

O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

Municipal Planning between integration and fragmentation: a study on the relationship between the Goals Program and Pluriannual Plan in the City of São Paulo

Marilia Romao Capinzaiki¹ 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.62686]

Recebido em: 30/03/2022

Aprovado em: 07/07/2022

Resumo: Este trabalho discute a falta de integração e a fragmentação existente entre os diversos instrumentos de orçamento e planejamento no âmbito da gestão municipal. O objetivo da discussão é demonstrar o aspecto político do planejamento governamental e sua sobreposição à técnica, no que tange à eficácia na execução de metas e objetivos. Para isso, faz uma análise do instrumento representado pelo Plano Plurianual (PPA) no Município de São Paulo, que acabou incorporando um caráter mais orçamentário, comparando-o com o Programa de Metas (PdM), de caráter mais estratégico-político. Com efeito, a fundamentação teórica na qual a argumentação se apoia encara o planejamento governamental como um processo político, que se desenrola num ambiente onde convivem diversos interesses e atores. Por esse motivo, argumenta-se que o PdM, por ter sua própria concepção ligada ao mandato eletivo do chefe do executivo municipal, acabou ganhando precedência sobre outros instrumentos de planejamento de elaboração obrigatória, como é o caso do PPA, nos municípios em que se tornou uma obrigação legal. Após uma breve introdução da questão a ser desenvolvida, a primeira seção do artigo apresenta a metodologia de pesquisa utilizada, baseada em uma análise comparativa dos instrumentos de planejamento sob análise. A segunda seção apresenta, de modo geral, o contexto em que o PdM foi instituído no Município de São Paulo e seus resultados desde então. A terceira seção apresenta e discute o PPA, com foco em sua ênfase no aspecto orçamentário do planejamento. A quarta seção, por sua vez, discute a compatibilização entre os dois instrumentos, abordando a questão da fragmentação do planejamento

¹ Prefeitura Municipal de São Paulo. E-mail: capinzaikim@gmail.com.

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

municipal, e de seu monitoramento, com consequências para o controle social. Por fim, a última seção apresenta os resultados e considerações finais do trabalho.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Plano Plurianual; Programa de Metas.

Abstract: This article deals with the dilemmas of government planning at the municipal level, specifically the issue of the lack of integration and fragmentation of the various existing planning instruments. The objective of the discussion is to demonstrate that governmental planning has an essential political aspect that overlaps with technique, and also determines effectiveness in the execution of goals and objectives. For this purpose, we analyze the Pluriannual Plan (PPA) in the Municipality of São Paulo, which ended up incorporating a more budgetary character, comparing it with the Goals Program (PdM), which has a more political and strategic character. Indeed, the theoretical foundation on which the argument is based indicates that government planning is a political process, which takes place in an environment where different interests and actors coexist. For this reason, we argue that the PdM, having its own obligation linked to the elective mandate of the mayor, ended up gaining precedence over other mandatory preparation planning instruments, such as the PPA, in the municipalities in which it became a legal obligation. After a brief introduction of the matter, the first section of the article presents the research methodology used: a comparative analysis of the PdM and the PPA. The second section of the article presents, in general, the context in which the PdM was instituted in the Municipality of São Paulo and its performance since then. The fourth section introduces and discusses the PPA, focusing on its emphasis on the budgetary aspect of planning. Finally, the fifth and last section discusses the compatibility between the two instruments, addressing the issue of fragmentation of municipal planning and its monitoring, with consequences for social control. Finally, the last section presents the final results.

Keywords: Public Planning; Pluriannual Plan; Goals Program.

1. Introdução

Este trabalho trata dos dilemas do planejamento governamental em âmbito municipal. As atividades de planejamento são vitais para qualificar a formulação e a implementação de políticas públicas, sendo que o planejamento governamental, é por definição, um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade (DE TONI, 2014). No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu diretrizes e determinações para o planejamento ao mesmo tempo em que elevou os municípios à condição de entes federados, descentralizando a produção de políticas públicas e também a elaboração das peças orçamentárias e de planejamento - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Diretor (para municípios com mais de 20 mil habitantes),

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

além dos planos setoriais específicos² - como, por exemplo, os planos de Saúde, de Educação, dentre outros. Em alguns municípios, como é o caso de São Paulo, soma-se a estes instrumentos o chamado Plano ou Programa de Metas, geralmente instituído por legislação própria. Assim, os municípios foram absorvendo atribuições de planejamento, ao mesmo tempo em que os instrumentos para isso também foram se diversificando. É este o contexto em que o presente estudo se insere.

A descentralização política instituída pela Constituição Federal de 1988, com o poder distribuído entre os três entes federados interdependentes (União, Estados e Municípios) foi o resultado de uma agenda de fortalecimento dos governos subnacionais (LIMA et al, 2019). No entanto, há uma vasta literatura acadêmica que aborda a desigualdade de condições políticas, técnicas e financeiras entre os municípios, o que torna o processo de planejamento bastante heterogêneo e fragmentado. Considerando este panorama, é possível afirmar que a heterogeneidade dos municípios no Brasil se reflete nos processos locais de planejamento, sendo que outra questão é a forma de integração entre os diversos planejamentos setoriais, de forma a produzir o PPA (LIMA et al, 2019). Em especial, o Município de São Paulo (MSP), foco deste estudo, se destaca por ser uma das maiores cidades do mundo, com 19,7 milhões de habitantes (SEADE, 2010). Outra particularidade de São Paulo é que além das obrigações de planejamento materializadas na Constituição de 1988 e em leis específicas, a cidade conta também com o chamado Plano ou Programa de Metas (PdM), que materializa em documento próprio os compromissos políticos do chefe do Executivo eleito, e é instituído por emenda à Lei Orgânica Municipal.³ Apesar da extensa literatura sobre planejamento governamental existente, a questão da fragmentação/integração continua a ser bastante relevante, especialmente para o MSP, como demonstraremos abaixo. A partir deste recorte temático, buscaremos contribuir com a literatura existente, reduzindo essa lacuna de pesquisa.

