

**PLANO PLURIANUAL COM DENSIDADE MACROESTRATÉGICA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA DO MUNICÍPIO DE OSASCO (2018-2021)**

**INGRID CRISTINE RODRIGUES NASCIMENTO**

EACH-USP - ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**FERNANDO DE SOUZA COELHO**

EACH-USP - ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**ANTONIO ROBERTO BONO OLENSKI**

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO (UNESP)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecimentos à Prefeitura Municipal de Osasco, Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), pela anuência da investigação realizada durante a elaboração do PPA 2018-2021, durante o primeiro semestre de 2017.

# PLANO PLURIANUAL COM DENSIDADE MACROESTRATÉGICA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA DO MUNICÍPIO DE OSASCO (2018-2021)

## 1. INTRODUÇÃO

No âmbito do planejamento governamental brasileiro, o Plano Plurianual (PPA) foi previsto na Constituição Federal de 1988 para ser o instrumento que está à disposição dos gestores públicos para implementação de políticas públicas aderentes a um plano de governo. A institucionalização de tal instrumento nos últimos 30 anos ocorre *pari passu* com o movimento da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública e que implica em uma orientação para resultados no setor público. No Brasil, a partir da década de 1990, assistimos o de questionamento do modelo burocrático e a emergência do modelo gerencial no governo federal, e o PPA tornou-se, neste processo, um dos instrumentos de gestão por resultados.

Na federação brasileira, os municípios, independentemente do porte, estão sujeitos às regras constitucionais – idênticas ou similares – que determinam a elaboração de seu planejamento local por meio de estimação de receitas e definição dos recursos que devem ser aplicados considerando os aspectos fiscais estabelecidos pelas condicionalidades normativas, como ocorre na formulação do Plano Plurianual. Ao analisar a lógica de capacidades estatais nesse nível de governo, observa-se que, frequentemente, os municípios têm dificuldades em elaborar os seus instrumentos de planejamento governamental. Logo, o PPA, que requer per se um modelo de planejamento e gestão das ações orçamentárias na qual sua elaboração deve levar em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades do município, muitas vezes torna-se meramente uma peça (ou instrumento) procedimental. (Giacomoni, 2010).

A formulação dos PPAs nos municípios pode ser realizada a partir três tipologias de construção: o “PPA de Gabinete”, o “PPA de Consultoria” e o “PPA Estratégico”. Por um PPA de Gabinete entende-se pela formulação do plano baseada em uma elaboração imediatista, com participação insulada do alto escalão da burocracia para construção do instrumento com ênfase no cumprimento normativo-processual e pouca atenção nos elementos diretivos condizentes com um planejamento estratégico. Neste caso, em acordo com Motta & Vasconcelos (1995), o PPA se assemelha um processo decisório marcado por decisões que tendem a ser caracterizadas por um envolvimento ativo dos dirigentes superiores autocráticos nos quais as decisões são rápidas e arriscadas, com um número menor de participantes e fazendo uso de um número menor de informações.

O segundo caso se refere à elaboração delegada a membros externos da gestão por meio da contratação de agências de consultoria em que se veicula um segundo tipo denominado para fins desse artigo de “PPA de consultoria”. Em tal situação, observa-se com frequência a replicação de programas e projetos para múltiplos municípios, como se cada qual dispusesse de contextos territoriais, demográficos e socioeconômicos semelhantes; neste caso, a tarefa de planejar pode redundar em um documento de gaveta sem diagnósticos ou avaliações que representem com fidedignidade a realidade local.

Existe, ainda, uma terceira categoria identificada como “PPA estratégico”, contemplando as orientações do planejamento estratégico governamental pela presença de algumas orientações como: planejamento de longo prazo em base territorial; planejamento e gestão estratégica; integração entre plano e orçamento; formulação de programas com a devida profundidade; uso de mecanismos de participação social; responsabilização por resultados e uso de ferramentas de monitoramento e avaliação. Tais princípios não são

levados em conta, via de regra, quando se elabora, por exemplo, um PPA de Gabinete, e até mesmo de Consultoria, visto que consolidar uma estratégia requer uma lógica de alinhamento, pactuação e coordenação entre as diversas organizações envolvidas em seu processo de construção.

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, 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., 2017: p. 6)

Em linha com a tipologia de um PPA Estratégico, apesar das capacidades estatais dos municípios brasileiros serem limitadas – principalmente os de médio e pequeno porte –, se percebe, gradualmente, alguns casos/práticas que despertam para a formulação de PPAs mais densos. Neste sentido, este artigo optou por analisar um PPA municipal a partir da abordagem conceitual de densidade macroestratégica no planejamento governamental.

