

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**O PROCESSO DECISÓRIO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE  
FRANCA-SP: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO  
(EM DOIS MANDATOS CONSECUTIVOS – GESTÃO 1997-2002)**

**ULISSES LUIZ SYPRYANI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Yoshiaqui Shimbo

São Carlos

2011

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

S994pd

Sypryani, Ulisses Luiz.

O processo decisório na administração municipal de Franca-SP : o planejamento estratégico e o orçamento participativo (em dois mandatos consecutivos – gestão 1997-2002) / Ulisses Luiz Sypryani. -- São Carlos : UFSCar, 2011.

192 f.

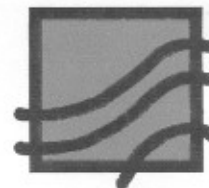
Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2004.

1. Engenharia urbana. 2. Administração pública. 3. Planejamento estratégico situacional (PES). 4. Gestão pública. 5. Gestão participativa. 6. Metodologias participativas. I. Título.

CDD: 711 (20<sup>a</sup>)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana  
C. P. 676 – 13.560-970 – São Carlos – SP  
Fone/FAX: (16) 3351-8295  
e-mail: ppgeu@power.ufscar.br  
home-page: www.ufscar.br/~ppgeu



## FOLHA DE APROVAÇÃO

ULISSES LUIZ SYPRYANI

Dissertação defendida e aprovada em 29/10/2004  
pela Comissão Julgadora

---

Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo  
Orientador (DECiv/UFSCar)

---

Prof.ª Dr.ª Sarah Feldman  
(SAP-EESC/USP)

---

Prof. Dr. Targino de Araújo Filho  
(DEP/UFSCar)

---

Prof. Dr. Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira  
Presidente da CPG-EU

## **DEDICATÓRIA:**

Dedico este trabalho ao amor da minha vida, minha esposa Aline Maria Martins – a Lili, e aos meus maiores incentivadores, meus pais Virgilio L. Sypryani e Carmem S. M. Sypryani, minha irmã Kely C. Sypryani e minha tia Rosa Maria D. Martins, e a memória de meus avós paternos e maternos, respectivamente, José Cipriano e Eulália Luiza Cipriano e Carlos Dias Martins e Lucilia Dias Martins.

## **AGRADECIMENTOS:**

Ao Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo, amigo e orientador, pela oportunidade de desenvolver este trabalho.

Ao amigo Prof. Msc. Mauro Ferreira pelas reflexões e contribuições para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos dirigentes, técnicos e funcionários da Administração Municipal de Franca pela atenção e contribuição para a realização desta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana (PPGEU) pelo auxílio na realização deste estudo.

A CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – pela bolsa concedida no período de março/2003 a março/2004.

Aos meus pais Virgilio e Carmem e a minha irmã Kely pela paciência e incentivo nos momentos mais tranquilos e difíceis.

Aos parentes, amigos (as) e colegas que convivi ao longo desses 30 anos de minha vida.

Por fim, a minha razão de ser, a minha esposa Lili pela paciência, compreensão e inspiração que me traz ao ser uma pessoa meiga, companheira e apaixonante. Te amo!

## LISTA DE QUADROS, TABELAS, FIGURAS, FOTOGRAFIAS E GRÁFICOS:

### Quadros

Quadro 4.1 – Dados demográficos do município de Franca em 2000 e 2002.....	113
Quadro 4.2 – Número de estabelecimentos e trabalhadores formais divididos por setores de atividade no município de Franca em 2001.....	114
Quadro 4.3 – Porcentagem das pessoas responsáveis pelos domicílios com rendimento nominal mensal por faixas salariais e pessoas responsáveis pelos domicílios sem rendimento.....	115
Quadro 4.4 – Receitas e dívidas fundada e fluuante do município de Franca.....	116

### Tabelas

Tabela 1.1 – As três etapas da <i>New Public Management</i> derivadas da experiência Britânica.....	17
Tabela 2.1 – Evolução do Planejamento Urbano.....	63
Tabela 2.2 – Paralelismo entre empresa e cidade.....	65
Tabela 2.3 – Algumas características que diferenciam o planejamento tradicional do PES.....	80
Tabela 3.1 – Método de coleta de análise dos dados referente às hipóteses: tipo e fontes de informação e técnica de coleta.....	106
Tabela 4.1 – Programação do III Seminário Geral de Planejamento Estratégico da Administração Municipal de Franca (Gestão 2001-2004).....	132
Tabela 4.2 – Relação das unidades administrativas e dos participantes em função de suas atribuições na administração municipal no processo de planejamento estratégico de Franca.....	139
Tabela 4.3 – Síntese da entrevista com os dirigentes da administração municipal de Franca sobre as mudanças no processo decisório e no planejamento da gestão sobre a relação do planejamento estratégico e do orçamento participativo referente aos 1º e 2º mandatos.....	158
Tabela 4.4 – Síntese da entrevista com os dirigentes da administração municipal de Franca referente aos avanços e as dificuldades do planejamento da gestão com a implementação do planejamento estratégico.....	159
Tabela 4.5 – Síntese da análise situacional das demandas aprovadas no processo do OP entre 1997-2002.....	160
Tabela 4.6 – Comparação percentual do 1º e 2º mandatos da situação das demandas aprovadas em relação a cada mandato pelo processo do OP.....	161
Tabela 4.7 – Comparação percentual do 1º e 2º mandatos da situação das demandas aprovadas no processo do OP entre 1997-2002.....	161
Tabela 4.8 – Demandas realizadas no 1º mandato e principais tipos de obras e/ou projetos por área temática.....	162
Tabela 4.9 – Demandas realizadas no 2º mandato e principais tipos de obras e/ou projetos por área temática.....	163
Tabela 4.10 – Distribuição físico-territorial das demandas realizadas no 1º mandato por tipo de atendimento.....	164
Tabela 4.11.A – Projetos aprovados e realizados no processo do OP entre os anos de 1997 e 2000 (1º Mandato).....	166
Tabela 4.11.B – Projetos aprovados e não realizados no processo do OP entre os anos de 1997 e 2000 (1º Mandato).....	167
Tabela 4.11.C – Projetos aprovados no processo do OP entre os anos de 1997 e 2000 (1º Mandato) e em execução no segundo mandato.....	167
Tabela 4.12.A – Projetos aprovados e realizados no processo do OP entre os anos de 2001 e 2002 (2º Mandato).....	168
Tabela 4.12.B – Projetos aprovados e não realizados no processo do OP entre os anos de 2001 e 2002 (2º Mandato).....	169

Tabela 4.12.C – Projetos aprovados no processo do OP entre os anos de 2001e 2002 (2º Mandato) e em execução no segundo mandato.....	169
---	-----

## **Fotografias**

Fotografia 4.1 – Foto área do município de Franca-SP.....	112
Fotografia 4.2 – Centro Esportivo do Jardim Noêmia.....	171
Fotografia 4.3 – Pavimentação do Jardim Aviação.....	171
Fotografia 4.4 – Pavimentação do Jardim Luiza.....	172
Fotografia 4.5 – Construção de centros esportivos – Jd. Petraglia.....	172
Fotografia 4.6 – Renda Mínima.....	173
Fotografia 4.7 – Inauguração da Escola Municipal do Jd. Palestina.....	173
Fotografia 4.8 – Inauguração da Escola Municipal do Prof. Sueli Contini Marques.....	174
Fotografia 4.9 – Centro Esportivo do Leporace – Pista de Skate.....	174
Fotografia 4.10 – Pavimentação dos Bairros Moreira Jr., Jd. Luiza e Jd. Vera Cruz II.....	175
Fotografia 4.11 – Escola Fundamental do Jd. Do Éden.....	175
Fotografia 4.12 – Ampliação da Escola Prof. Antônio Manoel de Paula no Jardim Aeroporto II e construção de Escola Municipal no Residencial Santa Maria.....	175
Fotografia 4.13 – Conclusão da primeira fase do Centro Cultural da Estação.....	176
Fotografia 4.14 – Construção e ampliação da Escola Municipal do Recanto Elimar.....	176
Fotografia 4.15 – Início e término da Escola Infantil do Jd. Noêmia.....	177
Fotografia 4.16 – Ampliação da Escola do Jd. Tropical.....	177

## **Gráficos**

Gráfico 4.1 – Crescimento da população em Franca ao longo do século XX.....	112
Gráfico 4.2 – Porcentagem de estabelecimentos e de trabalhadores formais por setores de atividade.....	114

## **Figuras**

Figura 1 – Decomposição da pergunta principal, em pergunta intermediária, pergunta secundária; hipóteses e objetivos.....	4
Figura 1.1 – Relação dos setores do Estado com as formas de propriedade e administração.....	41
Figura 2.1 – A inter-relação entre os 4 momentos do PES.....	79
Figura 2.2 – Triângulo de Governo e a sua relação com os três balanços de gestão.....	82
Figura 4.1 – Etapas, características e produtos do processo do OP em Franca-SP.....	118
Figura 4.2 – Relação das principais etapas do processo de implementação do planejamento estratégico na Administração Municipal de Franca-SP (Gestão 2001-2004).....	124
Figura 4.3 – Organograma da estrutura administrativa direta (início do primeiro mandato) e a presença da Divisão de Planejamento Estratégico subordinada a Coordenadoria de Participação Popular.....	143
Figura 4.4 – Organograma da estrutura administrativa direta resultante da reforma administrativa para o segundo mandato, com destaque para a criação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico.....	146
Figura 4.5 – Organograma da estrutura administrativa direta resultante dos ajustes sobre a reforma administrativa iniciada no final do 1º mandato, destacando as Coordenadoria de Participação Popular e Coordenadoria de Planejamento Estratégico.....	148
Figura 4.6 – Organograma da estrutura administrativa direta estabelecida pelo Decreto Nº 8.139 que altera a estrutura definida no início do 2º mandato.....	150
Figura 4.7 – Mudanças no fluxo do processo decisório em relação à estrutura organizacional, nas instâncias e nas etapas de implementação das demandas do Orçamento Participativo e dos Projetos de Governo.....	153
Figura 4.8 – Distribuição físico-territorial das obras ou projetos pela divisão regional do OP referentes ao 1º e 2º mandatos no município de Franca-SP.....	170

## SUMÁRIO:

1. Apresentação do Documento .....	1
2. Relevância do Tema .....	3
3. Objetivos .....	3
<b>CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DAS MUDANÇAS NA GESTÃO PÚBLICA ...</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Evolução e Transformações do Estado, da Administração e do Planejamento no setor público.....</b>	<b>7</b>
1.1.1 O Fim do Liberalismo, o Paradigma da Administração Pública e o Surgimento do Planejamento Estatal – as influências intelectuais de Woodrow Wilson e Frederick Winslow Taylor.....	7
1.1.2 <i>Welfare State</i> e as Críticas a Administração Burocrática .....	10
1.1.3 A Crise do Estado e suas Implicações sobre a Gestão Pública – as bases para o Neoliberalismo e a reforma administrativa gerencial.....	12
<b>1.2 A Emergência da <i>New Public Management</i> – NPM .....</b>	<b>15</b>
1.2.1 Modelo Gerencial Puro.....	17
1.2.2 <i>Consumerism</i> : tentativa de preencher as lacunas do modelo gerencial puro.....	20
1.2.3 Public Service Oriented: um novo debate sobre a administração pública.....	22
1.2.4 Reinventando o Governo: administração pública americana.....	24
<b>1.3 Evolução e Contexto Atual da Administração Pública no Brasil.....</b>	<b>26</b>
1.3.1 As Transformações no Estado Brasileiro e as Reformas da Administração Pública entre 1930 e final de 1960.....	27
1.3.2 As Reformas da Administração Pública no Regime Autoritário (1964-85).....	33
1.3.3 A Redemocratização, a Constituição e o Gerencialismo: a administração pública e os governos civis (1986 até 1995).....	37
1.3.3.1 A Reforma da Administração Pública no Governo Sarney e a Constituição Federal de 1988.....	37
1.3.3.2 Reestruturação Administrativa do Governo Collor e do Governo de Itamar Franco.....	39
1.3.3.3 O Governo FHC e a Reforma Bresser Pereira.....	40
<b>1.4. Contra-hegemonia: Críticas a Reforma Administrativa e do Estado com Traços Neoliberais e a Visão Democrática e Popular para a Gestão Pública Brasileira.....</b>	<b>44</b>
1.4.1 Críticas a reforma do Estado fundamentado nas aspirações Neoliberais.....	44
1.4.2 Proposta Democrática e Popular: princípios e instrumentos da Gestão Democrática e Participativa .....	46
<b>1.5. Administração Pública Local no Brasil: alternativa Democrática e Popular.....</b>	<b>48</b>
1.5.1 O Processo de Urbanização no Brasil e o Nacional-Desenvolvimentismo.....	50
1.5.2 A Crise do Planejamento Urbano no Brasil, o Movimento para a Reforma Urbana e a Gestão Democrática da Cidade.....	51
1.5.3 Objeto de Pesquisa: o Processo de Implementação do Planejamento Estratégico e os Impactos sobre as Demandas do Orçamento Participativo – a Experiência da Administração Municipal de Franca-SP – Gestão 1997-2002 – em dois mandatos consecutivos.....	54
<b>CAPÍTULO 2 – RELAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....</b>	<b>56</b>
<b>2.1 Planejamento Estratégico – dos militares ao âmbito empresarial e público.....</b>	<b>57</b>
<b>2.2 Pressupostos e enfoques para a adoção do modelo de Planejamento Estratégico de Cidades .....</b>	<b>61</b>
2.2.1 Definição e características do Planejamento Estratégico de Cidades .....	64
2.2.2 As controvérsias ao Planejamento Estratégico de Cidades .....	68
<b>2.3 O Desenvolvimento do Planejamento Público na América Latina e no Brasil – a origem do Planejamento Estratégico Situacional – PES.....</b>	<b>74</b>



<b>2.4 O Planejamento Estratégico Situacional – PES</b> .....	78
2.4.1 O Planejamento Estratégico Situacional no Brasil - novas abordagens, estudos e experiências do PES.....	83
<b>2.5 O Orçamento Participativo no Brasil</b> .....	88
2.5.1 Os Três Momentos Históricos do OP no Brasil.....	89
2.5.1.1 As Experiências Precursoras do OP – 1978-88.....	89
2.5.1.2 A Fase Petista do OP – 1989-92.....	91
2.5.1.3 A Disseminação e Adoção do OP por outros Partidos Políticos e Organizações da Sociedade Civil – 1993-2000.....	93
2.5.2 A Diversidade Metodológica: então, o que é falar de OP no Brasil?.....	95
2.5.3 As Potencialidades e os Limites das Experiências do OP.....	97
<b>2.6 A Relação entre o Orçamento Participativo e o Planejamento Estratégico Público</b> .....	98
<b>CAPÍTULO 3 – CATEGORIAS DE ANÁLISE, ESTRATÉGIA GERAL DE PESQUISA E MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS</b> .....	101
<b>3.1 Escolha das Categorias de Análise</b> .....	101
<b>3.2 Estratégia Geral de Pesquisa e Justificativa da Escolha do Objeto Empírico</b> .....	102
<b>3.3 Método de Coleta e Análise dos Dados</b> .....	104
<b>CAPÍTULO 4 - MUDANÇAS NO PROCESSO DECISÓRIO DO GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DEMANDAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO</b> .....	110
<b>4.1 Caracterização Geográfica, Demográfica, Econômica, Política e Social do Município de Franca-SP</b> .....	111
<b>4.2 Contextualização dos Processos de Orçamento Participativo e de Planejamento Estratégico na Gestão Municipal de Franca – Período: 1997-2002</b> .....	117
2.4.1 A experiência do Orçamento Participativo e do Planejamento Estratégico no 1º mandato (GESTÃO 1997-2000).....	117
2.4.2 A experiência do Orçamento Participativo e do Planejamento Estratégico no 2º mandato (GESTÃO 2001-2002).....	120
<b>4.3 A Experiência de Implementação do Processo de Planejamento Estratégico da Administração Municipal de Franca – Gestão 2001-2004</b> .....	122
2.4.3.1 I Seminário Geral de Planejamento Estratégico .....	124
2.4.3.2 Seminário Setorial de Planejamento Estratégico .....	126
2.4.3.3 II Seminário Geral de Planejamento Estratégico.....	128
2.4.3.4 III Seminário Geral de Planejamento Estratégico - abordagem dos métodos utilizados na dinâmica de grupo.....	130
2.4.3.4.1 Abordagem da Elaboração e Descrição dos Métodos Utilizados nas Dinâmicas de Grupo no Processo de Planejamento Estratégico.....	131
2.4.3.4.2 III Seminário Geral de Planejamento Estratégico.....	133
2.4.3.5 Os Seminários Temáticos de Planejamento Estratégico .....	135
<b>4.4 Detalhamento dos Resultados da Pesquisa</b> .....	139
2.4.4.1 Análise da Estrutura Administrativa da Administração Municipal de Franca (Gestão 1997-2002).....	140
2.4.4.1.1 Análise das Mudanças da Estrutura Administrativa no 1º Mandato (1997-2000): Decretos Nº 7.757 (14/01/1997), Nº 7.513 (06/04/1998) e Nº 7.831 (01/12/2000) .....	141
2.4.4.1.2 Análise das Mudanças da Estrutura Administrativa no 2º Mandato (2001-2002): Decretos Nº 7.852 (01/01/2001), Nº 7.855 (03/01/2001), Nº 7.938 (24/09/2001), Nº 7.995 (14/02/2002) e Nº 8.139 (30/12/2002) .....	146
2.4.4.2 Análise do Processo Decisório da Administração Municipal de Franca (Gestão 1997-2002).....	152
2.4.4.2.1 Mudanças no Processo Decisório em Relação aos Projetos do Orçamento Participativo Referentes ao 1º e 2º Mandatos.....	152
2.4.4.2.2 Mudanças Percebidas pelos Dirigentes em Relação ao Processo Decisório e ao	

Planejamento da Gestão e a Relação entre o Orçamento Participativo e o Planejamento Estratégico, Referentes ao 1º e 2º Mandatos.....	155
4.4.3 Análise Material das Demandas do Orçamento Participativo (1997-2002).....	159
4.4.3.1 Análise dos Relatórios Situacionais dos Projetos do OP na Gestão 1997-2002...	160
4.4.3.2 Análise do Conteúdo Material das Demandas do OP na Gestão 1997-2002.....	162
4.4.3.3 Análise da Distribuição Físico-Territorial das Demandas do OP Implementas na Gestão 1997-2002.....	163
4.4.3.4 Mudanças Percebidas pelos Técnicos da Administração Municipal de Franca em Relação à Elaboração e o Monitoramento do OP e dos Projetos do Governo Referentes aos 1º e 2º Mandatos.....	177
4.4.3.5 Mudanças Percebidas pelos Conselheiros do OP em Relação aos 1º e 2º Mandatos.....	179
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>180</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>185</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>189</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>191</b>

## **RESUMO:**

Este estudo procura analisar as mudanças decorrentes com a implementação do planejamento estratégico na Administração Municipal de Franca, em dois mandatos consecutivos (1997-2002). Nessa perspectiva, são investigadas três categorias de análise que estão inter-relacionadas (FREY, 2000). A primeira delas, diz respeito ao processo decisório da administração, a segunda sobre a estrutura administrativa e, por fim, a análise do conteúdo material das demandas do orçamento participativo (OP).

As fontes de consulta utilizadas para o levantamento de informações são documentos, decretos e atas de reuniões, listas de projetos do OP (executados, em andamento e não executados), depoimentos com dirigentes e técnicos da administração e com conselheiros do OP, que participaram dos dois mandatos, e a observação participante (autor da pesquisa como observador e ator participante).

Os resultados obtidos referem-se: (1) mudanças no processo decisório na administração municipal, (2) mudanças na estrutura administrativa, (3) número de projetos implementados e não implementados antes e após a implementação do planejamento estratégico, (4) mudanças nas condutas administrativas de técnicos e dirigentes de diversas áreas na elaboração e no monitoramento de projetos demandados no OP, (5) percepção dos conselheiros do OP em relação à participação e o cumprimento das demandas do OP e (6) na localização físico-territorial das demandas do OP na cidade de Franca.

Os resultados obtidos indicam que a utilização de conceitos e alguns instrumentos de planejamento estratégico na administração municipal permitiram avanços no atendimento das demandas do orçamento participativo, tendo em vista a democratização do planejamento e da gestão pública municipal.

## **ABSTRACT:**

This study analyses the changes decurrents with the implementation of strategic planning in the Municipal Administration of Franca, in two consecutive terms (1997-2002). In that perspective, three categories of analysis that are inter-related are examined (FREY, 2000). The first of them pertains to the decision-making process of the administration, the second one is about administrative structure and, lastly, the material content analysis of the participatory budgeting (PB) demands.

The sources of consultation used to get the information are documents, decrees and meeting minutes, project lists of PB (executed, in progress and not executed), statements with managers and technicians of administration and with counselors of PB, that participated in two terms, and the participant observation (research author as the observer and participating actor).

The results gotten refer to: (1) changes in the decision-making process of municipal administration, (2) changes in the administrative structure, (3) number of projects implemented and not implemented before and after the implementation of the strategic planning, (4) changes in the administrative conducts of managers and technicians from various areas in elaborating and in “monitoring” projects demanded in PB, (5) perception of counselors of PB in relation to the participation and accomplishment of PB demands and (6) in physical and territorial localization of PB demands in Franca city.

The results achieved indicate that the use of concepts and a few instruments of strategic planning in municipal administration permitted advances in attending the PB demands, in view of democratization of planning and municipal public administration.

## **1. Apresentação do Documento**

O trabalho de pesquisa foi elaborado como requisito para o Exame de Defesa de Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, seguindo a linha de pesquisa que trata do Planejamento e Gestão do Ambiente Urbano e Regional sobre o tema que estuda Métodos e Experiências em Planejamento Estratégico Situacional. Nesse sentido, a pesquisa aborda as mudanças no processo de decisão do governo em relação ao orçamento participativo com a implementação do planejamento estratégico público como instrumento de gestão na Administração Municipal de Franca-SP, em dois mandatos consecutivos, no período de 1997 a 2002.

Antes de apresentarmos o conteúdo da pesquisa, gostaríamos de expor os elementos que contribuíram para a constituição deste trabalho. Esse trabalho se derivou, por um lado, de um projeto de extensão que possibilitou uma parceria entre o Departamento de Engenharia Civil/UFSCar e a Administração Municipal de Franca. O projeto de extensão tinha como objetivo geral à assessoria do processo de implementação do planejamento estratégico na Prefeitura Municipal de Franca. Por outro lado, a experiência obtida com esse projeto originou trabalhos de reflexão entorno dos primeiros resultados observados com a implementação do planejamento estratégico. Tais reflexões resultaram na produção de artigos científicos que foram desenvolvidos pelo autor e pelo respectivo orientador desta pesquisa, como também, pelo professor Mauro Ferreira que é o atual Coordenador de Planejamento Estratégico da Prefeitura Municipal de Franca e que foi o responsável pela implementação do processo de planejamento estratégico no âmbito interno da Prefeitura. A partir destes primeiros trabalhos reflexivos sobre a experiência do processo, que foram apresentados em congressos da área de estudo, se origina a proposta de uma dissertação de mestrado para aprofundar as reflexões acerca das mudanças na administração municipal com a implementação do planejamento estratégico.

Com a contextualização dos elementos que confluíram para o desenvolvimento dessa dissertação, podemos agora, apresentar a estrutura do trabalho. O documento está dividido em quatro capítulos. O primeiro, acerca-se da revisão da literatura sobre o debate e as mudanças na administração pública em nível internacional e nacional. A

partir desta exposição foi possível localizar o objeto empírico dentro da contextualização da administração pública brasileira, especialmente, da esfera local.

O segundo capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre as abordagens, estudos e experiências do planejamento estratégico na gestão pública brasileira. A finalidade, deste levantamento, é compreender a discussão a propósito da aplicação do planejamento estratégico no âmbito da esfera pública. Adjacente a esta revisão, o levantamento se focará também sobre os estudos e experiências a respeito do orçamento participativo com o intuito de identificar uma relação entre os dois instrumentos: o planejamento estratégico público e o orçamento participativo. Vale ressaltar, que o presente trabalho não tem o objetivo de analisar os conceitos, métodos, técnicas, instrumentos e ferramentas de planejamento, uma vez que, esta vertente tem tido um destaque maior nos estudos sobre planejamento estratégico.

O terceiro capítulo faz uma breve abordagem sobre um debate conceitual e teórico referente a prática de análises de políticas públicas. Devido à dificuldade de encontrar uma teoria uniforme para a investigação sobre políticas públicas, sobretudo, em países em desenvolvimento como o Brasil, o autor optou em se apoiar sobre tais conceitos como forma de identificar métodos que auxiliem na escolha das categorias de análise do objeto empírico. Além disso, esse capítulo definiu a estratégia geral de pesquisa e os métodos utilizados para coleta e análise dos dados.

Por fim, apresentaremos no capítulo 4, os resultados desta pesquisa o qual descreve evidências ao redor da questão que orientou esse trabalho, ou seja, as mudanças no processo decisório do governo em relação ao orçamento participativo com a implementação do planejamento estratégico como instrumento de gestão na administração municipal de Franca-SP, em dois mandatos consecutivos (Gestão 1997-2002). Além disso, o trabalho aborda os resultados referentes a outras duas categorias de análise, a estrutura administrativa e o conteúdo material das demandas do orçamento participativo, como também, a descrição das etapas do processo de implementação do planejamento estratégico que ajuda a compreender as diversas atividades realizadas durante o processo e que contribuíram para as mudanças na administração municipal.

## **2. RELEVÂNCIA DO TEMA**

Com o processo de redemocratização das esferas públicas e a operacionalização dos princípios de participação popular nas administrações, o planejamento estratégico público e o orçamento participativo são dois instrumentos de gestão que facilitam a organização das ações conjuntas entre governo e população, além de permitir uma nova concepção para administração pública, tendo em vista os interesses coletivos públicos.

O planejamento estratégico, principalmente para administração pública, vem sendo objeto de estudo e de experimentação de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, contribuindo para explicitação de conceitos, para a análise crítica de utilização de técnicas e ferramentas e para as diferentes etapas do processo de planejamento e monitoramento das ações, produtos e resultados.

Nesta mesma perspectiva, os estudos e experimentos sobre o orçamento participativo contribuem para a melhoria da aplicação do instrumento frente aos diversos desafios que surgem com a democratização da peça orçamentária contrapondo seu modelo basicamente autoritário, clientelista e centralizador.

A relação entre o orçamento participativo e o planejamento estratégico público é uma alternativa para a superação de obstáculos que dificultam a consolidação de uma gestão mais participativa e democrática que prioriza a inversão de prioridades para garantir o atendimento a setores mais carentes da sociedade.

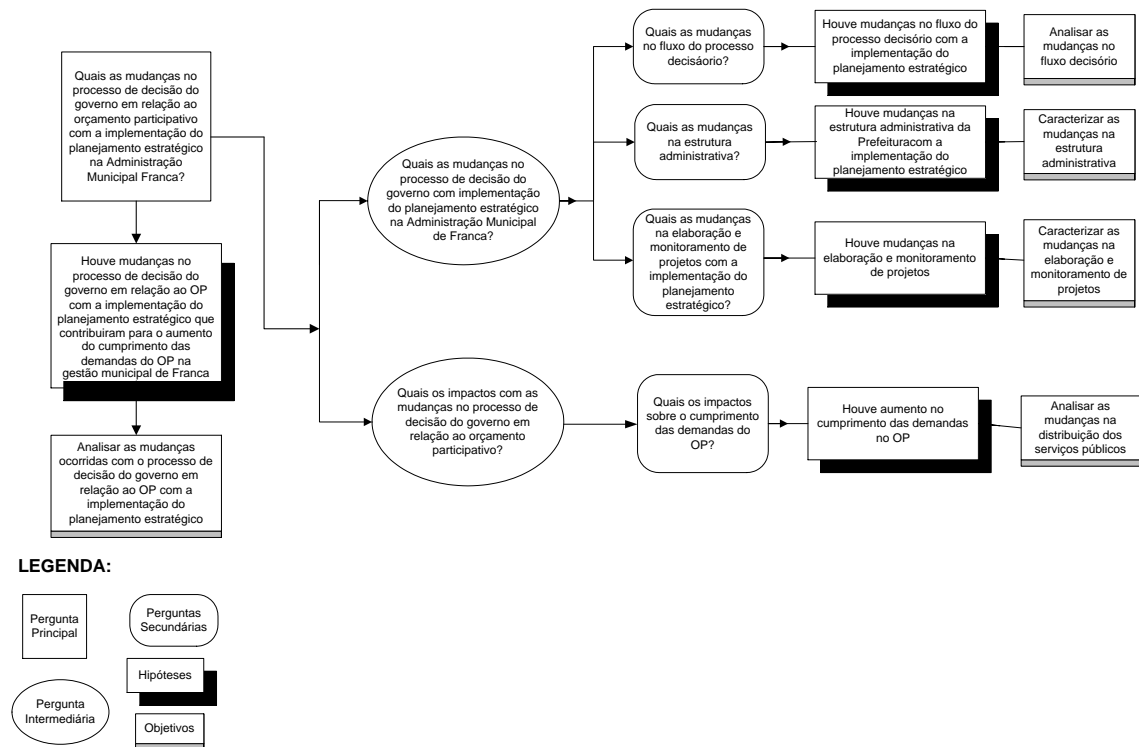
Desse modo, pretende-se por meio deste trabalho verificar se a relação entre o orçamento participativo e o planejamento estratégico vem contribuindo para a obtenção de um modelo de gestão que priorize a participação popular nas decisões.

## **3. OBJETIVOS**

A pesquisa está contextualizada a partir das seguintes vertentes: da contextualização das mudanças da gestão pública ao longo do século XX em âmbito internacional e nacional; do planejamento estratégico empresarial oriundo das práticas militares, que por sua vez, influencia e resulta, frente à crise dos modelos tradicionais de planejamento urbano, uma nova concepção conhecida como planejamento estratégico de cidades; a origem de um novo método de planejamento estratégico para o setor público, o Planejamento Estratégico Situacional; a aplicação do planejamento estratégico público, oriundo do Planejamento Estratégico Situacional – PES, como

instrumento de gestão nas administrações municipais; o processo do orçamento participativo que caracteriza-se como um canal de fortalecimento da democracia devido a sua capacidade de inversão de prioridades e; por ultimo, a relação destes dois instrumentos (orçamento participativo e planejamento estratégico) na construção de uma gestão participativa e democrática.

A partir desta contextualização que se deriva da revisão da literatura e das confluências que surgiram após o projeto de extensão surgiu à pergunta principal que orientou essa pesquisa: “Quais as mudanças do processo de decisão do Governo em relação ao orçamento participativo com a implementação do planejamento estratégico na Administração Municipal de Franca?”. Com a definição da pergunta principal, achou-se conveniente decompor esta em perguntas intermediárias e secundárias, para melhor precisar as hipóteses e os objetivos geral e secundários como mostra a Figura 1.



**Figura 1 – Decomposição da pergunta principal, em pergunta intermediária, pergunta secundária; hipóteses e objetivos.**

Com esta decomposição, o objetivo geral do trabalho é analisar as mudanças ocorridas com o processo de decisão do Governo em relação ao orçamento participativo com a implementação do planejamento estratégico na administração de Franca em dois mandatos consecutivos – Gestão 1997-2002. Como objetivos complementares ao



objetivo geral também serão abordadas as mudanças em relação à estrutura administrativa e ao conteúdo material dos projetos do orçamento participativo. Além, de verificar o conteúdo material também se fará uma comparação do cumprimento das demandas entre o primeiro e segundo mandatos.

A pesquisa tem como objetivos secundários apresentar a descrição de todas as etapas do processo de planejamento estratégico na administração municipal de Franca e identificar quais as regiões do município tem sido contempladas com os projetos ou obras do orçamento participativo.

# CAPÍTULO 1

## CONTEXTUALIZAÇÃO DAS MUDANÇAS NA GESTÃO PÚBLICA

A administração pública é um dos elementos que compõem a estrutura do Estado e, como esse, está em processo de transformação em função de diversos fatores. Essa conjuntura tem estimulado um debate na literatura sobre as mudanças que vem ocorrendo na administração pública. Na perspectiva de contextualizar a evolução e os principais fatores que contribuíram e que contribuem, atualmente, para o processo de desenvolvimento da administração pública, este capítulo está dividido em duas partes.

Na primeira, ele procura abordar as transformações e os fatores que conduziram a evolução da administração pública em nível internacional ao longo do século XX, realizando um paralelo com o desenvolvimento do Estado e o surgimento do planejamento no setor público. Deste modo, são apresentados os elementos e as condições que levaram o surgimento do *Welfare State* e da administração burocrática, como um de seus elementos estruturais. Subseqüente a crise do Estado do Bem-estar Social as aspirações neoliberais para a constituição de um novo Estado traz a tona às concepções gerencialistas para a Nova Administração Pública. A partir desse novo enfoque surgem correntes e práticas, que são abordadas aqui, no início dos anos 80 e que buscam um novo modelo para a administração pública e que acabam influenciando diversos países no mundo, inclusive o Brasil.

Assim, a segunda parte deste capítulo procura abordar o desenvolvimento, as características e as alternativas para a administração pública em nível nacional. Nesse sentido, esta segunda parte está dividida em três sessões.

Na primeira sessão, são abordados aspectos referentes à evolução e contextualização da atual administração pública brasileira. Para isso, esta sessão dividiu-se em três períodos, onde o primeiro compreende os anos entre 1930 e 1960 e traz as transformações do Estado brasileiro e as reformas da administração pública. O segundo período (1964-85) procura abordar os aspectos referentes à administração pública brasileira durante o regime militar. Com a falência do modelo desenvolvimentista e com a redemocratização do país, o terceiro período (1986-95) apresenta a reestruturação da administração pública nos governos civis e a reforma

administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso com as influências e propostas gerencialistas, abordadas na primeira parte deste capítulo.

A segunda sessão procura trazer alguns aspectos de uma outra perspectiva para a gestão pública brasileira que se sustenta sobre as proposta do projeto Democrático e Popular e, além disso, apresenta as principais críticas levantadas pelos defensores desta proposta sobre as aspirações neoliberais e o gerencialismo para a administração pública.

Por fim, a ultima sessão destaca o debate acerca da administração pública local e busca identificar alguns elementos que contribuíram para o surgimento da proposta Democrática e Popular, a fim de localizar dentro deste contexto tão complexo o objeto empírico desta pesquisa, a Administração Municipal de Franca, que na gestão que compreende o período de estudo (1997-2002) apresenta um laço estreito com as propostas políticas do projeto Democrático e Popular para a administração pública.

## **1.1 Evolução e Transformações do Estado, da Administração e do Planejamento no setor público**

A administração pública, bem como, os poderes executivo, legislativo e judiciário, as forças militares e os governos subnacionais são as instituições que materializam o Estado. Dessa forma, entende-se a necessidade de discutir a administração pública dentro do conceito e das transformações do Estado (SOUZA, 2001a).

Para entender as mudanças e o debate que vem ocorrendo na administração pública contemporânea faremos uma breve digressão histórica sobre o processo de evolução e transformação do Estado, identificando as mudanças na administração pública e o surgimento do planejamento no setor público.

### **1.1.1 O Fim do Liberalismo, o Paradigma da Administração Pública e o Surgimento do Planejamento Estatal – as influências intelectuais de Woodrow Wilson e Frederick Winslow Taylor**

Como ponto de partida, o Estado Liberal surge no século XVIII com a Revolução Francesa (1789), movimento político que leva ao fim o Estado Moderno Absolutista. Essa transição (do absolutismo para o liberalismo) ocorre quando uma

nova classe social – a burguesia – toma o poder e passa a seguir princípios fundamentados nas linhas do mercado (PINHO, 2001).

Essa nova ordem de poder baseada nas leis de mercado começa a vigorar a partir do século XIX, de forma mais geral, e traz uma nova configuração para o Estado. Esta nova configuração, segundo as idéias de Adam Smith, é de um Estado menos intervencionista que deixa as forças de mercado agirem livremente de modo que essa promova um resultado melhor para todos (PINHO, 2001).

Para garantir a não interferência do Estado na economia, o próprio Estado tem que mediar o jogo das livres forças de mercado, assegurando que os conflitos e tensões gerados pelo modelo não interfiram nos pontos essenciais do liberalismo: a livre iniciativa de indivíduos e grupos, a livre concorrência entre eles e o livre acesso ao lucro e a propriedade. Desse modo, a economia fica restrita aos preços das mercadorias definidos pela lei da oferta e da procura e pela concorrência entre os agentes econômicos (ARAÚJO FILHO, 2002).

O Estado Liberal dura mais ou menos entre 130 e 150 anos e sua configuração qualifica e, ao mesmo tempo, limita o exercício do Estado, logo que esse era composto por um pequeno núcleo estratégico que exercia apenas as seguintes funções: defesa nacional (interna e externa), arrecadação e diplomacia, garantia de contratos, responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública, entre outras. Em decorrência do baixo número de funções exercidas, esse modelo ficou conhecido por Estado Mínimo. Sendo o gasto público muito pequeno em relação ao produto econômico de cada país (PIMENTA, 1998).

Em relação à administração pública deste período, que como vimos no parágrafo anterior exercia poucas funções em relação à administração pública contemporânea, essa apresenta particularidades patrimonialistas, que segundo Marini (2003), caracteriza-se, por sua vez, pela dificuldade de distinguir os interesses públicos do privado, tornando o Estado uma extensão do poder soberano e trazendo conseqüências como a corrupção, o clientelismo e o nepotismo.

No final do século XIX, o paradigma da administração pública evolui em resposta as conseqüências geradas pelo patrimonialismo (BEHN, 1998). O movimento de reforma da administração no setor público – que anos depois ficou conhecido por modelo burocrático ou weberiano – foi impulsionado pelas proposições do presidente

americano Woodrow Wilson – publicado em *O Estudo da Administração*, 1887 – de iniciar uma estruturação da administração pública e de separar a política e a administração, ou seja, separar a implementação das políticas públicas das decisões políticas que a criavam, a fim de afastar o clientelismo, a corrupção e o nepotismo gerados pelo patrimonialismo nas três esferas de governo (BEHN, 1998; MARINI, 2003).

O período que compreende o fim do século XIX e início do XX também situa o estudo sobre a organização racional do trabalho, desenvolvido por Frederick Taylor, exaltando a produtividade e eficiência na busca da melhor maneira de realizar as tarefas (MARINI, 2003). Isso acaba mudando a forma de produção capitalista fragmentada para a produção em série. Assim, a nova forma de produção – segundo o taylorismo – passa a ser caracterizada como um sistema autoritário e individualista, por expropriar o tempo e o movimento do trabalhador que passam a serem controlados por técnicos que tem a função de inserir o trabalhador no processo. Se num momento próximo, há a separação da administração e da política, é neste momento que ocorre a separação entre trabalho manual e intelectual, sendo que o trabalho intelectual passa a corresponder as seguintes funções: planejamento, administração e controle dos tempos e movimentos dos trabalhadores (FALEIROS, 1998).

Além das concepções tayloristas motivarem as mudanças na forma de produção capitalista, essas acabam influenciando tanto a administração pública, junto com as bases intelectuais de Woodrow Wilson, quanto o surgimento do planejamento estatal na União Soviética, caracterizado por um controle central, num sistema determinado por metas de produção e decisões hierarquizadas (de cima para baixo) (FALEIROS, 1998; MINDLIN, 2001). Segundo Mindlin (2001), o planejamento estatal impulsiona-se primeiro no sistema socialista porque o Estado é o dono do meio de produção, logo necessita do planejamento para controlar a alocação dos recursos por não fazer uso de um sistema de preços. Já na ideologia do *laissez-faire* o planejamento não era considerado importante, pois as leis do mercado se incumbiam de fazer o equilíbrio da oferta e da demanda.

O colapso, pelo menos simbólico, do regime político liberal ou do Estado Mínimo ocorre com a crise 1929, marcada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque. Essa crise, também, simboliza a “quebra do capitalismo” em nível

internacional, pois deixa de ser uma crise localizada, espalhando-se por diversas partes do mundo integrado ou não ao sistema capitalista. No Brasil, por exemplo, seu principal produto de exportação o café, teve o preço da saca reduzido de 100 para 20 libras de um dia para o outro (PINHO, 2001).

### **1.1.2 *Welfare State* e as Críticas a Administração Burocrática**

A crise de arranjo do Liberalismo causa uma busca por um novo modelo de Estado que seja capaz de absorver as dificuldades e promover o desenvolvimento econômico e social. Esse novo modelo de Estado origina-se não apenas das forças produtivas, mas também dos movimentos populares e dos movimentos organizados da sociedade civil, que começavam a se formar ao longo do século XIX com a constituição e formação dos partidos políticos e dos sindicatos e com a disseminação da educação (PINHO, 2001). Cabe destacar que as primeiras experiências sobre as concepções tayloristas são realizadas por capitalistas americanos, em especial Henry Ford, mesmo, diante da resistência e sindicalização dos trabalhadores (FALEIROS, 1998).

Neste contexto mais amplo dos movimentos populares e da sociedade civil, pelo menos até o momento, faz emergir a necessidade de um Estado mais intervencionista que garanta a prosperidade econômica e o bem estar social. Em 1936, Keynes teoriza o modelo, emergente nos séculos XIX e XX, já implementado em alguns países como França, Noruega, Inglaterra e EUA. Nesse último, o modelo ficou conhecido como as políticas do *New Deal* adotadas por Roosevelt em 1933 em razão da crise 1929 e nos países europeus como *Welfare State* ou Estado do Bem-estar Social (PINHO, 2001).

A teoria Keynesiana recebeu forte influência taylorista e permitiu a compreensão da crise de 1929 ao mostrar que o governo tem um papel importante a desempenhar contra o desemprego, ao contrário do *laissez-faire*, com pequena intervenção do Estado, que se mostrou incapaz de atender aos resultados demandados pela sociedade. Dessa maneira, a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico, levou ao abandono dos ideais liberais (PINHO, 2001).

Mais precisamente, o novo modelo de Estado adotado foi estruturado sobre três dimensões coesas (ABRUCIO, 1997): a econômica, a social e a administrativa. A dimensão econômica foi concebida por Keynes e sustentava a ativa intervenção estatal na economia, buscando o pleno emprego e o desenvolvimento de setores considerados

estratégicos para os governos, como telecomunicações, petróleo etc. O *Welfare State* correspondia à dimensão social e tinha como objetivo atender as políticas públicas (educação, saúde, previdência social, habitação etc), sendo adotado com maior ou menor grau nos países desenvolvidos. Enfim, a dimensão administrativa responsável pelo funcionamento do aparato do Estado e que foi concebida sobre as bases do modelo racional-legal, com características de impessoalidade, especialização, normatização, hierarquização, meritocracia etc., também, conhecido por modelo burocrático weberiano (ABRUCIO, 1997; ARAGÃO, 1997; BEHN, 1998; MARINI, 2003; VERGARA, 2003).

A partir dessa reestruturação, o Estado do Bem-estar amplia seu campo de ação e passa a intervir no domínio econômico e atuar diretamente na área social. Esse perfil resulta num aumento dos gastos públicos que atingem patamares superiores a 50% do PIB em alguns países. Uma pesquisa do Fundo Monetário Internacional mostra que a média do gasto público em relação ao PIB vem crescendo nos últimos 100 anos, em 1870 era de 8%, em 1920 era de 28%, em 1960 era de 43% e em 1996 era de 46%. Sendo as menores participações a dos EUA e do Japão, cada um com 33% e 36% respectivamente. Ainda hoje, a maioria dos países europeus tem o gasto público superior aos 50% do PIB (PIMENTA, 1998).

A Segunda Guerra mundial abre caminhos para a expansão capitalista, com a reconstrução das economias como, por exemplo, o Plano Marshall na Europa, e provoca a expansão das multinacionais que passam a atuar em diferentes lugares. O avanço das tecnologias de comunicação (telégrafo e satélite) impulsiona a integração dos diversos locais e atores, e a produção passa a ser desempenhada em nível mundial. Esse contexto aumenta a importância do planejamento econômico nos países capitalistas, tanto nas empresas quanto nos governos, pois a busca por eficiência para reduzir custos e atingir mais resultados com os recursos disponíveis coloca a necessidade de projetar mudanças para o futuro como requisito essencial para enfrentar os novos desafios (FALEIROS, 1988; MINDLIN, 2001). Veremos mais adiante, no capítulo 2, detalhes sobre o planejamento nas esferas pública e privada decorrentes desse fato.

Essa visão de projetar o futuro também afeta o âmbito da administração pública trazendo mudanças fundamentais em suas práticas, na medida em que esta passa a ser definida em termos de missão e de objetivos, de conjunto de atividades necessárias para

realizá-los (programas) e de recursos, integrando o plano a cultura organizacional, isto é, o controle na administração pública deixa de ser feito apenas sobre os recursos e passa a ser feito sobre todo o conjunto da organização (FALEIROS, 1988).

Apesar dos avanços, esses são insuficientes e o modelo burocrático começa a apontar limitações em decorrência, principalmente, do aumento da atuação estatal na produção de bens e serviços (PIMENTA, 1998). Para identificar tais limites, estudos sobre a administração pública são elaborados. Dentre os quais se destaca a conferência realizada no Estados Unidos que debate a Nova Administração Pública inspirada nos avanços da corrente das relações humanas, que enfatizam os seguintes temas: valores, equidade, ética, participação e *accountability*. Na Europa, os relatórios que apontam as limitações do modelo burocrático são: o relatório Nora (França – 1967), destacando os entraves e propondo a adoção de contratos de gestão. Na Inglaterra, o relatório Fulton (1968) aponta a excessiva hierarquização, a falta de preparação dos servidores, à distância de contato entre burocratas e cidadãos e recomenda o aumento da eficiência (MARINI, 2003).

É a partir desses estudos sobre os limites da administração pública burocrática que as aspirações gerencialistas começam a ganhar ênfase no debate da gestão pública. No item seguinte, abordaremos as principais causas que determinam a crise do *Welfare State*, e que abrem espaço para a discussão do novo papel do Estado frente à conjuntura imposta principalmente pelo processo de globalização. Ainda, no mesmo item, apresentaremos a contextualização e desdobramentos que impulsionaram os ideais neoliberais como projeto político para a reforma do Estado, bem como suas características, e as aspirações gerencialistas como vertente do neoliberalismo para a reforma administrativa em oposição ao modelo burocrático.

### **1.1.3 A Crise do Estado e suas Implicações sobre a Gestão Pública – as bases para o Neoliberalismo e a reforma administrativa gerencial**

O modelo adotado entre as décadas de 30 e 40 entra em crise entre 1973-75, tendo como principais causas, pelo menos em linhas gerais, quatro fatores sócio-econômicos apontados por Abrucio (1997) e Vergara (2003). O primeiro deles, está associado às duas crises do petróleo, em 1973 e 1979. Ou melhor, a crise energética evidencia a crise de produtividade e o declínio da produção industrial resultando no



período recessivo da década de 80, afetando principalmente o Estado, sobretudo dos países em desenvolvimento, que perde o controle do endividamento após um aumento excessivo dos juros, promovido pelo FED (Banco Central norte-americano) em 1979 resultando em uma crise fiscal.

Os altos níveis de crescimento das décadas de 50 e 60 geram déficits aos governos que ampliaram as medidas de bem-estar social, especialmente pela mudança da faixa etária da população e pelo aumento do desemprego. Na intenção de amenizar o déficit os governantes tentaram aumentar os impostos gerando uma revolta por parte dos contribuintes, que por sua vez, não percebiam uma relação do aumento na melhoria dos serviços públicos que justificasse o acréscimo da arrecadação tributária. Esse segundo fator (crise fiscal) põe em risco o consenso social sobre o *Welfare State*. Nesse impasse, onde de um lado o governo não tem recursos para cumprir seus compromissos, de outro, os grupos de pressão, os clientes dos serviços públicos e os beneficiários neocorporativistas não querem perder os privilégios adquiridos, isso ocasiona o terceiro fator desfavorável ao Estado do Bem-estar Social, mais precisamente aos governantes, colocando estes como inaptos para resolver seus problemas. Essa situação na época ficou conhecida pelo uso do termo “ingovernabilidade” que elucida a ineficiência e ineficácia na gestão da coisa pública.

Por ultimo, o processo da globalização em conjunto com os avanços tecnológicos, principalmente, nas áreas de transporte e comunicação que transformam o setor produtivo e afetaram o Estado à medida que os seus governantes encontraram dificuldades, sobretudo, para controlar os fluxos financeiros e comerciais com a elevação do volume de capital financeiro especulativo em nível mundial e, além disso, a perda de poder do Estado para as grandes corporações empresariais multinacionais ou, melhor, as empresas transnacionais na regulação de políticas macroeconômicas.

Com o delineamento da crise do Estado nos anos 70 e com sua definição nos anos 80, o papel e a política do Estado começam a ser questionados e discutidos em diversas partes do mundo. Este debate é estimulado pelos desafios colocado pelo processo de globalização da economia e pelas tendências, decorrentes desse processo, de escassez de recursos, de perda do poder estatal e do avanço de uma ideologia privatizante, que se sustenta na eloquência de que o setor privado tem o modelo ideal de gestão. Sobre a égide desse discurso surge uma nova ordem mundial com base nos

princípios neoliberais para a Reforma do Estado e da administração pública (ABRUCIO, 1997; BRESSER PEREIRA, 1998).

Essa nova ordem ganha força com o surgimento de teorias críticas às burocracias estatais, como o *Public Choice* nos Estados Unidos, e o ideário neoliberal de Hayek na Grã-Bretanha, somado ao sentimento anti-burocrático que toma conta dos EUA no final de 70 e começo da década de 80, a nova ordem só precisava de um catalisador político para disseminar suas diretrizes básicas. E isto ocorre com a vitória dos conservadores na Grã-Bretanha em 1979 e com a dos republicanos nos EUA, em 1980. Assim, o Estado Neoliberal e a reforma administrativa gerencial começam a ser implementados, principalmente, nos governos Thatcher e Reagan, com corte de gastos, devido aos déficits, privatizações e transferências de serviços públicos ao setor privado, descentralização, etc (ABRUCIO, 1997).

A partir disso, os neoliberais e seus partidários passam a experimentar e disseminar a idéia de um Estado Mínimo, onde a racionalidade burocrática deve ficar em função das finalidades do mercado. Este modelo neoliberal tem como características principais os seguintes aspectos (ABRUCIO, 1997; ARAGÃO, 1997):

- a) redução do Estado: principal via é a privatização;
- b) descentralização;
- c) desregulamentação;
- d) análise apurada de custo-benefício a orientar o processo decisório;
- e) desestímulo à administração participativa;
- f) precariedade de relacionamentos políticos-burocratas em razão da assimetria de informações.

Após as experiências precursoras da reforma do Estado e da administração pública na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, a fórmula é definida e difundida na famosa reunião do Consenso de Washington em 1989, onde teve a participação de representantes do governo norte-americano, das organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial e BID) e dos países emergentes. A agenda não fez distinção entre países da América Latina e Ásia, propondo para todos uma receita única com os seguintes tópicos: 1) disciplina fiscal; 2) priorização ou racionalização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial;

6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulamentação; e 10) propriedade intelectual (MARICATO, 2001).

Em seguimento ao Consenso de Washington, a reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, se constitui como a resposta ao processo de globalização, que reduziu a autonomia do Estado de elaborar e executar políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 1998). Se, por um lado, as diretrizes neoliberais nortearam a reforma administrativa gerencial tendo como alvos principais às esferas federal e estadual, que originou o movimento denominado de *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, que abordaremos no próximo item. Por outro, elas nortearam a administração pública local através do Planejamento Estratégico de Cidades, para cumprir a desregulamentação e privatização do espaço urbano, que ganha destaque em relação aos Estados-nação com o processo de globalização (MARICATO, 2001; VERGARA, 2003). No entanto, trataremos desse assunto com maiores detalhes no capítulo 2. Agora, vamos nos ater sobre as características da reforma administrativa gerencialista que se iniciou no início da década de 80 e que ocasionou o movimento da *New Public Management*.

## **1.2 A Emergência da *New Public Management* – NPM**

O movimento da *New Public Management* – NPM, também conhecido por Nova Gestão Pública ou Nova Gerencia Pública é, antes de tudo, um debate sobre a estrutura, a gestão e o controle entre acadêmicos e funcionários e teve suas principais influências sustentadas sobre as teorias da Escolha Pública (*Public Choice*) e, sobretudo, da teoria do Agente-Principal, além de incorporar aspectos dos modelos organizativos, como, controle da qualidade total, reengenharia, *stakeholders*, orientação a clientes, foco em resultados, flexibilização etc (MARINI, 2003).

Antes de identificarmos tais características dessas teorias e da NPM, cabe esclarecer uma confusão sobre o nome do movimento. Segundo Marini (2003), a NPM ficou conhecida por diversas expressões, como mostra o parágrafo anterior, porém a tradução dada ao movimento pela Escola Nacional de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – ENAP/FGV, como Nova Administração Pública, gera uma confusão com o movimento americano da *New Public Administration*. Assim, com

caráter de esclarecimento, optamos por utilizar a denominação original *New Public Management – NPM*.

A teoria da Escolha Pública foi desenvolvida no início da década de 70 por economistas neoclássicos, dentre os quais se destacam Niskanen, Buchanan, Ostron, Tullock, entre outros, e teve seu ápice na década de 80 sobre pressupostos do racionalismo econômico caracterizado pelo individualismo que busca maximizar o seu próprio interesse econômico. Embora, esse conceito tenha recebido inúmeras críticas, ele foi aceito por prescrever a ostensiva supervisão política sobre a burocracia para controlar custos e monitorar resultados com o objetivo de quebrar monopólios, além de introduzir a competição como forma de incentivar a melhor busca pelos resultados (ARAGÃO, 1997; MARINI, 2003).

A teoria Agente-Principal fundamenta-se no pressuposto das relações contratuais da vida social. Isto é, a transação entre os atores, sendo que o principal tem o caráter de contratante, enquanto o agente faz o papel do contratado. Essa relação pode ser implícita ou explícita e objetiva a satisfação de ambas as partes, porém apresenta certa dificuldade por propiciar o risco de captura de informações por parte do agente que tem o privilégio de deter tais informações. A perspectiva inversa insere a idéia de *accountability*, ou seja, o agente (contratado) tem o dever de prestar contas ao contratante (MARINI, 2003).

Portanto, a visão de reformar o Estado por meio dos pressupostos da teoria Agente-Principal, faz com que o Estado passe a ser visto como um produtor de bons contratos à medida que há um aperfeiçoamento nas relações entre as partes. Porém, é importante destacar que essa transação (Estado contratante e Setor privado contratado) oferece alto risco relativo ao aumento de custos em razão do processo de seleção adverso, que pode proporcionar espaço para procedimentos oportunistas e, consecutivamente, gerar baixo padrão produtivo, risco moral e auto-orientação (MARINI, 2003). Sobre esse aspecto, Aragão (1997) alerta que: “*para evitar comportamento oportunista há necessidade do controle social no processo para fortalecer o sentido principal*”, ou seja, há a necessidade da participação dos cidadãos no acompanhamento do processo.

Uma outra maneira de entender a evolução do movimento NGP é através de um estudo realizado por Abrucio (1997) que focaliza as experiências desenvolvidas pelos

países anglo-saxões. Para tal fim, Abrucio separa três visões da administração pública decorrentes do debate sobre a NPM, salientando a necessidade de uma separação rígida entre as visões a fim de facilitar a compreensão destas.

Os três modelos identificados em resposta à crise do modelo burocrático por Abrucio estão presentes na Tabela 1.1 em função de seus objetivos principais e de suas relações com o público alvo.

**Tabela 1.1 – As três etapas da *New Public Management***

<b>Modelos</b>	<b>Gerencial Puro</b>	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Oriented</i>
<b>Objetivo Principal</b>	Economia / eficiência (produtividade)	Efetividade / qualidade	<i>Accountability / equidade</i>
<b>Público Alvo</b>	<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	clientes	cidadãos

Fonte: adaptado de Abrucio, 1998.

A seguir, abordaremos as três etapas decorrentes do debate da NPM, sintetizados na Tabela 1.1, que foi experimentado, primeiramente, na Grã-Bretanha em resposta ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, sendo difundido posteriormente, em outros países como Nova Zelândia e Austrália. Por fim, apresentaremos a experiência americana e suas peculiaridades para a implementação do modelo gerencial na gestão pública do próprio país, que culminou no debate da obra intitulada de *Reinventado o Governo*. Cabe salientar, que tanto a apresentação dos modelos britânicos quanto o caso americano tem como base o trabalho desenvolvido por Abrucio (1997) sobre os modelos gerenciais na administração pública.

### **1.2.1 Modelo Gerencial Puro**

O modelo Gerencial Puro foi o primeiro a ser implantado durante a gestão de Margaret Thatcher, sendo também, implantado no governo Reagan, porém com algumas modificações.

Na Inglaterra, os diagnósticos do relatório da Comissão Fulton, já mencionado, influenciam a adoção do modelo, entretanto o ponto fundamental foi a questão financeira. Tanto nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha se evidencia uma crise fiscal na estrutura do Estado, isso somado ao aumento de exemplos de má gestão pública – por exemplo, a bancarrota da prefeitura de Nova York – suscita a necessidade de reformular as finanças públicas sobre aspectos gerenciais.

Sobre essas circunstâncias a primeira etapa da reforma procura cortar gastos e pessoal. Na Grã-Bretanha, ocorre corte de pessoal no *civil service*, onde se concentra a maior parte dos funcionários do poder central e, especialmente, há a redução de empregados com as privatizações das empresas estatais. A maior dificuldade desta ação foi que a gestão de Thatcher não obteve êxito no corte de pessoal da área social e, também, não conseguiu reduzir o efetivo do poder local.

Nos Estados Unidos o corte de pessoal e redução dos gastos não obtém sucesso nos níveis de governo, tendo como principal triunfo dos republicanos à redução das transferências do governo federal para os governos subnacionais. Logo, isso causa uma necessidade das administrações locais americanas desenvolverem procedimentos criativos para contornar a diminuição da receita. No entanto, veremos mais adiante as implicações decorrentes da reforma da administração pública americana sobre as concepções do Gerencialismo Puro, no momento, vamos nos deter sobre a experiência britânica.

Na tentativa de aumentar a eficiência do modelo burocrático, *whitehall* para os britânicos, que se caracteriza por uma estrutura rígida e centralizada, voltada para cumprir regulamentos e procedimentos administrativos, o modelo do Gerencialismo Puro propõe a definição precisa das funções ou responsabilidades das agências governamentais, através da administração orientada por objetivos (analisados em substância, não enquanto processo administrativo) e por meio do aumento da consciência sobre o uso de recursos na produção política, como forma de incorporar o valor da eficiência – ponto central do novo modelo – na lógica da burocracia.

