

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FLÁVIA ROLIM

O orçamento público como ferramenta de planejamento e sua contribuição para
uma gestão por resultados: reflexões a partir da experiência do município de
Osasco.

São Paulo
2015

O orçamento público como ferramenta de planejamento e sua contribuição para uma gestão por resultados: reflexões a partir da experiência do município de Osasco.

Trabalho final apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo do Conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gelis Filho.
FGV-SP

São Paulo

2015

O orçamento público como ferramenta de planejamento e sua contribuição para uma gestão por resultados: reflexões a partir da experiência do município de Osasco.

RESUMO

Os desafios para que o Plano Plurianual se torne um efetivo instrumento de planejamento estratégico ainda estão postos. É preciso desfazer as amarras que o levam a ser um mero instrumento de formalização de um plano anteriormente traçado. O exemplo de Osasco ilustra que estamos em franco processo de avanço no que diz respeito às ações governamentais e ao aprimoramento da concepção de uma gestão orientada para resultados. Entretanto a disseminação completa da cultura do planejamento e a adoção de instrumentos democráticos e de participação social é ainda incipiente. Apesar de tantos percalços há um caminho que já começou a ser trilhado.

Palavras Chave: gestão por resultados, orçamento programa, políticas públicas, planejamento estratégico, gestão municipal.

ABSTRACT

The application of the Pluriannual Plan in Brazil as an effective strategic planning tool still poses many challenges. The knots that lead it to be a mere instrument of formalization of a previously outlined plan need to be untied. The example of the Municipality of Osasco illustrates the fact that we are going through a rapidly advancing process with regard to government actions and to improvements in the concept of result oriented management. However, full scale dissemination of the planning culture and of the adoption of democratic instruments and social participation is still in its infancy. Despite many setbacks there is a path that has already begun to be treaded.

Keywords: result oriented management, programme budgeting, public policy, strategic planning, municipal management.

Key words:

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende elencar elementos que compõem a discussão da institucionalização do orçamento como ferramenta de planejamento e gestão no setor público e relacioná-los, em alguma medida, com o processo de sua elaboração no município de Osasco.

Pode-se dizer que o orçamento público é um dos instrumentos centrais para a gestão dos recursos governamentais. Através dele são viabilizadas as ações nas diversas instâncias de governo através da fixação de suas receitas e respectivas despesas. No Brasil, o planejamento governamental está assentado na Constituição Federal de 1988 através dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual ó PPA, Lei de Orçamento ó LDO e a Lei Orçamentária Anual ó LOA. A partir do ano 2000, conforme será detalhado mais adiante, observa-se uma tentativa de maior integração entre o plano, o orçamento e a gestão, de forma a serem organizados como instrumentos de planejamento compatíveis entre si. Dessa forma, o PPA deve atrelar-se às diretrizes e às metas de governo, a LDO dever atuar de forma a subsidiar a elaboração do orçamento, identificar prioridades e metas para o próximo exercício orçamentário, comprometer-se com a eficiência do gasto e a LOA deve ser direcionada a indicar os principais elementos a fim de orientar um orçamento para resultados.

É dever do Estado realizar um planejamento com vistas a ações futuras. Essa diretriz é explicitada no Art. 165 da Constituição Federal de 1988, Seção II, intitulada "Dos Orçamentos":

Art. 165. Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I ó o plano plurianual;
- II ó as diretrizes orçamentárias;
- III ó os orçamentos anuais

§ 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 dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I ó o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Constituição de 1988 estabelece, portanto, que governos de todos os níveis devem traçar seus planos. Em uma simulação ideal, governos junto com a sociedade devem estabelecer metas e objetivos de longo e médio prazo e compor um plano de trabalho.

Ocorre que há toda uma problemática em torno da tentativa de integração dos instrumentos de planejamento. Há argumentos que giram em torno da limitação do planejamento ao orçamento disponível fazendo com que a agenda de planejamento esteja submetida à gestão operacional. Outros chamam a atenção para o fato de que o PPA não assuma uma função meramente administrativa, algo elaborado apenas para o cumprimento da regra, como ainda acontece em algumas administrações. Essa limitação pode estar ligada ao fato de que, no Brasil, ainda são cometidos erros básicos como o de não envolver a sociedade no processo de construção dos planejamentos.

Outras visões apontam para uma baixa qualidade na elaboração dos programas com a tendência de manutenção de ações governamentais já estabelecidas anteriormente e não atualizadas para a conjuntura atual, o que remete à característica mencionada acima de apenas se cumprir uma exigência.

Há uma outra questão envolvida relacionada ao descompasso do processo político com o processo de gestão. Isso está ligado ao fato do prazo dos mandatos políticos condicionarem a validade dos programas e ações, provocando descontinuidade, e da necessidade de se criar um mecanismo que possa sobreviver às trocas de governo.