Em linhas gerais, compreende-se densidade macroestratégica como 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.*, 2017: p.6). Escolheu-se pesquisar o município de Osasco (SP) no intuito de analisar a formulação do plano com base na operacionalização analítica do conceito proposto. Tal escolha se deu devido ao fato de o município já dispor de um histórico, retratado em literatura recente (GUERRA et al, 2016; ORTIZ & MEDEIROS, 2017), de elaborar PPA multicêntrico entre organizações públicas, a despeito de haver a centralidade da Secretaria de Planejamento e Gestão nas articulações e consolidações e com base em participação social e técnico-acadêmica. Assim, o pressuposto é o de que o PPA 2018-2021, elaborado no primeiro semestre de 2017, também seguiu uma direção estratégica semelhante, visto que a equipe da secretaria responsável pela elaboração do plano da gestão anterior permaneceu no governo, apesar da alternância de poder entre partidos e mandatários políticos. Ao fim e ao cabo, o artigo objetiva descrever a elaboração do PPA 2018-2021 do município de Osasco e analisar se tal processo correspondeu aos princípios de densidade macroestratégica, configurando um PPA Estratégico.

Trata-se de um estudo de natureza exploratória que se utilizou do método de estudo de caso com a triangulação de dados/informações advindos de análise documental, de entrevistas semiestruturadas com informantes-chave e da observação direta do processo por um dos autores deste trabalho no ano de 2017. Enfim, o artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução (seção 1), a saber: a seção 2 apresenta uma revisão da literatura de planejamento governamental para uma operacionalização conceitual do PPA; a seção 3, na sequência, descreve as etapas de elaboração do PPA 2018-2021 de Osasco; a seção 4, por sua vez, analisa a elaboração de tal plano com base nas variáveis de densidade macroestratégica; e a seção 5 apresenta as considerações finais.

## **2. OPERACIONALIZAÇÃO CONCEITUAL: PLANEJAR É PRECISO!**

Em diversos manuais e entre determinados especialistas em planejamento governamental, um trecho do clássico livro escrito por Lewis Carrol “*Alice no País das Maravilhas*” se tornou demasiadamente conhecido e citado entre a comunidade epistêmica de planejamento estratégico. Tal trecho refere-se a um diálogo entre dois personagens do conto, Alice e o Gato, que ocorre da seguinte forma:

Alice: Poderia me dizer, por favor, qual caminho que devo seguir para sair daqui?

- Isso depende muito do lugar para onde quer ir - respondeu o gato.

- Não me importa muito onde - disse Alice.

- Nesse caso, não importa por qual caminho você vá - replicou o gato.

O trecho é uma citação abstrata do que muitos especialistas na área tentam destacar como um pensamento fulcral dentro da temática: não saber aonde se quer chegar torna todos os caminhos possíveis. Dentro desse contexto, o planejamento pode ser contextualizado como uma forma de determinar um ponto a ser alcançado, desenhando maneiras de conduzir ações e tomada de decisões conscientes.

O ato de planejar identifica e organiza ações que partem de uma situação inicial – de necessidades, oportunidades, problemas e deficiências – para uma situação objetiva com níveis mais elevados de satisfação de bem-estar em um determinado período de tempo. Maciel (1989), no artigo *A crise do planejamento brasileiro*, já afirmava que planejar significa a adoção de um procedimento político e técnico, contínuo e sistêmico, com vistas à tomada de decisões governamentais. Essa compreensão da realidade seria uma ferramenta primordial para se elegerem e se elencarem prioridades.

Mintzberg *et al.* (2010) afirmam que a formulação de estratégia é um processo de planejamento, análise, cognificação e aprendizado, além de negociação e concessões entre indivíduos, grupos e coalizões em conflito de modo que as estratégias resultam um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *checklists* e apoiada por técnicas. Dentro do que convencionaram chamar de Escola do Planejamento, os autores ainda afirmam que a responsabilidade pelas direções está com a alta cúpula e a responsabilidade pelo controle executivo está com os planejadores. Ademais, as estratégias surgem deste processo por meio de uma atenção detalhada a explícitos objetivos, orçamentos, programas e planos tático-operacionais.

O planejamento na gestão pública é inserido no conjunto das chamadas áreas áreas-meio das funções de governo, sendo aquelas que dão suporte às áreas finalísticas que são diretamente responsáveis pela execução das políticas públicas. Segundo Soares, "(...) conforme o grau de profundidade e o valor atribuído pelo governo ao planejamento, essa função pode gerar como principal produto um documento com uma carta genérica de intenções do governo" (2016: p. 24).

Segundo Paulo (2010) e Soares (2016) o planejamento pode ser entendido como atividades contínuas que exigem acompanhamento e estão relacionadas à aspectos políticos, técnicos e metodológicos de um plano como produto deste processo. Nesse contexto, o plano personifica o processo de planejamento ao apresentar uma lógica de encadeamento de ideias. Para Cardoso Junior e Melo (2011), o plano parte de um esquema coerente e fundamentado de objetivos que se desdobram em metas quantitativas e qualitativas por meio de ações temáticas e envolvimento de diversos setores que apresentam objetivos, metas e ações escolhidas, implementadas e avaliadas de acordo com certos critérios a serem cumpridos. Assim, um plano é a expressão de uma dada política do setor público, ao determinar qual direcionamento

o governo (ou uma organização pública) pretende seguir baseado em um conjunto de medidas coordenadas.

