão.

A grande motivação para a criação desta institucionalidade no município de Niterói deveu-se à grave crise fiscal herdada da gestão anterior. (ORTIZ; e MEDEIROS, 2015, p. 14).

É possível evidenciar, a partir dessa breve caracterização dos municípios, a sólida presença de uma secretaria orientadora dos processos de planejamento estratégico e da gestão de políticas públicas, que, conforme Ortiz e Medeiros (2015), atua “[...] no fortalecimento institucional dos diferentes órgãos, na promoção do ajuste fiscal e na busca de boas práticas de modernização administrativa.”.

Tabela 4 – Niterói e Osasco.

	NITERÓI	OSASCO
Partido atual	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Podemos (PODE)
Região	Metropolitana do Rio de Janeiro	Metropolitana de São Paulo
Anos	444	55
Distância da capital em km	15	15,5
Área da Unidade Territorial (km²)	133,919	64,954
Densidade demográfica 2010 (hab/km²)	3.640,80	10.264,80
População Estimada IBGE (2017)	499.028	697.886

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 CATEGORIAS ANALÍTICAS DA DENSIDADE MACROESTRATÉGICA

Esta seção será composta pela apresentação da proposta de categorias que emergiram a partir da conceituação do termo densidade macroestratégica, e que foram base para:

- a. Identificação dos municípios outliers;
- b. Análise dos municípios outliers;
- c. Proposição de um modelo analítico de PPAs com densidade macroestratégica.

Esta etapa tem como objetivo apresentar a abordagem metodológica do processo de definição das categorias analíticas utilizadas como base estrutural fundamental para identificar o processo de estratégia em governos municipais. Tal definição se deu, primeiramente, por meio da própria concepção de Densidade macroestratégica aplicada na delimitação dos municípios *outliers* que são parte do objeto de análise deste trabalho.

A definição das categorias analíticas também servirá como fio condutor entre o conceito de densidade e a classificação de municípios *outliers*, ou seja, quais foram as categorias base para a identificação desses municípios; de que forma é possível identifica-las no processo de elaboração dos PPAs; e se essas categorias reverberam, de fato, em um planejamento estratégico governamental num patamar elevado em relação às demais experiências em nível subnacional.

O modelo da triangulação metodológica adotado para esta revisão convergiu no diálogo entre as literaturas de planejamento e estratégia com o empírico constatado nas entrevistas dos casos analisados.

A criação das categorias que serão apresentadas a seguir foi constituída a partir de bases teóricas sobre estratégia e planejamento governamental, principalmente em literaturas sobre experiências brasileiras, no que se refere ao PPA como instrumento de planejamento.

Em vista disso, fragmentos de experiências relatadas, principalmente, em nível federal - e estadual - foram levados em consideração, haja vista a trajetória em planejamento governamental que culminou em uma série de êxitos e fracassos,

podendo indicar, de alguma forma, alguns caminhos possíveis de serem replicados e readaptados à realidade municipal.

Tais informações podem ser identificadas na revisão da literatura no capítulo 2, no qual é possível evidenciar indícios de algumas categorias que serão apresentadas nesta seção, e que foram de alguma maneira tratadas em obras como Pares e Valle (2006), Almeida (2006), Friedman (2006), Motta e Moreira (2007) e Olenscki et al. (2016).

A metodologia utilizada para a definição e análise das categorias foi a seguinte:

1. Identificação de quatro grandes eixos que compreendem o conceito de densidade macroestratégica:
 - a) Acesso Público e Itens Documentais;
 - b) Coerência entre Objetivos, Metas e Recursos;
 - c) Consistência das Ações Governamentais e de seus Indicadores;
 - d) Alinhamento entre PPA e Orçamento (LDO e LOA).
2. Identificação de cada categoria dentro de uma Dimensão.

Nesse item, é interessante analisar que algumas categorias são transversais à sua dimensão, ou seja, fazem parte de uma ou mais dimensões. Não seria uma novidade, e novamente ressalta a afirmação já feita neste trabalho de que os fatores que envolvem toda a concepção de gestão pública, relacionados entre si, devem dialogar de algum modo.

A transversalidade das categorias é apenas uma demonstração de que, para um planejamento com densidade macroestratégica de fato funcionar, deve haver, anteriormente, um diálogo entre todas as partes, desde as secretarias até o corpo técnico, fatores analisados e uma série de questões;

3. Descrição das categorias:

Nesse item, é o momento em que é descrita a categoria, ou seja, como ela surgiu e onde é possível verificar sua presença – nas entrevistas, nos documentos, nas ações.

4. Avaliação das categorias:

Analisar em que medida o município atende ou não à categoria em questão.

5. Ponderações sobre as categorias:

Com a intenção de qualificar as categorias de forma a não cair na subjetividade, estabeleceu-se uma valoração, pois, como se trata de uma análise qualitativa em que

se analisa o nível de estratégia em um governo, é interessante estabelecer uma valoração que possa facilitar a visualização das análises.

Mesmo com a valoração, a análise continua sendo qualitativa, dado que a valoração não tem o objetivo de medir ou aferir, mas apenas de tornar mais evidente a presença ou ausência das categorias analíticas em cada município.

Essa prática é uma forma de qualificar minimamente as ponderações sobre as categorias, de modo que a análise qualitativa aqui proposta não fique tão abstrata ao final da pesquisa, quando for apresentado o panorama geral da densidade macroestratégica dos municípios em análise.

É importante ressaltar que este trabalho não tem como finalidade fazer uma análise quantitativa, mas, sim, qualitativa, em que se propõem categorias fundamentadas na concepção de densidade, para esboçar um modelo analítico de PPA com densidade.

Espera-se, portanto, que tal análise qualitativa e a sugestão de tal ponderação a partir de valorações numéricas possam ser temáticas trabalhadas em pesquisas futuras.

Tabela 5 – Valoração

Valoração	Descrição
Fraco	Não atende a nenhuma especificação proposta nas definições das categorias
Regular	Percebe-se indícios de algumas categorias, sem necessariamente terem sido aplicadas na sua totalidade.
Bom	Verifica-se a presença das categorias ao longo do processo, mas com necessidade de maior intensificação.
Muito bom	As categorias existem em sua totalidade, e cumprem sua função.

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

Além das categorias que serão apresentadas em breve, foi elaborado um grupo paralelo, que não se enquadra nas 4 dimensões de densidade macroestratégica nem nas categorias de análise: o grupo “Pressuposto/Hipótese”.

Esse grupo tem como objetivo apresentar alguns fatores que podem ser percebidos no decorrer das análises das entrevistas, documentos ou aproximação do objeto empírico. Os pressupostos/hipóteses são questões importantes e podem contribuir muito para a elaboração do planejamento tático, todavia, não são obrigações Legais ou utilizadas pela maioria dos municípios.

Um exemplo de pressuposto/hipótese são as contratações de consultorias, que, em certos casos, podem acabar prejudicando e comprometendo o orçamento do município, sem oferecer um serviço de qualidade. Em outros casos, as consultorias, de fato, realizam um bom trabalho dentro das expectativas dos municípios que as contrataram.

A seguir será apresentada a relação das categorias e suas respectivas descrições:

Categorias

1. Cumprimento Legal¹⁸

Essa categoria foi dividida em três partes:

- a. Existência do PPA;
- b. Mensagem do Prefeito à Câmara dos Vereadores com conteúdo detalhado (diagnóstico, cenário fiscal, visão de futuro, desafios e estratégias)
- c. Projeto de Lei, que contenha:
 - Diretrizes, objetivos, metas despesas de capital;
- d. Aprovação na Câmara;

A primeira categoria serve para indicar exatamente se o PPA do município cumpre os requisitos mínimos de planejamento. Sendo a existência do PPA o primeiro requisito, depois é preciso observar se ele possui as diretrizes, objetivos e metas que são obrigatórios, e se a estrutura está de acordo com o que é estabelecido no Artigo 165 da Constituição Federal, que regula a Tributação e Orçamento, dispondo que

¹⁸ Todas as categorias apresentadas nesta seção são fundamentadas em aspectos legais, contudo, essa categoria diz respeito, principalmente, aos 4 aspectos apresentados. É importante salientar que a não existência dessa categoria em outras dimensões não significa que as demais não tenham nenhuma fundamentação legal em sua existência.

[...] § 1º A lei que instituir 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 continuada.

2. Diagnóstico

Aqui é analisado se o município contou ou não com algum diagnóstico base para a elaboração do PPA.

Para um planejamento governamental que cumpra os preceitos da densidade macroestratégica, é imprescindível que seja antecedido de um diagnóstico.

Todavia, não é intenção deste trabalho avaliar qual foi o instrumento utilizado – questionário, entrevistas ou observação participante –, mas, sim, investigar se, no momento da elaboração do PPA, a equipe técnica de planejamento – ou qual for a equipe determinada para tal ação – utilizou-se de um diagnóstico setorial ou geral que pudesse fornecer subsídios substanciais para propor programas, projetos e ações que tenham sido previamente determinados a partir do mapeamento dos principais problemas e demandas do município.

3. Processos de participação

Os processos de participação estabelecidos nessa categoria serão trabalhados sob duas perspectivas:

a. Participação Intraburocrática: Diz respeito ao processo de participação pelo qual a equipe responsável, pela elaboração do Plano, consegue integrar diversos atores governamentais e secretarias no processo de elaboração do PPA.

A participação poderá ocorrer de forma direta, em que atores-chave de todas as secretarias/pastas participam de todo o processo de elaboração, ou indireta, em que os atores cumprem tarefas previamente estabelecidas que fornecerão conteúdo necessário para que a equipe responsável pelo plano tenha as informações mais fidedignas possíveis.

Para ambos os tipos de participação, pressupõe-se que tenha existido alguma forma de integração, em que todos os integrantes da prefeitura tenham tomado conhecimento do que é o PPA, sua devida importância, o detalhamento de sua forma de participação e como isso pode impactar no trabalho de cada um no decorrer do mandato governamental.

b. Participação popular: Prevê a participação da população/sociedade civil na elaboração do PPA. Este item, embora muito importante e legítimo, é dotado de uma complexidade, visto que se depara com diversos nós que dificultam sua aplicação.

O PPA deve, obrigatoriamente, passar por audiências públicas, assim como os planos setoriais, os quais deveriam passar pelo crivo da população e, posteriormente, ir a plenário para votação. Cabe também ao governo municipal estabelecer condições favoráveis para que as participações sejam efetivas. É muito comum encontrar audiências Públicas em horários desfavoráveis para a aprovação, ou com baixa divulgação.

Segundo a Lei Nº 101/2000 de Responsabilidade Fiscal (LRF), o respeito à transparência no processo de elaboração do PPA deve ser assegurado da seguinte forma:

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (BRASIL, 2000).

Outro exemplo de dificuldade seria o curto período de tempo que as equipes possuem para se inteirar do contexto do município – contando que não tenha ocorrido uma transição de governo efetiva – e integrar o restante da equipe que acaba de compor o quadro funcional. A validação simultânea dos diagnósticos municipais, com a formação da equipe de elaboração do PPA, somados com a participação população, seria o cenário ideal, porém, não é o que ocorre comumente.

Dessa forma, municípios que consigam envolver a sociedade civil na elaboração do PPA, seja através de um diagnóstico, de uma pesquisa ou do próprio PPA, por meio de audiências públicas, seja no momento da aprovação na Câmara, têm um destaque muito significativo no que diz respeito aos processos participativos.

4. (Re)articulação com planejamento de longo prazo em base territorial

A articulação com planejamento de longo prazo em base territorial refere-se, principalmente, à organicidade dos Planos Municipais Setoriais e de que forma as ações contidas nos planos reverberam nas funções programáticas contidas nos PPAs.

A grande maioria dos Planos Municipais, quando existentes, trata, essencialmente, de ações que exijam de sua respectiva secretaria – ou secretarias em caso de planos intrasecretarial - algum tipo de investimento, sobretudo pelo fato de que, muitas vezes, esses planos possuem um espaço temporal maior do que o PPA (quatro anos), ou seja, cerca de 10 a 20 anos. Desse modo, é imprescindível que tais ações, projetos ou programas estejam dialogando com o instrumento de planejamento de médio prazo que corresponde ao período de gestão do município.

Além dos Planos Municipais, espera-se que seja levada em conta a relação que tais Planos possuem com as diretrizes estabelecidas nos Planos Estaduais e Nacionais, visto que algumas dessas diretrizes estabelecem metas e indicadores que devem ser alcançados até determinado período.

Assim, nessa categoria, espera-se encontrar diálogos entre o PPA e demais instrumentos táticos de governo, porém, que esse diálogo tenha coerência, para que os programas que dele derivarão tenham profundidade e atinjam os resultados desejados.

5. Formulação de Programas com profundidade

Muitos municípios, no decorrer do processo de construção do instrumento tático de gestão (PPA), acabam por priorizar alguns fatores em detrimento de outros. Por exemplo, elaboram programas governamentais rasos, sem uma perspectiva de longo prazo, de maneira proposital, ou por conta dos prazos, sem detalhamento estratégico das ações e dos resultados a que se pretende chegar.

A formulação de programas com profundidade faz referência àqueles que tiveram alguma base estrutural estratégica em sua elaboração, ou seja, que partiram de ferramentas diagnósticas e então, elaboraram programas condizentes com a realidade do município e da própria gestão, pois a utilização de programas, indicadores e metas superficiais, apenas para que, ao final da gestão, seja possível averiguar que tudo fora atingido, de nada adianta se tal abordagem não atinge diretamente o que se pretende com a política.

Em suma, programas com profundidade são aqueles que foram elaborados de forma estratégica, em conjunto com as pastas, e que, de alguma forma, se relacionam com o problema ou demanda geradora do programa; que possuam metas, indicadores e objetivos claros e justificados e, por fim, que estejam alinhadas sempre ao orçamento, que é a categoria que vem a seguir.

6. Integração entre plano e orçamento

Essa categoria, assim como todas as outras, é fundamental para todo município que deseja realizar um planejamento tático governamental de forma estratégica.

Todavia, essa categoria é a responsável por estabelecer uma das condicionantes que irão viabilizar ou não a execução de todo programa, projeto e/ou ação contidas no PPA.