No ano de 2013 a Prefeitura Municipal de Osasco deu início à construção de programas e ações de seu planejamento estratégico e do PPA 2014-2017, a partir de uma visão de futuro e com o intuito de alcançar desenvolvimento econômico, igualdade social e regional e elevação da qualidade de vida da população. Além da LDO e do PPA lançou mão de planos setoriais municipais com o intuito de orientar as ações de longo prazo do município relacionadas a temas específicos, originando o seu mapa estratégico onde se encontram listadas as prioridades, os programas e ações de governo divididas em eixos temáticos.

Pretende-se, ao longo das próximas reflexões, relacionar pontos relevantes do processo de elaboração do planejamento estratégico de Osasco e de sua orçamentação às discussões recorrentes ligadas à maneira de se realizar o planejamento no Brasil. Também explicitar em que medida se estabelece um diálogo com o modelo de gestão para resultados e com os preceitos relacionados à Nova Gestão Pública.

2. METODOLOGIA

Este trabalho se propõe a elencar as discussões inerentes ao processo de planejamento no setor público no Brasil e de que forma está relacionado com os instrumentos de planejamento estabelecidos pela Constituição de 1988 (PPA, LDO e LOA). Para ilustrar essa relação, utiliza-se do modelo de planejamento estratégico elaborado pela Prefeitura Municipal de Osasco em 2013.

Com base em entrevistas realizadas com funcionários da SEPLAG ó Osasco e também em documentos internos fornecidos por essa Secretaria, apropria-se da narrativa dos *stakeholders* que vivenciaram o processo de elaboração, formulação e implementação do planejamento estratégico de forma a ilustrar como se deu esse processo, em que medida esteve relacionado com a estrutura imposta pela Constituição e a quais debates podem estar ligados.

Cabe ressaltar que as entrevistas foram realizadas entre Maio e Setembro de 2015 e que algumas delas subsidiaram a dissertação de mestrado de autoria de Cerqueira, Fracarolli et Rolim (2015).

Para um mapeamento das discussões que cercam a temática de planejamento governamental, orçamento e gestão por resultados, foram pesquisados artigos em bases acadêmicas e do governo, a fim de se entender a polêmica relação entre planejamento, orçamento e gestão.

3. A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E SUA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA

Desde o início da década de 1980 vêm ocorrendo grandes mudanças na administração pública no Brasil, influenciadas pela defesa da redefinição do papel do Estado, com aquisição de novas funções capazes de suportar as crises econômicas e social. Essa nova concepção enfatiza conceitos como democracia, transparência, controle, participação, igualdade e justiça social. Segundo Pollitt e Bouckaert (2004 apud PERDICARIS; FORMOSO JUNIOR; NOGUEIRA, 2010) são quatro as estratégias que configuram a nova concepção do Estado, a saber: manter o *status quo* da máquina administrativa; promover a modernização com mudanças estruturais; introduzir referenciais do mercado privado no setor público a fim de gerar eficiência e melhor desempenho. Em função da complexidade das estruturas das

organizações públicas tornou-se necessária a aquisição de técnicas mais modernas de gestão a fim de impulsionar o desenvolvimento e melhorar os serviços direcionados ao cidadão.

Em vários países, reformas administrativas foram sendo elaboradas no intuito de se implementar os novos princípios relacionados com essa nova visão da gestão pública, o que conferiu ao campo das políticas públicas um redirecionamento com mudanças paradigmáticas. Segundo definição de parâmetros estabelecida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ó OCDE explicitada em Manning (2009), é possível destacar as dimensões institucionais que podem traduzir a principais mudanças. Elas estão ligadas a gestão do gasto público e a transparência financeira, com ênfase para as regras de desempenho orçamentário e restrições (como a Lei de Responsabilidade Fiscal). Também se relacionam às compras públicas, instituições de auditoria e regras de transparência. Somam-se a essas a gestão de recursos humanos, a estrutura do setor público com o desenvolvimento de formas alternativas de prestação de serviços, parcerias, terceirização de serviços sociais; melhorias na qualidade dos serviços prestados ao cidadão e governo aberto, com a introdução do sistema de audiências públicas.

No Brasil moderno, podemos destacar a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado ó MARE, em 1995, que buscou inspiração nas novas ideias em curso em outros países para modificar a realidade brasileira. Nesse movimento houve a reorganização administrativa mediante o fortalecimento das carreiras de Estado, mudanças legislativas relacionadas ao gasto público, inovações disseminadoras de um revolucionário debate acerca da eficiência do setor público.

