

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA – CCET

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU

**PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO E A SUA ARTICULAÇÃO COM O PLANO
PLURIANUAL DO ESTADO DO PARANÁ E COM O PLANO PLURIANUAL
FEDERAL**

Curitiba

2007

EVANIO TAVARES MACHADO

**PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO E A SUA ARTICULAÇÃO COM O PLANO
PLURIANUAL DO ESTADO DO PARANÁ E COM O PLANO PLURIANUAL
FEDERAL**

**Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU
do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - CCET
da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.**

Orientador: Prof. Dr. Denis Alcides Rezende

**Curitiba
2007**

M149p
2007

Machado, Evanio Tavares

Plano plurianual do Município de Curitiba como instrumento de gestão e a sua articulação com o plano plurianual do Estado do Paraná e com o plano plurianual federal / Evanio Tavares Machado ; orientador, Denis Alcides Rezende. – 2007.

143, f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007

Bibliografia: f. 134-142

1. Administração pública. 2. Planejamento municipal. 3. Planejamento regional. 3. Despesa pública - Política governamental - Curitiba (PR). I. Rezende, Denis Alcides. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 350

EVANIO TAVARES MACHADO

Plano Plurianual do Município de Curitiba como instrumento de gestão e a sua articulação com o Plano
Plurianual do Estado do Paraná e com o Plano Plurianual Federal

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a
obtenção do título de **Mestre em Gestão Urbana** no
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, ____ de _____ de 2007.

Prof. Denis Alcides Rezende
Diretor do Curso

Banca examinadora:

Prof. Denis Alcides Rezende – Doutor
Orientador

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR

Antoninho Caron
Centro Universitário Franciscano do Paraná - UNIFAE

Prof. Carlos Mello Garcias
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCP/PPGTU

Dedico este trabalho para:

**Meus PAIS, Evanio e Maria, eu continuo o sonho de vocês.
Vocês vivem dentro de mim.**

**Minha COMPANHEIRA, Amélia, meu norte,
a grande cúmplice desse projeto.**

**Meus FILHOS Felipe, o primeiro
Patrícia, o segundo
e Lucas, o terceiro motivo
que me dá a necessária força de seguir em frente.**

Agradecimentos

Agradeço a esta instituição de ensino, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela estrutura oferecida e pela possibilidade de realização deste mestrado.

Agradeço ao Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana e a todo o seu corpo docente, pela organização e constante esforço de abrangência e multidisciplinaridade do programa.

Dentre os professores agradeço especialmente à Prof^a. Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa grande incentivadora e orientadora vibrante e assertiva.

Com muita admiração, agradeço ao Prof. Denis Alcides Rezende pela sua invejável capacidade produtiva e de compreensão e de percepção dos momentos em que se pode e se deve imprimir velocidade na busca de resultados.

Agradeço a todos com os quais eu convivi nesse período de estudos em especial aos colegas de classe da turma de 2005 e aos colegas de trabalho da Controladoria Geral da União no Paraná, em especial à grande amiga Jussara Fidélis, Mario Procopiuck, Eduardo de Biagi, Marcos Guimarães e Zilmar Rodrigues.

E por fim, agradeço a Deus que me deu a oportunidade de iniciar e terminar este trabalho e que por muitas vezes renovou minhas energias para seguir a caminhada.

RESUMO

MACHADO, EVANIO T. **Plano Plurianual do Município de Curitiba como instrumento de gestão e a sua articulação com o Plano Plurianual do Estado do Paraná e com o Plano Plurianual Federal.** 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os orçamentos anuais são os principais instrumentos de gestão na área de orçamento público introduzidos pela Constituição Federal. A institucionalização desses instrumentos por força de comando constitucional compeliu às esferas estadual e municipal a imprimirem em suas cartas constitutivas essas mesmas ferramentas de gestão, constituindo um mesmo padrão sistêmico em cada nível governamental. No entanto, passados quase vinte anos da promulgação da carta magna, os comandos constitucionais que tratam do sistema orçamentário ainda não foram regulamentados por legislação complementar. O objetivo é analisar a instrumentalidade do Plano Plurianual do Município de Curitiba como ferramenta de gestão municipal e sua articulação com o Plano Plurianual do Estado do Paraná e com o Plano Plurianual Federal. A partir do levantamento bibliográfico e documental acerca dos planos plurianuais das três esferas de governo, foi elaborado um estudo de caso, como forma de inquirir se a lacuna deixada pela ausência de normatização dos instrumentos orçamentários vem comprometendo a utilidade do plano plurianual como instrumento de gestão. Bem como, avaliar a articulação do plano plurianual municipal com o plano plurianual estadual e o plano plurianual federal. Para tanto, foi elaborado um protocolo de pesquisa contemplando sete variáveis. Como resultado, o estudo denota os problemas que decorreram da ausência de normatização complementar do plano plurianual e evidencia a necessidade de que sejam instalados mecanismos que articulem as três esferas de governo na elaboração e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Planejamento Público; Gestão Municipal; Articulação Interfederativa.

ABSTRACT

MACHADO, EVANIO T. Multi-Year Plan in the city of Curitiba as a management instrument and its articulation with the Multi-Year Plan in the state of Parana and the Federal Multi-Year Plan. 2007. 138 f. Essay (Máster in Urban Management) – Postgraduate Program in Urban Management, Pontifícia Universidade Católica do Parana, Curitiba

The Multi-Year Plan and the Budget Guideline Law and the annual budget are the main management tools in public budget introduced by the Federal Constitution. The internationalization of these tools, forced by constitutional command, compelled both city and state spheres to print in their constitutive letters the same management tools, constituting a similar systemic pattern on each governmental level. But, almost twenty years after the promulgation of the magna letter, the constitutional commands related to the budget system have not been yet regularized by the complementary law. The objective of this research was to make a documental and bibliographical investigation on the Multi-Year Plan of all three government spheres targeting a future empirical study, as a way of inquiring if the gap left by the absence of normalization of the budget tools have been compromising the utility of the multi-Year plan as a management tool, and evaluate the articulation of the city multi-year plan with the state and federal multi-year plan. A case study was elaborated using the city of Curitiba, followed by the State of Parana and the Federal Government. The decentralization of the federal attributes to states and cities, promoted by the Federal Constitution was asymmetric in terms of availability of compensatory resources. Simultaneously to this fact, the globalization phenomenon and the weakening of the states and the federal government because of the strong fiscal adjustment placed in the 90's of the last century, allied with the emergency of the local democratic movement fact, have been establishing the importance of the cities in the national and international context. The study shows the problems caused by the absence of complementary normalization of the multi-year plan and brings out the necessity of the install of mechanisms to articulate the three government spheres in the elaboration and implementation of public politics.

Keywords: Multi-Year Plan. Public Planning. City Management. Interfederal Articulation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Trajetória do <i>managerialism</i> inglês.....	22
Quadro 02 - Nível de decisão X tipo de planejamento	31
Quadro 03 - Características das categorias de decisão.....	33
Quadro 04 - Características de classes de direito comparado	41
Quadro 05 – Protocolo de Pesquisa.....	75
Quadro 06 - Resultado da ocorrência de pressupostos constitutivos.....	81
Quadro 07 - Resumo da variável peças constitutivas	84
Quadro 08 - Análise comparada de nível de programação	90
Quadro 09 - Análise comparada de conteúdo de cada nível de programação.....	91
Quadro 10 - Análise de atributos do 1º elemento da forma programática.....	101
Quadro 11 - Análise de atributos do 2º elemento da forma programática.....	102
Quadro 12 - Financiamento do PPA Federal.....	118
Quadro 13 - Financiamento do PPA Estadual (recursos orçamentários)	119
Quadro 14 - Financiamento do PPA de Curitiba	120
Quadro 15 - Comparativo das fontes de financiamento do PPA	121
Quadro 16 - Vigência das leis orçamentárias.....	122
Quadro 17 - Desdobramento do PPA em 5 anos	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Desenho da Pesquisa	70
Figura 02 – Estrutura e Conteúdo do PPA Federal	86
Figura 03 – Estrutura e Conteúdo do PPA Estadual	88
Figura 04 – Estrutura e Conteúdo do PPA Municipal	89
Figura 05 – Planejamento Integrado	105
Figura 06 – Origem da fonte de financiamento de PPA Estadual	120

LISTA DE ABREVIATURAS

- CE – Constituição Estadual
- CF – Constituição Federal
- CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio econômico
- CTB – Código de Trânsito Brasileiro
- EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
- EUA - Estados Unidos da América
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
- IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
- MTEF – *Médium-term Expenditure Framework*
- NGP – Nova Gestão Pública
- NPM – *New Public Management*
- PAB – Piso de Atenção Básica
- PACS – Programa Agentes Comunitários de Saúde
- PAEG – Programa de Ação Econômica
- PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento
- PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- PSF – Programa Saúde da Família
- OMB – *Office of Management and Budget*
- PPA – Plano Plurianual
- PPAE – Plano Plurianual Estadual
- PPAF – Plano Plurianual Federal
- PPAM – Plano Plurianual Municipal
- PPBS – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento
- SERPHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Linha de Pesquisa	15
1.2. Problemas	15
1.3. Objetivos	17
1.4. Justificativas	18
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	20
2.1. Contexto atual da Administração Pública	20
2.1.1. Europa, EUA e Oceania	21
2.1.2. América latina	23
2.1.3. Brasil	24
2.2. Planejamento Público.....	28
2.2.1. O planejamento como técnica	28
2.2.2. Gestão pública e planejamento público	35
2.2.3. Experiência brasileira de planejamento público	51
2.3. Plano Plurianual.....	55
2.3.1. Base normativa do PPA	61
3. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	66
3.1. Método da pesquisa	66
3.1.1. Natureza da pesquisa	66
3.1.2. Abordagem do problema da pesquisa.....	67
3.1.3. Caracterização dos objetivos da pesquisa.....	67
3.1.4. Procedimentos técnicos utilizados	67
3.2. Técnicas da pesquisa.....	68
3.2.1. Desenho da pesquisa	69
3.2.2. Fases e passos da pesquisa.....	71
3.3. Abrangência da Pesquisa	73
3.3.1. Campo de investigação.....	73
3.3.2. Coleta de dados da pesquisa.....	73
3.3.3. Limitação da pesquisa	74
3.3.4. Protocolo de análise da pesquisa	74
4. ANÁLISE DE CONTEÚDO, FORMA E PROCESSO DOS PLANOS PLURIANUAIS.....	76
4.1. Pressupostos constitutivos	76
4.1.1. PPA Federal.....	77
4.1.2. PPA Estadual.....	79
4.1.3. PPA de Curitiba.....	80
4.1.4. Considerações quanto aos pressupostos constitutivos	81
4.2. Peças constitutivas	81
4.2.1. PPA Federal.....	82
4.2.2. PPA Estadual.....	82
4.2.3. PPA Curitiba	83
4.2.4. Considerações quanto às peças constitutivas	83
4.3. Conteúdo Programático	84
4.3.1. PPA Federal.....	85
4.3.2. PPA Estadual.....	87

4.3.3.	PPA Curitiba	88
4.3.4.	Considerações quanto ao conteúdo programático	90
4.4.	Forma programática	92
4.4.1.	PPA Federal.....	93
4.4.2.	PPA Estadual.....	98
4.4.3.	PPA Curitiba	99
4.4.4.	Considerações quanto à forma programática.....	100
4.5.	Articulação intergovernamental	103
4.5.1.	PPA Federal.....	104
4.5.2.	PPA Estadual.....	106
4.5.3.	PPA Curitiba	108
4.5.4.	Considerações quanto à articulação intergovernamental	116
4.6.	Fontes de recursos financeiros.....	117
4.6.1.	PPA Federal.....	118
4.6.2.	PPA Estadual.....	118
4.6.3.	PPA Curitiba	120
4.6.4.	Considerações quanto aos recursos financeiros	121
4.7.	Horizonte temporal	122
5.	CONCLUSÃO	125
5.1.	Do objetivo geral e da articulação com os planos plurianuais.....	125
5.2.	Dos objetivos específicos.....	130
5.3.	Contribuições.....	130
5.4.	Limitações	131
5.5.	Trabalhos futuros	131
5.6.	Reflexões finais	132
	REFERÊNCIAS.....	134
	APÊNDICE.....	143
	Apêndice 1 – Artigo publicado.....	143

1. INTRODUÇÃO

Visando resgatar a governabilidade, concomitante à absorção dos principais comandos instituídos pela Constituição Federal de 1988 e em paralelo à reforma do estado, o setor público brasileiro passou por um profundo ajuste fiscal em decorrência da necessária regularização macroeconômica em busca da estabilidade estrutural da economia no decorrer da década de 90 (PEREIRA, 2003; GIAMBIAGI, ALÉM, 1999).

Acompanhando esse curso, a descentralização de competências federais para as esferas estadual e municipal promovida pela carta constitucional foi assimétrica em relação aos recursos financeiros compensatórios. Tal situação foi agravada pela deficiência técnica, administrativa e financeira em que se encontravam os municípios àquela época e, também, pela imposição legal de cumprimento de gastos mínimos em funções públicas consideradas estratégicas como as áreas de saúde e de educação, o que reduziu o montante de receitas livres a serem distribuídas nas demais áreas de atuação pública (REZENDE, 2001).

Nesse contexto o orçamento público passa a cumprir um importante papel como ferramenta de gestão pública, principalmente no que concerne ao controle do gasto e na implementação de políticas públicas que visem à promoção da correção dos desajustes sócio-econômicos acompanhada pela busca do desenvolvimento sustentável.

Nessa direção, é instituído por meio de comando constitucional um sistema orçamentário constituído pelos seguintes instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei dos orçamentos anuais (LOA). Esses instrumentos, hierarquizados e integrados entre si, marcam a passagem brasileira do orçamento tradicional para o orçamento moderno. Onde, no primeiro, a principal função era o controle político sobre os Poderes Executivos, como instrumento disciplinador das finanças públicas, e no segundo, a função de um instrumento de gestão, integrando o orçamento ao planejamento.

A constituição desse sistema está estruturada no fluxo processual que integra de forma harmoniosa esses três instrumentos, cabendo à LOA respeitar as diretrizes orçamentárias, e, ambas atentarem para o orçamento plurianual, constituindo assim, o *princípio do planejamento* ou *da programação* (TORRES, 1995). Ao par do estabe-

lecimento do princípio do planejamento na gestão pública, a institucionalização da integração do orçamento ao planejamento permitiu que as políticas públicas, que são exteriorizadas por meio de planos (BUCCI, 2002), fossem normatizadas por lei, onde são estabelecidos os objetivos da política, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação.

A institucionalização desses instrumentos por força de comando constitucional compeliu às esferas estadual e municipal a imprimirem em suas cartas constitutivas essas mesmas ferramentas de gestão, constituindo um mesmo padrão sistêmico em cada nível governamental. E, passada mais de uma década e meia após a instituição da integração planejamento e orçamento público, esse trabalho revela por meio de um estudo de caso o estado atual do Plano Plurianual Municipal e o seu emprego como instrumento de gestão, bem como a sua articulação intergovernamental.

1.1. Linha de Pesquisa

Pesquisa Planejamento Urbano e Regional.

1.2. Problemas

A importante instrumentação planejamentista implementada ao sistema orçamentário brasileiro pela Constituição Federal de 1988, não veio acompanhada de normas específicas tratando dos relevantes aspectos relativos ao exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração, organização dos citados três instrumentos, bem como a articulação entre eles e demais entidades federativas. Nessa dimensão o legislador constituinte estabeleceu no § 9º do art. 165 da CF, que lei complementar disporia sobre os temas específicos atinentes ao plano plurianual, às leis de diretrizes e orçamentária, o que ainda não foi levado a termo, fazendo com que cada esfera governamental atue de forma própria e independente, principalmente, quanto à

organização do PPA e da LDO, haja vista que a Lei Federal nº 4.320/1964 vem sendo adotada para normatizar minimamente a LOA (GIACOMONI, 2004; AFONSO, 2002; GIOMI; AFONSO, 1992).

A ausente normatização por meio de instrumento complementar, conforme disposto na Constituição Federal, não tem impedido que a legislação federal adicione ao Plano Plurianual Municipal diversas atribuições que derivam de outros instrumentos de planejamento, como se observa, por exemplo, os comandos decorrentes da fundamental Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, que mesmo tardiamente regulamentou as questões tratadas no âmbito das políticas urbanas.

Nessa mesma esteira, diversos outros diplomas infraconstitucionais, também, vêm interferindo na construção dos planos plurianuais, notadamente aqueles que tratam da implementação de conselhos municipais de políticas sociais como forma de planejar e alocar recursos financeiros decorrentes das denominadas transferências intergovernamentais, como: a Lei Federal nº 8.142/1990 – dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde; a Lei Federal nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) – dispõe sobre a organização da assistência social, instituindo, também, o Plano de Assistência Social com reflexo direto no PPA Municipal; e, a Lei Federal nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) – estabelece que o PPA Municipal deva apoiar as metas do Plano Municipal de Educação (AGUILAR *et al*, 2006).

Nesse sentido, a presente pesquisa em uma de suas perscrutações busca verificar por meio da análise do plano plurianual municipal, como um determinado ente municipal trata em seu plano as normas decorrentes de comandos infraconstitucionais em um ambiente ausente de instruções normativas gerais (GARCIA, 2000; SANCHES, 1996).

Em uma outra importante dimensão, a instituição por meio constitucional do plano plurianual como instrumento de planejamento exige que os planos e programas de cada esfera de governos estejam inseridos no respectivo plano plurianual, e que as diretrizes orçamentárias bem como as leis orçamentárias anuais, também assim, reflitam a estrutura programática ensejada no plano plurianual (PEREIRA, 2003). Tal fato se contrapõe a um calcificado paradigma de que Políticas públicas e Orçamento público sejam analisados de forma distinta (SOUZA, 2003). Nessa trilha, a presente pesquisa objetiva, também, investigar o tratamento oferecido por esses

entes federativos em seus planos plurianuais à nova forma gerencial atribuída a esses instrumentos orçamentários.

Nesse ambiente desnormalizado, as questões a serem respondidas basicamente são: *i)* se o PPAM de Curitiba contém elementos que o pode distinguir como um instrumento de gestão, por ali estar contida toda estrutura programática de governo bem como o seu reflexo nos demais instrumentos orçamentários. E, de forma subsidiária, *ii)* se o PPAM guarda coerência com os planos das demais esferas de governo, de modo que se permita vislumbrar a articulação de políticas públicas de todas as esferas de governo em um espaço político-territorial de um determinado ente federativo (GROSSI, 2003).

Para isso, essa pesquisa buscou localizar nos planos plurianuais desses entes federativos a existência de elementos qualitativos que evidenciassem o balizamento do respectivo PPA às questões aqui alinhavadas.

1.3. Objetivos

O objetivo geral é analisar a instrumentalidade do Plano Plurianual do Município de Curitiba como ferramenta de gestão municipal e sua articulação com o Plano Plurianual do Estado do Paraná e com o Plano Plurianual Federal.

Os objetivos específicos para atender o objetivo geral são:

- a) elaborar referencial teórico sobre Plano Plurianual e suas particularidades em todas as suas esferas;
- b) propor procedimentos metodológicos de pesquisa para estudar as respectivas instrumentalidades e articulações entre os planos plurianuais municipal, estadual e federal;
- c) analisar as formas e os conteúdos dos planos plurianuais municipal, estadual e federal;
- d) documentar as análises pesquisadas.

1.4. Justificativas

A emergência dessas inovações no sistema orçamentário brasileiro, introduzidas pela carta constitucional de 1988, abre um campo de estudos cada vez mais relevante, uma vez que o prazo de quatro anos de vigência dos planos plurianuais introduzido por meio de atos de disposições transitórias constitucionais no âmbito estadual e federal, repetidos da mesma forma na legislação constitutiva dos municípios (Lei orgânica municipal), fez com que da promulgação da constituição até a data corrente tenha havido a produção de quatro planos plurianuais pelos entes federativos, quantidade de exemplares suficiente para que tenham sido desenvolvidas técnicas de elaboração e de execução desses planos, de forma que essas práticas tenham passado a ser incorporadas como mecanismos e ferramentas para a administração pública, ao mesmo tempo em que têm sido reconhecidos pela sua eficiência e eficácia. Sendo assim, essas iniciativas se constituem em um importante objeto de análise (GARCIA, 2000; PEREIRA, 2003; GIACOMONI, 2001, 2004).

A relevância e a atualidade deste estudo residem na natureza teórica do assunto, que se dá em duas dimensões. Uma no sentido de que a sistematização das informações que se encontram na literatura sobre PPAM é algo que conta com pouca massa crítica constituída em decorrência do pequeno número de planos desenvolvidos (GARCIA, 2000). A segunda, pela própria ausência de normatização específica, que redundou em desenvolvimento de práticas isoladas na formatação e no processamento dos planos (BRUNO, 2003; GROSSI, 2003).

Sob a ótica municipal, o tema ganha proporções mais especiais na medida em que seu conteúdo tem sido objeto de incorporações de comandos infraconstitucionais, quer na adição programática decorrente do Plano Diretor Municipal, quer na satisfação de outros comandos que agregam planos resultantes de conselhos sociais (MACHADO; REZENDE, 2006). Por último, pelos próprios fatos aqui citados, em especial ao inovador aspecto afeto à instalação do princípio do planejamento ao sistema orçamentário (TORRES, 1995).

Em que pese questões afeitas à ausência da normatização do tema por Lei Complementar, isso não impossibilita que os entes federativos procurem estabelecer comandos que visem a normatização dos seus atos, o que por si adiciona especial

relevância a este estudo, no sentido de contribuir para a disseminação de inovações em gestão pública local e suas contribuições para a ampliação da qualidade de vida municipal.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica está direcionada aos principais temas dessa pesquisa, sendo selecionados como tais o Planejamento Público e o Plano Plurianual como um dos instrumentos orçamentários à luz da carta constitucional de 1988. Ademais, visando contextualizar os temas e a pesquisa desenvolvida com o atual momento da administração pública é apresentada a título introdutório um relato dos principais momentos e formas pelas qual a administração pública vem experimentando.

Importante salientar, que o desenvolvimento dos temas escolhidos cingiu-se puramente ao escopo da pesquisa. Assim, ao discorrer sobre Planejamento o texto ateuve-se ao tema na sua esfera de interesse, ou seja: o planejamento público. Destarte o fato de que os conceitos básicos existentes sobre planejamento, em seu sentido *latu*, são adotados por extensão análoga ao planejamento público. Dessa forma, é aceito na presente pesquisa que o planejamento público é uma espécie do gênero: planejamento.