Para tal fim, num primeiro momento é implementando a racionalização orçamentária para dar maior consciência dos custos do serviço público. Além desse instrumento gerencial, há a adoção da avaliação por desempenho organizacional para mensurar a performance governamental, ambos instrumentos têm o intuito de aumentar a eficiência na gestão pública. Para garantir a definição e o entendimento das responsabilidades das agências e dos funcionários são adotados três mecanismos: adoção da administração por objetivos, descentralização da administração e a hierarquização do *whitehall*.

A administração por objetivos procura especificar os objetivos de cada agência, tentando traçar a linha de ação dessas, para tornar possível à avaliação de desempenho

por meio da comparação entre os resultados desejados e os obtidos. A descentralização da administração busca aumentar a autonomia das agências e departamentos, porém o que ocorre na verdade, é uma desconcentração de poder e não uma descentralização político-administrativa, porque há uma contradição entre os mecanismos de administração por objetivos e descentralização. A definição de objetivos das agências foi implementada para o poder central controlar os demais órgãos, logo esse mecanismo se sobrepõe ao de descentralização política-administrativa, já que os órgãos estão subordinados ao governo central. Por fim, a hierarquização do *whitehall* que busca elevar o número de gerentes com habilidades e criatividade para encontrar melhores soluções e, conseqüentemente, aumentar a eficiência.

As principais críticas ao modelo do Gerencialismo Puro são em relação à ênfase na estratégia da eficiência e na subestimação ao conteúdo político da administração pública. A ênfase dada aos critérios de avaliação da eficiência poderia tornar o sistema tão rígido que acabaria inibindo a capacidade dos gerentes de decidir e inovar, contrariando a flexibilidade e, portanto, tornando-se uma prática ineficaz para o gerencialismo, como as regras para o modelo weberiano. Em relação ao conteúdo político da administração, o modelo gerencialista propõe uma metodologia neutra para modificar a cultura da gestão pública, porém a não diferenciação da administração pública da privada ou o entendimento de apenas algumas diferenças entre essas e, ainda, a visão da administração pública como uma organização homogênea pode constituir um fracasso na reforma, pois tem como base a separação entre política e administração, isso se agrava no caso da Grã-Bretanha, onde essas reformas tiveram um forte apoio político.

Apesar das críticas ao modelo, há um entendimento que o gerencialismo puro obteve êxito sobre a questão financeira por conseguir elevar a consciência sobre os custos das políticas públicas, mostrando que apesar das limitações da eficiência, essa questão é um elemento positivo presente no modelo.

As transformações do modelo do Gerencialismo Puro durante a década de 80 abre novos caminhos. O primeiro destes está associado à dinâmica intragovernamental que prioriza conceitos como a flexibilidade, o planejamento estratégico e a qualidade. O segundo caminho adquiri um caráter mais significativo, por determinar uma nova tendência ao gerencialismo, que atrelado aos conceitos empresarias, como eficiência e

qualidade, proporciona a adoção de uma nova visão dos serviços públicos que passam a atender aos desejos dos clientes e consumidores elucidando uma nova perspectiva e caracterizando uma segunda etapa do movimento: *consumerism*.

### **1.2.2 *Consumerism*: tentativa de preencher as lacunas do modelo gerencial puro**

Na tentativa de corrigir e preencher as lacunas deixadas pelo modelo Gerencial Puro, a corrente denominada de *consumerism* se sustenta sobre a ênfase de três aspectos: flexibilidade da gestão, qualidade dos serviços e prioridade a demanda dos consumidores. Assim, vamos ver com maior detalhes, as implicações colocadas sobre estes aspectos que buscam o avanço do gerencialismo no setor público.

A flexibilidade da gestão sinaliza a passagem do planejamento para a lógica estratégica, isto é, no planejamento o conceito de plano prioriza a racionalidade técnica na medida em que estabelece o cumprimento do melhor programa. Já a estratégia, além do aspecto normativo, busca englobar as relações entre os diversos atores envolvidos na produção das políticas públicas, trazendo a tona o conceito de cenários que permite a flexibilização na alteração dos programas de governo. Não obstante, o contexto da reforma administrativa se beneficia deste conceito, já que a maioria dos Estados enfrenta uma tríplice crise: a fiscal, a decisória, uma vez que, o aparato institucional é visto mais como um empecilho, do que como um fator que promova ou contribua para as reformas e, por fim, a crise de confiança ou credibilidade causada pela desconfiança da população em relação aos governos e políticos. Assim, entende-se que a noção de estratégia, além de contribuir com a implementação e execução das propostas de reforma, permite o acompanhamento das reações da sociedade e dos servidores públicos frente às ações dos governos.

A incorporação da qualidade nos serviços públicos ocorre a partir das mudanças de visão do setor privado sobre o controle quantitativo do desempenho dos empregados e das organizações. Na tentativa de enfrentar a crescente concorrência e exigências dos consumidores os empresários passam a adotar sistemas de controle de qualidade voltados aos anseios dos clientes. Sobre as críticas de ênfase a medição da eficiência e não da efetividade nos serviços públicos, o governo inglês começa a utilizar a qualidade, isto é, a opinião dos contribuintes, para verificar os resultados das agências e dos programas. Assim, surge o Controle da Qualidade Total no setor público, por volta



da metade da década de 80, e faz emergir consigo o conceito de cliente e/ou consumidor.

Desse modo, o terceiro aspecto ganha destaque e a prioridade a demanda dos consumidores passa a ser o princípio norteador para a prestação dos serviços públicos. O principal programa implantado pelo governo inglês é o *Citizen's Charter* que consiste na avaliação do desempenho organizacional perante dados recolhidos junto aos consumidores. Esse programa é reforçado pela adoção de três medidas que visam melhorar a administração pública e combater o modelo weberiano.

A primeira medida é, e já adotada anteriormente, a descentralização que não se caracteriza por uma descentralização política, mas administrativa (desconcentração de poder). Como visto anteriormente essa é insuficiente, e para suprir suas limitações o governo incorpora o conceito de competição, que além de complementar a descentralização (desconcentração) tem também o intuito de combater o monopólio presente no setor público, em decorrência do modelo weberiano, que não permite a possibilidade de escolha pelo consumidor. O *Citizen's Charter* estabelece a relação lógica entre a competitividade e o aumento da qualidade dos serviços públicos, intensificado o aspecto da alternativa de escolha do cidadão.

Por último, a medida de adoção do modelo contratual que se estabelece sobre os pressupostos de que a falta de recursos propicia a melhor situação para aumentar a qualidade dos serviços públicos por meio da relação contratual de competição e controle, conseqüentemente, evita o monopólio, dando maior possibilidade aos consumidores de avaliar e controlar os serviços públicos. No entanto, esse modelo gera um embate entre as organizações governamentais. Se por um lado, as agências têm a autonomia de promover os serviços públicos, por outro o Ministério de Finanças tem a função de controlar a aplicação dos recursos financeiros, logo o descompasso originado pelo cumprimento de prazos, especialmente, pelas ações de curto prazo reflete num conflito entre as instâncias. Aqui aparece um obstáculo à descentralização (desconcentração) existente no gerencialismo puro e no *consumerism*.

Não diferente do modelo do Gerencialismo Puro, o *consumerism* também recebe críticas, principalmente, em referência à introdução do conceito de consumidor e/ou cliente no serviço público.

As críticas se dão sobre o conceito por esse não diferenciar o consumidor de bens e serviços de mercado do consumidor de serviços públicos, pois este último não possui a decisão de compra vigente no mercado e, além disso, no serviço público há o caráter compulsório para certos serviços como hospitais e polícia. Assim, muitos autores defendem a necessidade de substituição deste conceito pelo de cidadania, já que este é mais amplo que cliente e/ou consumidor, pois cidadania implica em direitos e deveres e não só em liberdade de escolha.

Prontamente, o principal programa inglês, *Citizen's Charter*, não atende a totalidade do conceito de cidadão por propiciar apenas o controle dos serviços públicos. Ainda mais, a idéia de cliente e/ou consumidor não responde ao valor de equidade, já que a possibilidade de organização entre consumidores pode desencadear uma ação de coação sobre os burocratas que por sua vez podem privilegiar o atendimento preferencial de certos grupos em virtude da avaliação dos serviços pelos consumidores. Contudo, o princípio da competição entre as instâncias públicas pode, ainda, agravar a questão da equidade quanto aos equipamentos sociais, logo que as unidades com melhor desempenho receberão mais recursos e, respectivamente, as de menor receberão menos, causando desmotivação aos funcionários deste último caso, como também, prejudicando os serviços públicos prestados por eles.

Através da exposição dos principais aspectos referentes às duas primeiras etapas do gerencialismo, observa-se que não há modelos perfeitos ou panacéias, ainda mais, quando se trata de algo tão complexo como a administração pública. A seguir, abordaremos a terceira etapa do gerencialismo: a *Public Service Oriented – PSO* e como veremos, esta etapa se define como um debate aberto, ao contrário das etapas anteriores, que se apresentavam como soluções para a gestão pública.

### **1.2.3 Public Service Oriented: um novo debate sobre a administração pública**

O *Public Service Oriented - PSO* compõe uma tendência que levanta novas questões para a reforma da gestão pública incorporando novos conceitos como *accountability*, equidade e justiça na tentativa de encontrar caminhos diferentes e preencher lacunas deixadas pelo gerencialismo. Além dos conceitos de *accountability* e equidade, a discussão acrescenta outros como transparência, descentralização e participação política.

A discussão tem como partida a problemática da descentralização diferenciando-se do modelo Gerencial Puro que defende a descentralização como meio de aumentar a eficiência e, por sua vez, do *consumerism* que defende as decisões dos clientes em relação a prestação dos serviços públicos, embora dando maior proteção aos direitos do indivíduo do que à participação deste, apontando mais as concepções liberais de valor ao mercado, ao invés da esfera pública.

Para tratar da problemática do parágrafo anterior, a PSO traz a tona o conceito de cidadão como uma maneira de exercer a cidadania, isto é, o cidadão com direitos e deveres pensando os problemas locais coletivamente. Como observamos, a descentralização proposta pelo PSO não diz respeito à descentralização organizacional – entre instâncias –, mas propõe a descentralização entre esferas de governo. A justificativa da descentralização para o governo local não se sustenta apenas na questão de que o governo local é bom para prestar serviços públicos, mas principalmente por ele ter condições de tornar o cidadão um participante das decisões de governo.

Ao colocar outros conceitos como *accountability* e de participação inseridos dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, a PSO utiliza a transparência como instrumento de proteção contra práticas clientelistas e corporativistas presentes na administração pública. Portanto, é a partir do conceito de esfera pública (*domain public*) que a PSO se estrutura. Logo, a esfera pública é vista como local de aprendizagem social, sobretudo dos cidadãos que aprendem com o debate público. Esse conceito de esfera pública deve estar implícito a administração pública, por exemplo, o planejamento estratégico não deve estar atrelado apenas aos burocratas, ele deve ser discutido e revelado a comunidade em geral num debate público.

O conceito de participação não é negado pelo PSO, entretanto é destacado a possibilidade de se utilizar a concepção de cooperação entre as instâncias do setor público na intenção de buscar um melhor resultado global na prestação dos serviços públicos para tentar garantir o princípio de equidade. A PSO, também, não nega conceitos como eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade, planejamento estratégico etc, mas procura identificá-los num contexto e especificidade da esfera pública.

Vale destacar que o PSO tem como elemento principal à articulação entre *accountability* e o binômio equidade-justiça, mas para isso há a necessidade de construção de uma cultura cívica entre políticos, funcionários e cidadãos.

Em relação às críticas ao PSO, essas reportam ao otimismo excessivo de que a esfera local representa a solução para todos os problemas e dificuldades do setor público. Os críticos entendem que a complexidade de tais problemas e da democracia representativa não será resolvida apenas com a introdução da democracia direta, pois as circunstâncias demandam respostas mais abrangentes e articuladas.

Por fim, há um entendimento de que o PSO traz uma qualidade, ao ir além da discussão do *deve ser* do setor público, ao abordar, também, o debate sobre *o que deve fazer*, tentando preencher uma lacuna deixada pelo modelo gerencial.

#### **1.2.4 Reinventando o Governo: administração pública americana**

Anteriormente, evidenciamos que tanto o governo Thatcher como Reagan apresentaram programas de governos muito semelhantes, principalmente em relação às reformas da gestão pública, onde buscaram cortar gastos e pessoal para tentar aumentar a sua eficiência. Porém, o governo Reagan não obteve tanto sucesso como o de Thatcher. Assim, procuraremos abordar, brevemente, neste item as principais causas para o insucesso da reforma administrativa americana na gestão Reagan e, posteriormente, apresentaremos, ainda sobre as considerações do trabalho de Abrucio (1997), o debate atual sobre a administração pública americana que tem tido bastante ênfase na literatura, tendo como seus principais percussores David Osborne e Ted Gaebler do movimento conhecido por Reinventando o Governo.

O fracasso de implantação da reforma administrativa com bases no modelo do Gerencialismo Puro nos Estados Unidos se deve ao fato de que os padrões gerenciais ortodoxos tiveram que conviver com os padrões democratizantes presentes na gestão pública americana.

Essa peculiaridade dos americanos pode ser explicada por duas razões. A primeira tem relação com a constituição da burocracia dos Estados Unidos, e como já vimos, o presidente Woodrow Wilson iniciou no final do século XIX um movimento contra a politização administrativa sobre a égide de que isso seria uma maneira de

combater a patronagem presente na administração pública. Logo, essa idéia disseminou-se por toda cultura administrativa do país.

A outra razão, está associada à extensa descentralização do governo americano, ao contrário do britânico. Desse modo, o governo local como o estadual tem enorme autonomia para definir suas políticas públicas, portanto as transformações da administração pública americana, geralmente, se dão de baixo para cima, isto é, nos Estados Unidos às experiências de inovação da gestão pública acontecem nos governos locais. Isso evidencia-se quando os cortes públicos de subsídios efetuados por Reagan, faz com que os governos subnacionais aperfeiçoem os seus modelos político-administrativo.

Após a tentativa de reforma da administração pública americana o debate avançou e culminou na obra **Reinventando o Governo**, organizada por David Osborne e Ted Gaebler.

O modelo proposto tem forma híbrida e incorpora conceitos presentes nas correntes do gerencialismo britânico como administração por objetivos, avaliação por desempenho, qualidade total, ênfase ao cliente, transferência de poder ao cidadão, garantia de equidade etc.

Os autores abordam a discussão sobre as diferenças entre setor público e privado e compreendem esta diferença, entendendo que não é possível transferir diretamente os princípios empresariais para a administração pública, porém há a necessidade de encontrar caminhos para incorporar o empreendedorismo ao setor público.

Outro aspecto abordado refere-se à causa dos problemas encontrados nas reformas administrativas que normalmente são atribuídas aos funcionários que estão inseridos dentro de um contexto burocrata. Para os autores o principal culpado não são as pessoas, mas sim o sistema que as envolvem e as conduzem a agir conforme as regras.

O modelo de Osborne&Gaebler apresenta instrumentos e métodos que visam à produção de serviços públicos com qualidade e que são avaliados por clientes e cidadãos. Além da avaliação dos serviços, o modelo propõe a participação do cidadão na gestão, definindo o seu papel como fiscalizador e prestador de serviços voluntários de forma a contribuir para a eficiência e construção do *accountability*.

Os autores trazem o conceito de catalisador e o associam a busca de melhorar a articulação entre Estado, mercado e sociedade, e esclarecem que este conceito não tem relação com a idéia liberal de reduzir o Estado. Quanto ao tratamento de população por cliente ou cidadão, os autores defendem tanto o uso de cliente como o uso de cidadãos. Eles sustentam que o cliente é o que deseja melhor qualidade ao serviço público e cidadão é aquele que quer e tem como dever participar das decisões da comunidade, portanto isso é apenas uma questão de contexto.

Em relação à administração, o modelo cita dois instrumentos. O primeiro traz do *consumerism* a orientação da administração por missão e o segundo, procura flexibilizar a avaliação por meio da comparação entre objetivos e resultados. Diferenciando-se do gerencialismo puro, pois além de avaliar a eficiência – custos –, o modelo propõe a avaliação da efetividade – qualidade.

A competição é indicada pelo modelo para promover combate ao monopólio presente no setor público, mas com a necessidade de manter o princípio da equidade. Vale destacar que os autores não conseguem apresentar uma resposta institucional para relacionar competição e equidade.

Por fim, o conceito de planejamento estratégico como uma ferramenta que procura antecipar o futuro e prever tendências de longo prazo, destacando a importância do processo de planejamento, ao invés do plano, e da participação cidadão.

As críticas apontam para as dificuldades de lidar com tais aspectos institucionais, porém Abrucio não entende que isso ocorra, pois há uma ênfase sobre o contexto político-institucional presente no modelo. Embora, Abrucio entenda que o modelo não apresente um arcabouço teórico que explique e possibilite a implementação das reformas, ele também o vê como uma conjugação de valores importantes para as questões que tangem a gestão pública.

### **1.3 Evolução e Contexto Atual da Administração Pública no Brasil**

O Estado brasileiro do século XIX até 1930 apresenta características de cultura política patrimonialista e do liberalismo clássico com pequena participação na economia e na ordem social (PIMENTA, 1998). A herança colonial resulta na formação de estruturas oligárquicas que se espalham pelo país e se organizam em sistemas fechados concebidos por latifúndios improdutivos, escravidão e por regras ditadas pelos senhores

de engenho, que, além disso, promoviam a administração política por meio de favores à clientela local. Na questão econômica, a acumulação capitalista se detinha, sobretudo, nas atividades de exportação como o café. Assim, a intervenção do Estado se limitava, praticamente, a manutenção das taxas de câmbio no intuito de compensar as variações nas cotações dos produtos agrícolas no comércio internacional (MARTINS, 1997).

No entanto, é a partir de 1930 que o Estado brasileiro passa por intensas transformações, especialmente a administração pública. Esse período também conhecido por Estado Novo simboliza a transição de um país oligárquico-exportador para urbano-industrializado (DE TONI, 2001). Desse modo, apresentaremos a seguir os aspectos e os mecanismos utilizados para a criação do Estado administrativo no Brasil entre os anos de 1930 até finais de 1990. Para tal, dividimos essa sessão em três partes. Na primeira, abordamos os aspectos referentes ao período denominado de ciclo Vargas (1930-45) e o início do período desenvolvimentista (1945-1980), compreendendo as perspectivas da administração pública decorrente da fase do desenvolvimentismo antes do golpe militar. A segunda parte trata do assunto no período desenvolvimentista na fase do regime militar (1964-1980). Por último, trataremos do período compreendido entre 1980 e final de 1994, que aborda a administração pública sobre o ponto de vista dos governos civis, destacando a reforma administrativa elaborada e implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

### **1.3.1 As Transformações no Estado Brasileiro e as Reformas da Administração Pública entre 1930 e final de 1960**

Neste período proposto para análise, procuraremos abordar as transformações do Estado brasileiro principalmente sobre a ótica das mudanças na gestão pública.

Para Pimenta (1998), a aceleração do processo de industrialização está fortemente relacionada com as transformações do Estado que passa a intervir no crescimento econômico por meio da ampliação do quadro de funcionários e da expansão das organizações burocráticas, prontamente, aumentando o seu campo de atuação em novas áreas como indústria e comércio, trabalho, saúde, educação, etc. Ainda, Pimenta coloca que é neste período que surge às características do Estado do Bem-estar Social brasileiro com a profissionalização do funcionalismo – concurso público (Constituição 1934), universalização do sistema de mérito, impessoalidade etc – e com a

implementação da racionalidade nas organizações burocráticas por meio de um conjunto de normas e legislação específica, como a simplificação e padronização de rotinas de trabalho.

É claro que estas transformações e inovações não ocorrem de maneira homogênea em todos os elementos constitutivos da administração pública. Desse modo, mostraremos a seguir quais foram às mudanças na estrutura administrativa e na profissionalização dos quadros públicos e suas implicações na evolução do Estado brasileiro que compreendem dois momentos históricos: o ciclo Vargas (1930-45) e o período desenvolvimentista entre 1945 e 1964 que precede o regime militar.

#### **a) A Administração Pública no Ciclo Vargas – 1930-45: formação da administração burocrata brasileira**

A criação do Estado administrativo no Brasil ocorre durante o ciclo Vargas (1930-45) e tem sua concepção teórica baseada no modelo racional-legal por utilizar dois mecanismos básicos da burocracia: estatutos normativos e órgãos fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos revela a estrutura da organização pública sobre áreas de interesse – saúde, educação, indústria e comércio etc – e visa estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados especificamente na administração de material, de pessoal e da questão financeira (LIMA JR, 1998).

Cabe destacar, antes de vermos as medidas tomadas na reforma administrativa do governo Vargas, que esta enfatizou a modernização das estruturas e a profissionalização dos quadros públicos com o intuito de formar a administração com bases nos princípios weberianos para centralizar o controle político do governo federal (MARTINS, 1997; LIMA JR, 1998).

Para isso, a reforma administrativa focalizou a tríade: material, financeira e pessoal. A primeira medida tomada foi a criação, em 1930, da Comissão Permanente de Padronização que tinha atribuições voltadas para a área de material. No ano seguinte (1931), Vargas cria a Comissão Permanente de Compras para tratar de assuntos relativos à aquisição de materiais governamentais. Em relação a dimensão pessoal, foi inserido na Constituição de 1934 dois artigos (art. 168 e 170 §2º) que introduzem o princípio do mérito na organização de pessoal na gestão pública brasileira. Porém, essa medida tem vida curta, sendo substituída pela Lei Nº 184 de 28 de outubro de 1936, que



efetiva a estrutura da área de pessoal com normas básicas, sistema de classificação de cargos e com a criação do Conselho Federal do Serviço Público. (LIMA JR, 1998).

Dentre as iniciativas de Vargas, destaca-se a criação da Comissão Especial do Legislativo e Executivo (Lei nº 51 de 1935) coordenada pelo então diplomata Mauricio Nabuco. Assim, a comissão Nabuco, como também ficou conhecida, tinha o objetivo de estudar a reforma da administração pública e propor a sua reorganização. Apesar de não gerar legislação específica, o estudo propôs três diretrizes que foram inspiradas no serviço público britânico e apoiadas por Vargas, estas diretrizes são: (1) critérios profissionais para ingresso no serviço público; (2) desenvolvimento de carreiras e; (3) regras de promoção baseadas no mérito (MARTINS, 1997; LIMA JR, 1998).

Apesar das ações tomadas até o momento, é na ditadura Vargas (1937-45) que a reforma do Estado será implementada. Além das características de Estado administrativo e centralizador, esse passa a assumir o caráter intervencionista através de sua expansão com a criação de autarquias e empresas públicas, que mais tarde constituirão os alicerces do Estado desenvolvimentista. Para se ter idéia da expansão dos órgãos do executivo em 1939 foram criadas 35 agências, entre 1940-45 foram criadas mais 21 agências (empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista e fundações), sendo 10 empresas do setor produtivo (MARTINS, 1997; LIMA JR, 1998).

O principal órgão criado em 1937 para implementar a reforma administrativa foi o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, embora sua organização tenha se dado em 1938. Esse órgão gozava de poderes excepcionais e tinha as funções de implementar diretrizes, supervisionar a administração pública, definir escalas de salários para o setor público e fixar o orçamento nacional (MARTINS, 1997; LIMA JR, 1998).

Em 1940 há o término no foco da tríade material-pessoal-recursos financeiros com o decreto de lei que estabelece normas orçamentárias que, segundo Lima Jr. (1998), efetivam a administração pública brasileira que passa a ser orientada pela padronização, prescrição e controle dos processos de trabalho.

Antes de adentrarmos ao período posterior, vale a pena destacar de forma sintética, algumas considerações feitas por Martins (1997) e Lima Jr. (1998) a respeito da reforma administrativa no período Vargas:

- Não se pode afirmar que a reforma administrativa deste período tenha implantado uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada;
- A implantação do Estado Novo utiliza a administração pública (recém criada) como meio de controle político nas esferas nacional e estadual:
  - Criação do Departamento Administrativo em cada Estado, sendo esse subordinado ao governo federal;
  - Criação de institutos, autarquias e grupos técnicos com o intuito de intervir diretamente na economia, até então essencialmente privados (equilibrar consumo-produção, regular importação e exportação, incentivar industrialização).
- Abrangência pretendida pela reforma foi limitada pelas pressões populistas-clientelistas, isso acaba gerando um padrão duplo:
  - Altos escalões da administração pública seguem normas e padrões, tornando-se a melhorar burocracia estatal da América Latina;
  - Escalões inferiores (incluindo servidores do serviço de saúde e assistência social) são deixados aos critérios clientelista de recrutamento de pessoal por indicação e à manipulação populista dos recursos públicos.
- Áreas de ação objeto da ação estatal:
  - Administração de material e pessoal, orçamento como plano administrativo, revisão de estruturas administrativas e racionalização de métodos.

#### **b) O Estado Nacional Desenvolvimentistas – 1945 até final da década de 60:**

O período compreendido entre 1945 e 1964 não traz mudanças significativas para a administração pública. Praticamente, as reformas se pautaram sobre a criação de novos órgãos (administração direta e indireta) com a intenção de expandir a intervenção estatal, tendência estabelecida no ciclo Vargas que originou o padrão duplo entre os quadros do funcionalismo público, como vimos anteriormente. Esse foco da reforma, de ampliar a estrutura administrativa, potencializa a divisão entre os altos e baixos escalões gerando conseqüências que marcaram e influenciaram a formação da

administração pública nos períodos subseqüentes. Assim, serão apresentados a seguir, aspectos que contribuem para a acentuação deste padrão e a sua influência na caracterização da burocracia brasileira.

A tentativa do governo Vargas de modernizar a administração pública sobre as bases weberianas, foi parcialmente distorcida pelos governos seguintes e abandonada pela prática do clientelismo. Para Martins (1997) essa prática resulta em duas conseqüências que se relacionam, tanto com o Estado e a Sociedade Civil quanto com a dimensão de governabilidade. Segundo o mesmo autor, esses desdobramentos são “*o cerne do populismo-clientelismo*”.

A primeira conseqüência que Martins aponta, atribui-se as práticas clientelistas de promover o acesso aos cargos públicos por meio da indicação, procedimento facilitado pelo fracasso da profissionalização do funcionalismo e pelo desprezo do sistema de mérito, principalmente, na administração direta. Tal ocorrência acaba gerando a formação de quadros com baixa qualificação, sobretudo nos escalões inferiores, deteriorando a prestação dos serviços públicos (MARTINS, 1997).

A outra conseqüência, que está intimamente relacionada e que auxilia no entendimento da primeira, diz respeito ao uso do aparelho de Estado pelos partidos políticos como meio para garantir ou negar benefícios. Essa prática se fortalece à medida que a classe média baixa e setores menos privilegiados passam a ter como aspiração o ingresso no serviço público como forma de ascensão social e econômica. Esse desejo se sustenta na dificuldade destes estratos sociais encontrarem emprego, uma vez que, no Brasil sempre houve um descompasso entre o crescimento demográfico e a velocidade de criação de empresas pela economia brasileira gerando um déficit de empregos. Logo, a influência política de indicar cargos tornou-se um canal para a obtenção de sucesso eleitoral, sendo praticado por todos os partidos políticos. Além da baixa qualificação, mencionada no parágrafo anterior, esse fato provoca a erosão da remuneração e o inchamento do aparelho estatal (MARTINS, 1997).

No entanto, os altos escalões e a administração indireta conseguem, de um modo geral, se manterem livres da ação do clientelismo. Porque, esses conservam o sistema de mérito como forma de ingresso e, ainda, se sentem como parte do projeto nacional de desenvolvimento por estarem ligados ao processo de elaboração, decisão e execução do plano (MARTINS, 1997).

Apesar do distanciamento do clientelismo, os altos escalões começam a enfrentar limites, principalmente, associados às mudanças periódicas, como a formação de novas equipes a cada novo governo e a redefinição do cenário institucional do aparelho de decisão, adquirido em gestões anteriores. As mudanças ocorridas no DASP que desfiguram sua concepção original se tornam também um entrave para os altos escalões e demais órgãos, por passar a lidar com procedimentos burocráticos como a regulamentação e a escala de salários. Além disso, o DASP passa a ser o responsável pela formação de forças-tarefas para a resolução de problemas societários ou de estímulo de desenvolvimento econômico, que são dissolvidos após a conclusão ou abandono da causa ou ação (MARTINS, 1997).

Como pudemos observar, a postura perante a administração pública durante o período entre 1945 e final dos anos 60, agrava o padrão duplo (administração direta – administração indireta (altos escalões)) originada durante o Ciclo Vargas. Essa situação se evidencia no governo de Juscelino Kubicheck (1955-60) que elabora uma via alternativa para não envolver os funcionários dos escalões inferiores, vistos como não qualificados e, respectivamente, ineficientes. Desse modo, Juscelino Kubicheck promove o governo a partir da criação de ministérios e órgãos que passam a ter fundos específicos e forma equipes de gestão compostas por funcionários públicos altamente competentes para dirigir os órgãos criados para a elaboração e implementação do desenvolvimentismo no Brasil. Essa concepção do governo é a responsável pelo crescimento do aparelho e dos quadros do estado gerando sobreposição de cargos e funções e estabelecendo diferentes padrões de eficiência e eficácia, especialmente, nos escalões inferiores (MARTINS, 1997; LIMA JR, 1998).

Por fim, cabe destacar a importância da Comissão Amaral Peixoto instituída durante o governo de João Goulart. Essa comissão realizou amplo estudo da administração pública produzindo diagnósticos e anteprojetos de lei. Dentre os principais projetos se destacam a Lei Orgânica do Sistema da Administração Federal que propunha a utilização de diversos instrumentos de gestão, que foram incorporados, posteriormente, ao decreto-lei N<sup>o</sup> 200, como a descentralização e a flexibilização via administração indireta. E a criação do Conselho de Defesa do Sistema de Mérito com o objetivo de instaurar a profissionalização na administração pública. Apesar de tudo, a comissão não obteve êxito em decorrência do golpe militar, porém os estudos realizados

pela comissão compõem os subsídios iniciais para a formação do acervo científico da administração pública brasileira (LIMA JR., 1998).

Apesar das contribuições insignificantes para o desenvolvimento da administração pública neste período, fica nítido que as ações tomadas e os procedimentos assumidos perante ela acabam acentuando a separação dos servidores públicos. Assim, a partir desta breve contextualização sobre as reformas administrativas, entre 1930 e meados de 1960, é possível realizar algumas considerações sobre a burocracia brasileira, que se tornaram de um certo modo a regra geral, exceto nos altos escalões e na administração indireta que conseguiram se manter, de certa forma, protegidos do clientelismo. De tal modo, que Martins (1997) e Lima Jr. (1998) identificam as seguintes características na burocracia brasileira:

- Esta não é meio para efetivação de políticas públicas;
- É permeável ao processo político em geral e ao clientelismo (exercício de funções específicas, normalmente, não atendendo ao caráter público);
- Baixa produtividade e qualidade dos serviços;
- Excesso ou má distribuição de pessoal;
- Absenteísmo;
- Sobreposição de cargos e funções.

### **1.3.2 As Reformas da Administração Pública no Regime Autoritário (1964-85)**

Apesar das tímidas propostas para a reforma administrativa pós 1945, o modelo implantado pelo DASP até o momento foi abandonado em 1964. Assim, a partir da Comissão Amaral Peixoto até 1978, a reforma administrativa ganha destaque na agenda dos governos militares, embora nem sempre apresente a continuidade necessária para respaldar suas propostas. Com o predomínio do discurso antiestatizante, as premissas do modelo desenvolvimentista em 1964 para a reforma administrativa baseiam-se na substituição de funcionários estatizantes por celetistas (hoje: 6% estatutários; 94% celetistas) e na criação de entidades da administração indireta com o objetivo de expandir a intervenção estatal na economia e descentralizar as atividades do setor público (LIMA JR, 1998).

Sobre as premissas que orientam o discurso antiestatizante, Castelo Branco instituiu em 1964 uma comissão especial (Comestra) para realizar a reforma necessária

para atender os ideais militares. Sob a coordenação do Ministério de Planejamento a comissão revisa as propostas oriundas do governo Juscelino Kubichek e retira projetos referentes à modernização da administração pública do Congresso Nacional. Após 36 meses de trabalho, a comissão apresenta um ante-projeto de lei que vai culminar no Decreto-lei N<sup>o</sup>200 de 25 de fevereiro de 1967 (LIMA JR., 1998).

O ano de 1967 marca o início da ambiciosa reforma da estrutura do Estado e dos procedimentos burocráticos, proposta pelo militares. A reforma pode ser sintetizada sobre dois aspectos básicos apresentados por Martins (1997):

(1) exigência de diretrizes normativas centralizadas no governo federal, através do estabelecimento de:

- Plano geral de governo;
- Planos setoriais plurianuais;
- Normas para alocações setoriais;
- Programação de despesas de médio prazo (tentativa de introduzir a previsibilidade).

(2) diversificação das entidades estatais (fundações, autarquias, empresas públicas, etc) para promover a descentralização do aparelho estatal, diante da subordinação destes órgãos da administração indireta para a consecução de funções e metas do governo.

Antes de vermos as conseqüências da reforma implementada pelo regime autoritário, cabe apresentarmos alguns aspectos sobre o conteúdo do Decreto-lei N<sup>o</sup> 200 e suas implicações na profissionalização da administração pública.

O decreto-lei N<sup>o</sup> 200 restringe o sistema de mérito aos postos iniciais de carreira e a Constituição de 1967 concede estabilidade aos funcionários com cinco anos de serviço público. Ainda, estabelece no artigo 104 (Constituição 1967) a permissão para contratação por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas para o setor público. Por fim, o Decreto-lei N<sup>o</sup> 200 permite, também, o ingresso de especialistas, sem concurso, para instituições de pesquisa e órgãos especializados. Portanto, as novas regulamentações do Decreto-lei N<sup>o</sup> 200 acabam não instituindo a profissionalização do serviço público, logo, mais uma vez, o modelo weberiano não consegue se constituir na administração pública brasileira (LIMA JR, 1998).

Em relação às conseqüências da reforma administrativa proposta pelos militares, esta não apresenta resultados positivos, pois a racionalização esperada por meio da centralização normativa é lesada e traz efeitos desastrosos gerando conflitos entre o governo e os altos escalões, principalmente, os ligados a administração indireta. A centralização normativa não logra êxito devido à alta concentração de poder e de pessoal e pelo desvio dos objetivos estabelecidos para a descentralização funcional, estes pretendiam contornar a rigidez da estrutura administrativa direta e introduzir os princípios gerenciais do setor privado (contidos no Decreto-lei N<sup>o</sup> 200) na administração paraestatal. Quanto aos resultados que geram conflito entre o governo e a administração paraestatal, esse ocorre por dois motivos. O primeiro deles, se dá em razão da criação de órgãos semi-independentes (empresas públicas ou controladas pelo governo) com tratamento jurídico específicos. A diferenciação jurídica entre os tipos de empresas gera um descontrole da expansão, principalmente, por estatais norteadas pelos princípios gerencialistas que passam a promover amplamente a expansão de suas atividades e a criar de subsidiárias (MARTINS, 1997). Isso evidencia-se, segundo o mesmo autor, num estudo realizado que mostra que havia 571 empresas estatais controladas pelo Estado, sendo 60% destas criadas entre 1966 e 1976. Porém, em 1970 era desconhecido o número de órgãos semi-controlados. Outro estudo, no ano de 1976, realizado com 231 empresas públicas e estatais, mostra que estas se espalharam por todos os setores da economia, aumentando a intervenção do Estado, principalmente, no setor de serviços.

Na tentativa de conter a expansão descontrolada o governo Geisel (1974-78) dispõe diretrizes para a criação de subsidiárias submetendo-as à aprovação prévia do presidente com a intenção de reduzir os privilégios destas empresas. Entretanto, as medidas foram tomadas tardes demais, sendo abandonadas na gestão seguinte. Todavia, se por um lado, é com a expansão que os serviços públicos típicos começam a ser prestado, por outro, essa expansão trouxe efeitos que acentuaram a exclusão social, em decorrência das concepções gerenciais presentes nessas empresas estatais que entendiam que os investimentos em áreas pobres do país eram arriscados, porque estas eram consideradas financeiramente pouco sólidas, sendo assim negadas as melhorias de serviços nesses locais (MARTINS, 1997).

O segundo motivo é associado às empresas estatais do setor produtivo que se sentem à vontade para se organizarem de acordo com os princípios e práticas empresariais privadas, como criação de empresas *holding* e novas subsidiárias, a expansão de atividades relacionadas com negócios mais lucrativos, a adoção de regras próprias para recrutamento e treinamento dos quadros qualificados e de faixas de salários e benefícios adicionais livremente estabelecidos por cada empresa (MARTINS, 1997).

A partir do entendimento dos motivos conflituosos entre governo e empresas paraestatais fica evidente que a institucionalização do Decreto-lei nº 200 foi insuficiente para permitir a regulamentação e supervisão da expansão da administração indireta. Não obstante, os conflitos e a falta de comando sobre a expansão traz outras conseqüências para a organização interna do Estado. Primeiro que, a ausência de regras para regular os vínculos entre o executivo e as paraestatais introduz uma tensão no relacionamento entre a administração direta e indireta e, segundo, o agravamento da disparidade entre o poder executivo e as empresas estatais, já que essas últimas têm melhores salários e maior capacidade de tomar decisões, de recursos humanos e de produzir bens e serviços e, logo, de implementar políticas públicas. Portanto, o distanciamento entre as duas esferas aumenta em decorrência da melhoria consecutiva da administração indireta e da decadência do setor de produções de serviços públicos básicos, como saúde, educação, assistência social e segurança, ligados a administração direta (MARTINS, 1997).

Segundo Martins (1997), além das duas esferas, a ascensão dos servidores das paraestatais e o declínio dos servidores dos escalões inferiores da administração direta fazem surgir uma segregação social. Por um lado, os burocratas de baixa qualificação e remuneração – administração direta – por outro, os executivos do serviço público – administração indireta – mais competentes, melhores salários e com espírito gerencial das empresas privadas.

Com a falta de representação dos interesses dos militares e com a autonomia adquirida por certos órgãos governamentais, além dos conflitos gerados surgem novas formas de articulação e relação entre a burocracia pública e os interesses privados. Alguns grupos, como empreiteiras, passam a ter privilégios com setores públicos, tanto da administração direta como das empresas estatais. Isso se deve a falta de



transparência e definição de responsabilidade, decorrentes da falta de supervisão da sociedade e do Congresso Nacional em virtude do regime autoritário, produzindo fluxos, com práticas além do convencional *lobby*, que levaram a corrupção generalizada nos altos escalões do aparelho de Estado (MARTINS, 1997).

Por fim, Martins (1997) entende que o aspecto positivo deste período em relação à administração se deve a criação e manutenção de certas ilhas de excelência que conseguiram melhorar a capacitação do pessoal, estabelecer planos de carreira e formar um fluxo confiável de informações para o processo decisório do governo, se tornado, mais tarde, a sustentação para a governabilidade do país.

### **1.3.3 A Redemocratização, a Constituição e o Gerencialismo: a administração pública e os governos civis (1986 até 1995)**

No Brasil, a percepção da crise do Estado ocorre em meio a uma crise econômica, que chega ao auge na década de 90, e que coloca a necessidade de reformar o Estado. Esta reforma foca, sobretudo, o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial (BRESSER PEREIRA, 1998), e como vimos anteriormente, esses tópicos estão presentes na agenda do Consenso de Washington.

Em relação à reforma administrativa, esta não apresentou mudanças significativas nos governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco. No entanto, a reforma administrativa torna-se um tema central no Brasil a partir de 1995 com a eleição e posse de Fernando Henrique Cardoso - FHC. É na gestão de FHC que as concepções do gerencialismo ganham ênfase na administração pública brasileira.

Assim, apresentaremos neste item, quais as ações e razões que tornaram a questão administrativa, praticamente, insignificante nos três primeiros governos civis. Posteriormente, e com maior ênfase, abordaremos a reforma administrativa promovida na gestão de FHC, que se sustenta sobre as bases do gerencialismo para a gestão pública.

#### **1.3.3.1 A Reforma da Administração Pública no Governo Sarney e a Constituição Federal de 1988**

Com a redemocratização do país, o Governo Sarney ressurgiu com o Ministério Exterior para Assuntos Administrativos e cria a Comissão de Reforma da

Administração Pública. Após estudos, a comissão apresenta propostas baseadas nos princípios de racionalização da estrutura administrativa, de política de recursos humanos e de contenção de gastos públicos. Nesta linha, a reforma pretendia modernizar a administração pública compatibilizando os processos de gestão e adequando os serviços públicos a padrões de eficiência para dar suporte aos planos de governo. Para implementar a reforma administrativa foi criado em 1986 a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP) com a função de modernizar e desburocratizar a administração federal. (LIMA JR., 1998).

Como resultados imediatos das medidas tomadas, destaca-se a extinção de oito estatais, dentre elas o Banco Nacional de Habitação – BNH, o estabelecimento de novas regras para o processo licitatório e a elaboração do Cadastro Nacional de Pessoal Civil, tornando-se, mais tarde, um instrumento de administração de pessoal, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE. Dentre os produtos da reforma, temos a organização do sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal e a definição de procedimentos de auditoria de pessoal civil, ambos contidos no Decreto Nº 93.214/86, e o acompanhamento e controle de gestão das estatais (Decreto Nº 93.216/86) (LIMA JR., 1998).

A reforma proposta durante o governo Sarney acaba transformando-se em dispositivo do Ato das Disposições Transitórias – art. 24 – da Constituição Federal de 1988. Nesta, a estrutura do Estado e a administração pública são extensamente regulamentados provocando, segundo Martins (1997), um engessamento para a reforma da administração pública por conter um número excessivo de assuntos (315 artigos e 2.000 cláusulas) e por adotar um padrão duplo e contraditório em relação à estrutura do Estado. Esse padrão se debruça pelas seguintes diretrizes pertencentes aos artigos 37, 39 e 48 da constituição. O artigo 37 traz a necessidade de criação de empresas públicas, empresas estatais, autarquias e fundações através de lei específica, além do ingresso no serviço público por meio do concurso baseado por critérios profissionais, exceto para cargos de confiança. Com o intuito de eliminar as diferenças entre os níveis de governo e entre a administração direta e o setor paraestatal, o artigo 39 traz critérios de regras e hierarquização, iguais para todos, criando o Regime Jurídico Único. Por fim, o artigo 48 que trata da reestruturação de órgãos que passa a ser submetida ao Congresso Nacional (MARTINS, 1997).

Um outro aspecto colocado em pauta na reforma, diz respeito a preocupação com o cidadão, pois há a recuperação do princípio social da administração pública, isto é, o direito do cidadãos de receber os serviços custeados por eles, através do pagamento dos impostos (LIMA JR., 1998).

No entanto, a reforma administrativa do governo Sarney acaba ampliando a desorganização do Aparelho de Estado por eliminar muitas ilhas de excelência em detrimento dos salários, e por não definir e aliar as estratégias da reforma à vontade política, interponde-se a Constituição de 1988 (LIMA JR., 1998).

### **1.3.3.2 Reestruturação Administrativa do Governo Collor e do Governo de Itamar Franco**

A reestruturação administrativa no governo Collor se contextualiza sobre quatro dimensões para a modernização do Estado: a desregulamentação, a desestatização, presentes desde o final de 1960, o ajuste econômico e a abertura da economia, sendo essas últimas, duas dimensões novas (LIMA JR., 1998).

Quanto às ações administrativas, propriamente ditas, estas se basearam principalmente pela dispensa ou demissão de servidores públicos (entorno de 112 mil funcionários) de diversos tipos celetistas não estáveis, comissionados e assessores. Pela instituição do Regime Jurídico Único, previsto na Constituição de 1988, Lei Nº 8.112/90, que permite a todos os celetistas a opção pelo regime de servidor estatutário. Esta medida é entendida por muitos como a responsável pelo engessamento da administração pública atualmente. Quanto à estrutura administrativa, Collor cria dois megaministérios abrangendo em um deles as áreas de economia, fazenda e planejamento, e no outro, a área de infra-estrutura (LIMA JR., 1998).

Em 1991 é encaminhado ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional – PEC Nº 59, que propõe a alteração do regime de estabilidade do servidor público, sendo dois anos para atividades típicas – segurança, diplomacia, advocacia, etc – e dez anos após o exercício efetivo da função para as demais (LIMA JR., 1998).

No governo de Itamar Franco as ações tomadas em relação à administração pública basicamente se detém a criação de órgãos, como o Conselho Administrativo de

Defesa Econômica (Cade), Agência Espacial Brasileira, Departamento Nacional de Produção Mineral e a Secretaria Federal de Controle.

### **1.3.3.3 O Governo FHC e a Reforma Bresser Pereira**

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso – FHC em 1994 há a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado – MARE que tem a atribuição de formular políticas para a reforma do Estado e da administração pública, modernizando a gestão e promovendo a qualidade dos serviços públicos (MARTINS, 1997).

Para orientar o MARE é elaborado em 1995, sob a liderança do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que a partir de um diagnóstico da administração pública entende que o Estado necessita redefinir seu papel, em razão das circunstâncias da crise do Estado, deixando de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer a função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995; MARTINS, 1997; FERNANDES, 2002).

Segundo o plano diretor, a crise do Estado brasileiro se definiu por uma crise fiscal caracterizada pela crescente perda de crédito do Estado e pela perda de poupança pública que se torna negativa. Somado ao esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado na economia por meio da substituição das importações e, ainda, pela superação do modelo burocrático presente na administração pública (BRASIL, 1995).

A partir desse diagnóstico, o governo de FHC coloca que os problemas do Estado estão relacionados com a dimensão da governança, isto é, com a limitação da capacidade de implementar políticas públicas em virtude da rigidez e ineficiência da máquina administrativa. E não com a questão de governabilidade, à medida que o governo entende que o Brasil apresenta legitimidade democrática e apoio da Sociedade Civil em virtude do fortalecimento do processo de redemocratização (BRASIL, 1995).

Assim, para reformar o aparato estatal o plano diretor busca superar o modelo burocrático vigente na administração pública pela forma gerencialista que apresenta maior flexibilidade, eficiência e é mais voltada para o cidadão. De tal modo, que é proposto para a organização do Estado uma estrutura de distribuição de

responsabilidades entre Estado, Sociedade Civil e Mercado, combinando três dimensões: setores do Estado, tipos de gestão e formas de propriedade.

Os setores do Estado foram divididos em quatro áreas que estão inter-relacionadas com os tipos de gestão (burocrática e gerencial) e com as formas de propriedade (estatal, privada e pública não-estatal), como apresenta a Figura 1.1.

SETORES DO ESTADO		Forma de Propriedade			Forma de Administração		Instituições	
		Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
ATIVIDADES EXCLUSIVAS DO ESTADO	<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○	Secretarias formuladoras de Políticas Públicas Contrato de Gestão	
	<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○	Agências executivas e autônomas	
	<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○				○	Organizações sociais
	<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	Privatização →		○				○

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). Plano Diretor da Reforma do Estado.

**Figura 1.1 – Relação dos setores do Estado com as formas de propriedade e administração.**

O primeiro setor, denominado de núcleo estratégico, abrange os três poderes e corresponde, em sentido lato, ao governo que tem a função de tomar as melhores decisões, de modo a atender ao interesse nacional e ter efetividade, logo necessita de uma forma híbrida de administração, compreendendo a forma burocrática e gerencial. O segundo setor, diz respeito às atividades exclusivas do Estado, isto é, de propriedade estatal onde só o Estado tem condições de realizá-las, como regulamentar, fiscalizar e fomentar (exemplo: polícia, cobranças e fiscalização de impostos, educação básica etc). O terceiro setor, esta associado à propriedade não estatal, pois não são serviços exclusivos do Estado, logo esse atua em conjunto com organizações não-governamentais e com empresas privadas que constituem o terceiro setor, como universidades, hospitais, centros de pesquisa etc. Esse processo foi denominado pelo plano diretor de *publicização*. Por fim, a privatização da área de produção de bens e

serviços para o mercado, que se agrega à idéia de propriedade privada, por corresponder às atividades voltadas para o lucro (como por exemplo, o setor de infra-estrutura). Estas atividades permanecem no aparelho do Estado por razões monopolistas, todavia não podem ser controladas pelo mercado e, assim, necessitam de regulação para a sua privatização. Prontamente, a reforma administrativa entende a necessidade de privatizar tais produções e serviços porque as empresas tem o espírito gerencialista, portanto, apresentariam maior eficiência e eficácia na condução desses.(BRASIL, 1995).

Com a definição dos setores do Estado e de sua relação com o mercado e a sociedade civil, o Plano Diretor da Reforma do Estado estabelece seus objetivos e estratégias. Sem a pretensão de listar os objetivos e estratégias e de tecer comentários acerca de cada um deles, cabem aqui algumas considerações breves sobre os pressupostos contidos no plano diretor que definiram o conteúdo destes objetivos, para depois apresentá-los.

Em primeiro lugar, o que chama a atenção é que plano diretor reconhece “*o irrealismo da proposta liberal do Estado mínimo*”, entendendo a necessidade de intervenção do Estado na redução das desigualdades sociais e na sua função complementar ao mercado para coordenar a economia, ao invés de apenas delimitar o Estado como garantidor da propriedade e dos contratos. Além disso, a reforma da MARE enfoca a melhoria não apenas da organização e do pessoal, mas também as questões das finanças e do seu sistema institucional. Ainda, a reforma do Estado do governo FHC é categórica ao afirmar que as questões ligadas à governabilidade estão superadas em função da redemocratização do país que garantiu a legitimidade de suas instituições. Desse modo o plano diretor tem como objetivo global à ênfase na dimensão da governança, ou seja, aumentar a capacidade de governar para que o Estado tenha melhores condições de implementar leis e políticas públicas (BRASIL, 1995).

Por fim, a partir desses comentários sobre os pressupostos, o Plano Diretor do MARE tinha como objetivos gerais para a reforma do Estado e da administração pública o aumento da governabilidade, a limitação das ações do Estado, reservando apenas as suas funções exclusivas, privatizando e publicizando as demais, e a transferência das ações locais da União para a responsabilidade dos estados e municípios, seguindo a linha de descentralização (BRASIL, 1995).

Embora de forma concisa, acredita-se que foi possível elucidar os objetivos e características pretendidos pela reforma administrativa do governo FHC. Sem querer tirar conclusões sobre os resultados da reforma, por não fazer parte dos objetivos dessa pesquisa, entendemos que é possível verificar que há pelo menos traços do neoliberalismo e de sua vertente gerencialista contidos no Plano Diretor da Reforma do Estado. Essa verificação pode ser feita a partir da comparação do subsídio teórico, apresentado na sessão 1.2, com algumas características e objetivos pretendidos pela reforma administrativa, aqui apresentados.

Embora, tenhamos concluído a sessão 1.3, que trata da contextualização das reformas administrativas no Brasil, a discussão sobre a crise do Estado tem apresentado outros projetos políticos para reformá-lo. Dentre estes, temos as estratégias do nacional-desenvolvimentismo que foi desacreditada pelos militares, como observamos, e temos também o socialismo estatizante que perdeu apoio por parte da esquerda brasileira após a queda do socialismo real. Como alternativa ao abandono desses projetos, temos, de forma geral, outros dois projetos em evidência: o Social Democrata e o Democrático e Popular. O Social Democrata que venceu as eleições a presidência no Brasil em 1994 e que tem como principais preocupações a modernização e o enxugamento do Estado apresenta fortes traços do neoliberalismo, pelo menos em sua política econômica-financeira (FREY, 1996) e na reforma administrativa, por adotar concepções gerencialistas no Plano Diretor da Reforma do Estado implementado no governo FHC, como pudemos observar no item presente. Embora, o texto também destaque as diferenças do projeto Neoliberal e Social Democrata enfatizadas pelos autores da própria reforma.

O Democrático e Popular é o segundo projeto alternativo para a reforma do Estado e tem como um de seus principais eixos o intuito de “*estimular a organização da sociedade e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população*” (FREY, 1996). Esse projeto tem sido experimentado, principalmente, nas esferas locais em razão de segmentos da esquerda brasileira e dos movimentos sociais assumirem, a partir da década de 80, funções executivas na gestão pública (FORTES, 2001).

Desse modo, apresentaremos no próximo item, quais as bases de sustentação deste projeto e suas proposições para a reforma do Estado e da gestão pública, uma vez

que, o projeto Democrático e Popular representa as orientações política-ideológica em que o objeto de pesquisa esta inserido. Neste caso, estamos falando da experiência da administração municipal de Franca-SP, na gestão de dois mandatos consecutivos pelo Partidos dos Trabalhadores entre os anos de 1997 e 2002.

#### **1.4. Contra-hegemonia: Críticas a Reforma Administrativa e do Estado com Traços Neoliberais e a Visão Democrática e Popular para a Gestão Pública Brasileira**

Nesta sessão abordaremos as principais críticas apontadas pelos representantes do projeto Democrático e Popular, especialmente as levantadas por Araújo Filho (2002), sobre a reforma do Estado e da administração pública com características neoliberais e concepções gerencialista. A seguir, apresentaremos, embora de maneira sucinta, alguns elementos conceituais da proposta Democrática e Popular, como a democracia direta, o conceito de participação e dos processos decisórios coletivos. Por fim, apresentaremos os métodos e/ou ferramentas, que são tratados nesse trabalho, que vem sendo experimentadas pelo projeto Democrático e Popular na tentativa de implementar suas aspirações na gestão pública.

##### **1.4.1 Críticas a reforma do Estado fundamentado nas aspirações Neoliberais**

O projeto político Democrático e Popular entende que a proposta para a reforma do Estado e suas concepções gerencialistas não são suficientes para conformar uma nova dimensão ética-política para a gestão pública e aposta num modelo de gestão baseado nos princípios democráticos e participativos. Em outras palavras, esse projeto tem como elemento principal à participação cidadã como resposta a crise do Estado (ARAÚJO FILHO, 2002). Assim, veremos quais são as principais críticas levantadas por Araújo Filho (2002), que vem desenvolvendo estudos para sustentar a hipótese da participação como elemento central para a crise do Estado, em contraposição à reforma gerencialista fundamentada na corrente da *New Public Management*.

Em primeiro lugar, o autor critica a alternativa gerencialista como forma de suprir a insuficiência da democracia representativa – que segundo Araújo Filho (2002) representa um dos vetores da crise do Estado contemporâneo – ao optar pela transição de métodos do setor privado para o público sobre a idéia de personalizar em gerentes o



êxito da eficiência na gestão pública. Ou seja, a partir do princípio de que o gestor público detém o poder de orientar as políticas públicas e controlar os servidores, responsáveis pela execução dessas ações, nada melhor do que incorporar a esse o espírito empreendedorista e atribuir-lhe mais autonomia para que esse propicie maior agilidade à gestão pública ao ter o caráter de um gerente orientado por resultados, a forma das empresas privadas (ARAÚJO FILHO, 2002).

É exatamente relativo ao preceito da orientação por resultados que está associada à outra crítica do autor. Cabe esclarecer que essa crítica não se faz em razão à adoção desse mecanismo, mas pela preocupação da reforma gerencialista se deter apenas sobre os fins e não articular esses aos meios utilizados para implementar as políticas públicas. Logo, essa crítica da preocupação apenas com os fins nos remete a questão metodológica, que segundo Araújo Filho (2002) não são discutidas as mudanças nos métodos e nem tão pouco são apresentados os métodos a serem utilizados para implementar a proposta.

O autor também tece críticas em relação ao sistema de prestação de contas do gerencialismo, colocando que essa proposta ao depositar na figura do gerente o aumento da agilidade das ações públicas não confere um avanço nos mecanismos de transparência por não subordinar as ações do gestor público ao controle social e não vinculá-las aos servidores que a executam. Não obstante, o autor coloca que a crise de representatividade esta justamente na falta de legitimidade das ações dos governantes que foram eleitos democraticamente e, portanto, frente a essa crise de legitimidade a participação é o elemento principal para ampliar a transparência e garantir a eficiência da gestão pública (ARAÚJO FILHO, 2002).

A partir dessas críticas ao gerencialismo o projeto Democrático e Popular entende que a gestão pública não deve se relacionar apenas com os fins, mas também com os meios para determinar sua eficiência e que essa não depende apenas da figura do gerente para alcançá-la, mas principalmente do envolvimento da população nas decisões e dos servidores na implementação das políticas públicas (ARAÚJO FILHO, 2002).

O conflito entre a concepção Social Democrata e Democrática e Popular para a reforma do Estado, não ocorre apenas sobre as questões técnicas entre os modelos ou métodos, mas principalmente por questões ligadas aos direitos sociais. Por um lado, o projeto Social Democrata interpreta que a substituição de direitos pelo acesso a

benefícios transformados em mercadorias incorporará a eficiência na gestão pública. De outro lado, o Democrático e Popular busca a possibilidade de civilizar as forças do mercado pela cidadania ao estabelecer uma esfera democrática e eficaz no atendimento das demandas sociais (FORTES, 2001).

Assim, o projeto Democrático e Popular propõe o método da gestão democrática e participativa como alternativa a reforma do Estado, consecutivamente, da administração pública.

#### **1.4.2 Proposta Democrática e Popular: princípios e instrumentos da Gestão Democrática e Participativa**

A gestão democrática e participativa é um método que busca aprimorar o caráter democrático do Estado ao compartilhar as decisões e responsabilidades entre governo, servidores públicos e população. Assim, o método busca aperfeiçoar a eficiência da gestão pública ao ampliar a transparência por meio da subordinação da ação pública ao controle social e a sua vinculação aos servidores que a executam (ARAÚJO FILHO, 2002).

Como percebemos, a proposta desse método sugere algumas considerações em relação à democracia direta, ao conceito de participação e aos processos decisórios. Sem o intuito de estender a discussão acerca desses conceitos, utilizaremos alguns esclarecimentos sobre tais, apresentadas por Araújo Filho (2002).

Em relação à democracia direta, isto é, a participação da população na gestão pública, o autor elucida que essa não responde a dimensão executiva de funções de governo, por haver uma distância entre escolhas de objetivos e forma de alcançá-los e realizá-los. Logo, a democracia direta não significa a síntese da gestão pública, mas um momento dessa que se revela principalmente na execução dos projetos.

