

---

## **Instrumentos de planejamento governamental e políticas sociais em nível local – breves apontamentos**

**Simone Fantucci**

Artigo originalmente publicado na Revista da Consultoria Técnico-Legislativa SGP.5  
Câmara Municipal de São Paulo - v.2, n.1 – São Paulo: CMSP, 2013.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.  
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

---

# Instrumentos de planejamento governamental e políticas sociais em nível local – breves apontamentos

Simone Fantucci<sup>1</sup>

...COM TANTA RIQUEZA POR AÍ, ONDE É QUE ESTÁ  
CADÊ SUA FRAÇÃO  
ATÉ QUANDO ESPERAR  
A PLEBE AJOELHAR...(PLEBE RUDE, ATÉ QUANDO ESPERAR. )

## 1. Introdução

Em que pese os municípios brasileiros terem a responsabilidade pela provisão de determinadas políticas sociais, como é o caso, entre outras, da Educação, da Saúde e da Assistência Social<sup>2</sup>, a Constituição Federal de 1988 traz como característica institucional a inter-relação entre os níveis de governo na elaboração, coordenação e execução das mesmas. As transferências de recursos constitucionais são um aspecto importante para a efetivação de tais políticas e configuraram como incentivos para que os municípios aderissem às políticas nacionais.

Este pacto entre os governos pode ser visto no desenho de cada uma das políticas mencionadas, bem como transpostas nos respectivos programas e planejamentos governamentais, assim como nas leis orçamentárias de cada nível de governo.

O objetivo do presente texto é mostrar, sucintamente, a cooperação entre as instâncias federativas e sua relevância para a execução das políticas públicas em

<sup>1</sup> A autora é consultora técnico-legislativa em Serviço Social da Câmara Municipal de São Paulo. É graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista, Especialista em Serviço Social e Saúde pelo Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia e Mestre em Serviço Social pela PUC de São Paulo.

<sup>2</sup> Por uma questão metodológica, cabe ressaltar, para fins do presente artigo, que o entendimento sobre Políticas Sociais engloba todas as demais políticas públicas e não somente as citadas. No aspecto legal, podemos mencionar que as Leis Orgânicas de cada município dispõem sobre a sua responsabilidade na área social. Assim, podemos falar sobre esporte, lazer, recreação, direitos humanos, trabalho, meio ambiente, cultura, habitação, e até mesmo sobre a política orçamentária, que conforme Abrucio, Loureiro (s.d): "...através dele (o orçamento) os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política."

nível local, a partir da evidência de algumas das ações prioritárias propostas pela prefeitura de São Paulo nas áreas de Educação, de Saúde e de Assistência Social, especificamente no que se refere ao apresentado no Programa de Metas – 2013-2016.

## 2. Responsabilidade dos Municípios nas Políticas Públicas de Educação, Saúde e Assistência Social

Ademais terem sido os municípios brasileiros dotados de autonomia administrativa e política a partir da Constituição Federal de 1988, houve concomitantemente uma transferência de responsabilidades entre os três entes federados (Governos Federal, Estadual e Municipal), sobretudo no que diz respeito às áreas de educação, saúde, meio ambiente, entre outras, porém, sem uma coordenação de tais competências<sup>3</sup>. De tal forma que, nas áreas sociais foram atribuídas competências concorrentes entre as três esferas de Governo.

A partir de então passa a ter vigência a chamada “descentralização”, em que as decisões antes tomadas pelo Governo Federal são transferidas para as arenas subnacionais, pois estas estão muito mais próximas das demandas e da fiscalização da sociedade civil<sup>4</sup>.

Até então, as transferências de recursos federais para os municípios ocorriam por meio dos fundos de participação do município. Havia o compartilhamento de competências, porém, a inexistência de como as mesmas deveriam ser operacionalizadas.

Por conta da autonomia e pela busca de maiores recursos, houve também um aumento na capacidade de tributação dos municípios<sup>5</sup>. Por outro lado, muitas administrações municipais promoveram uma inovação nas mais variadas políticas públicas, como saúde, meio ambiente, habitação, criança e adolescente, entre outras.

A responsabilidade pela provisão dos serviços de natureza social acabou recaindo sobre os governos municipais, o que resultou na municipalização das políticas

---

<sup>3</sup> Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal elencam um rol de competências comuns entre o nível federal, estadual e municipal. As competências dos municípios estão especificadas no artigo 30 da referida Lei.

<sup>4</sup> O chamado “pacto federativo”, caracterizado pelo compartilhamento de competências entre os entes federados e pela descentralização das políticas foi dado na época da redemocratização do País, assegurando, na Constituição Federal/88, tais princípios e também a participação da sociedade civil nas decisões governamentais.