A composição da tríade orçamentária prevê justamente que a garantia da realização das metas fiscais no decorrer dos programas e ações seja viabilizada através da LDO, que possui uma “[...] norma de caráter anual, e deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual e estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente à sua edição.” (MOGNATTI, 2008, p. 19). Isto é, de nada adianta o PPA se este não for devidamente alinhado com a LDO e a LOA, e vice versa.

A integração “plano e orçamento” recriou a figura do programa como expressão de prioridade focada claramente em objetivo mensurável a ser atingido. Esse nexos entre o curto e o médio prazos da ação governamental introduziu também nova forma de tratamento dos objetivos estratégicos no PPA. Se todo programa é a definição de prioridade, objetivada e mensurável por indicadores, os objetivos estratégicos só podem manifestar-se mediante a priorização na alocação de recursos financeiros e outros meios de alguns programas em relação aos demais. A expressão do estratégico no PPA e seus desdobramentos nos orçamentos são assegurados por processo de alocação estratégica ex ante, definida no plano e perseguida paulatinamente nos orçamentos previstos a cada ano. (PARES; VALLE, 2006, p. 251).

Integrar o plano ao orçamento seria, portanto, a cola aglutinadora de tudo o que foi planejado com tudo o que poderá ser executado no decorrer do mandato de uma gestão. É muito importante destacar que, por mais óbvio que pareça essa categoria, é possível identificar inúmeros casos de PPAs que elaboram programas com orçamentos exorbitantes ou com números totalmente inverídicos, a fim de “corrigir depois na LOA”. O que é uma ilusão, visto que o Art. 59 da Seção VI da Fiscalização da Gestão Fiscal da Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000, prevê:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. (BRASIL, 2000).

Sendo assim, cabe ao gestor de cada pasta, alinhado à institucionalidade responsável pela elaboração do PPA, atentar-se e levar a sério o que está sendo planejado e o que de fato fora orçado, pois, caso não exista a devida integração entre plano e orçamento, serão responsabilizados todos aqueles que deveriam ter-se atentado aos detalhes e compromissos com a população, que são os que se beneficiarão ou deixarão de se beneficiar em casos de improbidade administrativa.

7. Responsabilização/Contratualização com resultados

A responsabilização com resultado, segundo Pacheco (2004), pode ser apontada como uma das estratégias da Nova Gestão Pública que vieram com o objetivo de mudar substancialmente a qualidade dos serviços públicos.

O contrato de resultados (ou acordo-quadro, contrato de gestão) é um instrumento de gestão, que relaciona ministérios (ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades a eles vinculadas, prestadoras de serviços públicos (genericamente denominadas 'agências'). Tem por objetivos promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos. Promove um par de atributos inseparáveis, à luz das reformas gerenciais: autonomia de gestão em troca de compromisso prévio com resultados. (PACHECO, 2004, p. 2).

No entanto, juntamente a essa nova forma de trabalho no setor público, vinda de cima para baixo, em que os funcionários passaram a se deparar com um compromisso mais expressivo em seu ambiente de trabalho, sem necessariamente dotar de capacidades estatais de gestão, controle e *accountability* adequada para tal prática, surgiram alguns problemas.

Conforme Pacheco (2004), problemas como objetivos pouco claros e/ou superficiais, falha na supervisão do cumprimento das metas, não existência de sanções em casos de não cumprimento de metas, culminaram em uma dificuldade na implementação dessa prática na gestão.

É interessante notar que os principais problemas elencados por Pacheco (2004) estão compreendidos em muitas das categorias apresentadas para análise de PPAs, apresentadas neste trabalho.

Portanto, no que diz respeito ao planejamento governamental, a responsabilização com resultado é uma prática necessária, haja vista que, mesmo

sendo uma secretaria a responsável pela elaboração do PPA, esse instrumento concerne a todas as demais. Dessa forma, é imperioso que a responsabilização por resultado esteja presente de alguma forma em PPAs com densidade macroestratégica.

Contratualizar resultados é também uma alternativa concreta para responder às demandas crescentes de accountability, tanto políticas como societárias. Por sua vez, accountability vem se constituindo como noção central para as reformas em curso, entendida como a obrigação permanente de prestar contas sobre o uso de recursos públicos, os resultados alcançados, e os critérios de decisão utilizados. (PACHECO, 2004, p. 4).

Para fins de mensuração e análise, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, será analisado, primeiramente, se existiu ou não alguma forma de responsabilização por resultado, e como tal prática funcionou no decorrer do processo de planejamento.

8. Monitoramento, Avaliação e Indicadores

Caminhando para a última categoria, que se refere à prática do monitoramento, avaliação e utilização de indicadores, ficará bastante evidente que essa categoria estará presente nas quatro dimensões de densidade estratégica trabalhadas nesta pesquisa.

Diferentemente do que o senso comum alega, afirmando que monitorar, avaliar e ter indicadores são atividades finalísticas e deveriam ser aplicadas predominantemente ao final de cada projeto ou programa, a bem da verdade, todo o processo de desenvolvimento de um programa ou projeto necessita ser monitorado, avaliado e fundamentado em indicadores.

Na etapa de Implementação e execução dos programas são necessários indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. (ANTICO; JANNUZZI, 2006, p.14).

Municípios dotados de densidade macroestratégica devem ter ou realizar um esforço para trabalhar com as questões, aqui apresentadas, de avaliação, monitoramento e utilização de indicadores. Essa categoria tem o objetivo principal de identificar tais práticas nos municípios analisados e compreender de que forma foram trabalhados os três aspectos, dada a importância que têm para uma gestão pública mais eficiente.

A lógica de acompanhamento de programas requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de específicos, sensíveis e periódicos, permitam monitorar a implementação processual do programa na lógica insumo-processo-resultado-impacto. São necessários indicadores que permitam monitorar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou sub-projeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas. (ANTICO; JANNUZZI, 2006, p.16).

A gestão que faz a devida apropriação destas práticas – monitoramento, avaliação e utilização de indicadores – perceberá, no decorrer da elaboração e execução dos programas/políticas/projetos, que são práticas que além de colaborar fortemente para uma gestão do programa mais eficiente, colabora também para monitorar os próprios resultados esperados, e prestar contas para a população.

A avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social ou impacto do programa. (ANTICO; JANNUZZI, 2006, p. 19).

As oito categorias apresentadas até então foram utilizadas para nortear as entrevistas com os atores-chave que fizeram parte de todo o processo de criação dos planos táticos municipais, bem como base para identificação de PPAs com densidade macroestratégica.

Como já mencionado no início da seção, elas foram baseadas, principalmente, em obras que trouxeram experiências de planejamento em outros níveis de governo (federal e estadual), alinhadas a uma literatura de estratégia, PPA e o referencial teórico que busca trazer subsídios para a definição de densidade macroestratégica.

Abaixo, será apresentado um quadro planificado com cada categoria dentro das quatro dimensões da densidade, sendo possível observar a presença de algumas categorias em mais de uma dimensão.

Figura 19 – Relação das dimensões da densidade macroestratégica com as categorias de análise.

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

A existência de categorias que transitam entre as dimensões é comum, pois indica que todo planejamento, por si só, é uma prática transversal e exige tal percepção de quem o conduz. Em outras palavras, a elaboração de um PPA dotado de densidade macroestratégica deverá evidenciar, em seu processo de construção, estas oito categorias minimamente, em níveis de complexidade distintos para cada município devido às variações de equipe, tamanho do município, dotação orçamentária, porém, com tais categorias presentes ou, no mínimo, indícios delas.

Além das categorias de análise, existem os **pressupostos/hipóteses**, questões que, na grande maioria das vezes, estão presentes – ou deveriam estar –, sobretudo porque a sua utilização ou não pode desempenhar funções positivas ou negativas na elaboração do planejamento. Mas, se utilizadas de forma devida, ou seja,

cumprindo preceitos legais, com responsabilidade, certamente serão pontos cruciais para o fortalecimento da densidade estratégica no município.

Todos os pressupostos apresentados a seguir foram observados no decorrer das entrevistas realizadas durante a aproximação com o objeto empírico.

Pressuposto/Hipótese

1. Transição de Governo

A transição de governo é fundamental em toda e qualquer gestão, pois se configura no período em que a antecessora, através de uma comissão de transição, e gestão que está assumindo se reúnem para discutir as principais questões que devem ser de conhecimento da nova equipe, como, por exemplo, os dados referentes a PPA, LDO, LOA; contas públicas; relação de bens patrimoniais; estrutura funcional da prefeitura; comprovantes de regularidades; inventários, dívidas e uma série de outras informações.

Mesmo a transição de governo não sendo uma prática institucionalizada, é fundamental para todo início de gestão, independentemente se existiu ou não alteração de grupo político, pois, ainda que seja o mesmo grupo, comumente há rearranjos no ordenamento do poder e na ocupação de cargos estratégicos – Secretários – que acabam influenciando no tempo disponível para se dedicar ao processo de elaboração do PPA, por exemplo.

Um governo passa em média 120 dias para sistematizar a nova arquitetura organizacional, ou seja, de janeiro a abril. No caso da elaboração do PPA, que deve ser feito no primeiro ano de gestão, tem-se apenas três a quatro meses para elaborar o documento que regerá os próximos quatro anos de gestão.

A utilização da transição de governo, desde que feita de maneira adequada, a fim de contribuir com a gestão que está assumindo, impacta diretamente na elaboração dos planos táticos, pois, neste momento, surgem diversas questões que alicerçam as primeiras tentativas de diagnóstico situacional para se pensar no planejamento em longo, médio e curto prazo.

2. Formação de Equipe

Em aproximação com o objeto empírico desta pesquisa, era muito frequente escutar a frase “Estávamos arrumando a casa antes de tudo”, ou seja, isso indica que as gestões precisam de um tempo para se organizar internamente e se apropriar das

funções que irão desempenhar. Nem sempre o ator que assume um cargo de secretário já exerceu alguma vez a função ou tem experiência no ramo.

Gestões que, durante a elaboração do PPA, oferecem períodos de formação com oficinas e *workshop*, para apresentar a dinâmica e a lógica do PPA para as demais secretarias – que, muitas vezes, estão tão distantes dessa temática, sem ter sido consultado ou participado –, colabora para a responsabilização com resultado, visto que todos os secretários devem responder por sua pasta, subentendendo-se que devem estar de acordo com o que estará contido no PPA.

Portanto, municípios que contam com oficinas com o objetivo de informar e captar informações tendem a ter maior apoio e subsídios para elaborar seus PPAs. No capítulo sobre a análise dos resultados, será evidenciado como a formação das equipes foi fundamental para a elaboração do PPA tanto de Osasco quanto de Niterói.

3. Consultorias

A contratação de consultorias privadas para auxílio na elaboração de peças orçamentárias, planos setoriais ou assuntos jurídicos é uma prática cada vez mais comum no setor público. Talvez pelo próprio contexto com o qual as gestões se deparam ao assumir um mandato, em que se exige mais do que o tempo cabível para tal, ou até mesmo pelo desconhecimento ou baixa capacidade estatal do município, que opta pela contratação de uma consultoria especializada para realizar determinada função.

No entanto, nem sempre as consultorias contratadas oferecem um serviço de qualidade. Obviamente, não cabe a este trabalho diferenciar uma boa de uma má consultoria, mas, sim, apresentar o fato de que existem os dois tipos de consultoria no que diz respeito à elaboração do PPA.

Existem aquelas que, de fato, oferecem um serviço condizente com o esperado, respeitando as realidades e peculiaridades municipais, em que os consultores praticamente ficam imersos no município, com a finalidade de entender o processo e realizar um serviço de qualidade que possa auxiliar o município e não apenas cumprir um quesito Legal.

Mas, por outro lado, existem aquelas que são contratadas simplesmente para que o município não fique em débito com as legislações, sem preocupação alguma em oferecer serviços de qualidade, quase sempre vindos de modelos prontos e aplicados a todos os municípios que os contratam, ou seja, a preocupação principal concerne apenas ao cumprimento legal.

A questão deste pressuposto/hipótese é que, desde que a contratação da consultoria encontre-se dentro da dotação orçamentária disponível para tal ação, e que o contratado possa realizar um serviço especializado, focado na realidade do município, ela viria apenas a somar no que se refere ao município entrar numa categoria de *outlier* em planejamento governamental.

Claramente, o cenário ideal seria que os municípios tivessem recursos suficientes e capacidade estatal de gestão e planejamento, de modo a não precisarem empenhar um orçamento alto para esse serviço.

Sendo assim, neste pressuposto/hipótese, caso o mesmo tenha feito parte do processo de elaboração do PPA dos municípios, é interessante saber de que forma se deu a contratação, se houve dependência, ou se a construção foi conjunta, além de uma série de questões que são possíveis de identificar no decorrer no capítulo 5, referente às análises dos resultados.

5.2 SOBRE OS ATORES ENTREVISTADOS

Para a realização das entrevistas semiestruturadas, foram selecionados quatro atores de Osasco, SP e quatro de Niterói, RJ.

A seleção dos atores foi pautada nos seguintes critérios:

- a. Aproximação com o objeto de análise (PPA);
- b. Ter vivenciado tanto o processo de elaboração do plano quanto o planejamento governamental em si;
- c. Ter vivenciado de alguma forma o PPA 2013-2017;
- d. Ter sido protagonista na elaboração do PPA 2018-2021.

Como o período monográfico desta pesquisa se passou, principalmente, no ano de 2017, ou seja, ano de elaboração de PPA, encontrou-se certa dificuldade no agendamento com tais atores, uma vez que estavam concentrados no cumprimento dos prazos. Portanto, no caso de Niterói, três dos atores entrevistados tiveram outra forma de participação.

Após o contato inicial com os três atores de Niterói, foi enviado o roteiro semiestruturado de entrevista para que pudessem responder detalhadamente as questões. Posteriormente a essa atividade, foi agendada uma reunião com dois dos atores por *Skype*, momento em que foi possível verificar cada um dos itens que geraram dúvidas no decorrer da leitura.

A descrição de cada ator entrevistado, pode ser encontrada no Anexo 2.

5.3 ENTREVISTAS DE APROXIMAÇÃO COM OBJETO DE ANÁLISE

Além das entrevistas realizadas com os quatro atores-chave dos municípios em análise, foram feitas, também, entrevistas de aproximação com a realidade do planejamento tático em outros municípios, no decorrer do período monográfico.