Quanto ao conceito de participação, este é ambíguo e impreciso, logo Araújo Filho sugere uma definição para o entendimento desse conceito dentro da proposta e o define assim: *“trata-se de uma categoria que expressa necessidade de interferência individual nos processos decisórios coletivos”*. Por sua vez, o processo decisório coletivo é definido pelo autor como *“o momento em que o indivíduo está junto com os demais para realizar, conjuntamente, algum propósito. Embora, ele não participe das regras introdutórias deste processo, cuja instituição é dada a priori ao indivíduo”*.

Assim, podemos entender o conceito de participação e a sua relação com o processo decisório e a democracia direta, sobre as proposições de Araújo Filho para a proposta Democrática e Popular, como o envolvimento do indivíduo em todo o processo decisório coletivo, ou seja, desde a elaboração da proposta, onde o indivíduo tem sua participação garantida, como também na implementação da proposta, que como vimos, define o momento da democracia direta, embora neste momento o indivíduo possa estar sendo representado por outro membro eleito de sua comunidade para tal fim.

Nessa direção, Bittar e Coelho (1994) complementam colocando que a proposta de um governo Democrático e Popular significa a implementação de um processo político de descentralização de poder e que essa política se materializa por meio dos canais de participação popular que tiveram suas experiências precursoras oriundas dos movimentos sociais, como é o caso dos conselhos populares.

O desenvolvimento dessas experiências proporcionou o surgimento de outros canais participativos, tendo destaque dentre esses mecanismos o orçamento participativo. Além do orçamento participativo, alguns governos democrático e popular vêm utilizando o planejamento estratégico público como forma de aumentar a eficácia nas administrações públicas.

Esses dois instrumentos tem sido experimentados principalmente em administrações públicas locais, embora esses também tenham sido aplicados em nível estadual. O planejamento estratégico público tem servido de instrumento e ferramenta de construção coletiva de identidade democrática no âmbito interno das organizações públicas (ARAÚJO FILHO, 2002) e o orçamento participativo como método de planejamento de democratização da peça orçamentária, no âmbito externo (DE TONI, 2001).

A partir da exposição dos princípios da alternativa do projeto político Democrático e Popular e de dois de seus principais instrumentos para a gestão pública, que fazem parte do objeto de pesquisa do presente trabalho, abordaremos na sessão seguinte alguns aspectos referente à reforma da administração pública local e a contextualização sobre uma perspectiva histórica que propicia a adoção e a experimentação do orçamento participativo e do planejamento estratégico público, salientado que maiores detalhes sobre esses mecanismo de planejamento serão tratados no capítulo dois.

### **1.5. Administração Pública Local no Brasil: alternativa Democrática e Popular**

A reforma da administração pública local dos países em desenvolvimento, pelo menos nos últimos vinte anos, tem tentado responder aos desafios decorrentes da crise fiscal e da globalização da economia através de políticas oriundas do projeto neoliberal, como: eliminação de funções governamentais; cortes em despesas com custeio e investimento; redução da folha de pessoal; privatização e desregulamentação e planejamento estratégico para cidades, voltado para a competição entre as mesmas e; descentralização (SOUZA, 1998).

O panorama político e econômico brasileiro compreende tanto as transformações decorrentes de uma nova ordem mundial, principalmente, na administração pública das esferas federal e estadual – desregulamentação-privatização, descentralização e, conseqüentemente, redução do funcionalismo para enxugar e reduzir o potencial do Estado – quanto às mudanças do padrão de acumulação. Logo a disputa hegemônica no Brasil se dá sobre esse cenário e ao redor, de forma geral, de dois projetos políticos. O projeto político da Social Democrata, com fortes traços do neoliberalismo pelo menos em relação à política econômica-financeira (FREY, 1996) e a reforma administrativa, e o do Democrático e Popular que no enfrentamento busca a transformação por meio da cultura democrática da cidadania e da ampliação dos direitos sociais (BITTAR e COLEHO, 1994; FREY, 1996). No entanto, ambos os projetos concordam com a superação do tradicional centralismo brasileiro e defendem a delegação de maiores competências administrativas e políticas nas esferas local e regional (FREY, 1996).

Em relação ao plano local, Souza (1998) coloca que as reformas administrativas com as características da então rotulada reforma de primeira geração, descrita no parágrafo anterior e na outra sessão, estão distantes da esfera local no Brasil, pelo menos frente às esferas federal e estadual, com exceção ao processo de descentralização político-administrativo. Segundo Souza (1998), as reformas administrativas dos governos locais brasileiros se aproximam mais da segunda geração de reformas que se caracteriza pela construção e reconstrução das capacidades administrativas e institucionais dos governos.

Quanto ao projeto do governo municipal Democrático e Popular, este supõe a intervenção do Estado tanto na economia quanto na política e entende que através da

esfera local e com elementos de ruptura da cultura política vigente na administração pública, o projeto pode contribuir para a reforma do Estado. Em outras palavras, o projeto tem a proposta de descentralizar o poder por meio da constituição de uma esfera pública democrática e politicamente ativa que articule formas institucionais da democracia representativa e formas diretas de representação da sociedade e assim inverter prioridades para atender as populações mais carentes, recuperar a qualidade dos serviços públicos e garantir o acesso aos serviços urbanos básicos (BITTAR e COELHO, 1994).

Essa proposta da vertente política Democrático e Popular materializa-se pelos canais de participação da sociedade com o Estado como o Orçamento Participativo, os Conselhos Municipais e o Fórum da Reforma Urbana, por esse último reconhecer a diversidade de atores na construção de uma esfera pública (BITTAR e COELHO, 1994). No entanto, para entendermos os princípios e diretrizes que orientam as mudanças da gestão pública local brasileira sobre as perspectivas do projeto Democrático e Popular teremos que nos reportar para a emergência dos movimentos sociais que apresenta uma ampla gama de lutas – ética política, cidadania, moradia e reforma urbana, reforma agrária, direitos humanos etc. – e que desempenharam um papel importante na resistência à ditadura militar e no processo de redemocratização, criando em alguns segmentos fatos políticos que atingiram repercussão em âmbito nacional (TEIXEIRA, 2001).

Desse modo, devido às diversas formas de luta dos movimentos da sociedade civil organizada, principalmente, após o final da década de 70, nos deteremos sobre um destes segmentos de luta, no caso sobre as questões urbanas, por quatro razões principais. Em primeiro, porque foi a partir das propostas da Reforma Urbana que há instituição da gestão democrática da cidade sobre os princípios do universalismo, redistributivismo e igualitarismo (SANTOS JR., 1995). Segundo, por concordar com Souza (1998) que *“O conceito de governo local no Brasil é associado ao de governo da cidade e ao de gestão urbana, devido às altas taxas de urbanização do país”*. O terceiro está relacionado com a crise do planejamento urbano tradicional e a alternativa proposta para a sua substituição, o Planejamento Estratégico de Cidades que tem tido grande ênfase na literatura especializada e que, no entanto, não tem nada a ver com o planejamento estratégico abordado neste trabalho. E, por fim, o quarto motivo que

decorre dos dois primeiros e que diz respeito ao objeto de estudo desta pesquisa: a Administração Municipal de Franca. Ou seja, o governo local de Franca tem como base o projeto político Democrático e Popular que tem grande parte de seus princípios e diretrizes derivados do processo da Reforma Urbana e, logo, se situa dentre uma das experiências em organismos públicos de dirigentes que emergem dos segmentos dos movimentos sociais.

Assim, apresentaremos dentro das possibilidades desta pesquisa: em primeiro, as características do processo de urbanização brasileira herdada do nacional-desenvolvimentismo e suas conseqüências, em especial, o debate sobre a crise do planejamento urbano tradicional que impulsiona a emergência dos movimentos sociais, notadamente, sobre questões que tangem o urbano. Consecutivamente, contextualizar a importância destes movimentos sociais no processo de redemocratização, que apesar desses serem derrotados em questões relevantes – reforma agrária, forma de sistema político ou direito à habitação – esses conseguiram fazer surgir espaços políticos participativos, como o orçamento participativo, os conselhos municipais e o Fórum da Reforma Urbana, que inspiraram a adoção de novos conceitos, princípios, instrumentos e métodos de gestão e planejamento na esfera local, gerando avanços na incorporação de instrumentos de participação cidadã nas decisões de interesse público. De tal modo, que poderemos identificar o objeto de pesquisa dentro deste cenário tão complexo e dinâmico.

Cabe destacar, que essa sessão, bem como esse capítulo, tem apenas o intuito de contextualizar as mudanças e o debate que acercam a administração pública. No segundo capítulo, veremos com mais detalhes os aspectos referentes ao planejamento no setor público, apresentando as características do Planejamento Estratégico de Cidades, do Planejamento Estratégico Público, com bases no Planejamento Estratégico Situacional, e do Orçamento Participativo.

### **1.5.1 O Processo de Urbanização no Brasil e o Nacional-Desenvolvimentismo**

O processo de urbanização no Brasil ocorre durante o século XX, porém ele foi intensificado a partir de 1950. Para se ter uma idéia das proporções que a urbanização brasileira atingiu a partir desta data, basta recorrer à porcentagem da população urbana em 1940, que era de 26,3% e em 2000 ela chega a 81,2% (MARICATO, 2001).

Esse processo de intensificação da urbanização brasileira sucede o período de implementação do modelo do Nacional-Desenvolvimentismo (1945-80) que tinha como principais eixos a industrialização e a própria urbanização para implementar o projeto de substituição das importações por meio do desenvolvimento da indústria nacional (DANIEL, 1994; FREY, 1996). Assim, o processo de urbanização foi influenciado pelo desenvolvimentismo, pois o Estado passa a investir em infra-estrutura e, consecutivamente, na construção de cidades para preparar as condições necessárias para a formação da indústria no país, isso traz como consequência uma urbanização marcada por uma industrialização com baixos salários e acesso restrito a moradia e aos equipamentos urbanos (RIBEIRO, 1994 e MARICATO, 2001).

A herança do desenvolvimentismo no urbano se deve as bases que esse mesmo modelo se constituiu. Essas bases se sustentaram sobre uma forma de organização do trabalho junto às concepções tayloristas, porém com uma certa ausência do compromisso de distribuir por igual os ganhos com o aumento de produtividade, porque em parte o excedente econômico serviu para potencializar a acumulação de capital e concentrar renda, por outra parte foi apropriada pelo Estado que o redirecionou para a reprodução do capital por meio do setor produtivo estatal e do sistema de subsídios e apenas uma pequena parcela foi destinada ao processo de reprodução da força de trabalho, que acentuou as desigualdades sociais no ambiente urbano (DANIEL, 1994).

Portanto, as características da forma urbana que conhecemos hoje é um produto e uma consequência da herança do desenvolvimentismo, que para engendrar a indústria brasileira buscou a mão-de-obra no campo, produziu a divisão interurbana do trabalho e assentou os trabalhadores às margens ou na periferia da cidade, oferecendo a uns poucos e negando a maioria o direito a cidade ou à parte de seus componentes (DANIEL, 1994; RIBEIRO, 1994).

### **1.5.2 A Crise do Planejamento Urbano no Brasil, o Movimento para a Reforma Urbana e a Gestão Democrática da Cidade**

Com a intenção de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades foi institucionalizado no final de 60 e início de 70 o planejamento urbano nas administrações municipais brasileiras sobre o contexto de explosão do processo de urbanização. Porém, como sabemos a técnica do planejamento urbano não foi

suficiente para conter o crescimento acelerado e desordenado das cidades brasileiras que resultam do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, como vimos no item anterior. Desse modo, veremos aqui: Quais as principais concepções e procedimentos, em linhas gerais, que levaram ao fracasso do planejamento urbano no Brasil? E qual a relação entre a sua crise e o movimento para a Reforma Urbana? Bem, como as decorrências dos movimentos sociais na gestão pública. No intuito de não se estender, utilizaremos um trabalho realizado por Rolnik et al., (2001) que trata da questão da crise do planejamento urbano e do movimento da Reforma Urbana<sup>1</sup>.

O planejamento urbano vigente na época tinha como concepção a idealização de um projeto de cidade do futuro que seria executada através do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado que, por sua vez, era orientado principalmente pelos princípios do zoneamento, o qual previa a divisão territorial urbana, e onde se aplicavam parâmetros de uso e ocupação do solo para controlar os agentes privados. Além disso, a execução do plano previa investimentos em transportes, sistema viário, infra-estrutura e equipamentos públicos para adequar as cidades ao seu ideal (Rolnik et al., 2001).

A partir desta breve caracterização do planejamento urbano, Rolnik et al. (2001) faz algumas considerações a respeito da concepção e dos procedimentos que contribuíram para o fracasso do planejamento urbano.

A adoção de padrões urbanísticos exigentes e de difícil compreensão somados a alta complexidade dos planos fazem com que a legislação urbanística tenha uma visão tecnocrática, já que a lei tem apenas a função de estabelecer padrões de qualidade e ignora os conflitos entre os agentes públicos e privados, as desigualdades das condições de renda e a sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos.

Além dessa visão tecnocrática que limita o planejamento, esse foi produzido “dentro dos gabinetes” em razão do momento que o país vivia, onde o poder legislativo e a sociedade civil estavam suprimidos pelo regime militar.

Assim, esse conjunto de concepções (visão tecnocrática) e procedimentos (plano restrito ao gabinete) acaba isolando o planejamento e o separando da esfera de gestão. Isso, por sua vez, acaba gerando uma desconexão que resultam nas cidades que temos hoje, onde de um lado se tem parte de uma cidade que se enquadra nos moldes dos

---

<sup>1</sup> Para entender mais sobre a crise do planejamento urbano modernista (âmbito internacional e nacional), ver MARICATO, 2000.



parâmetros urbanísticos e de outro a maior parte que se situa entre o legal e o ilegal. Porque, essa maior parte foi objeto dos interesses econômicos e corporativistas locais em detrimento do isolamento do planejamento e de sua separação com a gestão (Rolnik et al., 2001).

A ineficiência dos planos diretores elaborados e “implementados” sobre a ótica tecnicista na década de 70 começa a ser questionada no final dessa através da emergência dos movimentos sociais urbanos – formados por setores da Igreja Católica de tendências progressistas, setores não-governamentais e técnicos de assessoria dos movimentos sociais urbanos e por lideranças desse – que culmina, mais tarde, na criação do Fórum da Reforma Urbana (MARICATO, 2000) que introduz na agenda nacional o debate sobre o tema da Reforma Urbana que tem como princípios o universalismo, o redistributivismo e a democratização do Estado (SANTOS JR., 1995).

Tal movimento é um dos responsáveis pela introdução dos artigos 182 e 183, na Constituição Federal de 1988, que estabelecem as diretrizes da política urbana (MARICATO, 2000; ROLNIK et al. (2001) e, mais recentemente, o movimento tem sua “grande vitória” com a promulgação da Lei 10.257 de 2001 que se autodenomina de Estatuto da Cidade e que vem regulamentar tais artigos (art. 182 e 183).

Se, por um lado, os movimentos sociais, em especial o da Reforma Urbana, são os responsáveis pelo desenvolvimento de instrumentos – órgãos colegiados de política urbana, debates e audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos – que constituem a gestão democrática da cidade sobre os princípios da função social da propriedade e da participação popular, por outro, essa mesma sociedade civil organizada foi derrotada em outras questões relevantes como a reforma agrária e a forma do sistema político.

Entretanto, os segmentos que emergem dos movimentos sociais passam a se confrontar, a partir da mesma década de 80, com o desafio de assumir funções executivas com base nos princípios da participação popular, inversão de prioridades e da defesa da democracia como espaço de criação de direitos. Como decorrência da conquista de espaço político pelos setores democráticos e populares, um conjunto de experiências vem sendo desenvolvidas no âmbito da gestão pública (FORTES, 2001).

Tais experiências têm adotado práticas de gestão voltadas à participação popular ou ao planejamento de governo que tem demandado alterações relativas ao modelo de

gestão (DANIEL, 1999). Dentre estas iniciativas de gestão pública, tem se destacado um dos principais canais de participação: o orçamento participativo e a adoção do planejamento estratégico público – com bases no Planejamento Estratégico Situacional. Alguns autores, como Daniel (1994), De Toni (2001), Fortes (2001) Araújo Filho (2002), Ferreira et al (2002) dentre outros, têm destacado a importância da relação destes dois instrumentos na democratização do sistema de planejamento municipal. É a partir deste contexto que se insere o objeto de nossa pesquisa: a administração municipal de Franca, que desde a eleição do Prefeito Gilmar Dominici – Partido dos Trabalhadores – em 1996, vem utilizado esses dois instrumentos, embora em momentos distintos, para inverter prioridades, garantir a participação da população no processo decisório e atender as camadas sociais menos favorecidas.

### **1.5.3 Objeto de Pesquisa: o Processo de Implementação do Planejamento Estratégico e os Impactos sobre as Demandas do Orçamento Participativo – a Experiência da Administração Municipal de Franca-SP – Gestão 1997-2002 – em dois mandatos consecutivos**

O Prefeito Gilmar Dominici – Partido dos Trabalhadores – foi eleito no ano de 1996 no município de Franca com a proposta de governar sobre as bases dos princípios da gestão democrática da cidade: fortalecimento da democracia, participação dos cidadãos na política, defesa e expansão dos direitos de cidadania e inversão de prioridades.

Dentre as diretrizes contidas no Programa de Governo do Prefeito, destaca-se o orçamento participativo como principal instrumento de planejamento político-administrativo previsto para a participação popular na gestão, com o intuito de combater a cultura política presente, de uma maneira em geral, na administração pública brasileira: o clientelismo e o fisiologismo.

Com a reeleição do Prefeito Gilmar Dominici nas eleições de 2000, o Programa de Governo recebeu novas diretrizes com a intenção de modernizar a gestão pública municipal. Dentre as estas se destaca o princípio de realizar a gestão de forma integrada e a definição do uso do planejamento estratégico – base metodológica no Planejamento Estratégico Situacional – como instrumento de gestão para efetivas as decisões do governo.

A partir destas inovações, o orçamento participativo no segundo mandato (2001-2002) possibilitou uma maior clareza em relação aos investimentos definidos pela população tendo de fato a maior parte dos recursos alocados sobre os projetos priorizados. Além disso, houve um aumento significativo no cumprimento das demandas do orçamento participativo em relação ao primeiro mandato.

Assim, o objetivo principal desta pesquisa é analisar as mudanças que ocorreram na Administração Municipal de Franca-SP com a implementação do planejamento estratégico em relação ao processo do orçamento participativo, tendo como categorias de análise a estrutura administrativa, o processo de decisão e o conteúdo material dos projetos do orçamento participativo.

No capítulo seguinte, abordaremos com maior ênfase os aspectos referentes ao planejamento no setor público e a relação destes dois instrumentos de gestão pública: o orçamento participativo e o planejamento estratégico que vem sendo experimentados por diversas administrações municipais, principalmente, por aquelas inspiradas pelo projeto político Democrático e Popular.

## **CAPÍTULO 2**

### **A RELAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

As experiências em gestão pública, especialmente em administrações locais que se orientam por meio do projeto político Democrático e Popular, têm destacado o uso de dois instrumentos de planejamento e, mais recentemente, a relação entre eles. Tais instrumentos têm sido difundidos com os nomes de orçamento participativo e planejamento estratégico. Embora, o primeiro seja reconhecido em nível nacional e também já tenha sido adotado por diversos partidos políticos e organizações da sociedade civil, o segundo ainda necessita de maiores estudos e sistematização sobre suas experiências. Além disso, o uso do termo genérico “planejamento estratégico” tem gerado uma certa confusão no debate acerca da utilização desses instrumentos na administração pública.

Tais discussões ou confusões se dão por diversos fatores que não serão discutidos aqui, em razão de não se tratar do objetivo desta pesquisa, mas certamente um dos fatores está, no mínimo, relacionado com a grande ênfase que a literatura tem dado ao método conhecido por Planejamento Estratégico de Cidades (PEC). No sentido de esclarecer e de melhor precisar o uso do planejamento estratégico que vem sendo aplicado em algumas gestões com os princípios Democráticos e Populares este capítulo apresenta, em primeiro lugar, uma contextualização sobre a origem e a translação do planejamento para o setor público.

Seqüencialmente, apresenta alguns pressupostos e características do PEC e as principais críticas levantadas sobre esse método para depois apresentar os pressupostos, conceitos e instrumentos do método de planejamento estratégico (com bases no Planejamento Estratégico Situacional – PES) proposto neste trabalho e que vem sendo experimentado em gestões Democráticas e Participativas, com o intuito de fornecer maiores subsídios para o leitor identificar tais diferenças entre os dois movimentos que inspiram a utilização dos distintos métodos. Além da apresentação de algumas características do PES, este capítulo também aborda a aplicação deste método no Brasil

e as derivações decorrentes de outros métodos de planejamento estratégico em função da aplicação do PES.

Na segunda parte deste capítulo, será apresentada uma revisão da literatura sobre o Orçamento Participativo (OP), onde se procura situar o desenvolvimento do OP no Brasil e a definição da acepção deste método de planejamento. Não obstante, a revisão traz os principais pontos identificados sobre as limitações e potencialidades do OP.

Por fim, este capítulo apresenta a proposta desta pesquisa, ou seja, estudos críticos sobre a relação do planejamento estratégico e do orçamento participativo como forma de potencializar a democratização e a participação popular nas gestões públicas.

## **2.1. Planejamento Estratégico – Dos militares ao âmbito empresarial e público**

A palavra estratégia tem origem na Grécia, e no âmbito militar pode definir-se como a arte de conduzir um exército na presença de um inimigo e dirigir as operações para obter o objetivo desejado (GÜELL, 1997). Ou, ainda, um conjunto de manobras para obter vantagens sobre o inimigo em combate. Diferenciando-se do conceito de tática que se refere às ações específicas limitadas (LOPES, 1998).

No entanto, PROENÇA JR. et al. (1999, P. 56) coloca que *“o termo estratégia é um produto do final do século XVIII e início do século XIX. Até então, utilizava-se Arte da Guerra. O grego antigo e o latim não tinham um termo equivalente; os derivados de strategos (general) – tais como strategikon – referiam-se ao aprendizado da arte da guerra ou seus ardis (strategema) e não à gestão da guerra”*.

PROENÇA JR. et al. (1999, P. 60) complementa ao colocar que o francês Jomini é um dos primeiros a identificar o termo estratégia, distinguindo-o da grande tática e da tática. Desse modo, Jomini definiu estratégia como *“o processo de concentração da força em relação à totalidade dos meios da força disponíveis na região e depois no ponto decisivo”*.

Neste mesmo período, fim do século XVIII e início do XIX, Clausewitz um dos ícones do estudo de estratégia, definiu estratégia com maior precisão, profundidade e economia de palavras: *“... a tática ensina a usar as forças armadas nas batalhas, e a estratégia é a utilização das batalhas para alcançar o objetivo da guerra”* (CLAUSEWITZ, 1972 por MATUS, 1997, P. 33).

As definições de Jomini e Clausewitz evidenciam que neste período das guerras napoleônicas e dos movimentos revolucionários se dão as origens do desenvolvimento da estratégia moderna, onde seus princípios passam a inspirar as guerras mundiais do século XX (PROENÇA JR. 1999).

A partir deste contexto, a Segunda Guerra é o marco para a ampliação do emprego de planos estratégicos militares. Porém, agora, associados ao desenvolvimento da pesquisa operacional, teoria dos jogos e análise de sistemas. Essa nova visão (utilização de modelos matemáticos de análise de sistemas) permite outros usos da ação estratégica, isto é, além da sua contribuição para o comando e a distribuição de forças, sua aplicação passa a ser, também, em relação à otimização de quaisquer tipos de estoques e uso de serviços auxiliares (LOPES, 1998).

Essa evolução do planejamento estratégico, ao longo da Segunda Guerra Mundial, promove a translação desses fundamentos para o âmbito empresarial e dos governos dos países capitalistas, sendo que, ambos buscam maior eficiência com menores custos e mais resultados com os recursos disponíveis (FALEIROS, 1998).

O planejamento como instrumento de política econômica é relativamente recente e foi adotado primeiramente pela União Soviética, porque o sistema socialista não dispunha das leis de mercado para alocar os preços nos bens finais, logo essa função de alocação de preços era exercida por um órgão central de planejamento. A União Soviética era o único país a utilizar o planejamento de forma sistêmica antes da Segunda Guerra Mundial, tendo elaborado seu primeiro plano quinquenal em 1929 (MINDLIN, 2001).

A década de 30 e início da década de 40 do século passado são marcadas pelo desenvolvimento dos fundamentos da gestão empresarial moderna, tendo como seus principais representantes Frederick Taylor, Henri Ford e Max Weber. Esses fundamentos dizem respeito a um melhor controle sobre a gestão das grandes empresas, assim, surgem as primeiras distinções entre responsabilidades estratégicas (fixação de objetivos) e táticas (meios para alcançá-los), (GÜELL, 1997). Esse período sofre grande influência das linhas de pensamento conhecidas como Taylorismo e Fordismo. Sobre a égide da organização científica do trabalho Taylor e Fayol consolidam a separação entre decisão e execução fundamentando o planejamento sistemático do

processo de trabalho. Esse conjunto acaba modificando o processo de produção fragmentada para a produção em série (FALEIROS, 1998).

Associado a esses fundamentos e a incapacidade do jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, de alcançar aos resultados esperados pela sociedade é que o planejamento ganha espaço nos países capitalistas para atingir certos objetivos econômicos e sociais. Diante desse quadro, o planejamento governamental se faz necessário, não para substituir o sistema de preços, como nos países socialistas, mas para corrigir distorções na alocação dos recursos e, assim, promover o desenvolvimento econômico (MINDLIN, 2001).

A década de 50 traz o desenvolvimento do planejamento em longo prazo nas empresas. A suposição de que as tendências do passado continuam no futuro, faz com que haja a projeção do futuro por meio de experiências do passado em relação as variáveis vendas, custos e tecnologia. Assim, as empresas passam a realizar projeções de cinco ou dez anos, conforme o contexto considerado, para prever o seu crescimento (GÜELL, 1997).

No âmbito do setor público, os Estados Unidos implantou em 1960 no Departamento de Defesa o Plano-Programa-Orçamento para resolver o problema de afetação de recursos no plano, influenciados pelo desenvolvimento científico e da informação. A ONU publica desde de 1952 o *World Social Situation*, processo que iniciou a construção de indicadores sociais ou da informação para o planejamento (FALEIROS, 1998).

A Segunda Guerra também abre caminhos para a expansão capitalista e a integração multinacional de empresas que promove a competição entre essas. Nesse contexto as empresas vêm à necessidade de novos instrumentos de planejamento para enfrentar os seus concorrentes. Desse modo, no final da década de 50, surge na Escola de Negócios de Havard uma nova linha de pensamento que enfatiza o planejamento estratégico corporativo (GÜELL, 1997; LOPES, 1998).

Esse novo enfoque passa a realizar projeções para compreender profundamente o entorno do mercado. O resultado desta reflexão sobre as condições existentes e sobre a capacidade de antecipar lucros acaba implicando nas estratégias de direção da empresa. Esta corrente de pensamento tem uma boa aceitação pelos empresários e acaba marcando a década de 60, como um período de estabilidade e de fortes taxas de

crescimento para as empresas privadas. Todavia, a recessão econômica devido à crise do petróleo em 1973, acaba resultando nos primeiros fracassos desse pensamento para as organizações que planejaram perspectivas de crescimento ilimitado e se complicaram na obtenção de recursos financeiros (GÜELL, 1997).

A crise dos anos 70 é marcada por um período paradigmático. Sobre a égide da globalização e o questionamento do modelo fordista há o incentivo da busca por novas formas de acumulação de capital que acentua a competição internacional e provoca diversas mudanças nas condições e formas de produção que são orientadas pela concepção da Qualidade Total. Dentre as diversas mudanças que ocorreram se destacam as fusões das empresas, os deslocamentos da produção, a flexibilização da economia, o predomínio do capital financeiro, a tercerização, o avanço das redes de comunicação (satélites) e o desenvolvimento tecnológico (uso da informática e robótica) que acaba culminando no extermínio de diversos postos de trabalho (FALEIROS, 1998).

Contudo o processo de reestruturação e reengenharia das empresas na década de 80, sobre as orientações da Qualidade Total, passa a receber críticas. E como resposta a esses problemas surge uma nova corrente de pensamento para suprir os problemas gerados no período de transição (FALEIROS, 1998). Essa nova corrente propõe a implementação da Gestão Estratégica que é vista como uma forma de atribuir maior flexibilidade e agilidade ao planejamento estratégico, de modo que esse possa antecipar respostas à organização por meio de sistemas de informação atualizados e de análises continuadas para que as estratégias organizacionais não sejam afetadas por fatores internos ou externos (GÜELL, 1997).

Os anos noventa são caracterizados por fortes ajustes de gastos e uma drástica reestruturação das empresas, que faz ressurgir o renascimento dos princípios estratégicos. Nesta conjuntura, é desenvolvido o planejamento estratégico criativo e participativo que busca estratégias que transformem, radicalmente, os enfoques do negócio e incentivem a participação de todos os segmentos da empresa para a elaboração da estratégia corporativa (GÜELL, 1997).

Por meio desta pequena digressão expressou-se a translação do planejamento estratégico do âmbito militar para o setor privado, identificando o desenvolvimento do planejamento estratégico corporativo, como também a localização na dimensão



temporal e os pressupostos para a adoção do planejamento no setor público durante o século XX.

Contudo, é no final desse século que as influências do planejamento estratégico empresarial se vertem para a esfera municipal de governo e inspira uma nova proposta para substituir o planejamento urbano tradicional. Esta influência sobre o modelo foi tão intensa que este foi amplamente divulgado como Planejamento Estratégico de Cidades.

A seguir será abordada a translação do planejamento estratégico para o âmbito do setor público municipal, mas precisamente para a área do planejamento urbano, bem como a sua definição, as características e as controvérsias geradas por causa da aplicação deste modelo. Optamos por apresentar essa seqüência em razão de dois motivos principais. O primeiro tem o sentido de complementar o item 1.5.2 que trata da crise do planejamento urbano no Brasil, abordando, agora, a discussão em nível internacional sobre a ótica dos defensores do Planejamento Estratégico de Cidades.

O segundo motivo decorre da grande ênfase que a literatura tem dado ao Planejamento Estratégico de Cidades e que tem provocado uma confusão acerca dos métodos de planejamento estratégico aplicados no setor público, como o Planejamento Estratégico Situacional. No entanto, o trabalho não apresentará uma análise comparativa entre os dois métodos, em função de não caber aos objetivos desta pesquisa. Assim, procuramos apresentar algumas características de ambos os métodos, acreditando que isso já seja o suficiente para distingui-las.

## **2.2. Pressupostos e Enfoques para a Adoção do Modelo de Planejamento Estratégico de Cidades**

Nos últimos anos, o conceito de planejamento estratégico aplicado em cidades tem tido enfoque nos estudos e experiências sobre planejamento estratégico como instrumento de planejamento e gestão em contraposição ao planejamento urbano tradicional que apresenta características tecnocrática, centralizadora e autoritária.

O conceito de planejamento estratégico foi extraído da prática militar e começa a ser utilizado como instrumento analítico e decisório, no mundo das empresas a partir da segunda metade do século XX; posteriormente seu uso se estendeu à gestão pública e

atualmente se aplica também ao campo do planejamento e gestão urbana (GÜELL, 1997).

A primeira aplicação do planejamento estratégico de cidades aconteceu em 1982 na cidade de São Francisco. A partir desta data, segundo LOPES (1998), o planejamento estratégico passou a ser intensamente utilizado no setor público em todas as partes do mundo. A aplicação dos planos se estendeu por todo o Estados Unidos tendo destaque às cidades de Nova Iorque, Chicago, Detroit, Miami, Memphis, Dalas e Cleveland; chegando ao Canadá nas cidades de Toronto e Montreal.

Na Europa, a pioneira foi à cidade de Barcelona que utilizou o planejamento estratégico de cidades para a celebração dos Jogos Olímpicos de 1992. Outras cidades do continente Europeu também adotaram a concepção, dentre elas podemos citar: Berlim, Frankfurt, Bilbao, Madrid, Valença, Lisboa etc.

Quanto a América Latina, a pioneira foi a cidade do Rio de Janeiro. Dentre outras estão Rosário, Mendoza, Buenos Aires, Medellín, Calle, Recife, Fortaleza, Juiz de Fora, Santo André, Londrina etc (LOPES, 1998).

A translação do planejamento estratégico para o âmbito do desenvolvimento urbano pode ser explicada por uma série de fenômenos significativos, decorrentes da globalização da economia, que obrigam a modificar o *status quo* do planejamento urbano. Segundo, (Güell 1997) o uso do planejamento estratégico na planificação acontece pelas seguintes razões:

1. O dinamismo do entorno, o reflexo dos câmbios econômicos, as turbulências geopolíticas, as incessantes transformações tecnológicas e as modificações nas atitudes sócio-culturais tem exercido uma intensa pressão sobre os instrumentos tradicionais de planejamento urbano exigindo respostas adequadas à nova situação;
2. Os diversos agentes sociais e econômicos, que tradicionalmente atuam na cidade, passam a solicitar, com insistência, o cumprimento de uma série de requerimentos de competitividade e habilidade como condição para sua permanência na área urbana determinada, no qual obriga os gestores públicos a considerar as exigências destes agentes e a contar com eles nos momentos de tomada de decisão;

3. A integração dos estados-nações em blocos continentais e a abertura dos mercados comerciais em nível global têm dado lugar a uma rivalidade entre cidades para captar investimentos, postos de trabalho, visitantes e ajuda pública. Esta competição tem exigido dos planejadores e gestores urbanos uma grande capacidade de antecipação, em sua defesa, de reação ante as atuações estratégicas de seus competidores mais diretos.
4. A complexidade e a inter-relação dos problemas que afrontam as cidades modernas fazem com que estas passem a utilizar enfoques multidisciplinares e inter-setoriais que superem as limitações dos planos setoriais tradicionais.

A partir deste enunciado de fenômenos o autor manifesta as limitações dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano frente aos novos desafios que os gestores urbanos tem que se adequar, como a maior participação de atores sociais, políticos e econômicos nas tomadas de decisão, a competição entre cidades e a complexidade dos problemas contidos nas cidades. De tal modo, que são colocados novos enfoques de análise sobre metodologias e instrumentos de planejamento que enfatizam os seguintes aspectos (ver Tabela 2.1):

**Tabela 2.1 – Evolução do Planejamento Urbano.**

<b>ENFOQUE TRADICIONAL</b>	<b>ENFOQUE EMERGENTE</b>
Predomínio do Produto	Predomínio do Processo
Setorial	Integrado e Coordenado
Normativo	Estratégico
Orientado por Objetivos	Orientado por Custo-Benefício
Orientado pela Oferta Urbana	Orientado pela Demanda Urbana
Participação Aberta	Participação Focalizada

(Fonte: GÜELL, 1997)

- **Predomínio do Processo:** o planejamento tradicional separa o plano da execução e estabelece um caminho sistêmico para a gestão da cidade. O enfoque emergente procura ter o plano como um processo facilitador da gestão urbanística e não o plano como um produto final ou acabado.
- **Enfoque Integrado e Coordenado:** o planejamento setorial das cidades tem impedido a obtenção de uma visão global de seus problemas e da formação de um modelo integrado para o seu desenvolvimento futuro. O enfoque emergente procura integrar o planejamento setorial e ter uma coordenação horizontal e vertical entre os diversos níveis territoriais-administrativos do planejamento.

- **Enfoque Estratégico:** o planejamento normativo e centralizado, próprio dos anos sessenta e setenta, tem entrado em crise devido ao questionamento do urbanismo tecnocrata; a tendência atual se orienta nos conceitos e técnicas baseadas na reflexão e gestão estratégica.
- **Orientação por custo-benefício:** frente ao enfoque tradicional onde o plano se limita a fixação de objetivos, no enfoque atual tenta se estabelecer critérios de custo-benefício, que avaliem e priorizem suas determinações.
- **Orientação pela Demanda:** no passado, os planos eram realizados sobre as proposições de satisfazer as exigências dos elementos da oferta urbana (pavimentação, infra-estrutura, equipamentos, etc); no momento atual se detecta uma crescente consideração das demandas urbanas (cidadãos, empresas, visitantes, etc).
- **Participação Focalizada:** o complexo interesse dos atores envolvidos no desenvolvimento sócio-econômico de uma cidade tem conduzido a segmentar e focalizar o processo participativo, frente às fórmulas mais abertas experimentadas nos planos dos anos sessenta e setenta.

Com base nestes pressuposto o planejamento estratégico tem como proposta para o enfrentamento dos problemas referente às cidades uma reestruturação física, econômica e social por meio de uma política com objetivos estratégicos setoriais que dêem sustento ao programa global e estimule o conjunto da sociedade para alcançar um horizonte comum e definido (GÜELL, 1997).

Para LOPES (1998) o planejamento estratégico de cidades desenvolveu-se face a necessidade de compatibilizar os desafios gerados pela nova estruturação da sociedade urbana, em um mundo globalizado, criando novas demandas e aspirações, com a administração do espaço local.

Com o intuito de contemplar as colocações e discussões, citadas até o momento, o planejamento estratégico de cidades surge como alternativa as limitações das metodologias e instrumentos de planejamento urbano tradicionais. Para maior entendimento de sua proposta, apresentaremos a seguir, a definição e algumas características do planejamento estratégico de cidades.

### **2.2.1 Definição e Características do Planejamento Estratégico de Cidades**

O planejamento estratégico é definido por GÜELL (1997, P. 54) “*como uma forma sistêmica de manejar os recursos e de criar um melhor futuro possível para a cidade. Mas especificamente, o planejamento estratégico é um processo criativo que tem como base uma atuação integrada em longo prazo, que estabelece um sistema contínuo de tomada de decisão que comporta risco, identifica cursos de ações específicas, formula indicadores de seguimento sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos ao longo de todo o processo*”.

Uma vez definido o conceito de planejamento estratégico de cidades e como grande parte de seus conceitos procedem do planejamento empresarial convém discutir suas principais características por meio de um paralelo entre cidade e empresa e as distinções entre as duas.

A Tabela 2.2 apresenta um paralelo entre a cidade e a empresa através dos seguintes aspectos: propriedade, direção, produtos, clientes e competidores. Nota-se que considerando estes aspectos a cidade é adequada às características existentes numa empresa. A partir disso, as cidades passam a ter as mesmas necessidades de se organizar como uma empresa.

**Tabela 2.2 – Paralelismo entre empresa e cidade.**

<b>ASPECTOS</b>	<b>EMPRESA</b>	<b>CIDADE</b>
<b>Propriedade</b>	Acionistas	Cidadãos e Empresas
<b>Alta Direção</b>	Conselho Administrativo	Dirigentes (Prefeitos, Secretários e Coordenadores)
<b>Produtos</b>	Manufaturas e Serviços	Serviços, Atrativos e Postos de Trabalho
<b>Clientes</b>	Consumidores	Cidade, Investidores e Visitantes
<b>Competidores</b>	Outras Empresas	Outras Cidades

(Adaptação: GÜELL, 1997).

Apoiado neste pressuposto de que as cidades passam a ter as necessidades das empresas em decorrência dos novos desafios que a globalização empoe, GÜELL (1997) discorre as principais características do planejamento estratégico de cidades e as críticas ao planejamento urbano tradicional:

- **Visão em longo prazo:** a decisão estratégica implica na modificação dos rumos da sociedade que resulta em consumo de tempo e recursos. Assim, o planejamento estratégico tem que ser um projeto comum de

toda a sociedade, uma vez que seus resultados podem demorar décadas para serem alcançados.

- **Consideração do entorno:** o planejamento estratégico auxilia a comunidade a identificar suas vantagens e desvantagens em relação ao entorno exterior.
- **Identificação da vantagem competitiva:** o planejamento estratégico trata de melhorar a posição competitiva de uma cidade, tomando medidas para melhorar seus pontos fortes e amenizando os pontos fracos;
- **Visão integrada da realidade urbana:** ao contrário do planejamento urbano tradicional que se fundamenta em localizar usos do solo e planejar infra-estruturas urbanas, o objetivo do planejamento estratégico é alcançar uma maior competitividade econômica e uma melhor qualidade de vida, isto é, o planejamento estratégico não visa apenas a dimensão física do território, mas também, contempla a dimensão socioeconômica e política para amenizar as contradições existentes na sociedade;
- **Flexibilidade na decisão:** os planos urbanísticos tradicionais estão desenhados sobre requisitos legais relacionados com o uso do solo e a gestão do crescimento, isto gera uma rigidez que dificulta o processo político que necessita de flexibilidade para enfrentar os diversos problemas. O planejamento estratégico pode dispor de uma ponte entre os requerimentos legais relativamente rígidos e as decisões políticas que demandam flexibilidade;
- **Concentração em temas críticos:** a planificação estratégica se centra em temas críticos, oportunidades e problemas. Isso ajuda a tomada de decisão, pois os problemas mais importantes passam a ter prioridade sobre aqueles que tem um impacto temporal;
- **Orienta a ação:** o planejamento estratégico está orientado para a ação; persegue desde o primeiro momento assegurar a viabilidade e identificar recursos para a execução e envolver os responsáveis a tomar decisões; o planejamento tradicional define suas ações por meio de uma descrição

idealizada sem estudar a viabilidade do plano, isso acaba tornando a ação irrealizável no futuro;

- **Fomento e coordenação da participação de todos os agentes sociais:** enquanto o planejamento urbano tradicional confina sua agenda há alguns agentes do governo e da iniciativa privada. O planejamento estratégico requer a participação de todos os agentes sociais e econômicos da comunidade urbana;
- **Modernidade administrativa:** a planificação estratégica exige uma nova cultura administrativa, tanto de políticos como dos técnicos representado por um alto grau de motivação e coalizão.

A sistematização destas características do planejamento estratégico de cidades permite identificar os seguintes pontos referentes a este modelo:

1. visão global e intersetorial do sistema urbano em longo prazo;
2. identifica tendências e antecipa oportunidades;
3. formula objetivos prioritários e concentra recursos limitados em temas críticos;
4. estimula dialogo e debate interno;
5. gera consenso e compromisso comunitário para ação;
6. fortalece o tecido social e favorece a mobilização social;
7. promove a coordenação entre Administrações;
8. implica a iniciativa privada;
9. amplia a perspectiva política e social.

Apesar das diferenças entre as duas metodologias de planejamento, o planejamento estratégico de cidades tem como finalidade complementar e não suplantar o planejamento urbano tradicional. A aplicação conjunta das duas abordagens pode proporcionar melhores condições para os governantes em conjunto com a comunidade de enfrentar os novos desafios e problemas que a conjuntura atual coloca (GÜELL, 1997; LOPES, 1998).

Para concluir esta parte, referente às características e abordagens do planejamento estratégico de cidades, serão descritas a seguir as principais diferenças do planejamento estratégico de cidades e do empresarial, segundo seus representantes.

Os instrumentos de gestão do setor privado não podem transladar mecanicamente para o setor público, já que este apresenta particularidades específicas como: 1. Definição da Missão: as empresas conseguem definir sua missão em uma ou duas linhas, já as cidades, devido a sua complexidade, tem maior dificuldade em defini-la; 2. Nível de Consenso: o plano em uma empresa está fortemente controlado por um grupo, no caso das cidades, a elaboração de um plano para uma comunidade envolve centenas de pessoas; 3. Nível de Exposição Pública: no meio empresarial os meios de comunicação não estão presentes nas tomadas de decisão, ao contrário do setor público, onde os meios acompanham desde o início do processo; 4. Alcance do Plano: em uma empresa o alcance do plano é fácil de se estabelecer; nas cidades os limites geográficos do plano estão sujeitos a múltiplas considerações; 5. Avaliação de Alternativas: o setor privado se utiliza de indicadores puramente objetivos e quantitativos; no setor público os indicadores são fundamentalmente subjetivos e qualitativos; 6. Grau de Complexidade: uma cidade é um organismo muito complexo com um componente inercial muito forte, razão pela qual necessita de mais tempo para alterar seu rumo; 7. Disponibilidade de Recursos: frente a flexibilidade existente na empresa para assegurar recursos, o setor público está submetido a uma grande rigidez (GÜELL,1997).

Apesar dos autores apresentarem as inúmeras vantagens que a implementação do planejamento estratégico de cidades proporciona, há diversas críticas de outros autores sobre as contradições conceituais propostas na metodologia. Essas críticas serão apresentadas a seguir.

### **2.2.2 As Controvérsias ao Planejamento Estratégico de Cidades**

O modelo de planejamento urbano, denominado de planejamento estratégico de cidades, colocado para suprir as deficiências do modelo tradicional (tecnocrático, centralizado e autoritário) é oriundo do planejamento empresarial. Seus conceitos e técnicas foram originalmente sistematizados na Harvard Business School, com o propósito, segundo seus autores, que sua adoção pelos gestores municipais é



imprescindível, pois as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.

O modelo foi difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e por consultores catalães (principais representantes Jordi Borjas e Manuel Castells), cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona (VAINER, 2000).

Por um longo período a discussão sobre a questão urbana se referia sobre o crescimento desordenado, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, entre outros. No entanto, a nova questão urbana tem como tema central à problemática da competitividade urbana (VAINER, 2000). De modo geral, o efeito destas novas políticas (competição entre cidades) tem-se deslocado gradualmente de considerações distributivas e de proteção social e provisão direta de serviços públicos, para enfoques voltados para a promoção econômica competitiva (FERNANDES, 2001).

Embora assumam formas variadas nas cidades estudadas, esta tendência geral envolveu mudanças críticas em termos de prioridades e na ascensão de um estilo mais empresarial de governar a cidade. A analogia entre cidade e empresa constitui na negação da cidade como espaço político, já que a cidade fica subordinada aos interesses e exigências do capital internacional e local, pois o plano estratégico supõe, exige, e depende de que a cidade esteja unificada em torno do projeto (VAINER, 2000).

Nesta mesma linha, Fernandes (2001, P. 36) reitera: *“Para a elite, a cidade é uma máquina de crescimento, a partir da qual pode-se promover o uso mais intenso da terra, coletar rendas mais elevadas ou capturar riquezas ali produzidas por aqueles na posição adequada para tanto”*. Isto é, a atribuição de mercadoria a cidade faz com que esta esteja sujeita a ser desvalorizada como uma mercadoria qualquer. A falta de procura pelo produto terra ou cidade não permite passar adiante os efeitos da crise de sobre-acumulação característica do sistema capitalista.

Ainda Fernandes (2001), situa que o embarque numa trajetória competitiva perante outras localidades em disputa pelos mesmos recursos apresenta-se, assim, como uma tendência funcional aos interesses dos beneficiários do processo de centralização do capital que a globalização e a financeirização da acumulação produzem. Logo, que o

próprio poder central contribui para centralização de capital, invertendo as prioridades e desviando recursos públicos para seus interesses.

A colocação do parágrafo anterior mostra que a competição entre cidades para atrair investimentos ou instalações de empresas em seus limites urbanos, nada mais é do que uma estratégia empresarial para captar recursos públicos por meio da oferta de geração de emprego que tal empreendimento pode proporcionar. No entanto, esta geração de emprego tende a ser fictícia em seu total, isto é, a exigência pela mão-de-obra especializada e a mecanização dos arranjos produtivos, acabam restringindo o número de vagas, tanto pela automatização da produção que essas empresas necessitam, quanto pela reivindicação dos cargos de alto nível de especialização indispensáveis à operacionalização da produção, que normalmente são absorvidos por profissionais de outras localidades. Desse modo, as vagas que não exigem alta ou nenhuma qualificação acabam gerando uma parcela muito pequena de empregos em relação à contrapartida oferecida pelo município (desapropriação e doação de áreas, isenção de impostos, etc) para “seduzir” as empresas que buscam melhores condições para se estabelecer no local. Este é um artifício ingênuo dos gestores municipais, pois as empresas dão a impressão de estarem “seduzidas” por essa ou aquela vantagem que as cidades em competição acabam cedendo para não perder a disputa. Entretanto, as empresas já têm o local determinado para sua implementação e apenas estão colocando em prática a estratégia para adquirir o maior número possível de benefícios para aumentar a sua acumulação de capital.

Fernandes (2001, P.37) complementa apontando a pressão exercida em decorrência da transição de encargos e responsabilidades das esferas federal e estadual sobre a questão da geração de emprego para a tutela do poder público local, afirmando que: “*A geração de empregos se tornou de fato um elemento ao mesmo tempo inusitado e crucial para a agenda dos governos locais*”. E aponta que a competição inter-cidades não é a melhor estratégia para combater o desemprego, pois o desemprego não é solucionado localmente e a competição é consequência e ingrediente na formação da nova economia global. Fernandes é muito feliz ao colocar que o amálgama que vai reunir os seguimentos dispersos da sociedade local é o argumento da geração de emprego, assim as elites locais alimentam o motor do desenvolvimento em prol de seus interesses.

Quanto à participação direta de capitalistas e empresários nas tomadas de decisão, referente ao planejamento e execução de políticas públicas, VAINER (2000) levanta a seguinte questão: como qualificar as políticas públicas? Já que representam interesses de grupos privados. Esta associação privado-público se apresenta através do aporte de capitais por parte do poder público para financiar empreendimentos de grupos empresariais privados.

Esse apoio financeiro a grupos privados se sustenta com o uso das estratégias de formação de identidades, territorialmente determinadas e formadoras de um assim chamado “patriotismo local”, necessário à constituição do “consentimento consertado” sobre o qual se legitima a inversão de prioridades no uso do dinheiro e instituições públicas, como apontam Arantes (2000) e Vainer (2000).

Uma outra questão colocada se refere ao impressionante número de cidades, no Brasil e na América Latina, que vêm utilizando os conceitos e técnicas deste modelo, mencionadas anteriormente.

No entanto, alguns autores esclarecem que apenas alguns poucos centros que apresentam características específicas, tais como ser sede de grandes corporações empresariais, centros de pesquisa e universidades, mão de obra qualificada, etc, podem atingir esse status de cidades globais (MARICATO, 2001). Apesar disso, alguns prefeitos latino-americanos procuram comprar esses planos estratégicos como sendo a solução para as dificuldades e problemas de seus municípios. Porém, passa despercebido que cada cidade compreende suas características próprias e, na maioria, únicas, que não podem ser decididas ou resolvidas por um roteiro experimentado em Barcelona.

Vainer (2000, P. 2), reafirma colocando que: *“Frente a um diagnóstico tão universal, não fica difícil entender por que as propostas constantes de todos os planos estratégicos, sejam quais forem as cidades, pareçam-se tanto umas com as outras: todos devem vender a mesma coisa aos mesmos compradores virtuais que têm, invariavelmente, as mesmas necessidades”*.

Nesta colocação, Vainer chama a atenção para uma discussão muito comum entre os neo-planejadores urbanos, onde a cidade é vista como uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo em que outras cidades também estão a venda. Assim, vemos os fundamentos, na colocação de Maricato, para entender o

comportamento de muitos prefeitos preocupados mais com a compra de planos estratégicos para dar visibilidade ao marketing urbano e promover a venda da cidade, do que com a própria gestão e os enfrentamentos aos complexos problemas localizados nos limites urbanos. E Vainer, (2000, P. 3) reitera, “A venda da imagem da cidade segura muitas vezes vai junto com a venda da cidade justa e democrática”.

Em relação à colocação dos defensores do planejamento estratégico, que o uso deste, dará suporte a superação das crises, caso o plano obtenha sucesso, Vainer (2000, P. 8) faz a seguinte observação:

*“Na verdade, um dos elementos estratégicos do planejamento estratégico é a criação das condições de sua instauração enquanto discurso e projeto de cidade. Vê-se que curiosa e paradoxalmente, o patriotismo de cidade, ao contrário do sentimento de crise, não é condição, mas resultado do sucesso do próprio projeto – na verdade é simultaneamente resultado e condição. A unidade que se propunha no discurso unitário sobre a cidade é a unidade que se pretende construir. O paradoxo realizado: o plano estratégico fala em nome de uma cidade unificada cuja construção pretende engendrar através da promoção do patriotismo”.*

Em contraposição aos pressupostos do fim da produção em massa, decorrente do modelo fordista, Fernandes (2001) aponta que alguns autores consideram a existência de um processo de reestruturação em busca de uma solução para impor um novo regime de acumulação, que tem como pano de fundo a proclamação da globalização, associada à esfera local e suas tradições, cultura e personalidade para o desenvolvimento urbano.

A partir deste questionamento os autores contrários a corrente do desenvolvimento endógeno evidenciam uma outra corrente, muito distinta desta primeira. Essa corrente diz respeito à divisão inter-regional do trabalho e tem como pressupostos que essa divisão é produzida pelo capitalismo, onde a especialização, fragmentação, interdependência e internacionalização foram desenvolvidas sem níveis precedentes e; a divisão do trabalho, em grande parte, é determinada pelas estratégias tecnológicas e institucionais e espaciais das grandes corporações transnacionais (FERNANDES, 2001).

Swyngedoun (1989 e 1994 citado por FERNANDES, 2001, P. 31) encontra um nexos entre a escala global (liderada pelos interesses corporativos) e a escala local, onde

se dá o processamento da vida cotidiana, observando as mudanças nas formas regulatórias da vida econômica- social e por meio da automização do capital financeiro que teve papel fundamental na ruptura e transição do regime inaugurado no pós guerra a financeirização da produção capitalista.

O deslocamento espacial e temporal que o regime fordista de acumulação impôs, serviu para o esgotamento das opções para lidar com o problema da superacumulação (HARVEY, 1989). No entanto, gerou um grau de comando das empresas transnacionais sobre o trabalho e o território que sustentam a nova ordem econômica vigente (FERNANDES, 2001).

Desse modo à escala nacional é vista como uma estrutura institucional rígida, associada ao fordismo, e é direcionada a exercer um novo papel perante as escalas geográficas que passam a controlar a nova ordem econômica por meio das empresas transnacionais. A intervenção do estado nacional vem sendo reduzida, gradativamente, desde da década de 80 do século passado, permitindo que a escala local se coloque em condições para a reestruturação da acumulação capitalista frente à crise fordista, já mencionada neste texto, pelos autores contrários ao desenvolvimento endógeno.

Como vimos até o momento, à literatura mais recente enfatiza um debate sobre o planejamento estratégico de cidades como uma nova concepção de planejamento e gestão urbana, no entanto, há poucos estudos sobre o planejamento estratégico como instrumento de gestão e monitoramento de políticas públicas. Segundo Ferreira et al. (2002), *“o planejamento estratégico enquanto ferramenta de governo pouco tem a ver com a crítica geral ao papel possuído por um plano estratégico nos moldes de Barcelona, experiência-vitrine que vem sendo vendida a todo o continente sul-americano como panacéia para o desenvolvimento urbano, que incorpora a noção de cidade como um universo autônomo capaz de competir com outras cidades na disputa por investimentos, um reducionismo que não contribui para a compreensão dos limites exíguos que as cidades, e as brasileiras com toda certeza, possuem, para atender as crescentes demandas sociais decorrentes de uma política econômica que causa cada vez mais exclusão social”*.

O planejamento estratégico adaptado de Matus (Planejamento Estratégico Situacional – PES) tem, ao contrário, contribuído para o cumprimento dos compromissos democráticos assumidos entre governo e população, no caso de Franca.

Sua utilização no planilhamento dos projetos aprovados no orçamento participativo e no monitoramento de seu desenvolvimento tem sido eficiente para atender os objetivos governamentais, de executar obras e serviços nos tempos requeridos pelos recursos disponíveis (FERRIRA et al. 2002).

Dessa forma, será apresentado na próxima seção como surge uma nova proposta de planejamento para a gestão pública – que difere da proposta do Planejamento Estratégico de Cidades que visa substituir o planejamento urbano tradicional na esfera local – e que associada às concepções democrática e participativa busca a ruptura ao planejamento autoritário, voluntarista e individualista. Para isso, há necessidade da contextualização do desenvolvimento do planejamento no setor público na América Latina e no Brasil à medida que está nova proposta se origina a partir das mudanças do modelo Desenvolvimentista dos países latino-americanos.

### **2.3 O Desenvolvimento do Planejamento Público na América Latina e no Brasil – a origem do Planejamento Estratégico Situacional – PES**

As transformações do modelo de desenvolvimento dos países da América Latina caracterizam o período de transição da sociedade oligárquica-exportadora para a urbana-industrial. Neste período, mais precisamente entre 1930 e 1945, há a introdução do planejamento como instrumento de gestão no setor público, todavia, esse planejamento assume concepções do planejamento econômico ou da macroeconomia – que influenciaram os planos até o final da década de 70 – sobre o pressuposto de que o Estado deveria intervir na economia (DE TONI, 2001).

Nesse mesmo período é criado no Brasil, durante o governo de Getulio Vargas, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – que tem a função de elaborar e coordenar o orçamento de órgãos públicos, como também de realizar reformas administrativas. Além disso, o DASP passa a exercer funções paulatinas de planejamento, como o Plano Especial de Obras e Equipamentos em 1939, que também são realizadas pelos Conselhos Nacionais e pela Coordenação da Mobilização Econômica, durante a guerra (FALEIROS, 1998).

No entanto, o pós-guerra é a fase que consolida o planejamento como um procedimento comum às práticas de governo para organização da intervenção pública na economia como forma de garantir a nacionalização dos centros de decisão (DE

TONI, 2001; FALEIROS, 1998). Com a criação da Comissão Econômica da América Latina – CEPAL em 1949 é constituído o núcleo difusor do processo de planejamento técnico para a América Latina com a intenção de superar o subdesenvolvimento, tendo como tema central em suas discussões a desigualdade entre os países centrais e periféricos. Nessa linha, a CEPAL apresenta o planejamento como um meio para diminuir as desigualdades existentes entre os países ricos e pobres e coloca o discurso de neutralidade dessa técnica. Esse discurso de neutralidade incentiva à adoção do planejamento com concepções cepalistas por vários governos latino-americanos. Entretanto, por trás desse discurso havia algo maior que visava à expansão capitalista na América Latina tendo como protagonista o Estado como condutor dos interesses das elites nacionais. Ou seja, se por um lado, a CEPAL defendia práticas como acumulação de uma poupança nacional, política ativa de empregos, reforma agrária, industrialização dos países periféricos, substituição das importações etc, por outro, suas concepções se mostravam parciais e contribuíam para a implementação dos interesses elitistas por falsear uma separação entre o poder técnico e o projeto sócio-político, pois na realidade o planejamento tecnocrático e o projeto sócio-político se articulavam (FALEIROS, 1998).

Para reiterar essa falsa neutralidade defendida pela CEPAL e a implementação do desenvolvimento capitalista, BRONLEY & BUSTELO (1982) colocam que os governos da América Latina no pós-guerra passam a receber recomendações e assistência técnica, como o desenvolvimento do planejamento e avaliação dos projetos, de Organizações Internacionais como a ONU e o Banco Mundial e de governos europeus e da América do Norte. Neste contexto, formou-se em vários países da América Latina uma elite “técno-burocrática” extremamente dependente de conceitos, especializações e técnicas procedentes da América do Norte e da Europa Ocidental.