### **2.1 O Plano Plurianual nos Governos Municipais**

No planejamento governamental brasileiro, na gestão pública contemporânea – pós-1988 -, ocorreram diversas reformas e inovações nas suas normas e instrumentalidade, como o PPA – previsto desde a Constituição Federal de 1988.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, a lei do PPA deve estabelecer, de forma regionalizada (neste sentido, com preocupação em programas e ações territorialmente contextualizada e focalizadas), as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de investimento e outras delas decorrentes e para programas de duração continuada. E, em adição, segundo o Art. 48 da Lei Complementar 101 – a Lei de Responsabilidade Fiscal –, o PPA deve ser um instrumento de transparência para a gestão fiscal nos quais os resultados do planejamento devem ser divulgados para que suas informações sejam apreciadas pela sociedade.

Sanches (1999) afirma que, ao longo das duas últimas décadas do século XX, a função planejamento adquiriu feições muito diferentes das quais poderia ser portadora. Tal função se esvaziou de conteúdo político e se tornou robustecida de ingredientes técnicos, de controle e comando físico-financeiros em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo.

De Toni (2014) reitera que a elaboração dos planos plurianuais, desde 1995, não conseguiu qualificar a agenda estratégica do governo, nem alterar a cultura política que orienta à gestão pública. Os problemas identificados pela literatura especializada afirmam que ao equiparar as categorias do planejamento com as do orçamento, o PPA tornou-se mais um “orçamento plurianual” no qual a lógica orçamentária de eficiência alocativa contaminou o desenho de ações e programas.

O PPA tornou-se tão detalhado quanto o próprio orçamento, ao invés de focar só ações estruturantes e investimentos. A dimensão tático-operacional sufocou a dimensão estratégica. Como resultado, se tornou prática comum, dada a inadequação dos PPAs como instrumento de gestão estratégica, a elaboração de “listas de obras prioritárias”, com modelos paralelos de gestão (paralelos em relação aos órgãos de planejamento), com ênfase restrita à dimensão orçamentária. (DE TONI, 2014: p. 10)

Segundo Rocha (2013), a estrutura do PPA tornou-se progressivamente mais complexa, embora grande parte dos municípios não conceba a formulação do PPA como instrumento de gestão estratégica, não são feitas análises e avaliações das ações e não se trabalha com prioridades claras, formalizadas e atualizadas. Segundo Procopiuk *et al.* (2007):

A atuação local requer que algumas premissas fundamentais sejam seguidas, tais como: ações públicas baseadas em processos racionais e coerentes; participação democrática em todas as instâncias e fóruns, com garantia de presença e de voz da sociedade; corpo técnico capacitado; e controle da gestão no que concerne ao acompanhamento das ações públicas. A conjunção dessas premissas na elaboração e na execução dos processos de planejamento e orçamento torna-se cada vez mais importante pelo fato de o desenvolvimento econômico local

almejado ser considerado como resultante de esforço cooperativo da municipalidade. (PROCOPIUK *et al.*, 2007, p. 330)

Cardoso Junior (2015, p. 10) afirma que o PPA precisa ser visto e tido pelo governo como aliado estratégico, e não como “obstáculo constitucional, mal necessário da burocracia ou inimigo público a ser ignorado ou derrotado no campo de batalha da política pública”. Os gestores precisam entender que o planejamento não deve ser visto como algo utópico, mas sim como função necessária e indelegável do Estado, cada vez mais necessária como parte de uma solução para a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas.

Grosso modo, na literatura nacional sobre planejamento governamental temos variadas análises de Planos Plurianuais do nível federal e, recentemente, do nível estadual<sup>1</sup>. Todavia, a bibliografia sobre PPA no nível municipal ainda é diminuta e se resume a algumas apreciações em congressos e eventos de gestores públicos (sobretudo, nos Consads - Congressos do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração). Em suma, parte desta literatura mostra como o PPA permanece, recorrentemente, a ser estruturado sob uma perspectiva tão-somente técnico-orçamentária, sem a evidência de um planejamento estratégico – algo que este artigo busca contradizer com o caso do município de Osasco/SP, a seguir.

### 3. DESCRIÇÃO DAS ETAPAS DE ELABORAÇÃO DO PPA (2018-2021) DO MUNICÍPIO DE OSASCO/SP.

O Plano Plurianual do município de Osasco foi elaborado com base na realização de oito macroetapas, descritas na tabela 1.