<sup>5</sup> A alternativa, conforme Franzese (2010): “...foi investir no aumento da arrecadação própria (...) e na disputa pela atração de novas atividades, concedendo benefícios fiscais a grandes empresas. Atualmente as receitas dos municípios são constituídas pelas transferências de outros tributos arrecadados em outras esferas de Governo, a transferência de recursos via Fundo de Participação dos Municípios, transferências constitucionais para as áreas de educação e saúde, além das receitas próprias arrecadadas por meio da cobrança de alguns impostos como o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI)”.

sociais de maneira heterogênea, pois, havia a diferenciação partidária, a opção por prioridades de políticas públicas e a desigualdade socioeconômica entre os municípios. De qualquer forma:

*Os avanços descentralizadores que já vinham ocorrendo antes de 1988, através de sucessivas emendas constitucionais para ampliação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, tornaram-se mais rápidos com a descentralização dos recursos fiscais. Em consequência, os municípios passaram a ter um maior volume de encargos relativos às políticas sociais e às ações de desenvolvimento econômico local, dando aos governos locais uma capacidade de intervenção efetiva na construção de uma agenda de políticas públicas. Deve-se ressaltar que os municípios receberam a maior parcela dos aumentos resultantes das transferências constitucionais e foram os principais favorecidos pela descentralização de competências na área social (KERBAUY, 2005, p. 338).*

Para que houvesse, ao menos, a universalização do acesso às políticas de educação, saúde e assistência social, foram criados pelo Governo Federal incentivos financeiros transferidos dos Fundos Nacionais diretamente aos Fundos Municipais a partir de um pacto de gestão. Desta forma, conseguiu-se promover a adesão dos governos locais às Políticas Públicas nacionais. Porém, cabe-nos ressaltar que:

*...as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988. (SOUZA, 2004, p.37)*

As áreas que propuseram uma agenda nacional para as políticas sociais foram a Saúde, a Educação e a Assistência Social. As legislações federais<sup>6</sup> correspondentes e suas posteriores regulamentações possibilitaram a igualdade de condições de acesso à escola e a gratuidade do sistema público de ensino (Educação) e o estabelecimento da universalidade da cobertura e do atendimento (Saúde e Assistência Social).

Assim, concordante ao estudo de Franzese (2010) merecem ser apontados alguns avanços em relação às Políticas Sociais mencionadas anteriormente:

---

<sup>6</sup> Saúde: leis 8080/90 e 8142/90; Assistência Social: leis 8742/93 e 12.435/11 e Educação: leis (9394/96 e 11.494/07)

Na Educação, os municípios, obrigatoriamente, devem investir 25% no mínimo de seu orçamento. O FUNDEF<sup>7</sup> veio estabelecer de que forma deveriam ser realizados estes gastos, ou seja, 60% era para o ensino fundamental e destes, 60% recursos para os professores. O que incentivou a universalização do ensino fundamental por meio da vinculação dos repasses de verbas ao número de vagas ofertadas em cada rede de ensino. Para o município isso significou recuperar parte dos recursos retidos no fundo, tanto quanto a ampliação dos créditos políticos aos Prefeitos. Depois de dez anos veio o FUNDEB<sup>8</sup> que passou a financiar toda a educação básica (infantil ao médio), criando uma rede de serviços gerenciada principalmente no município. A lei de diretrizes e bases da educação (lei federal 9394/1996) determina aos municípios, entre outras competências, a oferta de educação infantil e de ensino fundamental.

Já o Sistema Único de Saúde-SUS trouxe como princípio o acesso universal e igualitário aos serviços ofertados de maneira regionalizada e hierarquizada, com prioridade para as atividades preventivas e a participação da comunidade. A lei federal 8080/90 estabeleceu a função das três esferas de governo no sistema de saúde, assim o Governo Federal torna-se regulador e financiador dos serviços e os Estados e Municípios, os gestores da rede de atenção à saúde.

Nesse caso, a transferência de recursos também serviu como incentivo à adesão de Estados e Municípios ao Sistema Nacional de Saúde, cabendo lembrar que os municípios tem a obrigação constitucional de investir, no mínimo, 15% do seu orçamento na prestação desses serviços.

A política de Assistência Social, na Constituição Federal de 1988 passou a fazer parte da Seguridade Social e viabilizada a partir de ações descentralizadas e participativas, tornando-se um direito do cidadão e um dever do Estado. Para que ocorresse a transferência de recursos federais, Estados e Municípios deveriam ter Fundos, Conselhos de Direitos e Planos de Assistência Social.

Em 2004, o Plano Nacional de Assistência Social divide competências e responsabilidades entre as três esferas de governo. O Sistema Único de Assistência Social é considerado bastante semelhante ao da Saúde, porém, ainda não há vinculação de gasto mínimo assegurado na Constituição<sup>9</sup>. Da mesma forma, vincula a adesão dos

---

<sup>7</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, criado em 1996 e substituído em 2006 pelo FUNDEB.

<sup>8</sup> FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007

<sup>9</sup> Existe no Congresso Nacional a PEC 431/2001 que destina 5% (cinco por cento) dos recursos do Orçamento da União Federal, Estados, DF e Municípios para custeio da Assistência Social.

municípios ao repasse dos recursos, permitindo aos mesmos a opção em diferentes níveis de proteção social<sup>10</sup>.

Além da transferência de recursos subordinadas às respectivas normas, as Legislações<sup>11</sup> mencionadas avançaram também na instituição de fóruns de negociação federativa<sup>12</sup>, possibilitando aos municípios a participação nas discussões nacionais. Existe, ainda, a integração da sociedade civil no desenho dessas políticas, seja através dos Conselhos de Direitos, órgãos paritários que discutem e aprovam assuntos no âmbito da gestão das diversas políticas, seja através das Conferências que são momentos nos quais a sociedade civil pode discutir diretrizes mais amplas para as políticas, inserindo novos temas na agenda governamental. Dessa forma os espaços de discussão da sociedade civil conseguem incorporar a representação municipal na discussão da política nacional.