No que concerne ao tema Plano Plurianual, a sua vinculação com o orçamento público decorre da sua integração com os demais instrumentos orçamentários (Lei orçamentária anual e Lei de diretrizes orçamentárias), que advém de comandos dispostos na Seção I do Capítulo II da Constituição Federal, bem como de outros diplomas infraconstitucionais, a exemplo de Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). No entanto, sem perder a referência orçamentária existente no Plano Plurianual, a fundamentação teórica concentrou-se no tema Plano Plurianual.

2.1. Contexto atual da Administração Pública

Conforme citado anteriormente, esse item tem como objetivo principal circunscrever o tema da pesquisa em relação ao movimento recente da administração pública. De início são apresentadas as transformações ocorridas na Europa, EUA, Oceania e outros países a partir da década de 70. Em seguida, o contexto em alguns países da América Latina e, especificamente, o caso brasileiro.

2.1.1. Europa, EUA e Oceania

A alteração de patamar do preço do petróleo ao longo da década de 1970 foi o sinal que a era de prosperidade iniciada após a II Guerra Mundial havia chegado ao fim (SHICK, 2002). A crise que se iniciou confirma que o modelo de intervenção estatal fundado em três dimensões – econômica, social e administrativa, interligadas entre si deveria ser redesenhado (ABRÚCIO, 1998). A base econômica obedecia a princípios Keynesianos calcados na intervenção estatal na economia, buscando perpetuar o crescimento econômico por meio da garantia do pleno emprego e a oferta da imprescindível infra-estrutura. A dimensão social era caracterizada pelo *Welfare State* com forte produção de ações públicas na área de saúde, educação, previdência, emprego, moradia e outras. A administração pública, por sua vez, era movida pelo modelo burocrático weberiano que privilegiava a hierarquia, a padronização, a impessoalidade e a meritocracia (VERGARA, 2004).

Nesse momento, emerge a administração pública gerencial como ferramenta de enfrentamento à crise econômica mundial; os efeitos negativos da globalização com todas as inovações tecnológicas desenvolvidas; e, o excesso de atividades e déficit fiscal, que corroeram o Estado montado no pós-guerra. Instala-se, então, uma sociedade desacreditada na capacidade do Estado em superar a crise a qual se rende às chamadas teses neoliberais em defesa de um *Estado mínimo*, que desembocou em um descontrole na implementação indiscriminada de profundas reformas fiscais, privatizações de empresas estatais e atividades até então desenvolvidas unicamente pelo poder público (PEREIRA, 2003).

Embora, países como a Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido tenham sido precursores na discussão e implementação de profundas modificações da administração pública, uma onda mundial de reformas instalou-se nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, na década de 1980, que passam a discutir duas importantes questões relativas ao Estado. A primeira acerca do melhor funcionamento do governo e a minimização do seu custo operacional, e a segunda na definição do que cabe ao Estado fazer (ABRÚCIO, 1998).

Relativamente ao comportamento da sociedade frente à redefinição do Estado, Abrúcio (1998, p.177), explana:

Esse sentimento difuso contrário à burocracia estatal e favorável aos ideais da iniciativa privada precisou de um catalisador político para se impor. E ele veio com a vitória dos conservadores na Grã-Bretanha, em 1979, e dos republicanos nos Estados Unidos, em 1980, representando a vitória dos grupos que contestavam o antigo consenso social pró-Welfare State.

As críticas à burocracia recrudesceram na medida em que a crise fiscal aprofundava-se, e para cada crise o combate era realizado com o emprego de ferramentas importadas da iniciativa privada. Nos EUA, o enfrentamento do desequilíbrio financeiro da cidade de Nova York na década de 1970 levou em consideração modificações importantes nos instrumentos de gestão orçamentária, tornando as finanças públicas suscetíveis ao objetivo da ação pública e não às regras rígidas da burocracia (ABRÚCIO, *ibidem*).

A Inglaterra foi o campo de experiências em que germinou com maior vigor a implantação de técnicas gerenciais na administração pública, denominada de *managerialism*. Importante destacar, que a institucionalização desse novo modelo de administração, de acordo com Abrúcio (*ibidem*, p.181), “ao invés de se estruturar a partir de uma doutrina rígida e fechada, o modelo gerencial britânico apresenta um grande poder de transformação, incorporando boa parte das críticas à sua prática, e assim modificando as peças de seu arcabouço”.

Nesse processo de retro alimentação o *managerialism* inglês, ao longo das décadas de 1980 e 1990, sintetizando a explanação de Abrúcio (*ibidem*, p.181), percorreu a seguinte trajetória conforme apresentado no Quadro 01:

Quadro 01 - Trajetória do <i>managerialism</i> inglês			
	Gerencialismo puro	Consumerism	Public service orientation
Objetivo	Economia/eficiência	Efetividade/qualidade	Accountability/equidade
Público	Tax payers	Clientes/Consumidores	Cidadãos

O principal fato a ser destacado do caso Inglês é o caráter de situacional pelo qual perpassou o *managerialism*, iniciando de uma forma “pura”, onde o cliente era o contribuinte indignado com o excesso de arrecadação tributária ao passo que os serviços públicos perdiam qualidade, momento em que a administração objetivava a redução de custos junto com a obtenção de eficiência.

No estágio intermediário, denominado *consumerism*, a busca da efetividade e qualidade dos serviços públicos compôs os principais objetivos pretendidos, sendo que o pagador de impostos passou a ser substituído pelo cliente-consumidor. Esses dois iniciais momentos derivaram no *public service orientation*, onde o público alvo

volta a ser o cidadão e os objetivos perseguidos são: equidade e *Accountability* (A-BRÚCIO, *ibidem*).

2.1.2. América latina

No âmbito da América Latina, cabe inicialmente discorrer acerca da sua peculiar estrutura social como forma de melhor compreender como o processo de reforma ocorreu. Nesse sentido, uma preciosa síntese é apresentada por Pereira (2003, p.101):

É inegável o fato de que, a partir de uma perspectiva histórica, a resolução dos conflitos sociais nos países da América Latina sempre aconteceu no interior das elites, de tal forma que a herança patrimonial, burocrática e autoritária de formação latino-americana impôs e, certamente, continuará a impor seus limites às possibilidades de construção democrática e de desenvolvimento equitativo na região.

Ainda, na mesma preocupação em considerar previamente naturezas regionais específicas, cabe complementar denotando que o antigo esquema da divisão internacional do trabalho atribuía à América Latina, como parte adjacente do sistema econômico mundial, a função provedora de alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais, permitindo apenas uma incipiente indústria local (PREBISCH, 2000). A consistência dessa especificidade estrutural da situação de dependência Castells (2000, p. 16) entende como “a articulação do sistema de produção capitalista em escala mundial significa o sistema de produção dominante no seio de uma rede articulada de formações sociais interdependentes caracterizadas por relações de poder assimétricas entre as distintas classes e blocos de classe”.

Aqui, não se adentra nas questões específicas acerca da origem ou das causas do *status* social e da relação de dependência econômica da América Latina, o importante é perceber que a elaboração de qualquer plano de ação de natureza pública, com certeza experimentará a influência desses fatores. Assim, sob a ascendência dessas peculiaridades, as reformas nos países latinos americanos desenvolveram-se na forma de dois processos interdependentes. Um visando o ajuste estrutural da economia e o outro a reforma do aparelho Administrativo do Estado, sendo que nessa última, o arranjo deu-se de forma a atender os objetivos da primeira (GLADE, 1998).

Foi no Chile, a partir dos anos 70 que se iniciou a instalação desses processos, sendo posteriormente observados movimentos semelhantes no México, Argentina, Brasil, Peru, Venezuela. No que concerne às questões da estrutura econômica, as ações implementadas por esses países seguiram basicamente um mesmo roteiro: ajuste fiscal visando à redução do déficit; restrições na política econômica buscando estabilizar o cenário macroeconômico; liberação de preços de bens e serviços, taxas de juros e de câmbio; abertura do comércio externo; redução de subsídios; privatizações; e, redução das barreiras à mobilidade do capital externo (GLADE, *ibidem*).

Quanto ao desenho administrativo do setor público, já na metade do século passado começaram a ser observadas estruturas que carregavam em seu bojo o anseio desenvolvimentista instalado no continente após a segunda grande guerra (PREBISCH, 2000). Foram criadas na década de 40 e na de 50 no México, agências descentralizadas e empresas autônomas, que visavam executar funções específicas com mais celeridade e conhecimento específico fora do pesado e lento núcleo do governo. No Brasil, caminhando no mesmo sentido, o Decreto-Lei 200/1967 instituiu a figura da autarquia como categoria de entidade no bojo da administração federal, configurando-a como serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

2.1.3. Brasil

A partir da década de 1980, em oposição ao regime militar instalado na metade da década de 60, que continha desenho fortemente hierárquico e concentrador, segmentos sociais de formação democrática manifestam-se clamando pela distribuição de poder e uma maior participação popular. Nesse contexto, a reforma do estado começa a ser discutida como elemento fundamental de mudanças. Os discursos apontaram para a descentralização político-administrativa como peça de vital importância para a diminuição do aparelho do estado e para a ampliação da participação popular nas funções públicas. Por outro lado, em meio a uma forte crise fiscal o go-

verno central com sua capacidade de financiamento esgotada, diminui o seu déficit transferindo tarefas aos governos subnacionais, o que reforçou a desigualdade entre estados e municípios, em face de assimetria de natureza técnica, administrativa, financeira e econômica existente nos estados e nos municípios (ROCHA; FARIA, 2004).

Propugnando esse perverso cenário, Rocha e Faria (2004, p. 5), esboçaram os principais pontos desse contexto federativo a serem considerados:

A desigualdade regional, por exemplo, exige mecanismos de coordenação por parte do governo central no sentido da implementação de políticas compensatórias. Em suma, o processo de reforma do Estado envolve, como se sabe, a necessidade de se equacionar centralização e descentralização, questão essa que não pode ser definida de forma abstrata e de antemão, envolvendo um aprendizado e a criatividade dos atores sociais. Especificamente exige uma sintonia entre os entes federados, capaz de articular tanto formas de cooperação vertical como horizontal. Exige uma articulação de funções e compartilhamento de recursos entre os níveis de governo, de maneira a se criar condições propícias à ampliação da eficácia e eficiência das políticas públicas.

Ao final da década de 80 a Constituição Federal de 1988 consolida a descentralização política-administrativa em curso, possibilitando, de acordo com Rolnik e Somekh (2000), “a disseminação de posturas municipalistas que envolveram o colapso do planejamento aliado a uma fragmentação da ação pública circunscrita ao espaço local”. Antecedente a essa discussão cumpre lembrar que o federalismo tem como pilar três princípios básicos: o da autonomia, o da hierarquia federativa e o da equalização (ABRÚCIO, 1997).

De forma sistemática, Abrúcio (1997, p.31-32) delinea os atributos desses três princípios da seguinte forma:

- a) o princípio da autonomia é observado quando se atende aos seguintes pontos: *i)* valorização do governo da comunidade local como processo democratizador; *ii)* delimitação do raio de ação do ente central; *iii)* responsabilidade fiscal por meio do fortalecimento da capacidade tributária do ente municipal; e, *iv)* tomar para si os encargos sociais básicos;
- b) o da hierarquia federativa, também denominado princípio da interdependência federativa, já que estabelece que a federação é demarcada por uma hierarquia de dependência-cooperativa. Para isso, é mister estabelecer com rigor as

- competências de cada unidade federativa, bem como a pactuação de responsabilidade mútua entre essas unidades;
- c) o princípio da equalização socioeconômica das unidades federativas tem sua importância na medida em que estabelece um mínimo de igualdade no contrato federativo.

Todavia, o federalismo brasileiro padece de vícios no atendimento desses princípios. No âmbito da autonomia municipal a centralização de recursos financeiros por parte dos estados e da união é considerada o principal fator de redução da independência fiscal dos municípios (KORNIN; MOURA, 2004). No aspecto relativo à definição de competência, não há definição clara na medida em que a Constituição Federal apresenta inúmeras competências comuns, que segundo Abrúcio (1997, p.33) faz com que “nenhuma das unidades federativas queiram se responsabilizar muito”. Igualmente, o princípio da equalização socioeconômica, também, não vem sendo respeitado em decorrência das fortes evidências relativas ao histórico desequilíbrio regional sempre presente no país.

No que tange às correspondências dos entes federativos Rocha e Faria (2004) registram a ocorrência de dois modelos: o competitivo e cooperativo. O primeiro enfatiza a separação dos níveis de governo e o segundo o imbricamento entre esses níveis. Aqueles que defendem o modelo competitivo argumentam que a disputa possibilita o controle mútuo, o que evita a centralização de caráter autoritário, e implica em mais eficiência, bem como estimula a inovação de políticas públicas, possibilitando maior autonomia e *accountability*.

Por outro lado, as críticas desse modelo residem nos efeitos decorrentes do pluralismo econômico, social e político existente no Brasil (ROCHA e FARIA, *ibidem*), que potencializa complicações na construção de arranjos subnacionais. Nesse âmbito, a adoção de políticas de bem-estar amplas e eficientes atrai pessoas de outras localidades (efeito *welfare magnets*). A ausência de investimentos em políticas sociais em um dado ente subnacional, incentivaria a sua população a buscar a prestação de serviços em outro município (comportamento *free rider*). Essa competição redundaria em uma guerra fiscal, instalando uma dinâmica que acaba enfraquecendo a todos.

Como opção para o enfrentamento das questões advindas com a desigual estrutural federativa, os governos locais serviram-se dos seguintes mecanismos (MELO, 2000):

- a) oferta de vantagens que permitiam estabelecer grandes empreendimentos imobiliários ou implementação de parcerias, incentivos fiscais e ações de marketing buscando vender a cidade, inclusive por meio de eventos globais;
- b) ações no âmbito da renovação urbana por meio de inovações culturais (museus, teatros, centros culturais, etc.), requalificando áreas urbanas visando a sua valorização, expurgando as atividades e a população de menor renda;
- c) pesados investimentos em transporte e comunicações que conquistaram a implementação de grandes equipamentos privados;
- d) disputa pela redistribuição de excedentes gerados pelos governos federais e estaduais.

Essas linhas de ação marcaram a passagem do gerenciamento tradicional para o empresariamento urbano, que ignora experiências mais sociais e redistributivas, bem como a cooperação e o consorciamento objetivando a construção regional. Essa gestão urbana com fundo empresarial desembocou na prática de ações individualistas permitindo uma competição destruidora e excludente pelos entes federativos (MELO, 2002).

Em síntese, o contexto atual é delineado por um conturbado ambiente federativo permeado por conflitos entre os arranjos competitivos e cooperativos, por questões de desigualdades socioeconômicas, bem como por desequilíbrio fiscal com a conseqüente perda de capacidade de investimentos por parte dos municípios. Esse cenário recebe, ainda em complemento, os efeitos perversos de um mundo cada vez mais globalizado com regras ditadas pela ótica do mercado em detrimento à construção de uma lógica pautada em ações universalistas de justiça social (KORNIN; MOURA, 2004).

2.2. Planejamento Público

Está estruturado em duas partes: *i)* planejamento como técnica em seu significado *latu*, no sentido do gênero, e *ii)* planejamento público, no sentido da espécie. A primeira apresenta os principais conceitos, princípios e tipos de planejamento. A opção em desenvolver uma abordagem superficial nessa parte decorreu do fato de que o tema planejamento público como espécie ou classe do primeiro tem uma maior importância para a pesquisa do que o tema planejamento em seu sentido *latu*. Desse modo, os conceitos gerais sobre planejamento importam no sentido de indicarem os passos iniciais para o entendimento da espécie, o planejamento público, esse sim, a luz dos objetivos desse estudo, merecedor de um detalhamento mais abrangente, destarte tratado na segunda parte desse tópico.

2.2.1. O planejamento como técnica

Uma série de conceitos e definições a respeito do planejamento é apresentada pela literatura especializada. Pereira (2003, p.120), exprime que planejamento “é um processo dinâmico de racionalização coordenada das opções, permitindo prever e avaliar cursos de ação alternativos e futuros, com vista na tomada de decisões mais adequadas e racionais”. Oliveira (1987, p.20) ensina que “o planejamento pode ser conceituado como um processo desenvolvido para o alcance de uma situação desejada de um modo mais eficiente e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos”.

O emprego do planejamento como instrumento para direcionar a ação para um determinado resultado em face de uma série de situações dependentes ou não, em um cenário de escassez de qualquer tipo de recursos, é explanado de forma clara por Rezende e Castor (2006, p.6), na seguinte sentença:

A idéia do planejamento como forma de melhorar a qualidade das decisões está solidamente ancorada no conceito da racionalidade na alocação dos recursos, já que estes são limitados e as necessidades e aspirações dos indivíduos virtualmente ilimitadas, é preciso estabelecer preferências e priori-

dades para distribuir os meios de satisfazê-las de maneira efetiva e organizar sua aplicação de modo a extrair o maior benefício deles.

De acordo com Oliveira (1987 *apud* STEINER, 1969, p.12) o planejamento é constituído por cinco dimensões: temas ou assuntos, elementos, tempo, unidades organizacionais e características. O assunto está associado ao tema, como exemplo: produção ou pesquisa, infraestruturas físicas, recursos humanos, etc. Os elementos do planejamento são compostos pelos seus objetivos, estratégias, propósitos, programas, orçamentos e outros. Quanto ao tempo, ele pode ser de curto, de médio ou de longo prazo. A dimensão correspondente às unidades organizacionais refere-se à instituição a que se destina, se é uma corporação, uma subsidiária, uma fábrica ou grupos. A dimensão referente às características do planejamento é representada pelo grau de complexidade, publicidade, formalidade e valores.

O planejamento tem como pressuposto princípios basilares a serem atendidos. Oliveira (1987, p.22) estabelece que esses princípios são de dois tipos: gerais e específicos. Os de caráter gerais são:

- a) contribuição aos objetivos: o planejamento deve focar os objetivos da instituição;
- b) precedência do planejamento: o planejamento começa com as perguntas “do que e como vai ser feito”, que é antecedente a qualquer outra função;
- c) penetração e abrangência: o planejamento provoca uma série de alterações de natureza estrutural. Por exemplo: nos recursos humanos, na tecnologia atual e nos sistemas funcionais, que podem exigir readaptações, redesenhos, etc.;
- d) eficiência, eficácia e efetividade: o planejamento busca a maximização dos resultados com o menor nível de perda possível.

Relativamente aos princípios específicos, Oliveira (1987 *apud* ANSOFF, 1974, p.28), apresenta:

- a) planejamento participativo: o planejamento é um instrumento que envolve processo, que por sua vez abarca recursos humano, material e financeiro. Há nesse contexto o desenvolvimento de relações e interesses que têm que ser conside-

rados e harmonizados. Dessa forma, o planejamento deve cingir todos os recursos em torno de si;

- b) planejamento coordenado: o conjunto de elementos e aspectos inerentes organizacionais e funcionais deve estar alinhado com o planejamento. Nenhuma ação ou procedimento deve ser realizado de forma exógena;
- c) planejamento integrado: os diversos degraus hierárquicos e repartições funcionais devem ter seus planejamentos integrados;
- d) planejamento permanente: os valores qualitativos e quantitativos pretendidos durante o curso de execução do planejamento podem ser influenciados por forças externas, implicando, por conseguinte, em acompanhamento e ajustes permanentes.

Concernente ao tempo de duração, Pereira (2003, p.120-121) concebe os seguintes tipos: “conjuntural (menos de um ano); de curto prazo (um a três anos); de médio prazo (três a seis anos); e de longo prazo (acima de seis anos)”.

Acerca das etapas do planejamento, Oliveira (1987 *apud* ANSOFF, 1974, p.4) esclarece que o planejamento trilha as seguintes fases:

- *Planejamento dos fins*: especificação do estado futuro desejado, ou seja, a missão, os propósitos, os objetivos, os objetivos setoriais, os desafios e as metas.
- *Planejamento de meios*: proposição de caminhos para a empresa chegar ao estado futuro desejado, por exemplo, pela expansão da capacidade produtiva de uma unidade e/ou diversificação de produtos. Aqui se tem a escolha de macroestratégias, macropolíticas, estratégias funcionais, políticas, procedimentos e práticas.
- *Planejamento organizacional*: esquematização dos requisitos organizacionais para poder realizar os meios propostos.
- *Planejamento de recursos*: dimensionamento de recursos humanos e materiais, determinação da origem e aplicação de recursos financeiros. Aqui se tem o estabelecimento de programas, projetos e planos de ação necessários ao alcance do futuro desejado.
- *Planejamento de implantação e controle*: corresponde à atividade de planejar o gerenciamento de implantação do empreendimento.

No que diz respeito aos tipos de planejamento a literatura especializada também faz distinção em níveis hierárquicos. Graham Júnior e Hays (1994, p.47) expõem que o tempo de duração de um plano denota o seu tipo. Assim, um plano que demanda um grande período de tempo é classificado como planejamento estratégico; aquele que se desenvolve ao longo de um período entre dois a cinco anos é de-

nominado planejamento de implementação; e, o de curto prazo, em torno de um ano, é chamado de plano operacional corrente.

Na esteira de tipos de planejamento em relação ao seu nível hierárquico, Oliveira (2005, p.30-33), de forma semelhante à divisão anterior, concebe três tipos: *i)* o planejamento estratégico; *ii)* o planejamento tático; e, *iii)* o planejamento operacional. O primeiro está relacionado a objetivos de longo prazo, com conteúdo que afeta a instituição como um todo. O segundo, o planejamento tático, refere-se a formas e ações que afetam, via de regra, setores ou parte das organizações, é desenvolvido objetivando a maximização de resultados em determinadas áreas. Por último, o operacional manifesta-se com a formalização de documentos escritos das “metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas”.

Em continuidade ao disposto nessa última sentença, Oliveira (1987, p.30) contribui associando a cada tipo hierárquico de planejamento um respectivo nível de decisão. O Quadro 02 a seguir, exprime com clareza esse raciocínio:

Quadro 02 - Nível de decisão X tipo de planejamento	
Nível de decisão	Tipo de planejamento
Decisões estratégicas	Planejamento estratégico
Decisões táticas	Planejamento tático
Decisões operacionais	Planejamento operacional

Precedente à discussão acerca das categorias de decisões e sua relação com os tipos de planejamento é importante e essencial compreender que uma instituição quer pública ou não, visa à conversão de recursos em bens ou serviços de forma racional objetivando a maximização dos resultados, o que é denominado “conceito da racionalidade na alocação de recursos” conforme citado por Rezende e Castor (2006, p.6). Esses recursos são de natureza humana, física (estoques, matérias-primas, máquinas, equipamentos e insumos tecnológicos) e monetária (moeda e crédito), que são consumidos na forma de um processo de conversão, conforme dispõe Ansoff (1977, p.3-4): “as máquinas e equipamentos tornam-se obsoletos, o dinheiro é gasto e os executivos envelhecem”.