Embora se trate de municípios diferentes em diversos sentidos, essa proposta de aproximação foi interessante para verificar que, mesmo municípios com portes diferentes, realidades distintas e períodos distintos¹⁹ têm semelhanças nas questões mais problemáticas que perduram gerações e gerações de gestões.

Portanto, como estas entrevistas se relacionavam à etapa inicial da pesquisa, foram necessárias iniciativas de aproximação que permitissem uma melhor caracterização do objeto empírico e também uma forma de adquirir bagagem empírica para entender a dinâmica pela qual o estudo em planejamento estratégico governamental está inserido nos municípios. Por isso, nesta abordagem preliminar dos resultados, foi escolhida a aproximação frente aos três municípios de portes diferentes, sendo que um deles, posteriormente, foi selecionado como um dos *outliers*, no caso, Osasco.

A opção de selecionar Osasco como um dos municípios *outliers* foi feita devido à experiência recente do município no que diz respeito ao planejamento público, chegando a publicar artigos em congressos e um livro²⁰ sobre a trajetória do processo da estratégia da administração pública na então gestão, apresentando toda a metodologia adotada, os desafios, as conquistas, calhando num produto que se alinha totalmente ao objetivo desta pesquisa, ou seja, através dessa aproximação empírica, foi possível considerar o município de Osasco como um *outlier*.

Conforme já apresentado no capítulo 4, esse não foi o único critério de seleção, entretanto, ele colaborou significativamente para determinar a escolha.

Os municípios selecionados para aproximação foram Amparo, Osasco e São Paulo, todos situados no Estado de São Paulo. Tal escolha se deu de forma aleatória e a partir de atores que estivessem mais próximos do círculo do pesquisador.

¹⁹ “Períodos distintos” faz referência ao fato de que os entrevistados relataram experiências sobre o PPA em anos distintos.

²⁰ GUERRA et al. (Org.). **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada.** São Paulo: Hucitec, 2016.

Nota-se, assim, que não foram estabelecidos pré-requisitos substanciais que pautassem tal escolha que não fossem conhecimentos gerais alegando que tais atores participaram da elaboração dos respectivos PPAs em um momento no qual o município se destacou de certa forma no Planejamento Governamental.

Maiores detalhes sobre os atores entrevistados nesta etapa, ver Anexo 2.

5.4 ANÁLISES DOS CASO – OSASCO, SP E NITERÓI, RJ

A análise dos casos com profundidade foi feita através da utilização do roteiro semiestruturado aplicado durante as entrevistas, juntamente às categorias analíticas propostas neste trabalho e, quando necessário, pela realização de análise documental a partir dos documentos utilizados no projeto.

As transcrições das entrevistas poderão ser acessadas diretamente com o pesquisador. Devido ao número muito elevado de páginas, decidiu-se não incluir nos anexos da dissertação.

Todavia, serão utilizados trechos selecionados diretamente das entrevistas quando necessário, com as páginas referenciadas para eventuais consultas futuras.

A estrutura para análise será seguida para cada um dos municípios *outliers*, obedecendo os itens elencados no item 5.1 no que se refere às categorias analíticas da densidade macroestratégica, por meio dos seguintes passos:

- a. Descrição/Avaliação da Categoria: Descrição e análise de como cada uma das categorias analíticas está presente – ou não – em cada um dos municípios, ou seja, se existiu alguma forma diferente de ser aplicada, quais foram os desafios e os pontos cruciais para a efetividade de tal categoria.
- b. Ponderações sobre as categorias: As ponderações serão elaboradas a partir da valoração proposta no item 5.1, para facilitar na análise final geral dos municípios no que concerne ao nível de densidade estratégica em que os mesmos se encontram.

A forma segundo a qual os casos foram analisados partiu da escuta e da leitura das entrevistas transcritas, assim como de documentos fundamentais para evidenciar questões-chave que compõem a conceituação de densidade.

No decorrer das análises preliminares, foram destacados trechos que pudessem indicar a presença de alguma das dimensões estruturantes da densidade estratégica - Acesso Público a Itens documentais; Coerência entre Objetivos, Metas e

Recursos; Consistência em Ações Governamentais e de seus Indicadores; Alinhamento entre PPA e Orçamento (LDO e LOA) –, bem como as categorias que estão inseridas em cada uma das dimensões. Dessa forma, os trechos foram cruciais para a análise dos casos.

Tabela 6 – Atores Entrevistados de Niterói

Niterói	
Entrevista	Ator
Transcrição Niterói 1 - 2017	Marília Sorrini Peres Ortiz
Questionário Niterói 2 - 2017	Isabela Tramansoli Resende
Questionário Niterói 3 - 2017	Marcelo de Azevedo Costa
Questionário Niterói 34 - 2017	Wagner Henrique Guimarães

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

Tabela 7 – Atores Entrevistados de Osasco

Osasco	
Entrevista	Ator
Transcrição Osasco 1 - 2017	Alexandre Guerra
Transcrição Osasco 2 - 2017	Anny Karine de Medeiros
Transcrição Osasco 3 - 2017	Bruno Mancini
Transcrição Osasco 4 - 2017	Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018.

5.4.1 NITERÓI, RJ

Cumprimento Legal

1. Descrição/Avaliação das categorias:

O município de Niterói encontra-se dentro dos preceitos Legais, instituídos pelo Art.165 da CF/88 em consonância com a Lei Orgânica do município.

Evidentemente, o PPA 2018-2021 foi elaborado de forma não procedimental, haja vista que possui detalhamento sobre o processo de elaboração do instrumento, e a devida descrição de programas, receitas e despesas.

A Lei que institui o PPA do município de Niterói, RJ para o quadriênio 2018-2021 é a Lei Nº 3.336 de 29 de dezembro de 2017, complementando a Lei Nº 3.297 de 19 de junho de 2017 sobre a LDO (2017).

2. Ponderações sobre as categorias

No que diz respeito a valoração proposta para qualificação das categorias, a categoria que diz respeito ao cumprimento Legal atingiu a valoração correspondente a “muito bom”, a qual respeita todos os quesitos analisados.

Valoração: Muito Bom.

Diagnóstico

1. Descrição/Avaliação das categorias:

Os instrumentos de diagnósticos utilizados para orientar a elaboração do PPA do município de Niterói foram pautados principalmente na escuta da população através do PPA participativo, metodologia adotada pela consultoria que foi contratada justamente para atuar nessa frente – PPA participativo.

Além disso, o município conta com um Plano Estratégico denominado Niterói Que Queremos 2013 – 2033, o qual foi elaborado com a participação de mais de 7.000 pessoas, ultrapassando o corpo gerencial e técnico da prefeitura, através de uma ampla pesquisa de opinião, e apresentado em um congresso em que foram discutidos os principais problemas da cidade e suas possíveis estratégias de resolução. Plano Niterói Que Queremos (NQQ) 2013-2033 (p. 8).

Dessa forma, o Plano Estratégico de longo prazo em base territorial é uma ferramenta muito importante no que diz respeito, especialmente, ao diagnóstico realizado durante o período, que reúne as principais questões do município, gerando subsídios que orientaram diversas áreas de atuação que poderiam compor projetos nos PPAs correspondentes ao espaço temporal de 2013-2033, sobretudo porque, na elaboração do plano estratégico, foram utilizados diversos indicadores

socioeconômicos e outros mecanismos de análise das condições de infraestrutura, segurança, mobilidade e saúde.

[...] o Diagnóstico Socioeconômico de Niterói, foi uma radiografia detalhada da cidade em todas as áreas. Tornou-se um importante insumo para identificação de potenciais riscos e oportunidades para o município, com forte potencial de influência nas etapas seguintes Plano Niterói Que Queremos, importante para os negócios do empresariado niteroiense e para o desenvolvimento da cidade. (REYS; AUDI, 2015, p.14).

Segundo afirmação coletada em entrevista, o diagnóstico aplicado na elaboração do PPA 2018-2021 pautou-se, principalmente, nas diretrizes pré-estabelecidas no Plano Estratégico – já indiciando a relação com planejamento de longo prazo em base territorial –, considerando, de maneira séria, a participação da sociedade civil, pois, além das diretrizes e da utilização de indicadores e pesquisas prévias, “[...] a nossa maneira de fazer o diagnóstico é escutando as pessoas [...]”²¹.

2. Ponderações sobre as categorias

Tanto nas entrevistas realizadas quanto na análise dos documentos, ficou claro que Niterói adotou a utilização de indicadores externos, como IBGE, Censo, e a própria metodologia da consultoria contratada para a elaboração do plano estratégico, que foi e ainda é compreendida como eixo estruturante de todos os projetos desenvolvidos no PPA.

Como diagnósticos internos, todos os atores entrevistados evidenciaram muito a escuta popular – que será discutida na próxima categoria com mais detalhe –, em que foi possível mapear as principais demandas da sociedade civil, que orientaram a elaboração de estratégias e metas para se chegar aos resultados esperados tanto no plano estratégico quanto no PPA.

Aparentemente, o Plano Estratégico e o Plano Plurianual estão em constante consonância, o que, de certa forma, é muito bom, haja vista que se trata de dois instrumentos de planejamento estratégico, um de longo e um de médio prazo, respectivamente.

Um aspecto a se observar no decorrer da gestão atual e das subsequentes é se não será necessário que a institucionalidade responsável pelo planejamento

²¹ Trecho extraído de entrevista nomeada de Transcrição Niterói 1 - 2017, disponível no cd anexo à dissertação. (p. 9)

governamental do município – SEPLAG – desenvolva novas formas de diagnósticos gerais e setoriais, tendo em vista que nas eleições de 2016 não houve alternância de poder, ou seja, a mesma gestão que compunha o governo no momento da elaboração do NQQ e dos dois PPAs é a mesma.

Logo, como todo município está sujeito a alternância de poder nos períodos eleitorais e existe o risco de que a próxima gestão a assumir tenha novas propostas que se distanciem das propostas e desafios percebidos no NQQ, seria interessante que o município contasse com formas de diagnósticos setoriais mais frequentes no decorrer dos anos fiscais da gestão.

Valoração: Muito Bom.

Processos de participação

1. Descrição/Avaliação das categorias

Um dos grandes destaques na elaboração tanto do PPA quanto do Plano Estratégico, que foi e ainda é uma peça orientadora para os dois PPAs elaborados até então, foi a atenção concedida a processos participativos, em que a sociedade civil pudesse realmente ter condições de participar e a chance de visualizar, em políticas e propostas de governo, algumas das demandas sugeridas por eles próprios.

O município de Niterói, na elaboração do PPA 2018-2021, contou com a colaboração de uma consultoria, contratada para trabalhar precisamente com a construção de um PPA participativo, em conjunto com a própria SEPLAG e uma comissão com o desígnio de preparar um questionário e um modelo metodológico de consulta pública, “[...] bem como a elaboração dos materiais sobre a participação e análises das contribuições da população, personalizando o processo de devolutivas gerais e individuais.” Questionário Niterói 2 – 2017 (p. 1 questão nº3).

Desse modo, dentre as estratégias adotadas para elaborar o PPA, a adoção de processos participativos foi efetivo ao viabilizar as condições para tal. Nos próximos parágrafos, serão apresentadas.

INTRABUROCÁTICA.

No momento em que o município optou por elaborar um PPA que fosse participativo, automaticamente se deparou com o fato de que não se pode excluir a participação interna da prefeitura para tal ação. E essa percepção presente no comitê gestor da SEPLAG se mostrou em muitas falas, podendo ser notada a partir de trechos como “[...] É fundamental fazer um grupo de trabalho intersecretarial para fazer o PPA e ter uma pessoa para articular com as secretarias menores.” Transcrição Niterói 1 –

2017. Ou em “[...] o trabalho da SEPLAG também tem que ser feito de maneira articulada com outras secretarias que têm essa responsabilidade da participação social do município.” Transcrição Niterói 1 – 2017.

Muito mais do que simplesmente incluir demais órgãos da administração pública no processo de elaboração do PPA, é preciso ressaltar a real importância dessa participação, tanto para a obtenção dos resultados que se esperam ao final de uma gestão quanto para a responsabilização com os projetos que dizem respeito a alguma secretaria.

Dessa forma, foi realizada uma sequência de apresentações e discussões com gestores e técnicos dos programas e ações do PPA, para esclarecer dúvidas e mostrar a lógica da sincronização dos programas do PPA com as áreas de resultado e os projetos estruturantes do NQQ. Todavia, conforme constatado durante as entrevistas, o processo que a SEPLAG vivenciou ao mudar uma cultura organizacional onde, anteriormente, os PPAs possuíam caráter mais sintético foi muito desafiador.

[...] aqui temos uma metodologia que se chama plano de metas anual. Cada secretaria atua em quatro metas, cada meta tem submetas e subprodutos, e fazemos reuniões de gestores trimestrais, que é o prefeito e todos os secretários que apresentam a evolução das metas e das submetas. (Transcrição Niterói 1 – 2017).

Além das explicações presenciais, o município contou com um documento orientador enviado para cada órgão/secretaria, segundo Questionário Niterói 4 – 2017, na qual foi explicada minuciosamente a forma como as planilhas anexas deveriam ser preenchidas, contendo as ações e indicadores, informando dados como meta física, custo estimado das ações e a metodologia de cálculo que deveria ser empregada para cada situação que pretendiam mencionar nas propostas. Como consequência, gerou-se um alinhamento de expectativas e a conscientização da importância e da seriedade que envolvem o momento da elaboração do PPA.

É sempre importante lembrar que Niterói, não contou com alternância de poder, e essa é uma questão fundamental para que a gestão do conhecimento e os pontos a serem melhorados nos PPAs passados pudessem ser aperfeiçoados naquele momento.

POPULAR:

A elaboração de um PPA participativo no município de Niterói é um dos “carros–chefe” nessa nova concepção de planejamento governamental que o município adotou nas duas últimas gestões.

Devido aos curtos períodos de tempo para se elaborar um PPA, as frequentes insuficiências de recursos necessários para tal tendem a ser fatores que impactam diretamente a inclusão da população no decorrer da elaboração do PPA, e a participação desejada acaba tendo, na melhor das hipóteses, um caráter mais informativo, sendo feita apenas uma apresentação dos projetos já elaborados, sem dar reais condições para que a sociedade civil pudesse participar ativamente da construção dos principais programas/projetos/ações que orientam os quatro anos de gestão do município.