Com o exposto, evidenciamos brevemente a significativa responsabilidade dos municípios no tocante à oferta e gestão de algumas políticas públicas, bem como a relação dos mesmos com os demais entes federados neste processo de elaboração, coordenação e execução das políticas. Diante desta pactuação de oferta e gestão das políticas, de que forma o Estado em seus vários níveis procede ao planejamento, monitoramento e avaliação de tais políticas? Veremos a seguir alguns mecanismos de planejamento definidos em lei e que englobam, em tese, todas as ações governamentais.

### 3. Instrumentos de Planejamento Governamental

A Constituição Federal, no capítulo sobre o Orçamento, especificamente no art. 165, aponta o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA) como normativas que visam o planejamento governamental, contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos<sup>13</sup>.

Concordamos com Paulo (2010, p. 172-73) que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado: "... a intenção do

---

<sup>10</sup> A depender do número populacional de cada município, há três diferentes níveis de gestão: inicial, básica e plena que correspondem a capacidade e responsabilidade dos governos locais em prover determinados tipos de serviços.

<sup>11</sup> No caso da Saúde e da Assistência Social.

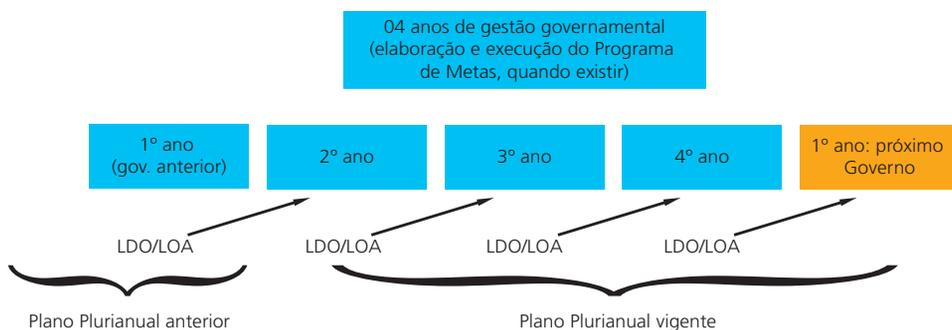
<sup>12</sup> Comissões Intergestoras Bipartites-CIBs (Gestores dos Executivos Estaduais e Municipais) e Comissões Intergestoras Tripartites-CITS (Gestores dos Executivos Estaduais, Municipais e do nível Federal). Na Educação há o chamado regime de colaboração que ainda carece de regulamentação sobre o que compete a cada esfera governamental. (Franceze, 2010, p. 148-49)

<sup>13</sup> A elaboração do Plano Plurianual passou a ser obrigatória também para os municípios a partir de 2002.

legislador foi reconhecer o planejamento uma função indispensável ao Estado e não uma opção do governante”.

O Plano Plurianual como instrumento de planejamento das ações de determinado governo é elaborado durante o 1º ano de mandato para vigência durante os quatro anos seguintes, mantendo de alguma forma a continuidade das políticas públicas ao longo dos diferentes governos. A Lei de diretrizes orçamentárias orienta a proposta de elaboração orçamentária, priorizando os objetivos estabelecidos no PPA, especificando as metas a serem atingidas no ano a que se refere o orçamento. A Lei orçamentária anual estima a receita e fixa a despesa a ser realizada pelo governo em cada ano, reiterando ou corrigindo as prioridades estabelecidas na LDO.

### Ilustração 1: Ciclo da Gestão Orçamentária



Os princípios do Plano plurianual correspondem à identificação clara dos objetivos e prioridades do governo; identificação dos órgãos gestores dos programas e unidades orçamentárias responsáveis pelas ações governamentais; organização dos propósitos da administração pública em programas; integração com o orçamento e transparência. Assim, conforme Lustosa (s.d. p. 04-05):

*O PPA se integra com a LDO e esta com a LOA, sendo que o programa é a unidade básica de organização do PPA e módulo de integração entre o plano e o orçamento, assim como os programas passaram a ser definidos a partir da identificação de problemas, tendo seus resultados acompanhados e avaliados com base em indicadores e metas previamente definidos.*

Os Programas, por sua vez, devem estar articulados por um ou mais órgãos, terem determinado público-alvo, e devem estar ancorados em um diagnóstico

sustentado por indicadores, que ao longo do tempo permitirão saber se determinado objetivo foi alcançado ou não.

Obviamente que a realização de diagnósticos deve ser uma ação constante e permanente dos governos, contando também com a parceria da sociedade civil, que a partir dos processos de Conferências e das práticas de estudos da realidade desenvolvidas pelos Conselhos de Direitos, tais demandas devem estar conectadas às ações estabelecidas nos PPAs, LDOs e LOAs, sob o risco de tornarem-se um conjunto de objetivos não realizáveis.

O orçamento público retrata as decisões políticas, explicitando as ações a serem desenvolvidas num determinado Governo para atendimento das demandas da sociedade, assim como tem apoiado o controle sobre os usos dos recursos públicos, envolvendo neste monitoramento tanto o poder legislativo, quanto os tribunais de contas, o ministério público e os conselhos gestores<sup>14</sup> de composição paritária entre governo e sociedade civil.