Sob a ótica empresarial, uma instituição depende de lucro para manter esse processo em forma contínua, já sob o ponto de vista de uma instituição sem fins lucrativos, a manutenção desse processo dá-se por meio da existência de um fluxo intermitente de recursos derivados de uma natureza especial: o poder de tributar.

No âmbito empresarial, Ansoff (1977, p.3) estabelece com bastante propriedade o seguinte raciocínio acerca da rentabilidade das empresas na questão relativa ao processo decisório:

O papel da rentabilidade como pedra angular da atividade empresarial tem sido muito questionado recentemente. Além disso, a determinação da rentabilidade apresenta certos problemas teóricos e práticos bastante difíceis. Entretanto, para fins de discussão das decisões empresariais, necessitamos apenas o que os matemáticos chamam de hipótese “fraca”, ou seja, a hipótese de que, independentemente do modo pelo qual são medidos e da sua variabilidade, é possível atribuir um conjunto de objetivos a cada empresa, e que esse conjunto constitui a principal diretriz do processo decisório.

Isso, desdobrado para instituições sem fins lucrativos não merece oposição, haja vista que a principal fonte de financiamento, no caso de instituição pública, é o tributo e por analogia também merece prosperar o mesmo argumento da hipótese “fraca” relativo à rentabilidade (fonte do fluxo financeiro que dá sustentabilidade à empresa) no âmbito empresarial. Ou seja, também, atribuir a um conjunto de objetivos a cada instituição pública como a principal diretriz do processo decisório, livre da forma como se mede e se comporta a fonte de recursos financeiros.

As decisões de uma instituição, conforme Ansoff (1977, p.4), estão focadas em “configurar e dirigir o processo de conversão de recursos de maneira a otimizar a consecução dos objetivos” e isso requer inúmeras deliberações distintas e peculiares, que a exemplo de Oliveira (1987, p.30), Ansoff consigna em três categorias: estratégicas, administrativas e operacionais, cada uma dessas referentes a um aspecto do citado fluxo de conversão.

Cada categoria de decisão é constituída de características específicas e está inserida como propriedade de um nível de planejamento. Reunindo os ensinamentos de Ansoff (1977) e de Oliveira (1987), o Quadro 03 a seguir, indica as características das três categorias de decisões em que nível de planejamento estão correlacionadas:

Quadro 03 - Características das categorias de decisão

<i>Categoria de decisão</i>	<i>Características</i>	<i>Nível de planejamento</i>
	ANSOFF: - Voltada para o ambiente externo e com o composto de bens e serviços a serem produzidos. - Busca da resiliência às ameaças externas por meio do desenho interno. - Identificação da demanda externa por meio da análise do ambiente. - A principal questão a ser respondida é: Quais os objetivos e metas da instituição?	
Estratégica	OLIVEIRA: - Estabelecimento de o rumo a ser seguido pela instituição, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente. - Identificação dos pontos fracos e fortes do ambiente interno da organização que proporcionam condição favorável/desfavorável mediante uma eventual ameaça externa. Bem como identificação de oportunidades externas. - Definição do ponto onde e como se quer chegar. - Desenvolvido no extrato da alta direção da empresa.	Planejamento estratégico
	ANSOFF: - Estruturação dos recursos da instituição com vistas a promover a execução com os melhores resultados. - Estruturação das relações de autoridade e responsabilidade, fluxos de trabalho e de informação, canais de distribuição e localização das instalações. - Obtenção e desenvolvimento de recursos: insumos, treinamento e desenvolvimento de pessoal, financiamento de pessoal, bem como da aquisição de instalações, máquinas e equipamentos.	
Tática/Administrativa	OLIVEIRA: - Otimização de determinada área da organização e não a instituição como o todo. - Atua focando os objetivos e desafios estabelecidos no planejamento estratégico. - Desenvolvido no nível executivo inferior à alta direção.	Planejamento tático

Continuação Quadro 03

<i>Categoria de decisão</i>	<i>Características</i>	<i>Nível de planejamento</i>
Operacionais	ANSOFF: - Absorve a maior parte da energia e da atenção. - Visa a maximizar a eficiência do processo de conversão de recursos. - Atua na alocação dos recursos entre as diferentes áreas funcionais e linhas de produtos e serviços. - Acompanhamento da execução e a aplicação de medidas saneadoras. - Formulação de programas de produção de bens e serviços.	Planejamento operacional
	OLIVEIRA: - Formalização, principalmente, por meio de documentos escritos das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas. - Conjunto de partes homogêneas do plano tático.	

A interação dos três níveis de planejamento dá-se de forma hierárquica, onde o planejamento operacional se reporta ao tático e esse ao estratégico. Esses planejamentos são interdependentes e complementares. O planejamento estratégico impõe a existência do planejamento tático e do operacional. A execução do planejamento ocorre em um ciclo recorrente e contínuo, onde a atuação de procedimentos de acompanhamento e de correção alimenta o ajuste de reinício de cada ciclo.

A importância do planejamento estratégico como ferramenta de gestão vem do fato da sua peculiar propriedade em fazer com que a instituição ou o assunto seja tratado de forma sistêmica, considerando-o como um todo em sua dimensão interna e perante o seu ambiente (OLIVEIRA, 1987). As partes interagem e são interdependentes entre si. Os objetivos guardam coerência com a missão institucional da organização bem como as metas são consistentes com esses objetivos, com vistas a prevalecer correlação positiva entre missão, objetivo e meta.

A entrada de recursos humanos, materiais e financeiros, bem como o ciclo de conversão, também, guarda alinhamento com os objetivos, de forma que a saída dos produtos/bens/serviços são aqueles esperados pelo planejamento, surtindo o efeito positivo programado no ambiente externo.

Os controles e avaliações são de fundamental importância para sustentação da eficácia e efetividade do planejamento como instrumento de gestão. A realimen-

tação do ciclo de execução com as correções derivadas das modificações decorrentes das alterações dos cenários externos associado aos ajustes dos produtos/bens/serviços ocorridos no percurso de um ciclo sustentam a principal virtude de um plano, que é em fazê-lo valer a pena em ser seguido.

2.2.2. Gestão pública e planejamento público

A abordagem do tema Planejamento Público nessa pesquisa é precedida por dois outros assuntos que visam, mesmo que superficialmente, embasá-lo a cerca de alguns aspectos a serem considerados quando do emprego de uma técnica de largo uso na gestão privada na administração pública. Nesse sentido, esse item é dividido em três partes. A primeira aborda de forma básica o tema gestão pública, conceituando e dispondo sobre as suas características. O segundo discorre sobre as principais diferenças entre gestão pública e gestão empresarial. Por último, após explanar o indispensável referencial básico, o tema planejamento público.

a) Gestão pública

Não há como abordar o tema Gestão Pública sem iniciar discorrendo sobre o *locus* de sua atuação: a Administração Pública. A respeito do assunto Administração Pública, Di Pietro, (1994, p.49) dispõe que comumente a expressão é utilizada em dois sentidos (grifos da autora):

- a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria **função administrativa** que incube, **predominantemente** ao Poder Executivo.

Já, de acordo com Justen F.º (2005, p.90) o termo administração pública é utilizado “para fazer referência ao conjunto de entes e organizações titulares da função

administrativa”. Esse mesmo autor reconhece que o termo administração público, também, pode ser considerado nos seguintes sentidos:

Numa acepção subjetiva, Administração Pública é o conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que exercitam atividade administrativa.
Em sentido objetivo, Administração Pública é o conjunto dos bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa.
Sob um enfoque funcional, a Administração Pública é uma espécie de atividade, caracterizada pela adoção de providências de diversa natureza, visando à satisfação imediata dos direitos fundamentais.

Afora o aprofundamento jurídico que se faria necessário para um outro propósito, inserido no campo do direito administrativo, fica patente para esta pesquisa que o termo Administração Pública em seus diversos conceitos aqui apresentados, abrange: entes, organizações, pessoas, bens, direitos, atividades, função, etc. Abrangendo assim, um entendimento estrito quanto ao termo.

Precisamente para o desenvolvimento do raciocínio pretendido, os enfoques apresentados pelos autores acima são bem apropriados por associarem a expressão Administração Pública a uma espécie de atividade caracterizada pelo emprego de um conjunto de bens e direitos e por uma série de providências, apresentando dessa forma similaridade com os procedimentos necessários no curso da aplicação do “processo de conversão” disposto por Ansoff (1977, p.3-4) e citado no item anterior.

Nesse sentido, Justen F.º (2005, p.137) defendendo a preponderância do conceito de “atividade” sobre o conceito de “ato”, sem, contudo aceitar em todo extinguido esse segundo, afirma que o “Estado pós-moderno é uma estrutura organizacional vocacionada a produzir atos em massa, e não a promover atos isolados”. Daí a importância da função administrativa a qual, segundo o mesmo autor, “se manifesta dinamicamente como o desenvolvimento de um conjunto ordenado de **atividades**, exigindo uma estrutura organizada e permanente de bens e de pessoas” (o grifo não é do autor). Di Pietro (1994, p.49), em paralelo, expõe que alguns autores afirmam que “administrar compreende **planejar e executar**”.

Até aqui o que se pretendeu foi reafirmar dois pontos: o *locus* e a dinâmica da gestão pública. No que concerne ao primeiro, os conceitos dispostos tornaram patente que o *lôcus* da Gestão Pública é a Administração Pública, essa é a arena da gestão, é no desenvolvimento de atividades que a Gestão Pública encontra sua residência. Quanto à dinâmica da Gestão Pública, ela se situa em todas as fases do denominado processo de conversão, onde os recursos são transformados em bens/produtos/serviços e ofertados a um determinado ambiente, e para isso ela se

instrumenta por meio de uma estrutura organizada e permanente de bens e pessoas.

Ajustadas as questões do *locus* e da dinâmica da Gestão Pública, cabe então tecer alguns comentários acerca da sua conceituação. Não restam dúvidas que uma série de conceitos poderiam ser aqui apresentados. Dentre os inúmeros conceitos a respeito da gestão pública, Albavera (2003, p.24) traz a seguinte contribuição:

La gestión pública es la razón de ser del Poder Ejecutivo y no es otra cosa que la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios. Por tanto un asunto de interés público no puede ser impuesto a la voluntad mayoritaria en un régimen democrático. Si así sucediera el Poder Ejecutivo se excede en sus atribuciones y debe dar cuenta ante los poderes Legislativo y Judicial, según la magnitud de la perturbación causada en el interés de los ciudadanos.

No entanto, a compreensão desse conceito deve ponderar que a gestão pública não se enclausura no Poder Executivo, não é natureza única e exclusiva dessa esfera de poder. A prestação do serviço público perpassa por todas as esferas de poder. É possível entender que há uma preponderância de prestação por parte do Poder Executivo, mas não uma exclusividade.

Na esteira de se buscar conceitos, Allison (1999) narra que um fato que lhe chamou a atenção em seus esforços para analisar o programa de estudos sobre gestão pública de Harvard, foi as inúmeras e diferentes formas de explicações e situações em que os pesquisadores utilizavam esse termo. As diferenças eram tão grandes que ele acreditava que se referiam a assuntos distintos. Como consequência, Allison (1999, p.749) se manifestou afirmando que “estos enredos terminológicos obstaculizan seriamente el desarrollo de la gestión pública como campo de conocimiento”.

Mesmo assim, Allison (1999, p.748-749) traz duas contribuições importantes acerca dos elementos centrais abordados pela Gestão Pública. A primeira, retirada do informe realizado pelo Comité de Estudio Interdependencias sobre Ayuda a la Gestión Pública ao Office of Management and Budget - OMB, instituição do Governo dos Estados Unidos da América responsável pela formulação e controle do orçamento americano, que nomeia os seguintes elementos centrais que compõem a Gestão Pública:

1) *Gestión de la política*

Identificación de necesidades, análisis de opciones, selección de programas y asignación de recursos sobre una base jurisdiccional amplia.

2) *Gestión de recursos*

Establecimiento de sistemas básicos de apoyo administrativo, como de presupuesto, gestión financiera, procuración y abastecimiento y gestión de personal.

3) *Gestión de programas*

Aplicación de políticas de operación diaria de dependencias que aplican las políticas a lo largo de líneas funcionales (educación, aplicación de la ley, etcétera)

A segunda lista apresentada por Allison (1999) é composta por outros elementos, abaixo listados, que foram produzidos por Selma Mushkin do Laboratório de Serviços Públicos da Universidade de Georgetown, que compreende componentes diferentes daqueles elencados pela OMB:

- Gestión de personal (aparte de planeación de la fuerza de trabajo y relaciones colectivas de negociación y gestión laboral)
- Planificación de la fuerza de trabajo
- Relaciones colectivas de negociación y gestión laboral
- Medición de la productividad y desempeño
- Organización/reorganización
- Gestión financiera (incluye la gestión de relaciones intergubernamentales)
- Investigación de la evaluación, y auditoría de programas y gestión.

A lista de elementos que compõe a Gestão Pública produzida pela OMB tem abrangência mais ampla daquela apresentada pelo Laboratório de Serviços Públicos da Universidade de Georgetown, que é mais limitada em seu espectro, mas, porém, profunda no assunto priorizado, já que é mais segmentada para a força de trabalho sem, contudo, abandonar outras áreas como a financeira e a avaliação de programas.

O fato do conceito de Gestão Pública ser considerado difuso, não traz prejuízo para o discernimento do tema. O conhecimento dos elementos constitutivos defendidos pela OMB, mais o *locus* e a dinâmica da Gestão Pública são suficientes para a compreensão do tema com vistas ao desenvolvimento da presente pesquisa.

b) Gestão pública x gestão privada

A despeito do nome desse subtítulo sugerir uma disputa ou uma comparação entre duas correntes de gestão como constituíssem coisas distintas ou em posição antagônica, essa colocação tem como objetivo explorar as diferenças, principalmente, do que se percebe no âmbito do público em relação ao privado.

De início, cabe lembrar um dos assuntos abordados no subitem anterior: a Administração Pública como *locus* da Gestão Pública, que por sua vez, tem a especial peculiaridade de estar constitucionalmente normatizada, com o seguinte comando no art. 37 da CF: “A Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tem como princípios basilares os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência”.

Portanto, em decorrência de se tratar de comando jurídico, para sua mínima compreensão exige-se uma cadência de raciocínio revestida por uma ótica também jurídica (para isso, não pretendendo desenvolver nem uma tese jurídica, buscou-se apoio na literatura especializada).

Dando prosseguimento, é importante inicialmente conceituar princípios jurídicos. Segundo Sundfeld (2005, p.146) os princípios jurídicos constituem a base do ordenamento jurídico, “são as idéias fundamentais e informadoras da organização jurídica da Nação... têm pleno valor de fonte jurídica, integram o ordenamento jurídico... é norma de hierarquia superior à das regras, pois determina o sentido e o alcance destas”.

Com essa explanação acima, cumpre agora esclarecer o significado de cada princípio sentenciado. Para isso, com base nos ensinamentos de Di Pietro (1994, p.61-) é apresentado a seguir um breve conceito para cada um deles em forma de glossário:

- a) Legalidade: a Administração pública só pode fazer o que a lei permite;
- b) Impessoalidade: a Administração Pública não pode atuar com vistas a beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que norteia a atividade pública;
- c) Moralidade: conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, implica em saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto;

- d) Publicidade: exigência de ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública;
- e) Eficiência: Aragão (2006, p.1) vê esse princípio como “um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado”, no sentido de se obter o melhor resultado com o menor ônus. Deve ser ressaltado que o princípio da eficiência não deve se confundir com o de eficácia. O primeiro refere-se aos meios e o segundo aos resultados.

Como se vê, a administração pública se submete aos ditames da lei. Então, aquele denominado ciclo de conversão deve percorrer estritamente o que a lei autoriza. Nesse mesmo sentido, é importante denotar que a administração particular não é totalmente independente das amarras normativas. Ela, a administração privada, também se submete à norma jurídica. Mas não a mesma classe de norma da administração pública.

Para melhor entender essa divisão por classe de direito, mas não adentrando na gênese do direito (por não se prestar aos objetivos dessa pesquisa), vale acompanhar a linha de raciocínio empregada por Sundfeld (2005) que desemboca nas características do direito administrativo, um segmento do direito público, por oposição ao direito privado. Ele dispôs o seguinte:

...as relações dos membros da sociedade entre si (o marido com a mulher, os comerciantes com os consumidores, os empregados com os seus patrões, o locador com o inquilino) são regidas por normas jurídicas. E, também, as relações entre o Estado e os membros da sociedade (indivíduos em geral, empresas, servidores públicos) são regidas por normas jurídicas.

O conjunto de todas essas normas forma o Direito. Para facilitar seu estudo, vamos dividi-los em dois grandes grupos: *o direito público e o direito privado*. ...

.....

- a) O direito privado é formado pelo conjunto de normas regendo as relações dos indivíduos entre si, dentro do Estado-sociedade;
- b) O direito público é formado pelo conjunto de normas que regulam as relações entre Estado e Indivíduos (relações Estado-servidor, Estado-empresa, etc.)

Ainda mais, o Direito Público é constituído por normas jurídicas que tratam: das relações do Estado com os Indivíduos e Empresas (também demais Instituições); da organização do próprio Estado; e, das relações entre Estados. O que se traduz em regular as ações públicas (SUNDFELD, 2005). No âmbito do

direito público, há o direito administrativo que de acordo com Di Pietro (1994, p.46), “é o conjunto de princípios que regem a Administração Pública”.

Comparando as características das duas classes de direito, o administrativo e o privado conforme disposto no Quadro 04 a seguir, percebe-se que apesar de serem normatizados, o são por formas distintas.

Quadro 04 - Características de classes de direito comparado

	<i>Direito Administrativo</i>	<i>Direito Privado</i>
b.1	Interesses públicos	Interesses privados
b.2	Autoridade	Igualdade
b.3	Relações jurídicas verticais	Relações jurídicas horizontais
b.4	Legalidade	Liberdade
b.5	Função	Autonomia da vontade
b.6	Formalismo	Informalismo
b.7	Publicidade	Intimidade

Comparação retirada de SUNDFELD (2005).

b.1) Interesse público

Acerca do primeiro item comparado, cabe um pequeno aparte nesse momento para discorrer sobre a construção do interesse público. Albavera (2003, p.24) o dispôs da seguinte forma:

El interés público es definido por los ciudadanos al aprobar libremente los lineamientos programáticos establecidos en la Constitución Política. Estos lineamientos orientan la promulgación de las leyes fundamentales y de éstas surgen los aspectos reglamentarios y regulatorios que debe poner en práctica el Poder Ejecutivo.

O interesse público é a demanda por satisfação das necessidades coletivas que são constituídas, de acordo com Albavera (*ibidem*, p. 24), pelos “derechos fundamentales de las personas y se refieren a la plena vigencia de los derechos humanos, a la protección del patrimonio integral de la sociedad y al uso y usufructo de bienes y servicios privados y al acceso a los bienes y servicios públicos” .

Acerca da satisfação das necessidades coletivas Justen F.º (2005, p.137) faz a seguinte afirmação:

A satisfação das necessidades coletivas, que justifica a atribuição de competências extraordinárias ao Estado e a institucionalização da própria função administrativa, exige essa estrutura material de bens e esse conjunto de pessoas. Mais ainda, a função administrativa apenas é executada de modo satisfatório na medida em que se traduza numa sequência ampla de ações ordenadas de modo a produzir as providências abstratas e as utilidades materiais adequadas.

Nessa mesma esteira de pensamento, que conecta as necessidades coletivas à prestação de serviço público, Pereira (2003, p.41) contribui firmando:

As **necessidades coletivas** são satisfeitas por meio de serviços de interesse geral, que são denominados **públicos**. Dessa forma, sempre que o Estado presta um serviço de interesse geral, mobilizando pessoas e bens, para satisfazer às necessidades coletivas, realiza **serviço público**. Assim, serviço público é todo aquele imprescindível à coletividade e, como tal, declarado pelos poderes competentes, cuja prestação está a cargo do Estado.

Compreendendo as razões que fundamentam o interesse público, bem como o liame das ações públicas à função administrativa constituída, também, pelo interesse público, fica evidenciado que o desenho e as funções das instituições públicas, por meio das quais que são produzidos os bens e serviços públicos, decorrem da interpretação derivada da leitura dos interesses coletivos consignados na carta constitucional.

b.2) Exercício da autoridade

O Estado detém a competência de garantir o interesse público que se dá pelo exercício da autoridade, a qual lhe confere, de acordo com Sundfeld (*ibidem*, p.118), prerrogativas, “entre as quais a de impor, unilateralmente, obrigações aos particulares. Com isto, realiza-se a supremacia do interesse público sobre o privado”. No entanto, o equilíbrio da relação do Estado e o cidadão é o limite da autoridade que é concebida pela própria competência, a qual é definida pelo ordenamento jurídico.

b.3) Relações jurídicas

O poder de autoridade do Estado, sempre decorrente do ordenamento jurídico, manifesta-se de duas formas: impondo procedimento ou atribuindo direito (SUNDFELD, 2003). Nessas duas formas o Estado ocupa o polo predominante na relação, daí denominar-se “relação jurídica vertical”. No direito privado os interesses

são protegidos de modo equivalente entre os particulares, essa é uma relação jurídica horizontal.

b.4) Legalidade

Os atributos dessa característica decorrem do princípio da legalidade já discutido anteriormente, onde dispôs que o Estado submete-se aos ditames da lei e, então, todo ato estatal decorrerá como comando complementar da lei. À luz do direito privado, o particular age com liberdade até onde a lei não tornar defeso.

b.5) Função

A atividade pública decorre do dever de agir estabelecido pelas normas jurídicas, que atribui ao agente público ou a instituição pública determinada função. Então o administrador não age de forma autônoma como o lhe é permitido pelo direito privado. No setor público ele age impulsionado pelo dever de agir (SUNDFELD, 2003; DI PIETRO, 1994).

b.6) Formalismo

Di Pietro (1994; p.138) *apud* Cretella JR., estabelece que o ato administrativo decorrente da manifestação da administração é estruturado por cinco elementos: o agente; o objeto; a forma; o motivo e o fim. A forma do ato administrativo é constituída pela sua concepção mais restrita (exteriorização do ato), bem como o atendimento de todas as formalidades requeridas para validade do ato que percorre desde todos os procedimentos iniciais até a sua publicidade. Diferentemente do direito privado, isso garante a validade jurídica do ato, bem como o exercício do controle sobre o mesmo.

b.7) Publicidade

Princípio constitucional já discutido anteriormente que garante a validade e controle do ato.