Concomitantemente a criação da CEPAL, é elaborado no Brasil entre 1948-49, sob a coordenação do DASP, o primeiro plano com viés tipicamente macroeconômico, o Plano SALTE que priorizou as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. A pouca efetividade mostrada pelo DASP levou ao abandono do Plano SALTE em 1952. Nesse mesmo ano e sob a influência da CEPAL é fundado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE com a função de financiar os pontos de

estrangulamento da economia, principalmente, em relação aos setores de energia e combustível (FALEIROS, 1998; DE TONI, 2001).

Nos anos seguintes, entre 1956 e 1961 foi elaborado e implementado o Plano de Metas que para De Toni (2001) é o processo de planejamento estatal brasileiro mais significativo até o final do regime militar pelos seguintes fatores: 1) estabilidade institucional e contexto democrático favorecendo a participação; 2) amplo consenso sobre o tema do desenvolvimento nacional e; 3) acertos de política interna e externa viabilizando recursos econômicos. A articulação do Plano de Metas com a abertura do capital estrangeiro conduz a integração do planejamento estatal à expansão capitalista global. A SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – criada em 1959 tem essa proposta. Posteriormente ao Plano de Metas, é elaborado em 1963 pelo economista Celso Furtado o Plano Trienal que pretendia combater a inflação e continuar o desenvolvimento da economia, principalmente, por meio da industrialização. (FALEIROS, 1998; DE TONI, 2001).

No entanto, a racionalidade técnica foi se revelando racionalidade política à medida que forças políticas passaram a questionar o processo capitalista atrelado ao modelo do nacional-desenvolvimentismo conduzido pelo Estado e pela elite econômica e política dos países da América Latina (FALEIROS, 1998).

Esse questionamento chega ao núcleo central do poder técnico da CEPAL, o Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social – ILPES, que realiza em 1966 um seminário que contesta a racionalidade formal e normativa presente no planejamento governamental dos países latino-americanos. O ILPES faz críticas aos planos elaborados até então, pois esses foram elaborados sob uma tendência de se constituir como meio de racionalização, porém se mostraram pouco eficazes como instrumento de operacionalização e coordenação das ações, porque os planos não se adaptavam a realidade, ao contrário, eles foram concebidos para a realidade se adaptar a eles. Isso evidencia a crise do formalismo e da neutralidade do planejamento cepalino que propõe uma nova perspectiva para o planejamento, onde esse passa a ser visto como um instrumento de mudança e não mais como um instrumento de desenvolvimento (FALEIROS, 1998).

Com a eleição de Salvador Allende para presidente do Chile em 1970 surge uma nova proposta baseada nos princípios democráticos para implementar um governo



popular. Nesta ocasião, Carlos Matus, que era o Ministro de Planejamento da gestão Allende e que também era membro do CEPAL, publica o livro *Estratégia Y Plan* em 1972, onde incorpora a discussão entre o poder técnico e político apontado às divergências entre esses critérios (técnico e político) para a direção do processo de desenvolvimento nas tomadas de decisão. A partir disso, Matus relaciona a dimensão estratégica do planejamento à dimensão política ao colocar que esta última se manifesta na estratégica quando há o processo de formação de um consenso por parte do governo e de consciência por parte da oposição (FALEIROS, 1998).

A década de setenta é marcada por profundas transformações, já descritas anteriormente, contudo nos parece que essa década também situa a origem do Planejamento Estratégico Situacional – PES com a publicação do livro *Estratégia Y Plan* onde Matus relaciona a estratégia e a política, como descreve o parágrafo anterior. Porém não conseguimos precisar a data de sua origem, apenas o contexto e o debate sobre o planejamento público que inspirou Carlos Matus a desenvolver o método PES, e que segundo suas próprias palavras: “*O PES é um método e uma teoria de Planejamento Estratégico Público, o mais novo dos ramos do planejamento estratégico*” (HUERTAS, 1996, P. 22).

Entretanto, antes de finalizar esta seção e iniciar a próxima que abordará as características e as experiências do PES, será contemplado o desenvolvimento do planejamento público no Brasil.

Os anos setenta são marcados pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II para os períodos de 1972/47 e 1975/79, respectivamente. Estes planos objetivaram as altas taxas de crescimento do PIB ancoradas na indústria de base, o aumento da renda per capita e a melhoria dos indicadores sociais. A partir dos anos oitenta o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989), o Plano Collor (1990) e o Plano Real (1994) são marcados por representar medidas fiscais e monetárias-cambiais de combate imediato à inflação, ao invés de profundos processos de planejamento econômico, que de forma geral, marcaram a condução do planejamento no setor público brasileiro até as mudanças de concepção a partir do Plano Cruzado (DE TONI, 2001).

No sentido de esclarecimento, nota-se que a evolução do planejamento, em geral, é marcada por continuidades e rupturas dentro de momentos históricos,

conjunturas de desenvolvimento, novas formas de acumulação de capital, processos de regulação do Estado, de organização empresarial e do saber científico e técnico (FALEIROS, 1998). A partir disso, o trabalho procurou desenvolver um paralelo pelos diversos âmbitos (militar, empresarial e público) que o planejamento trasladou com o intuito de contextualizar sua aplicação e evolução em nível mundial e regional (América Latina e Brasil) e tentou identificar os pressupostos ou condições, sem a intenção de esgotar o assunto, que levaram o surgimento desta nova concepção, o Planejamento Estratégico Situacional – PES, que por sua vez, acabou influenciando e derivando outras concepções, metodologias, instrumentos e ferramentas de planejamento.

#### **2.4 O Planejamento Estratégico Situacional – PES**

Para contrapor o planejamento tradicional presente nos governos de países latino-americanos surge uma nova corrente na América Latina que desenvolve metodologias de planejamento estratégico para o setor público, tendo como seu maior representante o chileno e economista Carlos Matus. Matus desenvolve o Planejamento Estratégico Situacional (PES), uma metodologia concebida para tratar de organizações complexas, contrapondo o planejamento estratégico empresarial que trata de organizações com caráter sistêmico simples. Segundo Matus (HUERTAS, 1996 P. 23), o PES foi *“concebido para servir dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seu tema são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social”*.

Para Matus o grande problema dos governos latino-americanos e que tanto os técnicos quanto os políticos enfatizam o conteúdo dos projetos de governo e não se preocupam com as ferramentas para desenhar e gerenciar o plano, ou seja, os governos entendem que o conteúdo é a parte difícil e as ferramentas a parte óbvia (HUERTAS, 1996).

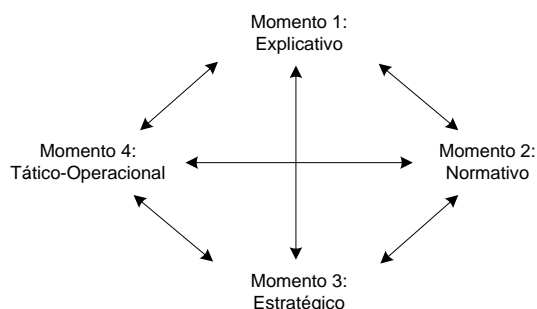
Matus entende que há uma confusão muito grande sobre o que é planejamento. Para o autor essa confusão não é só dos políticos, mas também, dos escritórios de planejamento que utilizam a concepção do planejamento tradicional. Na sua visão, o planejamento tradicional apresenta as seguintes características: 1. é estritamente normativo, já que assume a forma mecânica de causa-efeito sem considerar as relações de interação humana; 2. é técnico e neutro por considerar a realidade objetiva; 3. é um

cálculo econômico, por não considerar a relação do plano com o contexto político e por ter sua base teórica na Economia; 4. é concebido por um único ator, sem considerar os demais atores envolvidos; 5. é baseado no cálculo de predição, isto é, não trabalha com variantes, esquecendo-se da incerteza sobre comportamentos, respostas, efeitos e acontecimentos que fogem do controle do planejador, etc (MATUS, 1997, P. 161-163).

Por meio destas características, Matus denuncia as limitações do planejamento tradicional e aponta a necessidade de uma nova concepção de planejamento, denominada Planejamento Estratégico Situacional – PES. O PES é um método que considera o mundo real como sendo de natureza subjetiva, isto é, considera o fato da existência de diversos atores em um jogo de conflito e cooperação, onde a realidade não pode ser explicada, simplesmente, por um diagnóstico, mas pela apreciação situacional dos diversos atores.

O PES também se diferencia do planejamento tradicional por entender que o futuro é incerto, isto é, não é possível prevêê-lo. Assim, o plano é construído a partir de possibilidades sobre o futuro, utilizando a concepção de análise de cenários.

Uma outra característica essencial do PES diz respeito ao seu ponto de partida, que se dá através da declaração do ator que planeja sobre uma insatisfação determinada por uma situação ou circunstância, isto é, por **problemas**. Para lidar com esses problemas, o PES divide-se em quatro momentos. No entanto, é importante destacar, antes de descrevermos estes momentos, que a utilização deste termo (**momento**), ao invés de fases ou etapas, que normalmente são terminologias empregadas pelo planejamento tradicional, tem o intuito de romper com a linearidade que o uso de etapas ou fases trazem na concepção tradicional. O PES entende que o uso de momentos é mais adequado por não apresentar a visão linear e por entender que os momentos são concomitantes. Isto é, apesar de cada momento (explicativo, normativo-prescritivo, estratégico e tático-operacional) ter um foco maior em relação aos demais no decorrer do processo, todos estão presentes, ao mesmo tempo, embora cada momento apresente um grau maior de predominância no proceder do planejamento (Ver Figura 2.1). Isso ocorre, por perceber que a realidade é dinâmica e o plano tem que se adaptar a essa mutação contínua. (MATUS *in* HUERTAS, 1996, P. 103-105).



**Figura 2.1 – A inter-relação entre os 4 momentos do PES.**

Para ilustrar e complementar as distinções entre algumas características do planejamento tradicional e do PES é apresentada à Tabela 2.3. Adiante, segue uma descrição sucinta dos quatro momentos do PES.

**Tabela 2.3 – Algumas características que diferenciam o planejamento tradicional do PES.**

<b>PLANEJAMENTO TRADICIONAL</b>	<b>PES</b>
Determinista (predições certas)	Indeterminista (predições incertas)
Objetivo (diagnóstico)	Subjetivo (apreciação situacional)
Predições únicas	Várias apostas em cenários
Plano por setores	Plano por problemas
Certeza	Incerteza e surpresas
Cálculo teórico	Cálculo tecnopolítico
Os sujeitos são agentes	Os sujeitos são atores
Sistema fechado (metas únicas)	Sistema aberto (várias possibilidades)
Teoria do controle de um sistema	Teoria da participação em um jogo

a) Momento I: é o momento explicativo.

Este momento tem o objetivo de compreender a realidade por meio da identificação de problemas declarados pelos atores que estão concebendo o plano. Assim, é nesse momento que há utilização da concepção da análise situacional. Este processo se dá, inicialmente, pela enumeração e seleção dos problemas e, posteriormente, pela explicação dos problemas através da técnica do *fluxograma situacional*. Está é a primeira forma de acumulação de conhecimentos, substituindo o tradicional diagnóstico.

b) Momento II: é o momento normativo-prescritivo.

Após a identificação, seleção, priorização e explicação de problemas, este momento tem o objetivo de desenhar o plano, isto é, de dar respostas de ação dentro de

um contexto de incertezas e surpresas. Para isso, é realizado um desenho prévio das operações, avaliando variantes, invariantes e surpresas do plano global e de cada problema, como também, a formulação de cenários, planos de contingência e de orçamento das operações.

c) Momento III: é o momento estratégico.

O terceiro momento do PES tem a finalidade de examinar a viabilidade política do plano e a construção de viabilidade política de operações que não foram viáveis na situação inicial. A ferramenta utilizada neste momento é a análise de atores, uma vez que, o PES entende que o processo se dá em meio a um jogo social, onde há situações de cooperação e de conflito, assim a análise de atores ajuda a compreender qual intenção dos demais atores sociais (conflito-neutralidade-cooperação) em relação às operações propostas.

d) Momento IV: é o momento tático-operacional.

É o momento de fazer, onde o plano dá suporte a ação. Neste momento, há o processo de recalculer o plano com o intuito de aprimorá-lo de acordo com as circunstâncias da ação e do detalhe que a prática exige. Isto é, neste momento há a recuperação dos três momentos anteriores, pois estes darão suporte ao momento de implementação do plano.

Segundo Matus, o momento 4, que diz respeito à implementação do plano, é o mais crítico, pois nos sistemas de governo não há uma demanda por planejamento, isto é, não é executado o que foi planejado, e sim, executa-se o que não foi planejado, pois a gestão pública é tão deficiente que tudo que é importante é tratado de forma emergencial (MATUS *in* HUERTAS, 1996, P. 105).

Para finalizar, entendemos, além disso, a necessidade de tratar de um outro conceito discutido por Matus, e que tem sido muito difundido nos processos de planejamento participativo. Tal conceito diz respeito ao que Matus intitula de Triângulo de Governo.

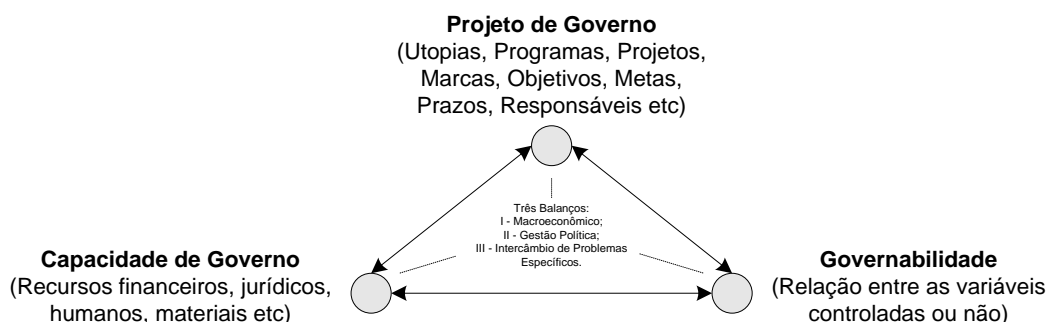
O conceito de Triângulo de Governo está intimamente relacionado com a arte de governar, pois implica em escolher uma direção e ter capacidade de se manter nesta direção, mesmo que esta ofereça dificuldades. Portanto, governar exige a articulação de

três variáveis distintas e interdependentes que formam um sistema triangular (MATUS, 1997, P. 50).

O método PES qualifica a gestão de governo segundo resultados e condições fora do controle do ator, organizando os resultados em relação a três balanços das respectivas dimensões (1) gestão política, (2) macroeconômica e (3) intercâmbio de problemas específicos. A relação entre os balanços e o Triângulo de Governo se à medida que é necessário equilibrar os três vértices ou variáveis (Projeto de Governo, Capacidade de Governo e Governabilidade) do Triângulo de Governo para conseguir o saldo positivo entre os balanços.

A primeira destas variáveis, localizada no vértice superior do triângulo, contempla a proposição de objetivos e de meios, recebe o nome de Projeto de Governo. Na base do triângulo temos as variáveis Governabilidade e Capacidade de Governo. Esta ultima, refere-se à capacidade de condução e direção de um ator e de sua equipe. Ela abrange a capacidade técnica, jurídica, financeira, material etc., isto é, todos os tipos de recursos disponíveis ou não para a viabilizar o Projeto de Governo. E, por fim, a Governabilidade que é a relação entre o peso das variáveis que um ator controla e as que não controla, no processo de governo. Ou seja, quanto maior for o número de variáveis controlados por um ator, maior são as chances de realizar o Projeto de Governo.

Portanto, o Triângulo de Governo é um instrumento que auxilia tanto na elaboração do plano ou projeto de governo, como também, serve para auxiliar o monitoramento do plano por meio do balanço destas variáveis. A Figura 2.2 apresenta o Triângulo de Governo e a sua relação com os três balanços da gestão.



**Figura 2.2 – Triângulo de Governo e a sua relação com os três balanços de gestão**

Apesar de breve, entendemos que esta apresentação sobre o PES seja suficiente para abordarmos a questão sugerida por este trabalho, vale ressaltar que o PES apresenta outros inúmeros pressupostos, como também, conceitos, instrumentos e ferramentas que

fundamentam o potencial desta metodologia tão complexa. Entretanto, não serão abordados aqui por não caber ao objetivo principal do trabalho e, ainda, por se tratar de um assunto que está tendo uma grande ênfase pelas pesquisas atuais que estudam o PES sobre o aspecto de seus pressupostos, conceitos, instrumentos e ferramentas, além da própria obra de Matus explicar com precisão todos estes elementos e peculiaridades do PES. Todavia, o trabalho apresentará alguns estudos e experiências sobre a aplicação do PES e as suas influências que contribuíram para a concepção de novas metodologias de planejamento estratégico público.

Por fim, tanto os estudos e experiências, quanto às novas metodologias de planejamento estratégico concebidas a partir do PES têm um vínculo expressivo com o planejamento estratégico público no Brasil. Logo que, pesquisadores, especialistas, assessores e consultores em planejamento contribuíram para a disseminação do PES e para o desenvolvimento de outras metodologias. Segundo Matus (1996), um dos métodos mais difundidos no serviço público brasileiro é o Planejamento Estratégico Situacional, o PES.

#### **2.4.1 O Planejamento Estratégico Situacional no Brasil – novas abordagens, estudos e experiências do PES**

Assim como é difícil precisar a origem do PES o autor dessa pesquisa também encontrou dificuldades para identificar a chegada do método ao Brasil. Segundo a literatura consultada sobre o assunto a experiência mais antiga com o PES foi encontrada em um relatório de pesquisa sobre o Planejamento Estratégico Democrático, que falaremos mais adiante. Para Faleiros (1998), coordenador da pesquisa, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico / IPEA promoveu cerca de 10 curso de PES durante o período de 1987 a 1993, ministrados pelo próprio Carlos Matus.

Em relação a experiências em administrações municipais, um artigo baseado em dissertação de mestrado (1995), sobre um estudo de caso da gestão municipal de Porto Alegre-RS entre os anos de 1989-93, procura resgatar o processo de planejamento da administração da Frente Popular a partir de um referencial teórico de planejamento estratégico e participativo. Nesse artigo, Moura (1997) indica que o planejamento estratégico utilizado na administração municipal seguia a abordagem de Matus e que

embora tenha iniciado em 1991, só foi colocado em prática em 1992 no governo de Olívio Dutra.

A partir da revisão da literatura nos parece que o PES deva ter chegado ao Brasil em meados da década de 80, entretanto as suas aplicações em organizações públicas brasileiras têm promovido novas abordagens sobre as concepções, conceitos, ferramentas e instrumentos do método do PES, como exemplo temos: o Planejamento Estratégico Democrático – PED, o Planejando a Ação Estratégica – PAE, o Planejamento Estratégico Participativo – PEP, o Método Altadir de Planificación Popular – MAPP etc, tendo em vista a participação efetiva de diferentes atores nos processos decisórios e de implementação e monitoramento do planejamento (FERREIRA et al., 2002).

Essas abordagens procuram aperfeiçoar, preencher lacunas, contrapor categorias de análises e/ou facilitar a aplicação do PES devido a sua complexidade metodológica. Para maior entendimento, será feita uma sucinta descrição sobre essas novas abordagens do planejamento estratégico público.

O PED surge como uma proposta técnico-política para a construção do planejamento na administração pública. Seu autor é Ademar Kytoshi Sato que trabalhou com Matus e foi um dos promotores do PES no Brasil. No entanto, no decorrer de seu trabalho com Matus, Sato passou a perceber algumas lacunas no método e começou a tecer algumas críticas conceituais e operacionais sobre o PES. A partir de sua visão crítica Sato desenvolveu o PED<sup>1</sup> sobre uma perspectiva mais democrática e participativa que, segundo ele, não estão presentes no PES. O PED foi aplicado no Distrito Federal no triênio 1995-1997 com a proposta de articular o projeto do Governo Democrático Popular, constituídos por uma frente de partidos progressistas (Frente Brasília Popular) liderada pelo Partido dos Trabalhadores (FALEIROS, 1998).

O MAPP – Método Altadir de Planificación Popular (1994), foi elaborado como alternativa a situações em que o emprego do PES se torne complexo demais devido à natureza dos problemas, ou seja, o MAPP foi desenvolvido para aplicações em organizações mais simples, como comunidades ou organizações de bairro, onde o planejamento e a discussão de questões não exigem o uso de conceitos, instrumento e ferramentas tão avançadas propostas pelo PES (HUERTAS, 1996; FALEIROS et al.

---

<sup>1</sup> Para saber sobre o PED, consulte o relatório de pesquisa “Que é o PED? (Faleiros, 1998)



1998, JUNKES, 2001). Segundo Junckes (2001), o MAPP é um produto latino-americano que chegou ao Brasil quando um grupo de pessoas ligadas a Dieese e a Secretaria Nacional de Formação da CUT foram participar de um curso em Caracas, Venezuela, e, posteriormente, formaram o quadro responsável pelo desenvolvimento do MAPP no país. Junckes destaca que certa vez Carlos Matus ao reconhecer o esforço do grupo na difusão e desenvolvimento da metodologia a chamou de MAPP do B (Brasil).

Destaca-se ainda o Planejando a Ação Estratégica – PAE cuja aplicação em maior escala vem ocorrendo desde 1996 no CNPq, tanto na administração central, quanto em unidades administrativas. Este método tem sido desenvolvido desde de 1993 por meio de uma parceria entre o Instituto Cajamar e o Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social – ILDES, e tem como responsável por sua sistematização Luiz Sérgio Gomes da Silva. O PAE tem buscado incorporar avaliações críticas de diferentes instituições e consultores em suas experiências incorporando diversas técnicas de planejamento estratégico e participativo. Em primeiro, dentre outros métodos, inclui os métodos elaborados por Carlos Matus (PES e MAPP). Por outro lado, incorpora técnicas de visualização, de moderação e de gerenciamento do método ZOPP (FORTES E GOMES, 1999).

Com a intenção de reverter o padrão de capacitação dos servidores e serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul foi desenvolvido um novo modelo conhecido como Planejamento Estratégico Participativo – PEP, com a finalidade de aportar novos recursos técnicos que criassem condições subjetivas à modernização do setor público, recapacitando sua equipe de modo laboratorial, através do Planejamento Estratégico Situacional – PES, adaptado às noções de participação democrática, de acordo com a imbricação de conceitos entre Carlos Matus e Omar Ferrero (ARAÚJO FILHO, 2001). Assim, Araújo Filho define o PEP *“é um instrumento, uma ferramenta de construção coletiva de identidades democráticas no setor público. Significa uma aposta, fundamentada e legitimada num projeto de governo democrático-participativo e talvez deva ser o núcleo embrionário de uma Escola de Governo que mude radicalmente a visão do gestor público sobre seu papel e seu compromisso social. ... é um processo de organização estatal radicalmente novo e foi concebido sobre os alicerces teóricos de Carlos Matus... ”*. Desse modo, o PEP avança para questões amplas e complexas, combatendo a noção de neutralidade, e buscando como se pode contribuir para interferir

na realidade social para transformá-la e para construí-la numa direção estabelecida em conjunto por todos os que participam da instituição, grupo ou movimento (GANDIN, 2001).

O método ZOPP surgiu em 1980/81 em um processo coordenado pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ que contratou um grupo de consultores para desenvolver um sistema de gestão de projetos. O método desenvolvido foi denominado de *Zielorientierte Projektplanung* – ZOOP ou Método de Planejamento Orientado pelos Objetivos composto de três elementos: 1) planejamento baseado em diagnóstico; 2) elaboração do Marco Lógico ou referencial que especifique o horizonte de tempo do projeto em discussão; e 3) técnicas participativas de trabalho em grupo (BROSE, 2001).

Além dos métodos, propriamente ditos, são utilizadas nas oficinas, seminários ou encontros de planejamento estratégico outras duas técnicas que sustentam os processos de planejamento estratégico público e participativo, a Moderação e a Técnica de Visualização.

O método da Moderação foi introduzido no Brasil durante a década de 70, quando o conceito de participação passa a ter importância na discussão, elaboração e implementação de programas e modelos de desenvolvimento. Este instrumento procura abordar questões que envolvem grupos de pessoas e constitui uma das bases dos métodos de planejamento participativo (COLETTE, 2001, P. 17).

A técnica de visualização, assim como a moderação, também foi desenvolvida a partir da década de 70 quando o enfoque participativo ganha espaço nos processos de planejamento. Essa técnica consiste na possibilidade de tornar visível uma apresentação ou debate sobre um tema. A técnica de visualização fundamenta-se no uso de tarjetas/cartelas/cartões para registrar idéias, opiniões ou propostas por meio de um pincel atômico. Caracteriza-se, ainda, por sua flexibilidade na medida em que a mobilidade dos cartões proporciona diversas maneiras de disposição das idéias (CORDIOLI, 2001).

Quanto à aplicação do método PES ou de suas derivações em organismos públicos e instituições podemos mencionar os Governos Estaduais do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, as Prefeituras de Porto Alegre-RS, Franca-SP, São José dos Campos-SP, Piracicaba-SP, Jaboticabal-SP, Santo André-SP, dentre outras, sendo que esta última também implantou o controverso Planejamento Estratégico de Cidades.

A aplicação das metodologias de planejamento estratégico público também está evidenciada nas áreas de educação e saúde pública, tendo maior destaque nesta última. Em relação à área de educação sua utilização tem sido bastante empregada no planejamento de universidades (UFSCar e UNICAMP) e, como descrito anteriormente, nas agências de fomento, como é o caso do CNPq (FORTES E GOMES, 1999).

Quanto à saúde, RIVIERA (1996) apresenta uma análise comparativa entre as principais ferramentas utilizadas nesta área: o planejamento estratégico situacional (PES) e o Controle da Qualidade Total (CQT). Nesta análise, Riviera destaca a finalidade que tais instrumentos foram desenvolvidos (PES – Setor Público e CQT – Setor Privado) e enfatiza as semelhanças e diferenças entre as metodologias. Dentre as conclusões obtidas, o autor coloca que na medida em que o PES incorpora a análise estratégica e a análise prospectiva de cenários e assume uma lógica não-determinista de planejamento adequada a situações de incerteza dura e governabilidade difícil, o CQT, por sua vez, não apresenta estas ferramentas de análise por se tratar de um tipo de problemática mais objetiva, seguindo um modelo determinista, por pressupor um forte controle dos recursos (governabilidade) nos níveis de micro-organizações. Isto não ocorre no CQT, não por se tratar de uma falha ou lacuna, mas devido à finalidade que a metodologia foi desenvolvida, isto é, para o setor privado que tem características distintas da gestão pública.

Vale destacar também, um trabalho desenvolvido por TANCREDI et al. (1998) que aborda por um lado os conceitos, instrumentos e ferramentas do PES e do MAPP e, por outro, a aplicação destes métodos na área da saúde. Este trabalho foi intitulado de Planejamento em Saúde e foi dirigido aos gestores municipais de serviços de saúde.

Através desta explanação é possível verificar que o PES, que vem sendo denominado de maneira geral de Planejamento Estratégico Público e Participativo, foi bastante difundido no setor público brasileiro e que há um esforço dos especialistas que aplicam e estudam os conceitos do PES ou de suas derivações em tornar o método mais participativo e democrático.

Considerando que por meio de concepções e instrumentos de planejamento estratégico público também é possível promover mudanças organizacionais, que contribuam na condução de um projeto político, que vise à construção de uma gestão mais democrática, Falcowski (2000) chama a atenção para esses enfoques de

planejamento estratégico, voltados para as práticas de governos democráticos, e que delimitam as condições estruturais, de modo que haja uma mudança conjuntural, para a implementação de uma política democrática e participativa. Assim sendo, é importante observar que a prática de uma gestão participativa e democrática, traz novos desafios, de tal modo que, é cada vez mais aceito a noção de que uma gestão democrática envolve a partilha do poder de decisão com a comunidade (DANIEL, 1994).

Seguindo essa linha de pensamento, a seguir serão abordados os estudos e experiências do orçamento participativo, convencionalmente conhecido pela sigla OP. A partir desta abordagem, o trabalho tentará demonstrar a relação entre estes dois instrumentos de gestão (Planejamento Estratégico e o OP), onde o orçamento participativo contribui como instrumento de planejamento e decisão da população e o planejamento estratégico público, interno ao governo, contribui para o cumprimento destas decisões, fazendo desse conjunto de instrumentos um importante mecanismo para a consolidação da democracia por meio da concretização das decisões coletivas entre população e a administração pública.

## **2.5 O Orçamento Participativo no Brasil**

Com o processo de redemocratização do país a sociedade brasileira passou a experimentar novas formas de expressão política (SILVA, 2002). Neste sentido, algumas administrações locais passaram a desenvolver práticas, oriundas dos movimentos sociais dos anos 70, com caráter participativo na gestão pública. Dentre estas práticas, tem se destacado o Orçamento Participativo – OP que, de modo geral, representa um mecanismo de democratização da peça orçamentária ao aproximar o governo e a cidadania (DE TONI, 2001).

No entanto, o OP no Brasil se encontra no centro de uma disputa entre diferentes práticas políticas em nível local (AVRITZER, 2002), ou seja, a metodologia do OP não pode ser creditada a um partido político ou organização da sociedade civil, pois esse está sendo experimentado por diferentes segmentos partidários e sociais. Além disso, tanto a sua sistemática quanto os seus objetivos metodológicos têm sido levados à prática de modo bastante diferenciado (PIRES, 2000).

Assim, pretendemos apresentar neste item, os principais aspectos históricos e políticos que contribuíram para a adoção e desenvolvimento do OP, bem como, definir a

acepção do OP em decorrência das inúmeras e variadas formas experimentadas no Brasil. Após esclarecermos o desenvolvimento e o significado do OP no Brasil apresentaremos os limites e possibilidades que vem sendo apontados pelos estudos sobre as experiências do orçamento participativo.

### **2.5.1 Os Três Momentos Históricos do OP no Brasil**

Segundo Pires (2000) e Souza (2001b), a participação cidadã no orçamento público é uma resposta e um esforço que os setores sociais encontraram para suprir a deficiência dos governos no atendimento das demandas sociais durante a ditadura militar no Brasil. Consecutivamente, a redemocratização do país em meados da década de 80 e o aumento da presença de partidos de esquerda em administrações locais impulsionam a implementação do OP em um número maior de prefeituras, especialmente, aquelas governadas pelo Partido dos Trabalhadores – PT. No final da década de 80 e início da década de 90, há um aumento das finanças locais e, ao mesmo tempo, uma política nacional de ajuste fiscal. Essa conjuntura e sobre um discurso favorável a descentralização e à participação popular incentivam a adoção do OP por diferentes partidos políticos e organizações da sociedade civil (PIRES, 2000; SOUZA, 2001b).

Dentro desse breve contexto, Pires (2000) identifica três grandes momentos históricos do OP: o primeiro se associa às experiências precursoras, ainda no período autoritário, que fomentaram os elementos basilares da metodologia; o segundo momento abrange as iniciativas desenvolvidas pelo PT; e o terceiro e último momento, caracteriza-se pela adoção da metodologia por diferentes partidos políticos e organizações da sociedade civil.

Desse modo, veremos a seguir, sobre as perspectivas histórica e política, diferenciadas em três grandes momentos identificados por Pires (2000), as experiências que impulsionaram a adoção e o desenvolvimento da prática de gestão democrática conhecida por OP.

#### **2.5.1.1 As Experiências Precursoras do OP – 1978-88**

O primeiro grande momento histórico situa as experiências precursoras do OP e compreende o final do regime militar e o processo de redemocratização entre os anos de 1978 e 1988 (PIRES, 2000).

Segundo Souza (2001b), as primeiras experiências ocorrem durante o regime militar e em pequenos municípios governos pelo MDB que adotaram políticas participativas como forma de pressionar os governos federal e estadual pelo não atendimento das demandas sociais e pela centralidade de poder e recursos (SOUZA, 2001b).

Dentre as experiências precursoras que se destacam neste período e que são freqüentemente citadas na literatura estão os casos de Boa Esperança-SP e Lajes-SC (PIRES, 2000; SOUZA, 2001b; TEIXEIRA, 2001). Essa última, conforme SOUZA (2001b), tornou-se um paradigma para as administrações locais de médio e pequeno porte em todo o Brasil por implementar políticas públicas em função da articulação entre governo e cidadãos. Ou seja, a partir desta experiência as outras cidades foram estimuladas a se envolverem com organizações sociais (associações de bairros, de moradores, ou de amigos de bairro), que mais tarde se tornaram peças fundamentais para o movimento popular dos anos 80.

Outra característica interessante da experiência de Lajes-SC é que houve o abandono da compreensão do planejamento como único meio para realizar as ações municipais. A cidade passou a desenvolver o gerenciamento baseado na administração do dia-a-dia das ações, através da discussão e da implementação de projetos que respondiam as necessidades da realidade local (SOUZA, 2001b).

Apesar da proposta de governar com a população e o esforço de articular a comunidade ao redor dos problemas locais, não havia um método sistêmico para a organização popular. Assim, embora a experiência de Lajes-SC tenha sido paradigmática, essa não pode ser entendida como um sucesso de práticas participativas, pois a participação foi construída pausadamente e os instrumentos não foram fortes o suficiente para direcionar e influenciar as prioridades do governo municipal, além desse não contar com o apoio dos governos federal e estadual (SOUZA, 2001b).

Já no período democrático, cabe destacar a experiência petista na administração municipal de Fortaleza-CE (1987-90), após as eleições de 1986. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Polis observou que apesar dos esforços de expansão da

participação popular na gestão local de Fortaleza, essa experiência não logrou êxito em função de dois aspectos: o isolamento entre o poder executivo e a burocracia administrativa (máquina pública) e a divergência entre o governo local com forças políticas internas ao Partido dos Trabalhadores. O aspecto positivo desta experiência, apontada pela análise, diz respeito ao esclarecimento para a população da distinção entre cidade e governo estadual, que, até então, era entendido de maneira confusa pelos municípios (SOUZA, 2001b).

Dentre outras experiências desse período, estão os municípios de Vila Velha-ES (1986-88), Diadema-SP (1983-88) e Piracicaba-SP. Sendo Piracicaba uma experiência bastante documentada que teve entre 1978-82 a administração dirigida pelo MDB-PMDB e, posteriormente, entre 1989-92 pelo PT (PIRES, 2000). Para Castro (1998 citado por SOUZA, 2001b), que analisou a experiência de Piracicaba, a estratégia de utilizar a participação popular nos processos decisórios foi o caminho encontrado pelo Prefeito (MDB-PMDB) para a) apresentar aos governos federal e estadual que os recursos enviados para Piracicaba não eram destinados para a prioridade das pessoas e b) colocar pressão na legislatura local para aprovar leis controversas ao regime militar.

Essas experiências precursoras ocorrem simultaneamente ao movimento das Diretas Já (1985) e às conclusões dos trabalhos na Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Neste mesmo ano, acontecem eleições municipais para prefeitos e o PT amplia, significativamente, o número de mandatos em prefeituras de cidades de diversos portes. É assim que começa o segundo momento histórico do OP denominado por Pires (2000) como “*Fase Petista do Orçamento Participativo*”.

#### **2.5.1.2 A Fase Petista do OP – 1989-92**

Com o fortalecimento do movimento municipalista na década de 80, as reivindicações por maior poder e recursos para as administrações locais aumentaram em contraposição ao regime militar. Desse modo, a municipalização e os cidadãos tornaram-se ingredientes importantes para enfrentar a crise urbana e as dificuldades econômicas (PIRES, 2000).

A partir da pressão exercida dessas mobilizações populares, que focalizaram principalmente questões pontuais como desemprego, greve, reforma agrária e urbana, dívida externa, etc., e que, como vimos, já se articulavam de alguma forma com os

governos locais, foi introduzido na Constituição Federal de 1988 o princípio da participação popular (PIRES, 2000). Com as eleições de 1988, o PT – fundado em 1979 – conquistou 36 prefeituras e adotou como modo de governar o princípio da participação popular nas decisões governamentais. Num contexto de aumento do número de partidos de esquerda, especialmente o PT, à frente das administrações locais e, concomitantemente, a recém incorporação do princípio da participação popular na gestão pública é que o OP ganha espaço e começa a se delinear como uma nova prática de gestão democrática após o regime militar (PIRES, 2000; SOUZA, 2001b; TEIXEIRA, 2001).

Embora tenham ocorrido outras experiências com o OP em administrações municipais anteriores a 1989, como é o caso de Vila Velha-ES, onde foi realizada a primeira experiência do OP sob uma gestão petista (PONTUAL e SILVA, 1999), é em Porto Alegre-RS que há identificação e a constituição do formato específico do OP (AVRITZER, 2002).

Recorrendo a um trabalho elaborado por Avritzer (2002), que investigou a origem do processo de inovação institucional que levou ao surgimento do OP, por meio de entrevistas e consultas a documentos, o autor localizou em um documento redigido pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA em 26 de março de 1986, a intenção do movimento comunitário de discutir e participar das decisões sobre os investimentos públicos no governo de Alceu Colares do PDT.

Se, esse parece ter sido o ponto de partida que tornou o orçamento público municipal um elemento central para o debate político em Porto Alegre, além de mostrar a importância fundamental do movimento comunitário na identificação do OP, por outro, o seu formato específico não estava muito claro (AVRITZER, 2002). Nesse sentido Avritzer (2002) identificou que o processo que delineou o formato específico do OP ocorreu durante a gestão municipal de Olívio Dutra em Porto Alegre-RS (1989-92).

O primeiro passo da iniciativa em Porto Alegre foi uma medida tomada no início do governo de Olívio Dutra que centralizou as demandas em um órgão, a Coordenadoria de Relações com a Comunidade – CRC. Essa medida se deu de forma casual à medida que a CRC tinha como função a emissão de atestados de utilidade pública para a sociedade civil. Apesar da função organizacional da CRC se esquivar totalmente do



novo papel, o seu caráter institucional permitiu a centralização das demandas da cidade (AVRITZER, 2002).

No decorrer do processo, a prefeitura sugeriu a idéia da participação individual, contrapondo a idéia da UAMPA que propôs a participação por meio das entidades, e da criação de conselhos paralelos à administração, em função da ideologia neomarxista presente no PT, de tal modo que, a idéia dos conselhos paralelos acaba originando o Conselho do Orçamento Participativo – COP (PONTUAL e SILVA, 1999; AVRITZER, 2002). Por fim, e sem a pretensão de estender o assunto, o papel da prefeitura na gestão de Olívio Dutra foi o de defender uma estrutura que compatibilizasse a produção do OP, através do cumprimento dos prazos das demandas e do formato legal do processo, submetendo-o a Câmara Municipal de Vereadores, de forma que isso se constituísse em uma organização institucional que proporcionasse o resultado da ação de diversos atores sociais (AVRITZER, 2002). Portanto, o formato específico do OP não cabe a um partido político, organização pública ou a um indivíduo, mas a múltiplas propostas entre administração local e sociedade civil (PIRES, 2000; AVRITZER, 2002).

Em relação a outras experiências sobre o OP iniciadas por diferentes partidos políticos no segundo momento histórico, Pires (2000) coloca que as implementadas pelo PT diferem das demais por dois aspectos principais. O primeiro é que o orçamento municipal foi o catalisador da participação popular e que abordou objetivos de curto prazo focando, principalmente, obras de infra-estrutura e políticas públicas locais, onde ambos trouxeram resultados imediatos à população de menor renda. O segundo aspecto está associado à acentuada ideologia do PT, não no que tange as questões metodológicas do OP, mas pela leitura tanto dos agentes políticos quanto dos eleitores e da opinião pública sob o discurso socialista do PT (PIRES, 2000).

Dentre as experiências desse período, identificado como o segundo momento histórico do OP e caracterizado pelo modo petista de governar, estão as de Porto Alegre-RS, sendo esta um ícone do OP e objeto de muito estudos e análises, Piracicaba-SP, Santo André-SP, Ipatinga-SP, Betim-MG, São Paulo-SP, Santos-SP e Jaboticabal-SP (PIRES, 2000).

### **2.5.1.3 A Disseminação e Adoção do OP por outros Partidos Políticos e Organizações da Sociedade Civil – 1993-2000:**

Com a implementação do OP em um número maior de prefeituras administradas pelo PT, a metodologia obtém visibilidade tanto na mídia quanto no meio acadêmico como objeto de reflexão. A visibilidade internacional vem com o Prêmio de Melhor Prática de Governo para a experiência do OP em Porto Alegre-RS na II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos – HABITAT II (Istambul) (PIRES, 2000).

Essa visibilidade em âmbitos nacional e internacional provoca um aceite do OP por diversos partidos políticos e organizações da sociedade civil, sendo que até o Partido da Frente Liberal – PFL, visto como um extremo aos ideais políticos do PT, adota a concepção. Para se ter uma idéia do número de prefeituras que optaram pelo OP, no terceiro momento histórico, segue uma lista de municípios que se envolveram com a concepção nessa fase: Alvorada-RS, Americana-SP, Angra dos Reis-RJ, Aracaju-SE, Belém-PA, Belo Horizonte-MG, Bernardino de Campos-SP, Betim-MG, Blumenau-SC, Brasília-DF, Caçapava-SP, Campina Grande-PB, Campinas-SP, Catanduva-SP, Caxias-RS, Chapecó-SC, Cosmópolis-SP, Esteio-RS, Florianópolis-SC, Franca-SP, Goiânia-GO, Gravataí-RS, Guarulhos-SP, Icapuí-CE, Itabira-MG, Itapeverica da Serra-SP, João Pessoa-PB, Joinville-SC, Juiz de Fora-MG, Leme-SP, Lins-SP, Londrina-PR, Matão-SP, Mauá-SP, Natal-RN, Niterói-RJ, Ourinhos-SP, Palmeira-PR, Paranavaí-PR, Peruíbe-SP, Piedade-SP, Ponte Nova-MG, Presidente Prudente-SP, Prudente de Moraes-PR, Recife-PE, Ribeirão Pires-SP, Ribeirão Preto-SP, Rio Branco-AC, Rio Claro-SP, Rio de Janeiro-RJ, Santa Bárbara d'Oeste-SP, Santa Cruz do Rio Pardo-SP, Santa Rosa-RS, São Gabriel da Cachoeira-AM, São José dos Campos-SP, Toledo-PR, União da Vitória-PR, Viamão-RS, Vinhedo-SP, Vitória-ES, dentre outras (PIRES, 2000).

No final da década de 90, a metodologia chega à esfera de governos estaduais, tais como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre e Amapá. Além disso, a metodologia ultrapassa os limites da administração pública e também passa a ser experimentada em organizações da sociedade civil, como por exemplo, os Conselhos Regionais de Economia do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Paraná e a Federação dos Órgãos de Assistência Social do Rio de Janeiro – FASE (PIRES, 2000).

Segundo Pires (2000), a terceira fase se caracteriza por alguns fatores que explicam a grande propagação, aceitação e adoção do OP. Essas são apresentadas a seguir:

- *“a percepção de que o princípio da participação popular foi consagrado pela Constituição de 1988, decorrente do manejo da Carta Magna ao longo dos anos;*
- *a implementação prática daquele princípio na gestão de várias políticas, como a da Saúde, da Educação, do Menor e do Adolescente etc. que passaram a ser definidas por Conselhos em que têm assento representantes da sociedade civil;*
- *o sucesso (na melhoria das políticas públicas e no campo eleitoral) do Orçamento Participativo de Porto Alegre;*
- *o discurso favorável ao controle popular para evitar corrupção e mal uso do dinheiro público (visando resolver ou pelo menos diminuir os efeitos negativos do chamado “nó fiscal” da economia brasileira: déficits públicos e pesado endividamento);*
- *o incentivo originado de documentos oficiais de várias agências multilaterais, inclusive o Fundo Monetário Internacional e a Organização das Nações Unidas.” (PIRES, 2000).*

Por fim, Pires (2000) coloca que, se, por um lado, há o avanço do discurso favorável à participação popular e à combinação de mecanismos da democracia direta com a representativa tradicional (SOUZA, 2001b), por outro, há o enfraquecimento dos movimentos sociais e sindicais. Ou seja, apesar da defesa da descentralização, da ampliação do poder local e de mecanismos de participação da sociedade nas decisões governamentais que se materializaram em inúmeras leis que criaram espaços, formas, meios, mecanismos, de intervenção e de controle pela população, as reivindicações dos movimentos sociais e sindicais se dissolveram ao longo da década de 90 e o cenário decisivo voltou a ser o espaço formal de poder, além da substituição do argumento de retorno do poder ao povo pelo argumento, bastante aprofundado no período, de garantir ao contribuinte-cliente o controle de oferta de bens públicos, como vimos no capítulo 1 desse trabalho que trata da reforma administrativa do governo FHC, para que sejam mais baratos e de melhor qualidade (PIRES, 2000).

### **2.5.2 A Diversidade Metodológica: então, o que é falar de OP no Brasil?**

Com o crescimento da experimentação do OP na década de 90, há um discurso modernizante, tanto da direita quanto da esquerda política brasileira, que impacta na forma em que o OP tem sido levado à prática, logo isso tem causado uma diversidade de métodos aplicados, embora com os mesmos fins (PIRES, 2000).

Desse modo, Pires (2000) propôs dois elementos de análise para distinguir a metodologia do OP que vem sendo utilizada por diferentes partidos políticos e organizações da sociedade civil. São eles:

- (1) o objetivo pretendido pelo método;
- (2) e o ponto até o qual a comunidade participante tem o poder para deliberar.

Os objetivos pretendidos pelo método têm apresentado grande variedade nas experiências apresentadas. Pires (2000), detectou três casos que vêm ocorrendo em função do objetivo da metodologia.

O primeiro caso caracteriza-se por uma simples manipulação com fins de legitimar o poder do executivo municipal, frente ao legislativo oposicionista. O autor coloca que não há muitos comentários sobre o tal, a não ser pela mobilização popular com o objetivo de definir recursos à camada da população mais carente. Ainda, o autor esclarece que essa concepção não pode ser utilizada por muito tempo, pois a manipulação é rapidamente percebida, logo esse é um instrumento eficiente apenas para ganhar posição política no dia-a-dia.

O segundo caso localiza-se num extremo ao primeiro, por ampliar o controle da sociedade civil frente às decisões governamentais. Assim, o seu objetivo metodológico busca centrar-se na politização dos agentes, enfatizando o processo gradual de aprendizagem desses. Embora, essa prática, às vezes, descuide do aspecto técnico reduzindo a efetivação da alocação dos recursos públicos (PIRES, 2000).

Enfim, o terceiro caso que se posiciona no intermediário dos outros dois casos. A prática desse caso, segundo o autor, melhora a troca existente entre tributação e ofertas de serviços públicos, porém a excessiva tecnização da política, com o intuito de transformá-la numa simples relação mercantil, prejudica o caráter político do processo de discussão sobre as receitas e as despesas públicas.

Não obstante, a função do objetivo metodológico pode delimitar os diferentes modos de objeto de deliberação com a participação popular. Por exemplo, temos a discussão das despesas e/ou receitas, a discussão dos investimentos e/ou despesas de custeio, a discussão da distribuição geográfica das despesas de acordo com o volume de tributos arrecadados por região ou de acordo com as necessidades, discussões via plenárias regionais ou de bairros ou através de ambos os modos, como também, as discussões às vésperas da elaboração orçamentária ou ao longo da execução dos projetos (PIRES, 2000).

Quanto ao segundo elemento de análise que diz respeito ao alcance do poder de deliberação da população e que também influencia a metodologia, o autor identifica num extremo, a população sendo apenas consultada e no outro a pretensão de deixar todo o poder nas mãos da população. No entanto, a maioria das experiências tem se posicionado em uma outra vertente, que imprime uma co-gestão entre o poder executivo e a população, onde o governo divide com a comunidade parte da responsabilidade decisória através de acordos formais, embora na maioria vezes não consagrados em lei (PIRES, 2000).

A partir da análise desses dois elementos – objetivos e grau de deliberação da comunidade – presentes nas metodologias do OP experimentados em diversos municípios brasileiros, o autor classifica o OP em *strictu sensu* e *lato sensu*. De tal modo, que Pires (2000) define o OP *strictu sensu* como um acordo entre o governo e a população, que tem poder deliberativo sobre os tópicos definidos no processo orçamentário, e que se caracteriza pela discussão deliberativa onde a população é representada pela voz e voto de um delegado, eleito pela comunidade em plenárias (temáticas e/ou regionais) ou assembleias, com o poder de deliberar decisões, mesmo sem alcançar o orçamento público como um todo. Como exemplo de OP *strictu sensu* temos as experiências de Porto Alegre-RS, Belo Horizonte-MG e Santo André-SP.

Já o OP *lato sensu* são todas as experiências participativas que não, necessariamente, condizem a deliberações aceitas pelo poder executivo. Como exemplo, estão os fóruns de acompanhamento, audiências públicas, prestação de contas etc.

### **2.5.3 As Potencialidades e os Limites das Experiências do OP**

Estudos e experiências sobre o Orçamento Participativo ressaltam os novos papéis assumidos pelos governos e pelos movimentos sociais após o final do período autoritário: a divisão do poder político; a redução do clientelismo, populismo, paternalismo, autoritarismo, portanto mudanças na cultura política e aumento da transparência das decisões de caráter público; a inversão de prioridades para beneficiar a maioria da população (principalmente os setores excluídos); a participação popular na gestão pública, ampliando os espaços para o exercício da cidadania; a promoção da construção coletiva dos empreendimentos ao invés do comportamento individualista; o processo de condução e funcionamento do OP; os impactos do OP em relação aos gastos sociais e outros aspectos (CARVALHO e FELGUERAS, 2000; RIBEIRO, 2000; PONT, 2000).

Em um trabalho mais recente, SOUZA (2001b) faz um aprofundamento sobre a literatura do orçamento participativo. Seu estudo tem como objeto as experiências do orçamento participativo, desenvolvidas nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte. O trabalho foi dividido em quatro áreas: organização, educação, política e sociologia. Na área da organização o estudo apresenta aspectos positivos no fato do orçamento participativo lidar com pessoas excluídas; quanto à educação, também, apresenta aspectos positivos pela razão do envolvimento de todos os atores no processo. Na questão política, há aspectos positivos e negativos. Dentre os positivos, o orçamento participativo estimula uma maior participação de todo o seguimento da sociedade; reduz o clientelismo e o autoritarismo e inverte, em favor de outras classes de renda, as prioridades que beneficiam somente aos que estão em melhor situação. Os pontos fracos apontam que os recursos direcionados para orçamento participativo são ainda limitados, embora reconheça que o processo, ainda em crescimento, não produziu resultados que possam ser sedimentados; existem dificuldades em uma participação da classe média e dos jovens. Por último, que os programas do orçamento participativo tem desapontado os participantes pela lentidão dos processos de licitação do serviço público.

Em sua análise, a autora salienta que a experiência do orçamento participativo tem sido mais importante pelo processo de participação da sociedade nas discussões, ao invés dos resultados alcançados por esse modelo orçamentário até o momento.

## **2.6 A Relação entre o Orçamento Participativo e o Planejamento Estratégico Público**

Se, por um lado, o orçamento participativo apresenta-se como uma alternativa em oposição às culturas clientelistas e patrimonialista que se evidenciam ao longo da política brasileira; como processo educativo e de exercício da cidadania e como articulador entre o governo local e os diferentes atores (entidades, movimentos e pessoas individuais). Por outro, apresenta lacunas ou existem poucos estudos focando o orçamento participativo como um instrumento de planejamento que auxilie na formulação de políticas públicas e de critérios para seleção de problemas e alocação de recursos; do orçamento participativo como monitoramento de indicadores de resultados; do orçamento participativo como mudança de cultura de planejamento, de organização administrativa e aprendizagem organizacional, etc (FERREIRA et. al., 2002).

Por esse ângulo, De Toni (2001) apresenta um estudo relacionando o orçamento participativo e o planejamento estratégico público. O estudo coloca em discussão que a crise do planejamento tradicional se confunde com a crise do Estado. Em decorrência, as questões urgentes tomam lugar das questões estratégicas, evidenciando uma dinâmica de curto prazo que substitui a agenda dos problemas de estrutura por questões de conjuntura e o planejamento acaba sendo deixado de lado. Desse modo, De Toni (2001) situa o OP como um mecanismo de descentralização da peça orçamentária que vem sendo desenvolvido em diversos municípios brasileiros e que coloca em marcha novos desafios para a gestão pública (como se podem evidenciar nos estudos descritos acima). Assim, o autor entende que o planejamento estratégico público, não normativo e organizado de forma participativa, pode contribuir para indicar caminhos para a superação destes obstáculos.

FERREIRA et al. (2002) coloca há necessidade de examinar outras possibilidades do OP, como formulador de políticas públicas; de explicitação e definição de direção estratégica para o futuro do município, ao invés de um OP que apenas demanda problemas pontuais e localizados; do OP como integrante do planejamento estratégico do município e da gestão administrativa; do OP como um dos critérios para a seleção de problemas e alocação de recursos; do OP para monitoramento de indicadores de resultados; do OP como mudança de cultura de planejamento e de organização administrativa etc.

Na perspectiva de contribuir, na análise crítica sobre as experiências entre a relação do OP e do Planejamento Estratégico como instrumentos de planejamento democráticos e participativos; a relação de dirigentes públicos e diferentes atores no processo decisório; relação governo local e participação popular; operacionalização e monitoramento dos planos e ações estratégicas (relações entre as instâncias decisórias e instâncias de execução); e o cumprimento de demandas do OP; o presente trabalho tem o objetivo de investigar por meio dos resultados obtidos na Administração Municipal de Franca a seguinte questão: “Quais as mudanças no processo de decisão do orçamento participativo com a implementação do planejamento estratégico na administração municipal de Franca?”. Para melhor entendimento, abordaremos no capítulo 3, as teorias e metodologias que contribuíram para a escolha da estratégia de pesquisa, das categorias de análise e do método de coleta e análise dos dados.



## CAPÍTULO 3

### CATEGORIAS DE ANÁLISE, ESTRATÉGIA GERAL DE PESQUISA E MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

#### 3.1 Escolha das Categorias de Análise

Os estudos realizados em políticas públicas no Brasil carecem de um embasamento teórico, além de serem recente e, normalmente, direcionados para análises das estruturas das instituições ou para os processos de negociações de políticas setoriais específicas, como, educação, saúde, segurança etc. Deste modo, as pesquisas acabam fragmentando a análise das instituições, dos processos decisórios e das implementações realizadas (FREY, 2000).

A análise de políticas públicas é oriunda dos países desenvolvidos, desse modo à aplicação desta metodologia nos países em desenvolvimento, que apresentam suas peculiaridades sócio-econômicas e políticas, requer adaptações e complementações em seu conjunto de instrumentos. Assim, será utilizado um trabalho desenvolvido por Klaus Frey sobre a revisão e a ampliação das discussões entorno da teoria e das metodologias sobre análise de políticas públicas.

Nesse sentido, o autor destaca três conceitos fundamentais, contidos na literatura que aborda conceitos referentes *policy analysis*, que se entrelaçam e se influenciam mutuamente, para a estruturação de projetos de pesquisa científica em relação aos problemas levantados. Estes conceitos dizem respeito à distinção de análise sobre as condições instituições (*polity*), o processo decisório (*politics*) e o planejamento dos conteúdos da política (*policy*). Frey (2000) define mais precisamente as três dimensões da seguinte maneira:

- a dimensão institucional (*polity*): se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual (*politics*): tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;

- a dimensão material (*policy*): refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

A partir destas orientações conceituais da análise de políticas públicas e por meio da definição da pergunta principal de pesquisa: “Quais as mudanças no processo de decisão do orçamento participativo com a implementação do planejamento estratégico na administração municipal de Franca?”, se observa que a pergunta traz a tona somente a dimensão processual (*politics*), ou seja, em relação ao processo decisório da gestão municipal. Desse modo, optamos por complementar a análise adicionando as outras duas categorias (*polity* e *policy*) para fundamentar a investigação do trabalho sobre a interdependência das três dimensões (*polity*, *politics* e *policy*).

Assim as categorias de análise da pesquisa foram sistematizadas da seguinte maneira:

- dimensão institucional – *polity*: análise das mudanças na estrutura institucional político-administrativo da gestão municipal;
- dimensão processual – *politics*: análise das mudanças no processo decisório do Governo em relação as demandas do orçamento participativo;
- dimensão material – *policy*: análise das mudanças na elaboração e monitoramento dos projetos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

### **3.2 Estratégia Geral de Pesquisa e Justificativa da Escolha do Objeto Empírico**

Segundo YIN (2001), a questão de pesquisa é o elemento que determina a estratégia geral de pesquisa a ser utilizada. Desse modo o autor apresenta cinco tipos de estratégia: experimento, levantamento, análise de arquivos, pesquisa histórica e estudo de caso.

As estratégias de levantamento e análise de arquivos são caracterizadas como estudo exploratório, isto é, são questões do tipo: “quanto”, “quais”, “onde” e “quem”. Estas estratégias são vantajosas quando o objetivo da pesquisa for descrever a incidência ou predominância de um fenômeno ou quando ele for previsível sobre certos resultados. Ainda, YIN (2001, P. 25) reitera “*Esse tipo de questão é um fundamento lógico*

*justificável para se conduzir estudo exploratório, tendo como objetivo o desenvolvimento de hipóteses e proposições pertinentes a inquirições adicionais”.*

De forma similar, questões do tipo “como” e “por que” tem caráter explanatório pelo fato de tais questões lidarem com ligações operacionais que necessitam serem traçadas ao longo do tempo, em vez de serem encaradas como incidências, assim, é mais provável o uso de estratégias de experimento, pesquisa histórica e estudo de caso.

Assim, com base na pergunta de pesquisa definida como: “Quais as mudanças no processo de decisão do orçamento participativo com a implementação do planejamento estratégico na administração municipal de Franca?”, e conforme as colocações de YIN (2001) a estratégia geral de pesquisa a ser utilizada será o estudo exploratório a partir de levantamentos de documentos, listas de projetos demandados no orçamento participativo nos dois mandatos e entrevistas com os dirigentes e técnicos da administração municipal e com conselheiros do orçamento participativo que participaram, também, dos dois mandatos.

Em relação ao objeto empírico, escolheu-se a administração municipal de Franca -SP (no período de 1997 ao 1º semestre de 2002) pelos seguintes aspectos:

1. pelas facilidade de acesso às informações e fontes de evidências;
2. principalmente, pela atuação do autor no trabalho de assessoria na implementação de métodos e técnicas de planejamento estratégico (observador participante) simultaneamente à produção de conhecimento (pesquisa) e formação de diferentes tipos de pessoas e;
3. para verificação dos avanços e problemas em dois mandatos consecutivos de um mesmo governo, preocupado, tanto com a participação popular, como com a utilização de concepções, técnicas e instrumentos de planejamento estratégico, além da administração ter implementado a experiência do orçamento participativo e o planejamento estratégico como instrumentos de gestão, que serviram de bases de análise para investigar e verificar as mudanças decorrentes deste processo

que influíram no processo de tomada de decisão governo em relação as demandas do orçamento participativo.