A referência acima diz respeito aos processos de *accountability*, seja vertical ou horizontal, que consideramos não ser somente a prestação de contas do Estado à sociedade civil, mas, também, conforme Abruco, Loureiro (s.d)<sup>15</sup>: “...à criação de regras intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.”

Com o exposto queremos reiterar a importância do ciclo de gestão orçamentária para as ações dos governos e, principalmente, a obrigatoriedade da sua publicização e transparência, o que permite o monitoramento e controle pela sociedade civil.

Cabe mencionarmos que a partir de 1995 com a reforma do aparelho do Estado<sup>16</sup> houve a promoção do ajuste fiscal e a transformação da administração pública burocrática em gerencial. Disso, as consequências foram a otimização do gasto público e o controle da administração com foco nos resultados. As ações são refletidas por meio de programas de governo, resultantes do planejamento e orçamento, utilizando-se de indicadores sociais - de desempenho e de efetividade - para a sua avaliação.

Ressaltamos que tal reforma, não objetivou tão-somente um rearranjo da máquina administrativa, mas para além disso, uma reconstrução das responsabilidades

---

<sup>14</sup> Os Conselhos são previstos em Lei e em sua maioria têm caráter deliberativo e fiscalizador das políticas públicas.

<sup>15</sup> Para aprofundamento sobre algumas formas de *accountability* e finanças públicas ver o artigo dos autores. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10705\\_em\\_17](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10705_em_17). Acesso em 05/10/2013.

<sup>16</sup> A reforma do Aparelho do Estado, foi concebida no Plano Diretor da Reforma do Estado que impôs a disciplina fiscal, a privatização e a liberação comercial. A emenda constitucional nº 19 de 19/06/98 trata da reforma da administração pública.

do Estado, que se voltaram prioritariamente às necessidades do mercado, ou seja, a chamada reforma neoliberal<sup>17</sup>, resultou também:

*...na descentralização, para o setor público não-estatal, de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem, (...) ser subsidiados por ele: educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Este processo é caracterizado como publicização e é uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais. (...) O Estado reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor... (BEHRING, 2008, p.178-79)*

Ainda, conforme aponta a autora acima (2008, p.179):

*Na esfera administrativa, o Plano prevê a superação do patrimonialismo e da burocracia pela perspectiva gerencial (...) que introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial (...) que envolve definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições; autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança a posteriori dos resultados.*

Mesmo não sendo objeto deste texto abordar o patrimonialismo, cabe-nos uma importante ressalva quanto aos objetivos da implementação deste Plano “reformador”, sobretudo à questão da propalada luta contra o patrimonialismo, pois, conforme Carmo (2011):

*...o patrimonialismo consiste na tradição em tratar a coisa pública como privada, que sustenta e é sustentado pela cooptação política, relações clientelistas e assimétricas (...) mantém vivas características anti-democráticas e antirrepublicanas, gerando uma lógica de administração pública corrupta, associada ao favoritismo e à troca de favores...*

Queremos dizer com isso que o combate ao patrimonialismo no Brasil não se faz tão-somente por reformas na administração do Estado, ou seja, tal fenômeno, mesmo decorridos mais de dez anos, ainda é presente na máquina pública, haja

---

<sup>17</sup> Para aprofundamento sobre os impactos desta Reforma na configuração dos direitos sociais, ver Behring, E.R. Brasil em Contra-Reforma desestruturação do Estado e perda de direitos.

vista, citando novamente Carmo (2011) a descrença, bem como a distância da sociedade perante o Estado, a desigualdade na distribuição de bens, o voto tido como moeda de troca, entre outros.

Com relação a burocracia, nas palavras de Filho (201, p.09):

*...a reforma gerencial da administração pública, não supera e nem suprime a burocracia, (...) pelo contrário, combina burocracia monocrática para os centros de decisão com flexibilização burocrática, via descentralização, para a periferia da ordem administrativa, possibilitando a incorporação de traços patrimonialistas na gestão pública.*

Outra normativa legal, além do Plano Plurianual<sup>18</sup>, e que veio no bojo da Reforma foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – lei complementar 200)<sup>19</sup> que permite um planejamento fiscal, orientando os gastos futuros. As contas do governo são submetidas a avaliação dos respectivos tribunais de contas e, quando rejeitadas, entre outras punições<sup>20</sup> podem haver a aplicação de multas e/ou a proibição do responsável de tentar disputar novas eleições.

O planejamento dos governos na cidade de São Paulo vem se concretizando pela apresentação dos instrumentos elencados no artigo 165 da Constituição Federal, assim como no que concerne às *Atribuições do Prefeito*, e na seção sobre o *Planejamento Municipal* constantes da Lei Orgânica Municipal. Quanto a avaliação de tais instrumentos e do PPA de forma global, ação também prevista na referida lei municipal (Capítulo VIII)<sup>21</sup>, podemos dizer que:

---

<sup>18</sup> Cabe mencionarmos que houve um redesenho do Plano Plurianual 2000-2003 e a partir do Decreto presidencial nº 2.829 que colocou como importante etapa a ser considerada no processo de planejamento a avaliação de desempenho.