Observações finais

Finalizando, é importante chamar a atenção para o fato de que mesmo diante de uma estrutura delineada por fortes comandos jurídicos, a forma de gerir o setor público não tem sido estática. O enfrentamento às perversas consequências decorrente dos distúrbios de um mercado globalizado e cada vez menos regulamentado, exigiu que fossem instalados procedimentos administrativos dinâmicos mais abrangentes, concedendo mais importância à atividade do que ao ato administrativo (JUSTEN F.º, 2005; BUCCI, 2002).

O processo histórico de configuração da administração pública não se exaure. Não se pode interpretar que o atual estágio da evolução da Gestão Pública representa o último e o derradeiro modelo.

De acordo com Bucci (2002, p.267):

A ação administrativa ganha, então, um novo sentido, “não em assegurar a conformidade da atividade administrativa a uma ordem normativa pré-existente (‘legalidade-legitimidade’), mas sim em dar vida, através da participação e do confronto de todos os interessados co-envolvidos, a uma justa e original composição de interesses (‘legalidade-justiça’).”

Nesse mesmo sentido, acerca dos novos elementos a serem perseguidos na instalação de novos procedimentos de Gestão Pública, Vázquez (2000, p.48) *apud* Marta Pérez Castaño, aceita que as seguintes premissas devam ser consideradas:

1. Tener interés por ganar legitimidad en la gestión
2. Considerar la modernización de la gestión como un desafío

3. Asumir el compromiso y las implicaciones de la descentralización y desconcentración
4. Asumir el desafío de reducir los riesgos de la corrupción
5. Cambiar los criterios para la evaluación del desempeño
6. Buscar la eficiencia
7. Liderar el proceso de cambio
8. Invertir para ahorrar

Essas premissas encerram uma série de quesitos perfeitamente associados uns aos outros, de forma que representam quase um corpo em movimento articulado em uma dinâmica intermitente.

A busca permanente em angariar a legitimidade da gestão está bem próximo às questões que inquietam uma sociedade. Em contraponto, Marini e Martins (2006, p.1) informam que mesmo governos “eleitos em contextos de alta legitimidade e com as contas ajustadas, fracassam e estes fracassos têm sido atribuídos, em grande medida, pela ausência de projetos estratégicos de governo, ou pela incapacidade de implementação dos mesmos”, isso decorre do que denominaram “crise gerencial do Estado”, apontam como saída a inclusão do fortalecimento da governança nos debates atuais.

A modernização da gestão é outro desafio a ser perseguido de forma que os instrumentos de gestão e capacidades sejam contemporâneos às questões de interesse público, presentes e futuras.

Quanto ao processo de descentralização e de desconcentração, de início é importante atentar que de acordo com Martins (2001, p.12), esses dois processos não se confundem:

um processo de desconcentração não ameaça as estruturas consolidadas nem os mecanismos de atuação do Estado, pois são mudanças que ocorrem num espaço físico-territorial. Em sentido oposto, descentralizar implica transformar um aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir da transferência de parcelas de decisão que fatalmente abalará as estruturas de poder.

Nessa linha, o que se persegue é a desconcentração do serviço público por meio do atendimento ao cidadão em vários pontos. Em paralelo, o processo de descentralização busca descentralizar a decisão por um número maior de atores. Na medida em que as decisões e a oferta de serviços públicos são dispersas, o que se pretende é democratizar tanto o bem público como o processo decisório, e nisso é de fundamental importância que atitudes de controle devam ser implementadas de forma que a corrupção seja afastada desse ambiente.

A ação de controle não se retém unicamente ao combate à corrupção. Um ambiente afeito a ações de controle sistemáticas tem como principais objetivos, medir e corrigir o desempenho da gestão pública em bases voltadas à avaliação de desempenho, bem como a busca da eficiência pública.

Nesse sentido deve-se fazer com que a gestão pública lidere o processo de mudança de forma que seja um instrumento condutor de novas práticas, e não se submeta a percorrer trilhos calcificados por grupos de interesses específicos.

Por último, a questão de que sejam produzidos investimentos que não ampliem de forma vertiginosa as despesas de caráter contínuo, não afetando assim, a capacidade de investimento futuro.

Em resumo, os processos de transformação da gestão pública ocorreram em fases, saindo do denominado estágio de ajuste econômico-fiscal da década de 80, momento esse permeado pelo ideário neoliberal, passando até o limiar do século XX pelo que foi denominada a Nova Gestão Pública (NGP), voltada para o controle e a eficiência. Por fim, no início do presente século, a gestão pública encontra novos desafios que requerem instituições capazes de corrigirem a enorme desigualdade social, que não pode ser vencida pela ação do mercado, e que estejam comprometidas com o desenvolvimento e a justiça social (MARINI; MARTINS, 2006).

C) Gestão municipal

De acordo com Fujita, Krugman e Venables (2002) o desenvolvimento regional e urbano depende diretamente do que é denominado retorno crescente, por meio do qual a convergência humana em uma dada localização geográfica pode se auto-reanimar. Nessa linha, assim estabelecem (2002, p.17):

... a drástica irregularidade espacial da economia real – as disparidades entre regiões industriais densamente populosas e regiões agrícolas com uma população escassa, entre cidades congestionadas e áreas rurais despovoadas; a concentração espetacular de determinadas indústrias em Vales do Silício e Hollywoods – certamente não é o resultado das diferenças inerentes entre locais, mas de um conjunto de processos cumulativos, necessariamente envolvendo algum tipo de retorno crescente.

A possibilidade de desenvolver uma sociedade do patamar de retorno constante - caracterizada por uma economia incipiente na qual o nível de produção

de bens e serviços muitas vezes encontra-se abaixo da subsistência -, para uma sociedade inserida em um ambiente de retornos crescentes no mundo contemporâneo, depende cada vez mais da menor unidade federativa. Nesse sentido, para Matias e Campello (2000, p.21):

É no Município, a menor unidade administrativa da federação, que se encontram as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático e onde são geradas as situações mais favoráveis de intervenção, buscando alcançar padrões mais compatíveis com os considerados ideais. O poder local, por estar mais próximo dos problemas e por ser suscetível ao controle da sociedade, mostra-se mais adequado para atender às demandas sociais.

Nessa mesma esteira, Rezende e Castor (2005, p. 4) dispõem que “o município é o ‘lócus’ político e institucional do qual o cidadão está mais próximo”. Além disso, é nesse espaço territorial delimitado politicamente onde ocorre de forma simultânea a produção e o consumo de bens e serviços. É, também, nesse espaço, que ocorre a intervenção da atividade dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, e com a Constituição Federal de 1988 o processo de descentralização vem tornando as políticas públicas cada vez mais municipalizadas (KORNIN; MOURA, 2004).

Na ótica dos retornos crescentes e na atribuição de importância ao poder local, um especial cuidado deve ser tomado no sentido de considerar as distorções existentes nas concentrações territoriais contemporâneas, como o enfraquecimento das redes sociais e de filiação social. Nesse sentido, Ribeiro e Santos Jr. (2003, p. 86) cientificam que:

Para além destes efeitos territorialmente concentrados, as transformações econômicas estariam gerando tendências sócio-espaciais mais gerais à reconfiguração da estrutura social e à fragmentação social e simbólica do sistema de atores coletivos produzido nas grandes cidades da fase fordista, cuja dinâmica fundava-se eram os conflitos de classe. Tais tendências decorrem do fato da segregação urbana resultante dessas transformações tornar vulnerável, não somente os indivíduos, mas suas redes de solidariedade e de filiação social organizadas ao nível do bairro. Nas sociedades onde se desenvolveu mais plenamente o salariat e o Estado do Bem-Estar Social a importância destas redes de solidariedade e de filiação foram enfraquecidas em razão da centralidade adquirida pelo sistema de organização do trabalho na sociabilidade. Em muitos casos, para a expansão do salariat –quer dizer da subordinação real do trabalho ao capital- foi necessário destruir o sistema de solidariedade organizado pelo a partir da experiência do bairro operário, utilizando-se para tanto, da incorporação dos trabalhadores no sistema público de proteção social. A crise da sociedade salariat e seus impactos destituidores não encontra no bairro mecanismos de rearticulação de formas coletivas de solidariedade e de filiação sociais, fato verificado, sobretudo nas grandes metrópoles do mundo industrializado. A consequência mais forte e visível é a desestruturação social dos bairros operários em razão da perda histórica do sentido comunal existente nas fases anteriores do fordis-

mo, ao mesmo tempo em que a precarização das condições reprodução social bloqueiam a reconstrução da sociabilidade.

Denotada a importância do município para o desenvolvimento, cabe então destacar a relevância da Gestão Municipal nesse contexto. De início, compete conceituar Gestão Municipal. Nesse âmbito, Rezende e Castor (2005, p. 27) trazem a seguinte contribuição:

A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, intitutos, autarquias e secretarias. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local por meio de seus servidores municipais.

De forma similar às demais esferas de governo, a gestão municipal também está inserida em um contexto marcado pela globalização, a integração e a interdependência. Encontra-se alinhada com a Nova Gestão Pública (NGP), também conhecida como *new public management* (NPM), que é marcada, de acordo com Marini e Martins (2004, p.3), com as seguintes principais características: “caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; descentralização; transparência e cobrança de resultados (accountability); separação da política de sua gestão; e, desenvolvimento de habilidades gerenciais. Essa NPM, de acordo com Rezende e Castor (2005, p.27), “pressupõe a aplicação nas organizações públicas dos modelos de gestão da iniciativa privada e dos conceitos da administração estratégica focados nos negócios empresariais”.

Em decorrência desses fatos, a Gestão Municipal contemporânea é instada a tratar simultaneamente da dimensão econômica (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento do índice de desenvolvimento humano) e das questões ambientais concernente ao seu espaço político.

A gestão com foco nessas três dimensões está alinhada com o pressuposto de que o Estado assuma uma postura diferente, não como elemento centralizador, mas sim como um Estado-rede, como indica Marini e Martins (2004, p.5), “um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Fica patente a consideração do aparato estatal não apenas como estrutura, mas como um ator que atua em conjunto com outros atores”.

Nessa linha, a gestão municipal atua na modelagem dos processos e na arquitetura da estrutura organizacional local, essas duas ações servem de base para a

constituição da estratégia organizacional, que Santos *et al* (2004, p.134) ressaltam que:

...a estratégia organizacional não é um objeto integrante do modelo de gestão, mas sim um elemento externo, que oriente e informa a organização como configurar seus relacionamentos intra e inter elementos de gestão. Isto porque vinculadas à estratégia estão presentes: missão, visão, objetivos, diretrizes, premissas e orientações que, justamente, explicam ao gestor como organizar, de forma consistente seus elementos de gestão, promovendo o desejado alinhamento estratégico e evitando ações contraproducentes que onerem o orçamento sem trazer resultados.

Em final, a gestão municipal tem que ser considerada sob dois grandes aspectos. O primeiro está alinhado com a emergência do local no plano nacional e internacional. O segundo, diz respeito a sua atuação em relação ao novo papel do Estado-Rede, onde ele atua como um nó no grande tecido formado pelos diversos agentes e instituições que atuam nesse contexto.

d) A questão do planejamento público

O planejamento como instrumento de política, mesmo em países socialistas, apenas recentemente passou a ser utilizado de forma sistemática. Na antiga União Soviética o primeiro plano quinquenal data de 1929, e antes da segunda guerra mundial nenhuma outra nação sistematicamente empregava esse instrumento (MINDLIN, 2003).

Importante ressaltar, que no universo capitalista havia a crença de que numa economia competitiva o mercado realizava as funções de um órgão central de planejamento, e que somente passou a ocorrer a idéia de planejamento quando esse mesmo mercado se mostrou imperfeito em conquistar objetivos econômicos e sociais como forma de solucionar questões provocadas pela instabilidade do sistema econômico, com suas crises cíclicas na atividade e no emprego, bem como na luta pela miséria (MINDLIN, *ibidem*).

Sob o ponto de vista econômico, o papel do Governo que no final do século XIX e início do século XX, desempenhava funções basicamente restritas à prestação de serviços de justiça e segurança, sofreu significativa expansão a partir da ocorrência de imperfeições de mercado, que traziam como consequência a movimentação

de preços de produtos, a queda da atividade econômica, instabilidade no nível de emprego e má distribuição de renda entre os indivíduos (SILVA, 2001-B).

A crise de 1930, que mergulhou a economia do mundo capitalista em profundo processo recessivo, pondo inclusive em risco o próprio sistema, evidenciou a necessidade da intervenção reguladora e condutora dos Governos, conforme defendiram renomados economistas como John Maynard Keynes.

Ainda, no que tange à participação do Estado na economia, estudos indicam que o recrudescimento das despesas do Governo tem como causa os seguintes fatores: crescimento as funções administrativas e de segurança; aumento da demanda por ações de caráter social (educação, saúde, previdência, etc.); e, intervenção direta e indireta do Governo no processo produtivo.

Giacomoni (2001, p 27) explica essas três causas, da seguinte forma:

As duas primeiras seriam conseqüências naturais da complexidade que a urbanização e a industrialização trouxeram à vida moderna; as cidades favoreceram a difusão de novos padrões de comportamento e a articulação de interesses por parte de grupos sociais de atuante presença reivindicatória junto ao governo. A terceira decorreria do papel dinamizador do desenvolvimento econômico por parte do setor público, especialmente no fornecimento de infra-estrutura econômica, bem como da ação intervencionista do Estado, concebida para neutralizar certos excessos monopolizadores de parcelas do setor público.

Nesse novo papel os Estados passaram, por meio dos seus sistemas de planejamento e orçamento, a desempenharem as seguintes funções fiscais: alocativa, distributiva e estabilizadora (MUSGRAVE, 1974).

A Função alocativa apresenta-se nas consignações orçamentárias destinadas aos investimentos na infra-estrutura e aos gastos efetuados objetivando a oferta de bens públicos, mistos e meritórios. Na função distributiva o Governo por intermédio do orçamento público cria ações que visam à melhoria da distribuição de renda. Os ingressos financeiros derivam da retirada de recursos das camadas sociais mais favorecidas, normalmente via tributação direta. Por último, na função estabilizadora o Estado tem no orçamento público uma grande ferramenta de intervenção na economia, quer via controle do nível de gastos, ou no nível da arrecadação por meio de alteração de alíquotas dos impostos. Há que se registrar que no atual estágio do comércio internacional, tal instrumento vem sendo apoiado por meio de instituições controladoras do nível de liquidez da economia, que são os Bancos Centrais (GIACOMONI, 2001).

2.2.3. Experiência brasileira de planejamento público

A experiência brasileira tendo o planejamento como instrumento de programação, ocorreu da seguinte forma cronológica (GIACOMONI, 2001; KON, 1999):

- **Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional**, de 1939, objetivava preparar o país para a sua eventual participação na II Guerra Mundial;
- **Plano de Obras e Equipamentos**, 1943, programação de obras públicas de infra-estrutura e à criação de indústrias básicas. Elaborado para estender-se por um período de cinco anos, foi interrompido com a queda de Getúlio Vargas em 1946;
- **Plano Salte**, 1946 – 1947, considerado o de menor efeito prático, tendo em vista que somente obtivera recursos para o biênio 1949-1950, quando fora estimado para um período de cinco anos. Elaborado com vistas a atender os seguintes setores: saúde, alimentação, transporte e energia;
- **Programa de Metas**, 1956-1960, considerado uma aglutinação de metas específicas, valendo-se mais pelo seu esforço empreendedor.
- **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**, 1963-1965, elaborado por Celso Furtado, tendo como objetivo a obtenção de uma levada taxa de crescimento do produto nacional, sobreviveu até meados de 1963, caindo junto com João Goulart;
- **Programa de Ação Econômica (PAEG)**, apresentado ao Congresso em agosto de 1964, pelo primeiro Governo militar em substituição ao plano anterior, com vigência de três anos, a partir do próprio exercício em que foi apresentado;
- **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico Social**, apresentado em 1967, sendo que não foi encampado pelo governo que assumia nesse mesmo exercício. Coordenado pelo

então Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), com abrangência formulações de diversos ministérios;

- **Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)**, 1968/1970, governo Costa e Silva, apresentado pelo Ministro do Planejamento Hélio Beltrão, composto de 15 volumes, visando três objetivos básicos: aceleração do desenvolvimento econômico para 6%, progresso social e expansão da taxa de emprego de 2,6% para até 3,5% ao ano;
- **Metas e Bases para a Ação de Governo**, Presidente Médice, apresentado em 1970, já que estava prevista a implantação de um plano mais vigoroso com duração trienal, a partir de 1972;
- **Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 1972-1974, primeiro plano elaborado com base no Decreto-lei 200/67. Trouxe a peculiaridade de ter abrangência final no primeiro exercício do próximo mandato presidencial;
- **Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 1975-1979, o II PND baseou-se em metas quantitativas, com resultados práticos abaixo do estimado em virtude da crise econômica mundial;
- **Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 1980-1985, elaborado apenas para cumprir norma legal, já que o ambiente econômico interno sofria toda sorte de percalços decorrentes da instabilidade da instabilidade mundial;
- **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República**, 1986-1989, assumia a grave crise econômica vigente, bem como anuncia a necessidade do setor privado participar na liderança do processo de crescimento econômico pretendido.

Essas experiências, notadamente aquelas antes de 1964, de acordo com Corre (2001, p. 19), “tiveram como característica a desvinculação com o processo orçamentário. Os planos eram voltados para, ou para determinados tipos de gastos específicos, ou para aspectos setoriais e regionais”. E, dessa forma, fugiam à realidade

orçamentária, no que diz respeito à sua viabilidade frente aos recursos financeiros disponíveis e a sua conseqüente adequação ao nível de gastos vigentes.

Relativamente ao planejamento regional, a experiência brasileira, também, é recente. Os registros relativos às primeiras tentativas (BARROS, 2003) apontam para os programas da SUDENE no Nordeste, do final da década de 50 do século XX, e do Grupo de Planejamento do Estado de São Paulo (Governo Carvalho Pinto, 1959-1963). Da mesma forma que a experiência nacional, o foco principal desses planos era otimizar a alocação de recursos, marcando essas experiências regionais como planos de gerenciamento de recursos financeiros (BARROS, 2003).

No âmbito urbano, Vainer (2003, p.26), fazendo crítica aos “que proclamam a necessidade de ‘ter os pés no chão’ e de abdicar de projetos transformadores”, emprega o termo utopia no sentido de modelo, ideal de cidade, para afirmar que é o que ampara todo e qualquer projeto de cidade. Nessa linha de raciocínio, esse termo é empregado para revelar o que a perspectiva histórica informa a respeito das utopias urbanas.

Nesse encadeamento, o primeiro registro que Vainer (ibidem, p.27) revela é o da utopia “médica ou higienista”, que surgiu para corrigir os efeitos provocados pelo ambiente “perigoso, promíscuo, ameaçado de endemias e motins” das cidades da Revolução Industrial do final do século XVIII e início do século XIX. No Brasil isso ocorreu no Rio de Janeiro por meio de intervenções do médico sanitarista Oswaldo Cruz no governo de Pereira Passos, que interpõem uma reforma urbana na então capital da República.

Após essa fase, surge a era da utopia modernista calcada nos arquitetos-urbanistas, onde a cidade é “pensada como lugar da produção e da reprodução”. Esse movimento busca garantir a funcionalidade da cidade (VAINER, ibidem).

No seio desse momento, a primeira e grande iniciativa de planejamento territorial urbano no Brasil efetivada pelo Governo Federal foi o concurso nacional para a elaboração do plano Piloto da nova Capital do Brasil (LOEB, 2003). Antes, a incisiva participação federal restringia-se a estudos setoriais específicos, destituídos de visão de conjunto. Com Brasília, abriu-se a oportunidade para o primeiro movimento concreto de ocupação e valorização das terras do interior do País. Iniciou-se a construção de estradas ligando as regiões centrais, valorizando os centros regionais próximos à capital e agregaram-se elementos dinâmicos no desenvolvimento do País.

Todavia, ainda estava distante o exercício sistemático de um planejamento territorial urbano por parte do Governo Central.

Contudo, o governo militar instalado no país a partir de 1964, de forma totalitária, conduz ao extremo práticas urbanísticas de viés técnico/tecnocrata, apontada por Vainer (ibidem, p.28) da seguinte forma:

A ditadura militar levou ao paroxismo a concepção técnica/tecnocrática do planejamento urbano. Os técnicos, os planejadores, detentores de conhecimento e saber especializados, seriam capazes de fazer diagnósticos e propor soluções adequadas. O pressuposto mais geral é de que esses técnicos, esses especialistas, estariam acima dos interesses particulares, seriam portadores do interesse comum, mesmo que os homens comuns não fossem ouvidos acerca de seus interesses.

A utopia tecnocrática, não é difícil entender, combinou e combina perfeitamente com um regime sob cuja égide o governo pretendeu substituir a sociedade como agente de construção da nacionalidade e da cidade, invocando, evidentemente, a própria sociedade. Poder-se-ia qualificar de centralista-tecnocrático-autoritário o modelo de planejamento cuja crise se anuncia com a crise do regime militar.

Mesmo com esse esforço, não há como deixar de considerar as dificuldades que países emergentes como o Brasil têm em estabelecer uma estrutura adequada para receber o experimentado crescimento das cidades a partir da década de 50 do século passado, cuja população elevou-se de vinte milhões para cerca de cento e quarenta milhões de habitantes no ano de 2000. O grande desafio de nações como a nossa é criar um sistema racional de planejamento que correlacione positivamente crescimento econômico com crescimento urbano (LOEB, 2003). Sabe-se que nesse binômio prevalece o desequilíbrio decorrente do desordenado crescimento urbano com a limitada capacidade de investimento, pelo menos em curto prazo, do Estado, agravado pela questão da desigualdade de renda da população.

2.3. Plano Plurianual

No âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, iniciada em março de 1987, o processo constituinte que tratou das matérias relativas às finanças públicas, foi marcado pela ausência de grandes discussões e gravitou em torno de um número reduzido de constituintes. Isso redundou em um texto final não muito distante dos princípios estabelecidos no anteprojeto da Constituição Federal e na redação definida no âmbito do primeiro substitutivo da Comissão de Sistematização (AFONSO, 2002). Nesse processo, o relatório da Subcomissão sobre Orçamento e Fiscalização Financeira afirmava que a estrutura orçamentária criada estava filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazos, permitindo dessa forma que as prioridades estivessem contidas dentro dos instrumentos de planejamentos criados.