Todos esses aspectos relacionam-se com as características preponderantes na Nova Gestão Pública ó NGP e demarcam uma diferenciação da administração pública que adota o controle por resultados e que é voltada para o atendimento ao cidadão. Estão imersos nesse contexto a elaboração de estratégias voltadas para a administração pública, as funções orçamentárias, de implementação e monitoramento, a avaliação e controle das ações do governo. A NGP bota em cheque o modelo burocrático de funcionamento do Estado. Defende o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*, não no sentido estrito da prestação de contas, mas na introdução de um espírito de responsabilidade pública e de transparência nos atos da administração. Também requer o aumento da efetividade das políticas e uma certa perspicácia para se administrar recursos escassos e aumento da demanda por serviços públicos de qualidade.

Nesse sentido e, de acordo com Perdicaris (2009), uma conceituação mais ampla e detalhada surge nesse âmbito e se denomina Gestão por Resultados (GpR). Segundo definição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

“A gestão por resultados, com foco no cidadão, se coloca como objetivo e como instrumento da melhoria da gestão pública. Assim, é primordial desenvolver e implementar mecanismos que orientem e subsidiem os processos de pactuação de resultados e alinhem as estruturas de incentivos. A gestão por resultados se apresenta como uma proposta de cultura organizativa, de direção e de gestão, por meio da qual se enfatiza os resultados e não os processos e procedimentos.

O conceito de gestão para resultados exige formulação de resultados que satisfaçam às expectativas dos legítimos beneficiários da ação governamental, de forma realista e desafiadora. Requer, também, alinhar os mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização. Por meio de objetivos e metas pré-acordados entre partes, em troca de maior flexibilidade de gestão ou apenas de garantia ou previsibilidade de recursos, a pactuação de desempenho no setor público procura substituir o controle clássico baseado na hierarquia e no cumprimento de normas. É importante avançar na implementação de uma sistemática para a gestão do desempenho na administração pública federal, consolidando um modelo e disponibilizando metodologias e instrumentos para suporte.” (BRASIL, 2012. P. 21)

Esse movimento, que ganhou mais força no Brasil com a criação do MARE, fortaleceu a adoção de uma política para resultados não apenas em nível nacional, mas também nos níveis locais. A Constituição de 1988 concedeu mais autonomia para os municípios promovendo descentralização e redemocratização, ao mesmo tempo que transferiu para os governos locais competências técnico-administrativas a fim de formularem e implementarem políticas públicas direcionadas a estas realidades. A partir disso, foi necessário o estabelecimento de uma nova dinâmica de gerenciamento de forma a se lidar com essas novas atribuições, desencadeando uma dinâmica de transformações nas administrações públicas municipais.

4. A EXPERIÊNCIA DE OSASCO

No ano de 2013, início da gestão do prefeito eleito Antônio Jorge Pereira Lapas, a Prefeitura Municipal de Osasco criou a Secretaria de Planejamento e Gestão ó SEPLAG, através da Lei 261/2013, com as finalidades de integrar as ações de governo, impulsionar o planejamento governamental e participativo e estimular a gestão pública por resultados, com foco no atendimento em benefício ao cidadão. A partir de então a SEPLAG coordenou uma série de ações estratégicas no sentido do mapeamento de todos os projetos vinculados às diversas secretarias e que se encontravam em andamento, bem como a vinculação de seus recursos. Foi feito um levantamento detalhado a fim de colher o maior tipo de informação

possível, embasar o planejamento estratégico e promover a integração de todas as ações de governo. O trabalho de FRYSZMAN e MORAES Jr. (2015) relata que, no processo de elaboração do planejamento estratégico desse município, foram realizadas mais de 100 reuniões com as diversas secretarias municipais e com os diversos atores envolvidos. Nesse processo também realizaram estudos para subsidiar o planejamento, coletaram informações sobre as necessidades do município, recorreram a bases de dados para identificar as demandas existentes nos mais diversos setores. Para exemplificar, na área da saúde, foi verificado o tempo de duração para as consultas médicas nos postos de saúde, na educação foram identificados os locais onde haviam demandas para a implementação de creches, na área do transporte foram feitas pesquisas em relação ao trajeto dos ônibus, tempo médio de espera, ausência de linhas. Assim ocorreu em todas as áreas até ser construída uma base de dados de todas as secretarias e suas respectivas necessidades de atendimento às demandas, de maneira a planejar ações que pudessem incidir nos problemas reais do município.

Segundo informações desta secretaria, desde o ano de 2005, portanto na gestão anterior a do prefeito Jorge Lapas, já existia um processo de elaboração de estratégias para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável de Osasco, através da implementação de políticas de inclusão produtiva, capacitação profissional, inclusão digital, economia solidária e outros. A nova gestão, com a criação da SEPLAG, objetivou dar um salto ainda maior no sentido do enfrentamento de novos desafios e de conferir uma marca de inovação.