<sup>19</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101 de maio do ano 2000, é uma lei brasileira que tenta impor o controle dos gastos de estados e municípios, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Tal medida foi justificada pelo costume, na política brasileira, de gestores promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos, deixando a conta para seus sucessores. A LRF também promoveu a transparência dos gastos públicos. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei\\_de\\_Responsabilidade\\_Fiscal](http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Responsabilidade_Fiscal). Acesso em 05/10/2013.

<sup>20</sup> De acordo com *Edson Ronaldo Nascimento*, as punições penais no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal recairão diretamente sobre o agente administrativo, importando na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos. Por outro lado, as punições fiscais recairão sobre o ente público, o que representa a transferência para a população local dos efeitos da irresponsabilidade fiscal dos seus governantes. Ver: *Punições para o Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_30/artigos/Art\\_Edson.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_30/artigos/Art_Edson.htm). Acesso em 04/10/2013.

<sup>21</sup> Encontramos tão-somente a divulgação pelo site da prefeitura de um relatório final do PPA referente a gestão 2006-2009. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/planejamento/index.php?p=16412>

*Implantar um sistema de avaliação para o planejamento e a gestão governamentais (...) não é algo trivial. Inexiste na administração brasileira, uma prática consagrada ou uma cultura institucional de avaliação. Conceitos, metodologias, sistemas de informações terão que ser criados e desenvolvidos com a finalidade específica de suportar a implantação do processo regular e recorrente de avaliações da ação governamental. (GARCIA, 2001:09)*

Concordante à citação acima, impõe-se o desafio não somente ao aprimoramento dos processos de avaliação, mas que a mesma se torne um processo constante em que governantes e servidores públicos assumam a avaliação como responsabilidade intrínseca à gestão governamental, o que requer organização e continuidade, mas também a capacidade da sociedade em aferir os resultados sob o ponto de vista técnico, e, sobretudo, político.

#### 4. Afinal, o que é o Programa de Metas?

No ano de 2008, na Câmara Municipal de São Paulo foi aprovada uma emenda à lei orgânica (Emenda nº 30)<sup>22</sup>, em que o objetivo principal é a incorporação das promessas de um candidato eleito para a prefeitura às capacidades de execução do município. O Plano deve conter, conforme art.69-A:

*...as ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade observando, no mínimo, as diretrizes da sua campanha eleitoral e os objetivos e as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.*

A lei passou a vigorar em 2009 e o prefeito eleito para o quadriênio 2009-2012 apresentou o referido Programa contendo 223 metas. Já, o atual prefeito de São

---

<sup>22</sup> No Congresso Nacional está em trâmite a PEC 52/2011 e 10/2011 que institui a obrigatoriedade de elaboração do plano de metas para prefeitos, governadores e presidente da República. A PEC 10/2011 em seu texto original previa punição ao chefe do respectivo Poder Executivo, tornando-o inelegível para a eleição seguinte, caso não cumprisse o Plano de Metas sem apresentação de justificativas. Este item foi retirado quando a PEC 52/2011 foi apensada à PEC 10/2011 e, que atualmente está em tramitação na Câmara dos deputados.

Paulo elencou no início de seu mandato exatamente 100 metas, tendo, após a realização das audiências públicas<sup>23</sup>, ampliado o Programa em mais 28 metas<sup>24</sup>.

Inicialmente, o Programa baseou-se num processo de consulta aos órgãos da administração direta e indireta. Em seguida passou pelo crivo da sociedade a partir da realização de 35 audiências públicas, que resultou na ampliação das metas, que em quase sua totalidade se referem às políticas relacionadas às áreas ditas “sociais” (idosos, população de rua, violência à criança e ao adolescente, conselhos tutelares, segurança alimentar, educação de jovens e adultos, juventude, centros de assistência psicossocial, pessoas com deficiência, entre outras), confirmando a ênfase do governo atual em questões afetas às desigualdades e aos direitos sociais.

De acordo com a prefeitura, todas as metas se distribuem no território segundo um modelo de desenvolvimento urbano proposto em cinco articulações territoriais<sup>25</sup>, sendo as metas também agrupadas em três eixos temáticos<sup>26</sup>. Ou seja, o referido programa se coloca na perspectiva de um reordenamento territorial e na redução das desigualdades, levando em consideração o benefício efetivo esperado a partir da implementação de equipamentos e serviços ao município.

Mencionamos na primeira seção deste artigo que o Plano Plurianual contem as ações e prioridades de um determinado governo, ou seja, o plano de governo deve ser o insumo para a elaboração das ações ao longo de quatro anos e deve conter todo o ciclo de gestão com avaliação e indicadores, inclusive. Sendo assim, qual seria a especificidade de mais um instrumento de planejamento do Executivo, como é o caso do Programa de Metas?

Paulo (2010) afirma que uma das razões<sup>27</sup> de pouco interesse pelo PPA no debate público se deve a maneira como este instrumento de planejamento foi sen-

---

<sup>23</sup> O Programa de metas determina a realização de audiências públicas gerais, temáticas e regionais, dentro de trinta dias após a apresentação do Programa pelo prefeito.

<sup>24</sup> Na sua versão final, o Programa contem 123 metas. Na revisão houve a inclusão de mais 28, sendo que 02 foram excluídas, outras 06 reorganizadas e transformadas em 03.