No transcurso dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, dos três instrumentos do processo de planejamento, o PPA foi o que levou mais tempo para ter sua forma definida (AFONSO, 2002), que mesmo assim, conforme já visto, ainda depende de lei complementar para sua completa normatização, principalmente em relação à sua organização. O formato final do PPA apresentado na Constituição Federal encerrou como uma lei que estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Disso resultou que o PPA espelha o enfoque constituinte dado para a ação planejada de governo, privilegiando o estabelecimento de metas físicas em um horizonte de tempo mais amplo do que as duas outras peças (LDO e LOA).

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo II, Seção II, que trata das finanças públicas, estabelece os comandos relativos aos orçamentos. Precisamente, em seu art. 165 cria o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e unifica os orçamentos anuais, aí entendidos o Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Em tese, esses três instrumentos orçamentários integram-se de forma harmoniosa, cabendo a LOA respeitar as diretrizes orçamentárias, e, ambas, atentarem para o orçamento plurianual (TORRES, 1995). Na relação entre essas três peças,

cabe à LDO o estabelecimento das bases necessárias à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Desta forma, a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro. Ainda, nesse contexto, conforme preconizado no § 4º do art. 165 da CF, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF deverão ser elaborados em consonância com o PPA, fato confirmado por Pereira (2003, p.131), que assim afirma:

Deve-se reafirmar que o processo orçamentário diz respeito aos papéis e funções do orçamento. Por sua vez, na concepção do sistema orçamentário brasileiro – que diz respeito a estruturas, instrumentos, procedimentos e classificações necessárias ao cumprimento dessas funções e papéis –, são instrumentos de planejamento governamental: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias, e os orçamentos anuais. Nesse sentido, os planos e os programas de cada esfera de governo serão elaborados, em consonância com o respectivo plano plurianual.

Nesse conjunto se percebe a coesão formal de todo o sistema de planejamento e orçamento que envolve não apenas as finanças públicas, como também os demais subsistemas da Constituição Federal, constituindo assim, o princípio do planejamento ou da programação. Bastos e Martins (1991, p.184), em relação à concepção do sistema de planejamento e orçamento traçado na constituição, afirmam que “a ambição do legislador Constituinte, não foi apenas a de impor um plano de metas para o planejamento, mas também planejar a economia e as finanças públicas, como um todo.”.

Neste ponto, cabe destacar, que a concepção do planejamento como princípio fundamental a ser acatado na consecução de todas as atividades administrativas por parte do setor público, já era preconizado legalmente conforme estabelecido pelos arts. 6º e 7º do Decreto-Lei Federal nº 200/1967. Na esfera federal, especificamente quanto ao PPA, o Decreto nº 5.233/2004, criou a figura do Plano Gerencial, conceituado como “o instrumento que orienta a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de cada programa, subsidia os processos de tomada de decisão e estabelece os compromissos entre os diversos atores que interagem para o alcance de seu objetivo”.

Um ponto de extrema importância a ser destacado é a instrumentalidade que o sistema orçamentário recebe como ferramenta de gestão pública, tendo em vista a sua natureza obrigatória em decorrência de comando legal. Essa grande atribuição vem no encontro com a afirmação de alguns autores, como por exemplo, Bucci

(2002, p.255), que propondo um modelo no âmbito das políticas públicas, assim expõe:

A realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública.

Isso expressa a amplitude que o orçamento público alcança com essa nova estrutura comandada na carta de 1988, que deixa de ser uma mera peça compreendida nas dimensões econômica, fiscal e contábil, para galgar sentido programático com a inclusão dos Planos e Programas de governo no plano plurianual com seus conseqüentes reflexos nas demais peças orçamentárias, por meio de comando normativo.

Um outro aspecto importante a ser considerado quanto ao PPA diz respeito às instâncias processuais inerentes aos instrumentos orçamentários. A elaboração das leis orçamentárias é prerrogativa do poder executivo conforme dispõe o art. 165 da CF, e o art. 48 dessa Carta estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias relativas ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, bem como os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (PEREIRA, 2003).

Tendo o devido cuidado em evitar um aprofundamento maior, no entanto, cabe consignar que o primeiro registro dessa forma processual data de 1215, quando o Rei João *Sem Terra* da Inglaterra, em decorrência da pressão exercida pelo clero e a nobreza da época, proclamou a denominada *Magna Carta*, que trouxe em seu bojo a participação de uma segunda instância nas questões atinentes a tributos e gastos públicos, conforme disposto a seguir (GIACOMONI, 2001; BURKHEAD, 1971):

Não lançaremos taxas ou tributos sem o consentimento do conselho geral do reino (commue concilium regni), a não ser para resgate da nossa pessoa, para armar cavaleiro nosso filho mais velho e para celebrar, mas uma única vez, o casamento da nossa filha mais velha; e esses tributos não excederão limites razoáveis. De igual maneira se procederá quanto aos impostos da cidade de Londres.

E, quando o conselho geral do reino tiver de reunir para se ocupar do lançamento dos impostos, exceto nos três casos indicados, e do lançamento de taxas, convocaremos por carta, individualmente, os arcebispos, abades, condes e os principais barões do reino; além disso, convocaremos para dia e lugar determinados, com a antecedência, pelo menos, de quarenta dias, por meio dos nossos xerifes e bailios, todas as outras pessoas que nos têm por suserano; e em todas as cartas de convocatória exporemos a causa da convocação; e proceder-se-á à deliberação do dia designado em conformidade com o conselho dos que não tenham comparecido todos os convocados. [sic]

Note-se nessas transcrições a presença de duas situações. A primeira diz respeito à restrição ao exercício absoluto do Rei em tributar e dispor desses recursos, e a segunda remete ao entendimento da obrigatoriedade da participação de um foro deliberativo para a sanção de novos ingressos financeiros bem como das respectivas despesas.

O papel do Congresso Nacional como instituição integrante da construção das peças orçamentárias foi resgatado na carta constitucional de 1988, já que o regime militar vigente nas décadas anteriores eliminou a possibilidade de que o parlamento apresentasse emendas aos orçamentos, vigorando uma excessiva concentração de poder na mão da esfera executiva.

Na recente história democrática do país, a ampliação dos poderes do Congresso foi reproduzida não apenas por força de comando constitucional, essa atuação em maior extensão também derivou do fato de que os presidentes eleitos de forma direta após a Constituição de 1988 não contavam com base parlamentar ampla que lhe garantissem uma maioria governista, forçando-os a buscar apoio, conforme atestado por Souza (2003, p.147) “em outros partidos, mas também em grupos ou em indivíduos mais comprometidos, afirma-se, com demandas fisiológicas e paroquiais, do tipo *pork barrel*, do que com os interesses nacionais”.

Nessa linha, a inclusão do PPA como instrumento de inserção do planejamento no sistema orçamentário via adoção legal, da mesma forma que os orçamentos anuais, não garante que os vícios e defeitos existentes nas leis financeiras não se repitam na lei do planejamento.

O raciocínio aqui desenvolvido é o mesmo que se adota quando da passagem do orçamento clássico para o orçamento programa. No primeiro, o orçamento era uma peça de previsão de receitas e autorização das despesas públicas classificadas de acordo com o objeto do gasto, obedecendo a um padrão nitidamente contábil, sem se refletir acerca da qualidade do gasto (SILVA, 1973). Tanto o orçamento programa como o denominado PPBS surgiram com o objetivo de promover o desenvolvimento dos países da América Latina na década de 1960 (BERRETTA, 2006). Essas técnicas surgiram influenciadas pelo denominado *welfare state*, que concedia ao Estado o papel central no desenvolvimento da economia e principal responsável pelo desenvolvimento econômico.

Então, a mudança do orçamento clássico para o programático deu-se em um contexto histórico tendo como pano de fundo fator adjacente de natureza econômica. No primeiro, o orçamento clássico seguia o interesse em estabelecer limites e controles do poder do Estado em tributar e em despender esses recursos financeiros. Até o princípio do século passado, como exemplo, pode-se citar o caso dos estados americanos que, segundo Burkhead (1971, p.29):

...não enfrentaram qualquer pressão financeira séria, senão após o início do século. Àquele tempo, o total das despesas estaduais era de menos de 200 milhões de dólares, e a receita era, de modo geral, suficiente para financiá-las.

O orçamento era concebido em consonância aos princípios do liberalismo, onde ao Estado cabia apenas atender as atividades relacionadas com a segurança interna e eterna, justiça, etc. (SILVA, 1973). O orçamento objetivava permitir ao legislativo controlar as atividades financeiras do poder executivo. Silva *apud* Fonrrouge (1973, p.3) que o orçamento clássico era “concebido como mero instrumento político e jurídico de previsões e de autorizações”.

Em paralelo ao crescimento das despesas públicas com a instalação do “Estado do Bem Estar”, o orçamento tradicional passa a evoluir para o orçamento para desempenho, na esteira das recomendações da Comissão Hoover, da década de 1950, que recomendava que o poder executivo americano apresentasse um orçamento baseado em funções, atividades e projetos.

O Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), nascido das práticas militares americanas, surge como instrumento representativo da nova demanda. O elo entre planejamento e orçamento apresentado pelo PPBS era constituído por três fases básicas. A primeira era a do planejamento, que tinha como tarefa identificar os objetivos presentes e futuros. O segundo era a de programação, que consistia em estabelecer uma forma estruturada em consonância com as prioridades estabelecidas pela fase do planejamento. A última consistia na apresentação da programação plurianual desenhada nas fases anteriores na forma de orçamentos anuais (CULAU, 2005).

Independente da forma, a discussão a cerca do orçamento público sempre recairá na alocação dos recursos. Com as técnicas atuais, o embate não se restringe ao aspecto estritamente financeiro, mas sim em questões que até hoje permeiam a busca da satisfação dos anseios do que é de interesse público de forma equitativa em um cenário de restrições financeiras. O desafio está em solucionar duas grandes

limitações que a literatura orçamentária, segundo Souza (2003, p. 139-140), vem discutindo. A primeira diz respeito a uma questão levantada por V. Key Jr, em 1940, que preocupado acerca do recrudescimento do gasto público defendia a criação de mecanismos que conduzissem de forma racional a alocação da receita pública. Mecanismo que pudesse responder com base científica a preferência em se alocar uma determinada quantia em uma ação de governo em detrimento de uma segunda ação.

A segunda limitação apontada por Souza (2003, *ibidem*) diz respeito ao fato de que “as pesquisas sobre orçamento público têm sido monopólio dos adeptos da teoria da escolha pública”. Essa teoria, segundo Souza, adota uma linha técnica calcada na desconfiança acerca dos mecanismos políticos de decisão, apontando a supremacia das decisões de mercado sobre as tomadas pelos políticos.

Essas questões sempre permearam as discussões acerca da alocação de recursos públicos, bem como a escolha de políticas públicas. Na medida em que o planejamento vem sendo integrado ao orçamento público a discussão passa a ser nova na questão do tema “planejamento integrado ao orçamento”, mas as dúvidas são as mesmas que sempre existiram no momento da escolha da alocação de recursos ou da escolha de política que cada um desses temas sofre. Nesse sentido, Fozzard (2001, p.1) assim se posiciona:

The problem is the allocation of public money through collective choice. For more than a century, these allocations have been made through the machinery of budgeting—the routines and procedures devised by governments to decide the amounts spent, the balance between revenue and expenditure, and the allocation of funds among public activities and entities.

A vinculação do processo político ao sistema orçamentário não se apresenta de forma diferente com a integração do planejamento a esse. A tensão própria das instâncias onde residem as decisões resulta do enfrentamento dos atores com interesses diferentes, e é pertinente à construção do interesse coletivo (BERRETA, 2006). O bem resultante da construção das peças orçamentárias expressa o desejo único dos atores que participaram do seu processo de produção. Independe do sistema, e é nisso que reside a discussão: a diferença entre processo e sistema.

Core (2001, p.16), ensina que “o processo orçamentário, basicamente, diz respeito aos papéis e funções do orçamento e o sistema orçamentário às estruturas, instrumentos, procedimentos e classificações necessárias ao cumprimento dessas funções e papéis”. E, ainda, apoiado em Allen Schick, informa que “todo sistema or-

çamentário, mesmo o mais rudimentar, compreende as funções de planejamento, gerência e controle”.

Nesse entendimento, podemos afirmar que o PPA faz parte da estrutura, ou seja, compõe o sistema orçamentário. O fluxo processual, as instâncias e os momentos pelo quais passam o PPA estão associados ao processo orçamentário. Assim, o PPA veio a enriquecer o sistema, mas o seu êxito resultará das forças que se interagem no curso do seu processo, como as decisões são tomadas, o contrapeso de poderes e instituições, e nas maneiras dos políticos e dos gerentes que conduzem esse processo.

2.3.1. Base normativa do PPA

Cientes de que a matéria orçamentária constitucional carecia de complementos importantes, a Assembléia Nacional Constituinte comandou no § 9º do art. 165, que lei complementar disporia sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

O art. 24 da CF estabelece que a competência para legislar sobre matéria orçamentária é concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, sendo que nos casos de competência concorrente cabe à União estabelecer as normas gerais. Entretanto, no âmbito da matéria orçamentária, principalmente nas questões relativas à organização dos orçamentos, a ação legislativa federal tem sido extremamente analítica (GIACOMONI, 2004). Com vistas a suprir o espaço ainda não preenchido no que concerne à ausência da Lei Complementar diversas propostas, anteprojetos e projetos têm surgido, sendo que, de acordo com Giacomoni (2004, p. 82), essas proposições estruturam-se em torno dos seguintes temas:

- 1 – leis disciplinadoras da gestão: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Para cada um dos instrumentos, são estabelecidos princípios gerais, conteúdos da proposta e da lei, prazos de encaminhamento e de aprovação e normas de apreciação pelo Poder Legislativo;
- 2 – classificações da receita e da despesa utilizadas na lei orçamentária anual;
- 3 – mecanismos de retificação dos orçamentos anuais;

4 – execução orçamentária e financeira, destacando-se as regras de programação dos desembolsos;

5 – fundos;

6 – exercício financeiro, dívida pública (flutuante e fundada);

7 – contabilidade governamental; e

8 – controle interno e externo.

Excetuado o primeiro tema, que resulta de inovações introduzidas pela Constituição de 1988, e o das classificações, cujo tratamento nos projetos é dado em capítulo próprio, a organização dos demais assuntos é fortemente inspirada na Lei Federal nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como lei complementar.

Quanto aos motivos da não aprovação de lei complementar, Giacomoni (*ib.*, p.82-83) atribui a três fatores. O primeiro reside na própria amplitude, variedade e complexidade das matérias; o segundo advém da inexistência de mobilização adequada dos segmentos técnico-profissionais atuantes na matéria, bem como dos entes da Federação; e, por último, da ausência de simetria do caráter de urgência de todo os conteúdos existentes nos projetos.

Voltando para o conteúdo constitucional federal, especificamente ao PPA, temos os seguintes comandos:

- a) vedada a emissão de medida provisória relativa ao PPA, exceto quando despesas imprevíveis e urgentes (alínea d, inciso I, § 1º, art. 62);
- b) a legislação sobre PPA não será objeto de delegação (inciso III, § 1º, art. 68);
- c) a avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, bem como a execução dos programas de governo será realizada pelo sistema de controle interno dos poderes Legislativos, Executivo e Judiciário (art. 71);
- d) lei de iniciativa do poder executivo (inciso I, art. 165);
- e) estabelecimento de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (§ 1º, art. 165);

- f) os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF serão elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional (§ 4º, art. 165);
- g) os orçamentos fiscal e de investimento serão compatibilizados com o PPA (§ 1º, art. 165);
- h) os projeto de lei relativo ao PPA será apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional (art. 166);
- i) as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a lei de diretrizes orçamentárias (inciso I, § 3º, art. 166);
- j) as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (§ 4º, art. 166);
- k) nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (§ 1º, art. 167);
- l) a função de planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174).

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe alguns comandos pertinentes ao plano plurianual. O de principal interesse, que tratava dos prazos, foi objeto de veto por parte do Presidente da República. A razão alegada para o veto consistia no fato de que o comando estabelecia a data de 30 abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, para o encaminhamento da Lei do plano para o Poder Legislativo, entendeu o executivo que essa data oferecia um prazo extremamente resumido para a elaboração do plano, haja vista que todo o trabalho que envolve a adoção de um modelo de planejamento e gestão das ações exige uma gama de instituições envolvidas que demandaria um prazo bem maior do estabelecido (NASCIMENTO, 2001).

No mais, atinente ao PPA, a LRF estabelece os seguintes comandos:

- a) o projeto de lei orçamentária anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de dire-

- trizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar (art. 5º);
- b) a lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição. (§ 5º do art. 5º);
 - c) A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, bem como compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (inciso II do art. 16);
 - d) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (art. 48);
 - e) garantia da transparência mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (§ único do art. 48).

Dos comandos acima citados, podemos perceber que algumas lacunas precisam ser preenchidas. Nesse mesmo sentido, algumas omissões também precisam ser resolvidas. Nesse âmbito, Giacomoni (*ib.*, p.84-85) cita que disposições reguladoras devem estabelecer de forma clara a forma que se deve dar a interação do PPA, a LDO e a LOA, adotando, por exemplo, idênticas categorias ou nomenclaturas classificatórias, físicas e financeiras, comuns entre esses três instrumentos.

No campo relativo às alterações durante o curso de validade desses instrumentos, o aspecto hierárquico do PPA sobre a LDO, e de ambos sobre a LOA, impõe condições especiais que devem ser objeto de regulação. Ainda, como importante característica a ser relevada em alterações diz respeito à natureza jurídica desses

instrumentos, que demanda, por conseguinte, inexorável processo legislativo para que se leve a termo alterações que, eventualmente, se façam necessárias.

Giomi e Afonso (1992, p.101-102) colaboraram com importantes contribuições pertinentes à legislação complementar ao começar a discussão pelo questionamento relativo à concorrência da União e dos estados em torno da matéria. Explicam que o papel da União nesse campo é limitado ao estabelecimento de normas gerais (§ 1º, art. 24 da CF), e caso não haja ação legislativa por parte da União, caberá aos Estados o exercício da competência plena (§ 3º, art. 24), que terá eficácia suspensa em caso da existência de lei federal. Afora a questão relativa ao estabelecimento de um “divisor d’água” entre normas gerais e específicas, que cabe a área jurídica discutir e dirimir dúvidas, o assunto ganha expressão no instante em que se requer simetria nacional no estabelecimento de conceitos.

Nesse ambiente específico é que recai a discussão relativa ao estabelecimento de conceitos únicos para diretrizes, metas, objetivos, programas de governo e os de duração continuada, e outros mais.

Outro aspecto de grande importância que não deve ser ignorado é quanto à organização e estrutura da Lei do Plano. No âmbito da Lei orçamentária, a adoção da Lei Federal nº 4.320/1964 pela Constituição como lei complementar, atende o estabelecimento de normas disciplinadoras acerca do conteúdo e da forma da LOA. Para a Lei do Plano, é defendido que a apresentação e a classificação de objetivos e metas sejam feitas do mesmo modo que nas LOAs, mesmo que não tão detalhadas. No âmbito financeiro, a apresentação dos recursos necessários para a viabilização do plano é de grande importância, sobretudo para atestar a viabilidade do plano (GIOMI; AFONSO, *ib.*).

A institucionalização do PPA por força de comando constitucional é um marco positivo para a gestão pública pelo fato de introduzir o princípio do planejamento na administração. Todavia, urge que se façam ajustes regulatórios mais amplos, no que tange à forma, conteúdo e processo, como forma de consolidar esse importante instrumento de gestão.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia da pesquisa adotada teve como objetivo fornecer condições para que o tema proposto pudesse ser aprendido e pensado criticamente de forma disciplinada em consonância com os padrões acadêmicos aceitos. Baseou-se na adoção de um método, com uma abrangência definida e uma técnica desenvolvida conforme explicitado no protocolo de pesquisa.

3.1. Método da pesquisa

O método tem como objetivo ajudar a caminhar na direção do desenvolvimento do tema objeto da pesquisa de forma reflexiva. É o conjunto de procedimentos empregados na investigação (SILVA; MENEZES, 2001). A definição das fases a serem trabalhadas para a contemplação do objetivo proposto baseou-se em observações analíticas realizadas pelo pesquisador, descrevendo as ocorrências identificadas e confrontando-as com o referencial teórico encontrado sobre o tema.

3.1.1. Natureza da pesquisa

Relativamente à natureza da pesquisa, ela foi aplicada já que gerou conhecimentos novos e úteis no âmbito da gestão municipal acerca das possibilidades que o Plano Plurianual oferece quando entendido como um importante instrumento de gestão, assim como a verificação procedida no âmbito da articulação das três esferas de governo no trato do plano plurianual (SILVA, MENEZES, 2001).

3.1.2. Abordagem do problema da pesquisa

A relação existente entre o Plano Plurianual como instrumento jurídico e a sua instrumentalidade na gestão municipal denota o vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade que não pode ser traduzido em números (SILVA; MENEZES, 2001). A interpretação dos significados existentes no conteúdo programático identificado nos planos plurianuais das três esferas de governo decorreu de um processo de pesquisa qualitativa, não requerendo o emprego de métodos e técnicas estatísticas. A análise dos dados ocorreu de forma indutiva, onde o processo e seu significado foram os focos principais de abordagem.

3.1.3. Caracterização dos objetivos da pesquisa

Sob a ótica de seus objetivos, a pesquisa foi de caráter descritivo e exploratório. Descritivo em decorrência da forma que foi levantado o fato - por meio de observações sistemáticas dos planos plurianuais das três esferas de governo, quando foi identificada a característica programática desses planos e as relações existentes entre essas três esferas de governo (SANTOS, 2004; SILVA, MENEZES, 2001).

O aspecto exploratório ficou patente pelo fato da pesquisa ter proporcionado uma melhor familiaridade com as questões que envolvem os planos plurianuais, haja vistas que o tema, em decorrência de sua emergência atual, ainda conta com pouca abundância de idéias formadas.

3.1.4. Procedimentos técnicos utilizados

O modelo conceitual e operativo traçado, aqui entendido como delineamento da pesquisa em relação às fontes de dados e os procedimentos de coleta dos mesmos (GIL, 2002; SANTOS, 2004), alcança duas classificações. A primeira baseou-se na observação direta por meio de exames efetuados nos planos plurianuais da União, do Estado do Paraná e do município de Curitiba, o que a caracteriza como uma pes-

quisa documental, tendo em vista que esse material não recebeu tratamento analítico em consonância com o objeto dessa pesquisa. A segunda fundamentou-se em livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na Internet acerca do assunto, configurando-a como uma pesquisa de natureza bibliográfica.