O amplo processo de planejamento realizado em Osasco em 2013 utilizou como insumo as demandas organizadas da sociedade e o Programa de Governo apresentado durante a campanha eleitoral. Como resultado, tem-se o Mapa Estratégico da Prefeitura e o PPA 2014-2017, onde encontram-se apontadas as prioridades e sinalizados os direcionamentos dos recursos para o período mencionado. Além disso a SEPLAG introduziu três outros instrumentos de planejamento e acompanhamento de resultados, que são: 1) Acordos de Resultados, que são instrumentos de pactuação com os objetivos, metas e indicadores estabelecidos, formalizados entre as secretarias municipais, a SEPLAG e o Prefeito, como um mecanismo de comprometimento; 2) Salas de situação: instância que se reúne para o gerenciamento de crises, acompanhamento e monitoramento do que está sendo realizado; e 3) Sistema Monitora Osasco, um sistema informatizado de informações que agrega todas as ações estratégicas da Prefeitura e permite o acompanhamento das prioridades do governo (esse sistema não está inteiramente disponível).

Nesse sentido, observa-se o alinhamento dessa gestão com os princípios estabelecidos pela Nova Gestão Pública e, mais ainda, seu inovador compromisso com uma gestão orientada para resultados.

5. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PPA

Segundo Cardoso Jr. e Matos (2011) há um consenso entre os gestores federais que o modelo de planejamento que foi consagrado pelo PPA estruturou um ciclo de gestão no que diz respeito às funções e à competência governamental. Ressaltam ainda que as atividades e processos inseridos nesse ciclo não são sacramentados nem do ponto de vista institucional e nem do ponto de vista jurídico, que por vezes causa visões diferentes sobre o significado prático do termo "ciclo de gestão". Ainda segundo esses autores, o ciclo de gestão pode ser considerado como o período que envolve as atividades de planejar, orçar, avaliar, monitorar, executar e controlar. Esse mesmo ciclo baseia-se em dois grandes marcos:

- 1) Político, onde são definidas as prioridades que o governo estabeleceu para determinado período;
- 2) Gestão, que compreendem as ações com eficiência, eficácia e efetividade.

O ciclo de gestão possui outras expressões que o traduzem e podem estar referidos ao:

“(...) conjunto de macroprocessos da administração pública federal relacionados a etapas de formulação de agendas, estratégias de políticas públicas, de orçamentação, implementação, de gestão e monitoramento destas, de avaliação de processos, impacto e resultados, além das funções de controle interno e externo dos programas governamentais.” Cardoso Jr e Franco (2011)

Para facilitar a análise adota-se a definição acima para se designar a dimensão operacional do ciclo de gestão a fim de se entender de que maneira estão relacionados planejamento, orçamento e gestão.

Para que um governo realize um planejamento, primeiro precisa identificar seus problemas mais estruturais em saneamento básico, transportes, saúde, habitação, segurança pública, desenvolvimento, que são considerados urgentes para a elevação da qualidade de vida da população. Uma vez vencida essa etapa, chega o momento de traçar um plano de ação. Através do orçamento público são viabilizadas todas as atividades pretendidas e

materializadas as escolhas de governo. Também o orçamento permite observar como estão se comportando as receitas públicas e como se está sendo onerado o sistema das receitas públicas, quanto custará cada política que está sendo desenhada.

Conforme narrativa de Santos (2011) o Plano Diretor da Reforma do Estado surge no Brasil no ano 2000 em um contexto de diminuição das funções diretas do Estado e tinha como premissas a gestão pública voltada para resultados. Foi um momento de retomada da influência de fatores externos que culminaram na instituição do chamado orçamento programa dos Estados Unidos, sistema de orçamento instituído pelo Departamento de Defesa e posteriormente disseminado pelo Banco Mundial e pelo ex-ministro da área econômica chilena Carlos Matus, que elaborou sólidos estudos em torno do planejamento estratégico. A imposição da figura do orçamento-programa já havia sido delineada pelo Decreto 200/67, embora não tenha tido efetiva implementação. No ano 2000 acontece então a reforma orçamentária que mudou a estrutura dos PPAs no sentido do controle do gasto público, da perseguição pela eficiência do gasto e no sentido de orientar a ação do Estado para resultados. Importante ressaltar que, do ponto de vista das diretrizes o orçamento-programa também foi regulamentado pela Portaria nº 09 de 1974 e incorpora uma linguagem uniformizadas para o orçamento no Brasil, com padronização de classificação por programas e definições claras de conceito dos projetos e atividades relacionadas a eles.

Mancini (2015) afirma que o principal incremento de inovação ao orçamento-programa foi cancelado com a promulgação da Constituição de 1988 foi a obrigação de se elaborar o orçamento de acordo com a sua plurianualidade e na divisão das peças orçamentárias em PPA, LDO e LOA, permitindo haver mais integração do planejamento ao sistema e aos processos orçamentários.