### **3.3 Método de Coleta e Análise dos Dados**

A partir da definição da pergunta de pesquisa e da identificação das categorias de análise, o método de coleta de dados utilizou para obter as evidências os seguintes tipos de fontes de dados: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta e participante.

#### **a) Documentação:**

A documentação é importante por conter informações de diversos tipos como cartas, memorando, agendas, atas de reuniões, documentos administrativos, estudos formais, avaliações, artigos de mídia etc. Entretanto, YIN (2001) adverte que o uso da documentação deve ser cuidado, pois eles não podem ser aceitos como registros literais e precisos de eventos, assim, seu uso deve ser planejado para que sirva para corroborar e aumentar as evidências vindas de outras fontes.

#### **b) Registros em arquivos**

Os registros em arquivos são relevantes para os estudos e podem se apresentar como: dados organizacionais, orçamentos, listas de nomes, dados de levantamentos, dados pessoais etc, e que podem ser usados em conjunto com outras fontes de informação tanto para verificar a exatidão como para avaliar dados de outras fontes.

Um cuidado a ser tomado diz respeito à precisão destes dados, assim há necessidade de realizar cruzamentos com outros dados, antes de chegar a conclusões (YIN, 2001).

#### **c) Entrevistas**

Um das fontes mais importantes para investigar as evidências em estudos de pesquisa social que geralmente lidam com atividades de pessoas ou grupos (YIN, 2001). O problema é que as entrevistas podem sofrer influências por parte dos observadores e entrevistadores, e por isto, podem ser reportadas e interpretadas de acordo com as idiosincrasias de quem faz ou relata a entrevistas. Ao se considerar o uso de entrevistas,

portanto, deve-se cuidar para que não estes problemas não interfiram nos resultados provendo treinamento e habilitação dos investigadores envolvidos.

#### d) Observação direta

Ao visitar o local de estudo, o observador preparado pode fazer observações e coletar evidências que geralmente são informações adicionais sobre o estudo. Para aumentar a fidedignidade das observações, além de um roteiro definido no protocolo, pode-se designar mais de um observador e depois comparar as observações (YIN, 2001).

#### e) Observação participante

Nesta observação o observador deixa de ser um membro passivo e pode assumir vários papéis na situação do estudo, podendo influenciar nos eventos em estudos.

O problema desta fonte é que ela tem grande capacidade de produzir vieses, pois o investigador pode assumir posições do grupo ou instituição em estudo e pode ter problemas nas anotações ou levantar questões sobre os eventos em perspectivas diferentes.

Por meio da apresentação de algumas características das diversas fontes de evidências, nota-se que todas apresentam vantagens e desvantagens. Porém, vale ressaltar que o pesquisador se esforçará no sentido de não influenciar ou desviar as informações coletadas em prol da corroboração de suas afirmações, já que este não é o propósito da pesquisa, mas sim, tentar verificar se as mudanças que ocorreram estão em função da implementação do planejamento estratégico.

A utilização de diversas fontes de evidência permitirá ao pesquisador realizar a confrontação entre essas e através desta técnica, o pesquisador poderá checar se as informações de uma fonte estão de acordo com as demais, de forma a proporcionar maior confiabilidade na obtenção dos dados. A fim de garantir que cada fonte de evidência seja utilizada de forma adequada, estas serão desenvolvidas e administradas independentemente (YIN, 2001).

Com a definição das hipóteses o método de coleta e análise de dados pode ser compreendido conforme a Tabela 3.1.

**Tabela 3.1 – Método de coleta de análise dos dados referente às hipóteses: tipo e fontes de informação e técnica de coleta.**

(Obs: todos os dados serão coletados para os dois mandatos (1997-2002)).

<b>HIPÓTESES</b>	<b>TIPO DE INFORMAÇÃO</b>	<b>FONTES DE INFORMAÇÃO</b>	<b>TÉCNICA DE COLETA</b>
<b>Houve mudanças no fluxo do processo decisório com a implementação do planejamento estratégico</b>	Total de etapas e instâncias do processo; etapas e instâncias que foram modificadas.	Dirigentes, técnicos e funcionários da administração municipal.	Entrevistas, transcrição das entrevistas, sistematização e análise das entrevistas.
<b>Houve mudanças na estrutura administrativa da Prefeitura com a implementação do planejamento estratégico</b>	Disposição e alteração na estrutura da administração direta e indireta da Prefeitura Municipal de Franca	Documentos (análise de todos os decretos que estabelecem a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, durante o período de análise).	Levantamento, sistematização e análise de todos os decretos.
<b>Houve mudanças na elaboração e monitoramento de projetos</b>	Concepções e procedimentos adotados para elaboração e monitoramento de projetos.	Documentos, projetos do OP e do Governo e entrevista com técnicos da administração e observação participante.	Levantamento de projetos do 1º e 2º mandatos, análise dos projetos e entrevistas.
<b>Houve aumento no cumprimento das demandas no OP</b>	Número total de projetos demandados; número de projetos realizados, não realizados e andamento; número de projetos divididos por área (Saúde, educação, habitação etc); local de implementação dos projetos (Bairros, regiões etc).	Documentos, listas de projetos demandados do OP, lista de projetos executados, não executados e em execução do OP e do Governo e entrevista com Conselheiros do OP.	Levantamento, seleção de dados, análise dos dados e das entrevistas.

Por fim, cabem algumas considerações em relação à coleta de dados e as fontes de evidência.

O método utilizado para as entrevista com os três grupos de pessoa foi o mesmo, diferenciando-se apenas nas perguntas contidas em cada roteiro. Assim, as entrevistas foram realizadas em locais apropriados onde só se encontravam o pesquisador (entrevistador) e o entrevistado. As perguntas eram lidas em ordem seqüencial, isto é, leitura da primeira pergunta, resposta do entrevistado, leitura da segunda pergunta, resposta do entrevistado, assim por diante. Vale destacar que o roteiro foi elaborado com questões abertas, com a intenção de reduzir a influencia sobre os respondentes, e que todas as entrevistas foram gravadas.

A gravação das entrevistas permitiu a transcrição destas que foram sistematizadas de acordo com os pontos mais destacados pelos entrevistados. Essa sistematização possibilitou a elaboração do texto que se refere aos resultados obtidos das entrevistas e que estão descritas no capítulo 4, deste trabalho. Vale ressaltar, que os textos com o resultados das entrevistas foram encaminhados aos respondentes para estes confirmarem os conteúdos resultantes das entrevistas, pois em função de preservar a identidade dos

mesmos, os resultados foram arranjados de maneira que não se pode identificar, especificar ou atribuir os depoimentos a um entrevistado ou a um certo grupo.

No caso dos dirigentes da administração municipal as entrevistas procuraram identificar as percepções destes em relação ao processo decisório e o cumprimento das decisões do orçamento participativo, o planejamento da gestão e as relações entre o planejamento estratégico e o orçamento participativo referente ao primeiro e segundo mandato. A seguir é apresentado o roteiro utilizado:

- Roteiro para a entrevista com os dirigentes da Administração Municipal de Franca:

1. Quais as suas percepções em relação ao processo de decisão do Governo e o cumprimento das decisões encaminhadas pelo OP?

Referente:

- 1º Mandato;

- 2º Mandato.

Quais as mudanças mais significativas em relação ao 1 e 2º mandatos?

Quais os problemas mais significativos em relação ao 1 e 2º mandatos?

2. Quais as suas percepções em relação ao processo de planejamento da gestão do Governo?

Referente:

- 1º Mandato;

- 2º Mandato.

Quais as mudanças mais significativas em relação ao 1 e 2º mandatos?

Quais os problemas mais significativos em relação ao 1 e 2º mandatos?

3. Quais as relações entre o planejamento estratégico e o OP?

Referente:

- 1º Mandato;

- 2º Mandato.

Em relação às entrevistas com os técnicos da administração municipal, o roteiro elaborado para tal procurou identificar as percepções destes quanto à elaboração e o monitoramento dos projetos referente ao primeiro e segundo mandato.

- Roteiro para a entrevista com os técnicos da Administração Municipal de Franca:
  1. Como eram elaborados e monitorados os projetos do OP e do Governo no 1º mandato?
  2. Como eram elaborados e monitorados os projetos do OP e do Governo no 2º mandato?

As entrevistas com os conselheiros do OP procuraram levantar as suas percepções quanto às mudanças ocorridos no processo do OP referentes ao primeiro e segundo mandato.

- Roteiro para a entrevista com os Conselheiros do OP:
  1. Como era o processo do OP no 1º mandato?
  2. Como era o processo do OP no 2º mandato?

Além destas entrevistas, também foi realizado um outro conjunto de entrevistas com os dirigentes da administração municipal, procurando identificar, por meio da percepção destes, os limites, as potencialidades e as principais resistências encontradas durante o processo de implementação do planejamento estratégico. Para isso, utilizou-se o seguinte roteiro:

1. Quais as principais resistências encontradas durante a implementação do planejamento estratégico? E quais os instrumentos criados para neutralizar tais resistências?
2. Quais são as vantagens e desvantagens de se utilizar o planejamento estratégico como instrumento de gestão?

Os resultados obtidos com essa última entrevista foram sistematizados e agregados a síntese da primeira entrevista realizada com os dirigentes. Pois, esse último conjunto de entrevistas foi realizado com o intuito de complementar a primeira rodada.

Além das entrevistas, o trabalho também realizou uma análise completa de todas as mudanças que ocorreram na Administração Municipal de Franca no período entre 1997-2002. Em função dos objetivos da pesquisa, apenas as mudanças relevantes ao propósito do trabalho estão contidas no capítulo 4. Entretanto, se encontra em anexo



uma síntese de todas as mudanças que ocorreram, bem como, a identificação de todos os decretos analisados.

Para complementar a análise, o trabalho apresenta um estudo realizado sobre os relatórios dos projetos demandados pelo OP. Esses relatórios foram fornecidos pela Coordenadoria de Participação Popular e pela Coordenadoria de Planejamento Estratégico. Por meio do cruzamento destes relatórios foi possível sistematizar a Tabela 4.11 e 4.12 e realizar a análise da situação, das áreas temáticas das demandas e da distribuição dos projetos ou obras do OP pelo município de Franca. Por meio da construção destas tabelas também foi possível construir um mapa que apresenta a localização físico-territorial das demandas do OP em relação ao primeiro e segundo mandato.

Além disso, o capítulo 4 também apresenta uma descrição detalhada de todas as etapas do processo de implementação do planejamento estratégico na Administração Municipal de Franca, possibilitando um melhor entendimento sobre como se deu a implementação do processo e complementando a análise por propiciar também um maior entendimento sobre as mudanças na administração municipal de Franca.

Provendo-se das categorias de análise e dos aspectos metodológicos definidos para a pesquisa, foi elaborado o próximo capítulo que descreve os resultados obtidos pela pesquisa.

## **CAPÍTULO 4**

### **Resultados da Pesquisa**

#### **MUDANÇAS NO PROCESSO DECISÓRIO DO GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DEMANDAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO**

Este capítulo descreve todos os resultados obtidos com a pesquisa e ele foi organizado em quatro partes. A primeira apresenta uma síntese da caracterização geográfica, demográfica, econômica, política e social do município de Franca com dados fornecidos pela Prefeitura e por fontes secundárias de consulta (IBGE e SEADE).

A parte seguinte procura contextualizar a experiência dos processos do orçamento participativo e do planejamento estratégico na administração municipal de Franca separando as experiências obtidas durante o primeiro e o segundo mandato de modo a evidenciar, num primeiro momento, as mudanças ocorridas.

A terceira parte traz uma descrição completa de todas as etapas desenvolvidas para a implementação do planejamento estratégico na administração municipal, como também, uma abordagem sobre os métodos utilizados nos seminários ou oficinas de planejamento estratégico, como forma de registrar a experiência e elucidar tanto as atividades e produtos gerados como os métodos e técnicas utilizadas durante o processo.

Enfim, a quarta parte deste capítulo, por sua vez, está dividida em três sessões que correspondem às categorias de análise propostas e apresentam o detalhamento dos resultados obtidos com a pesquisa. A primeira categoria de análise diz respeito às mudanças na estrutura administrativa e apresenta a descrição da análise sobre os decretos que tratam da estrutura administrativa da Prefeitura.

A segunda sessão aborda as mudanças que ocorreram com o fluxo do processo decisório entre o primeiro e o segundo mandato e a percepção dos dirigentes em relação às mudanças com o processo decisório e o planejamento da gestão, também, referentes aos dois mandatos.

A última sessão que trata da análise do conteúdo material apresenta os resultados obtidos com a análise situacional dos projetos do OP, o conteúdo material destes projetos e a distribuição físico-territorial das demandas do orçamento participativo na cidade de Franca, sendo todos os resultados referentes ao primeiro e segundo mandato. Ainda, apresenta a percepção dos técnicos da administração e dos conselheiros do OP, onde os primeiros apontam as mudanças ocorridas sobre a elaboração e o monitoramento dos projetos do OP e os conselheiros depõem as suas percepções sobre as mudanças no processo do OP, ambos também se referem ao primeiro e segundo mandato.

#### **4.1 Caracterização Geográfica, Demográfica, Econômica, Política e Social do Município de Franca-SP**

O município de Franca está situado no extremo nordeste do Estado de São Paulo (Brasil), numa altitude 1.040 metros, com uma latitude de 20° 32' 03" S e uma longitude de 47° 24' 19" WGR. A área total do município é de 609 Km<sup>2</sup> (modificada em 31/12/1993), sendo de 84 km<sup>2</sup> a área urbanizada, segundo a Prefeitura Municipal de Franca, e apresenta um relevo formado por planalto com vales profundos e escarpas abruptas, com a topografia variando entre 950 a 1050 metros. Quanto à estrutura geológica, a área é constituída de diversos tipos de rochas, como arenito, bauru, botucatu e basalto, e pelos solos arenoso e terra roxa. A vegetação tem como predomínio o cerrado e o clima do município caracteriza-se com o tropical de altitude com inverno seco e verão úmido, com temperatura média máxima de 25,60° C e mínima de 14,84° C e com umidade relativa do ar média máxima de 95% e mínima de 38%. Os ventos dominantes têm a montante no nordeste da área e a jusante no sudoeste. Os meses de março e novembro são os meses com maior incidência de chuvas, tendo o município uma média mensal de precipitação pluviométrica de 132 mm em 2001.

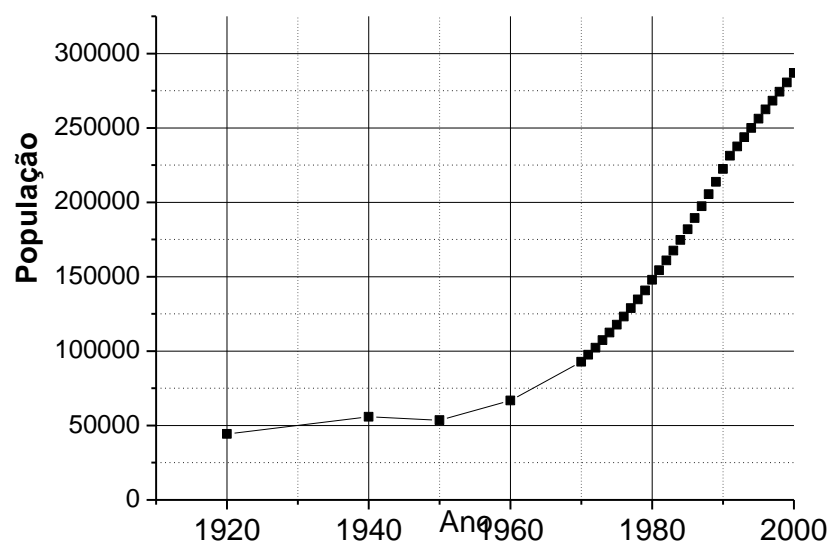
Franca tem uma população oficial em 01/08/2000 (Censo IBGE, 2000) de 287.400 habitantes, com estimativa populacional para 2002 (IBGE) de 294.067 habitantes, e é a 14<sup>a</sup> Região Administrativa do Estado de São Paulo que conta com um total de 23 municípios: Franca, Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulistas, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista.



**Fotografia 4.1 – Foto área do município de Franca-SP**

A partir da metade do século XX, os fluxos migratórios provenientes de pequenas cidades do seu entorno aceleraram sua urbanização, embora ela se situe no universo das cidades paulistas de médio porte que não passaram por um processo de metropolização. Conseqüentemente, seu território atingiu no ano de 2000 uma taxa de urbanização de 98,8%, e o seu acelerado crescimento, que se iniciou em 1950 como podemos observar no gráfico 4.1, resultou num processo de ocupação extensivo, com baixas densidades e onde 30% dos 114 mil imóveis cadastrados na Prefeitura permanecem vazios, ocasionando baixas densidades que oneram os serviços públicos em geral, principalmente a infra-estrutura urbana (FERREIRA et al., 2002).

**Crescimento Populacional de Franca no Século XX**



Fonte: Gráfico gerado a partir de dados coletados no site do SEADE (2002)

**Gráfico 4.1 – Crescimento da população em Franca ao longo do século XX**

Em virtude da natureza do solo e das condições do sítio urbano, propício ao surgimento de processos erosivos, e a ocupação extensiva do solo urbano, como pela ausência de fiscalização e controles adequados sobre as obras de infra-estrutura dos parcelamentos do solo, enormes voçorocas criaram o mais grave problema ambiental que a cidade enfrenta. Enormes fendas cortam extensas áreas urbanizadas, causando previsíveis transtornos à estrutura urbana: riscos à qualidade da água, riscos a edificações e pessoas, desperdício de recursos públicos com onerosas obras de contenção e recuperação (FERREIRA et al., 2002).

No sentido de sistematizar, complementar e comparar as informações demográficas do município de Franca, segue o Quadro 4.1 em função do Censo Demográfico do IBGE de 2000 e de dados coletados no *site* da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE sobre o perfil do município de Franca sobre o ano de 2000 e 2002.

**Quadro 4.1 – Dados demográficos do município de Franca em 2000 e 2002.**

<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>Unidade</b>
População (pessoas residentes)	287.400	Habitantes
Estrutura da População por Sexo (Homens/Mulheres)	141.851/145.549	Habitantes
População Área Urbana (pessoas residentes)	281.869	Habitantes
População Área Rural (pessoas residentes)	5.531	Habitantes
Domicílios	92.704	Domicílios
Domicílios (Área Urbana/Área Rural)	89.081/3.623	Domicílios
Área Total do Território	607,32	Km <sup>2</sup>
Densidade Demográfica (População/Área Total)	473,23	Habitantes/Km <sup>2</sup>
Taxa de Urbanização (População Área Urbana /População) x 100	98,08	Porcentagem
Taxa de Mortalidade Infantil*	13,06	Por mil nascidos vivos
Taxa de Mortalidade Geral*	5,53	Por mil habitantes

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000; \* SEADE (2002)

Em relação às áreas de saúde, saneamento e educação Franca possui dois hospitais com um total de 800 leitos (IBGE, 2000) e, segundo dados do SEADE, o nível de atendimento em 2000 para abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo correspondem a 99,54, 99,03 e 99,80% respectivamente, sendo que os três níveis de atendimento estão acima da média do Estado de São Paulo. Na área de educação, segundo o IBGE (2000), o município possui a seguinte infra-estrutura: 67 estabelecimentos de pré-escola com 7.868 matrículas, 70 estabelecimentos de ensino fundamental com 47.499 matrículas e 30 estabelecimentos de ensino médio com 15.278 matrículas, além de 3 estabelecimentos de nível superior. Apesar da infra-estrutura educacional atingir

quatro níveis de ensino, o município conta com uma taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais igual a 5,63% (SEADE, 2000).

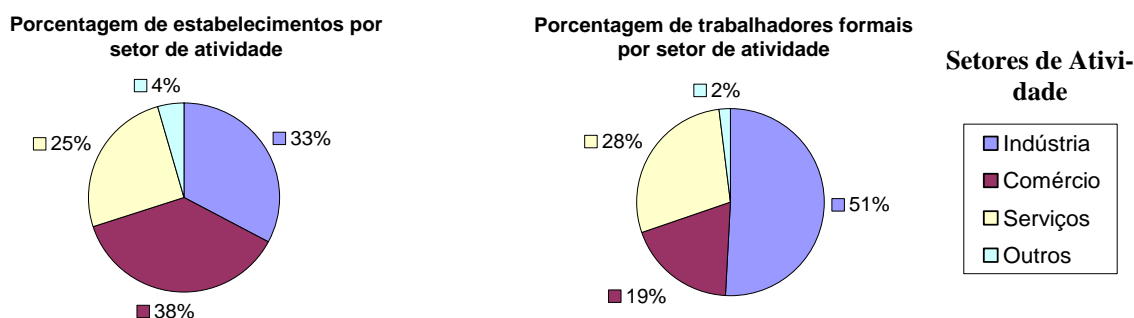
A sua economia se caracteriza pela indústria coureiro-calçadista, instalada na cidade desde o final do século XIX, acentuada a partir dos anos 20 do século passado, com a importação de máquinas e tecnologia que transformaram os processos produtivos, até então artesanais (FERREIRA, et al., (2002). Segundo informações do *site* da Prefeitura Municipal de Franca, a População Economicamente Ativa – PEA é de aproximadamente 184.000 habitantes, ou seja, cerca de 64% da população e a renda per capita do município é de aproximadamente US\$ 5.000.

Segundo dados do SEADE, Franca possuía em 2001 cerca de 6.575 estabelecimentos cadastrados no Ministério do Trabalho com cerca de 52.712 trabalhadores formais. O Quadro 4.2 apresenta o número de estabelecimentos e de trabalhadores formais divididos pelos setores de atividades: indústria, comércio e serviços. A partir do Quadro foi elaborado o Gráfico 4.2 que ilustra os valores em porcentagens dos estabelecimentos e dos trabalhadores formais por setores de atividades.

**Quadro 4.2 – Número de estabelecimentos e trabalhadores formais divididos por setores de atividade no município de Franca em 2001**

Setores	Estabelecimentos	Trabalhadores Formais
Indústria	2.150	26.783
Comércio	2.461	9.994
Serviços	1.672	14.956
Outros	292	979
<b>Total</b>	<b>6.575</b>	<b>52.712</b>

Fonte: SEADE (2001)



**Gráfico 4.2 – Porcentagem de estabelecimentos e de trabalhadores formais por setores de atividade.**

Por meio da Quadro 4.2 e do Gráfico 4.2 verificamos que apesar do número de estabelecimentos comerciais ser maior que os da indústria e de serviços, esses últimos são os que empregam um maior número de trabalhadores formais.

Para concluirmos as características da dimensão econômica do município de Franca, apresentaremos na Quadro 4.3 a distribuição de renda nominal mensal entre as pessoas responsáveis pelos domicílios.

**Quadro 4.3 – Porcentagem das pessoas responsáveis pelos domicílios com rendimento nominal mensal por faixas salariais e pessoas responsáveis pelos domicílios sem rendimento**

<b>Faixas Salariais (salário mínimo – s.m.)</b>	<b>Pessoas responsáveis por Domicílio (em %)</b>
0 s.m. (sem rendimento)	0,32
0 a ½ s.m.	9,86
½ a 1 s.m.	17,35
1 a 2 s.m.	18,07
2 a 3 s.m.	21,02
3 a 5 s.m.	18,28
5 a 10 s.m.	4,30
10 a 15 s.m.	2,87
15 a 20 s.m.	3,22
> 20 s.m.	4,67

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2000

Como podemos observar no Quadro 4.3, as pessoas responsáveis por domicílio sem rendimento apresentam uma porcentagem relativamente baixa no universo analisado. Dentre as pessoas responsáveis com rendimento cerca de 75% se encontram dentro da faixa salarial entre ½ e 5 salários mínimos.

O Quadro 4.4 apresenta as receitas e dívidas fundada e flutuante do município entre os anos de 1997 e 2002, período que interessa ao presente trabalho, corrigidos em reais de 2001 e 2002 respectivamente. Conforme se observa no Quadro 4.4, a receita municipal após 5 anos de aumento, acabou tendo uma redução no ano de 2002. Por sua vez, tanto a dívida fundada quanto a flutuante sofreram variações ao longo dos anos. Em relação a 1997, a dívida fundada aumento mais de 3,5 vezes e a dívida flutuante reduziu por volta 2,5 vezes em 2002.

**Quadro 4.4 – Receitas e dívidas fundada e fluante do município de Franca**

<b>Descrição</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Total das receitas municipais (em Reais de 2001)	127.900.340	125.834.177	128.151.212	137.218.273	137.533.135	136.942.369 *
Dívida municipal fundada (em Reais de 2002)	12.140.024	35.738.041	37.162.440	33.692.442	34.719.714	43.534.565
Dívida municipal fluante (em Reais de 2002)	43.383.110	28.153.084	25.115.378	32.228.986	27.850.053	16.939.948

Fonte: SEADE (2001 e 2002); \* Cálculado com base nos dados da Prefeitura Municipal de Franca e do SEADE

No que diz respeito à política, o atual Prefeito do município de Franca é Gilmar Dominici – PT, que exerce seu segundo mandato consecutivo (Gestão 2001-2004) por ter sido reeleito em 2000 após o exercício do primeiro mandato entre os anos de 1997 e 2000. Anteriormente, a administração municipal foi governada por Ari Balieiro – PMDB entre os anos de 1993-96. No entanto, o período que interessa a esse trabalho compreende os anos entre 1997 e 2002, que situam o primeiro mandato e a metade do segundo mandato da gestão da Frente Popular no município de Franca.

A partir dessas caracterizações geográficas, demográficas, sociais, econômicas e políticas do município de Franca é possível perceber que a Prefeitura da cidade enfrenta enormes desafios para manter em funcionamento os serviços de saúde e educação, priorizados no orçamento, em detrimento da infra-estrutura urbana, que tem reduzida participação no orçamento público local, além disso a média anual de investimentos nos últimos 6 anos não tem ultrapassado 5% do orçamento (FERREIRA et al., 2002). Assim, veremos a seguir, quais as alternativas sob a perspectiva do planejamento que foram tomadas na administração municipal de Franca para suprir tais dificuldades, a partir de dois instrumentos de planejamento, o planejamento estratégico e o orçamento participativo, comparando os dois mandatos consecutivos da Frente Popular.



## **4.2 Contextualização dos Processos de Orçamento Participativo e de Planejamento Estratégico na Gestão Municipal de Franca – Período: 1997-2002**

### **4.2.1 A experiência do Orçamento Participativo e do Planejamento Estratégico no 1º mandato (GESTÃO 1997-2000)**

Em 1996, pela primeira vez em sua história, Franca viu vencer as eleições um partido considerado de esquerda, o PT – Partido dos Trabalhadores. O prefeito eleito, Gilmar Dominici, havia sido um atuante vereador por dois mandatos e sua vitória significou o fim do predomínio de governos conservadores e ligados à elite econômica local (FERREIRA et al. 2002).

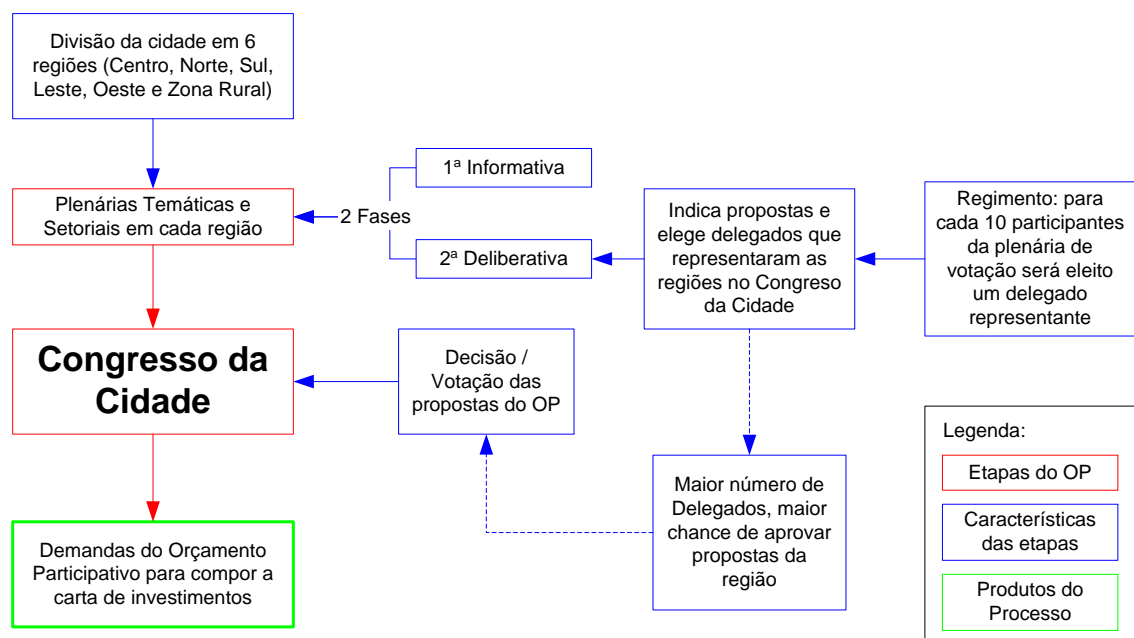
O novo governo apresentou suas propostas baseadas nos princípios do projeto político Democrático-Popular buscando o fortalecimento da democracia por meio da participação da sociedade nas decisões governamentais, a inversão de prioridades, a transparência e eficiência administrativa e o desenvolvimento sustentável promovendo a inclusão social e a defesa e expansão dos direitos de cidadania.

Para fortalecer a democracia no município e propiciar a participação direta da população nos processos decisórios do governo o recém Prefeito trouxe a proposta do Orçamento Participativo – OP “como um dos principais instrumentos de planejamento político-administrativo, numa perspectiva de mudança da cultura política da cidade, no sentido de conduzir ao rompimento de relações clientelistas e fisiológicas que geralmente acabam por determinar os investimentos públicos” (FERREIRA et al. 2002).

A proposta inicial do OP foi elaborada segundo experiências existentes em outros municípios e adaptada as especificidades locais onde a peça orçamentária é elaborada entre o governo e a ampla participação da população, de tal modo que o método pode ser classificado de *strictu sensu*, como vimos no capítulo 2. A estrutura do OP originou-se da divisão da cidade em seis regiões (Central, Norte, Sul, Leste, Oeste e Zona Rural) onde são realizadas, em cada região, plenárias que, por sua vez, são subdivididas em plenárias temáticas, plenárias setoriais em bairros e plenárias regionais (aglutinando vários bairros). As plenárias são divididas em duas fases: a primeira com caráter informativo e a segunda com caráter deliberativo. Nessa última, são indicadas as propostas e são eleitos os delegados que representaram as regiões no Congresso da Cidade. Segundo o regimento do OP para cada 10 participantes da plenária de votação será eleito um delegado representante, logo quanto maior o número de participantes

maior será o número de delegados, portanto maiores serão as chances de aprovar a proposta da região. Além de representar a respectiva região, os delegados eleitos compõem o Conselho do Orçamento Participativo – COP que tem funções consultiva e fiscalizadora sobre a execução do orçamento municipal.

Por fim, há o Congresso da Cidade, plenária deliberativa, no qual são votadas pelos delegados as propostas priorizadas que contemplarão o orçamento anual do município no exercício do ano seguinte sobre os investimentos a serem feitos pela Prefeitura. A Figura 4.1 apresenta as etapas e suas características que produzem as demandas da população no processo do OP em Franca.



**Figura 4.1 – Etapas, características e produtos do processo do OP em Franca-SP**

A experiência do OP no mandato 1997-2000 enfrentou diversos problemas, tais como a própria inexperiência da equipe de governo, o surgimento de uma demanda social reprimida por anos de governos conservadores e às quais o orçamento municipal não tinha como dar resposta rápida e adequada, o comportamento do próprio prefeito e da equipe de governo, que por diversas vezes priorizou obras e ações não previstas durante as discussões do OP. O método para tomada de decisões pelo prefeito, durante todo o seu primeiro mandato, privilegiou um debate fechado, geralmente entre o prefeito e o secretário da área. A tomada de decisões, desta maneira, muitas vezes privilegiou ações não definidas no OP, mas pelo próprio secretário e pela conjuntura política. Mesmo assim, com todas suas limitações, o OP foi um instrumento de democratização da

aplicação dos recursos orçamentários e de construção da cidadania e da participação qualificada, haja vista a ampliação do número de pessoas a participarem do processo, sempre crescente e o significativo conjunto de obras executadas a partir de decisão do OP. Propiciou ainda a formação de quadros técnicos mais qualificados, uma vez que eles são chamados agora a dar sustentação técnica aos projetos, o que não ocorria nos governos anteriores, onde praticamente não havia qualquer debate sobre a sustentabilidade ou viabilidade técnica das decisões dos governantes (FERREIRA et al. 2002).

O sistema de planejamento para implantação da política municipal de Franca apresentado na Lei Nº 4.932, de 03 de novembro de 1997 que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Franca, para o período de 1998/2001, era composto pelos instrumentos de planejamento financeiro, previsto pela Constituição Federal, como o próprio Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei de Orçamento Anual – LOA, pelos instrumentos de planejamento urbano, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, o Plano Viário, a Legislação de Parcelamento, de Ocupação e Uso do Solo, de Edificações e Posturas e o Cadastro Físico Municipal, e pelos instrumentos de planejamento internos ao Governo, como o Plano e Programas Setoriais e os Projetos Especiais de Interesse Social. Além desses, o governo implementou o OP, já mencionado, como instrumento de gestão participativa e também o Planejamento Estratégico com bases no método PES no período entre as eleições de 1996 e início de 1997, como instrumento de planejamento global da gestão pública.

Com a assessoria de técnicos especialistas, o planejamento estratégico serviu para mapear os possíveis problemas nos primeiros cem dias de governo. Posteriormente, após os 100 dias, o planejamento estratégico foi abandonado, pois o governo foi atingido por uma grave crise econômico-financeira que o levou a atrasar salários dos servidores e de fornecedores, desmantelando a estrutura inicial de funcionamento do governo. Em 1998, ocorreu nova tentativa de retomar o planejamento estratégico, com a realização de um curso de capacitação do secretariado e dos seus coordenadores, porém a tentativa também se frustrou pela ausência de mecanismos de cobrança e controle das ações dentro do governo, ou seja, não estava claro para o conjunto do governo quem deveria monitorar o planejamento (FERREIRA et al. 2002).

#### **4.2.2 A experiência do Orçamento Participativo e do Planejamento Estratégico no 2º mandato (GESTÃO 2001-2002)**

As eleições municipais realizadas no Brasil em outubro de 2000 proporcionaram a reeleição do atual prefeito de Franca, cujo programa de governo incorporou novas diretrizes, como a necessidade de melhorar e modernizar a gestão municipal, tornando a gestão integrada uma marca da ação do poder local, bem como se definiu a utilização do planejamento estratégico com bases no método PES como instrumento para efetivar as decisões do governo. A introdução deste conceito decorreu, de um lado, da percepção havida dentro do próprio governo de que a atual estrutura, tradicional, atomizada, e dividida em secretarias setoriais que não se articulavam, não foi capaz de atender ou resolver satisfatoriamente as demandas da sociedade, em qualidade e quantidade, nem em custos e prazos. De outro lado, a inclusão de programas de gestão integrada no projeto do novo Plano Diretor da cidade permitiram um amplo debate interno sobre a necessidade de alterar a forma de dirigir a Prefeitura e conduzir as políticas públicas (FERREIRA et al. 2002).

Desde janeiro de 2000, a Prefeitura de Franca vem desenvolvendo um programa de cooperação com universidades públicas da região, em especial a Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo – EESC-USP, através do seu Departamento de Arquitetura e Urbanismo e a Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, através do seu Departamento de Engenharia Civil. Com a EESC-USP, a cooperação vem se dando através do *Programa de Pesquisa em Políticas Públicas da FAPESP* – Fundação de Amparo a Pesquisa de São Paulo, visando avaliar experiências inovadoras de gestão urbana e a formulação de metodologia para elaboração de projetos de gestão integrada. Já com a UFSCar, a cooperação se verifica através de um contrato para o desenvolvimento de capacitação da equipe de governo na utilização de conceitos, métodos e técnicas de planejamento estratégico público situacional, na perspectiva de integração setorial e das secretarias municipais (FERREIRA et al. 2002). Veremos maiores detalhes desses programas mais adiante.

No sentido de implementar as novas diretrizes, foi realizada uma reforma no organograma administrativo, reduzindo secretarias e cabendo ao gabinete do prefeito e ao planejamento estratégico a nova função de articular as políticas públicas setoriais com os objetivos gerais do governo. Cabe a um Comitê Gestor definir a aplicação dos recur-

os orçamentários, em função das definições do Congresso da Cidade, encontro encarregado de elaborar a carta de investimentos anual do Município dentro do processo do OP (FERREIRA et al. 2002).

O planejamento da agenda política do governo municipal que possa ser traduzida em ações concretas, sistemáticas e continuadas pressupõe um processo de tomada de decisões democrático e ágil, no sentido de garantir que estas decisões sejam levadas adiante pelos organismos setoriais, o que exige um comando operacional, com autoridade e responsabilidade pública, constituída pelo Comitê Gestor. A sistemática de planejamento construída partiu de um conjunto de seminários estruturantes de cada unidade administrativa, internamente, que propôs planejamentos preliminares, que foram sistematizados por uma coordenação de planejamento. Na gestão anterior, havia uma secretaria de Planejamento Territorial, uma de Obras de Serviços e três empresas públicas, uma cuidando de serviços de transporte, outra de limpeza pública e uma de habitação. No novo governo, foi criada uma Secretaria de Infra-Estrutura, que procurou agrupar o gerenciamento de todas as áreas, à exceção de habitação, que permaneceu numa empresa à parte, embora a política urbana e a política habitacional sejam discutidas em conjunto. Com isso, procurou-se integrar as atividades ligadas à gestão e manutenção do espaço e serviços públicos pertinentes, numa perspectiva de ampliar a eficiência e reduzir custos (FERREIRA et al. 2002).

O próprio orçamento público, que deve obedecer à rígida normatização definida por legislação federal, também foi sendo adaptado para atender a necessidade do governo de demonstrar a realização orçamentária de uma forma mais transparente e que permita apurar despesas com maior precisão. Com essas inovações, o OP 2001-2002 tem possibilitado ao governo demonstrar com clareza aos cidadãos os investimentos realizados, a alocação de recursos de fato nos projetos priorizados, ou seja, uma prestação de contas do que tem sido feito muito mais efetiva (FERREIRA et al. 2002).

O planejamento estratégico adaptado de Matus tem contribuído para o cumprimento dos compromissos democráticos assumidos entre governo e população, no caso de Franca. Sua utilização no planilhamento dos projetos aprovados no orçamento participativo e no monitoramento de seu desenvolvimento tem sido eficiente para atender os objetivos governamentais, de executar obras e serviços nos tempos requeridos pelos recursos disponíveis (FERREIRA et al. 2002).

No bojo da reorganização administrativa realizada no final de 2000, logo após a reeleição do prefeito, instituiu-se no próprio gabinete do prefeito, vinculado à Secretaria de Governo, uma Coordenadoria de Planejamento Estratégico, a quem coube por definição acompanhar toda a execução dos projetos aprovados pelo OP e previstos no processo orçamentário (FERREIRA et al. 2002).

A gestão dos projetos estratégicos do governo, além do OP, também passou para esta Coordenadoria, que acompanha passo a passo, desde a elaboração do projeto, a viabilização dos recursos até a realização das obras e serviços e todas as ações previstas para fazer cumprir as deliberações do OP. Ou seja, o prefeito, no seu novo governo (2001-2004) assumiu de uma forma inequívoca a tarefa de fazer de fato cumprir o OP e implementar suas decisões, visando ampliar ainda mais a democratização e a participação popular na gestão pública local (FERREIRA et al. 2002).

#### **4.3 A Experiência de Implementação do Processo de Planejamento Estratégico da Administração Municipal de Franca – Gestão 2001-2004**

A experiência, aqui apresentada, origina-se, de um lado, da opção da administração municipal de Franca-SP (Gestão 2001-2004) em implementar o planejamento estratégico como método de trabalho sobre a concepção de uma gestão mais integrada, participativa e democrática. E, por outro lado, da parceria da UFSCar com a administração municipal por meio do Departamento de Engenharia Civil - DECiv que vem realizando estudos sobre conceitos, métodos e técnicas de planejamento estratégico público e participativo na intenção de desenvolver os elementos dos métodos de planejamento estratégico e participativo e de capacitar e treinar alunos e profissionais de diversas instituições.

Esta parceria entre Administração Municipal de Franca e a UFSCar/DECiv concebeu o projeto de extensão intitulado “Assessoria Técnica para o Processo de Planejamento Estratégico da Administração Municipal de Franca – Gestão 2001-2004”.

Desse modo, o referido projeto de extensão teve como objetivo aumentar as possibilidades para a utilização de conceitos, métodos e técnicas de planejamento estratégico público para a gestão 2001-2004 da Prefeitura Municipal de Franca, na perspectiva de integração inter e intra Secretárias, de operacionalização das Marcas de Governo e do

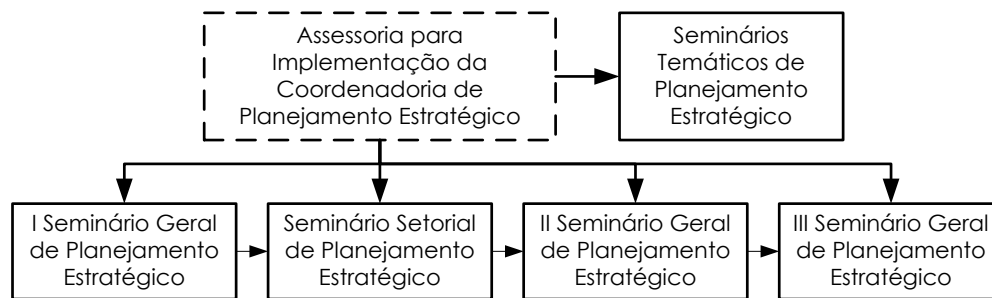
aumento da participação da população nos diversos programas e projetos da administração municipal.

Por meio deste objetivo principal, o projeto de extensão teve como metas, no intento de alcançar os resultados esperados pela administração municipal, assessorar a implementação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico na elaboração, implementação e no monitoramento dos indicadores de resultado do planejamento estratégico nas diversas Secretarias e Autarquias e capacitar os dirigentes e técnicos da administração municipal na utilização de conceitos, métodos e técnicas de planejamento estratégico público.

Para tal, o projeto de extensão teve como método de trabalho ou estratégia geral de implementação a realização de atividades inter e intra Secretarias e Autarquias para capacitar a equipe e promover a integração destas instâncias.

As atividades inter e intra Secretarias e Autarquias se materializaram através de encontros denominados de Seminários de Planejamento Estratégico. Nestes seminários, foram empregados os métodos descritos no capítulo 2 (Planejamento Estratégico Situacional, Moderação e Técnica de Visualização) do presente trabalho, e constituiu o momento principal de capacitação dos dirigentes e técnicos sobre a concepção de aprendizagem na ação.

A estrutura desenvolvida para os encontros e/ou seminários de planejamento estratégico se organizou mediante ao primeiro seminário geral, seguido do seminário setorial, onde os atores de planejamento foram as Secretarias e Autarquias. Após estas duas etapas, foi realizado o segundo seminário geral e, por fim, o terceiro seminário geral de planejamento estratégico. Além disso, foram realizados, paralelamente, a esses quatro eventos, seminários temáticos e a assessoria para a implementação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico. De maneira geral, o projeto de extensão se resume as seguintes etapas da Figura 4.2:



**Figura 4.2 – Relação das principais etapas do processo de implementação do planejamento estratégico na Administração Municipal de Franca-SP (Gestão 2001-2004)**

A seguir apresentaremos uma descrição sobre as atividades e produtos obtidos com o conjunto de seminários que ocorreram durante o processo de planejamento estratégico da Administração Municipal de Franca. Além disso, optamos em descrever em uma das etapas a aplicação dos diversos métodos, instrumentos e ferramentas empregadas no processo para situar o leitor sobre a dinâmica utilizada durante os encontros.

A escolha da etapa que servirá de exemplo apresenta a aplicação dos métodos referidos e, também, contempla um maior número de conceitos e abordagens do planejamento estratégico público. Essa etapa se refere ao III Seminário Geral de Planejamento Estratégico.

Por meio das descrições das etapas, procuramos demonstrar quais são as atividades, os conceitos, os instrumentos e as ferramentas que constituem as diversas atividades do processo de forma a proporcionar um melhor entendimento do processo e ajudar na compreensão das mudanças em função desse mecanismo de gestão pública.

#### **4.3.1 I Seminário Geral de Planejamento Estratégico**

O primeiro Seminário Geral de Planejamento estratégico foi realizado no dia 25 de novembro de 2000 e deu início ao processo de implementação do planejamento estratégico na administração municipal de Franca. A condução da dinâmica de grupo desse seminário foi realizada por uma equipe de especialistas em planejamento estratégico público, nesse momento a equipe da UFSCar/DECiv ainda não participava do processo.



O objetivo principal desse encontro consistiu-se na definição das Marcas de Governo<sup>1</sup>, no levantamento dos problemas centrais referentes à capacidade de governo e do planejamento das ações para os 100 primeiros dias do mandato.

O seminário contou com a participação da equipe de dirigentes (1º escalão) formada para assumir o governo no segundo mandato consecutivo de Gilmar Dominici (Gestão 2001-2003).

A primeira atividade do encontro consistiu na explanação do Processo de Planejamento Estratégico. Nessa foi apresentado e discutido o principal instrumento de condução do processo, o Triângulo de Governo. De modo geral, o processo de planejamento estratégico se baseia na construção de medidas e ações que permitam o equilíbrio das três variáveis do triângulo. Maiores detalhes sobre o Triângulo de Governo estão descritas no capítulo 2 do presente trabalho.

Para buscar a sinergia e a integração da equipe de dirigentes em um horizonte de quatro anos (Gestão 2001-2004) foi utilizado o conceito de Marcas para orientar o rumo das ações da equipe. Nesse sentido, a segunda atividade do seminário concebeu as Marcas de Governo que servirão de norte para a definição das ações da administração municipal durante o mandato e que se localizam no vértice superior do Triângulo de Governo. As Marcas definidas pela equipe estão listadas a seguir:

- Participação Popular: fortalecimento do OP;
- Cidade Bonita, Limpa e Agradável: melhorar o visual da cidade (paisagismo, jardinagem, pavimentação etc);
- Programa de Saúde da Família;
- Atividades Culturais e de Lazer.

A partir da definição das orientações globais de condução das ações do Governo que constituem o primeiro vértice do Triângulo de Governo, a próxima atividade do seminário se pautou sobre a análise da construção da Capacidade de Governo para construção das Marcas. Porém, cabe destacar que antes de iniciar essa atividade, a equipe realizou uma avaliação dos aspectos que possibilitaram e dificultaram a reeleição do Prefeito Gilmar Dominici.

---

<sup>1</sup> Marcas são símbolos das realizações do governo e refletem a percepção que a população tem sobre a ação do governo (imagem). Elas podem ser positiva, negativa, tangíveis ou intangíveis e diferem de logomarca e desafios.

A quarta atividade que iniciou a análise da Capacidade de Governo procurou num primeiro momento identificar medidas possíveis para aumentar a capacidade financeira da Prefeitura, assim foram levantadas ações no sentido de tentar aumentar a receita municipal e ações para cortar gastos.

Com a definição de medidas colocadas pela equipe para aumentar os recursos financeiros da instituição, o grupo começou a desenhar o Plano de Ação para os 100 primeiros dias de Governo. O plano foi estruturado com ações para finalizar projetos que estavam em andamento, oriundos do primeiro mandato, e ações para iniciar o equilíbrio do Triângulo de Governo, ou seja, ações de Capacidade de Governo, de Governabilidade, de construção das Marcas e do Programa de Governo.

Por fim, o seminário foi concluído com uma atividade que levantou os principais problemas identificados pela equipe de dirigente em relação à capacidade econômica, administrativa e técnica da Prefeitura Municipal de Franca. Cabe aqui, destacar alguns em função do objetivo da pesquisa. Nessa reunião, que precedeu o início do segundo mandato, a equipe de dirigentes já apontava como principais problemas à falta de integração intra e inter Secretarias como também a falta de planejamento na gestão, além, claro, da falta ou carência dos diversos recursos financeiros, humanos, materiais etc.

#### **4.3.2 Seminário Setorial de Planejamento Estratégico**

Os Seminários Setoriais de Planejamento Estratégico formalizaram o início da parceria da Prefeitura Municipal de Franca com a UFSCar-DECiv, pois o processo, como já mencionado anteriormente, também contou com a participação de especialistas em planejamento estratégico público que foram responsáveis pela condução da primeira etapa (I Seminário Geral de Planejamento Estratégico) e que, também, acompanharam o desenvolvimento restante do processo, em conjunto com a assessoria da UFSCar.

Esse evento aconteceu em janeiro de 2001 e teve como objetivo principal à continuidade do processo de equilíbrio do Triângulo de Governo, porém de forma mais detalhada e integrada. Nessa direção, o evento contou com a participação de dirigentes, técnicos e servidores das seguintes instâncias pertencentes à administração municipal: Secretaria de Governo (e Gabinete do Prefeito), Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação e Esportes, Secretaria de Infra-estrutura e Meio Ambiente, Secretaria de Gestão de Recursos, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria de Admi-

nistração e da Empresa Pública de Habitação – PROHAB. Essa estrutura é o resultado da reforma administrativa realizada no início do governo do segundo mandato, veremos maiores detalhes desta na análise da estrutura administrativa.

A seguir apresentaremos as atividades realizadas durante os encontros, esclarecendo que ocorreram oito dinâmicas num total, uma para cada órgão, ou seja, as dinâmicas aconteceram em particular para cada grupo formado em sua respectiva instância e, assim, as atividades das dinâmicas foram padronizadas para atender de maneira uniforme todos os grupos.

A primeira atividade realizada com o grupo tinha o intuito de apresentar as novas mudanças de trabalho para a gestão 2001-2004. Desse modo, foram apresentados ao grupo o uso do planejamento estratégico como novo instrumento de gestão para a condução das atividades da administração, o papel da Coordenadoria de Planejamento Estratégico dentro do Governo, a intenção de se buscar um trabalho mais integrado em nível intra e inter Secretarias, bem como as Marcas de Governo e o Plano de Ação para os 100 primeiros dias de Governo. Não obstante, foi realizada uma contextualização sobre a nova situação da administração pública abordando temas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a insuficiência dos recursos orçamentários e o aumento das demandas por parte da população.

Por fim, houve uma reafirmação das intenções presentes no Programa de Governo e que serviriam de diretrizes para a conduta da gestão. De forma geral, o discurso se deteve sobre a intenção do Governo de promover no município uma gestão mais democrática e participativa que contribuísse para o aumento do exercício da cidadania que, por sua vez, provocasse mudanças no comportamento da população tornando-as agentes transformadoras da realidade e, assim, promover o aumento da sustentabilidade social, econômica, política e cultural do município de Franca.

Também foram definidos os Agentes de Planejamento Estratégico (APE's), para cada órgão, que teriam a função de articular os planos e as ações das Secretarias e demais instâncias com o conjunto do Governo e, principalmente, com a Coordenadoria de Planejamento Estratégico. Assumiram essa nova função técnicos ligados as instâncias.

A partir dessa apresentação e da escolha dos APE's se iniciaram os trabalhos com o respectivo grupo. O primeiro produto da segunda atividade do encontro foi à elaboração da Missão de cada secretaria ou instância. Com o entendimento do grupo

sobre a natureza e função do órgão em questão, o grupo partiu para o levantamento dos resultados esperados pela equipe para os quatro anos de gestão tendo como critérios as orientações da Missão e das Marcas de Governo.

Com a definição dos indicadores de resultado o grupo listou diferentes projetos que poderiam estar garantido esses resultados. Em seguida, houve uma atividade para identificar os principais fatores em nível inter e intra Secretarias que limitavam ou facilitavam a ação do órgão. Com a definição dos indicadores de resultados, da lista de projeto que garantiriam tais resultados e com a identificação das limitações e potencialidades o grupo priorizou os projetos mais importantes, com maior impacto nos indicadores de resultado e relacionados com as Marcas de Governo. Por fim, o grupo realizou mais uma filtragem ao ter analisar o grau de impacto (Alto, Médio ou Baixo) do projeto sobre as Marcas de Governo.

Esse encontro foi finalizado com um seminário sobre o levantamento da Situação Econômica e Financeira da Administração Municipal de Franca abordado aspectos referentes à estimativa da receita, ao levantamento de pendências financeiras (restos a pagar, dívidas etc.), ao impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao contingencimento de dotação orçamentárias.

#### **4.3.3 II Seminário Geral de Planejamento Estratégico**

Para continuar o exercício de equilíbrio do Triângulo de Governo e definir o processo de monitoramento das ações do governo foi realizado nos dias 16 e 17 de fevereiro de 2001 o II Seminário Geral de Planejamento Estratégico. Para tal, este seminário contou com a participação da equipe de dirigentes e de técnicos da administração municipal.

A partir dos encaminhamentos e dos subsídios gerados no I Seminário Geral e no Seminário Setorial de Planejamento Estratégico se iniciaram as atividades do presente encontro. A primeira delas se deteve sobre a análise de consistência das Marcas de Governo. A análise avaliou se os projetos agrupados por grau de impacto sobre as Marcas de Governo davam consistência à construção dessas. O resultado da análise revelou que as marcas Cidade Bonita, Limpa e Agradável e Programa de Saúde da Família eram consistentes sobre os aspectos dos impactos dos projetos, embora o Programa de Saúde da Família tenha sido paralisado nesse momento em virtude do seu alto custo. Quanto à

marca Participação Popular essa foi considerada consistente, mas com necessidade de complemento. E, por sua vez, a marca Atividades Culturais e de Lazer que apesar da avaliação entender que existe um avanço em relação ao Governo passado, essa ainda se encontra em estado de insuficiência necessitando de maior amplitude das ações para atingir os resultados esperados.

No prosseguimento do seminário foi realizada uma atividade denominada Análise de Torpedos. Nessa são analisados ocorrências ou fatos que podem prejudicar o andamento da gestão, principalmente, sobre aspectos ligados a governabilidade e a capacidade do governo. Os Torpedos podem apresentar graus alto, médio ou baixo para a probabilidade de ocorrência e para o impacto. Quando temos torpedos com alto grau para ocorrência e impacto há necessidade de plano específico de ação imediata e para torpedos com baixa ocorrência e alto impacto há a necessidade de planos de contingências. É claro que entre essas configurações de probabilidade e impacto, como por exemplo, um torpedo de médio impacto e média probabilidade de ocorrência, necessitam serem monitorados e avaliados constantemente para realização de planos de ação. Porém, devido à limitação financeira e de recursos se orientou cuidados especiais, principalmente, com torpedos de alto impacto e de alta e baixa probabilidade de ocorrência. A partir desta análise se formaram grupos entre os dirigentes e técnicos para trabalhar ações e monitorar os torpedos.

Com os projetos levantados no I Seminário Geral e no Seminário Setorial se construiu um quadro síntese a partir da quantificação e do orçamento de todos os projetos. Esses projetos foram organizados seguindo os critérios: projetos (1) projetos com valor menor que três mil reais, (2) projetos presentes no Programa de Governo, (3) projetos com cerca de 60% de recursos externos, (4) projetos que reduzem o custeio, (5) projetos judicialmente impostergáveis, (6) projetos pendentes do OP, (7) projetos priorizados pelas Secretarias (cota de 30%), (8) projetos ligados as Marcas e (9) projetos com grau de impacto (Alto, Médio ou Baixo) sobre as Marcas.

A seguir, o Secretário de Gestão de Recursos apresentou uma previsão da execução orçamentária para o ano de 2001. Por meio de um resumo geral foi demonstrado o orçamento previsto para o ano em exercício, bem como as dívidas e as despesas obrigatórias para o mesmo ano.

A partir da análise da execução orçamentária para 2001, que demonstrou a limitação da Prefeitura para a viabilização de todos os projetos levantados, e do quadro síntese dos projetos foi realizada uma priorização dos projetos que atendiam aos seguintes critérios, dentre os apresentados no parágrafo anterior: (3) projetos com cerca de 60% de recursos externos, (5) projetos judicialmente imposteráveis, (6) projetos pendentes do OP e (7) cota de 30% dos projetos priorados pelas Secretárias.

Em função do debate sobre as limitações dos recursos da prefeitura municipal, identificados durante a análise orçamentária, a equipe de dirigentes optou por um pacto denominado de Política de Cotas. A Política de Cotas consistiu num pré-estabelecimento do custeio mensal por secretaria, ou seja, a partir daquele momento as unidades administrativas trabalhariam num esforço de não ultrapassar os gastos pré-definidos. O cumprimento dessa política permitira que o governo atingisse nos anos subsequentes um maior poder de investimento que refletiria num maior número de projetos ou políticas públicas implementados, além de contribuir com a redução da dívida pública. Veremos outros detalhes sobre a Política de Cotas na descrição seguinte do III Seminário Geral de Planejamento Estratégico.

Com o conjunto de projetos priorizados segundo os critérios três, cinco, seis e sete e com a definição do pacto da Política de Cotas os encaminhamentos desse seminário orientaram os Secretários a rever o escopo e a cortar outros projetos da cota de seus 30% de projetos priorizados, seguindo o acordo de ajuste (Política de Cotas), no qual estão os critérios de limite de investimentos e de gastos com custeio, matricialidade (integração inter e intra Secretarias), governabilidade e recursos externos.

#### **4.3.4 III Seminário Geral de Planejamento Estratégico - abordagem dos métodos utilizados na dinâmica de grupo**

O terceiro encontro do processo de planejamento estratégico foi realizado entre os dias 16 e 18 de agosto de 2001 e teve como objetivo realizar uma avaliação do processo até aquele momento, como também, elaborar o planejamento para os 120 dias restantes da gestão do ano de 2001 e iniciar o planejamento para 2002. Além de apresentar as atividades e os produtos gerados deste encontro, optamos também por apresentar nessa descrição do III Seminário Geral os métodos utilizados para a aplicação da dinâmica de grupo com o intuito de esclarecer como são realizadas as dinâmicas utiliza-

das no processo de planejamento estratégico. A escolha da etapa que servirá de exemplo ocorreu em função desta apresentar os métodos básicos utilizados em um encontro de planejamento estratégico: a moderação, a técnica de visualização e método de planejamento estratégico com bases no PES. E, também, por esta contemplar um maior número de conceitos, instrumentos e abordagens do método de planejamento estratégico.