² Além da imposição constitucional de elaborar os instrumentos de planejamento orçamentário mencionados acima, nas décadas seguintes, outros instrumentos de planejamento setoriais tornaram-se obrigatórios para a municipalidade, inclusive condicionando a transferência de recursos da União. É o caso, por exemplo, dos Planos Municipais de Saúde (Lei 8.080/1990).

³Atualmente, 75 municípios brasileiros possuem leis municipais estabelecendo a obrigatoriedade do Plano de Metas, segundo levantamento do Programa Cidades Sustentáveis, disponível em <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/plano-de-metas>> Acesso em 06 de setembro de 2021. Destacam-se municípios bastante diversos, tais como as capitais Belo Horizonte (MG), Florianópolis (SC), João Pessoa (PB), Porto Alegre (RS), Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ) e outros significativamente menores, como Santos (SP), Ilhéus (BA), Marília (SP), dentre outros.

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

O PdM foi concebido como um instrumento de planejamento e gestão para definir as prioridades e ações estratégicas do governo municipal ao longo dos quatro anos de mandato do prefeito ou prefeita eleito/a, tendo como base as propostas feitas em campanha eleitoral. Por isso mesmo, seu caráter é inerentemente político. Nesse sentido, há todo um debate acerca da perspectiva por meio da qual o planejamento governamental pode ser visto.

Mais do que a mera aplicação de metodologias reconhecidas e/ou da excelência da técnica, o planejamento governamental é, essencialmente, um processo político. As teorias administrativas podem fornecer uma análise mais limitada às questões de eficiência e eficácia e da aplicação de modelos gerenciais, enquanto o debate econômico pode ajudar a compreender a alocação de recursos. Porém, quando o planejamento é patrocinado pela alta direção do governo, ele se torna a própria essência do ato de governar, já que o plano é, no fundo, uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado (DE TONI, 2014). Com efeito, a fundamentação teórica na qual a argumentação se ancorou reforça este ponto, encarando o planejamento como um processo político, que se desenrola num ambiente onde convivem diversos interesses e atores. Este ponto será melhor desenvolvido ao longo do trabalho.

Argumentamos, aqui, que o PdM, por ter sua própria concepção ligada ao mandato eletivo do chefe do executivo municipal, acabou ganhando precedência sobre outros instrumentos de planejamento de elaboração obrigatória, como é o caso do PPA, nos municípios em que se tornou uma obrigação legal. Afinal, para que um plano de governo se materialize em atividades que transformem a realidade municipal, ele deve ser mais do que o fruto de um bom trabalho técnico. É necessário que ele seja encampado pela direção das organizações públicas envolvidas e responsáveis pela sua implementação. Essa argumentação busca responder a um problema de pesquisa que questiona os resultados concretos derivados da crescente influência de conceitos e ferramentas importados da prática gerencial privada para a gestão pública. Desta forma, cumpre-se o objetivo de demonstrar que a mera aplicação de recomendações técnicas, sem o endosso advindo da esfera política, não é capaz de tornar o planejamento mais efetivo na prática.

Nas seção seguinte, detalharemos brevemente a metodologia de pesquisa utilizada. Em seguida, na segunda seção, daremos um panorama sobre a emenda à Lei Orgânica que instituiu o PdM no município de São Paulo, e seu histórico como demanda

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

da sociedade civil. A terceira seção apresenta, em linhas gerais, o PPA, ressaltando seu caráter como instrumento geral de planejamento em âmbito municipal, e sua ênfase no aspecto orçamentário do planejamento. Importante destacar que esse caráter mais orçamentário do PPA, embora sugerido pela redação do art. 165, inciso III, § 1º da Constituição Federal de 1988, não é obrigatoriamente uma condição que limita seu uso como instrumento de planejamento para as diretrizes, objetivos e metas físicas da Administração municipal. Na seção 4, discutiremos as questões relativas à compatibilização desses instrumentos de planejamento e à fragmentação do planejamento municipal e de seu monitoramento no MSP, com consequências para o controle social. Por fim, a última seção apresentará algumas considerações finais a respeito do tema debatido e lançará algumas perguntas para continuidade de uma agenda de pesquisa que abarque a temática do planejamento em sua concepção mais ampla.

2. Metodologia de Pesquisa

A metodologia do trabalho envolveu, além de uma revisão da literatura sobre a problemática do planejamento em políticas públicas, uma análise comparativa entre dois instrumentos de planejamento - o PPA e o PdM - tanto do ponto de vista de sua dimensão legal e normativa, quanto prática e de resultados alcançados. A revisão de literatura em questão buscou resgatar conceitos essenciais à discussão sobre planejamento governamental, aplicando-os à análise dos instrumentos e guiando a discussão sobre a sua implementação e os efeitos concretos em termos de políticas públicas.

O PdM e o PPA foram selecionados para compor o recorte da análise comparativa justamente por serem instrumentos que incorporam as características que se intencionou observar: enquanto o PPA materializa o imperativo legal do planejamento nos entes subnacionais a partir da vigência da Constituição de 1988, englobando a gestão governamental tanto do ponto de vista orçamentário quanto da execução de metas físicas; o PdM materializa a plataforma eleitoral - e, portanto, o direcionamento político - do(a) chefe do executivo. Há que se destacar ainda o domínio da linguagem técnica orçamentária: enquanto este é essencial para a elaboração e monitoramento do PPA, permanece em grande parte ausente ou aparece apenas de modo acessório na elaboração do PdM, já que o aspecto orçamentário de seu conteúdo precisa ser compatibilizado em instrumentos próprios, notadamente o próprio PPA.