3.2. Técnicas da pesquisa

As questões básicas que permeiam as técnicas da pesquisa estão associadas à exatidão, à credibilidade e à importância dos dados e das informações produzidas pelos mesmos. De acordo com Goode e Hatt (1979, p.399), em uma pesquisa “as perguntas a serem respondidas são: 1) quão precisas são as observações? 2) podem outros cientistas repetir as observações? E, 3) os dados realmente satisfazem as exigências do problema, isto é, eles demonstram realmente as conclusões?” Ao par desse questionamento o que se pretende é a obtenção de qualidade no desenvolvimento da pesquisa.

A já comentada falta de normatização do PPA por meio de legislação infraconstitucional, no que concerne à sua forma e conteúdo, associada ao pouco número de planos elaborados e executados pelos entes federativos, trás algumas questões no âmbito da avaliação do estágio atual em que os mesmos se encontram no que concerne ao seu emprego como instrumento de gestão e como importante ferramenta de articulação entre as três esferas de governo. Nesse sentido o emprego do estudo de caso torna-se mais apropriado tendo em vista que essa modalidade de pesquisa, que consiste no estudo profundo e exaustivo de um número reduzido de objetos, permite seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2002). Também, pelo fato de que o assunto se encontra no âmbito dos “fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2005, p.19).

Em virtude do delineamento qualitativo do estudo de caso, uma importante ferramenta considerada foi o emprego do “código qualitativo”, assim denominado por Goode e Hatt (1979, p.420). Essa técnica permite ordenar e analisar dados não estruturados, mas que podem ser fontes importantes para se considerar a amplitude da informação disponível. Nesse sentido é que a peculiar ausência de ordenamento do PPA foi tratada, ou seja, o fato do plano não haver sido normatizado não elimina a

possibilidade de que tenha sido espontaneamente ordenado em cada esfera governamental. E o emprego do código qualitativo permite usar os documentos obtidos de forma sistemática, selecionando uma grande variedade de informações do Plano Plurianual de cada esfera de governo estudada, obtendo uma forma de análise de conteúdo (GOODE; HATT, 1979).

3.2.1. Desenho da pesquisa

O desenho da pesquisa demonstra o ciclo de produção estabelecido com vistas à obtenção do produto final. Esse ciclo é constituído de fases ou etapas que geram insumos que alimentam a fase seguinte, estabelecendo uma seqüência lógica de procedimentos e resultados. A figura a seguir ilustra a trajetória percorrida que foi dividida em três fases: preparação, realização preliminar e realização final:

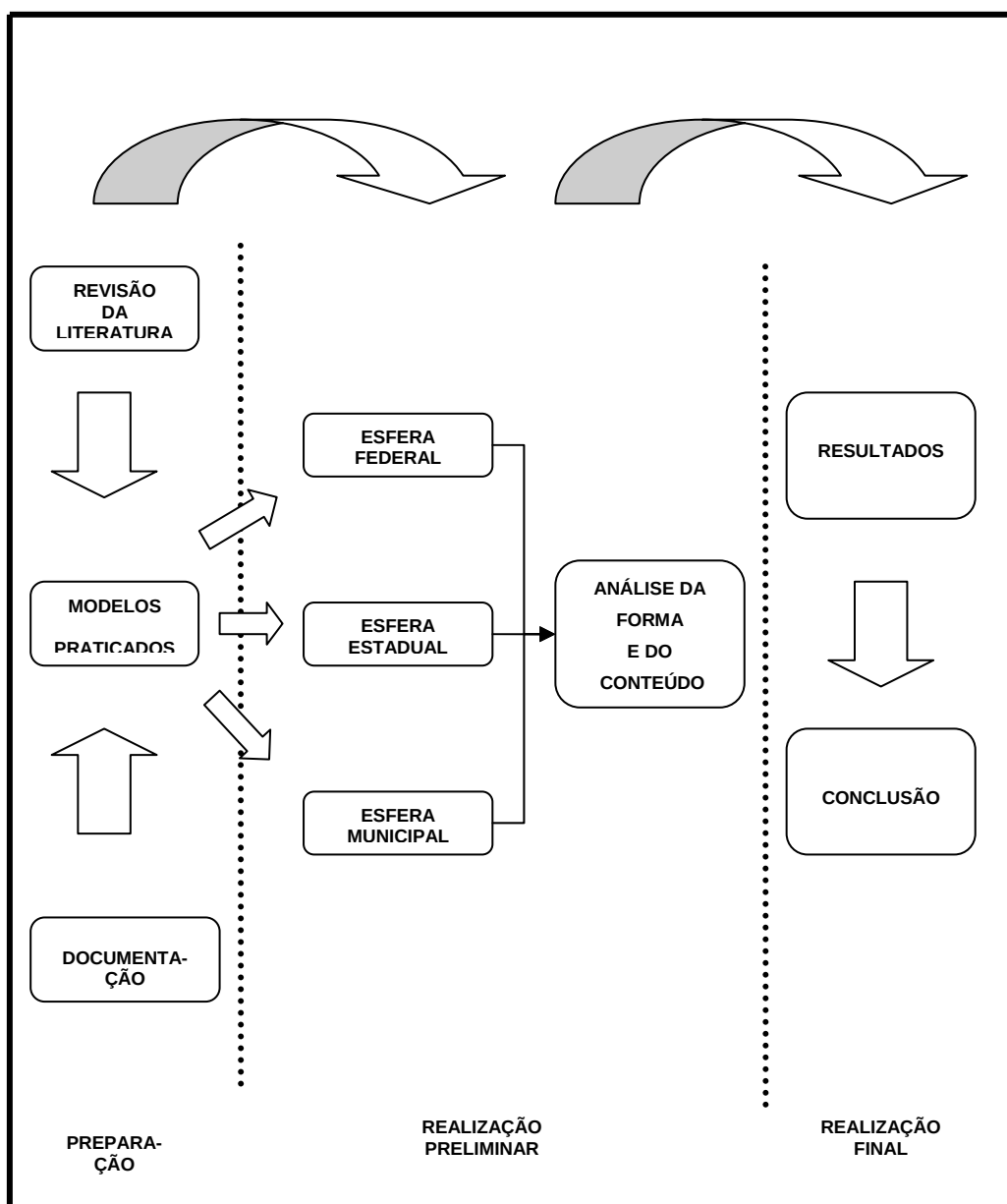


Figura 01 – Desenho da Pesquisa

3.2.2. Fases e passos da pesquisa

A trajetória pela qual a pesquisa percorreu foi constituída por três partes, ou etapas, compostas por atividades que contribuíram para a construção de cada produto gerado nesses três intervalos, evidenciando o desenvolvimento da pesquisa por meio de um fluxo consistente e sistêmico.

a. Primeira etapa – preparação da pesquisa

Nesta fase foram desenvolvidas as seguintes três ações fundamentais que estabeleceram a base de sustentação do desenvolvimento da pesquisa:

Ação 1: revisão da literatura existente no Brasil e no exterior – essa ação teve como objetivo angariar os conceitos constituídos ao longo do transcorrer da recente história da administração pública brasileira, relativos à introdução do planejamento na gestão pública e sua consignação no orçamento, bem como atestar os comandos normativos fundamentais e complementares estabelecidos para o Plano Plurianual das três esferas de governo.

Ação 2: documentação – nesse espaço foi coletada a documentação legal relativa ao Plano Plurianual em curso pelas três esferas de governo, objetivando compor as informações relativas à forma e ao conteúdo praticados nesse campo pelos entes federativos em estudo.

Ação 3: modelos praticados – o resultado das duas ações precedentes serão aqui listados como forma de proceder a comparação com os Planos Plurianuais da União, do Estado do Paraná e do município de Curitiba. De um lado obteve-se a legislação e do outro a literatura existente acerca do tema. Dessa forma, ficam reunidos os requisitos necessários para o prosseguimento da pesquisa.

b. Segunda etapa – realização preliminar

De posse de todo acervo teórico e documental que envolve o tema, foram então instalados os procedimentos pertinentes à análise comparativa entre os três PPAs. Nesse ponto, inicia-se o estudo de caso estabelecido.

Ação 4: estruturação das variáveis - para cada variável descrita no protocolo de pesquisa foram instauradas duas divisões. A primeira analisa individualmente o PPA de cada esfera de governo à luz de cada variável instituída. A segunda parte cuida de elaborar as considerações acerca dos achados na variável analisada.

Ação 5: análise das variáveis – após a estruturação das variáveis, é realizada a análise preliminar propriamente dita, construindo dessa forma a base necessária para a elaboração da conclusão.

Ação 6: agrupamento das considerações realizadas – finda a análise preliminar, foram retiradas as principais observações constantes nas considerações finais de cada variável e resumidas em um item, de forma a permitir a elaboração da análise final, constituída de duas partes.

c. Terceira etapa – realização final

Ação 7: conclusão da pesquisa – a conclusão da pesquisa está dividida em dois grupos. O primeiro reúne as constatações e conclusão acerca da instrumentalidade do PPAM como instrumento de gestão. O segundo grupo segue a mesma direção do anterior no aspecto da articulação dos planos plurianuais das três esferas de governo.

Nessa ação efetivou-se o resultado final previsto preliminarmente para a pesquisa. É nesse momento que a metodologia é consagrada pelo estabelecimento do nexos causal da análise com o resultado obtido expresso pelo documento final.

3.3. Abrangência da Pesquisa

Esse estudo, em estrita consonância com o objetivo proposto, coloca como abrangência da pesquisa em primeiro plano o seu próprio objeto, isto é, o PPA das esferas de governo aqui estudadas. Nessa vertente o campo físico territorial, aí entendido como o município de Curitiba e o Estado do Paraná, tem a sua importância reduzida sem, contudo, desconsiderá-lo como relevante para contemplação do esforço que esses entes vêm empreendendo na construção dessa importante peça orçamentária. Um outro ponto a ser considerado no âmbito da abrangência da pesquisa reside nas limitações impostas para a pesquisa.

3.3.1. Campo de investigação

A introdução do PPA no campo orçamentário como um dos instrumentos constitucionais tornou-se o principal escopo dessa pesquisa. A sua aplicação obrigatória pelas três esferas de governo em um ambiente desnormalizado atraiu o interesse de se pesquisar o tema.

Como a pesquisa exigia observações nas três esferas de governo, optou-se pela inclusão do município de Curitiba por ser o local onde se encontra instalado o presente centro de pesquisa, bem como por tratar-se de um importante município da região sul do país. A conseqüente escolha do Estado do Paraná e da União deu-se por razões óbvias, já que a articulação interdeferativa é um dos aspectos que a análise se debruçou.

3.3.2. Coleta de dados da pesquisa

No que concerne à obtenção das informações necessárias, de início, foram coletados os dados diretamente nos documentos legais pertinentes ao objeto de estudo de cada esfera de governo, os respectivos PPAs. No segundo momento, cada

PPA foi dividido para a análise em partes correlacionadas com a necessidade estabelecida por cada variável definida como elemento de perscrutação.

Essa técnica empregada na coleta de dados na presente pesquisa é condizente com a técnica “código qualitativo” adotada, tendo em vista ter permitido ao pesquisador ficar próximo dos dados de forma que consubstanciou o desenvolvimento dos componentes analíticos e conceituais (GOODE; HATT, 1979).

3.3.3. Limitação da pesquisa

No curso da aplicação da pesquisa as limitações são adjacentes às variáveis definidas para a análise da pesquisa, já que a construção das variáveis é por si mesma um fator de limitação por excluir outros aspectos não selecionados que poderiam trazer algum tipo de contribuição. Outra limitação, também encontrada, diz respeito ao fato de apenas um só município ser estudado, o que não permite uma consolidação de dados com outros municípios.

3.3.4. Protocolo de análise da pesquisa

Para atendimento dos objetivos determinados, o protocolo de pesquisa foi desmembrado em variáveis para serem posteriormente analisadas nos PPA Federal, do Estado do Paraná e do Município de Curitiba.

Quadro 05 – Protocolo de Pesquisa

Variáveis	Fundamentação legal e teórica	Questões para Análise	Unidade de Medição
Pressupostos constitutivos	CF 1988; CEP, 1989; Lei Comp. 101, 2000; PPA União; PPA PR 2004-2007; Acervo doc. Min Plan., Orç. Gestão; Acervo Congresso Nac. 2003 -2004; Acervo doc. Gov. PR, 2003 -2004; Acervo doc. Assemb. PR 2003-2004; Lei Org. Mun. Curitiba, 1989; Estatuto Cid., 2001; Plano Diretor Curitiba; Acervo doc. Gov. Mun. Curitiba, 2005 -2006; FERREIRA, 2004	1. A elaboração do PPA atende previamente princípio ou fato que serve de base a sua elaboração?	Perscrutação de existência de premissa constitutiva
Peças Constitutivas (Conteúdo)	Acervo doc. Gov. PR, 2003 -2004; Acervo doc. Assemb. PR 2003-2004; Lei Org. Mun. Curitiba, 1989; Estatuto Cid., 2001; Plano Diretor Curitiba; Acervo doc. Gov. Mun. Curitiba, 2005 -2006; FERREIRA, 2004	2. Quais são as peças que compõem o PPA?	Identificação das peças partes.
Conteúdo Programático	Acervo doc. Câmara Vereadores Mun. Curitiba, 2005-2006; SILVA; AMORIM; SILVA, 2004; NADER, 2005; AGUILAR; ANDRADE; MORAIS; PEREIRA; FONSECA, 2006; ROLNIK; SOMEKH, 2000; LOEB, 2003; MACHADO; REZENDE, 2006; SIVAEV <i>et alli</i> ; 2005; GIOMI; AFONSO, 1992; AFONSO, 2002; ARAUJO, 2003; CAMPELLO, 2000; CORE, 2001; GIACOMONI, 2001, 2004; GIAMBIAGI, 1999; KON, 2003; MACHADO JR., 2003; MARTINS, 2001; MATHESON, 2002; MATUS, 2000; MINDLIN, 2003; PEREIRA 2003; REZENDE, 2001; REZENDE; CASTOR, 2006; SILVA, 2000; SILVA, 2001-B.	3. Há conteúdo programático no PPA?	Perscrutação de existência programática.
Forma Programática (Conteúdo)		4. Qual a forma programática do PPA?	Identificação da forma programática.
Articulação Intergovernamental (Conteúdo)		6. Há mecanismo de articulação de intergovernamental?	Identificação de existência de mecanismo de articulação intergovernamental
Fonte de Recursos Financeiros (Conteúdo)		7. Quais as fontes de recursos financeiros previstas?	Identificação das fontes de financiamento
Horizonte temporal (Cronograma)		8. Qual o horizonte temporal do PPA?	Identificação do horizonte temporal

4. ANÁLISE DE CONTEÚDO, FORMA E PROCESSO DOS PLANOS PLURIANUAIS

São procedidas as análises no plano plurianual das esferas federal e estadual, nesta a do Estado do Paraná, relativos aos exercícios fiscais de 2004 a 2007, e do plano do município de Curitiba referente aos exercícios de 2006 a 2009, objetivando evidenciar a caracterização desses planos, no que concerne ao conteúdo, à forma e ao processo estabelecido para os mesmos.

Esse procedimento foi constituído em conformidade com o preceito estabelecido pelo código qualitativo, no que tange a permitir a utilização dos documentos disponíveis de forma sistemática. Nesse sentido, as informações selecionadas para análise, também denominadas de variáveis pelo protocolo de análise de pesquisa, são: os pressupostos constitutivos; as peças componentes do plano; o conteúdo programático; a forma programática; a articulação intergovernamental; a fonte de recursos financeiros previstos para financiamento do plano; e, o horizonte temporal contemplado nos planos.

A análise efetuada em cada uma dessas variáveis tem como objetivo reunir elementos que possam responder as duas questões formuladas nessa pesquisa. Uma no que tange a instrumentalidade do plano como ferramenta de gestão e, outra, a que diz respeito à articulação dos Planos Plurianuais das três esferas de governo.

4.1. Pressupostos constitutivos

A análise efetuada nos planos das três esferas de governo nessa variável buscou evidenciar os pressupostos constitutivos considerados na elaboração dos mesmos. As premissas patentes foram observadas quanto a sua natureza - legal e técnica -, como forma de perceber os fundamentos empregados na elaboração dos planos.

A natureza legal examinada permite constatar o esforço empregado pela esfera de governo em suprir a ausência de lei complementar, prevista no § 9º do art. 165

da CF, dispondo sobre os temas específicos atinentes ao Plano Plurianual. A natureza técnica está correlacionada aos critérios qualitativos associados a aspectos inerentes ao emprego do planejamento como forma de construção do plano.

4.1.1. PPA Federal

O PPA Federal para o quadriênio 2004-2007 foi instituído pela Lei Federal de nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Esse diploma legal trouxe em seu corpo comandos que tratam de questões tais como: a metas físicas a serem obedecidas como limite pelas Leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais; a forma de inclusão, alteração e exclusão de programas no PPA; data para envio de projetos de lei de revisão anual do plano; conteúdo e prazos de encaminhamento ao Congresso Nacional do relatório de acompanhamento anual do PPA; promoção da participação da sociedade civil organizada na avaliação e alterações do PPA; e, permissão de firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma denominada pacto de concertamento.

Ainda, no âmbito legal, o Decreto Federal nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, estabeleceu normas para a gestão do PPA 2004-2007, e de seus programas, compreendendo assuntos atinentes às gestões estratégicas e tático-operacionais; aos processos de monitoramento, de avaliação e de revisão dos programas e do PPA; à uniformização de conceitos por meio de instituição de glossário próprio; à estruturação organizacional e processual de gestão dos programas e do PPA; e, ao tratamento dos programas intra-setoriais e temas transversais.

Esses comandos evidenciam a preocupação da esfera federal em normatizar as questões atinentes ao PPA por meio de instrumentos jurídicos que, no entanto, abrangem apenas o período referente aos exercícios financeiros de 2004 a 2007, não alcançando uma institucionalização de normas permanente para o PPA.

Quanto às características técnicas, o Anexo I da citada Lei Federal nº 10.933/2004 que instituiu o PPA, explicita a Orientação Estratégica de Governo como o instrumento que regeu a formulação e a seleção dos programas que integraram o PPA. A pedra fundamental que marcou o início da construção do plano decorreu da Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo balizada pelos seguintes

pontos: a) inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia.

Essa estratégia é separada em três elementos denominados megaobjetivos: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. Cada um desses três megaobjetivos é constituído por trinta desafios que expressam grandes alvos que levam à superação de obstáculos à implementação da Estratégia de Desenvolvimento.

Esses três megaobjetivos estão articulados por meio de seis dimensões: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática, que são perpassadas pelas políticas, programas e ações elaboradas para o enfrentamento dos citados desafios, constituindo a base de formação do conteúdo do PPA Federal.

Nesse ponto, de acordo com o exposto, duas observações importantes são alcançadas. A primeira deriva dos comandos legais constantes no corpo da Lei Federal nº 10.933/2004 e do Decreto Federal 5.233/2004, evidenciando que na construção do PPA Federal para o período 2004-2007, o executivo federal considerou que haveria de suprir com legislação ordinária a ausência de comandos dispendo sobre: a forma de alteração do PPA Federal em curso; a participação da sociedade; a estrutura organizacional e operacional da gestão do plano, bem como a sua articulação com os demais entes da federação, entre outros. Nesse sentido, fica evidente que o executivo federal pressupôs na elaboração do PPA Federal que a legislação disponível era insuficiente para ordenar o plano.

A segunda observação advém do conteúdo técnico e político que fundamentou a construção do plano. Técnico pelo fato do PPA Federal para o exercício 2004-2007 decorrer de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. E, político, por explicitar uma estratégia de governo, o que não é estranho, pois o plano tem como objetivo permitir que o chefe de governo recém empossado sistematize a sua ação política.

4.1.2. PPA Estadual

O Plano Plurianual do Estado do Paraná para os exercícios de 2004 a 2007 foi aprovado pela Lei Estadual nº 14.276, de 29 de dezembro de 2003, trazendo como comando significativo no texto da lei apenas o que se refere à questão de sua revisão, sendo que nessa área define apenas o instrumento, que deverá ser por meio de Lei específica.

No que concerne ao conteúdo técnico, as peças de divulgação da citada Lei Estadual nº 14.276/2003 indicam que o eixo central do plano é o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. A escolha desses macroobjetivos decorreu de estudos iniciais que diagnosticaram a situação sócio-econômica do Paraná como reprodução da estrutura do país, notadamente no que concerne na desigual distribuição de terra, nos baixos salários e no índice de desenvolvimento humano.

Visando permitir a elaboração da proposta foram criadas cinco (5) linhas de ação objetivando a articulação das ações do governo constituídas em programas. As linhas de ação adotadas são: 1) Educação, Inovação e Cultura; 2) Infra-Estrutura e Meio Ambiente; 3) Expansão Produtiva; 4) Emprego, Cidadania e Solidariedade; e, 5) Gestão do Estado.

Os vinte e nove (29) programas que sustentam essas linhas de ação são compostos por ações, orçamentárias ou não, denotando forma semelhante com a estrutura do PPA Federal.

Do conteúdo da lei, depreende-se que não houve preocupação por parte do executivo estadual em dispor comandos adicionais como forma de consolidar legalmente a estrutura e a gestão do plano.

Relativamente à parte técnica, o conteúdo do PPA Estadual evidencia que a elaboração do plano obedeceu a critérios técnicos.

4.1.3. PPA de Curitiba

O Plano Plurianual do município de Curitiba foi instituído por meio da Lei Municipal nº 11.652, de 22 de dezembro de 2005, para os exercícios fiscais de 2006 a 2009. O texto da lei é constituído de comandos que explicitam a estrutura programática adotada; as diretrizes e estratégias do plano; a forma para proceder a alteração de programas; a vinculação da lei de diretrizes e da lei orçamentária, bem como das leis de abertura de crédito adicional especial à estrutura programática adotada, e a periodicidade de apresentação do relatório de avaliação dos resultados alcançados.

O anexo I desse diploma legal apresenta as diretrizes e estratégias de governo contido no PPA Municipal.

Considerando que as políticas urbanas e sociais do município são afetadas pelos efeitos das políticas macro e microeconômicas das esferas federal e estadual, assim como das ações decorrentes dos governos situados na região metropolitana em que se encontra, o PPA de Curitiba foi elaborado com base nos seguintes eixos estratégicos: Desenvolvimento Social; Cidade do Conhecimento; Trabalho e Desenvolvimento; Mobilidade Urbana; Integração Metropolitana; Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional; e, Infraestrutura, Urbanismo e Meio Ambiente. O objetivo desses eixos é lançar uma direção para a estruturação dos programas.