#### **4.3.4.1 Abordagem da Elaboração e Descrição dos Métodos Utilizados nas Dinâmicas de Grupo no Processo de Planejamento Estratégico**

O procedimento básico utilizado para planejar a dinâmica do encontro foi à elaboração do roteiro do moderador, que origina, num momento seguinte, a programação do evento.

A elaboração deste roteiro, surgiu de uma reunião entre a equipe de assessores da UFSCar/DECiv, a equipe de especialistas em planejamento estratégico público e o coordenador de planejamento estratégico da Prefeitura Municipal de Franca.

Neste roteiro, preparado sobre o objetivo do encontro, foram previstos as atividades, as dinâmicas e os métodos utilizados em cada atividade, bem como, seus recursos necessários. Vale ressaltar, que é neste momento que são elaboradas as perguntas geradoras que servem de fio condutor para as diversas atividades. Dessa maneira, o roteiro elaborado derivou a programação do evento, pois possibilitou, também, o dimensionamento do tempo necessário para o desenvolvimento de cada atividade. A Tabela 4.1 apresenta a programação do seminário com os métodos e os produtos gerados durante o encontro.

Em relação aos métodos se observam na programação do evento – Tabela 4.1 – que as principais técnicas utilizadas são a moderação e a visualização. Basicamente, a aplicação do conjunto destas técnicas se dá por meio da pergunta geradora, como já mencionado, elaborada previamente pelo moderador, que é transcrita em uma cartela e fixada no painel. O moderador, então solicita ao grupo que respondam sobre tal questão colocando suas idéias ou propostas nas cartelas. Essas são recolhidas pelo moderador e agrupadas em colunas ou “nuvens de idéias”. Geralmente, o moderador refaz a leitura de cada cartela, retirando as idéias ou sugestões repetidas. Após isso, o moderador consulta o grupo sobre o conteúdo do painel, verificando se conteúdo contempla a discus-

são. Se o grupo entende que a substância do painel é suficiente, então está concluída a atividade. Caso contrário, o moderador refaz uma outra rodada de cartelas para todos os participantes.

**Tabela 4.1 – Programação do III Seminário Geral de Planejamento Estratégico da Administração Municipal de Franca (Gestão 2001-2004).**

1º DIA – 16-AGO-2001 (período da tarde):	2º DIA – 17-AGO-2001 (período da manhã e da tarde):	3º DIA – 18-AGO-2001 (período da manhã):
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Atividade:</b> Avaliação dos 7 meses de governo.</li> <li>↳ <b>Objetivo:</b> Identificar e analisar as principais ações realizadas e os problemas enfrentados pelo governo.</li> <li>↳ <b>Métodos utilizados:</b> técnica de moderação, visualização e conceito do triângulo de governo.</li> <li>↳ <b>Produtos:</b> Listas das principais ações e problemas enfrentados pelo governo.</li> <li>• <b>Atividade:</b> Análise da conjuntura política:</li> <li>↳ <b>Objetivo:</b> Avaliar a conjuntura política atual sobre os seguintes aspectos: alianças, governabilidade, análise de atores e torpedos.</li> <li>↳ <b>Métodos utilizados:</b> Técnica de moderação, visualização e as ferramentas de análise de atores e torpedos.</li> <li>↳ <b>Produtos:</b> Lista de torpedos com graus de probabilidade de ocorrência e impacto; Lista de atores que jogam a favor, contra ou que são neutros ao governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Atividade:</b> Exposição e discussão da situação financeira.</li> <li>↳ <b>Objetivo:</b> Analisar a situação financeira.</li> <li>↳ <b>Métodos utilizados:</b> Apresentação em “data show”.</li> <li>• <b>Atividade:</b> Situação dos projetos e suas implicações nas Marcas:</li> <li>↳ <b>Objetivos:</b> Discutir sobre os projetos implementados ou que estão em fase de implementação e seus impactos na construção das Marcas.</li> <li>↳ <b>Métodos utilizados:</b> Técnica de moderação e visualização.</li> <li>↳ <b>Produto:</b> Lista de projetos com grau de impacto nas Marcas</li> <li>• <b>Atividade:</b> Exposição sobre as atividades previstas e realizadas pelo Orçamento Participativo e discussão em relação as seguintes questões:</li> <li>↳ O que a população está demandando no Orçamento Participativo que contribui para a construção das Marcas?</li> <li>↳ Alguma demanda da população vai em outra direção que não estamos pensando?</li> <li>↳ <b>Métodos utilizados:</b> Técnica de moderação e visualização.</li> <li>↳ <b>Produto:</b> Lista de projetos do orçamento participativo que contribuem na construção das Marcas de Governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Atividade:</b> Ações e projetos para os 120 dias:</li> <li>↳ <b>Objetivo:</b> Elaborar o planejamento para os 120 dias: “O que temos que fazer até o final de 2001?”.</li> <li>↳ <b>Produtos:</b> Listas de projetos e ações para os 120 dias – necessitam de detalhamento.</li> <li>↳ <b>Métodos utilizados:</b> Técnica de moderação e visualização e o conceito do triângulo de governo.</li> <li>• <b>Atividade:</b> Iniciar o planejamento para 2002.</li> <li>• <b>Métodos utilizados:</b> Técnica de moderação e visualização e o conceito do triângulo de governo.</li> <li>• <b>Produtos:</b> Listas de projetos e ações para o ano de 2002 – necessitam de detalhamento.</li> </ul>

Os instrumentos de análise de torpedos<sup>2</sup> e atores são derivados do PES e apresentam adaptações. A análise de torpedo é feita através de um pergunta geradora (“Quais são os torpedos que podem ocorrer?”) que é registrada e fixada no painel. O moderador distribui cartelas aos participantes e solicita a estes que respondam a pergunta. Conseqüentemente, o moderador recolhe as cartelas e as agrupa, conforme descrito

<sup>2</sup> É o estudo da probabilidade de ocorrência de eventos e o impacto negativo destes no Governo.



anteriormente. Após o entendimento da consistência dos torpedos pelo grupo, o moderador solicita a esse a colocação de valores (Alto – Médio – Baixo) para a análise da probabilidade de ocorrência e impacto dos torpedos. Em seguida, o moderador chama a atenção do grupo para os torpedos que possuem alta probabilidade de ocorrência e impacto, pois são esses torpedos que necessitaram da elaboração de planos de contingência para evitar as surpresas e incertezas que acerbam as gestões públicas, que regularmente agem sobre urgências. Porém, cabe ressaltar, que os torpedos com baixa probabilidade de ocorrência e alto grau de impacto, necessitam de atenção especial, isto é, de um monitoramento constante, pois sua ocorrência, normalmente, se dá por uma negligência da própria equipe de governo.

A análise de atores<sup>3</sup> também é aplicada por meio de uma pergunta geradora do tipo “Quais são os atores que jogam a favor, contra ou são neutros ao governo?”. Utilizando a técnica de visualização, o moderador recolhe as cartelas e as fixam no painel dividido em três colunas referentes à situação dos atores levantados (a favor, contra ou neutro). Após a identificação dos atores, o moderador solicita ao grupo que estes proponham ações para neutralizar os atores que são contra, ações para manter os atores a favor e ações para aproximar atores que são neutros ou contrários ao governo.

Embora concisa, houve um esforço do autor em tentar detalhar a aplicação dos métodos e ferramentas utilizadas no processo. A seguir, apresentaremos a descrição do III Seminário Geral seguindo o modelo das demais exposições sobre os encontros.

#### **4.3.4.2 III Seminário Geral de Planejamento Estratégico**

O III Seminário Geral iniciou as atividades do primeiro dia do encontro, avaliando os sete primeiros meses do Governo no ano de 2001. Primeiramente, a avaliação se deteve sobre os principais problemas encontrados pela equipe neste período. Desse modo, o moderador gerou a seguinte questão para os participantes responderem:

Pergunta Geradora:	Qual o principal problema a ser enfrentado pelo Governo nestes 7 meses?
--------------------	---

Embora tenham aparecido diversos problemas pontuais, o moderador solicitou ao grupo de participantes para ele se pautar em problemas comuns a equipe de Governo. Assim, obtiveram destaque pelos participantes, principalmente, as questões ligadas à

<sup>3</sup> É o estudo dos atores sociais que jogam a favor, contra ou são neutros em relação ao Governo.

dificuldade de se trabalhar com a Política de Cotas. Os participantes avaliaram que foram insuficientes as ações tomadas para realizar a Política de Cotas, pois quando houve o pacto entre os Secretários para trabalhar com esse conceito, esses foram orientados a elaborar um estudo, que serviria de subsídio para a obtenção das estratégias e diretrizes para a implementação da Política de Cotas, detalhando os problemas específicos e identificando e definindo os serviços essenciais e os que deveriam ser cortados por suas respectivas Secretarias. Entretanto, esse estudo foi realizado por alguns e por outros não, ou seja, a falta de sintonia entre as Secretarias para operar os recursos de maneira conjunta e o planejamento precário para definir, perante as diversas situações de cada unidade (detalhamento dos problemas específicos de cada órgão), quais seriam os serviços essenciais e quais deveriam ser cortados para implementar a política de cotas foi realizado de forma insuficiente. Em consequência desses fatos, a distribuição dos recursos financeiros foi prejudicada e acabou afetando até mesmo as instâncias que realizaram o planejamento de forma mais qualificada.

Para finalizar a avaliação dos sete meses de governo, o moderador solicitou ao grupo, a identificação das principais ações realizadas pelo governo neste período, e produziu a seguinte questão:

Pergunta Geradora:	Qual a principal realização do Governo nestes 7 meses?
--------------------	--

Nesta atividade a equipe identificou como principais realizações do Governo o aumento do cumprimento das demandas do OP, a definição do Plano do 100 primeiro dias de Governo, a implementação do Planejamento Estratégico, dentre outras.

Após a avaliação dos sete meses do Governo, foi realizada uma análise da conjuntura política atual sobre os seguintes aspectos: alianças, governabilidade, análise de atores e torpedos. Nesse sentido, foi realizada uma análise sobre os atores que jogam a favor, contra ou que são neutro ao Governo. Consecutivamente, houve uma nova análise sobre torpedos nos moldes daquela que ocorreu no II Seminário Geral de Planejamento Estratégico. A partir do levantamento dos atores e dos torpedos foram criados grupos de trabalho para elaborar ações no sentido de neutralizar os atores contra e de alianças ou manutenção dos atores neutro ou a favor, no caso dos atores. Para os torpedos os grupos trabalharam em ações de contingência e específicas, para torpedos com alta probabilidade de ocorrência.

De maneira geral, essas foram às atividades que ocorreram no primeiro dia do III Seminário Geral. No segundo dia, as atividades se iniciaram com uma exposição por parte da equipe de Governo sobre a situação financeira da administração municipal desde o pacto que iniciou a política de cotas.

A explanação realizada pela equipe da administração municipal evidenciou que, apesar das dificuldades encontradas para a implementação da Política de Cotas, essa produziu resultados sobre a meta de equilibrar a receita e as despesas da Prefeitura Municipal. Embora tenha havido aumento de gastos com a folha de pagamento dos servidores municipais em virtude do acréscimo do número de funcionários, a manutenção de gastos com materiais e serviços e a redução do número de horas extras contribuíram para reduzir as despesas e, consecutivamente, a dívida do município. Assim, a equipe definiu a necessidade de dar continuidade ao processo de Política de Cotas e para redefinir os valores das cotas foram encaminhadas as seguintes ações e diretrizes: levantamento de custos fixos, gastos e cortes necessários por cada Secretaria.

O terceiro dia do encontro se deteve sobre o planejamento para o 120 dias restantes de 2001 e início do planejamento para o ano de 2002. Para isso o moderador trouxe a tona o conceito do Triângulo de Governo e o relacionou com as atividades dos dias anteriores do encontro, com a atividade atual já que esta se refere ao vértice superior do triângulo denominado pelo método PES de Projeto de Governo. Em relação ao vértice da Capacidade de Governo o moderador o identificou com a análise dos problemas levantados durante os sete meses e a variável Governabilidade foi associada à análise de torpedos e atores.

Para a elaboração do Plano dos 120 dias e do Planejamento para 2002 foram levantados projetos e ações focando os problemas identificados na avaliação dos 7 meses de Governo, o fortalecimento das Marcas de Governo, o OP e os projetos em andamento. A partir deste levantamento os projetos foram organizados e priorizados e foram encaminhados para detalhamento, após receberem responsáveis e prazos para elaboração.

#### **4.3.5 Os Seminários Temáticos de Planejamento Estratégico**

Além dos encontros descritos até o momento e que caracterizam o principal meio para implementação do processo de planejamento estratégico na Administração

Municipal de Franca, ocorreram, paralelamente, outros seminários temáticos que contaram com a parceria entre a Coordenadoria de Planejamento Estratégico e a assessoria da UFSCar/DECiv. Estes seminários tiveram como objetivo dar continuidade ao processo de capacitação dos dirigentes e técnicos da prefeitura para o uso de conceitos, instrumentos, ferramentas e técnicas de planejamento estratégico, além, claro, do próprio objetivo específico de cada seminário temático.

Assim, foram realizados no todo seis seminários temáticos: 1) Seminário de Planejamento Estratégico para os 45<sup>o</sup> Jogos Regionais de Franca; 2) Seminário de Planejamento Estratégico de Segurança Pública para o Município de Franca; 3) Seminário de Planejamento Estratégico para a Gestão Integrada do Atendimento a Crianças, Adolescentes e Famílias, da Prefeitura Municipal de Franca; 4) Seminário de Planejamento Estratégico para a capacitação dos Agentes de Planejamento Estratégico – APE's para a elaboração do PPA (2001-2005); 5) Seminário de Planejamento Estratégico do Programa Gestão Integrada Centro; e 6) Seminário de Planejamento Estratégico para Detalhamento e Monitoramento dos Projetos de 2002. Cabe destacar que as técnicas utilizadas nas dinâmicas desses encontros seguiram os padrões dos seminários já descritos. Assim, faremos uma breve descrição dos objetivos e das atividades dos seminários temáticos.

O Seminário de Planejamento Estratégico para os 45<sup>o</sup> Jogos Regionais de Franca aconteceu no dia 2 de março de 2001 e teve como objetivo geral à elaboração do plano de ações para os 45<sup>o</sup> Jogos Regionais que teve como sede o município de Franca pela segunda vez consecutiva. De tal modo, as atividades do encontro se iniciaram com uma avaliação dos 44<sup>o</sup> Jogos Regionais, já que esse também foi realizado em Franca. Após o levantamento e organização da experiência acumulada do ano anterior, o grupo participante identificou os resultados esperados para os 45<sup>o</sup> Jogos Regionais do ano de 2001. A partir dos resultados, que serviriam para monitoramento e avaliação do plano, a equipe estabeleceu as metas com seus respectivos prazos e responsáveis. Por fim, houve o detalhamento das ações e a elaboração do cronograma de desembolso dessas para orientar o planejamento financeiro da administração municipal.

O Seminário de Planejamento Estratégico de Segurança Pública para o Município de Franca teve como objetivo principal traçar estratégias de ação para a segurança pública do município. Além da participação de dirigentes e técnicos da administração

municipal o encontro também contou com a participação de membros da Polícia Militar de Franca e da Guarda Municipal. Esse grupo definiu como estratégia geral ações para conscientizar e educar crianças e adolescentes sobre o tema da violência e, assim, disseminar informações sobre o assunto no âmbito das famílias utilizando também a escola como espaço de debates e aprendizados que incentive a continuidade do projeto por meio da integração entre alunos, pais, Polícia Militar, Guarda Municipal, servidores municipais e membros do governo. Esse seminário aconteceu no dia 1º de maio de 2001 e teve como encaminhamento o detalhamento do projeto piloto, seguindo os critérios produzidos no encontro pelos participantes. Cabe destacar, que a cidade de Franca aparece em 4º lugar no ranking dos 61 municípios paulistas com mais de 100 mil habitantes menos violentos. Pesquisa realizada em 2001 pelo Instituto Fernand Braudel.

No dia 6 de junho de 2001 foi realizado o Seminário de Planejamento Estratégico para a Gestão Integrada do Atendimento as Crianças, Adolescentes e Famílias da Prefeitura Municipal de Franca que teve como objetivo principal à reflexão do trabalho integrado entre as equipes da prefeitura nos diversos projetos que abrangem o tema em questão. Nesta linha, a intenção da equipe era de construir uma rede em nível inter e intra administração municipal que integrasse diversos programas ligados ao tema. Desse modo, o seminário se pautou sobre a apresentação, esclarecimento e discussão acerca de conceitos como rede, gestão integrada, identidade e afinidade etc., e a partir destas discussões o grupo de participantes levantaram os diversos programas e projetos voltados ao atendimento de crianças e adolescentes e famílias, seguindo o perfil do público alvo de cada programa. Por fim, foram identificadas as redes a serem construídas, segundo as identidades e afinidades dos programas e projetos e os encaminhamentos gerais para constituição da equipe de trabalho e continuidade do Programa Gestão Integrada do Atendimento a Crianças, Adolescentes e Famílias, da Prefeitura Municipal de Franca.

O Seminário de Planejamento Estratégico para a Capacitação dos Agentes de Planejamento Estratégico – APE's para a elaboração do PPA (2001-2005) constituiu a fase de aprofundamento dos APE's sobre os conceitos, ferramentas, instrumentos e técnicas do planejamento estratégico. Para isso, a Coordenadoria de Planejamento Estratégico e a equipe da UFSCar/DECiv tiveram a idéia de orientar a elaboração do PPA (2001-2005) seguindo os conceitos do planejamento estratégico, como forma de propiciar ao grupo um objeto real de aplicação desses conceitos, além de introduzir a nova

forma de trabalho da administração em relação aos seus programas e projetos. Neste seminário foram abordados aspectos referentes à elaboração e monitoramento de projetos, como também os conceitos e termos utilizados na elaboração do PPA. Em relação à nova forma de elaboração dos projetos internos a administração municipal, foi apresentada às planilhas que passariam a vincular os projetos aos programas, bem como a descrição e o detalhamento desses, contendo responsáveis, prazos, dotação orçamentária, relação das diversas instâncias envolvidas com os programas ou projetos, custo total e desembolso mensal etc. Ou seja, todos os programas, projetos e ações da administração municipal estariam a partir desse momento vinculados ao PPA (2001-2005) que, por sua vez, derivaria os demais instrumentos de planejamento financeiro (LDO e LOA) que integrariam os projetos oriundos dos seminários de planejamento estratégico. Esse encontro aconteceu no dia 12 de junho de 2001 e foi de fundamental importância para o processo de planejamento estratégico da administração municipal de Franca, pois foi o principal meio utilizado para passar as instâncias à nova forma de elaboração dos projetos internos a administração e a necessidade do trabalho integrado entre as diversas unidades e órgãos da Prefeitura Municipal de Franca.

O Seminário de Planejamento Estratégico do Programa Gestão Integrada Centro foi realizado no dia 29 de outubro de 2001. Neste encontro foram apresentadas a concepção original do projeto e as ações já realizadas, em andamento e planejadas para dar continuidade ao programa. Nessa perspectiva, a equipe procurou identificar quais os resultados esperados diante da situação já construída pelo programa e, assim definiu as estratégias gerais de seqüência do programa.

Enfim, o último seminário temático realizado no processo de planejamento estratégico da administração municipal que contou com a assessoria da equipe da UFS-Car/DECIV. Este foi intitulado de Seminário de Planejamento Estratégico para Detalhamento e Monitoramento dos Projetos de 2002, sendo que o próprio nome já evidencia seu objetivo geral. Esse encontro se originou a partir do III Seminário Geral de Planejamento Estratégico que encaminhou uma atividade para elaborar o planejamento das ações do ano de 2002, logo essa atividade ocorreu nesse seminário.

Para finalizar esta seção que aborda a descrição das etapas do processo de planejamento estratégico será apresentada a Tabela 4.2 contendo as unidades administrativas

e o número de participantes do processo de planejamento estratégico da administração municipal de Franca.

**Tabela 4.2 – Relação das unidades administrativas e dos participantes em função de suas atribuições na administração municipal no processo de planejamento estratégico de Franca.**

<b>Unidades Administrativas</b>	<b>Atribuições</b>	<b>Número de Participantes</b>
Secretaria de Governo / Gabinete	Prefeito e Vice-Prefeito	02
	Secretário de Governo	01
	Coordenadores	05
	Oficial de Gabinete	02
	Divisão Comitê Social	01
Secretaria de Saúde	Secretário de Saúde	01
	Chefes de Setores e Divisões	08
	Coordenadores	04
	Funcionários dos setores e divisões	06
Secretaria de Administração	Secretário de Administração	01
	Chefes de Setores e Divisões	05
	Coordenadores	09
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social	Secretário de Desenvolvimento Econômico e Social	01
	Chefes de Setores e Divisões	09
	Coordenadores	07
	Funcionários dos setores e divisões	03
Secretaria de Educação e Esportes	Secretária de Educação e Esportes	01
	Chefes de Setores e Divisões	07
	Coordenadores	01
	Diretoras	02
Secretaria de Gestão de Recursos	Secretário de Gestão de Recursos	01
	Chefes de Setores e Divisões	10
	Coordenadores	03
	Funcionários dos setores e divisões	05
Secretaria de Infra-estrutura e Meio Ambiente	Secretário de Infra-estrutura e Meio Ambiente	01
	Chefes de Setores e Divisões	05
	Coordenadores	02
	Funcionários dos setores e divisões	10
PROHAB	Superintendente	01
	Diretor Financeiro	01
	Assistente Social	01
	Diretor Técnica	01
<b>Total de Participantes</b>		<b>117</b>

#### **4.4 Detalhamento dos Resultados da Pesquisa**

Nesse item, nos deteremos sobre as três categorias de análise propostas pela pesquisa. Assim, estaremos apresentando em primeiro lugar a análise da estrutura administrativa procurando identificar as principais mudanças que ocorreram entre os dois mandatos na estrutura organizacional da prefeitura, especialmente, em relação às questões que abarcam as perspectivas do planejamento.

Consecutivamente, apresentaremos o detalhamento dos resultados sobre o processo decisório da administração, por meio de uma comparação entre o fluxo decisório dos dois mandatos, seguido dos resultados obtidos com as entrevistas realizadas com os dirigentes municipais a respeito de suas percepções sobre as mudanças no processo decisório e o cumprimento das demandas do OP, o planejamento da gestão e a relação do planejamento estratégico e do orçamento participativo.

Por fim, finalizaremos a pesquisa abordando a análise das condições materiais das demandas do OP e da percepção dos técnicos sobre as mudanças na elaboração dos projetos e dos conselheiros do OP sobre as mudanças no processo do OP, ambas referentes ao primeiro e segundo mandato.

#### **4.4.1 Análise da Estrutura Administrativa da Administração Municipal de Franca (Gestão 1997-2002)**

A análise desta categoria focaliza as mudanças na dimensão da estrutura organizacional da Administração Municipal de Franca. Nesse sentido, foram analisados cerca de 81 decretos, promulgados durante o período que compreende os anos de 1997 e 2002, que abrangem as alterações ou mudanças na estrutura administrativa. De forma geral, os decretos trazem alterações do seguinte tipo: criação, extinção, vinculação ou desvinculação, denominação e rearranjo das unidades administrativas ou de seus órgãos internos.

Por meio da análise, identificou-se que a Prefeitura Municipal de Franca tem uma estrutura formada por uma Administração Direta e por uma Administração Indireta, conforme a organização tradicional da administração pública brasileira. Em sua administração direta, estão as unidades administrativas formadas pelas instâncias do Gabinete do Prefeito e pelas diversas Secretarias que atuam por áreas, por exemplo, Saúde, Educação, Finanças etc. Por sua vez, estas instâncias são compostas por seus órgãos internos que, de forma geral, seguem a seguinte hierarquia: Coordenadorias, Divisões, Serviços, Setores e Funções Gratificadas – FG.

A administração indireta é formada por instituições, fundações, empresas públicas e autarquias. Embora estas gozem de autonomia administrativa, todas elas estão ligadas de alguma forma à administração direta.



Pela análise dos decretos se verificou que durante os seis anos analisados (1997-2002) a Prefeitura Municipal de Franca teve três composições em sua estrutura administrativa. A primeira foi estabelecida pelo Decreto Nº 7.757, de 14 de janeiro de 1997, e constituiu o organograma inicial do governo Democrático e Popular em Franca. Ainda, no primeiro mandato, houve uma reforma na estrutura inicial que foi pública no Decreto Nº 7.513, de 06 de abril de 1998. Com a reeleição de Gilmar Dominici em outubro de 2000, a equipe de dirigentes da administração municipal realizou uma reforma administrativa sobre a estrutura vigente com o intuito de estabelecer uma composição das diversas instâncias que atendessem as novas diretrizes e intenções do governo para o segundo mandato. Esta reforma foi promulgada pelo Decreto Nº 7.855, de 03 de janeiro de 2001.

Todas as mudanças ou alterações que ocorreram sobre as estas três composições estão registradas em uma síntese que se encontra anexada a esse trabalho. Em virtude do objetivo desse trabalho, abordaremos a seguir as principais mudanças ocorridas na Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca, focalizando, especialmente, as instâncias relacionadas com os processos de planejamento estratégico e do orçamento participativo da gestão municipal.

#### **4.4.1.1 Análise das Mudanças da Estrutura Administrativa no 1º Mandato (1997-2000): Decretos Nº 7.757 (14/01/1997), Nº 7.513 (06/04/1998) e Nº 7.831 (01/12/2000)**

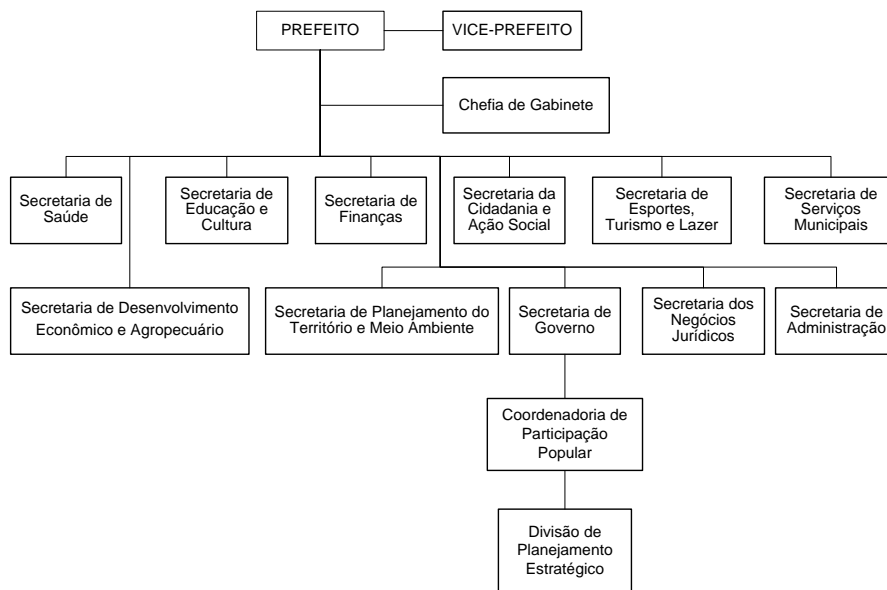
A análise do Decreto Nº 7.357, de 14 de janeiro de 1997 evidencia a estrutura administrativa inicial do novo governo do Governo Democrático e Popular no município de Franca para a gestão 1997-2000. Por meio dessa análise se identificou que a Prefeitura Municipal tinha em sua administração direta um total de 12 unidades administrativas, que seguem descritas abaixo:

- Chefia de Gabinete;
- Secretaria de Governo;
- Secretaria de Finanças;
- Secretaria de Esportes, Turismo e Lazer;
- Secretaria da Cidadania e Ação Social;
- Secretaria de Serviços Municipais;
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuária (Sic);

- Secretaria de Educação e Cultura;
- Secretaria de Saúde;
- Secretaria de Planejamento do Território e Meio Ambiente;
- Secretaria de Administração;
- Secretaria dos Negócios Jurídicos.

Sua Administração Indireta era composta pelas seguintes unidades: Distritos Industriais e Gerenciamento do Transporte Coletivo de Franca S/A – Dinfra, Empresa Municipal para o Desenvolvimento de Franca – EMDEF, Fundação Municipal Mário de Andrade, Serviço de Assistência e Seguro Social do Municipiário – Sassom, empresa do Programa de Habitação Popular de Franca S/A – PROHAB, a Faculdade de Direito de Franca e a Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Franca – FACEF, além do Corpo de Bombeiros, da Junta do Serviço Militar, do Tiro de Guerra e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Todas essas unidades estão vinculadas a Secretaria de Governo, exceto a PROHAB que esta junto à Secretaria de Planejamento do Território e Meio Ambiente.

A análise do presente decreto também confirma a intenção do governo em implementar o planejamento estratégico no início do primeiro mandato. Sob o aspecto da estrutura administrativa, está presente no decreto a criação de uma Divisão de Planejamento Estratégico subordinada a Coordenadoria de Participação Popular, órgão criado para a implementação e coordenação do Orçamento Participativo no município de Franca que, por sua vez, estava vinculado à Secretaria de Governo. Esse vínculo entre a Coordenadoria de Participação Popular e a Divisão de Planejamento Estratégico também evidencia a relação do OP com o planejamento estratégico no planejamento da gestão municipal. A Figura 4.3 apresenta o organograma da administração direta e a presença da Coordenadoria de Participação Popular e da Divisão de Planejamento Estratégico na Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca.



**Figura 4.3 – Organograma da estrutura administrativa direta (início do primeiro mandato) e a presença da Divisão de Planejamento Estratégico subordinada a Coordenadoria de Participação Popular**

Durante o ano de 1997 ocorreram outras mudanças na estrutura administrativa do período em nível intra secretárias, tais mudanças podem ser verificadas nas tabelas em anexo que apresentam uma síntese de todas as mudanças na estrutura administrativa no período entre 1997 e 2002. No entanto, é no ano seguinte que ocorre a primeira reforma administrativa do governo de Gilmar Domici. Esta reforma, estabelecida pelo Decreto Nº 7.513, de 6 de abril de 1998, atingiu principalmente a administração direta e resultou numa redução do número de secretarias passando de 12 para 10.

Dentre as secretarias extintas estão a Secretaria de Governo e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário. Ambas tiveram a maior parte de suas coordenadorias, divisões e setores vinculados ao Gabinete do Prefeito, unidade administrativa direta que pelo decreto anterior (Nº 7.513) tinha a denominação de Chefia de Gabinete e não possuía nenhuma coordenadoria, apenas oficiais de gabinete, agentes de segurança e serviço de assessoria. Ou seja, a partir da nova reforma, os órgãos da Secretaria de Governo, já mencionados, e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário, que passou a ter *status* de coordenadoria, foram posicionados na estrutura como órgãos internos ao Gabinete do Prefeito. Desse modo, a reforma se constituiu, de forma geral, numa vinculação da fusão dos órgãos das unidades extintas ao Gabinete do Prefeito, além desse receber também os novos conselhos municipais: Conselho Mu-

nicipal de Desenvolvimento Sustentável – COMDEMA, Conselho Municipal de Defesa Civil – COMDEC e Conselho Municipal de Turismo – COMTUR.

Em meio a essa reforma também se comprova o abandono do planejamento estratégico como instrumento de gestão à medida que a Divisão de Planejamento Estratégico deixou de existir e em seu lugar foi criado o Setor de Participação Popular subordinado a Coordenadoria de Participação Popular.

Como o ano anterior, 1998 e os anos subsequentes também tiveram diversas alterações na estrutura administrativa de modo setorizado, ou seja, mudanças internas na estrutura dos órgãos das unidades administrativas. No entanto, é no final de 2000 que se inicia a reforma administrativa para o segundo mandato. Todavia, essa trazia como pressuposto as novas diretrizes (adoção do planejamento estratégico como instrumento de gestão, integração em nível intra e inter Secretarias, ampliação do OP e da participação popular por meio de outros canais etc) do governo para o segundo mandato.

Com base nessas diretrizes, o governo optou por uma reestruturação da administração direta que permitisse uma maior integração entre as instâncias para potencializar o uso dos diversos recursos e, conseqüentemente, proporcionar uma maior eficiência, eficácia e efetividade das ações da administração municipal de Franca. Nesse sentido houve uma nova redução no número de Secretarias, que passou de 10 para 7. Contudo, esta reforma foi mais abrangente que a anterior porque procurou reorganizar as secretarias de modo que estas abarcassem grandes áreas de atuação como Saúde, Educação Desenvolvimento Econômico e Social etc, e reduzissem a sobreposição de funções existentes entre algumas unidades. Por exemplo, a área de finanças e administração foi dividida em três unidades administrativas: Secretaria Municipal de Gestão de Recursos responsável pelo gerenciamento de todos os tipos de recursos; Secretaria Municipal de Controle Administrativo para controlar a legalidade dos atos administrativos e da qualidade de toda fiscalização jurídica; e o Gabinete do Prefeito para coordenar as diretrizes definidas pelo governo.

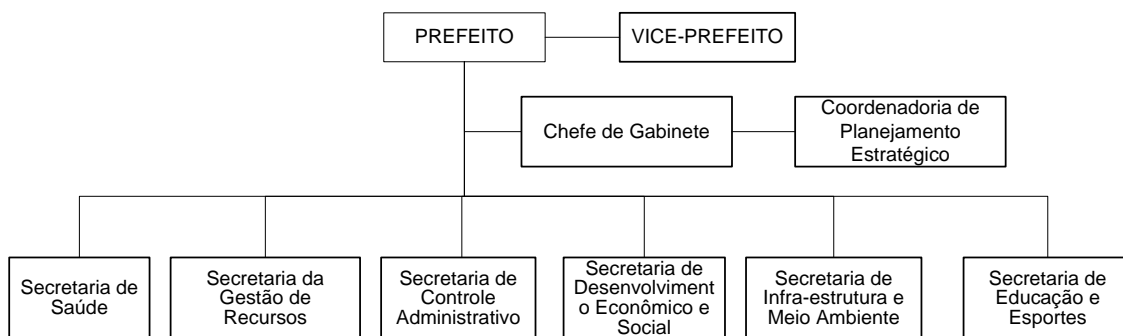
A análise do Decreto Nº 7.831, de 1º de dezembro de 2000 que estabelece a nova estrutura administrativa demonstra a amplitude das mudanças ocorridas pela reforma administrativa que precede o segundo mandato. Com a redução do número de secretarias, a única secretaria que permaneceu com a sua denominação original foi a Secretaria Municipal de Saúde, em virtude do critério adotado de se trabalhar com grandes áreas

por unidade administrativa. As demais foram extintas e os seus órgãos, de modo geral, fora alguns que também foram supridos, passaram a compor em conjunto com outros novos órgãos as unidades administrativas da prefeitura. Assim, além da Secretaria Municipal de Saúde foram estabelecidas as seguintes unidades administrativas:

- **Secretaria Municipal da Gestão de Recursos:** composta por 4 coordenadorias das quais, três pertenciam à antiga Secretaria de Administração (Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio, de Informática e de Recursos Humanos) e uma Coordenadoria de Finanças que constituía a Secretaria de Finanças da estrutura anterior;
- **Secretaria Municipal de Controle Administrativo:** composta por 3 coordenadorias. Coordenadoria Jurídica, ex-Secretaria de Negócios Jurídicos. Coordenadoria de Assuntos Legislativos que era ligada ao Gabinete do Prefeito e a nova Coordenadoria de Auditoria e Controle;
- **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social:** formada por duas coordenadorias, uma abrangendo o desenvolvimento da área econômica e a outra da área social. A constituição dessa unidade ocorreu com órgãos oriundos da Secretaria da Cidadania e Ação Social e da Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário, que como observamos já havia tido o *status* de secretaria na estrutura administrativa inicial;
- **Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Meio Ambiente:** composta por 4 coordenadorias. Coordenadoria de Serviços Municipais (ex-Secretaria de Serviços Municipais). Coordenadoria de Planejamento e Coordenadoria de Meio Ambiente oriundas da Secretaria de Planejamento do Território e Meio Ambiente. E pela Coordenadoria de Transportes que estava vinculada ao Gabinete do Prefeito;
- **Secretaria Municipal de Educação e Esportes:** formada por três coordenadorias: de Ensino, de Esportes e de Planejamento Educacional, todas oriundas dos órgãos da ex-Secretaria de Esportes, Turismo e Lazer e da Secretaria de Educação e Cultura;
- **Gabinete do Prefeito:** dividido em cinco coordenadorias, permaneceu com apenas uma da estrutura anterior, a Coordenadoria de Comunicação Social. As demais foram todas criadas nessa reforma: a Coordenadoria de Cultura,

que anteriormente compunha uma Secretaria em conjunto com a área de educação; as Coordenadorias de Segurança e de Captação de Recursos; e a Coordenadoria de Planejamento Estratégico, que evidencia a retomada do planejamento estratégico como instrumento de gestão, que fora abandonado no início do primeiro mandato, como pudemos observar.

A partir dessa nova estrutura administrativa (Figura 4.4) realizada sobre os pressupostos e diretrizes para o segundo mandato, sobre a perspectiva do planejamento da gestão, se evidencia a materialização do uso do planejamento estratégico na administração municipal com a criação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico, que no início do primeiro mandato, apesar dessa estar presente na estrutura, constituía uma divisão da Coordenadoria de Participação Popular, e a partir desse decreto passou a ser definida como coordenadoria ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito.



**Figura 4.4 – Organograma da estrutura administrativa direta resultante da reforma administrativa para o segundo mandato, com destaque para a criação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico.**

Por fim, algo que chama a atenção da análise do Decreto N<sup>o</sup> 7.831 que define a presente estrutura administrativa é que a Coordenadoria de Participação Popular não aparece presente na sua unidade original (Gabinete do Prefeito) e nem aparece vinculada à outra secretaria.

#### **4.4.1.2 Análise das Mudanças da Estrutura Administrativa no 2<sup>o</sup> Mandato (2001-2002): Decretos N<sup>o</sup> 7.852 (01/01/2001), N<sup>o</sup> 7.855 (03/01/2001), N<sup>o</sup> 7.938 (24/09/2001), N<sup>o</sup> 7.995 (14/02/2002) e N<sup>o</sup> 8.139 (30/12/2002)**

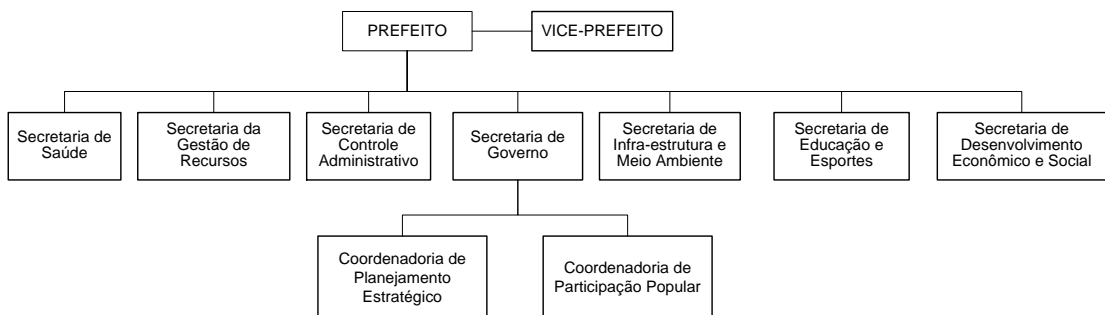
Como observamos no item anterior, a Coordenadoria de Participação Popular não apareceu no Decreto N<sup>o</sup> 7.831, por esse motivo e em função de se realizar alguns

ajustes na estrutura criada no final do primeiro mandato foram promulgados outros dois decretos de lei sobre a estrutura administrativa, logo no início do segundo mandato.

O primeiro deles, o Decreto Nº 7.852, de 1º de janeiro de 2001, estabeleceu as unidades da Administração Municipal Direta por meio da manutenção de seis secretarias, criadas no Decreto Nº 7.831, com alguns ajustes internos a duas destas secretarias e ressurgiu com a Secretaria Municipal de Governo que passou a assumir as atribuições referentes ao Gabinete do Prefeito, unidade que foi subordinada a Secretaria Municipal de Governo, e que incorporou outras duas coordenadorias. A Coordenadoria de Participação Popular, responsável pelo processo do OP e que não estava presente no Decreto Nº 7.831, e a Coordenadoria de Assuntos Institucionais.

Quanto às unidades que também receberam mudanças estavam a Secretaria Municipal de Educação e Esportes que teve a redução de três para duas coordenadorias, permanecendo a Coordenadoria de Ensino e a Coordenadoria de Esportes e tendo a Coordenadoria de Planejamento Educacional removida da estrutura administrativa. E a Secretaria Municipal de Controle Administrativo que teve agregada ao seu organograma a Coordenadoria de Planejamento de Ação Fiscal.

O Decreto Nº 7.855 foi promulgado em 3 de janeiro de 2001 e estabeleceu a estrutura administrativa definitiva (Figura 4.5) da Prefeitura Municipal de Franca onde manteve as sete secretarias definidas no decreto anterior, sofrendo apenas algumas alterações de caráter denominativo e de agregação de outras funções em duas coordenadorias da Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Meio Ambiente. Desse modo a Coordenadoria de Serviços Municipais passou a se chamar Coordenadoria de Obras e Serviços e a Coordenadoria de Transportes que passou a assumir também as funções de gerenciamento de trânsito, logo essa passou a se chamar de Coordenadoria de Transporte e Trânsito.



**Figura 4.5 – Organograma da estrutura administrativa direta resultante dos ajustes sobre a reforma administrativa iniciada no final do 1º mandato, destacando as Coordenadoria de Participação Popular e Coordenadoria de Planejamento Estratégico.**

Cabe destacar sobre esse decreto, a vinculação dos Conselhos Municipais e das comissões na estrutura administrativa da prefeitura. O COMDEMA, o COMDEC e o COMTUR foram vinculados a Secretaria Municipal de Governo. A Secretaria Municipal de Gestão de Recursos vinculou a Comissão Permanente de Licitações – COPEL e a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA. A Secretaria Municipal de Controle Administrativo vinculou o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON. Por sua vez, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social vinculou o Conselho Municipal de Assistência Social de Franca. A Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Meio Ambiente vinculou o Programa de Habitação Popular de Franca S/A, que antes era ligado a Secretaria de Planejamento do Território e Meio ambiente. A Secretaria de Saúde agregou a sua estrutura o Conselho Municipal de Saúde e a Vigilância Sanitária. Por fim, a Secretaria de Educação e Esportes vinculou diversos conselhos, como o Conselho Municipal de Cultura, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Turístico – CONDEPHAT.

No decorrer do ano de 2001, ocorreram outras mudanças especialmente com a criação de órgãos internos as Secretarias Municipais. Entretanto, a nova estrutura da administração direta sofreu outras vezes em nível de secretarias, após nove meses do início do segundo mandato. No dia 24 de setembro de 2001 foi promulgado o Decreto Nº 7.938 que alterou o dispositivo do Decreto Nº 7.855, de 3 de janeiro de 2001, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Franca. Ou seja, o Decreto Nº 7.938 veio acrescentar mais uma secretaria ao organograma da administração, a Secretaria Municipal de Projetos Especiais. Essa foi adicionada à estrutura com a missão de conduzir projetos com *status* especial, como é o caso do Programa Gestão Integrada Centro. Já que os projetos do programa envolviam o trabalho conjunto de diversas unidades administrativas e necessitava de uma coordenação que garantisse tanto a continuidade quanto a implementação desses, logo os dirigentes da equipe de go-



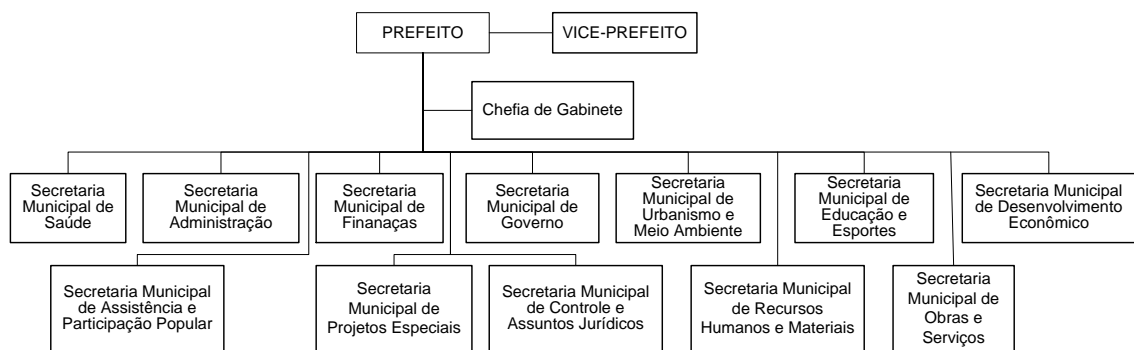
verno optaram por criar uma secretaria para gerenciar e monitorar os projetos de maneira integrada entre os diversos órgãos e unidades envolvidos.

O ano de 2002 também contou com alterações na estrutura definida no começo do segundo mandato. No início desse ano foi publicado o Decreto N<sup>o</sup> 7.995, de 14 de fevereiro de 2002, que dispôs outras alterações sobre o Decreto N<sup>o</sup> 7.855/2001 em relação à Administração Municipal Direta. Este decreto coloca “*a decisão do governo municipal de criar a Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais, com o objetivo de desvincular as atividades de recursos humanos, compras, almoxarifado e patrimônio da Secretaria Municipal de Gestão de Recursos, possibilitando a essa secretaria concentrar esforços nas atividades relacionadas às finanças e receitas municipais*”.

Em 30 de dezembro de 2002 foi promulgado um novo decreto, N<sup>o</sup> 8.139, que alterou significativamente a estrutura administrativa do Decreto N<sup>o</sup> 7.855 (03/01/2001). Em função de adaptações e remanejamento de órgãos que a estrutura inicial sofreu no período e em razão do restrito número de pessoal para exercer as novas funções houve um desmonte da estrutura inicial sem seguir a filosofia da integração e do trabalho com a Política de Cotas para cada secretaria, que foram definidas durante o processo de planejamento estratégico. Essa reestruturação provocou um retrocesso no processo de planejamento em função deste ter sido realizado em cima de ocorrências e não de forma planejada, segundo o depoimento de um dos dirigentes durante as entrevistas realizadas. Desse modo, esta última mudança resultou num aumento do número de unidades administrativas que dispôs uma estrutura diferente da original, contida no Decreto 7.855/2001. A Figura 4.6 apresenta o organograma da reestruturação estabelecida pelo Decreto N<sup>o</sup> 8.139.

Pela análise do presente decreto em questão, identifica-se que o número de secretarias passou de 9 para 12, referente ao último decreto (N<sup>o</sup> 7.995/2002). Este aumento resultou da divisão de secretarias, como é o caso da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Meio Ambiente que se dividiu em duas, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e a Secretaria de Obras e Serviços, e teve os seus serviços de transporte novamente subordinados a Secretaria Municipal de Governo, como no primeiro mandato. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social teve sua ação delimitada apenas sobre a área econômica, sendo sua área social transferida para a nova Secretaria Municipal de Assistência e Participação Popular, que como seu

próprio nome sugere, também, agregou as atribuições da Coordenadoria de Participação Popular que, por essa razão, foi desvinculada da Secretaria Municipal de Governo. Por fim, cabe destacar que a Coordenadoria de Assuntos Institucionais foi desvinculada da Secretaria Municipal de Governo, estabelecida no artigo 9º do Decreto 7.855 (03/01/2001), e passou a denominar-se Chefia de Gabinete e foi também subordinada diretamente ao Prefeito Municipal.



**Figura 4.6 – Organograma da estrutura administrativa direta estabelecida pelo Decreto Nº 8.139 que altera a estrutura definida no início do 2º mandato.**

A partir da análise sobre as mudanças na Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca se observa que a equipe de dirigentes ainda não conseguiu chegar a um consenso sobre uma estrutura ideal que na prática otimize da melhor forma possível à utilização dos diversos recursos públicos para a implementação de políticas públicas. Apesar das dificuldades e das limitações, que ultrapassam as fronteiras da Administração Municipal de Franca na medida em que esta está dentro de um contexto mais crítico que circunscreve a situação da administração pública brasileira, como observamos no capítulo um, a experiência da implementação do planejamento estratégico e a tentativa de um trabalho mais integrado em nível inter e intra Secretarias trouxeram avanços que produziram resultados positivos, especialmente, em relação ao cumprimento das demandas do OP. Embora esse processo que tange a dimensão da estrutura administrativa seja incipiente, cabe destacar aqui aspectos sobre a Coordenadoria de Planejamento Estratégico que foi o principal órgão criado para conduzir as ações integradas entre as diversas instâncias do governo no segundo mandato da gestão municipal.

A Coordenadoria de Planejamento Estratégico foi criada com o papel de articular as ações integradas entre as instâncias da administração municipal realizando um acompanhamento destas em todos os momentos ou etapas, ou seja, a coordenadoria as-

siste as instâncias tanto na elaboração e na tomada de decisão de quais ações serão realizadas quanto na implementação destas por meio do monitoramento dos indicadores de resultados. Ainda que, a coordenadoria abarque um leque amplo de funções sua estrutura se restringe, em função das limitações dos recursos da Prefeitura Municipal, a apenas um cargo comissionado representado pelo coordenador de planejamento estratégico. Desse modo, compete aqui realizarmos uma sucinta descrição do perfil profissional e do papel exercido pelo coordenador de planejamento estratégico no município de Franca, uma vez que, a sua atuação à frente desse cargo foi indispensável para a condução do processo de implementação do planejamento estratégico, como também, na articulação das instâncias e na assistência das decisões governamentais.

Mauro Ferreira (Coordenador de Planejamento Estratégico) nasceu no município de Franca em 1952 e exerce a profissão de arquiteto desde 1974 em sua cidade. É também mestre em arquitetura pela USP e atualmente é doutorando pela mesma instituição onde desenvolve uma pesquisa sobre o Plano Diretor do município de Franca. Ainda na área acadêmica, é professor da Universidade Estadual de Minas Gerais – UEMG, campus de Passos-MG. Não obstante, tem uma atuação marcante na preservação do patrimônio histórico e cultural de Franca e é visto na cidade como um “arquivo vivo” sobre o desenvolvimento urbano do município. Ele é militante do Partido dos Trabalhadores desde a sua fundação e também exerceu funções de secretário municipal, dentre outros cargos, em administrações anteriores a de Gilmar Dominici. No primeiro mandato da gestão do atual Prefeito, ele foi o dirigente da Secretaria de Planejamento do Território e Meio Ambiente.

Em função do breve histórico profissional e de sua vasta experiência na administração municipal de Franca fica evidente o perfil de liderança e *know how* em gestão pública e urbana do Coordenador de Planejamento Estratégico. Embora sucinta essa descrição foi necessária devido ao papel fundamental exercido pelo coordenador durante o processo de planejamento estratégico da gestão municipal, cabendo ao autor desse trabalho sugerir um estudo futuro sobre a atuação desse ator (Coordenador de Planejamento Estratégico) na experiência de implementação do planejamento estratégico na administração municipal de Franca.

Uma outra instância criada e desenvolvida no processo de implementação do planejamento estratégico durante o segundo mandato é o Comitê Gestor. Em função

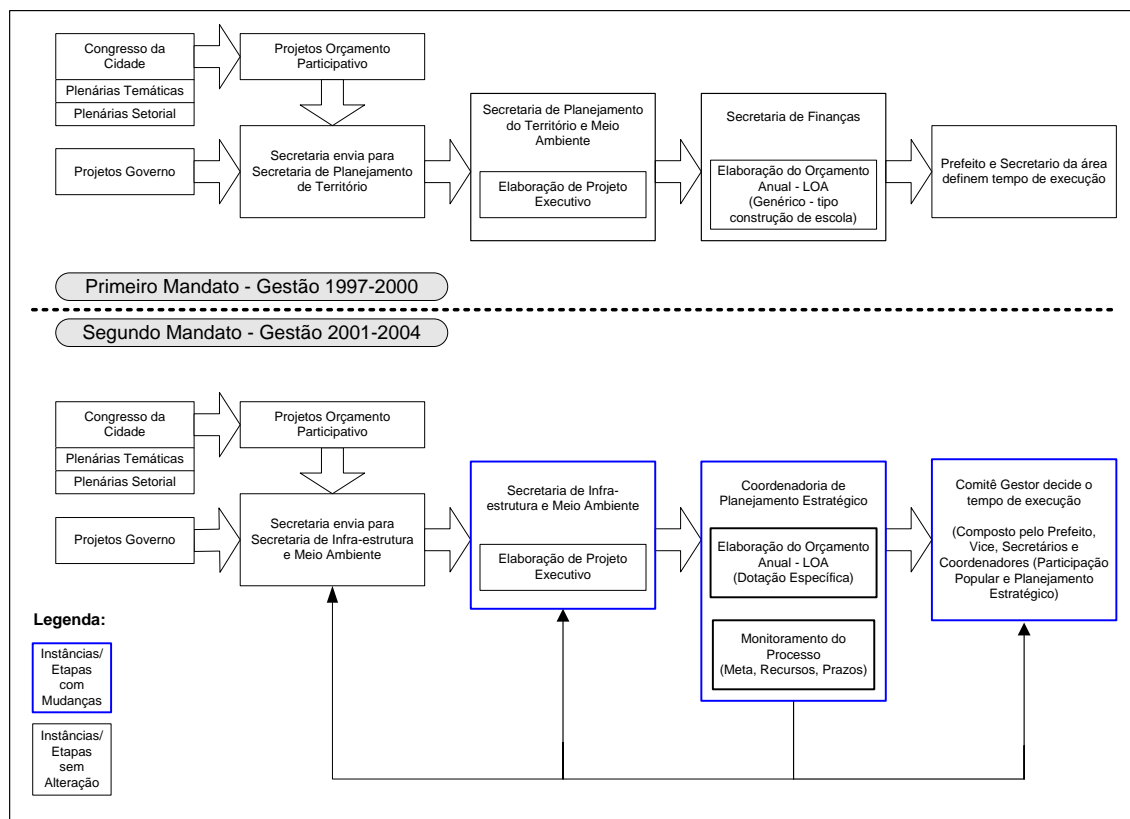
deste não ser um órgão oficial, assim não está presente nos decretos que estabelecem a estrutura administrativa, e por estar diretamente ligado ao processo decisório, abordaremos suas características no item seguinte que analisa a dimensão decisória da gestão municipal.

#### **4.4.2 Análise do Processo Decisório da Administração Municipal de Franca (Gestão 1997-2002)**

Esta análise procurou identificar quais as mudanças que ocorreram no fluxo do processo decisório entre os dois mandatos e, a partir disso, procurou identificar as percepções dos dirigentes municipais sobre os seguintes aspectos: processo decisório e o cumprimento das demandas do OP, planejamento da gestão e a relação entre o orçamento participativo e o planejamento estratégico.

##### **4.4.2.1 Mudanças no Processo Decisório em Relação aos Projetos Demandados pelo OP referente ao 1º e 2º mandatos**

O processo decisório (ver Figura 4.7) para autorizar investimentos no primeiro mandato de Gilmar Dominici tinha como eixo a ação política do próprio prefeito, na linha da tradição “presidencialista” da política brasileira, onde o Chefe do Executivo assume diretamente a coordenação das principais decisões de governo, em detrimento de procedimentos que envolvam um debate interno mais amplo, utilizando organismos colegiados de decisão.



**Figura 4.7 – Mudanças no fluxo do processo decisório em relação à estrutura organizacional, nas instâncias e nas etapas de implementação das demandas do Orçamento Participativo e dos Projetos de Governo. (FERREIRA et al., 2002).**

Em primeiro lugar, porque o prefeito é quem autoriza despesas. Assim, os projetos de investimentos eram aprovados no Congresso da Cidade, desenvolvidos tecnicamente pelas diversas secretarias municipais e os valores previstos de desembolso eram lançados no orçamento anual (LOA) em rubricas das áreas, agrupadas por tipo.

Por exemplo, reforma e ampliação de escolas. Embora no Congresso da Cidade os delegados votassem em aplicações específicas, como a escola de ensino infantil do Jardim Aviação, no orçamento o valor necessário para esse investimento era lançado junto com o de outras escolas. Como o processo decisório era conduzido diretamente pelo prefeito, quase sempre somente com o secretário da área específica, isso levava a decidir a implementação de um projeto antes de outro, em função inclusive do próprio fluxo de caixa da Prefeitura.

Com isso, determinadas obras, a partir do segundo semestre, ficavam inviabilizadas quando os recursos totais previstos eram utilizados em obras que excediam sua previsão inicial. Muitas vezes, dado o excesso de burocracia nos projetos, desde a definição de uso de áreas até o processo licitatório, inviabilizavam a execução de projetos

no exercício, pois tais prazos não eram previstos, iniciando-se em momentos que tornavam os prazos impossíveis de cumprir.

No segundo mandato, a partir da introdução das ferramentas de planejamento estratégico disseminadas por todo o governo, a situação alterou-se, uma vez que passou a ser a Coordenadoria de Planejamento Estratégico a responsável por monitorar os projetos, planilhando detalhadamente os projetos, com seus prazos, recursos necessários e desembolsos.

A Coordenadoria também passou a monitorar as diferentes etapas dos projetos, desde a elaboração dos projetos físicos até os processos licitatórios, garantindo que as decisões das diferentes etapas ocorressem nos tempos previstos pelo governo. Ao mesmo tempo, garantiu um fluxo de informações para um organismo interno, um autêntico fórum de debates, denominado Comitê Gestor, encarregado de definir os projetos estratégicos do governo, principalmente aqueles aprovados no Orçamento Participativo, através do Congresso da Cidade.

Para evitar o que ocorria anteriormente, o orçamento municipal passou a detalhar programas e projetos, especificando claramente o local físico do projeto e sua respectiva dotação orçamentária, garantindo que o valor do investimento aprovado no OP fosse efetivamente aplicado no local decidido pela população. Qualquer alteração no orçamento passou a ser decidido no Conselho do OP, formado pelos delegados eleitos. Ou seja, quando há um imprevisto, a alteração da carta de investimentos é remetida ao Conselho para debater a razão da mudança solicitada pelo governo, antes de seu envio à Câmara Municipal para aprovação.

Tais providências, embora aparentemente simples, envolvem uma mudança de comportamento do governo, já que a peça orçamentária passa a ser instrumento de planejamento real, de ação.