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

Por conseguinte, uma vez estabelecido o recorte da análise comparativa, debruçou-se sobre o conteúdo dos documentos produzidos pelo MSP e seus impactos. Em primeiro lugar, a pesquisa trouxe uma análise dos resultados alcançados ao longo dos treze anos de vigência da emenda n.30 à Lei Orgânica do Município (LOM), que instituiu o PdM na cidade. Em seguida, a partir da análise das metas e resultados do último ciclo de planejamento materializado pelo PdM 2017-2020 observou-se a compatibilização de seu conteúdo - ou seja, como ele foi traduzido - no PPA 2018-2021. Tal comparação permitiu observar como ocorre, na prática, a fragmentação do planejamento municipal, não apenas no que tange à sua articulação com o aspecto orçamentário, mas também no quesito da integração entre diferentes instrumentos.

Por fim, os resultados obtidos a partir desta análise comparativa indicam que, diante dessa fragmentação, as diferentes gestões municipais vem demonstrando uma opção por priorizar o PdM, já que ele traduz de modo mais explícito suas prioridades à população e ao controle social. Além disso, fica evidente também que o planejamento governamental permanece como um conceito em disputa e que a dificuldade de articular o binômio planejamento-orçamento para além do que preconizam os marcos regulatórios tem sido constante ao longo do período analisado.

3. O Programa de Metas no município de São Paulo

O Programa ou Plano de Metas da cidade de São Paulo foi uma reivindicação e uma conquista da sociedade civil organizada⁴, incorporada à LOM em 2008, por meio da emenda n. 30. O Artigo 69-A diz o seguinte:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente

⁴ Houve, nesse processo, o protagonismo da organização Rede Nossa São Paulo (RNSP), que organizou a mobilização em torno da aprovação da Lei de Metas e apresentou um projeto de lei à Câmara Municipal de São Paulo com as principais diretrizes e objetivos da proposta.

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo **promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais**, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

(...)

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

O objetivo dessa exigência legal foi o de organizar, de forma clara e transparente, as ações prioritárias da Prefeitura de São Paulo durante os quatro anos de mandato de cada Prefeito(a) eleito(a), além de buscar tornar vinculantes as propostas feitas durante as campanhas eleitorais. Assim, o PdM deve expressar os objetivos estratégicos da gestão por meio de um número limitado de metas, indicadores de monitoramento e iniciativas a serem implementadas por cada área da Administração Pública (saúde, educação, transporte, etc) e, naquilo que for possível, por região da cidade. Há também uma etapa participativa, que, no MSP, deve abranger um debate que envolva o recorte pelas 32 subprefeituras.

Na prática, o PdM deve funcionar como um grande pacto de transparência entre a prefeitura e a população, com participação ativa da sociedade e diálogo entre diferentes atores por meio de consultas e audiências públicas; e prestação de contas periódicas sobre as metas e objetivos concretos a serem cumpridos pelo governo local eleito. Ao final do quadriênio, o Executivo municipal também deve organizar diálogos com a sociedade civil para apresentar o balanço final das metas e dar devolutivas sobre os compromissos assumidos.

Segundo histórico mantido pela Rede Nossa São Paulo/Programa Cidades Sustentáveis, nesse período de pouco mais de uma década desde a emenda à Lei Orgânica, os diferentes governos municipais - gestão Kassab (2009-2012), gestão Haddad (2013-2016) e gestão Doria (2017-2020) - aplicaram metodologias diversas para a elaboração

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

do PdM. A gestão Kassab estabeleceu um conjunto de 223 metas, organizadas em 5 eixos temáticos, e atingiu um percentual de 55% de alcance das metas no período, de acordo com o balanço final divulgado. No entanto, destaca-se que o balanço oficial divulgou um "índice de eficácia" - de 81% - que englobava tanto as metas em andamento quanto as atingidas para compor esta avaliação⁵, evidenciando o desafio metodológico da implementação do instrumento naquele momento.

A gestão Haddad, por sua vez, estabeleceu 123 metas organizadas em três eixos, após um amplo processo participativo que envolveu o recebimento de mais de 10.000 propostas encaminhadas pela sociedade civil. Ao final do mandato, o número de metas finalizadas foi 66, um percentual de aproximadamente 53% de cumprimento. Destaca-se que, nesse momento, houve maior refinamento metodológico na elaboração do documento. As metas foram agrupadas em objetivos estratégicos e desmembradas em entregas e processos, facilitando o acompanhamento por parte da população. Também houve avanço na definição de indicadores baseados em conceitos reconhecidos por diversas áreas de Políticas Públicas. Além disso, a gestão Haddad também disponibilizou um portal próprio interativo para o acompanhamento das metas - o Planeja Sampa⁶, com a divulgação semestral da evolução dos indicadores das metas do PdM.

Por fim, a gestão Doria-Covas (2017-2020) apresentou um plano mais "enxuto", com 53 metas agrupadas em 5 eixos temáticos e recebeu 20.000 propostas da sociedade civil. Inicialmente, adotou-se a metodologia de estabelecimento de metas de impacto, desmembradas em projetos estratégicos compostos por linhas de ação, para as quais foram definidos indicadores próprios. Destaca-se, nesse processo, a contratação de consultorias⁷ para definir e replicar metodologias de gerenciamento e monitoramento de projetos nas Secretarias da PMSP, o que não resultou, necessariamente, num índice de sucesso, já que o percentual de atingimento das metas foi de 43,5% até 2019⁸. Provavelmente esse

⁵ Segundo avaliação da Rede Nossa São Paulo, com base no material disponível no portal da Secretaria de Governo Municipal da PMSP. <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20132016/index.php>. Acesso em 7 de setembro de 2021.

⁶ O portal foi utilizado também pela gestão João Doria, sendo desabilitado em 2019 após a revisão programática do PdM 2017-2020 coordenada por Bruno Covas, que assumiu a prefeitura após Doria se descompatibilizar do cargo para concorrer à eleição de governador do Estado de São Paulo.

⁷ Em específico, destaca-se a contratação da consultoria McKinsey em 2017, uma doação de serviço recebida pelo então prefeito João Doria, e a Falconi, que prestou serviço relacionado à criação de um sistema automatizado para o monitoramento interno do PdM.