No caso de Niterói, no início da gestão, já se manifestava, principalmente por parte da secretária de Planejamento, a intensão de explorar o PPA de modo que ele assumisse um caráter participativo. Como iniciativa primária, foram realizadas reuniões com o núcleo da gestão estratégica do município, juntamente ao prefeito, para definir uma carteira de projetos e, então, apresenta-la à cidade, ação que foi interessante, pois, com os projetos já definidos, esse seria o cenário ideal para elaborar o PPA.

Niterói contou com a contratação de uma consultoria especializada para elaboração do PPA participativo que conta com uma equipe técnica que já atuou diretamente em secretarias municipais e possui boas experiências em elaboração de PPA, que, por sua vez, acabaram sendo referência para a sequência do modelo em Niterói.

Como forma de aproximar ainda mais a população dos compromissos assumidos pela gestão no NQQ, nas Leis Orçamentárias e nos próprios programas contidos no PPA, Niterói adotou uma nova forma de participação social, por meio de uma rede social chamada Colab, que é responsável por fazer a integração e o diálogo entre a população e o governo. Assim, por intermédio dessa ferramenta de inclusão social nas ações governamentais, tornou-se possível um constante monitoramento, avaliação e participação da população no cumprimento ou não das metas previstas nos planos.

A plataforma permite aos usuários fiscalizar e colaborar para a solução de problemas da cidade, como lâmpada queimada, buracos nas ruas,

ou infrações no trânsito, entre outras categorias já pré-disponíveis na rede social. Além disso, os cidadãos também podem enviar sugestões ou avaliações sobre a cidade. Já para a equipe de monitoramento da Prefeitura, a plataforma gera estatísticas e georreferenciamento das publicações, além de acompanhamento direto das postagens. (PREFEITURA, 2017).

Além da participação da população em tempo real, por meio da ferramenta Colab, em entrevista, os atores garantiram que as principais discussões em torno do PPA e seus respectivos programas sempre foram levados às audiências públicas, plenárias explicativas, envolvendo a população o máximo possível.

2. Ponderações sobre as categorias

Um dos grandes desafios destacados pelos entrevistados foi a pouca capacidade técnica de alguns órgãos, sobretudo no estabelecimento de metas, indicadores, como é possível observar no trecho “[...] a falta de capacidade técnica dos órgãos para estabelecer metas para os mesmos” do Questionário Niterói 2 – 2017.

Por outro lado, envolver a sociedade civil de forma plena gera custo, e sem a parceria com a consultoria, talvez não teria sido possível, visto que, para analisar informações advindas de mais de 4 mil contribuições, em um curto período de tempo, não é tarefa fácil. Nesse ponto, a presença da consultoria foi fundamental para avaliar tamanha quantidade de dados e informações e vinculá-las ao PPA.

Outro desafio destacado foi o estabelecimento de indicadores de resultado para o PPA, pois, até então, o caráter assumido pelos indicadores era de produto/processo. Dessa forma, alinhar a concepção de indicadores de resultado com todos os órgãos e secretarias, bem como o que deveria ser alterado em relação ao modelo utilizado até o momento, mostrou-se um obstáculo a superar com o tempo.

Apesar disso, é evidente como Niterói conseguiu integrar a população na elaboração do PPA 2018-2021. Alguns fatores, sem dúvida, foram fundamentais para esse êxito, como, por exemplo, o fato de se tratar de um governo de continuidade, os recursos operacionais e financeiros disponíveis para a contratação de consultoria especializada nos assuntos, mas mais importante que isso, uma equipe que aceite os novos desafios e se empenhe em mudar a cultura organizacional a fim de aperfeiçoar e tornar a gestão pública municipal mais inclusiva e responsiva, obtendo os resultados que se pretende atingir no decorrer da gestão.

Valoração: Muito Bom.

(Re)articulação com planejamento de longo prazo em base territorial

1. Descrição/Avaliação das categorias

Talvez a articulação com planejamento de longo prazo em base territorial seja uma das categorias mais comentadas nas entrevistas realizadas, e também facilmente percebidas em uma leitura atenta do PPA e artigos que versam sobre a experiência em planejamento de Niterói.

Segundo Reys e Audi (2015, p. 13), o NQQ “[...] foi a forma de recolocar Niterói nos trilhos do desenvolvimento social e econômico [...]”. O processo de elaboração do plano estratégico ocorreu por meio do envolvimento de todas as secretarias municipais, chegando-se ao consenso de que o plano estratégico 2013-2033 será o marco referencial para a gestão nos próximos anos.

De acordo com Reys e Audi (2015, p. 14), a estratégia utilizada para a construção do NQQ se instituiu a partir da ideia de se criar um *fundraising*, por meio da parceria com o Movimento Brasil Competitivo – MBC, contratando uma consultoria especializada para cooperar no processo de elaboração do plano estratégico, a Macroplan – Perspectiva, Estratégia e Gestão, sob direção da SEPLAG.

O NQQ foi constituído, primeiramente, com base em um diagnóstico completo da situação socioeconômica do município – como já explicado na análise da categoria referente ao diagnóstico – e também da projeção de receitas e despesas para os próximos 20 anos, e por fim, por uma postura de dar voz à população por meio de entrevistas qualitativas, para colher as percepções e informações da real situação do município a partir do ponto de vista dos cidadãos.

Após a metodologia de levantamento de demandas e dos eixos estruturantes do NQQ – que não será detalhado neste trabalho, já que o objetivo não é exatamente descrever o plano, mas, sim, verificar a sua relação com o PPA –, foram estabelecidas sete áreas de resultado com focos estratégicos, sendo elas, Niterói Organizada e Segura; Niterói Saudável; Niterói Escolarizada e Inovadora; Niterói Próspera e Dinâmica; Niterói Vibrante e Atraente; Niterói Inclusiva e; Niterói Eficiente e Comprometida.

Conforme Reys e Audi (2015, p.18), as áreas de resultado não estão diretamente ligadas a uma única secretaria, justamente porque o NQQ se diferencia do Plano de Governo, sendo um plano de desenvolvimento estratégico, isto é, que engloba diversas secretarias, pois trata de um objetivo que, muitas vezes, é comum,

de modo que, “[...] durante a execução das metas por parte do atual Governo, uma Secretaria Municipal pode estar presente em várias Áreas de Resultado.”

Figura 20 – Elementos Constitutivos do PNQQ

Fonte: Plano Niterói Que Queremos.

Portanto, o NQQ é o principal instrumento de planejamento de longo prazo em base territorial que orientará as diretrizes e programas/ações que estarão contidos no PPA, principalmente partindo das áreas de resultado presentes no plano estratégico:

O PPA 2018-2021 de Niterói inova ao promover a aderência das diretrizes e indicadores do Plano Estratégico Niterói. Os programas e respectivas ações, contidas no Plano Plurianual, possuem vinculação direta com as Áreas de Resultado, bem como aos Projetos Estruturadores previstos no planejamento estratégico, estabelecendo assim, uma aderência entre o planejamento de longo, médio e curto prazo, o que reflete uma elaboração mais coordenada e direcionada das ações a serem realizadas e entregues aos cidadãos niteroienses no dia a dia. PPA de Niterói 2018-2021 (NITERÓI, 2017, p. 4)

É possível também evidenciar a articulação com planejamento de longo prazo, por meio das metas de planos setoriais sendo reverberadas em ações programáticas do PPA. É possível observar um exemplo claro ao analisar o PME do município de Niterói: a Meta 1, que dispõe sobre a universalização do atendimento de todos os alunos de ensino fundamental, podendo ser percebida nas ações relacionadas à área de resultado “Niterói Escolarizada e Inovadora”, pelo programa 0135 – EDUCAÇÃO PARA TODOS, do PPA 2018-2021.

2. Ponderações sobre as categorias

O plano estratégico de desenvolvimento estratégico foi objeto enfático da fala de todos os entrevistados, quando questionados sobre a existência de articulação do PPA com planos de longo prazo em base territorial.

Evidentemente, essa estratégia tem sido fundamental para orientar a elaboração dos PPAs, e mesmo se tratando de governo de continuidade, no momento em que o município conta com um plano estratégico de longo prazo, elaborado da forma como o NQQ foi elaborado, ou seja, por meio de diagnósticos precisos e que apresentem resultados verídicos e não superficiais, ou onde a população tenha sido protagonista do início ao fim, independe qual gestão estará na administração do município, importando apenas a percepção e apropriação desses instrumentos já existentes como instrumentos estratégicos de apoio e orientação da gestão.

Levando em consideração que o município realmente possui formas de articulação entre o PPA e outros instrumentos de planejamento de longo prazo em base territorial, fato evidenciado nas entrevistas e na análise documental, é possível determinar que, nessa categoria, o município corresponde a valoração de “muito bom”.

Formulação de Programas com profundidade

1. Descrição/Avaliação das categorias

No decorrer das análises de cada categoria, é possível perceber que, no caso de Niterói, algumas acabam sendo consequência das outras e, além disso, fortalecendo umas às outras. Na formulação de programas com profundidade, a partir de uma análise documental do próprio instrumento tático – PPA –, é possível verificar que o método por intermédio do qual foram definidos e desenvolvidos os programas possuem uma lógica estrutural e processual.

A descrição dos programas inseridos no PPA, foi separada em quatro capítulos: o primeiro deles elenca as despesas por área de resultado estimadas para os quatro anos de gestão; o outro apresenta os programas por área de resultado, informando o nome do programa e seu objetivo de forma clara e direta; o outro traz os indicadores e as metas por área de resultado de cada um dos programas e; por fim, o último contém o detalhamento das ações compreendidas em cada um dos programas.

Nas entrevistas, é interessante observar que a lógica trabalhada a partir do NQQ, em que os programas e ações deveriam ser pautados especialmente nas áreas de resultados abarcadas no plano estratégico, fez com que alguns programas

tivessem sido racionalizados, ou seja, se o programa já existia, foram realocados os indicadores de resultado.

Agora a nossa profundidade advém de garantir que os projetos estruturadores estejam nas ações, temos uma planilha dizendo qual área de resultado são do PPA, a ação do plano estratégico... é necessário fazer ações que precisem de recurso ou que necessariamente eu preciso prever, a profundidade está aí. (Transcrição Niterói 1 – 2017, p. 10).

Mais um instrumento de gestão utilizado pela administração no ano de 2014 foi o Plano de Metas, que se utilizou do Sistema GPWeb, o que, certamente, gerou um processo de aprendizado para a equipe ao trazer mecanismos de planejamento e gestão, que detalham funções, metas e ações, auxiliando ainda mais o gestor a atingir seus objetivos.

[...] apresentando suas submetas, suas ações, suas tarefas, os responsáveis setorialmente por cada fase de implantação e seus indicadores, alimentando cotidianamente os dados e facilitando o processo de fluxo de informações, otimizando o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do Plano de Governo. (REYS; AUDI, 2015, p. 12).

2. Ponderações sobre as categorias

A partir da análise das entrevistas e da análise documental (PPA, NQQ, Planos Setoriais), foi possível perceber, no município, a forte presença da elaboração de programas com profundidade. No entanto, pelo senso comum, os gestores tendem a dizer que, certamente, os programas possuem profundidade, mas permanece sempre a dúvida e a preocupação entre ser genérico a ponto de não conseguir organizar exatamente o que é necessário, ou ser muito específico a ponto de ficar estagnado.

No que tange a esse debate sobre generalizar ou especificar, só é possível ter uma resposta mais plausível no momento em que as demais categorias são aplicáveis, pois um PPA que esteja dentro da Legalidade, que tenha sido elaborado de forma participativa, pautado em diagnósticos reais e precisos, esteja articulado com planos de longo prazo em base territorial, que integre o plano com o orçamento e seja constantemente monitorado e avaliado responsabilizando os resultados, seguramente terá programas com mais profundidade do que qualquer PPA meramente procedimental.

A valoração para essa categoria é um tanto relativa, pois o ideal seria acompanhar a inserção dos programas e ações nas Leis Orçamentárias Anuais para perceber se a profundidade com a qual o projeto foi desenhado auxilia nesse momento ou não.

Por outro lado, ao que tudo indica, o município elaborou os programas com o máximo de profundidade que não o limitasse e enrijecesse no futuro. Desse modo, os programas foram constituídos com base diagnóstica, articulando com demais planos de longo prazo e respeitando a realidade das áreas que dizem respeito, atingindo uma valoração correspondente a “muito bom”.

Integração entre plano e orçamento

A integração entre plano e orçamento é uma das categorias mais importantes, pois é através da efetivação dela que ocorre a viabilização de tudo aquilo que fora planejado.

O período de tempo em que esta pesquisa foi realizada impossibilita que uma análise mais densa dessa categoria seja feita.

Isso ocorre porque o ideal é que a análise completa seja realizada no fechamento do ano, uma vez que a LOA 2018 já contemple os programas e ações programadas para o ano corrente. Porém, não será possível avaliar exatamente se o que fora planejado foi, de fato, executado.

No entanto, seja por meio dos discursos dos atores, seja pela análise documental – que, no caso de Niterói, já há o Livro Orçamentário 2018, no qual é possível identificar plenamente que os programas contidos nos PPAs foram integrados a um orçamento para o ano corrente –, é necessário que, ao fim do ano fiscal, uma análise sobre a execução orçamentária seja feita para possibilitar a convicção de que, efetivamente, o plano teve êxito na integração com o orçamento.

Responsabilização/Contratualização com resultados

1. Descrição/Avaliação das categorias

Tomando como base os critérios estabelecidos por Martins (2003) sobre os fatores necessários para que se tenha sucesso na contratualização de resultados, podemos identificar:

- a. Metas/Resultados alinhados com o Plano de Governo, em que sejam superados os padrões de desempenho anterior e a exequibilidade:

É possível identificar parcialmente esse fator no caso de Niterói. As metas/resultados identificados no PPA 2018-2021 estão alinhadas com o Plano de Governo, que, por seu turno, está alinhado ao NQQ. No entanto, não foi possível identificar, nas entrevistas ou nas análises documentais, evidências que apresentassem qual era o desafio a ser superado, que não fosse baseado no senso comum ou em informações intuitivas de que o município se encontrava em uma situação que exigia mudanças socioeconômicas, por exemplo.