**Tabela 1 – Síntese das etapas do processo de elaboração do Plano Plurianual da Prefeitura de Osasco (2018-2021).**

<b>Etapas do processo</b>	<b>Finalidade da Etapa</b>	<b>Produto Esperado</b>
1. Encontros intersecretariais de nivelamento	Conscientização dos servidores sobre conceitos do PPA e divulgação das etapas de formulação.	Servidores conscientes sobre como ocorrerá o processo do PPA e qual órgão estará responsável pela mediação.
2. Encontros intersecretariais de problemas	Identificação de problemas, causas e estratégias de enfrentamento por eixo.	Construção da base estratégica com itens identificados e priorizados.
3. Encontros intersecretariais de objetivos	Construção dos objetivos estratégicos por eixo.	Dois objetivos estratégicos por eixo construídos e validados.
4. Oficinas secretariais de indicadores	Construção dos indicadores dos objetivos estratégicos.	Indicadores e metas físicas pactuadas.
5. Encontro secretarial programático	Preenchimento secretarial da matriz programática.	Matriz preenchida com programas, ações, indicadores, metas físicas e financeiras.
6. Consolidação da matriz programática	Consolidação de informações retiradas da etapa anterior.	Informações consolidadas na matriz programática.
7. Corte orçamentário	Ajuste discricionário dos programas ao orçamento.	Programática integrada com orçamento.
8. Preenchimento do Sistema	Preenchimento e ajustes das informações no sistema municipal de planejamento.	Sistema preenchido.

**Fonte:** Elaboração dos Autores.

Primeiramente, foram escolhidos o órgão e a equipe responsável para a elaboração do plano que, no caso de Osasco, ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Assim, a equipe técnica, composta por gestores da carreira de Administração Pública e Economia, decidiu como primeira macroetapa do processo realizar um encontro de nivelamento; o objetivo era propiciar um entendimento dos servidores da área de planejamento-orçamento com os gestores públicos das diversas secretarias sobre os aspectos normativos e estruturais do PPA.

Decorrida a primeira etapa, começou-se a pensar a dimensão estratégica do PPA por meio de documentos de “insumos” já existentes no município, sendo estes: o Programa de Governo<sup>2</sup>, os planos municipais setoriais (educação, saúde, mobilidade urbana, resíduos sólidos, dentre outros), os projetos já em andamento e as demais políticas públicas originárias de demandas das secretarias e de convênios com outros níveis de governo. Com base nesses escopos e nas informações consolidadas no primeiro encontro, se construiu as Macrodiretrizes Estratégicas que orientaram a construção do PPA e foram manifestas em documentos de apoio para a construção das ações (programas/projetos) governamentais.

**Figura 1- Apresentação dos 11 eixos do Programa de Governo de Osasco**



**Fonte:** Osasco - Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal de Osasco, 2017.

Como parte dos insumos estratégicos, foram elaborados diagnósticos setoriais para cada eixo do programa de governo. A elaboração de diagnósticos sintetizou explicações do cenário socioeconômico do município, com base em uma análise que se utilizou tanto de dados secundários de pesquisa quanto de diagnósticos provenientes de pesquisas de opinião que avaliaram a percepção de qualidade dos serviços e dos equipamentos públicos pelos municípes.

Seguindo a lógica de promover a intersetorialidade, a segunda macroetapa consistiu na construção de uma matriz dos problemas. A metodologia para identificação e construção de problemas ocorreu tal como: primeiramente, os grupos discutiram os problemas identificados que foram retirados a partir dos documentos de plano de governo, planos municipais setoriais, projetos prioritários em andamento e de diagnósticos setoriais. Em seguida, os servidores discutiram as variáveis da matriz de problemas: causas; consequências; estratégias de enfrentamento; macrodiretriz relacionada ao problema e priorização conforme seu nível de

importância na concepção dos técnicos das áreas. O resultado desses encontros produziu um rol de oitenta e quatro problemas e suas variáveis.

A terceira macroetapa baseou-se na construção dos objetivos estratégicos a partir dos problemas apresentados e posicionados nos eixos temáticos do Programa de Governo (*vide* Figura 1). Para cada um dos 11 eixos foi formado um grupo intersecretarial com os técnicos das pastas responsáveis pelas respectivas temáticas e se estabeleceram, na maioria das vezes, dois objetivos. O resultado desses encontros deu origem a vinte e três objetivos estratégicos e, com isso, chegou-se a construção de um Mapa Estratégico<sup>3</sup>.

A quarta macroetapa consistiu no conjunto de encontros para construção dos indicadores dos objetivos estratégicos. Em onze encontros com os técnicos das secretarias, definiram-se idealmente dois indicadores por objetivo, levantando seu nível recente atual e suas metas futuras.<sup>4</sup> Para o PPA foram trabalhados três tipos de indicadores, quais sejam: a) insumo, por meio da disponibilidade de recursos humanos, financeiros, equipamentos alocados para um programa ou intervenção; b) de processo, como exemplo, a temporalidade da execução da política pública; e c) indicadores de produto que são os resultados efetivos das políticas; medidas representativas de condições de vida, da presença ou ausência de avanços ou retrocessos nas políticas formuladas.