⁸ Esse percentual de execução do PdM 2017-2020 foi apurado pela RNSP por meio de uma metodologia de cálculo que levou em consideração a média aritmética entre os resultados da gestão Doria e da gestão

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

percentual significativamente menor em comparação se deu devido à revisão programática do PdM apresentada em 2019 pelo ex-vice prefeito Bruno Covas, que materializou um plano bastante diferente do anterior, criando, na prática, dois planejamentos totalmente distintos para cada biênio da gestão, cada um guiado por uma metodologia própria.

O Guia para a Elaboração do Plano de Metas produzido pelo Programa Cidades Sustentáveis⁹ destaca que cada prefeitura pode atualizar as metas ao longo dos quatro anos de governo, em função de eventualidades orçamentárias, de planejamento ou de gestão. De fato, deve haver alguma flexibilidade de ajuste e redimensionamento das metas, para que o planejamento não se torne um processo descolado da realidade urbana. Alterações no plano, porém, devem ser avaliadas cuidadosamente e realizadas de modo transparente, devendo, portanto, ser debatidas e pactuadas com a sociedade para evitar a descaracterização dos acordos previamente estabelecidos e a consequente perda de confiança na gestão.

No caso particular do PdM da gestão Covas-Doria, por exemplo, os órgãos de controle - tais como o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Município - continuaram a cumprir seu papel nesse período, solicitando ao Executivo municipal esclarecimentos e informações gerais sobre os compromissos assumidos em 2017, o que criou dificuldades práticas para as Pastas da PMSP. Nesse sentido, há que se destacar negativamente a estratégia de revisão programática adotada, que vai no sentido oposto à própria finalidade do PdM, já que permitiu apresentar um plano totalmente diferente daquele pactuado com a população no início da gestão e da plataforma política eleita. Essa preocupação é bastante relevante ao se considerar o histórico da política municipal paulistana, e evidencia, mais uma vez, a preponderância do tempo da política sobre a técnica no dia-a-dia do planejamento governamental - mesmo a metodologia mais sofisticada, aplicada e trabalhada por consultorias reconhecidas, não garante a continuidade e efetividade do planejamento.

Recomenda-se ainda que a elaboração e/ou revisão de um plano de metas leve em consideração uma análise conjunta dos demais instrumentos de planejamento que

Covas a cada biênio, uma vez que o balanço final divulgado pela prefeitura considerou apenas as metas para o biênio 2019-2020. <<https://www.nossasaopaulo.org.br/2021/03/17/balanco-plano-de-metas-gestao-doria-covas-2017-2020/>>. Acesso em 29 de setembro de 2021.

⁹Disponível em <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 6 de setembro de 2021.

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

atravessam a gestão pública, com destaque para o Plano Diretor e o Plano Plurianual (PPA) e para os planos setoriais existentes (Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Habitação, Plano de Saúde e Plano de Educação, entre outros). Com efeito, o artigo 137 da LOM, em seu § 9º e 10º, estipula que:

§ 9º. As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10º. As diretrizes do Programa de Metas **serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual** dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal.

No entanto, há todo um debate que aponta a necessidade de integração entre os diversos instrumentos de planejamento, inclusive no MSP. Embora tenha havido algum aprendizado ao longo desses 13 anos desde a emenda n.30 à LOM, muitos desafios à concretização de um planejamento integrado ainda permanecem, como discutiremos abaixo. A próxima seção abordará, em específico, o planejamento plurianual. Este recorte comparativo foi escolhido devido ao caráter geral e global do PPA que, no entanto, acabou se materializando em um instrumento de caráter mais orçamentário. Em que pese a dinâmica do planejamento orçamentário municipal no Brasil e seus problemas particulares, argumentamos que ele poderia se tornar um instrumento de integração muito mais robusto para o planejamento municipal. Este estudo, embora restrito à realidade do MSP, é bastante relevante, principalmente considerando que existem, atualmente, iniciativas articuladas em favor da instituição do Plano de Metas na esfera estadual (não apenas em São Paulo como também em Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e federal (PCS, 2021).

4. Principais instrumentos de planejamento em âmbito municipal: o PPA

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que os entes da Federação devem elaborar, a cada quatro anos, um Plano Plurianual (o PPA), compreendendo as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública de forma geral, para os investimentos que desejam realizar, e para os programas de duração continuada a serem mantidos ou implantados. O PPA é, então (ao menos formalmente), o principal instrumento de planejamento público para orientação estratégica e estabelecimento de prioridades da Administração Pública, dando transparência à aplicação dos recursos e aos resultados obtidos. Assim, ele deverá conter o conjunto de

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

projetos e atividades a serem realizados no período de quatro anos que compreende, a contar do segundo ano de mandato do chefe do Executivo até o final do primeiro ano do mandato subsequente. O estabelecimento dessa periodicidade visa garantir a continuidade de ações de um governo para outro, mantendo as prioridades já assumidas por cada gestão, bem como proporcionar à sociedade uma visão global das intenções de ação da Administração Municipal. Ao instituir o PPA, a intenção do legislador constituinte era a de tornar o planejamento governamental função contínua da ação do Estado e não opção do governante (PAULO, 2014).

Assim, o PPA deverá ser entregue à Câmara Municipal até 30 de setembro do primeiro ano de mandato do Chefe do Executivo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, são derivadas do PPA e estabelecem as metas e prioridades da Administração anualmente, inclusive para as receitas de capital; e prevêm o montante a ser alocado - a despesa orçamentária - para cada projeto ou atividade naquele exercício, respectivamente. Portanto, o PPA ocupa a dimensão mais geral do planejamento de médio prazo, enquanto a LDO deve conectar a elaboração do orçamento nos termos estabelecidos por aquele instrumento, identificando as prioridades do exercício subsequente; e a LOA prevê as receitas e fixa as despesas para cada exercício, perseguindo a eficiência do gasto e atualizando o planejamento de modo mais específico, traduzindo as atividades do Executivo municipal em ações orçamentárias.