<sup>25</sup> 1. Resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis: Ação integrada nas áreas que concentram a pobreza, envolvendo transferência de renda, serviços públicos, inserção urbana e participação política 2. Estruturação do Arco do Futuro: Desenvolvimento equilibrado, integrado aos recursos ambientais e com aproveitamento das infraestruturas existentes e das planejadas 3. Fortalecimento das centralidades locais e das redes de equipamentos públicos: Qualificação dos centros de bairros e ampliação, integração dos usos e gestão integrada da rede de equipamentos públicos 4. Requalificação da área central: Apropriação do centro como referência de toda a cidade, a partir da requalificação dos equipamentos urbanos, dos espaços para pedestres e da habitação social 5. Reordenação da fronteira ambiental: Articulação de projetos que compatibilizem proteção ambiental, melhoria da qualidade do habitat e criação de oportunidades de trabalho. (Programa de Metas 2013-2017)

<sup>26</sup> 1. Compromisso com os direitos sociais e civis; 2. Desenvolvimento econômico sustentável para a redução das desigualdades; 3. Gestão descentralizada, participativa e transparente. (Programa de Metas 2013-2017)

<sup>27</sup> Também pensamos que outras possíveis razões possam ter a ver com a inexistência de algum tipo de punição quando do descumprimento deste Plano. A única punição seria dada pela própria sociedade através do processo de votação quando da ocorrência das eleições seguintes. A lei que prevê alguma punição no sentido

do construído, sendo caracterizado, muitas vezes como uma peça burocrática, pois, entre outras razões, foi demasiadamente subordinada a estrutura orçamentária. No que se refere ao seu mérito, diz o autor:

*Para que se cumpra a Constituição Federal de maneira efetiva, o Plano Plurianual precisa ser incorporado ao debate político decisório, seja no âmbito dos primeiros escalões do Poder Executivo, seja nos debates e votações no Congresso Nacional. (PAULO, 2010, p.181).*

Como falado anteriormente, o Programa de Metas reflete o Programa de Governo do prefeito eleito, e que será evidenciado nos demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO E LOA)<sup>28</sup>. Além disso, o Executivo municipal deverá divulgar semestralmente os indicadores e desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas (§ 3º do art. 69-A).

Importante ressaltar que os indicadores não devem ser meros registros, mas subsídios para a tomada de decisões e para a publicização das ações do governo. Portanto, espera-se a divulgação dos indicadores das demais metas, tal como foi feita com uma das metas de Educação. Para além disso, o que se espera (novamente) de mais um instrumento normativo, é nada mais que o cumprimento do artigo 69-A da LOM.

Certamente a Emenda à Lei Orgânica que instituiu o Programa de Metas contribui para que a sociedade possa cobrar de forma mais objetiva algumas propostas que são feitas nas campanhas eleitorais dos diversos candidatos ao Executivo, conforme aponta na justificativa da PLO 08/2007<sup>29</sup>, contudo, vale lembrar que o PPA, a LDO e LOA tem também tal finalidade, pois se esses instrumentos refletem as ações de um determinado governo, parte-se do pressuposto que as propostas que o legitimaram a governar a cidade tenham “obrigatoriamente” que estejam contidas em tais instrumentos.

*De acordo com Paulo (2010:184) em um estudo sobre os possíveis fatores que contribuem para o não reconhecimento do PPA como instrumento de planejamento se deve ao mesmo ser definido por alocações*

---

do descumprimento de certos dispositivos numa gestão governamental está referida na LRF, conforme apontado anteriormente. Inclusive, há que se ressaltar quais teriam sido os motivos de veto na referida Lei quanto ao Plano Plurianual. Além disso, cabe-nos mencionar que uma das PECs sobre o Plano de Metas Nacional previa a necessidade de criar uma punição política aos governantes, caso não entregassem o que prometeram, mesmo com condições financeiras para tanto. A punição seria o impedimento para concorrer nas próximas eleições ou a perda de mandato. Porém, no texto da PEC atual, não existe mais esta previsão.

<sup>28</sup> Ver art. 2º da Emenda no 30 à Lei Orgânica Municipal/SP.

<sup>29</sup> “Promover maior compatibilidade entre os programas eleitorais e os programas do prefeito eleito, valorizando e qualificando o debate eleitoral e o exercício do voto”. (justificativa da PLO 08/2007 Câmara Municipal de São Paulo).

*orçamentárias, sendo, portanto, considerado uma peça burocrática. Ao invés disso, o PPA deveria ser capaz de abrigar o debate político acerca da definição das metas (...) sendo capaz de mobilizar os tomadores de decisão e representar com clareza o compromisso político assumido.*

Talvez o Programa de Metas venha preencher esta “lacuna” ao explicitar as propostas colocadas na campanha eleitoral de determinado candidato eleito, enfatizando o PPA, o que ele já é: um instrumento de planejamento essencialmente político. Por outro lado, é sabido que o pouco entendimento<sup>30</sup>, pela sociedade em geral, no que se refere as normativas de planejamento dificultam o acompanhamento das ações governamentais. Portanto, espera-se ao menos que a divulgação dos relatórios de execução do Programa de Metas sejam, de fato, amplamente disponibilizados e permitam a fácil compreensão por todos os cidadãos, conforme o próprio documento afirma:

*...a peça de planejamento, mas também orçamentária, chamada PPA, ganhou substância com a obrigatoriedade de apresentação de um Programa de Metas, uma peça de planejamento em linguagem corriqueira, capaz de envolver a população em sua elaboração, além de possibilitar um monitoramento real das políticas e da realização do programa de governo vitorioso nas eleições. (PPA 2014-2017. Exposição de Motivos, p.01)*

## **5. Algumas prioridades no âmbito da Educação, Saúde e Assistência Social no Programa de Metas 2013-2016**

O eixo 1 do Programa de metas intitulado “Compromisso com os Direitos Sociais e Cívicos” é o que mais possui metas a serem cumpridas. Portanto, uma escolha em priorizar diversas ações atinentes às políticas sociais, como já apontamos. Da mesma forma, na revisão do Programa, a sociedade civil elencou, na sua maioria, metas relativas às áreas da saúde e educação, conforme a versão final do Programa, bem como estiveram entre as quinze principais sugestões, a construção de equipamentos de unidades básicas de saúde e de centros de educação infantil (creches).

---

<sup>30</sup> Pouco entendimento é aqui colocado no sentido de que a elaboração destes documentos são apresentados de maneira complexa à sociedade em geral, além da existência de poucos espaços públicos que objetivem a capacitação dos cidadãos e a ampla disponibilização de informações pelo poder público.

Enfatizamos no quadro a seguir algumas metas no âmbito das políticas de educação, de saúde e de assistência social e sua relação no PPA 2014-2017 e que possuem uma significativa “relação” com o atual governo federal.

Meta (Programa de Metas):	O que será entregue?	PPA - 2014	PPA – 2015-2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>1-Inserir aproximadamente 280 mil famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único para atingir 773 mil famílias cadastradas.</li> </ul>	280 mil famílias inscritas no Cadastro Único	182.000	52.000.
<p>O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Atualmente 746.356 famílias estão registradas no Cadastro Único. O município apresenta uma cobertura cadastral inferior às estimativas oficiais, de modo que, para alcançar todas as famílias que fazem parte do público-alvo, é necessário realizar ações de Busca Ativa para incluir 79.780 famílias.</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>2 - Beneficiar 228 mil novas famílias com o Programa Bolsa Família</li> </ul>	Cadastro para viabilizar o pagamento do Bolsa Família	Meta financiada pelo Governo Federal.	
<p>Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família variam de R\$ 32 a R\$ 306, de acordo com a renda mensal da família por pessoa, com o número de crianças e adolescentes de até 17 anos e número de gestantes e nutrízes componentes da família. O Programa objetiva combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; e criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e desenvolvimento local dos territórios. O benefício está condicionado à responsabilidade das famílias em manter seus filhos de até 15 anos na escola e vaciná-los.</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>3 - Implantar 60 Centros de Referência da Assistência Social - CRAS</li> </ul>	60 CRAS em funcionamento	20 CRAS	40 CRAS
<p>Unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais. Caracteriza-se como principal porta de entrada dos usuários à rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Atualmente são 52 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) cofinanciados pelo MDS.(07/2013)</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>4 - Implantar 7 Centros de Referência Especializada da Assistência Social - CREAS</li> </ul>	07 CREAS em funcionamento	02 CREAS	05 CREAS
<p>Unidade pública estatal responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados. Atualmente existem 16 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) cofinanciados pelo MDS.</p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>8 - Ampliar a jornada escolar de 100 mil alunos da Rede Municipal de Ensino, aderindo ao programa federal Mais Educação</li> </ul>	435 módulos de jornada estendida implantados e em funcionamento nas unidades de ensino	110 módulos de jornada estendida implantados e em funcionamento nas unidades de ensino	_____

Estratégia do governo federal para promoção da educação integral no Brasil. Os recursos serão provenientes da rede estadual e municipal. O espaço para as atividades podem se dar na própria escola, na comunidade ou em outros espaços da cidade. O Programa deve atender prioritariamente as escolas com baixo IDEB. <sup>1</sup>				
• 10-Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil – CEI (71 em andamento com o governo do Estado e 172 em parceria com o MEC)	CEI construído, estruturado, equipado e com as vgs abertas	08	228	
O Governo federal disponibiliza recursos para reforma e construção de CEIs através do Programa Proinfância e o Governo Estadual firmou parceria com o município.				
• 11 - Construir 65 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) e um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)	EMEIs e CEMEIs construídos, equipado e com as vgs abertas	06	47	
A Lei federal 12.796, de 4 de abril de 2013 trouxe uma alteração na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional): obriga os pais a matricularem seus filhos na pré-escola, portanto os municípios a atenderem toda a demanda de educação infantil (4 e 5 anos) até 2016. Atualmente 445 EMEIs.				
• 5 – Garantir 100 mil vagas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)	100 mil vagas pactuadas com o Governo Federal .	Meta a ser financiada pelo Governo Federal		
• 19 - Reformar e ampliar 20 Prontos socorros utilizando o modelo conceitual da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e implantar 05 novas UPAs.	UPA em funcionamento	04	37	
As UPAs são classificadas em três (3) diferentes portes, de acordo com a população da região a ser coberta, a capacidade instalada (área física, número de leitos disponíveis, recursos humanos e capacidade diária de atendimentos médicos) e para cada porte foi instituído incentivo financeiro de investimento.				