Amboni (2011) ressalta os aspectos positivos da Constituição Federal de 1988 no sentido de integração das atividades de planejamento e orçamento ao instituir os instrumentos PPA, LDO E LOA, sublinha o fato do PPA se configurar como principal instrumento de planejamento de médio prazo e valoriza o objetivo de enfatizar as práticas de planejamento e gestão governamentais reafirmando que o planejamento pode e deve ser usado como ferramenta de gestão do Estado. Segundo essa autora o planejamento é uma prática essencial na gestão pública, pois reduz os riscos e aumenta a probabilidade de serem alcançados os objetivos da organização. A gestão do setor público, nessa visão, deve sempre ser aprimorada para determinados fins, tais como a redução da pobreza, melhorias na educação, atendimento às demandas da sociedade e promoção do desenvolvimento econômico e social.

Procopiuck, Machado, Rezende e Bessa (2007) afirmam que, ainda com algumas imperfeições, o processo orçamentário caminha no sentido de conexão e articulação entre a alocação de recursos, orientação da economia e no planejamento de caminhos para a ação. Reproduz-se a seguir, para um melhor acompanhamento das fases do PPA as características elencadas para cada edição.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PPAs

Primeiro PPA (1991-1995)	Elaborado por corpo técnico, sem alinhamento com a política de governo. Declarações de intenções genéricas e programas sem objetivos claros.
Segundo PPA (1996-1999)	Contexto de necessidade de fortalecimento do Plano Real e ênfase na retomada do crescimento. Momento de necessidade de superação do atraso tecnológico, elaboração de estratégias para a construção de um Estado moderno e eficiente.
Terceiro PPA (2000-2003)	Modificação na estrutura, com programas direcionados para a resolução de problemas específicos. Estrutura do orçamento inteiramente vinculada ao PPA, evidência para a integração entre planejamento e orçamento.
Quarto PPA (2004-2007)	Avança na incorporação da participação social, obrigando a instalação de canais de diálogo com a sociedade civil. Prevê a ampliação de recursos por meio de parcerias com o setor privado.

Fonte de informação: Garcia 2000, apud Procopiuck et al 2007, elaboração da autora.

No que diz respeito aos municípios, o Estatuto da Cidade previsto na Lei 10.257/2001 traz a regulamentação da política urbana e estabelecer suas regras significativas: 1) estabelece que o PPAM ó Plano Plurianual Municipal deverá incorporar as diretrizes e prioridades do Plano Diretor; 2) claramente estabelece uma tendência de abertura à participação popular na definição de diretrizes de planejamento.

Ainda que haja críticas e limitações, é inegável a consonância evolutiva do PPA com os princípios que regem a gestão por resultados e a NGP, afirmação possível apenas ao observar o quadro acima. Entretanto, para que se possa ter uma visão antagônica do processo, a seguir serão listadas algumas das críticas mais frequentes ao PPA localizadas nos autores citados.

Santos (2011) afirma que o PPA não é capaz de informar claramente as metas estratégicas do governo e tampouco cria condições para viabilizar a ação pública. Segundo esse autor é um erro concentrar todo o processo de monitoramento e avaliação do plano nas unidades de orçamento e, além disso, considera que a Constituição não confere materialidade ao plano, ela apenas racionaliza o processo e orienta para que os métodos estejam a serviço dos fins. Segundo esse mesmo autor a concepção de melhores políticas passa por um conhecimento muito específico, que requer tempo e capacidade dos agentes. Ainda afirma que as atividades de formulação de uma política pública são muito diferentes da elaboração do orçamento e são duas funções que não devem ser confundidas. Segundo ele, ao afirmar que orçamento e conteúdo das políticas são institutos diferentes não quer dizer que não possa haver uma integração entre os dois, mas sim que essa dimensão da diferença não deve alimentar a incongruência.

Wildavsky (1982, apud Santos 2011), afirma que a aplicação do orçamento-programa é inadequada para a análise de políticas e recomenda a anulação da vinculação desse tipo de diagnóstico e o orçamento. Para esse autor não há uma relação natural entre planejar e elaborar o orçamento.

Cardoso Jr. (2011) afirma que a tentativa de vinculação entre planejamento, orçamento e gestão resultou em uma limitação do planejamento ao orçamento que se encontra disponível e também submeteu a agenda do planejamento à gestão operacional, sem informações suficientes para subsidiar o caminho das políticas. Ainda defende uma revisão na estrutura atual e na forma de construção do PPA a fim de que os instrumentos possam contribuir para viabilizar a ação do governo, consolidar a democracia e requalificar o plano no que diz respeito aos seus diagnósticos e escolhas. Defende um maior diálogo do PPA com a Constituição Federal no sentido que o PPA possa contribuir satisfatoriamente para o planejamento de ações do Estado, viabilize a política pública e estabeleça de fato um canal real com a sociedade de forma que seja possível acompanhar as ações do governo e obter informações sobre a implementação dos programas. O planejamento deve tornar o PPA capaz de expressar as escolhas de governo, viabilizá-las com base na orientação da ação do Estado para o desenvolvimento das políticas públicas para então se consolidar como um instrumento de gestão.