Nesse contexto, é importante esclarecer o conceito de despesa orçamentária: trata-se de qualquer transação que dependa de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada. As despesas orçamentárias especificadas no PPA e também na LOA respondem à lógica da classificação por Funções e Programas, compondo a estrutura funcional-programática por meio da qual os instrumentos orçamentários são organizados. Esse tipo de classificação organiza as despesas públicas em Funções, Programas e Ações, como estabelecido na Portaria MOG nº 42/1999. A classificação funcional se propõe a explicitar as áreas "em que" as despesas estão sendo realizadas (ex.: função saúde, identificada pelo n.10 na dotação orçamentária), enquanto a classificação programática identifica os objetivos, isto é, "para que" as despesas estão sendo efetivadas. As ações, por sua vez, podem ser classificadas entre Projetos e Atividades. Destacamos ainda que o uso dos termos "Programas", "Ações", "Projetos" e "Atividades" nessa seção indicam estritamente as classificações orçamentárias

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

correspondentes, não se confundindo com as ações e metas do PdM, ainda que, para se concretizar, estas deverão estar contempladas pelas Ações Orçamentárias, traduzidas em dotações orçamentárias correspondentes.

Para fins de organização das peças de planejamento orçamentário, os Programas configuram um conjunto de ações articuladas para o alcance de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade¹⁰. A partir dos programas, são relacionadas ações sob a forma de Atividades, Projetos ou Operações Especiais, especificando os respectivos valores e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. No PPA 2018-2021 do MSP, por exemplo, a Secretaria de Saúde possuía apenas um programa finalístico, o Programa 3003 - “Ações e serviços da saúde”, cujo objetivo foi definido como “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ampliar o acesso e reduzir a fila de espera dos equipamentos de saúde”. Relacionados a este Programa, constavam Atividades e Projetos necessários à prestação de serviços de saúde para a população da cidade.

Ainda sobre a classificação da despesa orçamentária em Programas (Classificação por Estrutura Programática), destaca-se que toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um estabelecerá seus próprios programas e ações de acordo com a referida Portaria.

As Ações, relacionadas aos Programas na estrutura dos instrumentos orçamentários, por sua vez, são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo do Programa em questão. As ações, conforme suas características, podem ser classificadas como Atividades, Projetos ou Operações Especiais. Atividades são instrumentos de programação utilizados para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo

¹⁰ A metodologia de organização do PPA em programas, estruturados como módulos entre planejamento e orçamento e como aglutinadores das ações do governo em torno da contribuição para um objetivo comum se iniciou na ocasião da elaboração do PPA 2000-2003 em âmbito federal (PEREIRA, 2019).

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

contínuo e permanente no tempo, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção de uma ação de Governo. Exemplo: Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde é uma atividade. Projeto é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Por exemplo, a Implantação da rede nacional de bancos de leite humano é um projeto. Por fim, operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, e das quais não resulta um produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Como exemplo, demonstramos no Quadro 1 a estrutura de uma dotação orçamentária¹¹, constante no PPA 2018-2021¹² do MSP:

Quadro 01: Estrutura da dotação orçamentária até o nível Projeto/Atividade

Dotação orçamentária	84.10.10.301.3003.1508
Órgão	84.10. Fundo Municipal de Saúde
Função	10. Função Saúde
Subfunção	301. Atenção Básica
Programa	3003. Ações e Serviços em Saúde
Projeto	1508. Construção de Unidade Básica de Saúde (UBS)

Fonte de dados: PPA 2018-2021 do Município de São Paulo. Elaboração própria.

O PPA, ao organizar-se pela lógica funcional-programática que determina a formatação das dotações orçamentárias, acabou tomando, na prática, um caráter mais orçamentário e menos estratégico frente aos demais instrumentos de planejamento gerais e setoriais. No entanto, em tese, ele dialoga não apenas com o orçamento, mas também com a gestão, planejamento e controle. Porém, tanto no MSP quanto em âmbito federal, o PPA vem apresentando um detalhamento igual ao do orçamento, de tal sorte que passou

¹¹Para uma visão mais completa sobre a construção dos instrumentos de planejamento orçamentário e estrutura das dotações orçamentárias, é possível consultar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), disponível em <[Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público \(MCASP\) - 2021 11 08 — Tesouro Transparente](#)>. Acesso em 17 de setembro de 2021. Além da classificação em Projeto/Atividade/Operação especial, é possível ainda identificar os códigos de categoria econômica, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

¹² As peças orçamentárias do MSP podem ser consultadas no site da Secretaria Municipal da Fazenda: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/index.php>>.

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

a ter uma natureza de orçamento plurianual ao invés de plano (SANTOS; VENTURA; NETO, 2015). Apesar do comando constitucional claro, as metas do governo (e não as puramente orçamentárias) não são facilmente identificáveis no PPA.

A estruturação do PPA em torno do conceito do Programa, determinada pela superveniência do Decreto Federal n. 2.829/1988 simbolizou um esforço pela implementação do orçamento-programa no país. O objetivo era associar explicitamente os recursos orçamentários alocados para a obtenção do bem ou serviço entregue à sociedade, conferindo transparência e eficiência às ações governamentais. Formalmente, o Programa deveria explicitar a relação entre o plano e orçamento, no entanto, o alinhamento forçado entre a estrutura do PPA e da LOA acabou fazendo com que a dimensão tático-operacional do plano passasse a ser muito semelhante à do orçamento, perdendo-se uma importante dimensão estratégica do planejamento e de seu monitoramento e controle. Apesar de seu papel como importante orientador das peças orçamentárias, mesmo após 30 anos, o PPA ainda não foi plenamente reconhecido como um instrumento efetivo de planejamento e gestão estratégica, nem em âmbito federal e nem em âmbito municipal. As escolhas metodológicas feitas ao longo desses anos para sua elaboração também contribuíram para afastá-lo de seu propósito de integrar o planejamento à execução das políticas públicas. Em alguns casos, outros instrumentos - como é o caso do PdM em São Paulo - acabaram por preencher esta lacuna.