Para a quinta macroetapa de estimação de receitas, a SEPLAG realizou várias projeções utilizando métodos econométricos baseados em três modelos de previsão: o primeiro diz respeito à estimação baseada em uma série temporal, o segundo segue a metodologia de suavização exponencial com tendência e o terceiro modelo pressupôs o uso da teoria dos mínimos quadrados ordinários.

A sexta macroetapa, por sua vez, tratou do “Detalhamento da Matriz Programática”; o caminho natural para registrar as informações no sistema e começar a dar um caráter institucional-funcional programático ao plano. A proposta de estrutura do PPA define sua construção a partir do nível tático de multi-programas. Desse modo, para cada problema identificado foi criado um determinado programa e, no âmbito de cada programa, se desenhou um conjunto de projetos/atividades com meta física e financeira para cada um dos quatro anos do governo. Primeiramente, foram selecionados os programas presentes no PPA anterior a serem replicados e, posteriormente, foram criados os novos.

O fluxo de processos funcionou com ciclos de reuniões com cada pasta da Prefeitura a fim de preencher a matriz programática sobre os programas, ações (projetos e atividades), metas físicas e financeiras. O produto dos encontros gerou uma matriz completa com todas as ações e os valores das metas, além das codificações orçamentárias que dizem respeito à definição dos órgãos, departamentos, programas, ações, funções, subfunções e fontes de recursos. Juntamente com a consolidação dos programas e seu detalhamento, foram escolhidos indicadores para cada um dos programas com suas metas físicas distribuídas para os quatro anos.

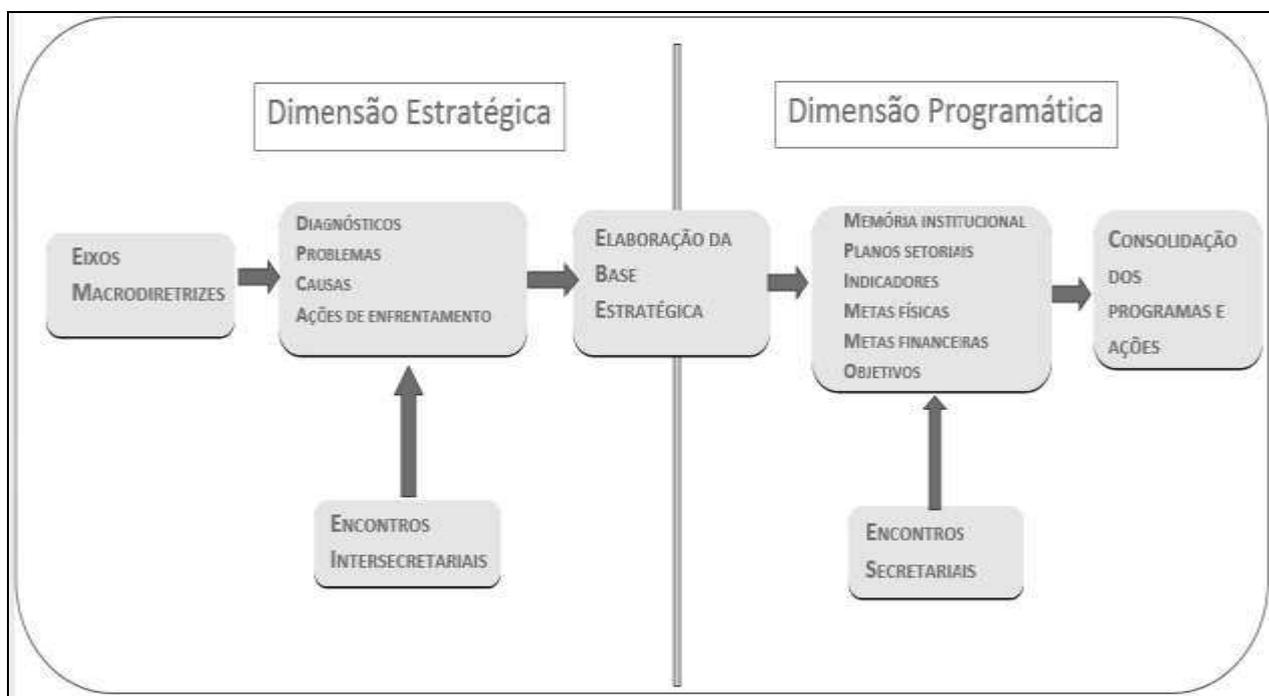
Com a matriz preenchida e consolidada com todos os programas contendo os valores, procurou-se integrar o planejamento à projeção orçamentária do município. Esta macroetapa consistiu em fazer uma priorização delimitando o que comporia de fato o orçamento e o que poderia ser cortado parcialmente ou integralmente. Nesse aspecto, tal responsabilidade coube ao prefeito definir/validar e anunciar quais prioridades de seu governo em conjunto com parcela do secretariado e assessorias imediatas. Assim, a sétima macroetapa se configurou nos cortes orçamentários por meio de quatro reuniões da equipe da SEPLAG com o prefeito e secretários das áreas-meio<sup>5</sup>.