6. O PPA DE OSASCO (2013-2017)

Segundo afirmação do próprio documento do PPA de Osasco (2013-2017), além de ser uma ferramenta para o planejamento estratégico sua realização exprime uma organização de esforços e de recursos que sejam voltados para uma visão de futuro de médio prazo.

Os objetivos foram decididos de forma coletiva (com as respectivas secretarias) e relacionados a cada eixo sem perder de vista o que foi estabelecido no programa de governo. Os requisitos e a ordem hierárquica de cada receita foram estabelecidos pela Secretaria de Finanças e a ordem de alocação dos recursos foram estabelecidos de maneira a assegurar o custeio, as obras em andamento, a dívida do município, o custeio da Câmara Municipal, deixando em último lugar a alocação dos recursos para as prioridades estabelecidas pelo planejamento estratégico. Houve também o cuidado de se respeitar os limites legais das despesas mínimas com saúde e educação, despesa de pessoal e encargos, conforme o que está previsto na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O quadro abaixo ilustra o preenchimento dos requisitos e as hierarquias estabelecidas para os limites legais:

Requisitos e ordem hierárquica para alocação de recursos do PPA 2014-2017



Fonte: FGV Projetos em PPA 2014-2017 ó Município de Osasco

Os programas e ações do governo encontram-se estabelecidos em 11 eixos temáticos que são subdivididos em eixos de crescimento e bases para o desenvolvimento concentradas em Educação; Saúde; Meio Ambiente e Saneamento; Cultura; Esporte e Lazer; Segurança e Controle Urbano; Planejamento, Gestão e Participação; e Política Especial de Gênero, Raça e outras diversidades. Cada eixo relaciona-se com um objetivo prioritário de maneira que houve um esforço válido de que o PPA consubstanciasse as prioridades definidas pelo planejamento estratégico.

A primeira etapa de realização do planejamento estratégico em Osasco foi realizada de maneira descolada do orçamento. Num momento posterior é que houve o encaixe ao planejamento orçamentário.

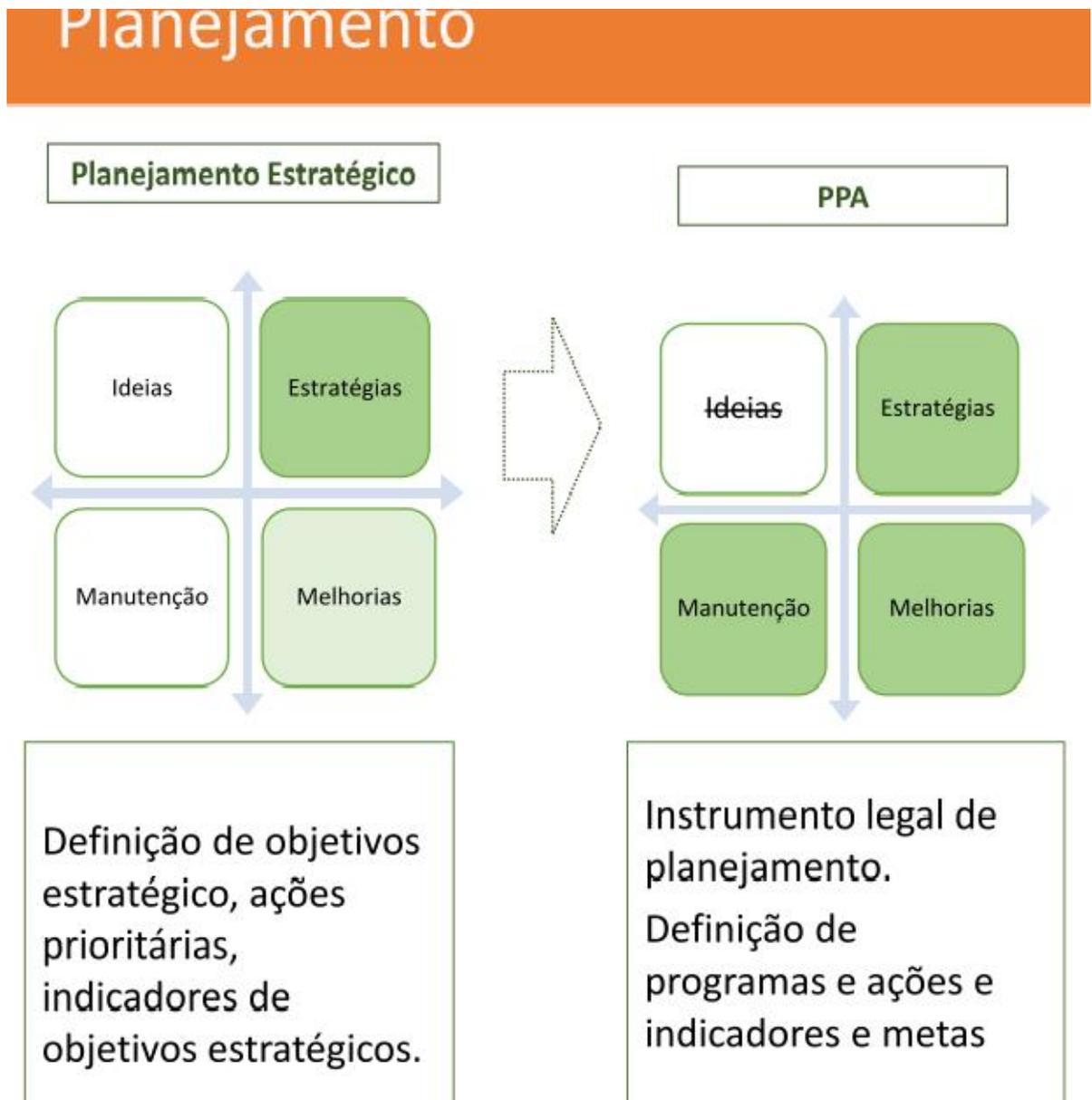
Como foi relatado em uma das entrevistas:

“A primeira etapa do planejamento estratégico foi feita sem avaliação específica de limite de quanto custava e quanto se tinha disponível. Só foi selecionado o que era necessário, ou o que estava no plano de governo, os projetos que foram aparecendo nas discussões do planejamento estratégico. Depois teve que juntar isso com o planejamento orçamentário e aí sim levar em consideração tanto os limites de endividamento quanto de recursos disponíveis. Mas foi numa segunda etapa, posterior à etapa de planejamento. Fizeram uma seleção de projetos por hierarquia de prioridade, de objetivos, de eixos estratégicos e daí passaram com o prefeito, cada um dos projetos, avaliaram o custo com cada uma das secretarias, um trabalho bastante árduo de planilhar projeto por projeto, levantar seus custos. Apresentaram isso ao prefeito junto com o mapa estratégico e ele foi apontando e abrindo mão de um ou outro projeto. É um método que fazem até hoje. “Tem uma carteira de projetos que ultrapassa os recursos disponíveis, então a gente todo ano tem que revisar essa carteira de projetos para excluir coisas”. Do ponto de vista do limite de endividamento, Osasco apesar de ser bastante endividado do ponto de vista nominal, deve quase 1 bilhão de reais, soma vultosa, mas como a receita é significativamente elevada, arrecada por volta de 2 bilhões, não só do município, mas instituto de previdência, tudo junto, estamos dentro do índice. ” (Dirigente da SEPLAG).

Esse relato ilustra crítica levantada anteriormente por Cardoso Jr. (2011) que aponta para o PPA mais como um instrumento de adequação do que um elemento que fornece subsídios para o desenvolvimento das políticas.

Um outro ponto que a experiência de Osasco ilustra refere-se ao não diálogo do PPA com o planejamento das ações do Estado e que, de fato, ele não se configura como viabilizador da ação pública, ficando de fora do dinamismo da implementação das políticas públicas, conforme demonstra figura abaixo, extraída de apresentação feita ao VIII Consad (MANCINI, GUERRA, CAZZUNI, 2015).

A figura mostra claramente que o plano das ideias fica restrito ao planejamento de governo e ao planejamento estratégico e caracteriza o PPA apenas como o instrumento legal do planejamento ficando de fora, portanto, a missão de relacioná-lo à dinâmica das políticas públicas e colocando-se distante da perspectiva de se consolidar como um instrumento de gestão.



Fonte: (MANCINI, GUERRA, CAZZUNI, 2015). Adaptado pela autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exemplo prático e do acesso aos documentos do planejamento estratégico realizado em Osasco, bem como o seu PPA municipal e também com base em entrevistas realizadas, pode-se inferir que grande parte das críticas presentes na literatura sobre planejamento e orçamento tem um grau de pertinência.

Não há como negar a importância do PPA como instrumento controlador do gasto público e como elemento capaz de perseguir a eficiência do gasto. Porém fica claro a limitação do plano em não revelar as metas e não estabelecer um canal real com a sociedade de forma a estabelecer um sistema de acompanhamento das ações do governo, o que o aproxima da ideia de mero instrumento de formalização do que antes foi pactuado.