O NQQ, em seu diagnóstico, certamente apresenta um panorama geral sobre o status do município antes da elaboração do plano, entretanto, no caso do PPA, não foi possível identificar.

- b. Compatibilidade entre compromissos assumidos e a disponibilidade de meios para alcançar os resultados esperados:

Também não foi possível identificar essa informação por meio do roteiro utilizado, todavia, algumas práticas mencionadas podem indiciar um pouco desse item, como, por exemplo, o fato de os gestores aglutinarem programas, vincular indicadores de resultado em programas já existentes, pode indicar uma responsabilidade na compatibilização entre os compromissos assumidos e a disponibilidade dos meios necessários para que sejam cumpridos.

- c. Mecanismos de transparência e controle social:

Um PPA participativo, até certo ponto, já se configura como um instrumento de controle social, sobretudo em se tratando do método adotado pelo município, em que, por meio de redes sociais, fóruns e plenárias, a população pode participar, não somente da elaboração, mas também na fiscalização. Inclusive, parte dos projetos para 2018, segundo indicado em entrevista, é um sistema de indicadores para o monitoramento de resultados, com o devido acompanhamento das realizações da prefeitura pela população.

- d. Política de incentivos:

Não foi possível identificar nenhum indício de incentivos pecuniários ou não dentre as análises feitas.

2. Ponderações sobre as categorias

A responsabilização/contratualização por resultados, ainda é uma categoria que certamente deve ser explorada de maneira melhor. Corre-se o risco de existir um pouco de confusão entre as áreas de resultado promovidas pelo NQQ com a

responsabilização por resultado. Mas, se por um lado as entrevistas demonstram um pouco dessa confusão no entendimento, por outro, confirmam que, baseado nos critérios da contratualização por resultado sugeridos por Martins (2003), o município se enquadra parcialmente nessa categoria.

Valoração: Bom.

Monitoramento, Avaliação e Indicadores

1. Descrição/Avaliação das categorias;

O monitoramento, a avaliação e a utilização de indicadores são peças fundamentais para todo e qualquer plano de longo, médio ou curto prazo.

No PPA de Niterói, é possível perceber o emprego de indicadores que realmente colaboram para o acompanhamento da evolução dos programas no decorrer dos quatro anos de gestão. Segundo a Transcrição Niterói 5 – 2017, os indicadores são a melhor forma de avaliar a evolução do desempenho e da performance dos programas como um todo.

Um fator que contribuiu para a criação de indicadores foi a contratação de uma consultoria especializada na elaboração de indicadores, os quais deixaram de ser somente indicadores de produto ou processo e passaram a ser indicadores de resultados.

Anteriormente, os indicadores mostravam quais recursos a administração pública do município precisaria utilizar para solucionar determinado problema, diferentemente da proposta para o PPA 2018-2021, em que foram utilizados os indicadores de resultado, de modo a obter um acompanhamento anual ou quadrimestral da evolução dos programas, por parte da equipe.

A nova compreensão da importância da utilização adequada de indicadores provém, principalmente, da busca dos gestores da SEPLAG em literaturas sobre indicadores que trazem até mesmo referências como Jannuzzi, tornando fundamental a alteração do status de indicadores empregados até então, para um sistema de indicadores que, de fato, reflita a evolução dos programas e ações do PPA.

Como aspiração no decorrer da elaboração do atual PPA, o município se propôs a desenvolver uma comissão de indicadores por área de resultado segundo o NQQ. Assim, realizou-se uma seleção de 74 indicadores – retirados do programa

Cidades Sustentáveis²² – dos quais, trinta já estavam contemplados no próprio NQQ, de modo que esses indicadores foram base para a construção do PPA como um todo.

2. Ponderações sobre as categorias

Niterói contou com a utilização de indicadores de resultado para o monitoramento da evolução dos resultados a serem obtidos a partir das áreas de resultado contidas no NQQ. Uma percepção interessante que surgiu em uma das entrevistas está relacionada aos conflitos interpessoais, que acabam gerando confusão, especialmente no momento da construção de indicadores, pois, segundo o entrevistado, nem sempre é preciso ter inúmeros indicadores para cada ação, mas o importante é que, sobretudo, se vincule as ações dos projetos estruturadores do plano de longo prazo nos programas do PPA, e isso, por si só, já é um ganho, visto que não é interessante depositar todas as expectativas para que o PPA cumpra todo o papel de planejar estrategicamente o município.

Nesse sentido, a categoria final a ser analisada também está dentro dos padrões da densidade macroestratégica no que se refere à utilização de indicadores para monitoramento. Todavia, ainda não foi possível analisar a proposta de avaliação frente ao material coletado, surgindo uma proposta, neste trabalho, de acompanhar, ao final de cada ano de gestão, a existência ou não de instrumentos de avaliação.

Valoração: Muito Bom.

²² “[...] o Programa Cidades Sustentáveis atualiza-se com as decisões pactuadas por quase 200 países, incorporando as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da COP-21, principalmente aquelas que poderão ser implementadas em nível municipal e regional - justamente onde as prefeituras têm o protagonismo central dessa governança.” Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

5.4.2 OSASCO, SP

Cumprimento Legal

1. Descrição/Avaliação das categorias

O município de Osasco se encontra dentro dos preceitos Legais, instituídos pelo Art.165 da CF/88 em consonância com a Lei Orgânica do município.

O PPA 2018-2021 foi elaborado de forma participativa e com alto viés estratégico, que pode ser percebido tanto na leitura do caderno técnico referente ao PPA, contendo a Lei, as macroestratégias orientadoras, os programas e os demais anexos, quanto no decorrer das entrevistas com os principais atores que fizeram parte do processo de construção do PPA 2018-2021 do município de Osasco, SP.

Ao navegar pelos portais eletrônicos do município de Osasco, no que diz respeito principalmente à SEPLAG e à Lei de Acesso a Informação, as informações são disponibilizadas de forma clara e intuitiva, facilitando o acesso à população.

2. Ponderações sobre as categorias

No que concerne à valoração proposta para qualificação das categorias, atingiu a valoração que corresponde a “muito bom”, pois respeita todos os quesitos analisados.

Diagnóstico

1. Descrição/Avaliação das categorias

O município de Osasco utilizou-se de diversos diagnósticos preliminares à elaboração do PPA 2018-2021. O primeiro deles foi a discussão com a própria população, por meio de consultas públicas que envolveram milhares de pessoas, o que será apresentado mais detalhadamente na próxima categoria.

O passo seguinte foi a criação do Diagnóstico Estratégico da Cidade de Osasco, que promoveu uma descrição completa do município, compondo o papel de base fundamental para abrir a discussão entre todos os servidores de todas as secretarias.

A discussão gerada pelo Diagnóstico Estratégico ocasionou uma cadeia de tendências, termo constatado no próprio PPA do município, sendo observado por parte dos servidores uma maior preocupação com a efetivação dos programas/projetos e ações do que com a criação e utilização de novos equipamentos, por exemplo.

Partindo da teia de tendências identificadas no diagnóstico, o município definiu três macrodiretrizes – Trabalho e Compromisso com o Cidadão; Osasco Cidade

Renovada; e Orgulho de ser Osasquense – que foram fundamentais para a elaboração do PPA 2018-2021.

A proposta de um diagnóstico que fosse verídico e apresentasse informações importantes para o planejamento de médio prazo do município, partindo principalmente das concepções da própria população e dos servidores, foi fundamental para identificar as áreas prioritárias no município. Ainda mais relevante do que elaborar um diagnóstico que exprima a realidade do município, é a capacidade de priorização da equipe que está à frente de todos os demais membros do corpo técnico da prefeitura.

A priorização é uma das diversas consequências positivas de um diagnóstico efetivo, pois demonstra que, mesmo identificando diversas questões importantes, existem aquelas que são realmente prioritárias, e que alinhadas ao projeto político da gestão, acabam compondo as principais agendas governamentais do município, afinal, o PPA é um plano de médio prazo que perdurará quatro anos de gestão, logo, é imprescindível que sejam priorizadas as questões essenciais a serem tratadas em determinada gestão, o que Osasco realizou muito bem.

Em virtude deste diagnóstico, os eixos de Saúde, Educação e Modernização da Gestão, Transparência e Democracia foram considerados prioritários. Esses três eixos serão responsáveis por quase 2/3 do total de despesas previstas para os próximos 4 anos, da mesma forma que juntas as secretarias de saúde, educação e as secretarias-meio (SRI, SF, SAJ, SA, SECOM, SEPLAG) também respondem pela mesma proporção no total de recursos do quadriênio. (OSASCO, 2017, p. 27).

O PPA conta ainda com todo o diagnóstico efetuado para sua fundamentação empírica, na elaboração dos programas. Esse diagnóstico estratégico dispõe de Indicadores gerais de território e demografia; Localização e infraestrutura principal de transportes; Densidade demográfica: comparativo entre regiões (hab/km²); Comparativo entre regiões pela cor/raça da população residente; Pirâmide etária do município de Osasco para 2016; Evolução do Índice de Envelhecimento (%), e por fim, caracterização e priorização dos problemas por eixo, apresentando o problema em si, suas possíveis causas, consequências e estratégias de enfrentamento.

Os eixos são:

- a. Saúde;
- b. Educação;

- c. Segurança e Ordem Urbana;
- d. Mobilidade Urbana e Transportes;
- e. Zeladoria e Infraestrutura Urbana;
- f. Modernização da gestão, transparência e democracia;
- g. Esporte, Cultura e Lazer;
- h. Habitação;
- i. Desenvolvimento Urbano, Econômico-Social e do Trabalho;
- j. Meio Ambiente e Sustentabilidade;
- k. Assistência e Inclusão Social, Direitos Humanos e Igualdade Racial e de Gênero.

A profundidade do diagnóstico de cada um dos eixos é grande, já considerando diversos indicadores que buscam apresentar uma situação a mais próxima possível da realidade de determinada área.

2. Ponderações sobre as categorias

Existem diversos pontos que podem ser muito prejudiciais no momento de elaboração do diagnóstico, acima de tudo quando se trata de diagnóstico geral, que exige informações de diversas fontes, sobre diversos aspectos, com indicadores e métodos de análise distintos. Sobretudo em se tratando do PPA, que no caso de Osasco, SP, tem a exigência Legal de ser entregue ainda em julho, ou seja, a equipe não precisa lidar com o pouco tempo para obter os dados que devem ser encontrados no diagnóstico.

Todavia, a parte mais difícil é a compreensão que se deve ter sobre os desafios e as diversas possibilidades que deve haver em cada um dos eixos apresentados. Isso, certamente, favorece ainda mais a importância da categoria que segue e da participação – intrasecretarial ou popular –, pois, sem ela, tanto o diagnóstico quanto a efetivação de uma política pública são muito mais complexos.

[...] as secretarias se misturam nos eixos e elas se encontram em vários eixos diferentes. Então no eixo da saúde tem esporte, educação, assistência social, tem jurídico, finanças, tem 18 secretarias em 11 eixos temáticos. O que tem esses diagnósticos além de levantamento sobre os indicadores? Criamos a lógica de problemas, causas, consequências e estratégias de enfrentamento. Então você não parte do zero quando vai construir um programa orçamentário. (Transcrição Osasco 3 – 2017, p. 18).

Sendo assim, a valoração de Osasco nessa categoria corresponde a “muito bom”.

Processos de participação

1. Descrição/Avaliação das categorias

Com a finalidade de democratizar a ação política, os processos de participação são peças fundamentais para a efetivação completa de um programa ou política pública.

A principal contribuição de Osasco, no que se refere a processos de participação, é a forte presença das equipes técnicas no decorrer da elaboração do PPA. No PPA passado conforme relatado nas entrevistas, a liderança política esteve muito presente, no entanto, houve pouca reflexão interna das equipes.

Com o aprendizado no decorrer dos anos, e o fato de a equipe ter se mantido na SEPLAG, o PPA 2018-2021 foi constituído de muito debate e envolvimento de todas as secretarias.

Sobre o PPA, afirma-se que

[...] teve como referência um programa de governo elaborado com base em consultas públicas que contaram com a participação ativa de milhares de pessoas, integrantes da sociedade civil, além de ter sido construído coletivamente, a partir de um processo de planejamento estratégico e de definição de prioridades que teve várias etapas – algumas intersetoriais e outras com as equipes técnicas de cada secretaria. Sempre com ampla discussão, foram debatidas visões de futuro, macrodiretrizes, objetivos estratégicos e projetos prioritários. (OSASCO, 2017, p. 21)

A prefeitura contou com 73 encontros formativos, reunindo 1.245 servidores para discutir os diagnósticos por eixo, ou seja, envolvendo em cada discussão todas as secretarias que estavam implicadas de alguma forma com o eixo, assim como em oficinas direcionadas para o próprio PPA, isto é, apresentando o que de fato é o PPA, como ele deve funcionar e quais são as obrigações e deveres de cada secretaria para com ele.

O processo de participação utilizado pela SEPLAG, desde o início, buscou envolver todas as secretarias de alguma maneira. O primeiro passo foi o mapeamento dos atores das secretarias que seriam imprescindíveis para a elaboração do PPA, sendo feitos dois encontros de caráter descritivo sobre o que é o PPA, como forma de

alinhar tanto as expectativas quanto sua importância e limitações. Posteriormente a essa sensibilização inicial, foram realizadas cerca de seis oficinas intersectoriais durante 10 dias de formação.

Essas oficinas foram efetuadas com o objetivo de apresentar o diagnóstico feito até então, com detalhamento, para que as secretarias envolvidas em cada eixo em que foi feito o diagnóstico pudessem validar o instrumento e, também, indicar as prioridades em cada um deles, bem como apontar os principais problemas e as possíveis formas de solução, envolvendo as respectivas secretarias que compunham determinado eixo.

Como resultado dessas oficinas de discussão aberta sobre o Diagnóstico, desenvolveu-se o Mapa Estratégico, gerando uma lista de possíveis ações para cada eixo do mapa estratégico.

Figura 21 – Mapa Estratégico de Osasco, SP

Fonte: SEPLAG - Osasco, SP.