Após a validação do prefeito, chegou-se à última macroetapa que ocorreu em meados do mês de julho de 2017. Em Osasco, a elaboração do PPA (2018-2021), iniciada em janeiro e

finalizada na última semana de julho, consolidou 37 programas e 148 ações (projetos e atividades) que resultaram em um documento com os seis anexos do PPA, divididos em: Guia de Leitura, Diagnóstico Estratégico, Projeção da Receita, Planejamento Estratégico, Indicadores e Programas e Anexo Fiscal. O documento foi encaminhado para aprovação da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Secretaria de Administração, assinatura do prefeito e enviado à Câmara no último dia de julho, cumprindo o prazo legal estabelecido.

Abaixo, a figura 2 apresenta o fluxograma do processo de formulação do Plano Plurianual de Osasco para o período 2018-2021, em que se destacam duas dimensões: a estratégica, realizada entre os meses de janeiro e abril de 2017; e a programática (ou tática), realizada entre os meses de abril e julho de 2017.

**Figura 2 – Fluxograma da elaboração do PPA (2018-2021) de Osasco – jan.-jul. de 2017.**



Fonte: Elaboração dos Autores.

#### 4. ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DO PPA DE OSASCO A PARTIR DAS VARIÁVEIS DA DENSIDADE MACROESTRATÉGICA

Como já dito anteriormente, o conceito de densidade macroestratégica permite analisar determinadas características nas formulações dos PPAs municipais que levem em conta algumas variáveis-chave. Ademais, permite uma análise não só tecnicista de processos e fluxos, mas também busca observar aspectos políticos nas gestões municipais, analisando o aprendizado institucional, conflitos, resistências, cooperação, transformação, adaptação e dificuldades de adotar uma gestão estratégica no poder local. Das sete variáveis que orbitam em torno do conceito de densidade macroestratégica, identificamos cinco em nossa análise do processo de elaboração do PPA (2018-2021) de Osasco, conforme a tabela 2.

**Tabela 2 – Análise do Processo de Elaboração do PPA 2018-2021 do Município de Osasco comparado a variáveis do conceito de Densidade Macroestratégica**

Variáveis do conceito de Densidade Macroestratégica	PPA Osasco (2018-2021)
Ação/Nuance de governo	Não identificada*
Liderança (s) institucional (is) e memória institucional	Identificada totalmente
Participação social e permeabilidade organizacional aos cidadãos	Não identificada
Ciclo político-eleitoral	Identificado totalmente
Mensuração de necessidades e recursos	Identificada totalmente
Alternativas de recursos financeiros	Identificada totalmente
Mecanismos de gestão tático-operacional e de projetos	Identificada totalmente

**Fonte:** Elaboração dos Autores. \* Não se aplica à formulação, mas à implementação do PPA.

A primeira variável do conceito se manifesta pela categoria “Ação/Nuance de governo”. Investiga-se como o chefe do Executivo municipal interfere, altera, reconstrói o processo de planejamento-orçamento no decorrer do mandato. Como essa variável diz respeito à implementação do PPA, não é possível fazer uma análise visto que foi observado, para fins desse artigo, apenas a etapa de formulação do instrumento.

A segunda variável consiste na “Liderança(s) institucional(is) e memória institucional” em que se parte do pressuposto de que há uma organização central formuladora do PPA e se investiga qual o grau de empoderamento da atividade de planejamento estratégico associada com a capacidade de liderança de tal organização em se articular com o prefeito, além da existência de memória institucional estratégica para a produção dos instrumentos. A SEPLAG, como organização central formuladora do PPA, exerceu um papel/caráter de orientar e sistematizar o processo, além de ter uma permanência de seus quadros durante a alternância de poder das eleições de 2016, o que contribui para a memória institucional da pasta e difusão de boas práticas.

O terceiro conceito diz respeito à “Participação social e permeabilidade organizacional aos cidadãos” relaciona-se à *accountability*, à transparência e à participação social efetiva na elaboração e no controle social do planejamento. Tal variável não foi utilizada no processo de formulação do PPA de Osasco, visto que a decisão metodológica escolhida pelo alto escalão da secretaria optou por excluir as etapas participativas no plano no que diz respeito à realização de audiências públicas com participação da sociedade civil. Contudo, pode-se afirmar que houve uma “participação administrativa ampla”, com o envolvimento dos diferentes níveis de escalões da burocracia municipal, sejam do alto e médio escalão, seja a burocracia do nível de rua.