Nosso objetivo com o quadro acima, foi mostrar algumas metas relativas ao 1º eixo do Programa, vinculadas às Políticas Públicas Nacionais e/ou a Programas do Governo Federal, evidenciando a cooperação entre os governos federal e municipal<sup>31</sup>. O próprio prefeito de São Paulo afirmou<sup>32</sup> a respeito da execução orçamentária do Programa que a questão dos recursos dependerá de parcerias com os Governos estaduais e federal, mas também de outras variáveis, como a renegociação da dívida do município. Portanto, todas as ações que envolvam a corresponsabilidade entre as três esferas governamentais serão positivas para a sua implantação/implementação. Resta-nos observar como as questões do âmbito político vão influenciar a efetivação desta parceria.

<sup>31</sup> Vale lembrar que um facilitador “político” desta cooperação é de que ambos os governos pertencem ao mesmo partido político.

<sup>32</sup> Declaração dada ao falar quando da apresentação do Programa de Metas. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/03/haddad-diz-que-plano-de-metas-vai-custar-r-23-bilhoes-diz-haddad.html>. Acesso em 04/09/2013.

## Considerações

O objetivo desta brevíssima exposição sobre os instrumentos de planejamento e algumas políticas sociais foi demonstrar a relativa autonomia municipal, porém imprescindível para a execução de políticas públicas que abrangem áreas bastantes “sensíveis”, tal como a Política de Saúde e de Assistência Social. Da mesma forma, apenas mencionamos a complexidade do nosso pacto federativo que envolve ações conjuntas entre as três esferas governamentais, seja sob o aspecto material, de gestão e o de ordem político-partidária e sua interferência nessa necessária forma de governança<sup>33</sup> conjunta.

Evidenciamos os ganhos que a sociedade, em nível local, obteve com a elaboração de políticas a partir do governo federal, seja no repasse de recursos, seja no acesso universal, bem como sobre a importância dos instrumentos de planejamento obrigatórios às unidades federativas, não somente como elaborações de planos e ações do governo, mas também como mecanismo de prestação de contas à sociedade e também de participação e controle desta mesma sociedade sobre as ações dos governantes.

Em que pesem a relevância e o mérito inquestionáveis do Programa de Metas, consideramos que o PPA, a LDO e a LOA já contemplavam os mesmos objetivos. Talvez a principal contribuição desta norma, seja mesmo a de dar maior ênfase nos instrumentos de planejamento, às prioridades de um determinado governo, conformando-as de maneira explícita e objetiva, sobretudo para que a população possa acompanhar toda a execução deste Plano e avaliá-lo constantemente, aprovando ou não a gestão que o propôs nas próximas eleições.

Para finalizar esta modesta sintetização exposta até aqui, apontamos também que o próprio PPA, bem como o Programa de Metas enfatizam a questão da participação da população no planejamento da cidade, incluindo-a no terceiro eixo do atual Programa e suas respectivas ações no Plano Plurianual. Cabe o aprimoramento desta participação através do constante debate e ocupação dos mais variados espaços públicos com a devida disponibilização de informações se a pretensão, conforme coloca Filho (2010), for uma gestão voltada a fortalecer o Estado, em sua intervenção social, e a estruturar uma burocracia permeada pelo controle público e social.

---

<sup>33</sup> Governança é aqui considerada conforme colocam (MELO; DINIZ apud AZEVEDO, ANASTASIA, 2002): “...envolve além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas”.

## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.R. Finanças Públicas, Democracia e Accountability. Anais do 29º encontro anual da ANPOCS, 2005. Disponível em [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=445%3AAnais-do-encontro-gt&catid=1042%3A29o-encontro&Itemid=318](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=445%3AAnais-do-encontro-gt&catid=1042%3A29o-encontro&Itemid=318). Acesso em 29/09/13.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, Accountability e Responsividade. **Revista de Economia Política**, vol. 22, no 1, 2002.

BEHRING, E.R. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CARMO, A.R. Patrimonialismo. O retorno ao conceito como possibilidade de compreensão do sistema político. Dissertação de Mestrado. FFLCH-USP. São Paulo, 2011

FILHO, R. S. **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

GARCES, A. ; SILVEIRA, J.P. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. Programa avançado em gestão pública contemporânea. EgapFundap. Disponível em: <http://www.novo.fundap.sp.gov.br/.../PAvGestaoPublical.../Ariel%20Garces%20e%20...> Acesso em 09/09/2013.

GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas. IPEA, no 23, 2001.

KERBAUY, M.T.M. As Câmaras Municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública. Campinas**, vol. XI, no 2, 2005.

LUSTOSA, P.H. Planejamento e Ações de Governo: novos desafios. (s.d) Disponível em: <http://www.ibrad.org.br/site/Upload/Artigos/14.pdf>. Acesso em 30/08/2013.

PAULO, L.F.R. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**. Brasília 61 (2), 2010.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

SÃO PAULO (Município). PLANO PLURIANUAL 2014-2017. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/planejamento/index.php?p=16412>. Acesso em 04/10/2013.

SÃO PAULO (Município). PROGRAMA DE METAS. 2013-2016. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa\\_de\\_metas/index.php?p=145879](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa_de_metas/index.php?p=145879). Acesso em 10/09/2013.