Assim, argumenta-se que, por meio de sua ênfase na dimensão orçamentária, o PPA foi assumindo um papel meramente formal de planejamento, tornando-se incapaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo (SANTOS, 2011). Agrava a situação o fato de que todo o processo de monitoramento e avaliação do plano tem sido concentrado nas unidades setoriais responsáveis pela gestão orçamentária. Tais fatos corroboram o argumento de que a aplicação das regras previstas na Constituição não conseguiu conferir materialidade ao plano, instrumento que deveria contribuir para resgatar a função estatal de planejamento.

Diante deste panorama e considerando as limitações e debates que cercam o conceito de planejamento governamental, discutiremos, na seção abaixo, alguns desafios à integração dos instrumentos de planejamento municipais - o PdM e o PPA - no MSP.

5. Os desafios a um planejamento integrado: resultados e discussões

Para além da discussão sobre as limitações à integração entre as dimensões de planejamento estratégico e orçamentário no PPA, é preciso considerar também os

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

desafios inerentes à integração entre diferentes instrumentos de planejamento governamental. No MSP, além dos diversos planos setoriais¹³, o PdM tem importante papel na definição das prioridades de governo. Considerando a temporalidade exigida para sua elaboração - o PdM deve ser entregue em até 90 dias após a posse do chefe do Executivo - é razoável afirmar que as prioridades do PdM acabam orientando a elaboração do PPA (que deverá ser entregue à Câmara até o final de setembro do primeiro ano de mandato). Como se pode observar no Quadro 2, a periodicidade do PPA coincide, em partes, com a periodicidade do PdM:

Quadro 02: Correlação temporal dos instrumentos de planejamento

Correlação Temporal/ano	2021	2022	2023	2024	2025
Mandato do Prefeito	Cyan				
1.PdM	Blue				
2.PPA		Red			
2a. LDO	Light Green				
2b. LOA	Pink	Pink	Pink	Pink	Pink

Fonte de dados: Elaboração própria.

Podemos verificar mais concretamente esta dinâmica entre PPA e PdM ao analisar os documentos públicos que orientaram o ciclo de planejamento nos intervalos de 2017-2020 e 2018-2021 na MSP. O texto da exposição de motivos do PPA 2018-2020, inclusive, afirma o seguinte:

(...) Apesar da não coincidência dos períodos totais de vigência das duas peças, o Programa de Metas e PPA devem guardar a máxima coerência. Com isso, o Programa de Metas passou a estar contido no PPA e funcionar como uma mola das ações orçamentárias em geral, face ao seu caráter de prioridade absoluta estabelecido pela gestão.

Nesse sentido, a busca pela integração destes instrumentos, ainda que limitada, não deixou de ser uma estratégia para o fortalecimento do PPA enquanto elemento central

¹³Além dos planos setoriais de comando federal - como o Plano Municipal de Saúde, de Educação, de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros; a PMSP estabeleceu também outros instrumentos próprios, como é o caso da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, fruto da municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas. Destacamos também o Plano de Ação de Governo Aberto, fruto de um compromisso da PMSP com uma organização internacional, a OGP - Open Government Partnership.

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

para a tomada de decisão do Executivo, para além da alocação de investimentos e ordenamento dos gastos em geral. Durante o ciclo 2018-2021, a PMSP realizou esforços para compatibilização do PPA, que envolveu, primeiramente, a revisão geral dos Programas e das ações orçamentárias (Projetos e Atividades) que foram utilizados nos PPA anteriores. Ademais, buscou-se vincular, quando cabível, cada ação orçamentária do PPA 2018-2021 às metas, projetos estratégicos e linhas de ação estabelecidos no Programa de Metas 2017-2020, de modo a viabilizar um monitoramento integrado e global. Também houve esforço para estabelecer métricas adequadas para o monitoramento e acompanhamento da evolução dos indicadores, compatibilizando, sempre que necessário, os indicadores do PdM com os indicadores de Programas no âmbito do PPA 2018-2021, buscando evitar sobreposições e redundâncias.

No entanto, nem sempre essa compatibilização pôde ser feita de modo automático e/ou intuitivo. Apesar da tentativa de explicitar a correspondência entre os Programas do PPA e as Metas do PdM, o uso de metodologias distintas para a elaboração dos dois instrumentos naturalmente impôs limitações e constrangimentos. Em 2017, a gestão Doria-Covas estabeleceu a adoção de metas de impacto para o PdM, às quais estariam ligados projetos estratégicos (em muitos casos, mais de um projeto por meta) compostos, por sua vez, por diversas linhas de ação. Assim, o PPA buscou conter tanto as metas como os projetos estratégicos e linhas de ação. O vínculo pelo nível de Programa acabou, portanto, por agregar diversas ações além das metas propriamente. O exemplo do Quadro 3, referente à área da Saúde, explicita a correspondência entre o PdM e o principal Programa executado pela SMS:

Quadro 03: Interligação entre Programa de Metas 2017-2020 e PPA 2018-2021

Programa de Metas 2017-2020 - Metas	Programa de Metas 2017-2020 - Projetos Estratégicos	PPA 2018-2021 - Programação
<p><u>Meta 1:</u> Aumentar a cobertura da Atenção Básica à Saúde para 70% na cidade de São Paulo.</p> <p><u>Meta 2:</u> Reduzir em 5% (7 óbitos prematuros em 100.000 residentes) a taxa de mortalidade precoce por Doenças Crônicas Não</p>	<ul style="list-style-type: none">● Projeto Viva a Criança● Projeto Vida Urgente● Projeto Amplia Saúde● Projeto Viver Mais e Melhor● Projeto Qualifica	<ul style="list-style-type: none">● Programa 3003 - Ações e Serviços da Saúde

Capinzaiki. O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo

<p>Transmissíveis selecionadas, contribuindo para o aumento de expectativa de vida saudável</p> <p><u>Meta 3:</u> Certificar 75% (630) dos estabelecimentos municipais de saúde conforme critérios de qualidade, humanização e segurança do paciente.</p> <p><u>Meta 4:</u> Reduzir o tempo médio de espera para exames prioritários para 30 dias na cidade de São Paulo.</p> <p><u>Meta 5:</u> Diminuir a taxa de mortalidade infantil em 5% (0,6 óbitos em 1.000 residentes) na cidade de São Paulo, priorizando regiões com as maiores taxas.</p>	<p>Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Projeto Acelera Saúde ● Projeto Saúde Digital ● Projeto Cidade Amiga do Idoso 	
--	--	--

Fonte de dados: Secretaria Municipal da Fazenda, Prefeitura Municipal de São Paulo. 2018; Secretaria Municipal de Governo. Elaboração Própria.