Com base nessas informações, pode-se concluir que no âmbito legal o texto da lei do PPA de Curitiba procura normatizar aspectos relativos a conteúdo, forma, acompanhamento e alterações, suprimindo a falta de instrumento legal que defina normas em caráter definitivo, ficando então essa estrutura valendo apenas para esse plano. Quanto ao conteúdo técnico, fica evidente que o plano foi construído com base em um planejamento prévio, denotando critério técnico na sua elaboração.

4.1.4. Considerações quanto aos pressupostos constitutivos

Inicialmente, cumpre destacar que essa variável não objetiva formar juízo crítico quanto aos aspectos qualitativos dos pressupostos constitutivos encontrados, mas sim, registrar apenas a ocorrência do fato, o que, por sua vez, já indica o esforço do ente federativo em suprir a ausência de legislação acerca do tema, bem como denota o emprego de critério técnico na construção dos seus respectivos planos. O Quadro 06 a seguir resume o resultado auferido da análise da presente variável:

Quadro 06 - Resultado da ocorrência de pressupostos constitutivos

	PPA Federal	PPA Paraná	PPA Curitiba
Natureza legal	presente	presente	presente
Natureza técnica	presente	presente	presente

O resultado da análise dessa variável aponta para a existência de fundamentos de natureza legal e técnica na produção dos planos plurianuais dos entes observados, o que evidencia critério técnico na construção dos respectivos planos.

4.2. Peças constitutivas

Essa variável visa evidenciar os elementos, bem como as suas respectivas funções, que compõem o PPA de cada esfera de governo. A análise efetivada nessa parte tem como objetivo principal identificar a forma legal dos planos e a função atribuída a cada anexo. Na análise foram considerados os anexos que são citados no corpo da Lei, em vista da peculiar natureza legal desse instrumento.

4.2.1. PPA Federal

No âmbito federal a Lei Federal nº 10.933/2004, alterada pela Lei Federal nº 11.318/2006, que instituiu o PPA Federal, menciona em seu texto os seguintes anexos:

- a) anexo I – orientação estratégica de governo;
- b) anexo II – programas de governo;
- c) anexo III – órgão responsável por programa de governo;
- d) anexo IV – programas sociais.

Dessa forma, o PPA federal é composto de cinco peças (5): o corpo texto da lei e quatro anexos. O anexo I tem como finalidade explicitar os três (3) megaobjetivos balizadores da estratégia de desenvolvimento de longo prazo adotada, bem como os desafios assumidos. Esses últimos, entendidos como alvos a serem atingidos para promover a estratégia de desenvolvimento proposta no Plano Plurianual, conforme definido pelo anexo do Decreto nº 5.233/2004, que estabeleceu as normas para a gestão do plano.

O Anexo II trás a relação nominal de todos os programas constantes no PPA Federal, com as seguintes informações: o objetivo; o público alvo beneficiado; os indicadores; a regionalização; a valoração e as ações constantes desses programas.

O Anexo III estabelece o Órgão - Órgão Público é a Unidade organizacional integrante da estrutura da administração direta e da indireta da União, instituída para o desempenho de funções estatais por meio de seus agentes - responsável pelo programa de governo. Por último, o Anexo IV apresenta a relação dos programas exclusivamente de caráter social.

4.2.2. PPA Estadual

No âmbito estadual, a Lei Estadual nº 14.276/2003, que aprovou o plano plurianual do Estado do Paraná para o período 2004 a 2007, instituiu dois apêndices ao

plano. O primeiro apresenta todos os programas com suas respectivas ações orçamentárias, indicando no que concerne aos programas as seguintes informações: o nome; o objetivo; o público alvo; o problema/justificativa e a sua estratégia de implementação. Relativamente quanto às ações orçamentárias, esse apêndice instrui o nome, a finalidade e a descrição.

O Apêndice 2 da referida lei apresenta as metas físicas e financeiras dos programas e suas competentes ações orçamentárias.

4.2.3. PPA Curitiba

A Lei Municipal nº 11.652/2005, que instituiu o PPA do município de Curitiba estabeleceu dois (2) anexos. O primeiro trata das diretrizes e estratégias do plano e o segundo relaciona os programas, as metas e as prioridades da administração municipal.

No Anexo I da referida lei são explicitados os eixos estratégicos que direcionaram a constituição do plano, a saber: Desenvolvimento Social; Cidade do Conhecimento, Trabalho e Desenvolvimento; Mobilidade Urbana; Integração Metropolitana; Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional; e, Infraestrutura, Urbanismo e Meio Ambiente.

O Anexo II da referida lei lista os programas do PPA Curitiba com as seguintes informações: a denominação; o objetivo; os indicadores escolhidos; resultados esperados e o valor dos investimentos. Ainda, são informados os projetos por programa com suas respectivas metas.

4.2.4. Considerações quanto às peças constitutivas

O PPA das três esferas de governo aqui analisado contém anexos em números diferentes com funções não totalmente idênticas. Nessa variável a análise foca o caráter legal atribuído às peças que constituem o plano, não adentrando no aspecto

intrínseco das peças. Tal análise tem como principal objetivo perceber a institucionalização legal das políticas públicas adotadas pelo respectivo governo.

O Quadro 07 a seguir apresenta de forma resumida as peças constitutivas do PPA de cada ente de governo, que foram normatizadas por lei:

Quadro 07 - Resumo da variável peças constitutivas			
	PPA Federal	PPA Paraná	PPA Curitiba
Citação do anexo no texto da lei	presente	presente	presente
Conteúdo do 1º Anexo	orientação estratégica de governo	programas com as suas respectivas ações	eixos estratégicos que constituíram o plano
Conteúdo do 2º Anexo	relação dos programas do PPA	metas físicas e financeiras dos programas e ações	programas e projetos
Conteúdo do 3º Anexo	órgão responsável pela execução do programa	não há	não há
Conteúdo do 4º Anexo	relação dos programas da área social	não há	não há

Independente da ocorrência detectada quanto a não igualdade de conteúdo e quantidade de anexos percebe-se que as esferas de governo analisadas preocuparam-se em normatizar por lei o conteúdo programático estabelecido para seus respectivos planos.

4.3. Conteúdo Programático

Conforme citado na seção 2.3., o PPA espelha o enfoque constituinte dado para a ação planejada de governo. Nesse sentido a análise da presente variável visa perscrutar se o plano dessas três esferas de governo contém estrutura programática decorrente de ação planejada.

Essa circunstância estruturada permite que os dois outros instrumentos orçamentários – LDO e LOA –, esses de curto prazo, sejam construídos baseados em informações de um PPA organizado em forma programática para médio prazo.

Importante destacar que a presente variável não se confunde com a tratada na seção 4.1., que investigou a existência de pressuposto constitutivos de caráter técnico e legal, ou seja, se houve ação prévia no sentido de embasar a construção

do plano. Fato que foi positivamente detectado nas duas dimensões ali analisadas – técnica e legal.

Nesta variável o que se perquire é se os planos contém estrutura programática. Outro ponto importante a esclarecer na presente análise é que nesse estágio não se pretende explicitar a forma da estrutura nem tão pouco as áreas programadas.

4.3.1. PPA Federal

O PPA Federal apresenta nos anexos da Lei Federal nº 10.933/2004, alterada pela Lei Federal nº 11.318/2006, o conteúdo programático delineado para o plano, bem como a sustentação técnica empregada na sua elaboração.

No Anexo I é incorporada ao comando legal a orientação estratégica de governo adotada na produção do PPA Federal. Essa orientação estratégica é o instrumento que dirigiu a formulação e a escolha dos programas constantes no PPA Federal. Esse processo iniciou com o estabelecimento de uma estratégia de longo prazo baseada nas grandes questões que permeiam a sociedade brasileira, quer na necessidade de inclusão social e da desconcentração de renda, passando pela necessidade de imprimir um forte crescimento do produto e do emprego de forma sustentável sob a ótica ambiental, bem como nos pontos relativos às disparidades regionais e na diminuição da vulnerabilidade externa, solidificação da identidade e da diversidade cultural, da cidadania e da democracia.

Objetivando estabelecer uma lógica processual na construção de um plano estruturado na forma de programa, a estratégia de governo foi distribuída em seis dimensões: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática. Essas dimensões se tangem aos três megaobjetivos a seguir descritos:

- a) megaobjetivo 1: inclusão social e redução das desigualdades sociais;
- b) megaobjetivo 2: crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais;

c) megaobjetivo 3: promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Por sua vez, esses megaobjetivos se decompõem em trinta (30) desafios a serem enfrentados por meio de programas, que são constituídos pelas ações de governo.

Na forma gráfica, o conteúdo programático do plano, encontra-se indicado no seguinte diagrama:

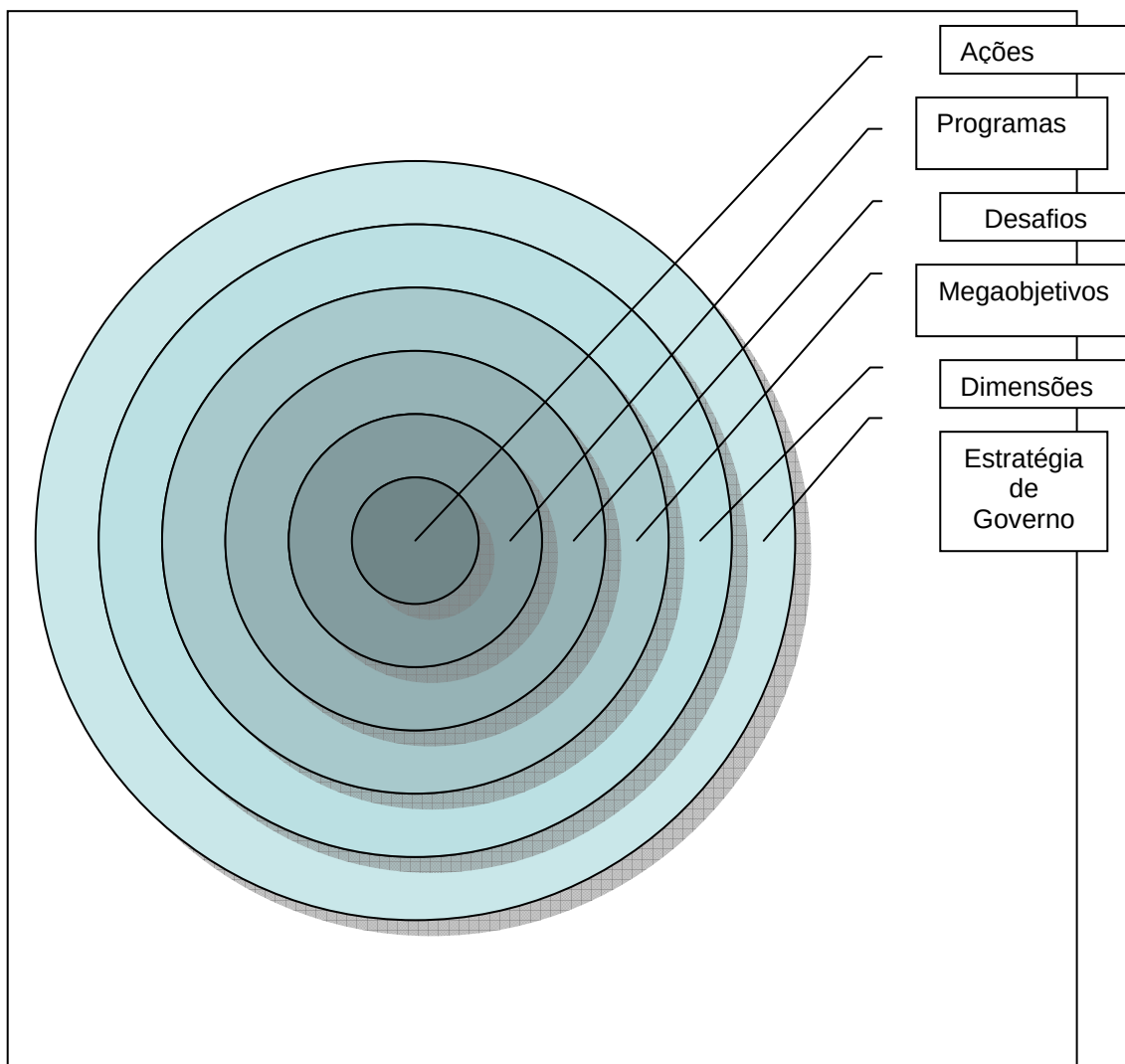


Figura 02 – Estrutura e Conteúdo do PPA Federal

4.3.2. PPA Estadual

A Lei do Plano Plurianual paranaense referencia em anexos o resultado do desenvolvimento da estrutura programática (Anexo I – rol de programas e suas respectivas ações, e Anexo II – metas físicas e financeiras dos programas e ações), não havendo exposição do conteúdo programático pleno na dimensão legal. As informações relativas à estruturação do plano de forma completa foram obtidas em material que prestou para a divulgação da Lei Estadual nº 14.276/2003 que instituiu o Plano Plurianual do Estado do Paraná para o período 2004/2007.

O desenvolvimento sustentável e a inclusão social constituíram o eixo central de sustentação de toda ação governamental delineada para o período de vigência do plano. Dada a definição desse macroobjetivo, foram traçadas as já citadas cinco linhas de ação (1 – Educação, Inovação e Cultura; 2 – Infra-Estrutura e Meio Ambiente; 3 – Expansão Produtiva; 4 – Emprego, Cidadania e Solidariedade; e, 5 – Gestão do estado), que objetivam articular a atuação do Estado na direção dos principais problemas diagnosticados.

Cada linha de ação segmenta diretrizes específicas que norteiam a elaboração dos programas a serem desenvolvidos pelas diferentes Secretarias e Órgãos do governo estadual. Por último, cada programa é constituído por ações orçamentárias e não-orçamentárias que compõem o menor nível programático.

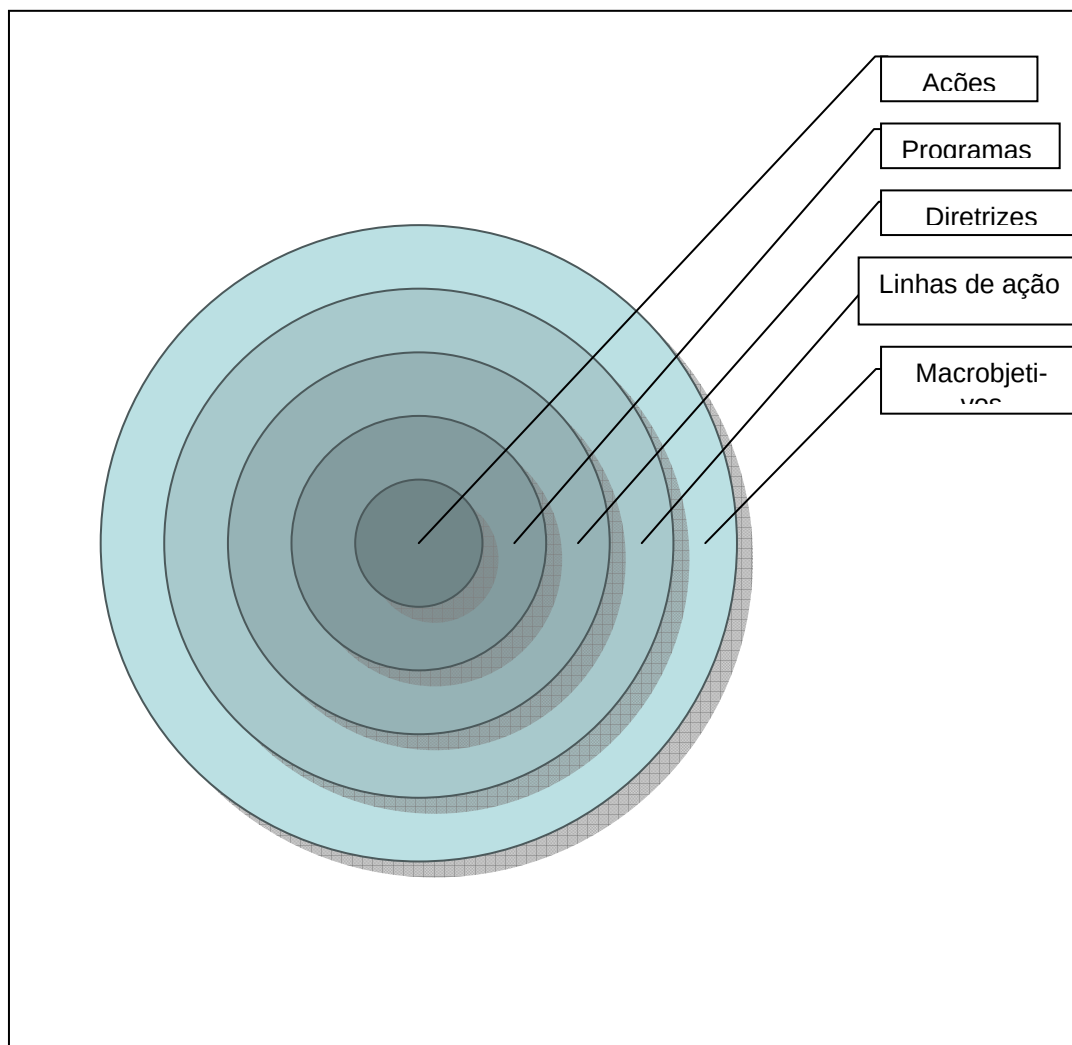


Figura 03 – Estrutura e Conteúdo do PPA Estadual

4.3.3. PPA Curitiba

No âmbito do município de Curitiba, a Lei Municipal nº 11.652/2005, que dispõe sobre o PPA Municipal, delineou um caráter legal ao seu conteúdo estratégico comandando-o em dois anexos ao texto da lei.

No Anexo I que explicita as diretrizes e estratégias dos programas de governo, o texto não remete para uma explanação preocupada com uma descrição abrangente da estrutura programática, o que trouxe algum prejuízo para o conhecimento pleno do próprio conteúdo programático, haja vista que as quatro páginas do anexo cuidam quase que integralmente em exemplificar os aspectos atinentes à

transversalidade dos programas em relação aos eixos de estratégicos de desenvolvimento contidos no plano.

De forma positiva, não adentrando nos aspectos antecedentes atinentes ao processo de escolha dos temas que constituíram o conteúdo, o plano tem como base o estabelecimento de sete eixos estratégicos de desenvolvimento, cujo conteúdo conforme já citado no item 4.1.3., têm como essência permitir esboçar um caminho para o enfrentamento dos desafios da cidade por meio da construção de programas, que constam nos Anexo II da lei do plano.

Todavia, mesmo com a ausência de um texto esclarecedor que permitisse inferir a presença de conteúdo programático no PPA de Curitiba, a sua positiva existência encontra-se atestada de forma implícita mediante o conteúdo do Anexo II que apresenta o rol de programas do plano. De acordo com o que pode ser inferido dos anexos da lei do plano, a sua representação gráfica pode ser assim desenhada:

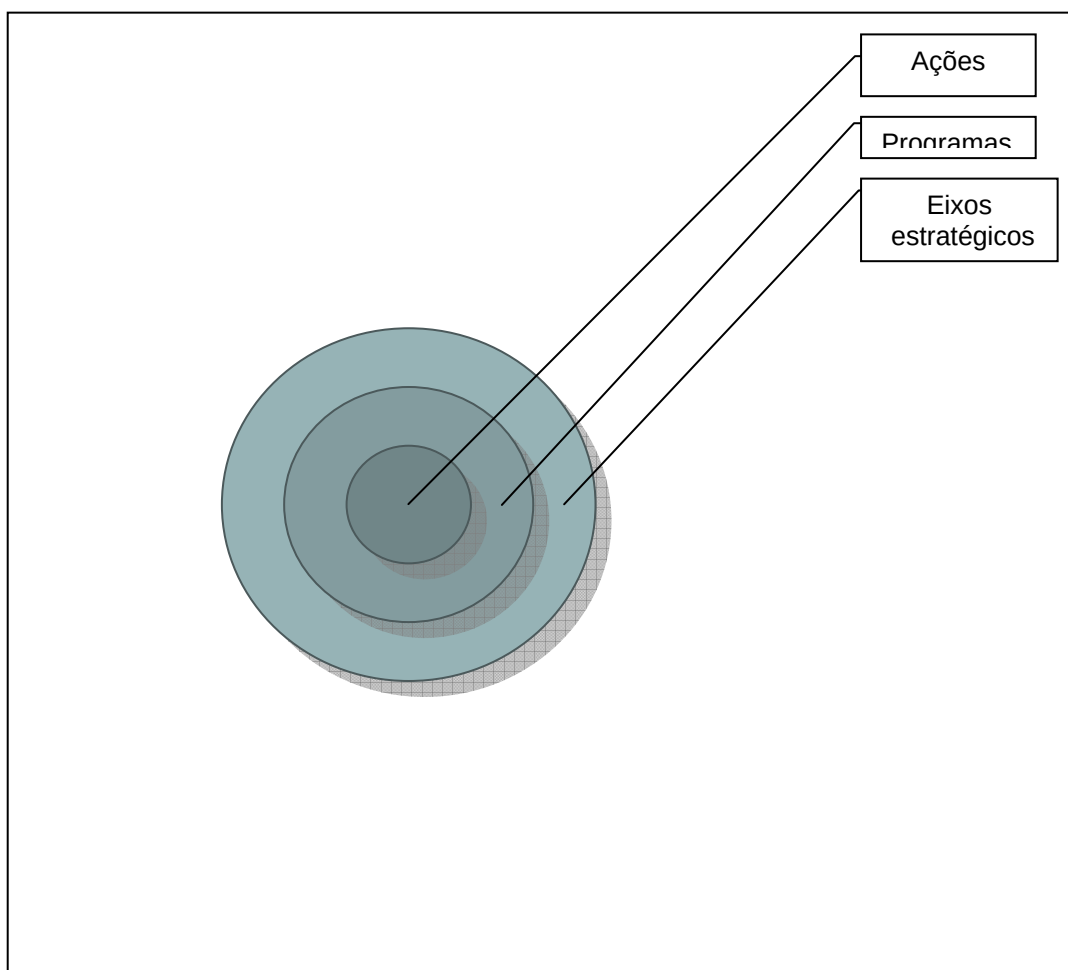


Figura 04 – Estrutura e Conteúdo do PPA Municipal

4.3.4. Considerações quanto ao conteúdo programático

Quanto ao conteúdo programático das três esferas de governo, a análise indica que no plano dos entes federativos pesquisados há preceito de caráter técnico, evidenciando esforço governamental em produzir o seu respectivo PPA de forma estruturada.