Sobre o Mapa Estratégico, de acordo com texto explicativo no caderno técnico do PPA 2018-2021 do município de Osasco,

[...] é a grande síntese de um trabalho que foi bastante denso. Nele fica claro que a visão de futuro de até 2022, ser referência regional como cidade que busca a melhoria da qualidade de vida das pessoas que aqui residem e trabalham, é orientada pelas macrodiretrizes do governo e estruturada em 10 objetivos estratégicos voltados para o desenvolvimento do sistema urbano da cidade e outros 11 objetivos estratégicos voltados para o desenvolvimento das políticas sociais, que resumem a dimensão externa da prestação de serviços aos cidadãos e cidadãs. (OSASCO, 2017, p. 32).

2. Ponderações sobre as categorias

O processo de participação que marcou o município de Osasco, segundo as entrevistas realizadas com os atores-chave, foi o foco dado na participação interna dos secretários e demais funcionários. Importa ressaltar que a participação da sociedade civil ocorreu, no entanto, teve como cerne a elaboração do diagnóstico que subsidiou posteriormente a elaboração do PPA.

É possível ser constatada, em diversos planos setoriais do município, a alta incidência de participação popular no decorrer da elaboração do plano ou do diagnóstico, todavia, o enfoque desta análise se mantém no que diz respeito ao PPA exclusivamente.

Portanto, levando em consideração que, embora o município tenha contado com formas de participação na elaboração do PPA, bem como tenha dado condições para que se efetivasse a participação, para a elaboração do PPA em si, não contou exatamente com formas claras de participação popular, o que faz com que a valoração atribuída nessa categoria corresponda a “bom”.

(Re)articulação com planejamento de longo prazo em base territorial

1. Descrição/Avaliação das categorias

A articulação com planejamento de longo prazo em base territorial é muito presente no planejamento de Osasco. Os principais indicativos de articulação encontram-se, principalmente, nos planos setoriais, os quais preservaram a dinâmica territorial de forma que possam ser alinhadas ao PPA, que se configura como um planejamento de médio porte em relação aos planos municipais setoriais.

Além dos planos setoriais, o PPA 2018-2021 segue, como parâmetro, o próprio Plano de Governo do candidato eleito, que, no momento da legitimação pela sociedade civil, apresenta as propostas que mais se enquadram nas expectativas da sociedade frente a determinado governo.

O Plano de Governo, por sua vez, partiu mormente das diretrizes estabelecidas em um documento denominado “Osasco 50 anos”, que continha propostas validadas pela população por meio de processos participativos.

Com o plano de governo legitimado e o candidato eleito, somando-se o diagnóstico, foi elaborado o mapa estratégico, e todos esses pontos orientam a preparação tanto do PPA quanto dos planos setoriais.

Figura 22 – Demonstrativo da articulação de planos em base territorial, Osasco.

Fonte: Raphael Borella Pereira da Silva, 2018

Pode-se observar uma forma de articulação entre plano de longo prazo em base territorial e o PPA 2018-2021, se analisarmos o Plano de Ação do Plano Municipal Viver Sem Limites sobre o Eixo de Acesso à Educação e comparar com o programa contido no PPA 2018-2021, sendo possível verificar que as ações são consonantes.

Figura 23 – Programa Educação e Jovens Adultos

Prefeitura do Município de Osasco		R\$ 1,00		
Plano Plurianual para o período de 2018 a 2021 - por Órgão.		Recursos de Todas as Fontes		
Órgão: 0800 - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO				
Unidade: 08002 - Depto de Educação				
Função: 12 - Educação				
Subfunção: 366 - Educação de Jovens e Adultos 0017 -				
Programa: Educação de Jovens e Adultos				
2021	1.084,00	0,00	382.944,00	382.944,00
	4.336,00	0,00	1.369.856,00	1.369.856,00
Unidade: 08002 - Depto de Educação				
Função: 12 - Educação				
Subfunção: 367 - Educação Especial				
Programa: 0024 - Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental I				
Objetivo: Aperfeiçoar o projeto pedagógico, com a aproximação da escola com a comunidade e melhorar a gestão das unidades escolares com foco em elevar o nível de aprendizagem em Osasco.				
Ação: 1.004 - Centro de referência de educação Tipo: Direta				
Produto: Espaço em funcionamento Unid.				
Medida: Unidade				

Fonte: OSASCO, 2017, p. 435.

Figura 24 – Plano de Ação para o eixo de Acesso à Educação

1. PLANO DE AÇÃO DO VIVER SEM LIMITE EM OSASCO

Eixo Acesso à Educação

Objetivos	Ações	Responsáveis
Aprovar as diretrizes de educação especial na perspectiva da educação inclusiva.	Revisar com os professores especialistas. Discutir e aprovar com o Conselho Municipal de Educação. Revisar com a sociedade civil em Audiência Pública.	Secretaria de Educação; Conselho Municipal de Educação.
Ampliar número de salas de recurso multifuncional.	Mapeamento das obras necessárias para inclusão de salas com recurso multifuncional e tecnologia assistiva. Solicitar projeto à Secretaria de Serviços e Obras. Solicitar Kit Pedagógico para Ministério da Educação. Realização das obras de expansão.	Secretaria de Educação; Secretaria de Serviços e Obras; Ministério da Educação.

Fonte: Plano Municipal Viver Sem Limites, Osasco.

Esse foi apenas um exemplo sobre uma das formas de articulação com planejamento de longo prazo em base territorial, o que também pode ser observado na maneira como foi elaborado o PPA com base no plano estratégico.

2. Ponderações sobre as categorias

Segundo as análises obtidas por meio das entrevistas, não ficou exatamente claro se o “Osasco 50 anos” foi tão orientador no que se refere à elaboração do Mapa Estratégico (onde estão estabelecidos os eixos estruturantes do planejamento do

município), se compararmos à dimensão que o Plano Niterói Que Queremos, no caso de Niterói, ofereceu para a elaboração do PPA.

Evidentemente, não se pretende fazer uma equiparação, pois cada município realiza o planejamento mais adequado à sua realidade, e muitas vezes, há divergências no entendimento do que é um plano estratégico para cada um deles.

Esse ponto chamou a atenção, uma vez que, no caso de Osasco, diferentemente de Niterói, o PPA, de maneira isolada, já possui uma densidade muito profunda no que tange à utilização de ferramentas de diagnóstico e de estratégia na formulação dos programas, o que no caso de Niterói, baseou-se principalmente o NQQ, que foi o principal documento norteador para o PPA.

A valoração atribuída a esta categoria, partindo da constatação empírica de que o PPA de Osasco exerce a articulação com planejamento de longo prazo em base territorial, por meio dos Planos Setoriais, do Mapa Estratégico e do Osasco 50 Anos, corresponde a “muito bom”, pois atende a todos os quesitos indicados.

Formulação de Programas com profundidade

1. Descrição/Avaliação das categorias

Conforme a Transcrição 3 Osasco – 2017, “[...] quando faz o programa, tem que ter a justificativa, público alvo, as estratégias que estão por trás deles, os indicadores que vão estar presentes [...]”. A formulação de programas com profundidade ganha muito destaque no município de Osasco.

A estratégia utilizada por Osasco, que permitiu um nível de profundidade e densidade nos programas, está centrada na articulação que o PPA faz com os Planos Setoriais, que por sua vez, estão ligados aos 11 eixos estruturantes do plano estratégico. Isso se faz pertinente frente à formulação de programas com profundidade, pois o envolvimento intersecretarial, os diagnósticos profundos e fidedignos convergem para que, como consequência de tudo isso, os programas tenham alto nível de detalhamento e confiabilidade em sua formulação.

Nesta análise, é possível perceber que a articulação com programas de longo prazo em base territorial, como são os casos de Osasco e de Niterói, impacta diretamente na elaboração de programas com profundidade. Isso ocorre porque, no momento em que as atribuições dos Planos, sejam eles o PPA ou os planos setoriais, dialogam entre si, o peso dado ao PPA se nivela com os demais instrumentos, uma

vez que ele contempla ações e programas que já foram detalhados e discutidos com a sociedade civil na ocasião da elaboração dos Planos Setoriais.

Dessa forma, é interessante ressaltar novamente a importância do fato de que os Planos de longo prazo possam ser uma das bases fundamentais para a elaboração do PPA, pois, através deles, é possível determinar as prioridades e questões emergenciais que necessitam ser realizadas em determinado período de tempo.

Como consequência, no momento em que se faz valer os demais instrumentos de planejamento, a expectativa que paira sobre o PPA diminui, já que não cabe somente a ele a responsabilidade de, em um curto período de tempo, disponibilizar recursos para captar todas as demandas e prioridades de todas as áreas do município, e os planos setoriais tornam essa tarefa possível de ser concluída.

A profundidade dos programas do PPA de Osasco é baseada principalmente na concepção de que, quanto mais intersetorial for a elaboração dos programas, ou seja, quanto mais secretarias envolvidas quando necessário, mais profundo será o detalhamento do programa, haja vista que a percepção de cada secretaria envolvida colabora com um ponto de vista importante para a realização de determinada ação.

2. Ponderações sobre as categorias

Levando em consideração as concepções o que define um programa com profundidade, já explicitados nesta dissertação sobre as categorias, entende-se que o município de Osasco possui programas com profundidade, uma vez que todos os programas foram fundamentados com base diagnóstica e estão articulados com planos de longo prazo em base territorial.

Sendo assim, a valoração aqui atribuída corresponde a “muito bom”.

Integração entre plano e orçamento

1. Descrição/Avaliação das categorias

Como já constatado anteriormente, essa categoria, por mais importante que seja, não se pode ser devidamente analisada e comprovada a partir somente das análises das entrevistas e da análise documental. O ideal é que seja revisitada ao final do ano fiscal de 2018, momento em que será possível, por meio da avaliação anual dos programas, constatar se, de fato, a integração entre o plano e o que foi orçado foi cumprida.

No entanto, segundo as entrevistas e análise de documentos e textos científicos sobre a experiência de Osasco, é possível determinar algumas evidências de que a equipe possui uma preocupação e percebe a importância da integração entre plano e orçamento.

O desafio do PPA 2018-2021 é traduzir esse conjunto de eixos, macrodiretrizes, objetivos estratégicos e objetivos do desenvolvimento sustentável em uma classificação institucional, funcional e programática que distribua os recursos municipais, seguindo as prioridades dadas no processo de planejamento estratégico. (OSASCO, 2017, p. 369)

A criação de um campo que vinculasse cada dotação orçamentária a um ou mais projetos foi uma das iniciativas de integrar o plano ao orçamento. Novamente, pode-se perceber que a concepção da importância da integração é muito presente no município.

Uma questão observada nas entrevistas é o fato de os gestores terem total ciência da importância, mas também do desafio que é a integração plena entre o que foi planejado e o que foi orçado. Não raro, é necessário prever receitas que, no decorrer do ano, acabam não chegando, comprometendo, assim, alguma ação prevista para o ano.

Responsabilização/Contratualização com resultados

1. Descrição/Avaliação das categorias

Os critérios utilizados para fundamentar a análise desta categoria, assim como na análise de Niterói, foram aqueles estabelecidos por Martins (2003):

1. Metas/Resultados alinhados com o Plano de Governo, de modo que sejam superados os padrões de desempenho da gestão anterior e a sua devida exequibilidade:

As metas e resultados esperados com os programas estão alinhados com o Plano de Governo do município. Como já afirmado precedentemente, o Plano de Governo foi fundamentado pelo Osasco 50 anos, que foi base para a elaboração do Mapa Estratégico do município, contendo todos os eixos estruturantes que orientaram a elaboração do PPA. Dessa maneira, as metas estão alinhadas ao Plano de Governo, não sendo possível determinar somente uma análise sobre os padrões de desempenho e a exequibilidade.

2. Compatibilidade entre compromissos assumidos e a disponibilidade de meios para alcançar os resultados esperados:

Os recursos, como sendo o principal meio para alcançar os resultados esperados, podem sofrer variações no decorrer de um ano fiscal, comprometendo positivamente ou negativamente a exequibilidade dos programas. Não foi possível determinar, por meio das entrevistas realizadas e pelo momento do ano em que esta pesquisa foi efetuada, se os compromissos assumidos foram suficientes para alcançar os resultados esperados, da mesma forma que não foi possível analisar a categoria sobre integração entre plano e orçamento.

3. Mecanismos de transparência e controle social:

A previsão de fortalecimento do controle social, efetivação de conselhos municipais, Direitos da cidadania que são programas existentes no PPA, de alguma forma compreendem um indício de mecanismos de transparência e controle social, previstos diretamente no PPA.

Como mecanismo de transparência e monitoramento, há evidências sobre a implementação de um sistema de monitoramento, chamado “Monitora Osasco”, primeiramente de controle interno da prefeitura, em que será possível acompanhar em tempo real a execução de cada projeto, supervisionado pela SEPLAG. Os planos são de, após a sua implementação, seja disponibilizado para a população.

Outros instrumentos que permitem o controle social são softwares como e-cidade (nota de rodapé) e o próprio Portal da Transparência. Iniciativas de aumento da transparência e fortalecimento do controle social também são pauta. Com o avanço da implantação do software e-cidade, em março de 2015 a prefeitura passou a disponibilizar seus dados referentes a gastos e receitas em tempo real no Portal da Transparência. (ORTIZ; MEDEIROS, 2015, p. 19).

4. Política de incentivos:

Não foi possível identificar nenhum indício de incentivos pecuniários ou não, dentre as análises feitas.

Não acredito em um modelo de remuneração por desempenho ou de benefícios a partir do atingimento de metas. Eu acho que o setor público é diferente do privado por essência, então não dá para pensar que quem trabalha mais quem entrega mais tem que ganhar mais,

todo mundo tem que entregar, não dá para a gente botar réguas assim. (Transcrição 3 Osasco, 2017).

5. Ponderações sobre as categorias

Em uma das entrevistas, foi discutida a consequência que a gestão por resultado acarreta na ausência da integração entre plano e orçamento. A ausência de integração entre plano e orçamento pode, de certa forma, desresponsabilizar os gestores das pastas no momento em que eles não se sentem representados por aquilo que foi aprovado, por não evidenciar o programa vinculado a um orçamento real.

Todo programa contido no PPA é feito tendo como alicerces diagnósticos precisos sobre determinada área, sendo, posteriormente, aprovado no plenário. No entanto, no momento em que é definido o real orçamento que será previsto para realizar determinado programa, os chefes das pastas percebem que o recurso disponível não permite sua plena execução.