A missão do planejamento de tornar o PPA um instrumento capaz de expressar as escolhas de governo provavelmente seja algo factível. Tornar as escolhas viáveis a partir da orientação prévia da ação do Estado a fim de desenvolver as suas políticas é um requisito que está preenchido na sua realização. Falta ainda o desenvolvimento de instrumentos que possibilitem o controle da execução dos programas por parte da administração a fim de consolidar o papel do PPA como instrumento de gestão.

O processo de construção do planejamento e do PPA deve ser visto como uma oportunidade de envolver os cidadãos e buscar conquistar o que estes desejam. É preciso criar uma sinergia desde o início do processo, primeiro na identificação dos problemas e depois para a escolha das soluções. É preciso que o poder público tenha a disposição de dialogar com os vários interesses. O envolvimento coletivo gera responsabilidade, entusiasmo, vontade de acertar e de construir. Além disso a participação ampla gera transparência, controle e vigilância sobre os órgãos públicos e sobre o emprego dos recursos públicos. A responsabilização coletiva gera um sentimento de pertencimento, as pessoas se sentem comprometidas como em um pacto e estarão empenhadas em melhorar a qualidade técnica dos planos gerando eficiência e eficácia dos serviços. Um bom planejamento leva em consideração a participação como um requisito oficial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMBONI. C.S. Aspectos relevantes do planejamento governamental e do plano plurianual. Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, apresentado como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão Pública, do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição atualizada até a Emenda Constitucional 90/2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html. Acesso em 23 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento Estratégico 2012-2015, Brasília; 2012. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/publicacoes/130314_planejamento_estrategico.pdf Acesso em 22 de outubro de 2015

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GIMENEZ, D. Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): Evidências e Possibilidades do Ciclo Recente. In: *A Reinvenção do Planejamento Governamental do Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 4, IPEA, Brasília, 2011.

CARDOSO JR. J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. In: *A Reinvenção do Planejamento Governamental do Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 4, IPEA, Brasília, 2011.

CERQUEIRA, B.; FRACAROLLI, G.; Rolim, F. *Gestão por resultados: disseminação e engajamento dos servidores para implementação do planejamento estratégico municipal. Propostas à Prefeitura Municipal de Osasco*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração e Políticas Públicas, EAESP ó FGV, 2015). Pendente de aprovação.

DøANJOUR, M.; SOUZA, R.; ALEXANDRE, M.; AÑEE, M. Considerações sobre planejamento estratégico na gestão pública: parâmetros e mudanças. Disponível em: http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos06/918_Consideracoes%20sobre%20o%20planejamento%20estrategico.pdf Natal, 2000.

FRYSZMAN, M. M.; MORAES JÚNIOR, M. F. C. *Gestão por resultados: proposta de desdobramento da estratégia e criação de incentivos para o alcance das metas na Prefeitura do Município de Osasco*. 2015. São Paulo. (Mestrado em Administração, EAESP ó FGV, 2014).

JANUZZI, F. Módulo 2, vídeo 3. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=qR0fpgzMAAg> Acessado em 15 out. 2015.

KITAGAWA, A; CORREA, M. A importância do planejamento estratégico como ferramenta gerencial na nova gestão pública. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/contabilidade/article/view/1306> Acessado em 15 de out. 2015.

MANCINI, B. Problemas e desafios relacionados ao orçamento-programa no Brasil. In: *Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. No prelo.

MANCINI, B.; GUERRA, A.; CAZZUNI, D. òGestão orientada para resultados em Osasco/SP: da vinculação do orçamento à estratégia ao monitoramento e avaliação dos resultados. Trabalho apresentado ao VIII Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2015.

MANNING, N., et al. Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (orgs.). *Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

OSASCO. Disponível em: <http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2015.

PERDICARIS, P. R. *Gestão para resultado como política pública: uma análise da formação da agenda e formulação de alternativas em municípios brasileiros*. 140f. Dissertação (Mestrado em Administração, EAESP ó FGV, 2009).

PERDICARIS, P.; FORMOSO JÚNIOR, A.; NOGUEIRA, J. M. M. *Limites e desafios do uso do BSC em organizações públicas: o caso da Prefeitura de Porto Alegre*. Trabalho apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública ó Painel 13: enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/LIMITES-E-DESAFIOS-DO-USO-DO-BSC-EM-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-P%C3%9ABLICAS-O-CASO-DA-PREFEITURA-DE-PORTO-ALEGRE.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2015.

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E.; REZENDE, D.; BESSA, F. O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Vol. 58, nº 4, Out/Dez 2007.

SANTOS, E. A. V.; O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: *A Reinvenção do Planejamento Governamental do Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 4, IPEA, Brasília, 2011.

TONI, J. PPA Módulo 1, vídeo 2. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=FNHJkGwGuPE>. Acessado em 15 out. 2015