Como é possível observar, o Programa 3003 - Ações e Serviços da Saúde acabou abarcando uma série de metas e projetos, tornando difícil, na prática, rastrear as despesas orçamentárias associadas especificamente a cada uma das ações do PdM 2017-2020. Para 2018, por exemplo, previu-se um montante de R\$ 6.743.166.988,00 (SF, 2017) a ser alocado na rubrica do Programa 3003. Apesar de ser possível, por meio de uma análise mais qualificada, observar a previsão orçamentária pulverizada nos códigos de Atividades e Projetos no documento, trata-se de um exercício que demanda conhecimentos específicos, tornando a tarefa bastante complexa para qualquer cidadão e mesmo para os integrantes da Administração. Soma-se a essa complexidade a possibilidade de repactuação do PdM após dois anos de mandato. Conforme demonstramos na seção I, foi precisamente o que ocorreu em 2019, quando o ex-vice prefeito Bruno Covas assumiu a PMSP. Na ocasião, outras metas foram estabelecidas, sob nova metodologia que suprimiu a organização por Projetos e linhas de ação, tornando o processo de monitoramento do PPA entre 2019 e 2020, na melhor das hipóteses, um tanto quanto irracional.

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

Em que pese a escolha metodológica pelas metas finalísticas em 2017, naturalmente de correspondência menos óbvia com o ciclo orçamentário, fica evidente que o agrupamento por Programa foi insuficiente para estruturar uma integração completa entre os instrumentos. Nesse sentido, também é necessário enfatizar a separação da competência de elaboração dos principais instrumentos de planejamento do MSP: enquanto o processo de construção e acompanhamento do Programa de Metas 2017-2020 foi de responsabilidade da Secretaria Municipal de Gestão (atualmente, é de competência da Secretaria de Governo Municipal)¹⁴, a elaboração do Plano Plurianual fica a cargo da Secretaria da Fazenda. A falta e/ou falhas de articulação entre as Pastas se refletiu na adoção de metodologias de planejamento e monitoramento distintas e pouco compatíveis.

De qualquer forma, fica também evidente a operacionalização do PdM enquanto elemento de incorporação da dimensão estratégica ao PPA em São Paulo, buscando transcender a lógica puramente orçamentária e promovendo a integração entre os dois instrumentos. No entanto, os resultados concretos deste esforço de integração também têm consequências para a fragmentação do planejamento, ao criarem uma dinâmica de entendimento complexo e um tanto quanto inacessível do ponto de vista da transparência e da rastreabilidade das ações e despesas orçamentárias. Na prática, o monitoramento do PdM e do PPA na PMSP acaba sendo feito separadamente, gerando sobreposição de comandos - uma vez que as competências de planejamento estratégico e orçamentário estão fragmentadas em diferentes unidades - e também de conteúdo, apesar dos recentes avanços de compatibilização dos instrumentos.

6. Considerações finais

Este trabalho buscou abordar, de forma ampla, os desafios do planejamento municipal, por meio da observação de instrumentos específicos utilizados no MSP. A partir da análise comparativa desenvolvida, observou-se que o PdM tem desempenhado o papel de orientador mais estratégico para o planejamento no MSP, o que se reflete em

¹⁴ Atualmente, a competência para elaboração e acompanhamento do PPA no âmbito do MSP é da Coordenadoria de Planejamento (COPLAN), vinculada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM) da Secretaria da Fazenda (SF), nos termos do Decreto nº 56.764/2016. Até 2015, no entanto, a COPLAN era vinculada à antiga Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA), organizada pelo Decreto nº 51.820/2010, que tinha a responsabilidade de elaborar tanto o Programa de Metas quanto o Plano Plurianual. O desmembramento da SEMPLA, então, materializou a separação entre planejamento e orçamento na PMSP.

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

sua precedência e sobreposição com o PPA. Apesar dos avanços relevantes em direção a uma maior compatibilização entre esses dois instrumentos de planejamento, no entanto, as dimensões estratégica e orçamentária ainda se encontram bastante fragmentadas, gerando dificuldades práticas para a administração.

Demonstramos que o PdM teve sua própria concepção ligada ao mandato eletivo, adquirindo, devido a este caráter mais político, certa prioridade em relação ao PPA. Afinal, trata-se de um documento que traduz as prioridades da gestão eleita, trazendo implícita a sua visão sobre quais objetivos a execução das políticas públicas deve servir, ainda que se utilize de técnicas e metodologias próprias para sua elaboração e acompanhamento. De acordo com a emenda n.30 à LOM detalhada na seção I, o PdM se estabelece como um pacto de transparência com a sociedade civil para o período do mandato, ainda que o dispositivo legal não impeça o governante de reformulá-lo de forma mais ou menos livre, como foi o caso da repactuação de 2019 conduzida por Bruno Covas. Por conta de seu caráter inerentemente político, argumentamos que o PdM acabou por materializar a dimensão mais estratégica do planejamento no âmbito municipal em São Paulo, preenchendo um espaço conceitual do qual o PPA não conseguiu dar conta.