A partir das observações sobre as mudanças no fluxo do processo decisório da estrutura organizacional, nas instâncias e nas etapas de implementação das demandas do Orçamento Participativo e dos Projetos de Governo, foram realizadas entrevistas com os dirigentes da administração municipal de Franca para verificar a percepção destes em relação ao processo decisório e o cumprimento das decisões do orçamento participativo, o planejamento da gestão e as relações entre o planejamento estratégico e o orçamento participativo referente ao primeiro e segundo mandato.

Os depoimentos dos diferentes dirigentes municipais entrevistados corroboram essa constatação, que o planejamento estratégico situacional tem se constituído em uma das mais importantes ferramentas para auxiliar as decisões do governo municipal de Franca.

#### **4.4.2.2 Mudanças Percebidas pelos Dirigentes em Relação ao Processo Decisório e ao Planejamento da Gestão e a Relação entre o Orçamento Participativo e o Planejamento Estratégico, Referentes ao 1º e 2º Mandatos**

Os depoimentos dos dirigentes da administração municipal de Franca indicaram as suas percepções em relação ao processo decisório e o cumprimento das decisões do orçamento participativo, o planejamento da gestão e as relações entre o planejamento estratégico e o orçamento participativo referente ao primeiro e segundo mandato. Além disso, os depoimentos apontam os principais avanços, dificuldades, e instrumentos utilizados para neutralizar as resistências durante o processo de planejamento da gestão municipal.

Com relação ao processo decisório e o cumprimento das decisões do orçamento participativo referente ao primeiro mandato, os depoimentos esclarecem que o processo não era muito claro, por estar passando por um processo de construção. Esse processo de construção, praticamente, se estendeu por todo mandato em razão da inexperiência da equipe de Governo, tanto da máquina pública, quanto do processo de implementação do orçamento participativo, como peça fundamental do processo decisório e de planejamento. Assim, muitas das decisões foram tomadas sem o conhecimento do conjunto do Governo e, por muitas vezes, só eram conhecidas quando já se haviam iniciado a execução, por não haver um entendimento da equipe, como um todo, que o orçamento participativo era um instrumento de planejamento e de prioridade para a gestão, pois constituía como uma das principais diretrizes do Governo: a participação popular.

Um outro aspecto, que dificultou o cumprimento das decisões se refere ao afã da equipe em querer realizar todas as demandas deliberadas no orçamento participativo para atender as necessidades da população. A falta de planejamento e de conhecimento dos recursos (financeiros, humanos, materiais etc) da Prefeitura dificultaram e inviabilizaram a realização de algumas demandas do orçamento participativo. Em consequência disso, vários projetos se estenderam para o exercício do ano seguinte.

No segundo mandato, o acúmulo das experiências do primeiro possibilitou um avanço nos processos de decisão e cumprimento das demandas do orçamento participativo. Os depoimentos dos dirigentes indicam que a criação do Comitê Gestor (composto por Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Coordenadores da Participação Popular e do Planejamento Estratégico) proporcionou um salto de qualidade no processo de decisão, permitindo maior clareza nas decisões e tornando-o mais fortalecido e respeitado pelos dirigentes. Essa clareza e fortalecimento se manifestam a partir do momento em que a equipe entende que o processo de decisão e deliberação tem como ponto de partida: o orçamento participativo, e que cabe ao Comitê Gestor, decidir onde serão aplicados os recursos financeiros e seus respectivos prazos.

Em relação ao planejamento da gestão do Governo no primeiro mandato os entrevistados colocaram que este praticamente não houve ou foi muito precário. Havia uma disposição política em realizá-lo e foram feitos alguns ensaios em 1997, início do primeiro mandato, porém a falta de compreensão da equipe pelo instrumento impossibilitou sua continuidade.

O planejamento que ocorreu no primeiro mandato ficou restrito às Secretarias, isto é, foi um planejamento setorial sem integração do conjunto das ações do Governo, que encontrou dificuldades devido à não existência do planejamento financeiro.

No final do primeiro mandato, a equipe decide que há necessidade de se trabalhar com o planejamento como um instrumento de gestão. A partir disso, se inicia, neste mesmo período, dado a reeleição do Governo do PT, o processo de implementação do planejamento estratégico na administração municipal de Franca.

Logo, no início do segundo mandato, há uma reestruturação no organograma e a criação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico, que por meio dos depoimentos, fica explícito o avanço do planejamento da gestão com a sua criação à medida que a coordenadoria passou a monitorar o processo de elaboração e implementação dos projetos do governo e do OP.

A partir desta concepção do Governo em planejar a gestão como um todo, de forma integrada, a equipe passa também, a utilizar os instrumentos legais de planejamento orçamentário, como instrumentos reais de planejamento, havendo assim, uma evolução na estrutura orçamentária, onde o governo passa a conhecer de fato suas condições e limites de investimento.



Outras características importantes apontadas pelos entrevistados em relação ao planejamento da gestão, indicam que a implementação do planejamento estratégico como instrumento de gestão em conjunto com a Coordenadoria de Planejamento Estratégico proporcionaram um melhor acompanhamento do planejamento e o controle e a confiabilidade das informações, como também, o apoio e fortalecimento às decisões tomadas no orçamento participativo.

No entanto, esse processo apresenta, ainda, alguns problemas, principalmente, na compreensão de uma pequena parcela dos dirigentes da administração municipal em absorver o planejamento estratégico como um instrumento indispensável e prioritário para o Governo, devido à falta de compreensão e resistência à metodologia de trabalho e, também, devido às mudanças de comportamento que o planejamento estratégico impõe no processo decisório e operacionalização dos projetos. Ainda, os depoimentos apontam que há uma resistência pelos secretários de cortar serviços que não são estratégicos para o Governo, eles entendem que isso é responsabilidade apenas do Prefeito.

Outros problemas que a equipe de governo defronta em relação ao planejamento da gestão, de acordo com os entrevistados, refere-se ao planejamento estar restrito ao primeiro e segundo escalão, como também, apresenta dificuldades em integrar todas as ações que são elaboradas e executadas pelo Governo.

Os problemas relatados sobre a Coordenadoria de Planejamento Estratégico referem-se à disfunção do órgão, por agregar funções não pertinentes, mas que acabam sendo realizadas para evitar retardamentos, principalmente, jurídicos durante os processos de elaboração e execução dos projetos.

Quanto à relação do planejamento estratégico com o orçamento participativo, no primeiro mandato, praticamente não existiu, pois a ênfase foi o orçamento participativo. No segundo mandato, pode-se perceber uma relação entre o OP e o planejamento estratégico, pelo trabalho integrado entre as Coordenadorias de Participação Popular e de Planejamento Estratégico, onde o monitoramento da elaboração e execução dos projetos do orçamento participativo é conduzido pelo Coordenador de Planejamento Estratégico. A Coordenadoria de Planejamento Estratégico conduz, ainda, a articulação entre as decisões do orçamento participativo e as orientações do Governo, propiciando subsídios ao Comitê Gestor para as tomadas de decisão.

A seguir é apresentada a Tabela 4.3 que sintetiza a entrevista realizada com os dirigentes da administração municipal de Franca, abordando aspectos referentes ao processo decisório, ao cumprimento das demandas do OP, ao planejamento da gestão, a relação entre o OP e o Planejamento Estratégico referente ao 1º e 2º mandato. A Tabela 4.4, sintetiza os principais avanços em relação ao 1º mandato e as principais dificuldades e resistências encontradas no processo de planejamento da gestão municipal de Franca.

**Tabela 4.3 – Síntese da entrevista com os dirigentes da administração municipal de Franca sobre as mudanças no processo decisório e no planejamento da gestão e sobre a relação do planejamento estratégico e do orçamento participativo referente aos 1º e 2º mandatos.**

<b>Aspectos Abordados</b>	<b>1º Mandato</b>	<b>2º Mandato</b>
<b>Processo Decisório e Cumprimento das Demandas do OP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de clareza do processo decisório, provocou desconhecimento de decisões pelo conjunto do governo;</li> <li>- O OP não era visto como prioridade pelo conjunto do governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição dos Fóruns de Decisão interno e externo a gestão municipal (OP e Comitê Gestor).</li> </ul>
<b>Planejamento da Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não houve ou foi muito precário;</li> <li>- O conjunto do governo não vê o OP como instrumento de planejamento, além deste estar passando por um processo de construção;</li> <li>- Planejamento Financeiro (PPA, LDO, LOA) não condiz com a realidade;</li> <li>- Inexperiência da equipe de governo tanto com a máquina pública quanto com o OP;</li> <li>- Predomínio de planejamento setorial, sem integração entre as unidades administrativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo de Planejamento Estratégico (adoção do método PES);</li> <li>- Planejamento Financeiro se torna instrumento real de planejamento;</li> <li>- Criação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico para monitoramento dos projetos estratégicos do governo (OP é um dos projetos estratégicos).</li> </ul>
<b>Relação do Planejamento Estratégico e do Orçamento Participativo</b>	Não houve	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabalho conjunto entre a Coordenadoria de Participação Popular e a Coordenadoria de Planejamento Estratégico, responsável pelo monitoramento dos projetos do OP;</li> <li>- O planejamento estratégico e o OP são os principais instrumentos de planejamento do governo.</li> </ul>

**Tabela 4.4 – Síntese da entrevista com os dirigentes da administração municipal de Franca referente aos avanços e as dificuldades do Planejamento da Gestão com a implementação do planejamento estratégico.**

Principais Avanços	Principais Dificuldades e Resistências
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do Comitê Gestor e definição desse e do OP como principais instâncias decisórias;</li> <li>- Criação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico na estrutura administrativa;</li> <li>- Centralização e monitoramento dos Projetos Estratégicos e do OP na Coordenadoria de Planejamento Estratégico;</li> <li>- Melhoria no fluxo de informações;</li> <li>- Planejamento Financeiro (PPA, LDO, LOA) como instrumento real de planejamento;</li> <li>- Especificação dos Projetos (tipo, valor, prazo, local físico, desembolso mensal, responsáveis, unidades administrativas envolvidas etc.);</li> <li>- Avanço no trabalho integrado pelas unidades administrativas e órgãos da estrutura administrativa com a implementação do planejamento estratégico;</li> <li>- Investimento pautado no OP;</li> <li>- Avanço no tratamento de questões políticas e administrativas com a implementação do planejamento estratégico;</li> <li>- Planejamento Global para a gestão 2001-2004.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ainda há deficiência na compreensão do planejamento estratégico e do OP como os dois principais mecanismos de planejamento por parte da equipe de Governo;</li> <li>- Planejamento Estratégico e OP restritos ao 1º e 2º escalão;</li> <li>- Dificuldade de se trabalhar com a Política de Cotas;</li> <li>- Os secretários resistem a cortar serviços não estratégicos para o Governo, entendem que isso é responsabilidade do Prefeito;</li> <li>- Cultura do individualismo presente (principal resistência): pessoas que compreendem ou não os mecanismos de decisão e planejamento e que buscam implementar projetos pessoais ou dar maior importância apenas a sua área de atuação;</li> <li>- dificuldade de se trabalhar com agenda pré-estabelecida pelo conjunto do governo;</li> <li>- não há modelo para discussão de custeio no OP;</li> <li>- falta de sistemática e continuidade dos encontros de planejamento;</li> <li>- dificuldade de se trabalhar de forma planejada em função da cultura imediatista e de fatores externos que pressionam o cumprimento da agenda estabelecida;</li> </ul> <p><b>OBS: os principais instrumentos criados para neutralizar tais resistências foram o Comitê Gestor e a Coordenadoria de Planejamento Estratégico.</b></p>

#### 4.4.3 Análise Material das Demandas do Orçamento Participativo (1997-2002)

A análise material das demandas do OP examinou a situação dos projetos aprovados pelo processo do orçamento participativo referente ao período de estudo (1997-2002). Seguindo disso, e no intuito de compreender e contribuir com a análise sobre os processos de orçamento participativo o trabalho procurou analisar o conteúdo material das demandas e também a distribuição físico-territorial destas no município de Franca.

Para complementar a análise foram realizadas entrevistas com os técnicos municipais a fim de identificar as percepções destes em relação às mudanças na elaboração dos projetos comparando o primeiro e o segundo mandato. Nesse mesmo sentido, também foram realizadas entrevistas com os conselheiros do orçamento participativo, que

participaram dos dois mandatos, para verificar as percepções em relação as mudanças no orçamento participativo referente ao 1º e 2º mandatos.

#### **4.4.3.1 Análise dos Relatórios Situacionais dos Projetos do OP na Gestão 1997-2002**

A análise situacional dos projetos aprovados no processo do OP no município de Franca identificou três situações distintas: obras ou projetos realizados, não realizados e em execução. A observação destas situações compreendendo o período total de análise, ou seja, durante os seis anos da gestão (1997-2002) demonstra que foram aprovados um total de 118 demandas pela população nesse horizonte de tempo. Deste total de demandas foram cumpridas, nesse período, 88 obras ou projetos correspondendo a 75% do total. Do restante, não foram realizadas 27 obras ou projetos e três estão em andamento. Cabe destacar que as três obras em andamento foram concluídas durante os anos de 2003 e 2004 e que as obras não realizadas ou foram descartadas ou retomaram o processo do OP, não cabendo maiores detalhes sobre a situação destas devido ao período de análise do presente trabalho. A Tabela 4.5 apresenta uma síntese da análise situacional dos projetos para o período total.

**Tabela 4.5 – Síntese da análise situacional das demandas aprovadas no processo do OP entre 1997-2002.**

<b>Situação das Obras /Projetos do OP</b>	<b>1º Mandato (1997-2000)</b>	<b>2º Mandato (2001-2002)</b>	<b>Total (1997-2002)</b>
<b>Realizados</b>	34	54	88
<b>Não realizados</b>	16	11	27
<b>Em execução</b>	18	3	21
<b>Total</b>	68	68	136

Como o intuito é realizar uma comparação entre os dois mandatos, abordaremos a seguir a análise referente para cada mandato.

No primeiro mandato (1997-2000) foram aprovados nos Congressos da Cidade, etapa deliberativa do processo do OP, um total de 68 projetos. Destes foram realizados 34 projetos representando cerca de 50% do total. Não foram realizados 16 (23,5%) destes projetos e 18, que se encontravam em execução, foram transferidos para o processo do OP do segundo mandato.

No segundo mandato, período de 2001 e 2002, também foram aprovados 68 demandas, sendo que 18 projetos foram oriundos do primeiro mandato. Destes foram

cumpridos 54 projetos correspondendo cerca de 80% das demandas, sendo não realizados 11 projetos e tendo apenas três projetos transferidos para o OP dos anos subsequentes. Apesar dos 18 projetos, vindos do primeiro mandato, já estarem em andamento, a conclusão desses foi realizada com os recursos de investimento da administração municipal do segundo mandato. A Tabela 4.6 apresenta uma comparação percentual da situação dos projetos do OP entre o primeiro e segundo mandato. A Tabela 4.7 apresenta uma análise percentual comparando a situação das demandas nos dois mandatos em função de todo o processo.

**Tabela 4.6 – Comparação percentual do 1º e 2º mandatos da situação das demandas aprovadas em relação a cada mandato pelo processo do OP.**

<b>Situação das Obras /Projetos do OP</b>	<b>1º Mandato (1997-2000)</b>	<b>2º Mandato (2001-2002)</b>
<b>Realizados</b>	50%	80%
<b>Não realizados</b>	23,5%	16%
<b>Em execução</b>	26,5%	4%
<b>Total</b>	100%	100%

**Tabela 4.7 – Comparação percentual do 1º e 2º mandatos da situação das demandas aprovadas no processo do OP entre 1997-2002.**

<b>Situação das Obras /Projetos do OP</b>	<b>1º Mandato (1997-2000)</b>	<b>2º Mandato (2001-2002)</b>	<b>Total (1997-2002)</b>
<b>Realizados</b>	39%	61%	100%
<b>Não realizados</b>	60%	40%	100%
<b>Em execução</b>	86%	14%	100%

Por meio da análise situacional dos projetos entre o primeiro e o segundo mandato fica evidente que a implementação do planejamento estratégico, além do ganho de experiência da equipe de governo e do desenvolvimento do processo do OP no município de Franca, contribuiu sensivelmente para o aumento do cumprimento das demandas do OP. Por mais simples que possa parecer tais contribuições, já mencionadas e bastante discutidas até o momento, elas se evidenciam tanto na análise estrutural e decisória quanto nessa que demonstra quantitativamente o avanço do processo em relação ao primeiro mandato.

A seguir abordaremos a análise do conteúdo das demandas do OP. Embora, essa não esteja ligada diretamente com a questão do planejamento estratégico ela se faz necessário à medida que envolve a proposta dessa pesquisa que analisa a dimensão material que esta relacionada com as outras duas dimensões.

#### 4.4.3.2 Análise do Conteúdo Material das Demandas do OP na Gestão 1997-2002

Esta análise procura identificar quais áreas temáticas norteiam o OP no município de Franca referente ao primeiro e segundo mandatos da gestão municipal, bem como, quais tipos de obras ou projetos prevaleceram dentro de cada área. Além disso, procura enumerar a quantidade de obras ou projetos implementados por área temática, no sentido de verificar dentro das áreas de atuação (educação, saúde, desenvolvimento urbano etc) quais têm tido maior ênfase no OP de Franca. Mais adiante serão apresentadas tabelas que mostram as especificações de todas as demandas do processo do OP no período entre 1997-2002. Assim, abordaremos aqui, aspectos mais gerais dos tipos de obras ou projetos que prevalecem em cada área temática a fim de facilitar a análise.

No primeiro mandato o processo do OP trouxe para discussão junto à população seis áreas temáticas: Saúde, Educação, Esporte e Lazer, Cidadania, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico. A partir destas áreas foram feitas propostas da população para a atuação da prefeitura. Dentre as áreas que tiveram o maior número de projetos implementados estão as áreas de Educação, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico cada uma com os respectivos números 12, 10 e 7 de demandas implementadas. Na área de Educação prevalecem obras voltadas para a construção, ampliação ou reforma de escolas. A área de Desenvolvimento Urbano tem em grande parte de suas demandas implementadas obras ou projetos de pavimentação e manutenção de infra-estrutura, por exemplo, de iluminação pública. Para complementar a análise é apresentada a seguir a Tabela 4.8.

**Tabela 4.8 – Demandas realizadas no 1º mandato e principais tipos de obras e/ou projetos por área temática.**

Área Temática	Número de Projetos e/ou Obras		Principais Tipos de Projetos e/ou Obras
	Unidades	%	
<b>Saúde</b>	3	9	Implantação ou melhoria de serviços de Saúde
<b>Educação</b>	12	35	Ampliação, reforma ou construção de unidades de ensino (Ex.: Escolas)
<b>Esporte e Lazer</b>	1	3	Reforma de poli esportivos
<b>Cidadania</b>	1	3	Bolsa Educação
<b>Desenvolvimento Urbano</b>	10	30	Pavimentação e manutenção de infra-estrutura (Ex.: Iluminação Pública)
<b>Desenvolvimento Econômico</b>	7	20	Ações para geração de renda
<b>Total</b>	34	100	

No segundo mandato houve a implementação de demandas em seis áreas temáticas se diferenciando do primeiro em virtude do segundo abranger projeto na área da Cultura e não aparecendo projetos na temática cidadania. O maior número de implementações ocorreu na área de Desenvolvimento Urbano e Educação, seguindo a tipologia do primeiro mandato (obras de pavimentação e construção, ampliação ou reforma de escolas). Obtiveram destaque, implementações nas áreas de Saúde com construção, reforma ou ampliação de Unidades Básicas de Saúde – UBS e de Esporte e Lazer com a construção de centros esportivos. A Tabela 4.9 apresenta a análise quantitativas das demandas implementadas por área temática e as respectivas tipologias das suas demandas.

**Tabela 4.9 – Demandas realizadas no 2º mandato e principais tipos de obras e/ou projetos por área temática.**

Área Temática	Número de Projetos e/ou Obras		Principais Tipos de Projetos e/ou Obras
	Unidades	%	
<b>Saúde</b>	7	13	Construção, reforma e adequação de UBS
<b>Educação</b>	15	28	Ampliação, reforma ou construção de unidades de ensino (Ex.: Escolas)
<b>Esporte e Lazer</b>	7	13	Construção e reforma de poli esportivos
<b>Cultura</b>	3	5	Construção e reforma de edifícios
<b>Desenvolvimento Urbano</b>	20	37	Pavimentação e manutenção de infraestrutura (Ex.: Iluminação Pública)
<b>Desenvolvimento Econômico</b>	2	4	Ações para geração de renda
<b>Total</b>	54	100	

#### **4.4.3.3 Análise da Distribuição Físico-Territorial das Demandas do OP Implementadas na Gestão 1997-2002**

Para complementar a análise acerca das demandas implementadas pelo OP no município de Franca, este item abordará como as demandas físicas foram distribuídas nas regiões estabelecidas pelo OP.

Além das demandas serem organizadas por área temáticas elas também foram arranjadas conforme a sua abrangência físico-territorial no município. Para isso foram estabelecidos oito tipos de abrangência por demanda: Toda à População (Zona Urbana e Zona Rural), Cidade ou Zona Urbana, Zona Rural, e as cinco regiões que foram dividida a cidade, ou seja, Região Norte, Região Sul, Região Leste, Região Oeste e Região Centro.

Como já mencionado, no período compreendido entre os dois mandatos (1997-2002), foram implementadas 88 demandas oriundas OP. Desse conjunto, a Região Sul foi a mais contemplada com um número de 20 projetos ou obras, seguida da Região Norte com 17. Observa-se que a Zona Rural, especificamente, saiu prejudicada tendo apenas dois projetos realizados em sua abrangência. Talvez isso se explique em razão do processo de OP ter seu modelo de funcionamento orientado para a cidade, não cabendo maiores discussões aqui em razão da complexidade de tal questão e de não atender aos objetivos da pesquisa.

Porém cabe destacar que a abrangência Toda à População que contempla tanto a zona urbana como a zona rural foi a terceira a conter mais demandas implementadas do OP. Embora isso não justifique a questão levantada no parágrafo anterior é preciso colocar que o autor não teve o intuito, embora o tenha feito, de colocar em ordem classificatória as regiões atendidas como se isso fosse uma competição entre elas. Isso foi feito no sentido de facilitar o entendimento da distribuição físico-territorial das demandas implementadas e a observação feita tem o objetivo de contribuir no desenvolvimento do processo do OP, não cabendo nenhuma conclusão precipitada a respeito dos critérios utilizados para a distribuição das demandas à medida que estas foram feitas de modo público, ou seja, aberto a toda à população durante as etapas deliberativas do processo onde essas são representadas pelos delegados eleitos.

Para facilitar e complementar essa análise, segue abaixo a Tabela 4.10 que apresenta o número de demandas implementadas em relação a sua abrangência físico-territorial.

**Tabela 4.10 – Distribuição físico-territorial das demandas realizadas no 1º mandato por tipo de atendimento.**

<b>Tipo de atendimento</b>	<b>Número de Projetos e/ou Obras</b>	<b>%</b>
<b>Toda à População</b>	15	17
<b>Zona Urbana / Cidade</b>	14	16
<b>Zona Rural</b>	2	2
<b>Região Norte</b>	17	19
<b>Região Leste</b>	8	9
<b>Região Oeste</b>	6	7
<b>Região Centro</b>	6	7
<b>Região Sul</b>	20	23
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>100</b>



Para concluir a análise do conteúdo material e da distribuição físico-territorial das demandas do OP, serão apresentadas as tabelas 4.11.A, 4.11B, 4.11C, 4.12A, 4.12B, 4.12C que sintetizam e organizam todas as análises desse item, mostrando todas as demandas divididas por situação, onde cada uma contém a identificação (ID) das demandas bem como seus respectivos nomes “fantasia”, área temática e abrangência. Consecutivamente, será apresentado um mapa do município de Franca (Figura 4.8), contendo a distribuição físico-territorial de todas as obras físicas implementadas durante o primeiro e segundo mandato. Por fim, no sentido de ilustração serão apresentadas fotografias das obras que também podem ser identificadas nas tabelas que contemplam as obras realizadas durante a gestão municipal.

**Tabela 4.11.A – Projetos aprovados e realizados no processo do OP entre os anos de 1997 e 2000 (1º Mandato).**

ID	OBRA OU PROJETO	ÁREAS TEMÁTICAS	REGIÃO DO OP
1	Reforma no atendimento da Saúde Mental	Saúde	Toda à população
2	Programa Médico de Família	Saúde	Toda à população
3	S.V.O – Serviço de Verificação de Óbitos	Saúde	Toda à população
4	Escola Municipal Florestan Fernandes – Vera Cruz	Educação	Norte
5	Escola Municipal Sueli Contini Marques – Jd. Tropical	Educação	Norte
6	EMEI Aparecida M. B. Souza – Jd. Aviação	Educação	Sul
7	Escola Municipal Paulo Freire – Jd. Aviação	Educação	Sul
8	CAIC II – City Petrópolis	Educação	Norte
9	CESUM – Supletivo à Distância - Champagnat	Educação	Centro
10	Escola Prof. Jerônimo Francisco Costa - Zelinda	Educação	Oeste
11	Emei Auriema Lacerda Garcia – Recanto Elimar	Educação	Sul
12	Escola Leila Brigagão Couto – Jd. Paineiras	Educação	Norte
13	Emei Antônio Reginald Bove - Alvorada	Educação	Sul
14	Ampliação da Escola Prof. Antônio Manoel de Paula – Aeroporto II	Educação	Sul
15	Ampliação Escola César Augusto – 04 salas	Educação	Leste
16	Reforma Poli Esportivo – Construção de Poço Artesiano	Esporte e Lazer	Cidade
17	Bolsa Educação 180 famílias	Cidadania	Norte
18	Pavimentação e Drenagem do Recanto Elimar	Desenvolvimento Urbano	Sul
19	Pavimentação e drenagem do Santa. Bárbara	Desenvolvimento Urbano	Sul
20	Pavimentação e drenagem do Jd. Flórida	Desenvolvimento Urbano	Sul
21	Córregos (Manutenção de pequenos trechos)	Desenvolvimento Urbano	Cidade
22	Aquisição de área para habitação popular	Desenvolvimento Urbano	Cidade
23	Elevatório de esgoto no Pq. Universitário	Desenvolvimento Urbano	Sul
24	Melhorar a iluminação pública	Desenvolvimento Urbano	Cidade
25	Asfalto da cabeceira pista do campo de aviação – Avenida B	Desenvolvimento Urbano	Sul
26	30 casas em regime de mutirão Santa Bárbara	Desenvolvimento Urbano	Sul
27	Colocação de lixeiras (containers) e caixas para coleta seletiva	Desenvolvimento Urbano	Centro
28	Investir na diversificação da indústria com política de incentivos à micro e pequena empresa	Desenvolvimento Econômico	Cidade
29	Hortas Comunitárias	Desenvolvimento Econômico	Cidade
30	Feira do Produtor	Desenvolvimento Econômico	Toda à população
31	Banco do Povo	Desenvolvimento Econômico	Toda à população
32	Incubadora de Empresas	Desenvolvimento Econômico	Cidade
33	Mercado Popular	Desenvolvimento Econômico	Cidade
34	Aquisição de trator para apoio ao pequeno produtor	Desenvolvimento Econômico	Zona Rural

**Tabela 4.11.B – Projetos aprovados e não realizados no processo do OP entre os anos de 1997 e 2000 (1º Mandato).**

ID	OBRA OU PROJETO	ÁREAS TEMÁTICAS	REGIÃO DO OP
1	Reforma e instalação da UBS 24 horas Jd. Brasilândia	Saúde	Leste
2	Construção de Creche Atendendo Toda à Região Sul	Educação	Sul
3	Equipamentos Ruas Lazer	Esporte e Lazer	Cidade
4	Áreas de lazer da região 07	Esporte e Lazer	Oeste
5	Piscinão Jd. Santana	Desenvolvimento Urbano	Cidade
6	Ciclovia	Desenvolvimento Urbano	Cidade
7	Polo Sanitário	Desenvolvimento Urbano	Cidade
8	Canalização do Córrego	Desenvolvimento Urbano	Cidade
9	Contenção e urbanização voçoroca CSU	Desenvolvimento Urbano	Centro
10	Pavimentação e drenagem – Jd. Ipanema	Desenvolvimento Urbano	Norte
11	Corredores e faixas exclusivas	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
12	Programa de atenção à situação de risco	Desenvolvimento Urbano	Cidade
13	Inventário turístico para Franca e Região	Desenvolvimento Econômico	Cidade
14	Piscicultura de engorda	Desenvolvimento Econômico	Cidade
15	Incentivo à avicultura	Desenvolvimento Econômico	Cidade
16	Agroindústrias	Desenvolvimento Econômico	Cidade

**Tabela 4.11.C – Projetos aprovados no processo do OP entre os anos de 1997 e 2000 (1º Mandato) e em execução no segundo mandato.**

ID	OBRA OU PROJETO	ÁREAS TEMÁTICAS	REGIÃO DO OP
1	UBS Paulistano	Saúde	Leste
2	Reforma do Pronto Socorro Infantil e Adulto - Refor-sus	Saúde	Toda à população
3	Implantação do Centro de Diagnóstico e Tratamento	Saúde	Toda à população
4	Equipar os Prontos Socorros	Saúde	Toda à população
5	<b>Escola de 1º Grau no Jd. Noêmia</b>	Educação	Sul
6	Centro Cultural na Estação – revitalização do prédio	Educação	Cidade
7	Construção quadra esportes – Jd. Planalto	Esportes	Centro
8	<b>Adaptação da rede de transporte para usuário com deficiência</b>	Desenvolvimento Urbano	Cidade
9	<b>Sinalização na travessia de pedestres/lombada eletrônica na Av. Dr. Miguel Sábio de Mello</b>	Desenvolvimento Urbano	Sul
10	<b>Reforma de terminais e acessos</b>	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
11	Colocação de abrigos com bancos nos pontos de ônibus	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
12	Pavimentação do Jardim Tropical II	Desenvolvimento Urbano	Norte
13	Pavimentação Jardim Luiza	Desenvolvimento Urbano	Norte
14	Pavimentação do Bairro Moreira Junior	Desenvolvimento Urbano	Norte
15	Pavimentação do Bairro Vera Cruz II	Desenvolvimento Urbano	Norte
16	Pavimentação Jardim Zelinda	Desenvolvimento Urbano	Oeste
17	Monitoramento do aterro sanitário	Desenvolvimento Urbano	Cidade
18	Habitação (mutirão) Santo Antônio	Desenvolvimento Urbano	Leste

**Tabela 4.12.A – Projetos aprovados e realizados no processo do OP entre os anos de 2001 e 2002 (2º Mandato).**

ID	OBRA OU PROJETO	ÁREAS TEMÁTICAS	REGIÃO DO OP
1	Ampliação da Escola Florestan Fernandes, Jardim Vera Cruz – Ensino Fundamental	Educação	Norte
2	Ampliação da Escola Prof. Antônio Manoel de Paula, Jardim Aeroporto II – Ensino Fundamental	Educação	Sul
3	Ampliação Escola Prof. Auriema Lacerda – Jd. Alvorada	Educação	Sul
4	Construção de Escola no Jardim Tropical I - Ensino Fundamental	Educação	Norte
5	Construção Escola Prof. Sueli A. Berti Facury - Jardim Noêmia	Educação	Sul
6	Construção Escola Jardim Éden - Ensino Fundamental	Educação	Leste
7	Construção de Escola no Residencial Santa Maria – Ensino Fundamental	Educação	Oeste
8	Construção de Escola no Jardim Panorama	Educação	Leste
9	Construção de Escola no Jardim Zelinda - Prof. Minoru Utuni	Educação	Oeste
10	Construção de Escola Municipal no Jd. Paineiras	Educação	Norte
11	Construção de Escola Municipal no Bairro Palestina	Educação	Leste
12	Construção de Escola Municipal no Jd. Luiza	Educação	Norte
13	Aquisição de Livros para Biblioteca	Educação	Toda à população
14	Construção de EMEI Jd. Luiza	Educação	Norte
15	Construção e Reforma Creche Santa Bárbara	Educação	Sul
16	Centro Cultural Estação	Cultura	Centro
17	Ampliação das Oficinas de Arte	Cultura	Cidade
18	Reforma do Teatro Municipal	Cultura	Centro
19	Cobertura e Reforma da Quadra da Escola Municipal Sérgio Leça – Jd. Aeroporto	Esporte e Lazer	Sul
20	Construção quadra esportes – Jd. Planalto	Esporte e Lazer	Centro
21	Construção de centros esportivos – Jd. Noêmia	Esporte e Lazer	Sul
22	Construção de centros esportivos – Jd. Petraglia	Esporte e Lazer	Centro
23	Construção de centros esportivos – Jd. Paulistano	Esporte e Lazer	Leste
24	Construção de centros esportivos – Pq. Continental	Esporte e Lazer	Oeste
25	Construção de centros esportivos – Leporace (Pista de Skate)	Esporte e Lazer	Norte
26	Pavimentação do Jardim Tropical II	Desenvolvimento Urbano	Norte
27	Pavimentação Jardim Luiza	Desenvolvimento Urbano	Norte
28	Pavimentação do Bairro Moreira Junior	Desenvolvimento Urbano	Norte
29	Pavimentação do Bairro Vera Cruz II	Desenvolvimento Urbano	Norte
30	Pavimentação do Parque Universitário	Desenvolvimento Urbano	Sul
31	Pavimentação do Jardim Aviação	Desenvolvimento Urbano	Sul
32	Pavimentação do Jardim São Tomás	Desenvolvimento Urbano	Norte
33	Pavimentação Jardim Zelinda	Desenvolvimento Urbano	Oeste
34	Adaptação da rede de transporte para usuário com deficiência	Desenvolvimento Urbano	Cidade
35	Sinalização na travessia de pedestres/lombada eletrônica na Av. Dr. Miguel Sábio de Mello	Desenvolvimento Urbano	Sul
36	Reforma de terminais e acessos	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
37	Colocação de abrigos com bancos nos pontos de ônibus	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
38	Monitoramento do aterro sanitário	Desenvolvimento Urbano	Cidade

**Tabela 4.12.A (Continuação) – Projetos aprovados e realizados no processo do OP entre os anos de 2001 e 2002 (2º Mandato).**

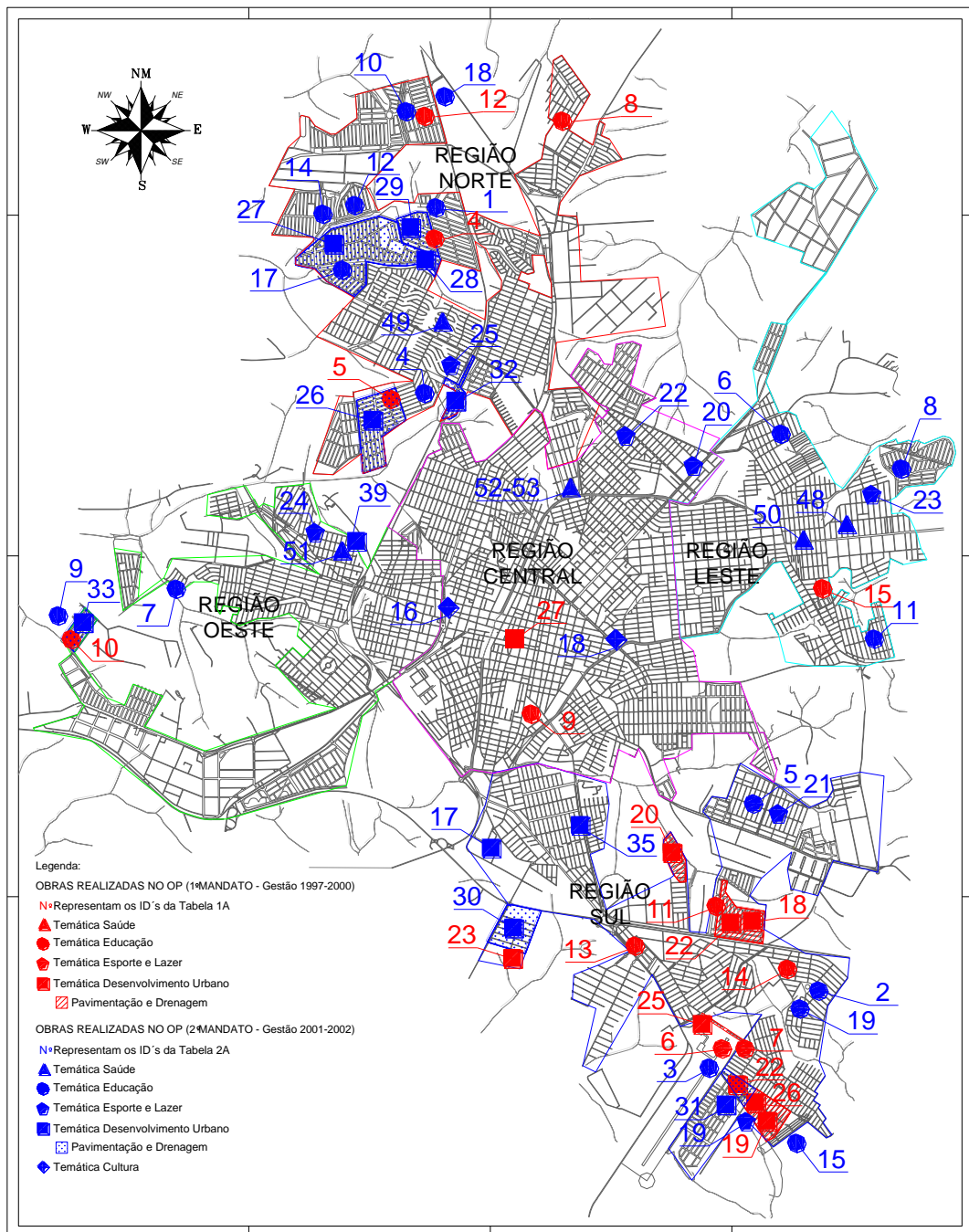
39	Habitação (mutirão) Santo Antônio	Desenvolvimento Urbano	Leste
40	Limpeza Pública (Recuperação de praças, máquinas e equipamentos)	Desenvolvimento Urbano	Cidade
41	Aquisição de Equipamentos (Informática, Oficina, Móveis, Materiais diversos, Centro de treinamento)	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
42	Reforma de Próprios Municipais (Paço Municipal, Oficina e Almoxarifado)	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
43	Iluminação Pública	Desenvolvimento Urbano	Cidade
44	Reestruturação da área de Segurança (Alarmes para os Próprios Públicos)	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
45	Ampliação da verba destinada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES para atendimento de programas sociais (Casa do Aconchego; Família de Apoio; Educarte; Educação de Rua; outros)	Desenvolvimento Urbano	Cidade
46	Subvenção para Associações Rurais que já foram declaradas de utilidade pública	Desenvolvimento Econômico	Zona Rural
47	Renda Mínima	Desenvolvimento Econômico	Toda à população
48	Construção da UBS Jardim Paulistano	Saúde	Leste
49	Reforma e adequação dos Prédios das UBS – Leporace	Saúde	Norte
50	Reforma e adequação dos Prédios das UBS – Brasilândia	Saúde	Leste
51	Reforma e adequação dos Prédios das UBS – São Sebastião	Saúde	Oeste
52	Reforma do Pronto Socorro Infantil e Adulto - Reforsus	Saúde	Toda à população
53	Implantação do Centro de Diagnóstico e Tratamento	Saúde	Toda à população
54	Aquisição de equipamentos para Saúde - Equipar os Prontos Socorros	Saúde	Toda à população

**Tabela 4.12.B – Projetos aprovados e não realizados no processo do OP entre os anos de 2001 e 2002 (2º Mandato).**

ID	OBRA OU PROJETO	ÁREAS TEMÁTICAS	REGIÃO DO OP
1	Programa de Saúde da Família – não realizado	Saúde	Toda à população
2	Criação de Abrigamento para Adolescentes (Homens e Mulheres)	Cidadania	Toda à população
3	Construção e Reforma da Creche Jd. Scarabucci	Educação	Centro
4	Oficina Escola Profissionalizante para a Região do Jd. Aeroporto	Educação	Sul
5	Construção e Reforma Creche Jd. Portinari	Educação	Norte
6	Reforma Creche Jd. Aeroporto II	Educação	Sul
7	Aquisição de área para novo Aterro Sanitário	Desenvolvimento Urbano	Cidade
8	Aquisição de Veículos (05 veículos leves; 02 veículos viagem; 04 motos)	Desenvolvimento Urbano	Toda à população
9	Construção e Manutenção de Mata Burros e Pontes das Estradas Municipais	Desenvolvimento Urbano	Zona Rural
10	Pavimentação do Jardim Ipanema	Desenvolvimento Urbano	Norte
11	PROVE – Agroindústrias	Desenvolvimento Econômico	Toda à população

**Tabela 4.12.C – Projetos aprovados no processo do OP entre os anos de 2001 e 2002 (2º Mandato) e em execução no segundo mandato.**

ID	OBRA OU PROJETO	ÁREAS TEMÁTICAS	REGIÃO DO OP
1	Pavimentação do Jardim Paineiras	Desenvolvimento Urbano	Norte
2	Construção e Reforma Creche Jd. Angela Rosa	Educação	Centro
3	Construção e Reforma Creche Jd. Paineiras	Educação	Norte



**Figura 4.8 – Distribuição físico-territorial das obras ou projetos pela divisão regional do OP referentes ao 1º e 2º mandatos no município de Franca-SP.**



**Fotografia 4.2 – Centro Esportivo do Jardim Noêmia. (ID=21 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.3 – Pavimentação do Jardim Aviação. (ID=31 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.4 – Pavimentação do Jardim Luiza. (ID=27 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.5 – Construção de centros esportivos – Jd. Petraglia. (ID=22 – Tabela 4.12.A)**





**Fotografia 4.6 – Renda Mínima. (ID=47 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.7 – Inauguração da Escola Municipal do Jd. Palestina. (ID=11 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.8 – Inauguração da Escola Municipal do Prof. Sueli Contini Marques. (ID=5 – Tabela 4.11.A)**



**Fotografia 4.9 – Centro Esportivo do Leporace – Pista de Skate. (ID=25 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.10 – Pavimentação dos Bairros Moreira Jr., Jd. Luiza e Jd. Vera Cruz II. (ID´s=27, 28 e 29 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.11 – Escola Fundamental do Jd. Do Éden. (ID=6 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.12 – Ampliação da Escola Prof. Antônio Manoel de Paula no Jardim Aeroporto II e construção de Escola Municipal no Residencial Santa Maria. (ID´s= 2 e 6 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.13 – Conclusão da primeira fase do Centro Cultural da Estação.  
(ID=16 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.14 – Construção e ampliação da Escola Municipal do Recanto Elimar.  
(ID=11 – Tabela 4.11.A)**



**Fotografia 4.15 – Início e término da Escola Infantil do Jd. Noêmia. (ID=5 – Tabela 4.12.A)**



**Fotografia 4.16 – Ampliação da Escola do Jd. Tropical. (ID=5 – Tabela 4.11.A)**

#### **4.4.3.4 Mudanças Percebidas pelos Técnicos da Administração Municipal de Franca em Relação à Elaboração e o Monitoramento do OP e dos Projetos do Governo Referentes aos 1º e 2º Mandatos**

Os depoimentos obtidos com os técnicos da administração municipal de Franca colocaram suas percepções em relação à elaboração e o monitoramento dos projetos referente ao primeiro e segundo mandato.

A implementação do orçamento participativo, no primeiro mandato, traz uma nova forma de trabalho para a elaboração dos projetos, pois os técnicos estavam acostumados a trabalhar com a concepção tradicional. Primeiro, que a equipe do departamento de planejamento passa a ter as Secretarias vistas como clientes do processo. Estas, por sua vez, passam a participar da elaboração dos projetos, por meio da discussão conjunta com os técnicos sobre as necessidades de avaliação de projetos executados anteriormente, atentando para os principais problemas, como a necessidade de ampliação de uma escola municipal devido ao crescimento desordenado do bairro, etc.

Além disso, os técnicos passam a produzir os demais projetos complementares (Hidráulico, Elétrico, Estrutural) dando maior suporte para a tomada de preços, que antes ficava restrita apenas ao projeto básico arquitetônico, pois estes projetos complementares eram anteriormente elaborados pelas empreiteiras que ganhavam a licitação. Com isso a previsão de custo do projeto ficava imprecisa e colaborava com o aumento de aditivos de obras, pós-processo licitatório, isto é, durante a execução das obras. Vale ressaltar que os técnicos também ficavam responsáveis pela elaboração de outros projetos do governo que, normalmente, não estavam previstos para elaboração, assim, passavam a concorrer com os projetos do OP que habitualmente tinham um prazo muito curto para sua elaboração, devido ao processo de decisão adotado no primeiro mandato.

Apesar do esforço e do aumento do número de técnicos, não há um cumprimento das demandas devido ao grande número de projetos oriundos do OP e do governo, sendo a principal queixa a deficiência na organização do trabalho, consumindo tempo e prejudicando a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos resultados esperados dos projetos.

No segundo mandato, o padrão de trabalho e o ritmo são o mesmo, porém o ganho de experiências, adquirido pelos técnicos, em conjunto com as mudanças ocorridas no processo de tomada de decisão e a implementação do planejamento estratégico como ferramenta de gestão provocam mudanças na organização do trabalho, tendo impacto positivo no tempo.

A organização do trabalho se dá a partir do momento em que os técnicos passam a trabalhar com listas de prioridades. Isto proporcionou, ainda, a oportunidade dos técnicos estarem revendo e avaliando os projetos e seus orçamentos para melhoria de futuros projetos, atualizando modificações ocorridas durante a execução do projeto. O conjunto

destas melhorias contribuiu para a redução dos aditivos de obras, logo a previsão de investimentos para as demandas do OP ficou mais próxima da realidade, permitindo um maior cumprimento das reivindicações da população.

Os técnicos destacam que o uso do planejamento estratégico foi indispensável para o aumento do cumprimento das decisões, tanto na questão de elaboração, como no detalhamento dos projetos (definição de objetivos, metas, resultados esperados, responsáveis, prazos, orçamentos etc.), quanto na mudança comportamental dos técnicos, já que as ferramentas de planejamento estratégico enfatizam o cumprimento dos prazos e a importância dos responsáveis pelo encadeamento das ações, já que o andamento do processo necessita do compromisso de todos os envolvidos.

#### **4.4.3.5 Mudanças Percebidas pelos Conselheiros do OP em Relação aos 1º e 2º Mandatos**

Os depoimentos dos Conselheiros do OP dizem respeito às suas percepções quanto às mudanças ocorridas no processo do OP referentes ao primeiro e segundo mandato.

O ano de implementação do OP (1997), referente ao primeiro mandato, é marcado pela baixa participação da população, apesar da divulgação extensiva por diversos meios de comunicação, devido à falta de compreensão dos munícipes sobre a nova forma de participação popular na gestão pública.

Nos anos seguintes à sua implementação, a população do município de Franca vai adquirindo conhecimento sobre a sua importância e passa a participar gradativamente. No entanto, o OP tem um avanço na participação popular no último ano do primeiro mandato. Este ano é caracterizado por um aumento do cumprimento das demandas do OP, conseqüentemente, o processo começa a ganhar a credibilidade dos cidadãos.

No segundo mandato a participação popular se mostra mais evidente e sensível aos conselheiros. Dentre as razões citadas para a ocorrência do aumento da participação, se destacam: a maior seriedade do governo nas decisões; o aumento de consciência da população sobre o poder de tomada de decisão, que lhes é concedido sobre os investimentos que serão realizados no município; a mudança da conduta individualista, para a conduta coletiva que a população adquire, isto é, os assuntos de interesse comum e coletivo aos cidadãos têm prioridade na discussão.

Em relação às mudanças entre o primeiro e o segundo mandato os depoimentos enfatizam a questão das demandas do OP, que foram definidas no ano anterior e não foram cumpridas, logo, estas não são repassadas, como antes, para o ano seguinte, mas voltam para a discussão no Congresso da Cidade, com as novas prioridades para reavaliação da população. Outra mudança percebida pelos conselheiros faz referência ao cumprimento das decisões, que no segundo mandato estão mais ágeis, atendendo de forma mais eficiente às prioridades definidas pela população, ampliando a credibilidade do processo.

Quanto a questões mais gerais, os depoimentos mostram que há uma diminuição do clientelismo, uma vez que a procura por favores, normalmente, voltada aos vereadores se atenua devido à conscientização da população e que os recursos destinados a investimentos necessitam obrigatoriamente passar pelo OP. Outro aspecto, evidenciado nos depoimentos, se refere ao aumento do conhecimento da população sobre as dificuldades de custeio, arrecadação, etc., que a administração local enfrenta.

### **Considerações Finais**

Ao fim do trabalho aqui proposto fica evidente que a pesquisa apresenta, de alguma forma, certas lacunas. Porém, é preciso confirmar o esforço do pesquisador no sentido de trazer o rigor científico ao apresentar os resultados obtidos nesse capítulo 4. Tal esforço se deu à medida que a pesquisa procurou consultar diversas fontes de evidência que estavam relacionadas ao objeto empírico para constatar as hipóteses levantadas durante o início da pesquisa.

Não obstante, o alto grau de dificuldade em estudar os diversos fenômenos aqui propostos se dá a partir do complexo contexto em que a Administração Municipal de Franca está inserida. Para amenizar tal dificuldade, procurou-se no capítulo 1 apresentar o debate sobre as mudanças que a administração pública, em nível internacional e nacional, sofreu e vem sofrendo com o intuito de contextualizar e situar o objeto empírico dessa pesquisa. E a partir do capítulo 2, situar realmente o objeto, dentro das perspectivas de mudanças sobre o aspecto do planejamento da gestão. Esclarecendo aqui, após a ampla revisão da literatura, que o debate acerca da administração pública está aberto e ainda é incipiente para conclusões definitivas, tanto que, como observamos, durante as entrevistas com os dirigentes, as principais dificuldades não se dão apenas



em relação aos métodos, ferramentas ou estruturas de gestão, mas, principalmente, pela conduta individualista presente nas pessoas.

Uma outra forma, que o pesquisador procurou para se manter dentro do rigor científico, foi o de se deter sobre a orientação da questão de pesquisa: “Quais as mudanças no processo de decisão do orçamento participativo com a implementação do planejamento estratégico na administração municipal de Franca?”, que foi complementada com abordagem de outras duas categorias de análise (estrutura administrativa e conteúdo material das demandas do OP) com o intuito de reduzir certas lacunas deixadas em função da complexidade da análise, já mencionada aqui. Assim, espero ter contribuído para que trabalhos futuros disponham de um arcabouço teórico e metodológico que auxilie na obtenção de melhores resultados a que esse trabalho chegou. A partir dessas considerações iniciais, vamos nos deter sobre as considerações referentes à análise empírica da pesquisa.

Em primeiro lugar, gostaria de esclarecer que em função do pesquisador não ter acompanhado o processo do OP, como observador participante ou direto, isso não impossibilitou um maior aprofundamento sobre o processo. Ainda que, o autor desta pesquisa, entenda que a tentativa de apresentar algumas características do processo tenham sido suficientes para atender os objetivos gerais da pesquisa. Tais informações sobre o processo do OP foram obtidas por meio de documentos ou registros fornecidos pela prefeitura e por meio de trabalhos reflexivos que geraram artigos científicos e que contaram com a participação do orientador desta pesquisa e com a participação do Coordenador de Planejamento Estratégico da Administração Municipal de Franca.

Em relação ao processo de implementação do planejamento estratégico na administração municipal, acredita-se que esse foi melhor abordado em função do pesquisador ter participado, praticamente, de todas as etapas que ocorreram a partir de 2001, ou seja, no segundo mandato. As informações sobre o planejamento da gestão no primeiro mandato foram obtidas por meio de entrevistas com os dirigentes e técnicos da prefeitura. A descrição detalhada das diversas atividades do processo de implementação do planejamento estratégico no segundo mandato teve o intuito de tentar demonstrar como o processo se dá na realidade e de complementar a análise proposta. Embora, o autor reconheça, que não há dados científicos para constatar a utilização dos diversos concei-

tos, instrumentos e ferramentas, apresentadas durante os encontros, fora do âmbito dessas oficinas. Ficando aqui, uma sugestão para análise futura.

Ainda, em relação ao processo de planejamento estratégico, cabe aqui outras duas observações referentes a ele.

A primeira está associada à revisão da literatura. Segundo os autores que vem estudando o planejamento estratégico público, com bases no PES, esses têm atribuído a esse processo a expressão “participativo”. Ou seja, muitos autores têm intitulado o método de Planejamento Estratégico Público e Participativo. A partir dos resultados dessa pesquisa, foi possível observar que realmente o processo de planejamento estratégico, da Prefeitura Municipal de Franca, contou com uma ampla participação de pessoas principalmente internas a administração. Porém, por meio das entrevistas com os dirigentes municipais ficou constatado que uma das principais dificuldades do processo está em levar o planejamento estratégico para os demais escalões e funcionários da administração pública, pois esse tem ficado restrito ao 1º e 2º escalões.

A outra observação, diz respeito à abordagem metodológica do planejamento estratégico. Gostaríamos de esclarecer que apesar do método de planejamento estratégico estar fundamentado nas concepções, conceitos, instrumentos e ferramentas do método PES, há uma simplificação significativa sobre o método de Matus. Essa simplificação se dá por diversos motivos, embora não cabe aqui colocá-los, fica registrada a observação no sentido de orientar uma análise futura que também serve para a observação do parágrafo anterior.

Sobre a categoria que analisa as mudanças na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Franca, se observa pelos resultados da pesquisa, que essa sofreu diversos revezes entre os dois mandatos. Em relação, especificamente, a reforma administrativa realizada no início do segundo, sobre as perspectivas do planejamento para a gestão, se observou que mesmo assim a estrutura não conseguiu se consolidar completamente, sofrendo algumas modificações, como o aumento do número de secretarias. Porém, fica evidente por meio das entrevistas com os dirigentes que o planejamento estratégico se consolidou na gestão municipal e que teve como um dos principais avanços referente à estrutura administrativa a criação da Coordenadoria de Planejamento Estratégico que passou a dar subsídios tanto na elaboração quanto nas decisões e implementações dos projetos do governo e, principalmente, do orçamento participativo.

Em relação ao processo decisório se evidenciou que a constituição do Comitê Gestor como principal fórum de decisão da gestão municipal dificultou a tomada de decisão isolada entre Prefeito e Secretário, que se tornou uma prática durante o primeiro mandato e que proporcionou decisões atravessadas que prejudicaram o andamento da administração. Além do Comitê Gestor, cabe reiterar, que os subsídios fornecidos a esse fórum pela Coordenadoria de Planejamento Estratégico foi fundamental para que o governo potencializasse suas ações e cumprisse os prazos e metas, tornando esse conjunto, formado pelo Comitê Gestor e, principalmente, pela Coordenadoria de Planejamento Estratégico, indispensável para o planejamento do fluxo de recursos financeiros, até mesmo em função da citada escassez de recursos.

Quanto à análise do conteúdo material, primeiramente gostaria de abordar algumas considerações acerca do processo do OP em Franca, para depois discutirmos as questões da pesquisa em si.

Através da análise e da sistematização das demandas do OP se observou que as demandas do processo do OP têm se debruçado principalmente sobre as áreas de educação e desenvolvimento urbano, embora abranja outras áreas de interesse social como saúde e cultura. No entanto, tais demandas têm procurado suprir as insuficiências do número de escolas públicas e da carência de infra-estrutura nos bairros da cidade. Outra questão abordada nas entrevistas com os dirigentes municipais e que também aparece na literatura sobre o OP, diz respeito ao debate das plenárias do processo se deter apenas sobre as questões de investimento e não tratar de pontos sobre a discussão do custeio.

Quanto às mudanças percebidas na elaboração e monitoramento dos projetos, temos as entrevistas com os técnicos que destacam que a implementação do planejamento estratégico foi fundamental para melhorar a organização dos trabalhos e proporcionar um maior cumprimento das demandas do OP. Além disso, cabe destacar que o planilhamento e a separação dos projetos por tipo na carta de investimentos foi primordial para o aumento do cumprimento dos prazos estabelecidos durante o processo.

Em relação ao aumento no cumprimento das demandas do OP, acreditamos que tanto quantitativamente, análise dos números das demandas cumpridas entre os dois mandatos da gestão, quanto qualitativamente ficou demonstrado pela pesquisa as diversas ações e iniciativas tomadas com a implementação do planejamento estratégico pela administração municipal para efetivar as decisões oriundas do processo do OP.

Por fim, gostaria de deixar uma última sugestão para um trabalho futuro que não foi realizado nessa pesquisa em função das limitações de tempo e que diz respeito à análise da distribuição físico-territorial dos projetos e obras do OP para verificar se o atendimento dessas tem privilegiado as camadas menos favorecidas do município. Dentro dos limites dessa pesquisa, se procurou por meio de um mapa e da análise da distribuição das obras do OP, mostrar como essas obras foram localizadas no município, comprando os dois mandatos. No entanto, faltou uma complementação para dar sustentação a uma análise que demonstrasse se as camadas sociais que estão sendo atendidas são as menos favorecidas. Uma sugestão seria o de usar dados secundários (censo IBGE) para traduzir o perfil social e econômico da população de Franca e realizar o cruzamento destes dados com a localização das obras ou projetos divididos pelas regiões do OP.

Bem, ao final das considerações acerca dos resultados apresentados nos parece que o propósito dessa pesquisa, apesar de suas limitações, tenha sido alcançado, ou seja, entendemos que conseguimos demonstrar que a maior parte das mudanças que ocorreram em relação ao processo decisório dos dois mandatos tem uma relação, ao menos, muito íntima com as mudanças decorridas em função do processo de implementação do planejamento estratégico na Administração Municipal de Franca.

Para concluir, se observou através desta pesquisa, que a experiência de Franca com o orçamento participativo e o planejamento estratégico, embora localizada e embrionária, tem indicado as potencialidades como também os limites de tais instrumentos e ferramentas. Embora esses processos ainda sejam incipientes e estejam distantes de um modelo acabado – caso isso seja possível – tais experiências vêm apontando o desenvolvimento de novos caminhos entre a relação do poder público e da sociedade.