A quarta variável constitui o “Ciclo político-eleitoral” em que ocorre a delimitação de um ciclo de um mandato no qual vigora uma percepção positiva do eleitorado quando o dirigente apresenta projetos fáceis de mensurar e visíveis. O PPA de 2018-2021 da prefeitura de Osasco, ao tomar como base os programas da gestão passada, adquiriu um grau de permanência programática. Em relação aos resultados visíveis, o prefeito do município foi propositivo na ideia de renovação de governo, no sentido de entregar alguns projetos novos com sua marca de governo, priorizando, por exemplo, projetos de recapeamento asfáltico e a construção de equipamentos públicos municipais na área de esporte e lazer.

Como quinta variável tem-se a “Mensuração de necessidades e recursos” em que relaciona a elaboração de estratégias com os recursos empregados. Essa variável está

associada à ocorrência, de fato, da elaboração de diagnósticos, com a presença de indicadores que busquem dar conta da complexidade de problemas e ao nível de refinamento e detalhamento dos recursos necessários e possíveis. No caso de Osasco, os elementos desta variável se fizeram claramente presentes na construção do PPA.

A sexta diz respeito a “Alternativas de recursos financeiros” que se refere à busca por alternativas de financiamento de políticas associadas ao compromisso com a realização de um planejamento programático e uma visão estratégica da alocação de recursos dentro do ciclo planejamento-orçamento. A SEPLAG em diálogo com as outras pastas articulou e incentivou a busca de projetos com orçamento vinculado em outras fontes de recursos provenientes de diferentes entes federativos, seja na forma de transferências intergovernamentais e seja na forma de operações creditícias, demonstrando uma considerável preocupação em tornar financeiramente viável a consecução do Plano.

Por último, a variável de “Mecanismos de gestão tático-operacional e de projetos” deriva da utilização de múltiplas metodologias de gestão estratégica, tático-operacional ou de projetos para o desenho do PPA. Neste sentido, se investiga o uso de estratégia baseada em metodologias tático-operacionais e de projetos. A formulação do PPA de Osasco foi pautada pela fusão de metodologias variadas de gestão estratégica e de projetos que resultaram em um instrumento de planejamento estratégico da gestão municipal.

Em síntese, essa breve análise da elaboração do PPA 2018-2012 de Osasco possibilita indicar que o instrumento, ao ser cotejado com as variáveis do conceito de densidade macroestratégica, se mostrou alinhado com cinco das setes variáveis, o que permite conjecturar que a sua elaboração o coloca – potencialmente – na categoria de PPA estratégico.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Osasco foi definida para comandar o processo de elaboração do Plano Plurianual que trata das diretrizes e ações para quatro anos de um governo, integrados ao orçamento do município. O modelo de estrutura do PPA demandou oito macroetapas realizadas ao longo de sete meses divididas em formatos de reuniões secretariais e intersecretariais.

Neste artigo, ao descrever o processo de elaboração do Plano Plurianual de Osasco (2018-2012) e analisá-lo a partir das variáveis de densidade macroestratégica, pode-se afirmar que o instrumento tem indícios de um PPA Estratégico, o que é incomum nos municípios brasileiros que tratam, comumente, o plano como uma peça (de ficção).

A análise da elaboração do Plano Plurianual de Osasco (2018-2021) considerou o PPA não como uma peça, mas como um instrumento que está imerso em um contexto político de conflitos, resistências e cooperações. O conceito de densidade macroestratégica mostrou-se apropriado visto que suas variáveis contemplam elementos técnico-gerenciais, político-administrativos e econômico-financeiros, tais como: ação/nuances de um governo; liderança(s) institucional(is) e memória institucional; ciclo político-eleitoral, participação social e permeabilidade organizacional, mensuração de necessidades e recursos; alternativas de recursos financeiros e mecanismo de gestão tático-operacional. Dessas sete variáveis, cinco foram identificadas nas macroetapas de elaboração do plano no município.

Um desafio que se apresenta é a realização de estudos relacionados à implementação do PPA, além de sua formulação. Pode-se ter um diagnóstico que se atenta às complexidades setoriais e intersetoriais, à relação entre aspectos técnicos e políticos e o estabelecimento minucioso de recursos a serem alocados, metas físicas e financeiras. Contudo, pode ocorrer

que o conjunto de programas e projetos/atividades não represente o que se realiza, em meio à ausência de uma gestão estratégica do PPA ou diante de dinâmicas políticas ou constrangimentos fiscais inerentes à administração pública, de modo a se produzirem novas demandas ou necessidades de ajustes.