Na seção II, apresentamos a normatização que estabeleceu o PPA como principal instrumento de planejamento público para orientação estratégica da Administração Pública, ao menos em âmbito formal. Apresentamos também a estrutura funcional-programática por meio da qual o PPA passou a ser organizado desde 2003, estrutura esta que materializou uma linguagem técnica muito específica, e que acabou contribuindo para reforçar seu aspecto orçamentário. A figura do Programa deveria explicitar a relação entre planejamento e orçamento, mas, na prática, acabou fazendo com que a organização do PPA e da LOA fossem muito semelhantes, dando ao PPA um aspecto de orçamento de médio prazo e tornando mais difícil identificar as prioridades governamentais na peça. Argumentou-se que esta ênfase na dimensão orçamentária criou uma lacuna de planejamento que, no MSP, foi preenchida pelo PdM.

Na seção III, por fim, demonstramos como tem se dado, na PMSp, os esforços de compatibilização entre o PdM e PPA, observando o caso do PdM 2017-2020 e do PPA 2018-2020. Ficam evidentes, neste momento, as limitações de correspondência entre os Programas do PPA e as metas e ações do PdM. Além disso, chama também atenção o fato de que a previsão legal de repactuação do PdM na metade do mandato pode gerar desafios

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

adicionais à essa compatibilização, especialmente no que tange ao monitoramento das atividades governamentais, uma vez que há espaço para o governante modificar a metodologia do plano e até mesmo o conteúdo de sua plataforma política. Mesmo assim, conclui-se que, ainda que com limitações, o PdM tem sido um elemento de incorporação da dimensão mais estratégica ao PPA, buscando traduzir as prioridades de governo na linguagem orçamentária. Neste processo, integração e fragmentação acabam marcando as dimensões de planejamento e monitoramento, respectivamente.

Em suma, o trabalho buscou contribuir com o debate sobre planejamento governamental em âmbito municipal, especialmente no que tange às limitações das definições e conceitos geralmente vinculados às teorias da administração. Há que se destacar ainda as limitações da pesquisa, uma vez que ela se debruçou apenas sobre o cenário da cidade de São Paulo e, especificamente, sobre o último ciclo de planejamento completado em 2021. As restrições de espaço e conteúdo, por sua vez, fizeram com que o exemplo do Quadro 3 se limitasse apenas às metas da Saúde documentadas no PdM 2017-2020. No entanto, essa exemplificação tem potencial de ser ampliada para outras metas e áreas, o que encorajamos outros pesquisadores a fazer.

Ainda que as técnicas e metodologias de planejamento e gestão sejam importantes, a conclusão indica que o centro do debate sobre planejamento governamental deve estar nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações (SANTOS, 2011). Enfatizou-se, desta forma, o caráter indissociavelmente político do planejamento em todas as suas dimensões, inclusive a orçamentária. Diante desta constatação, infere-se que a importação de ferramentas gerenciais sofisticadas e consagradas pela prática gerencial privada é insuficiente e inadequada para a resolução dos problemas clássicos do planejamento governamental, com destaque para a fragmentação de metas e objetivos e as limitações de eficácia e efetividade.

Finalmente, cabe ainda destacar que o planejamento governamental é um conceito em disputa e, cada forma de explicá-lo pode estar relacionada a uma maneira de criar o próprio objeto à luz da conveniência das áreas específicas (IDEM). Nesse sentido, compreender as motivações que levam diferentes grupos a defenderem o que se entende por planejamento governamental remete, portanto, à configuração de interesses

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

particulares destes grupos. Além disso, a disputa pelo conceito de planejamento também reflete a dicotomia clássica da relação entre política e burocracia. Uma análise que considere estes outros aspectos, relacionando-os à integração/fragmentação dos diferentes instrumentos de planejamento, pode constituir uma agenda de pesquisa futura promissora.

Referencias

Cardoso Jr. (2011). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Diálogos para o desenvolvimento, vol. 4. IPEA. Brasília.

Cardoso Jr., José Celso Pereira; Santos, Eugênio A. Vilela dos. (2015). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. IPEA. Brasília.

De Toni, Jackson. (2021) Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. Caderno Enap, 84.

Lima, Luciana Leite, et. al.(2020) Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. Cadernos EBAPE.BR, 18 (2), Abr-Jun.

Paulo, Luiz Fernando Arantes. (2014) O PPA como instrumento de planejamento e gestão. Revista do Serviço Público, 61 (2), 171-187.

Programa Cidades Sustentáveis (PCS).(sem data) Guia para Elaboração do Plano de Metas. Recuperado de https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf.

Santos, Eugênio A. V. (2011). O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA.

Santos, Eugênio; Ventura, Otávio; Neto, Rafael. (2015) As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. In.: CARDOSO JR, José Celso; DOS SANTOS, Eugênio Vila O. (Orgs). *PPA 2012-2015 – Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática*. Brasília: IPEA.

SÃO PAULO. (Sem data) Secretaria da Fazenda. Plano Plurianual 2018-2021. Recuperado de: http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2018_2021/Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Motivos.pdf.

SÃO PAULO. (2017) Secretaria de Governo Municipal. Programa de Metas 2017-2021. Julho de 2017. Recuperado de https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas/.

Capinzaiki. *O Planejamento Municipal entre a integração e a fragmentação: Um estudo sobre a relação entre o Programa de Metas e o Plano Plurianual no Município de São Paulo*

SÃO PAULO. (sem data) Secretaria de Governo Municipal. Programa de Metas - Revisão Programática 2019/2020. Recuperado de https://www.academia.edu/15655596/PPA_2012_2015_Experimentalismo_Institucional_e_Resist%C3%Aancia_Burocr%C3%A1tica?from=cover_page.

SÃO PAULO. (2021) Secretaria de Governo Municipal. Programa de Metas 2021-2024. Julho de 2021. Recuperado de: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/SEPEP/arquivos/pdm-versao-final-participativa.pdf>.

SÃO PAULO. (2021). Secretaria Municipal da Saúde. Guia para a Elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025. Recuperado de <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/18082021_Guia_elaboracao_PMS_2022_2025_Final.pdf>