### Referências bibliográficas:

- ABRUCIO, F. L. – O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos n.º 10 /Escola Nacional de Administração Pública – Brasília: ENAP, 1997.
- ARAGÃO, C. V., Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um ensaio. Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública - v.1, n.1 (1937) - Ano 48, n.3 (Set-Dez/1997). Brasília: ENAP, 1937.
- ARANTES, Otília B. F., Uma Estratégia Fatal - A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos, Rio de Janeiro-RJ, ed. Vozes, 2000.
- ARAÚJO FILHO, A. C. – Democracia e Participação: uma metodologia necessária. In VII Congresso Latino de Administracion para el Desarrollo (CLAD) realizado em Lisboa, Outubro de 2002.
- AVRITZER, L. – O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte *in* Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil / Evelina Dagnino (organizadora). – São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BEHN, R. D. – O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da *Accountability* Democrática. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.4 (Out-Dez/1998). Brasília: ENAP, 1937.
- BITTAR, J. e COELHO, F. D., Gestão Democrática, Inversão de Prioridades e os Caminhos da Administração Pública Municipal. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise / Luiz César de Queiroz Ribeiro, Orlando A. Santos Junior (Org.) – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C. – Uma Reforma Gerencial da Administração Pública do Brasil. Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública - v.1, n.1 (1937) - Ano 49, n.1 (Jan-Mar/1998). Brasília: ENAP, 1937.
- BRONLEY, R. & BUSTELO, E. S. – Política X Técnica no planejamento. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1982.
- BROSE, M., O Método ZOPP para Planejamento e Gestão de Projetos Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos / Markus Brose (Org.) – Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. – 312 p.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FELGUERAS, Debora *Orçamento Participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. S.Paulo, Polis, 2000.

- COLETTE, M. M., Moderação. Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos / Markus Brose (Org.) – Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. – 312 p.
- CORDIOLI, S., Enfoque Participativo no Trabalho com Grupos. Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos / Markus Brose (Org.) – Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. – 312 p.
- DANIEL, Celso. Governo Local e Reforma Urbana num quadro de crise estrutural. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise / Luiz César de Queiroz Ribeiro, Orlando A. Santos Junior (Org.) – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- DE TONI, Jackson. Do orçamento participativo ao planejamento estratégico – as possibilidades da gestão democrática do Estado. In VI Congresso Internacional del Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo (CLAD) realizada em Buenos Aires, Novembro de 2001.
- FALCOSKI, A. N., Estatuto da Cidade e do Urbanismo: espaço e progresso social. Estatuto da Cidade: política Urbana e Cidadania / Organização de Roberto Braga e Pompeu F. de Carvalho, Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal - DEPLAN – UNESP – IGCE, 2000.
- FALEIROS, V. P., Que é o PED? Planejamento Estratégico Democrático. Brasília: Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos – IDR/SEA/GDF, 1998.
- FERNANDES, A. C., Da Reestruturação Corporativa à Competição entre Cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. In *Espaço e Debates*, Nº 41, pp. 26-45, 2001.
- FERNANDES, C. C. C., A Reforma Administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor – 1995-2002. In VII Congresso Latino de Administracion para el Desarrollo (CLAD) realizado em Lisboa, Outubro de 2002.
- FERREIRA, M., IOSHIAQUI, S., SYPRYANI, U. L., Mudanças nos Processos de Decisão do Orçamento Participativo com a Implementação do Planejamento Estratégico: Experiência da Administração Municipal de Franca-SP/Brasil (1997-2002), IV Colóquio Sobre Transformaciones Territotiales, Montevidéu-Uruguai, 2002.
- FREY, Klaus, Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. Reformas. Lua Nova – Revista de Cultura e Política nº 37, 1996.
- FREY, Klaus, *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*, in Planejamento e Políticas Públicas v.1-n.1, Brasília-DF, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, junho 2000, p.211-259.
- FORTES, A., O Planejamento Estratégico Situacional e Participativo. Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos / Markus Brose (Org.) – Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. – 312 p.

- FORTES, A.; GOMES, A. Planejamento Estratégico Situacional. Cadernos de Conceitos. Oficina de Planejamento Estratégico – FESP, Rio de Janeiro, 28 e 29/Julho/1999.
- GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. Porto Alegre. Currículo sem Fronteiras, v. 1, n. 1, pp-81-95, Jan/Jun 2001.
- GÜELL, José Miguel Fernández, *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1997.
- HARVEY, David, A Condição Pós-Moderna – Cap. 10: Teorizando a Transição, 163-176, São Paulo, Ed. Loyola, 1989.
- HUERTAS, F. *Entrevista com Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- JUNCKES, I. J., 13 Anos de MAPP do B. Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos / Markus Brose (Org.) – Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. – 312 p.
- LIMA JR., O. B., As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública - v.1, n.1 (1937) - Ano 49, n.2 (Abr-Jun/1998). Brasília: ENAP, 1937.
- LOPES, Rodrigo P. P., *A Cidades Intencional – O Planejamento Estratégico de Cidades*, Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MARICATO, Ermínia, As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos, Rio de Janeiro-RJ, ed. Vozes, 2000.
- MARICATO, Ermínia, *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, Rio de Janeiro-RJ, ed. Vozes, 2001.
- MARINI, C., Gestão Pública: o debate contemporâneo / Fundação Luís Eduardo Guimarães – Salvador: Cadernos FLEM n. 7, 2003
- MARTINS, L., Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Cadernos n ° 8 /Escola Nacional de Administração Pública – Brasília: ENAP, 1997.
- MATUS, C. *Estratégias Políticas*. São Paulo, FUNDAP, 1996.
- MATUS, C. Adeus, Senhor Presidente: Governantes e Governados. São Paulo: FUNDAP, 1997.

- MINDLIN, B., Planejamento no Brasil. Editora Perspectiva S.A. – Debates Economia, São Paulo, 2001.
- MOURA, G. L., Planejamento Estratégico e Planejamento Participativo na Gestão Municipal: o caso do município de Porto Alegre – gestão 1989-93 – Revista de Administração Pública / FGV. Rio de Janeiro, Julho/Agosto de 1997.
- PIMENTA, C. C. – A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro no Contexto das Grandes Tendências Mundiais – Revista de Administração Pública / FGV. Rio de Janeiro, Setembro/Outubro de 1998.
- PINHO, A., Evolução do Estado Moderno. Gestão Pública: desafios e perspectivas / Fundação Luís Eduardo Guimarães – Salvador: Cadernos FLEM n. 1, 2001.
- PIRES, V., Participação da Sociedade nos Processos Orçamentários: a experiência brasileira recente. Brasília : Editora da UnB, 2000. 65 p.
- PONT, Raul, *Porto Alegre: uma cidade que conquista a terceira gestão do PT no governo municipal*, Porto Alegre-RS, ed. Artes e Ofícios, 2000.
- PONTUAL, P. e SILVA, Participação Popular nos Governos Petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. Fundação Perseu Abramo, Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1999.
- PROENÇA JR., D; DINIZ, E. e RAZA, S. G., Guia de Estudos de Estratégia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- OLIVEIRA, Djalma P. R. – *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo, Ed. Atlas, 1994.
- RIBEIRO, Matilde, *Orçamento Participativo: panorama geral e referenciais sobre gênero e raça*, in Proposta, n.º. 84/85. Rio de Janeiro, FASE, mar/ago 2000, p. 70-81.
- RIBEIRO, L. C. Q., Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise / Luiz César de Queiroz Ribeiro, Orlando A. Santos Junior (Org.) – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- RIVIERA, F. J. U. Planejamento Estratégico Situacional ou Controle da Qualidade Total em Saúde? Um contraponto teórico-metodológico. Cadernos FUNDAP: Qualidade em Saúde, n.º 19 (Janeiro/Abril/1996), São Paulo:FUNDAP, 1996.
- ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; NÓBREGA, U. K.; SUTTI, W. e GOUVÊA, D. C., Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.



- SANTOS JR., O. A. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*, Rio de Janeiro, FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.
- SILVA, C. A., Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o fórum Nacional de Reforma Urbana *in* Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil / Evelina Dagnino (organizadora). – São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- SOUZA, Celina. Relações Intergovernamentais e a Reforma Pública Local. *In* Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e Obstáculos. Recife, Agosto de 1998.
- SOUZA, Celina. A Nova Gestão Pública. Gestão Pública: desafios e perspectivas / Fundação Luís Eduardo Guimarães – Salvador: Cadernos FLEM n. 1, 2001a.
- SOUZA, Celina. – Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions, in *Environment & Urbanization*, 13(2), pp. 159-184, 2001b.
- TANCREDI F. B. et al. – Planejamento em Saúde; Vol. 2 – São Paulo – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.
- TEIXEIRA, E., O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã / Elenaldo Teixeira – São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2001.
- VAINER, Carlos B., Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano - A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos, Rio de Janeiro-RJ, ed. Vozes, 2000.
- VERGARA, S. C., Características do Mundo Contemporâneo e as Repercussões na Gestão Municipal. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva / Organizadoras Sylvia Constant Vergara e Vera Lúcia A. Corrêa – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- YIN, Robert K. – Estudos de Caso: Planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi – 2 ed. - Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **Bibliografia**

- BOBBIO, N., Dicionário de Política / Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. 5ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L. C., Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política* n° 36, 1995.

- DEUTSCH, K. W., Política e Governo, trad. de Maria José da Costa Félix \matoso Miranda Mendes. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983, 2ª ed.
- HOBBSAWM, E. J., Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991 / Eric Hobsbawm: tradução Marcos Santarrita: revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo Companhia das Letras, 1995.
- LAKATOS, E. M., Fundamentos de Metodologia Científica / Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- MARCONI, M. A., Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados / Marina de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- MATUS, C. *Estratégias Políticas*. São Paulo, FUNDAP, 1996.
- MATUS, C. *El Líder sin Estado Mayor*. La Paz, Altadir, 1997.
- MATUS, C. O método PES. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- SEVERINO, A. J., Metodologia do Trabalho Científico. 20ª edição rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 1996.

# ANEXO

## Síntese da análise completa dos decretos referente à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Franca no período de 1997-2002

A síntese da análise da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Franca foi sistematizada em uma tabela composta por 4 colunas. A primeira coluna contém o campo com o número do decreto analisado em questão. A segunda coluna apresenta o(s) objetivo(s) do decreto. A terceira coluna apresenta o(s) objeto(s) alvo da mudança solicitada pelo decreto e a quarta coluna apresenta o produto gerado pelo decreto. Abaixo segue um exemplo para facilitar a interpretação da síntese.

Exemplo:

Coluna 1	Coluna 2	Coluna 3	Coluna 4
Decreto	Objetivo da Mudança	Unidade Administrativa	Órgão da Unidade Administrativa
Nº 7.363 (03/02/1997)	Trocar redação. A Direção do Cisco, vinculada a Divisão de Ensino do 1º e 2º Graus passa a se chamar Direção do CEI.	Secretaria de Educação e Cultura.	Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino do 1º e 2º Graus – Direção do CEI.

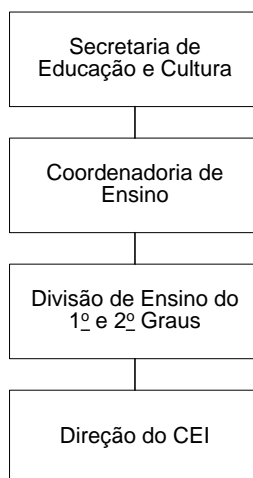
**Coluna 1:** apresenta o número do decreto e a data de promulgação do mesmo;

**Coluna 2:** apresenta o objetivo da mudança estabelecida pelo decreto;

**Coluna 3:** apresenta a unidade administrativa que sofreu a mudança devido à promulgação do decreto;

**Coluna 4:** produto da mudança do decreto nos órgãos internos as unidades administrativas, apresentado a hierarquia da estrutura de forma linear.

Conforme a tabela de exemplo acima, lê-se a coluna 3 e 4 da seguinte maneira:



**Observação:** as linhas da tabela que apresentam hachura identificam os decretos das reformas administrativas que ocorreram durante o período analisado (1997-2002).

<b>Síntese da Análise dos Decretos que tratam das mudanças da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca</b>			
<b>Decreto</b>	<b>Objetivo da Mudança</b>	<b>Unidade Administrativa</b>	<b>Órgão da Unidade Administrativa</b>
<b>Nº 7.357 (27/01/1997)</b>	<b>Reformar a estrutura administrativa</b>	<b>Todas as unidades</b>	<b>Todos os órgãos</b>
Nº 7.360 (27/01/1997)	Criar Serviço de Proteção Social vinculado a Divisão de Proteção social	Secretaria da Cidadania e Ação Social	Coordenadoria de Participação Comunitária e Ação Sócio-Assistencial – Divisão de Participação Comunitária
	Desvincular o Serviço de Administração Geral da Coordenadoria de Atendimento à Criança e ao Adolescente e vinculá-lo diretamente a Secretaria da Cidadania e Ação Social		Coordenadoria de Atendimento à Criança e ao Adolescente - Serviço de Administração Geral
Nº 7.363 (03/02/1997)	Trocar redação. A Direção do Cisco, vinculada a Divisão de Ensino do 1º e 2º Graus passa a se chamar Direção do CEI	Secretaria de Educação e Cultura	Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino do 1º e 2º Graus - Direção do CEI
Nº 7.374 (13/03/1997)	Trocar redação. O Serviço de Licitação vinculado a Coordenadoria de Materiais e Pessoal passa a se denominar Serviço de Controle e Registro de Patrimônio Mobiliário	Secretaria de Administração	Coordenadoria de Materiais e Pessoal – Serviço de Controle e Registro de Patrimônio Mobiliário
Nº 7.376 (21/03/1997)	Trocar redação. A FG de Administração da UBS do Pronto Socorro de Referência passa a se denominar FG de Administração do Ambulatório de Saúde Mental	Secretaria de Saúde	Coordenadoria Médica – Divisão Ambulatorial – FG de Administração do Ambulatório de Saúde Mental
Nº 7.392 (19/05/1997)	Extinção da FG de Área de Treinamento junto à Coordenadoria de Recursos Humanos	Secretaria de Administração	Coordenadoria de Recursos Humanos
	Criar FG de Manutenção de Sistemas junto à Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistema vinculada a Coordenadoria de Informática		Coordenadoria de Informática – Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistema – Serviço de Manutenção – FG de Manutenção de Sistemas
Nº 7.401 (05/06/1997)	Criar Divisão de Ensino Supletivo a Distância de 1º e 2º Graus para o Setor de Administração do Prédio	Secretaria de Educação e Cultura	Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino Supletivo a Distância de 1º e 2º Graus

Nº 7.406 (11/06/1997)	Extinção do Setor de Expediente de Recursos Humanos junto a Divisão de Qualidade e Comunicação vinculado a Coordenadoria de Recursos Humanos	Secretaria de Administração	Coordenadoria de Recursos Humanos – Divisão de Qualidade e Comunicação
	Criar o Serviço de Licitação vinculado a Coordenadoria de Materiais e Pessoal		Coordenadoria de Materiais e Pessoal – Serviço de Controle e Registro de Patrimônio Mobiliário – Serviço de Licitação – Setor de Pesquisa de Preços
	Criar FG de Atendimento ao PROCON junto a Divisão de PROCON vinculado a Coordenadoria de Assuntos Administrativos e Gerais	Secretaria dos Negócios Jurídicos	Coordenadoria de Assuntos Administrativos e Gerais – Divisão de PROCON – FG de Atendimento ao PROCON
Nº 7.406 (11/06/1997)	Criar Setor de Comunicação junto a Divisão de Qualidade e Comunicação vinculado a Coordenadoria de Recursos Humanos	Secretaria de Administração	Coordenadoria de Recursos Humanos – Divisão de Qualidade e Comunicação – Setor de Comunicação
	Trocar denominação e reagrupar o Serviço de Controle e Registro do Patrimônio com o Serviço de Licitação. Desse modo passa a se denominar Serviço de Licitação, Controle e Registro do Patrimônio		Coordenadoria de Materiais e Pessoal – Serviço de Licitação, Controle e Registro de Patrimônio Mobiliário
Nº 7.438 (06/10/1997)	Criar a Coordenadoria de Segurança que passa a agregar a Inspeção da Guarda Civil Municipal	Secretaria de Governo	Coordenadoria de Segurança – Inspeção da Guarda Civil Municipal – Sub-Inspeção da Guarda Civil
Nº 7.454 (03/11/1997)	Criar a Divisão de Receitas que se divide em Setor de Dívida Ativa e Setor de Controle de Processos, que agrega o Serviço de Fiscalização e Rendas e o Serviço de Tributação e Arrecadação	Secretaria de Finanças	Coordenadoria de Gestão Financeira – Divisão de Receitas – Setor de Dívida Ativa e Setor de Controle de Processos (Serviço de Fiscalização e Rendas e o Serviço de Tributação e Arrecadação)
	Extinção do Setor de Transportes do Serviço de Prédios e Equipamentos Escolares junto a Divisão de Planejamento e Controle de Rede Física vinculado a Coordenadoria de Planejamento e Administração	Secretaria de Educação e Cultura	Coordenadoria de Planejamento e Administração – Divisão de Planejamento e Controle de Rede Física – Serviço de Prédios e Equipamentos Escolares
	Criar FG de Coordenação Pedagógica da Escola Municipal de Educação Musical junto	Secretaria de Educação e Cultura	Coordenadoria de Cultura – FG de Coordenação Pedagógica da Escola Municipal

	a Coordenadoria de Cultura		de Educação Musical
	Extinção da Divisão Ambulatorial junto a Coordenadoria Médica. Suas FG foram ligadas diretamente a Coordenadoria Médica	Secretaria de Saúde	Coordenadoria Médica – FG das diversas UBS do município de Franca

<b>Decreto</b>	<b>Objetivo da Mudança</b>	<b>Unidade Administrativa</b>	<b>Órgão da Unidade Administrativa</b>
Nº 7.477 (07/01/1998)	Agregar o Serviço de Proteção Social ao Serviço de Proteção Social à Criança e ao Adolescente vinculados a Coordenadoria de Atendimento à Criança e ao Adolescente	Secretaria da Cidadania e Ação Social	Coordenadoria de Atendimento à Criança e ao Adolescente – Serviço de Proteção Social à Criança
	Desvincular o Serviço de Administração Geral da Coordenadoria de Atendimento à Criança e ao Adolescente		Serviço de Administração Geral
	Trocar denominação. A Divisão de Qualidade e Comunicação passa a se denominar de Divisão de Treinamento e Desenvolvimento Organizacional	Secretaria de Administração	Coordenadoria de Recursos Humanos – Divisão de Treinamento e Desenvolvimento Organizacional
	Extinção do Serviço de Treinamento e Desenvolvimento		Coordenadoria de Recursos Humanos
Nº 7.477 (07/01/1998)	Trocar denominação. A FG de Informação passa a se denominar de FG de Folha de Pagamento	Secretaria de Administração	Coordenadoria de Materiais e Pessoal – Divisão de Folha de pagamento – FG de Folha de Pagamento
<b>Nº 7.513 (06/04/1998)</b>	<b>Reformar a estrutura administrativa</b>	<b>Todas as unidades</b>	<b>Todos os órgãos</b>
Nº 7.533 (20/05/1998)	Criação da Coordenadoria de Projetos Especiais que passa a agregar as funções da Divisão de Projetos Especiais	Gabinete do Prefeito	Coordenadoria de Projetos Especiais
Nº 7.541 (17/06/1998)	Criar o Setor de Redação da Divisão de Comunicação, vinculada a Coordenadoria de Comunicação Social	Gabinete do Prefeito	Coordenadoria de Comunicação Social – Divisão de Comunicação – Setor de Redação
	Criar o Setor de Relações do Trabalho junto a Coordenadoria de Projetos Especiais		Coordenadoria de Projetos Especiais – Setor de Relações do Trabalho
	Extinção do Setor de Programação junto ao Serviço Administrativo	Secretaria de Serviços Municipais	Serviço Administrativo
	Extinção do Setor de Conservação de Próprios Municipais e Fiscalização dos Programas Especiais junto a Divisão de		Divisão de Paisagismo e Meio Ambiente

	Paisagismo e Meio Ambiente		
	Extinção do Setor de Formação de Mudanças e Fitossanitário da Divisão de produção e Defesa Ecológica		Divisão de Produção e Defesa Ecológica
Nº 7.547 (14/07/1998)	Criação do Setor de Atendimento do Gabinete do Prefeito junto ao Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito	Setor de Atendimento do Gabinete do Prefeito
	Criação da Divisão de Eventos e Promoções junto a Coordenadoria de Projetos Especiais		Coordenadoria de Projetos Especiais – Divisão de Eventos e Promoções
	Criação do Setor de Atendimento do PROCON junto a Divisão do PROCON	Secretaria dos Negócios Jurídicos	Coordenadoria de Assuntos Administrativos – Divisão do PROCON – Setor de Atendimento do PROCON
Nº 7.549 (10/08/1998)	Troca de denominação e vinculação. O Serviço de Treinamento e Desenvolvimento da Coordenadoria de Administração, passa a se denominar Serviço de Programação de Sistemas e fica subordinado a Coordenadoria de Informática	Secretaria de Administração	Coordenadoria de Informática – Serviço de Programação de Sistemas
Nº 7.550 (24/08/1998)	Reorganização dos órgãos. O Serviço de Administração da Região Sul ligado a Divisão Sócio-Assistencial e Administração da Região Oeste passou para a seguinte denominação Serviço de Administração da Região Centro		Divisão Sócio-Assistencial e Administração da Região Oeste – Serviço de Administração da Região Centro
	Troca de denominação e vinculação. A Coordenadoria de Atendimento à Criança e ao Adolescente e Administração da Região Leste passou para a denominação de Coordenadoria Geral e a sua Divisão de Apoio a Projetos de Geração de Renda passou para Divisão de Apoio a Projetos de Geração de Renda e Administração da Região Sul.	Secretaria da Cidadania e Ação Social	Coordenadoria Geral – Divisão de Apoio a Projetos de Geração de Renda e Administração da Região Sul



	A FG de Administração da Região Centro passou a denominar-se FG de Administração da Região Oeste e foi ligada a Coordenadoria Geral		Coordenadoria Geral – FG de Administração da Região Oeste
Nº 7.552 (31/08/1998)	O Serviço de Museu da Imagem e do Som passou a denominar-se Serviço de Museu da Imagem e do Som da Pinacoteca Municipal	Secretaria de Educação e Cultura	Coordenadoria de Cultura – Serviço de Museu da Imagem e do Som da Pinacoteca Municipal
	O Serviço de Museu Histórico Municipal passou a denominar-se Serviço de Teatro Municipal	Secretaria de Educação e Cultura	Coordenadoria de Cultura – Serviço de Teatro Municipal
	A FG de Manutenção de Sistemas vinculada a Coordenadoria de Informática (Secretaria de Administração) passou a denominar-se FG de Museu Histórico Municipal e vinculou-se a Coordenadoria de Cultura	Secretaria de Administração / Secretaria de Educação e Cultura	Secretaria de Educação e Cultura – Coordenadoria de Cultura – FG de Museu Histórico Municipal
	A FG de Atendimento ao PROCON passou a denominar-se FG de Expediente ficando subordinada à Coordenadoria de Assuntos Legislativos, do Gabinete do Prefeito	Secretaria dos Negócios Jurídicos / Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito – Coordenadoria de Assuntos Legislativos – FG de Expediente
Nº 7.554 (09/09/1998)	Adequação da denominação das Secretarias Municipais acrescentando a expressão “municipais” e em função da atuação nas ações culturais houve a vinculação da Coordenadoria de Cultura ao Gabinete do Prefeito, ficando a Secretaria de Educação relacionada somente aos assuntos educacionais do município	Todas as unidades administrativas	Gabinete do Prefeito – Coordenadoria de Cultura; Secretaria Municipal de Finanças; Secretaria Municipal de Esportes, Turismo e Lazer; Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Rurais; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Planejamento do Território e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Administração;

			Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos
Nº 7.558 (10/09/1998)	O Setor de Atendimento, junto à Divisão de Pessoal, da Coordenadoria de Administração passa a denominar-se de Setor de Desenvolvimento de Sistemas, ficando subordinado à Coordenadoria de Informática.	Secretaria Municipal de Administração	Coordenadoria de Informática – Setor de Desenvolvimento de Sistemas
	O Setor de Comunicação, junto à Divisão de Recursos Humanos da Coordenadoria de Administração, passa a denominar-se Setor de Implantação de Sistemas, ficando subordinado a Coordenadoria de Informática		Coordenadoria de Informática – Setor de Implantação de Sistemas
Nº 7.563 (01/10/1998)	A Coordenadoria Médica passa a denominar-se Coordenadoria de Planejamento, subordinada a Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria de Planejamento
Nº 7.578 (13/11/1998)	O Setor de Enfermagem, da Secretaria Municipal de Saúde, passa a denominar-se Setor de Atendimento e Freqüência, ficando subordinado à Divisão de Pessoal, junto à Secretaria Municipal de Administração	Secretaria Municipal de Saúde / Secretaria Municipal de Administração	Secretaria Municipal de Administração – Divisão de Pessoal – Setor de Atendimento e Freqüência
Nº 7.578 (16/12/1998)	Criação da Escola Municipal Professor Florestan Fernandes subordinado a Coordenadoria de Ensino	Secretaria Municipal de Educação	Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino Fundamental – Direção da Escola Municipal Professor Florestan Fernandes
Nº 7.598 (30/12/1998)	Agrupamento da Divisão Sócio-Assistencial e Administração da Região Oeste para a Coordenadoria Geral e readequação desta	Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social	Coordenadoria Geral: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Divisão Sócio-Assistencial e Administração Regional Leste;</li> <li>2. Divisão de Apoio a Projetos de Geração de Renda e Administração da Região Sul;</li> <li>3. FG de Administração da Região Norte;</li> <li>4. FG de Administração do Abrigo Provisório;</li> <li>5. Serviço de Administração da Casa do Aconchego;</li> <li>6. Serviço de Medida Sócio Educativo;</li> </ol>

			<p>7. FG de Administração da Região Oeste;</p> <p>8. Serviço Sócio Educativo;</p> <p>9. Setor de Administração do Centro de Apoio Semi-Aberto;</p> <p>10. Serviço de Administração da Região Centro</p>
--	--	--	---

<b>Decreto</b>	<b>Objetivo da Mudança</b>	<b>Unidade Administrativa</b>	<b>Órgão da Unidade Administrativa</b>
Nº 7.608 (26/01/1999)	O Serviço de Requisições de Compras Diretas e Estatísticas, junto a Divisão de Compras e Licitação, da Coordenadoria de Materiais e Patrimônios, passa a denominar-se Serviço de Administração, ficando subordinado à Secretaria Municipal de Administração	Secretaria Municipal de Administração	Serviço de Administração
Nº 7.618 (23/02/1999)	Criação da Divisão de Projetos de Geração de Renda junto à Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário, vinculado ao Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito	Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário – Divisão de Projetos de Geração de Renda
Nº 7.625 (08/03/1999)	Criação da Escola Municipal Professor Paulo Freire subordinado a Coordenadoria de Ensino	Secretaria Municipal de Educação	Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino Fundamental – Direção da Escola Municipal Professor Paulo Freire
Nº 7.631 (23/02/1999)	Criação do Setor Agente de Crédito do Banco do Povo, junto à Divisão de Projetos de Geração de Renda, da Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário, vinculada ao Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito	Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário – Divisão de Projetos de Geração de Renda – Setor Agente de Crédito do Banco do Povo

Nº 7.636 (19/04/1999)	A FG de Conciliação, junto à Divisão de Contabilidade passa a se denominar FG de Apoio a Cobrança da Dívida Ativa e vincula-se ao Setor da Dívida Ativa	Secretaria Municipal de Finanças	Coordenadoria de Finanças – Divisão de Tributação e Arrecadação – Setor da Dívida Ativa – FG de Apoio a Cobrança da Dívida Ativa
Nº 7.637 (20/04/1999)	O Setor de Atendimento passa a denominar-se Setor de Cemitérios, ficando subordinado à Coordenadoria de Administração	Secretaria Municipal de Administração	Coordenadoria de Administração – Setor de Cemitérios
Nº 7.645 (07/05/1999)	Criação de mais três Setores de Agente de Crédito do Banco do Povo, junto à Divisão de Projetos de Geração de Renda, da Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário, vinculada ao Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito	Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico e Agropecuário – Divisão de Projetos de Geração de Renda – Setor Agente de Crédito do Banco do Povo
	Subordinação da Fundação Municipal Mario de Andrade, que estava vinculada a Secretaria Municipal de Educação, ao Gabinete do Prefeito	Secretaria Municipal de Educação / Gabinete do Prefeito	Fundação Municipal Mario de Andrade
	Extinção do Setor de Controle de Processos. As duas Funções Gratificadas subordinadas ao órgão extinto foram vinculadas ao Serviço de Tributação e Arrecadação	Secretaria Municipal de Finanças	Coordenadoria de Finanças – Divisão de Tributação e Arrecadação (FG de Controle de Baixas e FG de Rendas Diversas)
	Vincula-se à Secretaria Municipal de Administração de Finanças a Unidade Municipal de Cadastramento		Unidade Municipal de Cadastramento - UMC
Nº 7.661 (05/07/1999)	O Setor de Redação, junto a Coordenadoria de Comunicação Social, do Gabinete do Prefeito passa a denominar-se Setor de Cadastramento e Fiscalização Bancária, ficando subordinado à Divisão de Receitas, da Coordenadoria de Finanças, junto à Secretaria Municipal de Finanças	Gabinete do Prefeito / Secretaria Municipal de Finanças	Coordenadoria de Finanças – Divisão de Receitas – Setor de Cadastramento e Fiscalização Bancária
	O Setor de Atendimento e Frequência, junto à Coordenadoria de Administração, da Secretaria Municipal de Administração, passa a denominar-se Setor de Auditorias Fiscais, ficando subordinado à Divisão de	Secretaria Municipal de Administração / Secretaria Municipal de Finanças	Coordenadoria de Finanças – Divisão de Receitas – Setor de Auditorias Fiscais

	Receitas, da Coordenadoria de Finanças, junto a Secretaria Municipal de Finanças		
	O Serviço de Almojarifado, Cadastramento de Fornecedores e Recepção de Matérias, junto à Divisão de Compras e Licitação, da Coordenadoria de Materiais e Patrimônio, passa a denominar-se Serviço de Licitações e Cadastro de Fornecedores, ficando subordinado à Divisão de Compras e Licitação, da Coordenadoria de Matérias e Patrimônio	Secretaria Municipal de Administração	Coordenadoria de Matérias e Patrimônio – Divisão de Compras e Licitação – Serviço de Licitações e Cadastro de Fornecedores
	O Serviço de Medida Sócio-Educativa, junto à Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social, passa a denominar-se Serviço de Informação Comunitária, ficando subordinado à Divisão de Comunicação, da Coordenadoria de Comunicação Social, junto ao Gabinete do Prefeito	Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social / Gabinete do Prefeito	Coordenadoria de Comunicação Social – Divisão de Comunicação – Serviço de Informação Comunitária
Nº 7.668 (20/07/1999)	Extinção do Setor de Enfermagem que estava vinculado ao Serviço de Enfermagem	Secretaria Municipal de Saúde	Divisão de Enfermagem – Serviço de Enfermagem
	O Setor de Manutenção e Equipamentos, junto à Divisão de Manutenção e Infra-Estrutura, da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Rurais, passa a denominar-se Setor de Informação, Educação e Comunicação, junto à Divisão de Medicina Preventiva Sócia, da Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Rurais / Secretaria Municipal de Saúde	Divisão de Medicina Preventiva Sócia – Setor de Informação, Educação e Comunicação
Nº 7.671 (09/08/1999)	O Serviço de Supervisão da Merenda, junto à Divisão de Alimentação Escolar, da Secretaria Municipal de Educação, passa a denominar-se Serviço de Sistema de Registro de Preços, ficando subordinado à Divisão de Compras e Licitação, da Coordenadoria de Materiais e Patrimônio, junto à Secretaria Municipal de	Secretaria Municipal de Educação / Secretaria Municipal de Administração	Coordenadoria de Materiais e Patrimônio – Divisão de Compras e Licitação – Serviço de Sistema de Registro de Preços

	Administração		
Nº 7.681 (31/08/1999)	O Serviço de Manutenção, junto à Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas, da Coordenadoria de Informática, passa a denominar-se Serviço de Programação de Sistemas e Folha de Pagamento, ficando subordinado à Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas, da Coordenadoria de Informática, da Secretaria Municipal de Administração	Secretaria Municipal de Administração	Coordenadoria de Informática – Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas – Serviço de Programação de Sistemas e Folha de Pagamento
Nº 7.689 (17/09/1999)	O Serviço de Assessoria, do Gabinete do Prefeito, passa a denominar-se Serviço de Folha de Pagamento, ficando subordinado à Divisão de Pessoal, da Coordenadoria de Administração, junto a Secretaria Municipal de Administração	Gabinete do Prefeito / Secretaria Municipal de Administração	Coordenadoria de Administração – Divisão de Pessoal – Serviço de Folha de Pagamento
	A FG de medicina Ocupacional, junto a Divisão de Recursos Humanos, passa a denominar-se FG de Treinamento de Recursos Humanos, ficando subordinado à Divisão de Recursos Humanos, da Coordenadoria de Administração	Secretaria Municipal de Administração	Coordenadoria de Administração – Divisão de Recursos Humanos – FG de Treinamento de Recursos Humanos
Nº 7.719 (29/11/1999)	Criação da Divisão de Controle de Contas, junto à Coordenadoria de Assuntos Administrativos	Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos	Coordenadoria de Assuntos Administrativos – Divisão de Controle de Contas

Decreto	Objetivo da Mudança	Unidade Administrativa	Órgão da Unidade Administrativa
Nº 7.740 (07/01/2000)	Reestruturação dos órgãos da Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação	I – Divisão de Planejamento, Controle Orçamentário e Pessoal II – Divisão de Merenda Alimentar III – Dirigente Geral do CAIC IV Coordenadoria de Ensino (Centro Tecnológico Educacional / Divisão de Educação Infantil / Divisão de Ensino Fundamental / Divisão de Educação de Jovens

			e Adultos
Nº 7.750 (09/02/2000)	Criação da Escola Municipal Professor Antônio Manoel de Paula e da Escola Municipal Professora Sueli Contini Marques, ambas subordinadas a Coordenadoria de Ensino	Secretaria Municipal de Educação	Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino Fundamental – Direção da Escola Municipal Professor Antônio Manoel de Paula e da Escola Municipal Professora Sueli Contini Marques
Nº 7.767 (31/03/2000)	O Serviço de Higiene e Segurança do Trabalho, junto à Divisão de Recursos Humanos, da Coordenadoria de Administração, passa a denominar-se Serviço de Remoção, ficando subordinado à Coordenadoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Administração / Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria de Planejamento – Serviço de Remoção
Nº 7.780 (22/05/2000)	O Serviço de Projetos Especiais, junto à Coordenadoria de Meio Ambiente, da Secretaria de Planejamento do Território e Meio Ambiente, passa a denominar-se Serviço de Limpeza Pública, ficando subordinado à Divisão de Manutenção e Infra-Estrutura, junto à Coordenadoria de Obras e Serviços, da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Rurais	Secretaria de Planejamento do Território e Meio Ambiente / Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Rurais	Coordenadoria de Obras e Serviços – Serviço de Limpeza Pública
Nº 7.797 (24/07/2000)	Desvinculação do Serviço de Vigilância Sanitária da Divisão de Medicina Preventiva e a Criação da Divisão de Vigilância Sanitária, que passa a ser responsável pelo Serviço Social de Saúde e pelo Serviço de Controle de Vetores	Secretaria Municipal de Saúde	Divisão de Medicina Preventiva (Serviço Social de Saúde e Serviço de Controle de Vetores)
	Subordinação da Divisão de Planejamento, Serviço de Remoção, Divisão de Medicina Preventiva, Divisão de Vigilância Sanitária, Divisão de Enfermagem, Serviço de Emergências médicas, à Coordenadoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria de Planejamento (Divisão de Planejamento, Serviço de Remoção, Divisão de Medicina Preventiva, Divisão de Vigilância Sanitária, Divisão de Enfermagem, Serviço de Emergências médicas)

Nº 7.800 (10/08/2000)	A Divisão de Desenvolvimento e manutenção de sistemas, junto a Coordenadoria de Informática, da Secretaria Municipal de Administração, passa a denominar-se Divisão de Farmácia, ficando subordinada à Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Administração / Secretaria Municipal de Saúde	Divisão de Farmácia
	O Setor de Administração do Centro de Apoio Semi-Aberto, junto à Coordenadoria Geral, da Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social, passa a denominar-se Setor de Informática, ficando subordinado à Divisão de Vigilância Sanitária, da Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social / Secretaria Municipal de Saúde	Divisão de Vigilância Sanitária – Setor de Informática
Nº 7.801 (18/08/2000)	Criação a Divisão Administrativa do Serviço de Verificação do Óbito – SVO, na estrutura da Secretaria Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde	Divisão Administrativa do Serviço de Verificação do Óbito
Nº 7.813 (22/09/2000)	Criação da Divisão de Atenção à Criança e Adolescente em Situação de Risco, na estrutura da Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social	Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social	Divisão de Atenção à Criança e Adolescente em Situação de Risco
Nº 7.831 (01/12/2000)	Reforma da estrutura administrativa direta	Todas as unidades	Todos os órgãos

<b>Decreto</b>	<b>Objetivo da Mudança</b>	<b>Unidade Administrativa</b>	<b>Órgão da Unidade Administrativa</b>
Nº 7.852 (01/01/2001)	Correções da Reforma da estrutura administrativa direta	Todas as unidades	Todos os órgãos
<b>Nº 7.855 (03/01/2001)</b>	<b>Definição da Reforma da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Franca</b>	<b>Todas as unidades</b>	<b>Todos os órgãos</b>
Nº 7.867 (19/02/2001)	A Coordenadoria de Projetos e Programas, da Secretaria Municipal de Saúde, passa a denominar-se Coordenadoria Médica de Programas e projetos em Medicina Preventiva	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria Médica de Programas e projetos em Medicina Preventiva
	A Divisão de Gestão do Patrimônio Imobiliário, junto à Coordenadoria de	Secretaria Municipal de Gestão de Recursos	Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio – Divisão de Licitação



	Suprimentos e Patrimônio, da Secretaria Municipal de Gestão de Recursos, passa a denominar-se Divisão de Licitação		
	Vinculam-se a Coordenadoria de Cultura o Serviço da Pinacoteca e Museu da Imagem e do Som, Serviço de Biblioteca Municipal (FG de Estudos da Biblioteca Sucursal), Serviço de Museu e Arquivo Histórico Municipal (FG de museu Histórico) e FG da Escola Municipal de Iniciação Musical	Secretaria de Governo	Coordenadoria de Cultura (Serviço da Pinacoteca e Museu da Imagem e do Som, Serviço de Biblioteca Municipal (FG de Estudos da Biblioteca Sucursal), Serviço de Museu e Arquivo Histórico Municipal (FG de museu Histórico) e FG da Escola Municipal de Iniciação Musical)
Nº 7.873 (13/03/2001)	Criação da Divisão de Mobilização Popular, junto a Coordenadoria de Participação Popular	Secretaria de Governo	Coordenadoria de Participação Popular – Divisão de Mobilização Popular
	Criação do Serviço de Transporte junto à Secretaria de Governo		Serviço de Transporte
	Criação do Serviço de Teatro Municipal junto à Coordenadoria de Cultura		Coordenadoria de Cultura
	Criação do Setor de Operação do Jardim Zoobotânico, junto à Divisão de Defesa Ecológica e Educação Ambiental	Secretaria de Infra-estrutura e Meio Ambiente	Divisão de Defesa Ecológica e Educação Ambiental – Setor de Operação do Jardim Zoobotânico
Nº 7.898 (16/05/2001)	Extinção do Serviço de Manutenção da Divisão de Obras junto a Coordenadoria de Obras e Serviços e constituição dos seguintes setores: Setor de Conservação de Praças, Avenidas e Áreas Públicas; Setor de Manutenção Civil de Próprios Públicos; Setor de Poda e Arranquio; Setor de Terraplanagem e Pavimentação; Setor de Infra-estrutura; Serviço de Eletricidade; Serviço de Suprimento, Manutenção e Cont. de Equipamentos e Setor de Cemitérios	Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Meio Ambiente	Coordenadoria de Obras e Serviços – Divisão de Obras (Setor de Conservação de Praças, Avenidas e Áreas Públicas; Setor de Manutenção Civil de Próprios Públicos; Setor de Poda e Arranquio; Setor de Terraplanagem e Pavimentação; Setor de Infra-estrutura; Serviço de Eletricidade; Serviço de Suprimento, Manutenção e Cont. de Equipamentos e Setor de Cemitérios)
	Criação do Setor de Transporte, junto ao Serviço de Transporte	Secretaria Municipal de Governo	Serviço de Transporte – Setor de Transporte

	Criação do Setor de Participação Popular, junto a Divisão de Mobilização Popular, da Coordenadoria de Participação Popular		Coordenadoria de Participação Popular – a Divisão de Mobilização Popular – Setor de Participação Popular
	Extinção do Serviço de Fiscalização de Saúde Pública, junto à Coordenadoria de Planejamento de Ação Fiscal	Secretaria Municipal de Controle Administrativo	Coordenadoria de Planejamento de Ação Fiscal
Nº 7.901 (22/05/2001)	Criação do Setor de Informática junto ao Serviço de Planejamento e Informática, da Coordenadoria de Planejamento	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria de Planejamento – Serviço de Planejamento e Informática – Setor de Informática
Nº 7.905 (04/06/2001)	Criação da FG de Urgência e Emergência junto à Divisão de Urgência e Emergência, da Coordenadoria de Rede Própria	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria de Rede Própria – Divisão de Urgência e Emergência – FG de Urgência e Emergência
Nº 7.917 (10/07/2001)	Criação da FG de Administração da UBS do Jd. Paulistano, junto ao Serviço de Enfermagem, da Coordenadoria de Rede Própria	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria de Rede Própria – Serviço de Enfermagem – FG de Administração da UBS do Jd. Paulistano
	Criação da Divisão de Educação Continuada, junto à Coordenadoria Médica de Programas e Projetos em Medicina Preventiva		Coordenadoria Médica de Programas e Projetos em Medicina Preventiva – Divisão de Educação Continuada
	Extinção do Serviço Social de Saúde, junto à Coordenadoria Médica de Programas e Projetos em Medicina Preventiva		Coordenadoria Médica de Programas e Projetos em Medicina Preventiva
	Criação da Divisão de Unidade de Avaliação e Controle, junto à Coordenadoria de Sistema Municipal de Saúde		Coordenadoria de Sistema Municipal de Saúde – Divisão de Unidade de Avaliação e Controle
Nº 7.927 (28/08/2001)	Criação do Setor de Atendimento e Proteção ao Consumidor, junto à Divisão de Fiscalização Externa	Secretaria Municipal de Controle Administrativo	Coordenadoria de Planejamento e Ação Fiscal – Divisão de Fiscalização Externa – Setor de Atendimento e Proteção ao Consumidor
	Criação do Setor de Atendimento ao Mutuário	Secretaria Municipal de Governo	Setor de Atendimento ao Mutuário
Nº 7.938 (24/09/2001)	Criação da Secretaria de Projetos Especiais	Estrutura Administrativa Direta	

Nº 7.938 (28/09/2001)	O Serviço de Empenho, junto a Divisão de Contabilidade, passa a denominar-se Serviço de Prestação de Contas, que funcionará junto a Divisão de Pagamentos, da Coordenadoria de Finanças	Secretaria Municipal de Gestão de Recursos	Coordenadoria de Finanças – Divisão de Pagamentos – Serviço de Prestação de Contas
	O Setor de Prestação Contas, junto à Divisão de Pagamentos, passa a denominar-se Setor de Suprimentos, que funcionará junto à Coordenadoria de Suprimentos		Coordenadoria de Suprimentos – Setor de Suprimentos
Nº 7.943 (05/10/2001)	Criação do Setor de Controle de Estoque, junto à Divisão de Alimentação Escolar	Secretaria Municipal de Educação e Esportes	Divisão de Alimentação Escolar – Setor de Controle de Estoque
	Criação do Setor de Atividades Esportistas do CAIC, junto à Coordenadoria de Ensino		Coordenadoria de Ensino – Setor de Atividades Esportistas do CAIC
	Criação do Setor de Atendimento e Informação vinculado ao Gabinete do Secretário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social	Setor de Atendimento e Informação
	Criação do Serviço de Programas e Projetos, da Divisão de Educação Continuada, junto à Coordenadoria Médica de Programas e Projetos em Medicina Preventiva	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria Médica de Programas e Projetos em Medicina Preventiva – Divisão de Educação Continuada – Serviço de Programas e Projetos
Nº 7.950 (29/10/2001)	Criação do Setor de Programa Habitacional Casa da Gente, que engloba os sub-programas Cesta Básica, Teto Seguro e Pró-Risco, que terá suas atividades ligadas a PROHAB	PROHAB	Setor de Programa Habitacional Casa da Gente
Nº 7.984 (28/12/2001)	A Coordenadoria de Transporte e Trânsito da Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Meio Ambiente, passa a denominar-se Coordenadoria de Receita, que funcionará junto à Secretaria Municipal de Gestão de Recursos	Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Meio Ambiente / Secretaria Municipal de Gestão de Recursos	Coordenadoria de Receita
	O Serviço de Verificação de Procedimentos, junto à Divisão de Auditoria Externa, da Secretaria Municipal de Controle Administrativo, passa a denominar-se	Secretaria Municipal de Controle Administrativo / Secretaria Municipal de Gestão de Recursos	Coordenadoria de Finanças – Serviço de Programação Orçamentária

	Serviço de Programação Orçamentária, que funcionará junto à Coordenadoria de Finanças, da Secretaria Municipal de Gestão de Recursos		
--	--	--	--

<b>Decreto</b>	<b>Objetivo da Mudança</b>	<b>Unidade Administrativa</b>	<b>Órgão da Unidade Administrativa</b>
Nº 7.995 (14/02/2002)	Criação da Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais para que a Secretaria Municipal de Gestão de Recursos oriente seus esforços sobre as finanças públicas. A Secretaria de Gestão de Recursos manteve a Divisão de Contabilidade subordinada a sua Coordenadoria de Finanças. A Divisão de Receita ganhou status de Coordenadoria de Receita e vinculou a sua estrutura a Divisão de Receita, que teve subordinada a sua estrutura o Setor da Dívida Ativa da Secretaria Municipal de Controle Administrativo, Divisão de Pagamento e Divisão de Informações Cadastrais.	Secretaria de Gestão de Recursos / Secretaria de Gestão de Recursos Humanos e Materiais	I – FG de Atendimento de Recursos Humanos e Materiais II – Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio (Setor de Almoxarifado; Setor Imobiliário; Setor de Controle de Frotas; Setor de Oficina; Divisão de Licitação) III – Divisão de Informativa (Serviço de Desenvolvimento de Sistema; Serviço de Informática) IV Coordenadoria de Recursos Humanos (Serviço de Sistema, Cálculos e Prog. De Folha de Pagamento) Vinculam-se a Comissão Permanente de Licitações e a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
	A Secretaria de Gestão de Recursos Humanos e Materiais vinculou a sua estrutura Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio, Divisão de Informativa e a Coordenadoria de Recursos Humanos.	Secretaria Municipal de Controle Administrativo / Secretaria de Gestão de Recursos	I – FG de Atendimento II – Coordenadoria de Finanças (Divisão de Contabilidade) III – Coordenadoria de Receita (Divisão de Receita, Divisão de Pagamentos e Divisão de Informações Cadastrais)
	Repasse do Setor de Dívida Ativa da Divisão de Assuntos Judiciais, da Coordenadoria Jurídica, para a Divisão de Receita da Secretaria de Gestão de Recursos; Criação do Serviço de Zeladoria e Manutenção e rearranjou a Coordenadoria de Auditoria e Controle, dividindo essa em Divisão de	Secretaria Municipal de Controle Administrativo	I – Serviço de Zeladoria e Manutenção II – Coordenadoria de Auditoria e Controle (Divisão de Auditoria Interna e Divisão de Cartório de Processos)

	Auditoria Interna e Divisão de Cartório de Processos		
	Criação da FG de Atendimento e Expediente na Secretaria Municipal de Projetos Especiais	Secretaria Municipal de Projetos Especiais	FG de Atendimento e Expediente
Nº 8.006 (20/03/2002)	Troca de denominação. A Escola Municipal do Parque Santa Maria, passa a denominar-se Professor Domenico Pugliesi	Secretaria Municipal de Educação e Esportes	Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino Fundamental – Direção da Escola Municipal Professor Domenico Pugliesi
Nº 8.011 (02/04/2002)	A Divisão de Informática da Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais passa a vincular-se a Secretaria Municipal de Governo, como Coordenadoria de Informática	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais / Secretaria Municipal de Governo	Coordenadoria de Informativa (Serviço de Desenvolvimento de Sistema; Serviço de Informática)
Nº 8.014 (08/04/2002)	Extinção da Coordenadoria de Transporte e Trânsito e constituição da Divisão de Transporte e Divisão de Trânsito	Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Meio Ambiente	I - Divisão de Transporte (Serviço de Controle de Transportes, Planejamento e Projeto; Serviço de Terminais) II – Divisão de Trânsito (Serviço de Planejamento, Projeto e Sinalização Viária; Setor de Fiscalização de Transporte Alternativo)
	Criação do Setor de Oficina, junto a Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio – Setor de Oficina
	A Coordenadoria de Rede Própria passa a denominar-se Coordenadoria de Rede Própria e Prestadores		Coordenadoria de Rede Própria e Prestadores
	A Coordenadoria Médica de Programa e Projetos em Medicina Preventiva, passa a denominar-se Coordenadoria de Programas, Projetos e Captação de Recursos	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria de Programas, Projetos e Captação de Recursos
Nº 8.020 (08/04/2002)	Vinculação do Serviço de Transporte, Setor de Transporte e Agente de Segurança ao Oficial de Gabinete	Secretaria Municipal de Governo	Oficial de Gabinete (Serviço de Transporte, Setor de Transporte e Agente de Segurança)
	Vinculação do Setor de Programa Habitacional Casa da Gente à Secretaria Municipal de Governo	PROHAB / Secretaria Municipal de Governo	Setor de Programa Habitacional Casa da Gente

	Vincula-se a FG de Coordenadora Administrativa do Centro de Educação Integrada ao Centro Tecnológico da Coordenadoria de Ensino	Secretaria Municipal de Educação e Esportes	Coordenadoria de Ensino – Centro Tecnológico – FG de Coordenadora Administrativa do Centro de Educação Integrada
Nº 8.028 (16/05/2002)	O Setor de Controle, passa a denominar-se Setor de Planejamento Orçamentário, que funcionará junto À Divisão de Planejamento, Controle Orçamentário e Pessoal	Secretaria Municipal de Educação e Esportes	Divisão de Planejamento, Controle Orçamentário e Pessoal – Setor de Controle
	A FG de Planejamento Orçamentário, junto à Divisão de Planejamento, Controle Orçamentário e Pessoal, passa a denominar-se FG de Atendimento		Divisão de Planejamento, Controle Orçamentário e Pessoal – FG de Atendimento
Nº 8.038 (07/06/2002)	A Divisão de Planejamento, Controle Orçamentário e Pessoal passa a denominar-se Divisão de Equipamentos Esportivos	Secretaria Municipal de Educação e Esportes	Divisão de Equipamentos Esportivos
	O Serviço de Equipamentos Esportivos, junto à Divisão de Esportes, passa a denominar-se Serviço de Controle de Estoque, que funcionará junto à Divisão de Alimentação Escolar		Divisão de Alimentação Escolar – Serviço de Controle de Estoque
Nº 8.041 (14/06/2002)	A Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio, passa a dividir-se em Divisão de Licitação e Divisão de Suprimentos e Patrimônio	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio (Divisão de Licitação e Divisão de Suprimentos e Patrimônio)
Nº 8.045 (26/06/2002)	Passa a vincular-se a Coordenadoria de Participação Popular o Agente de Segurança, que pertencia ao Oficial de Gabinete	Secretaria Municipal de Governo	Coordenadoria de Participação Popular – Agente de Segurança
	Criação da FG de Administração de Compra e Licitação, junto à Coordenadoria de Planejamento	Secretaria Municipal de Saúde	Coordenadoria de Planejamento – FG de Administração de Compra e Licitação
Nº 8.053 (15/07/2002)	Vincula-se o Serviço de Zeladoria e Manutenção, junto à Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais, que pertencia à Secretaria Municipal de Controle Administrativo	Secretaria Municipal de Controle Administrativo / Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Serviço de Zeladoria e Manutenção

	Criação da Divisão do PROCON	Secretaria Municipal de Controle Administrativo	Divisão do PROCON – Setor de Gerenciamento de Projetos do PROCON
	Criação da FG do Programa Rede Criança/Adolescente, junto à Coordenadoria de Captação de Recursos	Secretaria Municipal de Governo	Coordenadoria de Captação de Recursos – FG do Programa Rede Criança/Adolescente
	A Coordenadoria de Comunicação Social, passa a dividir-se em Divisão de Comunicação Social e Divisão de Informação Comunitária		Coordenadoria de Comunicação Social (Divisão de Comunicação Social e Divisão de Informação Comunitária)
	Criação do Setor de Assessoria Técnica do Escritório Regional da JUCESP, junto à Divisão de Indústria e Comércio	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social	Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico – Divisão de Indústria e Comércio – Setor de Assessoria Técnica do Escritório Regional da JUCESP
	O Setor de Auditoria de Pessoal e patrimônio, junto à Coordenadoria de Auditoria e Controle, da Secretaria Municipal de Controle Administrativo, passa a denominar-se Setor de Apoio Contábil, que funcionará junto à Coordenadoria de Finanças da Secretaria Municipal de Gestão de Recursos	Secretaria Municipal de Controle Administrativo / Secretaria Municipal de Gestão de Recursos	Coordenadoria de Finanças – Setor de Apoio Contábil
Nº 8.058 (19/08/2002)	Extinção do Setor de Elaboração de Editais, junto à Divisão de Licitação	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Divisão de Licitação
	Criação da Divisão de Recursos Humanos, junto à Coordenadoria de Recursos Humanos		Coordenadoria de Recursos Humanos – da Divisão de Recursos Humanos
	Vinculação da Coordenadoria de Informática, que pertencia a Secretaria Municipal de Governo	Secretaria Municipal de Governo / Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Coordenadoria de Informática
	Extinção da Divisão de Trânsito	Secretaria Municipal de Infra-estrutura e Meio Ambiente	
	O Setor de Conservação de Praças, Avenidas e Áreas Públicas, junto à Coordenadoria de Obras e Serviços, passa a funcionar junto à Coordenadoria de Meio Ambiente		Coordenadoria de Meio Ambiente – Setor de Conservação de Praças, Avenidas e Áreas Públicas

	O Setor de Poda e Arranquio, junto à Coordenadoria de Obras e Serviços, passa a funcionar junto à Coordenadoria de Meio Ambiente		Coordenadoria de Meio Ambiente – Setor de Poda e Arranquio
Nº 8.074 (12/09/2002)	Criação do Serviço de Dívida Ativa, junto à Divisão de Receita, da Coordenadoria de Receita	Secretaria Municipal de Gestão de Recursos	Coordenadoria de Receita – Divisão de Receita – Serviço de Dívida Ativa
	Criação da FG de Expediente e Registro junto à Secretaria Municipal de Governo	Secretaria Municipal de Governo	FG de Expediente e Registro
	Extinção do Serviço de Auditoria e Controle, junto à Divisão de Auditoria Interna	Secretaria Municipal de Controle Administrativo	Coordenadoria de Auditoria Interna e Controle – Divisão de Auditoria Interna
Nº 8.078 (23/09/2002)	Extinção do Serviço de Expediente e Assuntos Internos, junto a Secretaria Municipal de Governo		
	Criação do Serviço de Programa Família de Apoio, junto à Divisão de Atendimento da Criança e Adolescente	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social	Divisão de Atendimento da Criança e Adolescente – Serviço de Programa Família de Apoio
	Criação da FG de Recepção do Paço Municipal	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	FG de Recepção do Paço Municipal
Nº 8.098 (22/10/2002)	Criação do Setor de Rede, junto à Coordenadoria de Informática	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Coordenadoria de Informática – Setor de Rede
Nº 8.114 (21/11/2002)	O Setor de Contratos, junto à Coordenadoria de Suprimentos e Patrimônio, passa a denominar-se Setor de Suporte, que passa a funcionar junto à Coordenadoria de Informática	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Coordenadoria de Informática – Setor de Suporte
Nº 8.122 (04/12/2002)	Criação da Escola Municipal Frei Lauro de Carvalho Borges	Secretaria Municipal de Educação e Esportes	Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino Fundamental – Direção da Escola Municipal Frei Lauro de Carvalho Borges
	Criação da Escola Municipal Professora Luzinete Cortez Baleiro		Coordenadoria de Ensino – Divisão de Ensino Fundamental – Direção da Escola Municipal Professora Luzinete Cortez Baleiro
Nº 8.126 (06/12/2002)	O Setor de Atendimento ao Protocolo, junto à Secretaria Municipal de Recursos	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e	Coordenadoria de Auditoria e Controle – Setor de Auditoria e Controle



	Humanos e Materiais, passa a denominar-se Setor de Auditoria e Controle, que funcionará junto à Coordenadoria de Auditoria e Controle da Secretaria Municipal de Controle Administrativo	Materiais / Secretaria Municipal de Controle Administrativo	
	A FG de Atendimento, junto à Secretaria Municipal de Gestão de Recursos, passa a denominar-se FG de Suporte à Fiscalização, que funcionará junto à Coordenadoria de Planejamento e Ação Fiscal da Secretaria Municipal de Controle Administrativo	Secretaria Municipal de Gestão de Recursos / Secretaria Municipal de Controle Administrativo	Coordenadoria de Planejamento e Ação Fiscal – FG de Suporte à Fiscalização
	A Divisão de Auditoria Interna, junto à Coordenadoria de Auditoria e Controle da Secretaria Municipal de Controle Administrativo, passa a denominar-se Divisão de Atendimento ao Público, que funcionará junto à Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Secretaria Municipal de Controle Administrativo / Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais	Divisão de Atendimento ao Público
	Alteração na estrutura administrativa direta	Toda à estrutura administrativa	
Nº 8.139 (30/12/2002)	A Coordenadoria de Assuntos Institucionais da Secretaria Municipal de Governo, passa a denominar-se Chefia de Gabinete, subordinada diretamente ao Prefeito Municipal	Secretaria Municipal de Governo / Prefeito Municipal	Chefia de Gabinete
	O Setor de Rede da Coordenadoria de Informática, passa a denominar-se Setor de Atendimento, que funcionará junto à Secretaria Municipal de Administração	Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Materiais / Secretaria Municipal de Administração	Setor de Atendimento
Nº 8.141 (30/12/2002)	A FG de Recepção do Paço Municipal da Secretaria Municipal de Administração, passa a denominar-se FG de Fiscalização, que funcionará junto à Coordenadoria de Planejamento e Ação Fiscal da Secretaria Municipal de Controle e Assuntos Jurídicos	Secretaria Municipal de Controle e Assuntos Jurídicos	Coordenadoria de Planejamento e Ação Fiscal – FG de Fiscalização