Sendo assim, eles podem se sentir não responsabilizados pelo atingimento do resultado.

Claramente, trata-se apenas de uma discussão, não cabendo, aqui, entrar no mérito de serem servidores públicos e terem a obrigação de cumprir com seus deveres.

Em Osasco, a implementação da cultura de planejamento e gestão por resultados teve como proponente o próprio Prefeito que acompanhou e legitima todo o processo. Desta forma, o desafio se concentrou em convencer e obter o apoio dos secretários municipais em busca de estabelecer um sentimento de parceria compartilhado de objetivos comuns, confiança e comprometimento. (ORTIZ; MEDEIROS, 2015, p.11).

Uma iniciativa muito importante constatada no município de Osasco foi o acordo de resultado, um termo de compromisso assinado pelo prefeito e pelos secretários de cada pasta, como forma de combater a prática de ações genéricas e a não profundidade dos programas.

Os Acordos de Resultados foram, portanto, a última fase do planejamento estratégico em curto e médio prazos. Neles, foi possível reunir, para cada secretaria, um quadro com os objetivos, prioridades e projetos estratégicos com os quais estavam comprometidos e os pesos que mensuravam a importância do projeto na prioridade. (REINACH; BATISTA, 2016, p. 47).

Esse acordo de resultado alterou o *status quo* da concepção de planejamento estratégico no município, pois, a partir dele, acabou havendo impedimento de seguir aquilo que fora acordado no momento da elaboração do PPA.

Levando em consideração a iniciativa do município na elaboração de instrumentos como o Acordo por Resultado, mesmo não se levando em consideração questões pecuniárias, Osasco obteve grande destaque nessa categoria, atingindo a valoração correspondente a “muito bom”.

Monitoramento, Avaliação e Indicadores

1. Descrição/Avaliação das categorias

Os instrumentos utilizados para a efetivação do monitoramento dos programas em execução no PPA 2018-2021 de Osasco será de responsabilidade de cada secretaria e órgão municipal, de modo a garantir os resultados pretendidos, e diferentemente da avaliação, servirão para ajustar necessidades durante a execução dos programas.

A cada ano serão publicados relatórios que apresentarão os resultados alcançados e os status de cada iniciativa. A administração também adotará instrumentos que garantam o acompanhamento – preferencialmente em tempo real – de todas essas iniciativas por parte da população a partir de sistemas e páginas na internet e encontros de prestação de contas para a demonstração da destinação orientada aos recursos públicos. (OSASCO, 2017, p. 394).

A gestão por resultado assumida pelo município de Osasco já corresponde, até certo ponto, a uma forma de monitoramento por meio de indicadores que demonstrem o atingimento das metas e objetivos, ou seja, os resultados.

Segundo Medeiros, Freire e Alvares (2016), o Monitora Osasco, programa informatizado, tem o objetivo de acompanhar o desenvolvimento dos programas. A SEPLAG criou três escritórios:

- a. Escritório de Estratégia: responsável pelo acompanhamento das estratégias de governo e desempenho dos indicadores;
- b. Escritório de Projetos: encarregado do acompanhamento mais próximo sobre os projetos;
- c. Escritório Local: cada secretaria é responsável pela execução dos projetos, assim como do orçamento e das estratégias.

Portanto, a SEPLAG utiliza diversas formas de monitoramento e avaliação como meio de garantir a efetivação dos programas em andamento no decorrer de cada ano fiscal.

Além dos três escritórios listados acima, o município de Osasco desenvolveu a Sala de Situação, iniciativa da SEPLAG, com a finalidade de, por meio de reuniões periódicas com todas as secretarias e a presença do prefeito, “[...] acelerar o processo decisório sobre o andamento da execução dos projetos e manter a uniformidade da compreensão do *status quo* das ações, da situação orçamentária [...]” (MEDEIROS; FREIRE; ALVARES, 2016, p. 200).

A utilização de indicadores faz parte da gestão por resultado adotada pelo município, o que é possível verificar em cada Eixo do caderno técnico do PPA 2018-2021.

Para cada eixo programado, existem indicadores de resultado, que auxiliam não só no monitoramento e avaliação, mas também no próprio processo de trabalho para o alcance das metas e objetivos, pois, uma vez que os indicadores representam dados reais justificados, eles ganham base fundamentada que, além de garantir a legalidade da transparência, auxilia o gestor ou gestores a atingir os resultados.

2. Ponderações sobre as categorias

Sendo assim, Osasco faz a utilização de instrumentos de monitoramento, avaliação e indicadores. A valoração atribuída para tal categoria levou em consideração a existência desses três instrumentos, sua aplicabilidade e relevância, ou seja, se realmente são instrumentos de utilidade tanto para os gestores quanto para acesso público. Logo, essa análise atribui ao município de Osasco a valoração correspondente a “muito bom” para essa categoria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa de caráter qualitativo e exploratório a partir de uma análise de caso com profundidade em dois municípios – Niterói e Osasco – esperou-se obter como uma das principais contribuições, a definição conceitual do termo “densidade macroestratégica”, até então pouco explorado pelas literaturas nacionais sobre planejamento e estratégia, devido aos trabalhos que ainda são muito recentes.

Ao final da análise dos resultados, no capítulo anterior, ficou evidente a semelhança entre ambos municípios no que se refere a efetividade e existência das categorias propostas. Muito se dá pelo fato de já terem sido considerados como *outliers*, ou seja, espera-se que minimamente já possuíssem algumas, senão todas as categorias durante seu processo.

No entanto, é importante perceber que algumas das categorias, quando analisadas sob dois aspectos – existência da categoria e efetividade da mesma – todas existem, porém, algumas ainda precisam de mais tempo para poder mensurar se de fato está sendo efetiva ou não, qual seja o caso da categoria sobre integração entre plano e orçamento, ou até mesmo mecanismos de monitoramento, avaliação e indicadores.

A proposta de monitoramento e avaliação todos possuem, principalmente no início da elaboração dos PPAs, mas é no decorrer dos quatro (4) anos de vigência do PPA, ou seja, na elaboração de cada LDO e LOA que será possível evidenciar a efetividade das demais categorias. Por outro lado, categorias como processo de participação, programas com profundidade e articulação com planos de longo prazo em base territorial, ficaram explicitamente claras nas análises documentais e das entrevistas realizadas em cada município.

Assim, os principais resultados atingidos nesta pesquisa estão relacionados ao fato de que tanto o município de Niterói quanto o município de Osasco encontram-se no patamar de *outlier* pelos quesitos já apresentados na descrição das escolhas, mas, especialmente, por estarem alinhados às quatro dimensões da densidade macroestratégica, aqui apresentadas:

- a. Acesso Público a Itens documentais;
- b. Coerência entre Objetivos, Metas e Recursos;
- c. Consistência em Ações Governamentais e de seus Indicadores;
- d. Alinhamento entre PPA e Orçamento (LDO e LOA).

Além do mais, foi possível perceber alguns aprendizados que tanto Niterói pode desenvolver com Osasco, quanto Osasco pode desenvolver com Niterói, quais sejam a notória inovação e utilização de instrumentos de participação e controle social da população durante o processo de elaboração do PPA de Niterói, que foram grande destaque, haja vista a efetiva participação da população no decorrer deste processo. Não somente o PPA, mas o próprio NQQ teve todo o respaldo da população que participou, que por sinal foi legitimada pelas ações previstas para os próximos anos de gestão do município, atreladas ainda ao PPA e o próprio Plano de Governo. O município de Osasco também contou com processos participativos, todavia ainda muito centralizados na participação interna das equipes das secretarias, que não deixam de ser extremamente importante e inteligente para que todo e qualquer planejamento possa ser plenamente efetivo.

A utilização de instrumentos e mecanismos de controle, monitoramento e diagnóstico foram o destaque do município de Osasco, que certamente poderia ser melhor desenvolvido no município de Niterói. O escritório de projetos, a sala de situação, os contratos de resultados e os diagnósticos setoriais, demonstram uma preocupação muito sólida no que diz respeito ao acompanhamento constante dos projetos em andamento em diversos setores do município. Além dessa preocupação, o município demonstrou como a elaboração de diagnósticos setoriais baseados em eixos que relacionaram a política pública em todas as áreas pelas quais a política perpassa, é ponto fundamental para atenuar a responsabilização com resultado de todos aqueles envolvidos em um projeto.

Para agendas futuras de pesquisa, é necessário a realização de um aprofundamento na análise dos municípios, mais precisamente para aquelas categorias que precisariam de melhor acompanhamento para identificar o grau de efetividade frente ao decorrer da vigência do PPA.

A proposta de uma nova valoração que possa ranquear os municípios segundo os princípios da densidade macroestratégica, e o fato de algumas categorias precisarem de mais tempo de análise para identificar suas plenas efetividades, compreendem parte das limitações encontradas nesta pesquisa.

Conforme já mencionado, por se tratar de uma pesquisa de análise qualitativa, a utilização da valoração teve como objetivo colaborar para a visualização dos resultados, mesmo que esses já estivessem subentendidos ao longo do texto. Essa

utilização não impossibilita que a valoração componha parte de uma agenda de pesquisa futuramente.

A contribuição de uma valoração feita de acordo com um conceito recentemente explorado na literatura nacional, e que já possui propostas categóricas de análise, é uma tarefa que esta pesquisa não realizou com profundidade, contudo, espera-se que, num futuro próximo, sejam desenvolvidos estudos neste viés sobre os casos já iniciados.

Outra contribuição provém, sobretudo, da metodologia de trabalho adotada nesta pesquisa, que consiste no triângulo formado por revisão da literatura, referencial teórico e estudo de caso, o que potencializou as condições para se criar categorias analíticas que pudessem ser aplicadas em municípios considerados *outliers*, a fim de identificar se esses municípios correspondem aos preceitos da densidade macroestratégica.

Muito além dos resultados obtidos por meio das categorias definidas que servem de base para as análises dos municípios, esta pesquisa identificou diversas dificuldades enfrentadas pelos gestores no que se refere à elaboração dos planos táticos de governo.

Tais dificuldades não foram evidenciadas explicitamente no trabalho, visto que o objetivo principal era analisar com base nas categorias definidas. No entanto, para pesquisas futuras, este trabalho acumulou um denso material de análise devido às entrevistas feitas com atores-chave no processo de elaboração dos PPAs, a coleta de diversos documentos e uma revisão literária sobre a trajetória do planejamento governamental do Brasil, com foco nos municípios.

A gama de conteúdo empírico e teórico obtidos nesta pesquisa ensejará a produção de artigos científicos, em que será possível aprofundar, com maior nível de detalhamento, cada uma das categorias, principalmente após o primeiro ano de gestão de ambos os municípios, o que possibilitará a análise final de uma categoria pouco explorada, porém de suma importância, qual seja, a Integração entre Plano e Orçamento.

Espera-se ainda que, este trabalho possa ter proporcionado algumas implicações práticas, uma vez que ele abre caminho para maiores discussões sobre o tema do planejamento tático governamental no nível municipal, e também que opere como possível fonte de consulta para municípios que queiram atenuar/aprimorar as relações com o planejamento municipal.

A criação de categorias poderá ainda, ser base teórico-conceitual para fundamentar discussões prévias à elaboração de PPAs municipais, que de certa forma se assemelhem aos municípios aqui trabalhados. Esta implicação gerencial é importante tanto para gestores públicos que buscam por fontes teóricas com bases empíricas, formas de se elaborar um PPA com densidade macroestratégica, e que a partir das análises e dos casos vivenciados nesta pesquisa, possam surtir efeito em outros municípios dispostos a elaborar um PPA de forma estratégica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. 2004. In: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (Org.).

Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2006. p. 193-228.

ALVES, Z. M. M. B.; SILVA, M. H. G. F. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. **Paidéia**, Ribeirão Preto, n. 2, 1992, p. 61-69.

AMORIM, I. T. **A institucionalização do plano plurianual (PPA)**: um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007. São Paulo, 2016.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. de M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2006.

BALBE, R. S. O desenvolvimento do controle interno no Brasil e a articulação interinstitucional. In: CARDOSO JR, J. C., SANTOS, E. A. V. (Org.) **Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: PPA 2012 – 2015, Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015. v. 2, cap. 7. p. 233-272.

BANCO do Conhecimento CONSAD: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. Reúne toda documentação sobre administração pública dos trabalhos apresentados nos eventos promovidos pelo CONSAD. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed.. Lisboa: Edições, 2011.

BEZERRA, F. A.; SPESSATTO, G. Utilização das abordagens positiva e normativa nas pesquisas em contabilidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 15, 2008, Curitiba. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos**. Curitiba: 2008. p. 1-15.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acessado em: 03 jan. 2018 .

_____. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acessado em: 15 jan. 2018.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

CARDOSO JR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. **Pensamento estratégico: planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo**. PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. v. 3. 324 p.

COELHO, F. S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. In: BRASILIENSE, J. M; DANTAS, H. (Org.), **Parceria público-privado**. Fundação Konrad Adenauer e Fundação Vale, 2013. Cap. 2.

DEMARCO, D. J. et al. Um balanço do projeto de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial. In: DEMARCO, D. J. (Org.). **Gestão pública, município e federação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. Cap.3, p. 55-75.

FRIEDMANN, J. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: **Pública, Planejamento e Orçamento Governamental**, 2006.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53, 2002.

GOMES, A. M.; REYS, P. da S. **Niterói que queremos: uma estratégia inovadora de planejamento**. 2015.

GUERRA, A. et al. . **Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada**. São Paulo: Hucitec, 2016.

HUERTAS, F. **O método PES. Entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

IANNI, O. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. 331 p.

IIDA, I. Planejamento estratégico situacional. **Production**, v. 3, n. 2, p. 113-125, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtm. Acesso em: 23 jan. 2017.

JESUS, C. S. de; LIMA, C. L. C.. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência da Bahia. In: **Pensamento estratégico: planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo - PPA 2012-2015, A experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015. p. 101.

KING, N.; CASSELL, C.; SYMON, G. Using templates in the thematic analysis of texts. **Essential guide to qualitative methods in organizational research**, p. 256-270, 2004.

LASCOUTES, P.; LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

MACIEL, E. A crise do planejamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 44, n. 1, p. 37-48, 2015.