Em adição, o modelo de estrutura do PPA demanda que sua formulação seja construída na forma de teia visto que o instrumento associa articulações intersetoriais com um compromisso estabelecido. Essa é uma proposta bem desafiadora visto que as pastas (secretarias municipais) têm dificuldade de se alinharem diante de uma natural disputa por recursos escassos. Essa característica culminou em um dos principais pontos de inovação no processo de elaboração do PPA de Osasco (2018-2021). Ao dar um caráter de intersectorialidade e com diferentes escalões da burocracia, a formulação foi pautada por uma metodologia que conversou com a máquina pública, além do fato de os servidores levarem as discussões que ocorriam no PPA para outros projetos das secretarias. Tal fato demonstra uma validação pelos servidores associada a um entendimento sobre a importância do instrumento para orientar as ações governamentais.

Espera-se que, nos anos vindouros, a ideia de PPA Estratégico nos municípios seja mais difundida na literatura nacional de planejamento governamental, retratando boas práticas equivalentes ou similares ao caso de Osasco, descrito e analisado neste artigo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTICO, C.; e JANNUZZI, P. de M. *Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas*. São Paulo: Fundap, 2006.
- AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, vol. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101/2000*.
- CARDOSO JR., J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado*. Texto para Discussão. Brasília: Ipea, 2011.
- CARROL, L. *Alice no País das Maravilhas*. São Paulo: Nobel, 2005.
- DE TONI, J.. A retomada do planejamento governamental: novos dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 4, n. 1, p. 4-20, 2014.
- GARCIA, R. C. A. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2010.
- GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- GUERRA, A. L.; CAZZUNI, D. H.; COELHO, R. P. S.; REINACH, S. *Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada*. São Paulo: Hucitec, 2016.
- MACIEL, E.. A crise do planejamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, vol. 177, n. 1, p. 37-48, 1989.

- MINTZBERG, H. *et al. Safari de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 53, n. 1, jan./fev., 2013.
- ORTIZ, M. S. Peres; MEDEIROS, A. K.. Reforma Gerencial em Contexto Local: Estudo Comparado dos Municípios de Osasco e Niterói. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 9, n. 3, p. 227-236, jul./set., 2017.
- OLENSCKI, A. R. B. ; COELHO, F. S. *et al.* Densidade Macroestratégica na Gestão Municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, vol. 16, n. 3, p. 911-932, set./dez., 2017.
- OSASCO. *Prefeitura de Osasco: Construção da Base Estratégica para o PPA 2018-2021*. Documento da SEPLAG, 2017.
- PAULO, L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, vol. 61, n. 2, p. 171-187, abr/jun., 2010.
- PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T. M., REZENDE, D. Al.; BESSA, F. L. B. N. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, vol. 58, n. 4, p. 397-415, out./dez., 2007
- ROCHA, M. Arranjos institucionais e planejamento público: análise a partir dos planos plurianuais (1991-2005). *Revista Teoria e Pesquisa*, vol. 25, n. 1., 2016.
- SANCHES, O. M. Processo orçamentário federal: Problemas, causas e indicativos. Texto para Discussão. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- SOARES, C. M. *A resignificação do planejamento público a partir da participação social - Estudo de caso do PPA Participativo da Bahia*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte: FJP-MG, 2016.

---

<sup>1</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizou uma coletânea sobre “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs” na qual esboça uma análise dos instrumentos de dez estados.

<sup>2</sup> Idealmente, o Programa de Governo é uma peça que contém as propostas eleitorais que um determinado ator político utiliza em sua campanha para apresentá-las à população. O intuito de se construir tal documento pressupõe uma validação dos eleitores relativos às propostas apresentadas pelo candidato, ou seja, fazendo com que se eleja seu representante no Poder Executivo baseado nas intencionalidades (por vezes, promessas) expostas. A elaboração de um Plano de Governo pode ser estruturada a partir de eixos de atuação selecionado por meios de processos participativos com a população, consolidados por meio de consultas e audiências públicas que abrem uma janela de oportunidade para a população dialogar sobre quais rumos se deseja para a cidade, extrapolando o momento do processo eleitoral em si.

---

<sup>3</sup> A prática de desenhar mapas estratégicos, como adaptações da proposta de Kaplan e Norton (2004), tem-se proliferado em organizações públicas.

<sup>4</sup> Segundo Antico e Jannuzzi (2006), um indicador é uma medida quantitativa dotada de significado social. O indicador é formado a partir de estatísticas públicas, como censos demográficos e/ou estimativas amostrais que são dados sociais na sua forma bruta. Na sua construção foram levados em conta critérios e as propriedades como: cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade, periodicidade, desagregação, historicidade, validade e confiabilidade. No PPA tem uma função de subsidiar a formulação e o monitoramento de políticas públicas.

<sup>5</sup> A participação restrita das áreas-meio, excluindo as pastas finalísticas, foi justificada porque entendeu-se que não era um momento de disputa entre áreas, mas um momento de priorização baseado no conceito de que “o cobertor é curto” e o ato de priorização deveria ser dado pelo prefeito com apoio de áreas sistêmicas e estratégicas do governo.