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. Brasília: CONSAD, 2015. Disponível em: < <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1258/1/GEST%C3%83O%20ORIENTADA%20PARA%20RESULTADOS.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

MARTINS, H. F. Cultura de resultados y evaluación institucional: evaluando experiencias contractuales. **Reforma y Democracia, revista del CLAD**, n. 26, 2003.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Guia de modelagem de estruturas organizacionais**. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Gestão Pública. Fundap, 2006.

MEDEIROS, A. K.; FREIRE, A. G.; ALVARES, M. A. A.. Método de monitoramento da estratégia dos projetos estratégicos da Prefeitura de Osasco. In: GUERRA, A. et al. (Org.) Planejamento público e gestão por resultado: uma experiência municipal aplicada. São Paulo: Hucitec, 2016. Cap. 4.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári da estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Trad. Lene Belon Ribeiro. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 392 p.

MOGNATTI, M. C. F. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. 2008. 79 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal, Brasília, 2008. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/transparencia-e-controle-na-execucao-das-emendas-parlamentares-ao-orcamento-da-uniao.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

NITERÓI. Lei nº 3336 de 29 dezembro 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018/2021. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2017/334/3336/lei-ordinaria-n-3336-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-de-2018-2021>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLENSCKI, A. R. B. et al. In: Encontro da ANPAD, 40, 2016, Costa do Sauípe. **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. Costa do Sauípe/BA: 2016.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono 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, v. 16, n. 3, p. 911-932, 2017.

ORTIZ, M. S. P.; MEDEIROS, A. K. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8, 2015, Brasília. **Reforma gerencial na gestão pública contemporânea: desafio para os municípios brasileiros.** Brasília: CONSAD, 2015. Disponível em: < <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1317/1/REFORMA%20GERENCIAL%20NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

OSASCO. 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 jan. 2018.

OUTLIER. In: **Cambridge Dictionary.** Disponível em: < <http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/outlier>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

PACHECO, R. S.. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9, 2004, Madri. **Contratualização de resultados no setor público:** a experiência brasileira e o debate internacional. Madrid: Editora, 2004.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental.** Brasília: ENAP, 2006. p. 229-270.

PAULA, A. P. P.. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2: p. 171-187, abr./jun. 2010.

PINTO, A. L. **O planejamento estratégico na administração pública brasileira:** rumos e perspectivas. São Paulo: Cadernos Fundap, 1982. v. 2.

PLANO Estratégico Niterói Que Queremos 2013-2033. Niterói: Portal da transparência. Disponível em: <<http://transparencia.niteroi.rj.gov.br/Portal-da-Transparencia/portal-da-transparencia.html>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

PORTAL da transparência. Rondônia: Prefeitura Municipal de Rio Crespo. Disponível em: < <http://transparencia.riocrespo.ro.gov.br/portaltransparencia/>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

PREFEITURA utiliza aplicativo que aproxima cidadãos do governo municipal. Niterói: Prefeitura Municipal de Niterói. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2727:2014-11-17-19-43-24>. Acesso em: 18 jan. 2018.

REINACH, S.; BATISTA, Y. C. Planejamento estratégico atrelado ao plano plurianual: o desafio da integração das áreas de governo e de uso de indicadores no

planejamento público. In: GUERRA, A. et al. **Planejamento público e gestão por resultado**: uma experiência municipal aplicada. Org. . São Paulo: Hucitec, 2016. Cap. 2.

REYS, P. da S.; AUDI, P. S. **A cultura de planejamento em Niterói como premissa estratégica de governo**. Brasília, 2015.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR, J. C. (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**: diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 4.

RODRIGUES, J. N. A contribuição teórica de Michael Mann em um estudo comparativo sobre a cooperação intermunicipal: França e Brasil. **Geosul**, v. 26, n. 52, p. 35-56, 2011.

SANTOS, E. A. V. dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR, J. C. (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**: diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 4.

SECRETARIA de planejamento, modernização da gestão e controle. Niterói: Prefeitura Municipal de Niterói. Disponível em:

<<http://seplag.niteroi.rj.gov.br/index.jsf>>. Acesso em 27 dez. 2017.

SECRETARIA de planejamento, modernização da gestão e controle. Osasco: Prefeitura Municipal de Osasco. Disponível em:

<<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

SERVA, M.; JAIME JÚNIOR, P. Observação participante pesquisa em administração: uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 64-79, 1995.

SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 4, p. 5, 2004.

STARKE JR, P.C.; FREITAG, V. da C.; CROZATTI, J. Seminário de Ciências Contábeis, 2, 2006, Blumenau. A função social da pesquisa em contabilidade. **Anais do II Seminário de Ciências Contábeis**. Blumenau: 2006.

XAVIER, F. C. A. **Respostas da vida**. Autoria espiritual de André Luiz. 1975.

Disponível em: <http://www.institutocairbarschutel.org/wp-content/uploads/2013/09/Respostas_Da_Vida.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:

Município:

Resumo Profissional:

Cargo que ocupa:

Formação Acadêmica:

Questões:

1. Quais foram os principais atores que estiveram envolvidos durante a elaboração do PPA? E por que tais atores?
2. A equipe utilizou algum método próprio de elaboração ou seguiu alguma cartilha para a elaboração do PPA? Se sim, qual? Se não, por quê?
3. O Município contou com o apoio de alguma consultoria para a elaboração do PPA?
4. Quais foram os principais desafios metodológicos encontrados durante a elaboração do plano? Como lidou com ele?
5. Houve alguma tentativa de participação popular na elaboração do plano? Se sim, como ocorreu?
6. De que forma sua equipe lidou com questões operacionais dos demais órgãos gestores (secretarias) para que estivessem a par – e acompanhassem – de todo o processo de planejamento governamental e elaboração do PPA do município?
7. Sua equipe utilizou algum Diagnóstico, seja setorial, próprio ou não, no momento da elaboração do PPA? Se sim, qual?
8. Da tabela abaixo, o que foi possível visualizar ou aplicar no momento da elaboração do PPA? Explicar sucintamente como ocorreu.
 - a) (Re)articulação com planejamento de longo prazo em base territorial;
 - b) Planejamento e gestão estratégica;
 - c) Integração entre plano e orçamento;
 - d) Formulação de programas com profundidade;
 - e) Responsabilização com resultados;
 - f) Monitoramento, avaliação e indicadores;
 - g) Processos de Participação;

9. O município contava com algum outro instrumento de gestão pública de caráter estratégico além do PPA? Se sim, qual era?
10. Qual era a institucionalidade responsável pela elaboração e gestão do Plano? Por que tal? Existiu rotatividade institucional?
11. O Município possui Programa de Metas? Se sim, de que forma ele dialoga com o PPA?
12. Em sua experiência com Planejamento Governamental, qual foi o maior desafio com relação à interação com as demais secretarias na elaboração do PPA?
13. Em seu município, a institucionalidade responsável pelo Planejamento (Finanças, Planejamento, Administrativo) era a única secretaria ordenadora de despesa?
14. Baseado em sua experiência, qual seria a melhor forma de lidar com a questão do curto período de tempo para a elaboração do PPA, para que não afete negativamente no Plano?
15. Qual(is) é(são) o(s) principal(is) aprendizados deste processo e que você faria diferente hoje?
16. Por quais motivos você acredita que seu município foi considerado um outlier em planejamento governamental?
17. Algum outro ponto importante?

ANEXO 2 – DESCRIÇÃO DOS ATORES ENTREVISTADOS

NITERÓI, RJ

Marília Ortiz

Subsecretária de Planejamento e Orçamento

Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP), com dez anos de experiência em projetos para o setor público. Foi gerente de projetos de modernização da gestão na SEPLAG e responsável pela regulamentação e implantação da Lei de Acesso à Informação – o que levou a Prefeitura de Niterói a obter reconhecimento do Ministério Público Federal e da Controladoria Geral da União com a nota máxima nos seus rankings de cumprimento da transparência. Atuou como Coordenadora-adjunta da Política Municipal de Participação Social na Prefeitura de São Paulo, como pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV) e como *trainee* do Projeto de Avaliação de Impacto da Política Social financiado pelo BID no Governo do Estado de São Paulo. Foi consultora em projetos de prevenção da corrupção para o PNUD e de fortalecimento institucional para a ONU Mulheres. É membro da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS), que integra lideranças comprometidas com o fortalecimento da democracia e a melhoria da eficiência na gestão pública, e do PROLIDER, programa voltado ao desenvolvimento de jovens talentos comprometidos com a sociedade²³.

Marcelo de Azevedo Costa

Assessor de Orçamento

Wagner Henrique Guimarães

Diretor de Orçamento

²³ Texto retirado do portal eletrônico da SEPLAG Niterói. Disponível em: <http://seplag.niteroi.rj.gov.br/site/pagina_detalhe.jsf;jsessionid=D98FBB75981DF541E7C21FD1AA2A0EEE?id=4>. Acesso em: 16 jan. 2018.

Isabela Tramansoli Resende

Formada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Atualmente, exerce a função de Analista de Políticas Públicas na Secretaria Municipal de Planejamento de Niterói. Trabalhou nos últimos quatro anos com gestão e planejamento na Prefeitura Municipal de São Paulo, em diversas Secretarias, como Planejamento, Urbanismo, Cultura e órgãos finalísticos. Atuou, também, com foco na melhoria da gestão públicas através de projetos desenvolvido pelo Centro de Liderança Pública (CLP).

OSASCO,SP

Bruno Mancini

Secretário de finanças e orçamento públicos, federalismo fiscal no Brasil e Planejamento e Gestão Municipal orientada para resultados. Tem experiência nas áreas de planejamento governamental, elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e orientação estratégica ao orçamento público municipal.

Na SEPLAG, como secretário adjunto, coordenou a equipe responsável pela elaboração do Plano Plurianual, Planos Municipais Setoriais e Intersetoriais, Planejamento Estratégico, execução de projetos prioritários para a gestão municipal, Monitoramento de projetos mediante Convênios e Contratos de Repasse e Acompanhamento da Execução Orçamentária.

Na Prefeitura de Osasco, também foi diretor de Planejamento Estratégico, gerente de Estratégia Municipal, além de ter participado da elaboração da primeira geração do Planejamento Estratégico da cidade para o período de 2014 a 2017, sendo corresponsável pela estruturação dos instrumentos de pactuação do governo (Acordos de Resultados) e pela elaboração do modelo de avaliação da estratégia governamental.

Também coordenou a equipe responsável pela elaboração do Planejamento Estratégico e do Plano Plurianual para o período de 2018 a 2021, além de liderar a equipe de elaboração do Plano Diretor (em execução) e diversos Planos Setoriais já concluídos.

Teve atuação na execução direta de inúmeros projetos estratégicos para a gestão municipal e participação na elaboração de diversas peças orçamentárias²⁴.

Alexandre Guerra

Economista. Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Atua na área de planejamento de políticas públicas de forma geral, assim como na formulação de políticas de redistribuição de renda e inclusão produtiva.

Foi secretário adjunto de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco/SP (2013-2016), coordenador dos programas sociais da Prefeitura de São Paulo/SP (2001-2004) e consultor do Ministério de Desenvolvimento Social e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (Texto enviado pelo entrevistado).

Rodrigo Coelho

Economista, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1995). Também estudou na Universidade Estadual de Campinas, onde concluiu o mestrado em Economia Social e do Trabalho (2003), e o doutorado em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Social e do Trabalho (2013). Já foi pesquisador associado do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP (entre 2005 e 2013). Atualmente, é professor no curso de Serviço Social da Faculdade Santa Lúcia. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia do Bem-Estar Social, atuando, principalmente, em áreas relacionadas aos seguintes temas: exclusão social, políticas públicas, assistência social e mercado de trabalho. Já trabalhou com temas de aviação civil e desregulamentação econômica.²⁵

Erasmio José Gomes

Município: Amparo

Estado: São Paulo

População: 70.742 (Censo 2010, fonte do IBGE).

²⁴ Texto retirado do portal eletrônico da SEPLAG Niterói. Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Secretaria>>. Acessado em: 16/01/2018.

²⁵ Texto retirado da Plataforma Lattes. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4255446H4>. Acessado em 17/01/2018.

Cargo: Atualmente, é professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - Universidade de São Paulo (FEARP/USP). Foi também secretário municipal de planejamento e de desenvolvimento econômico e superintendente de empresa municipal de economia mista. Tem experiência na área de administração pública, com ênfase em política e planejamento governamentais, atuando, principalmente, em áreas relacionadas à política industrial e de inovação e desenvolvimento local e regional. Foi Secretário de planejamento no município de Amparo, SP.

Úrsula Dias Peres

Município: São Paulo

Estado: São Paulo

População: 12.038.175

Cargo: Desde 2008, é Professora Doutora da EACH/USP, no Curso de Gestão de Políticas Públicas e nos Programas de Mestrado - Mudança Social e Participação Política e Gestão de Políticas Públicas. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em gestão pública e controladoria do setor público. Atuou como gestora na área de orçamento público e consultora de empresas e governos nas áreas de planejamento e orçamento, gestão de políticas públicas, recursos da educação e fundos municipais. Foi Assessora Geral do Orçamento na Secretaria de Finanças do Município de São Paulo (2002-2003), Assessora da Presidência da Companhia Siderúrgica Nacional (2005-2007). Foi Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão no Município de São Paulo (2013).

Anny Karine de Medeiros

Município: Osasco

Estado: São Paulo

População: 697.886

Cargo: No momento da entrevista, ocupava o cargo de Gerente de Acompanhamento na SEPLAG. Possui graduação em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (2010) e mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP (2013). Foi gerente de acompanhamento da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão – Osasco, e atualmente, é professora do Centro Universitário SENAC e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública

e Governo - GVCeapg. Tem experiência na área de Administração Pública, com ênfase em Políticas Públicas, atuando, principalmente, nas seguintes áreas: política cultural, planejamento e financiamento público²⁶.

Em cada um dos casos apresentados, foi aplicado o mesmo roteiro de entrevista semiestruturado, que fora utilizado para os demais entrevistados. A entrevista foi extremamente importante para o primeiro contato com o objeto de estudo e também para determinar questões-chave no processo de planejamento governamental municipal.

²⁶ Texto retirado da Plataforma Lattes. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4214747E6>. Acesso em: 17 jan. 2018.