Na análise comparada dos três PPAs foi encontrada diferença no número de níveis de programação, conforme é apresentado no Quadro 08 a seguir:

Quadro 08 - Análise comparada de nível de programação			
Nível	Federal	Estadual	Municipal
6	Estratégia de Governo		
5	Dimensões	Macroobjetivos	
4	Megaobjetivos	Linhas de ação	
3	Desafios	Diretrizes	Eixos estratégicos
2	Programas	Programas	Programas
1	Ações	Ações	Ações

Importante ressaltar que a presente análise declina-se em avaliar qual a melhor ou mais indicada programação, pretende apenas registrar a existência de conteúdo programático, o que positivamente foi evidenciado. A esfera federal apresenta uma estrutura de programação com seis níveis, a estadual com cinco e a municipal com três. Para cada nível programático, o Quadro 09 a seguir apresenta de forma resumida o seu conteúdo:

Quadro 09 - Análise comparada de conteúdo de cada nível de programação

Nível	Federal	Estadual	Municipal
6	Necessidade de inclusão social e da desconcentração de renda, passando pela necessidade de imprimir um forte crescimento do produto e do emprego de forma sustentável sob a ótica ambiental, e nos pontos relativos às disparidades regionais e na diminuição da vulnerabilidade externa, solidificação da identidade e da diversidade cultural, da cidadania e da democracia.		
5	Dimensões (6): social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática	Desenvolvimento sustentável e inclusão social	
4	Megaobjetivos (3): a - inclusão social e redução das desigualdades sociais; b - crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; c- promoção e expansão da cidadania e fortalecimento.	Linhas de ação: 1 – Educação, Inovação e Cultura; 2 – Infra-Estrutura e Meio Ambiente; 3 – Expansão Produtiva; 4 – Emprego, Cidadania e Solidariedade; e, 5 – Gestão do estado	
3	Desafios: 30.	Diretrizes específicas que norteiam a elaboração dos programas a serem desenvolvidos pelas diferentes Secretarias e Órgãos do governo estadual.	Eixos estratégicos: Desenvolvimento Social; Cidade do Conhecimento; Trabalho e Desenvolvimento; Mobilidade Urbana; Integração Metropolitana; Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional; e, Infraestrutura, Urbanismo e Meio Ambiente
2	Programas	Programas	Programas
1	Ações	Ações	Ações

Dessa análise comparada, evidencia-se que cada esfera de governo fez constar em seu plano uma linha programática que apresenta fluxo descendente do maior nível até um nível mínimo, estabelecendo dessa forma uma lógica programática de sentido macro para o micro. Percebe-se, também, pela análise comparada que

os dois menores níveis programáticos – programa e ações – são comuns às três esferas de governo.

Por último, e de grande importância, esses conteúdos denotam que os planos apresentam estrutura programática evidenciando a organização planejada, o que possibilita a apresentação dos outros instrumentos orçamentários – LDO e LOA – de maneira alinhada com o PPA.

4.4. Forma programática

Nessa variável a análise busca identificar a forma programática com que os planos são explicitados. Nesse item, o sentido de forma empregado é o definido por Aurélio Buarque de Holanda Ferreira em sua obra o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (2004), que assim consta: “Os limites exteriores da matéria de que é constituído um corpo, e que conferem a este um feitio, uma configuração, um aspecto particular”. Assim, a análise buscou identificar a forma na acepção adotada como a configuração que o plano apresenta as ações no PPA. Para tanto, o foco foi direcionado para o anexo em que as ações de governo são apresentadas e assim dispostas como comandos decorrentes de Lei.

De antemão, cabe esclarecer que por força do art. 113 da Lei Federal nº 4.320/64, é de competência do poder executivo federal promover a atualização das classificações orçamentárias objetivando a fiel e uniforme aplicação dos comandos estabelecidos por esse diploma legal, que deve ser seguido por todos os entes federativos. Nesse sentido, por meio da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, da Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi estabelecido os conceitos de programa, projeto, atividade e operações especiais, a ser aplicado aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002.

Os conceitos estabelecidos para os componentes da estrutura programática no art. 2º da Portaria nº 42/1999 são:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo;
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de Governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Note que no conceito de Programa o texto estabelece que esse componente programático deva ser mensurado pelos indicadores estabelecidos no plano plurianual, consagrando a articulação dos três instrumentos orçamentários - PPA, LOA e LDO.

4.4.1. PPA Federal

No âmbito federal, o Anexo II da Lei Federal de nº 10.933/2004, alterada pela Lei Federal nº 11.318/2006, que instituiu o PPA Federal, apresenta os programas de governo para o período de vigência do plano. Cada programa apresentado é constituído com os seguintes atributos:

- a) Identificação por código numérico e nome;
- b) órgão responsável pela sua gestão;
- c) objetivo, estabelece o que se pretende especificamente fazer;
- d) público-alvo, está associado ao público a ser beneficiado com o programa;
- e) indicador, a unidade de medida empregada na avaliação de acompanhamento e de resultado. Nesse atributo são apresentados o índice encontrado e o que se pretende atingir ao final do plano;
- f) os valores financeiros estimados, sendo especificado a esfera orçamentária e a categoria econômica da despesa, bem como a regionalização do gasto;

g) o conjunto de ações dos orçamentos fiscal e da seguridade que constituem cada programa do PPA.

Nesse mesmo Anexo II, as ações explicitadas no PPA apresentam individualmente as seguintes informações: título e código; órgão executor; o produto gerado; a regionalização do gasto; as metas física e financeira; e, o período de execução no caso de projetos.

Essa forma vem sendo seguida em alinhamento ao Decreto nº 2.829/1998, que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano 2000, quando toda ação finalística do Governo Federal passou a ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. Cabe destacar que esse diploma legal, além de organizar a forma do PPA e dos orçamentos anuais e instituir conceitos acerca dos atributos firmados, foram fixados estimulando a adoção do uso do gerenciamento por programas, às demais esferas de governo.

Essa forma programática tem como base o Programa, que é o instrumento de organização da atuação governamental, composto por um conjunto de ações que visam um objetivo comum. Como instrumento de ação de governo, entende-se, portanto, que os Programas refletem as políticas públicas adotadas.

Conforme está estruturado, cada programa contém objetivo e indicador, além de um elenco de ações cujos produtos (bens e serviços) são necessários para atingir o objetivo do programa, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. O estabelecimento de um programa baseia-se na seguinte seqüência de questionamentos:

1- Por que é feito?

Este quesito está associado a um problema a ser resolvido. Um Programa tem como finalidade o enfrentamento de um problema.

Exemplo: Programa: “Assistência Farmacêutica”

Em decorrência do baixo nível de renda, grande parte da população brasileira não tem acesso a medicamentos básicos.

2- Para que é feito?

Relaciona-se a um objetivo, ou seja, o que especificamente pretende-se fazer.

Exemplo: *Objetivo:* “Garantir o acesso da população a medicamentos básicos”

3- Para quem é feito?

Específico ao público a ser beneficiado com o Programa.

Exemplo: *Público Alvo:* “População em geral”

4- Como avaliar?

Trata-se do indicador de desempenho.

Exemplo: *Indicador:* “Taxa de cobertura da assistência farmacêutica básica”

Os programas são divididos em cinco tipos: 1) finalísticos; 2) de gestão de políticas pública; 3) de serviços ao estado; 4) de apoio administrativo; e, 5) os vazios.

Programas Finalísticos são aqueles que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo do índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa. O indicador quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre o público alvo.

Os Programas de Gestão de Políticas Públicas abrangem as ações de gestão de Governo e são compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. As ações contidas nesses programas deverão assumir as peculiaridades de cada órgão gestor setorial. Os programas de gestão de políticas públicas assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão. Exemplo: “Gestão da Política de Saúde”. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

Programas de Serviços ao Estado são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador(es), órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

Programas de Apoio Administrativo são compostos por ações orçamentárias que abrigam gastos relacionados à administração da unidade. Ex.: Remuneração de Pessoal e Administração da Unidade.

As ações orçamentárias compõem a estrutura dos Programas como forma de contribuição para a consecução de seus objetivos. De forma semelhantes aos Programas, as ações orçamentárias são criadas em conformidade com o a aplicação do seguinte questionamento:

1- O que é feito?

Este quesito descreve o que efetivamente é realizado pela a ação.

Exemplo:

Ação: *“Modernização e Adequação de Laboratórios Farmacêuticos Públicos”*

Descrição: *Transferência de recursos aos gestores estaduais para melhoria da qualidade e da eficiência dos laboratórios farmacêuticos públicos, por meio de projetos de construção, reforma, aquisição de equipamentos.*

2- Para que é feito?

Define-se neste quesito a finalidade da ação.

Exemplo: Finalidade: *“Incentivar o aumento da produção nacional de medicamentos focada nos laboratórios farmacêuticos oficiais, estatais e militares, buscando aumentar a oferta de medicamentos para o atendimento dos usuários do SUS”.*

3- Como é feito?

Objetivamente, descreve-se como se implementa a ação.

Exemplo: Implementação da ação: *“Elaborar convênios; planos de trabalhos. Os instrumentos para a implementação da*

ação são: convênios, prestação de contas e relatórios gerenciais”.

4- Quais as fases?

Este quesito é aplicado no caso de projetos, que tem como característica básica o fato de existir um início, um meio e um fim. Neste momento descreve-se em que fase o projeto se encontra.

Exemplo: *Etapas:* “*Infraestrutura*”.

Descrição da Etapa: “*Modernização e Adequação de Laboratórios Farmacêuticos Públicos*”.

5- Para quem é feito?

Qual o beneficiário ou o público demandante.

Exemplo: *Público Alvo:* Neste exemplo específico o cadastro de ação não identifica o público alvo.

6- Qual o resultado?

Identifica o produto que se pretende obter.

Exemplo: *Resultado:* “*Laboratórios adequados*”.

7- Quem faz?

Associado ao ente, instituição ou unidade responsável pela execução da ação.

Exemplo: *Unidade Administrativa Responsável:* “*Secretaria de Política de Saúde*”.

8- Onde é feito?

Identifica o local onde o gasto é realizado.

Exemplo: *Localização do Gasto:* Exemplo sem local específico.

A forma programática aplicada ao PPA Federal é estabelecida por meio de dispositivo legal comum às três esferas de governo – Lei Federal 4.320/1964 -, bem como é apresentada de maneira organizada por legislação específica à sua compe-

tência. E, essa mesma forma programática consignada na Lei do PPA Federal é presente nas leis orçamentárias anuais estabelecendo alinhamento planejamento-orçamento nesses instrumentos.

4.4.2. PPA Estadual

No âmbito do Estado do Paraná, a Lei do PPA apresenta a forma programática adotada nos Apêndices 1 e 2. No primeiro apêndice são apresentados os programas e as ações orçamentárias que os compõem. No segundo apêndice, as metas financeiras e quantitativas.

O apêndice que relaciona os programas e as ações constantes do PPA apresenta-os com os seguintes atributos:

Programas:

- a) denominação;
- b) objetivo;
- c) público-alvo;
- d) problema/justificativa, atinente ao problema que se pretende enfrentar;
- e) estratégia de implementação, relativo ao modo organizado de atuação da ação pública;

Ações:

- f) denominação;
- g) finalidade;
- h) descrição.

Quanto ao segundo apêndice, as metas físicas e financeiras são apresentadas da seguinte forma:

Programas:

- a) órgão responsável pelo programa;
- b) os valores financeiros estimados, especificando a categoria econômica da despesa;

Ações:

- c) identificação por código numérico e nome;
- d) regionalização do gasto;
- e) metas física e financeira da ação.

A forma programática aplicada ao PPA Estadual é alinhada ao dispositivo legal comum às três esferas de governo – Lei Federal 4.320/1964 -. Exceto pela ausência de codificação numérica no segundo apêndice, há identidade de forma programática das leis orçamentárias anuais com a Lei do PPA Estadual.

4.4.3. PPA Curitiba

O Anexo 2 da Lei Municipal 11.652/2005, que instituiu o PPA do município de Curitiba compõe a forma programática com programas e projetos, o que se afasta da forma adotada pelas outras duas esferas orçamentárias – programas e ações orçamentárias, conforme preconiza a Lei Federal 4.320/1964. Os atributos desses dois elementos programáticos do PPA de Curitiba são:

Programas:

- a) identificação por código numérico e nome;
- b) objetivo;
- c) indicadores, a descrição do indicador;
- d) resultados esperados;
- e) valor dos investimentos previstos, sem indicar o grupo de despesa;

Ações:

- f) denominação do projeto;
- g) metas genéricas do projeto.

No que tange aos atributos do programa o anexo atende em parte à legislação pertinente, haja vista a inexistência de especificação do grupo de despesa – corrente e capital - conforme comandado no parágrafo 1º do art. 165 da Constituição

Federal. No espaço relativo às ações, o PPA de Curitiba não permite uma identificação explícita das metas com a respectiva ação orçamentária a que se referem, tendo em vista a não apresentação das ações – atividade, projeto ou operação especial -, que constituem o programa e, assim, são repetidas nas leis orçamentárias anuais.

4.4.4. Considerações quanto à forma programática

Nesta variável constatou-se que o PPA Federal e o PPA do Estado do Paraná apresentam semelhança na forma programática, especificamente no que concerne aos dois elementos que a constituem - Programas e Ações Orçamentárias -. Forma essa, igualmente presente em suas respectivas leis orçamentárias anuais, o que demonstra integração entre o plano – PPA - e o orçamento - lei orçamentária anual - de cada um desses entes federativos. Essa integração tem como grande vantagem permitir uma fácil identificação de atendimento das diretrizes traçadas no PPA em suas respectivas leis orçamentárias.

A forma programática do PPA do município de Curitiba difere das outras duas esferas federativas. Consta no plano municipal a presença do programa, conforme ocorre no PPA Federal e Estadual, mas não figura a ação orçamentária, apresentando um elemento denominado por “Projeto”, no qual são inseridas metas genéricas. Essa forma programática não permite que seja identificada no PPA a ação orçamentária que responderá pelo cumprimento de uma determinada meta constante no que foi denominado de “Projeto”.

Relativamente ao primeiro termo da forma programática constante nos planos plurianuais, que foi identificado como “Programa”, foi procedida uma análise comparada com vistas a identificar os atributos explicitados em cada plano. As características qualitativas encontradas são apresentadas no quadro seguinte:

Quadro 10 - Análise de atributos do 1º elemento da forma programática

Atributo		Federal	Estadual	Municipal
Identificação	Código numérico	presente	ausente	presente
	Denominação	presente	presente	presente
Órgão responsável		presente	ausente	ausente
Objetivo		presente	presente	presente
Público-alvo		presente	presente	ausente
Indicador		presente	ausente	presente
Valores	Correntes	presente	presente	sem especificação
	Capital	presente	presente	sem especificação

Nesse âmbito, a presença dos atributos especificados na Portaria 42/1999, com efeito, para a classificação comandada pela Lei Federal 4.320/1964, torna-se importante sob dois aspectos. O primeiro reside no aspecto relativo ao alinhamento do plano com as leis orçamentárias anuais, já que a existência de atributos comuns a esses dois instrumentos, permite de forma facilmente compreensível à identificação de articulação entre os dois instrumentos. O segundo aspecto, também de extrema importância, tem sede na dimensão operacional do plano, que é tangente aos aspectos qualitativos, ou melhor, à sua instrumentalidade como ferramenta de gestão. Essa característica requer a presença de atributos que permitam indicar as ações públicas necessárias para compor a produção de resultados esperados.

Conforme já comentado, a Portaria 42/1999 estabelece que o programa seja *o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual*. Assim sendo, fica claro que os atributos mínimos a comporem a estrutura dos programas são objetivo e indicadores. O objetivo porque pauta um problema, o que o corporifica em um produto constituído de propósito programado. O indicador permite medir e avaliar o êxito do esforço público em desempenhar ações específicas para um determinado objetivo.

Além desses dois atributos normatizados, a existência de outros como: público-alvo e valores financeiros previstos por grupo de despesa – corrente e capital -, bem como a identificação do órgão responsável pela execução do programa, são informações que agregam aspectos qualitativos aos programas permitindo a extração de informações adicionais importantes no que concerne à legitimidade (público-alvo), viabilidade econômica (valores financeiros envolvidos) e responsabilização (órgão executor responsável).

De acordo com o apresentado no quadro anterior, quanto aos aspectos atinentes à harmonização legal dos atributos que constituem os programas, o PPA Federal e o Municipal atendem plenamente. Todavia, o PPA Estadual observa parcialmente, tendo em vista não apresentar os indicadores de forma explícita. Cumpre destacar que no âmbito Estadual, o atributo denominado “Problema/Justificativa” explana por meio de indicadores a situação encontrada, no entanto não apresenta formalmente o indicador que se pretende atingir com a execução dos mesmos.

Para os atributos de caráter não formais sob o ponto de vista legal, mas importantes sob os aspectos já citados – legitimidade, viabilidade econômica e responsabilização -, o PPA Federal contempla todos esses; o PPA Estadual não contempla o atributo relativo à responsabilização – indicação do órgão responsável pela execução do programa -; e o PPA Municipal não atenta quanto a todos os aspectos não legais.

Quanto ao segundo elemento detectado nas três esferas de governo, o que consta no âmbito municipal, conforme já mencionado, não apresenta configuração de acordo com o preconizado pela Portaria 42/1999, o que o descaracteriza como elemento explícito de integração do PPA com os orçamentos anuais. O quadro 11 a seguir revela os atributos evidenciados de forma comparativa desse segundo elemento:

Quadro 11 - Análise de atributos do 2º elemento da forma programática

Atributo		Federal	Estadual	Municipal
Identificação	Código numérico	presente	presente	ausente
	Denominação	presente	presente	ausente
Órgão executor		presente	ausente	ausente
Produto gerado		presente	presente	presente
Regionalização do gasto		presente	presente	ausente
Meta física		presente	presente	presente
Meta financeira		presente	presente	ausente
Período de execução (projetos)		presente	ausente	ausente

Os atributos relativos às ações orçamentárias presentes nos anexos dos planos Federal e Estadual, notadamente os que se referem à identificação, produto gerado e metas física e financeira, asseguram identificar nas leis orçamentárias anuais dessas mesmas esferas a presença explícita de articulação desses dois instrumentos. Tal fato, pelo menos de forma explícita não é notado no âmbito municipal, já que a articulação procurada somente poderia ser atestada mediante uma análise minuciosa da lei de forma que se buscasse identidade de metas nas ações constantes na LOA com as que estejam presentes no plano.

4.5. Articulação intergovernamental

Essa variável permite identificar um importante item qualitativo a ser considerado na instrumentalidade do PPA. Trata-se da possibilidade dos planos plurianuais serem construídos levando-se em conta aspectos globais, regionais e locais planejados por cada ente federativo, compondo dessa forma planos articulados entre as esferas de governo atuantes em dado território. Entretanto, inicialmente cabe destacar a ausência de interesse desse estudo em estabelecer uma análise baseada em aspectos políticos envolvendo questões de ordem cooperativas ou competitivas, o que demandaria outro tipo de abordagem, bem como fundamentação teórica específica para o caso. A pesquisa buscou apenas constatar a presença de aspectos que evidenciem a existência de padrões característicos de cooperação interfederativa nos planos plurianuais das esferas aqui analisadas.

Nessa variável entendeu-se importante avaliar a questão das transferências de recursos financeiros efetuadas pelos entes federativos e seus impactos no planejamento público no âmbito da articulação interfederativa.

As classificações das transferências consideradas nessa pesquisa são quanto à sua natureza e às partes atuantes. No primeiro caso, são de dois tipos: as que decorrem de comando legal e as voluntárias. As consideradas no segundo caso são: a entidade concedente e o beneficiário.

As principais transferências de natureza legal são:

- a) Constitucional – parte de receita arrecadada por um ente federativo que deva ser repassada a outro ente por força de comando constitucional (federal ou estadual), como exemplo tem: o Fundo de Participação dos Municípios, Imposto Territorial Rural, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, etc. (SILVA, AMORIM, SILVA, 2004);
- b) Demais Legais – as que são normatizadas em leis específicas que ordenam a forma de aplicação dos recursos e demais procedimentos adicionais, aí contidas as transferências automáticas e as denominadas fundo a fundo, que tem como

exemplos: as da área de saúde, assistência social, educação, etc.;

As transferências voluntárias são repasses de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorra de comando legal.

No que tange às partes contratantes, figura de um lado a entidade concedente do recurso financeiro e do outro a entidade ou pessoa física beneficiária, nesse caso o próprio cidadão (Bolsa família, por exemplo).

A abordagem efetivada no presente tema transferências terá sua importância entendida para essa variável no momento da análise do conteúdo do PPA Municipal mais adiante.

4.5.1. PPA Federal

No âmbito federal, a Lei Federal nº 10.933/2004, relativa ao PPA Federal do período 2004-2007, de forma inovadora trouxe no artigo 12, transcrito a seguir, comandando tratando do aspecto relativo à articulação interfederativa dos planos plurianuais:

Art. 12. O Poder Executivo poderá firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano e de seus programas.

De forma precursora, esse instrumento tem como objetivo estabelecer uma gestão integrada e compartilhada dos programas e ações estruturantes do PPA Federal, cujos efeitos se façam presentes nos espaços locais e regionais. O objetivo precípua do Pacto de Concertamento é selecionar de comum acordo com a as esferas federal, estadual e municipal e com a participação da sociedade civil programas que visem o atendimento da demanda da sociedade, bem como o desenvolvimento subregional, de forma articulada à estratégia estabelecida para a construção do PPA Federal.

A formalização do pacto procura instalar nos atores envolvidos o comprometimento com os resultados das ações elegidas. Nesse ambiente de convivência comum entre entes federativos, sociedade civil organizada, iniciativa privada e terceiro

setor, cujos objetivos tenham sido estabelecidos de forma democrática, a expectativa é de que se instale a descentralização das ações públicas com coresponsabilidade e compartilhamento (NADER, 2005).

O foco dos acordos a serem estabelecidos visa alcançar áreas determinadas como estruturantes para o desenvolvimento sub-regional, como saúde, educação, habitação, saneamento, energia, transportes, recursos hídricos, telecomunicações, ciência e tecnologia, cultura e lazer, meio ambiente e transferência de renda (BRASIL, 2005).

O desenho previsto pela esfera federal para a articulação dos esforços inter-federativos no que tange à implementação do planejamento integrado, pode ser deslumbrado na figura a seguir:

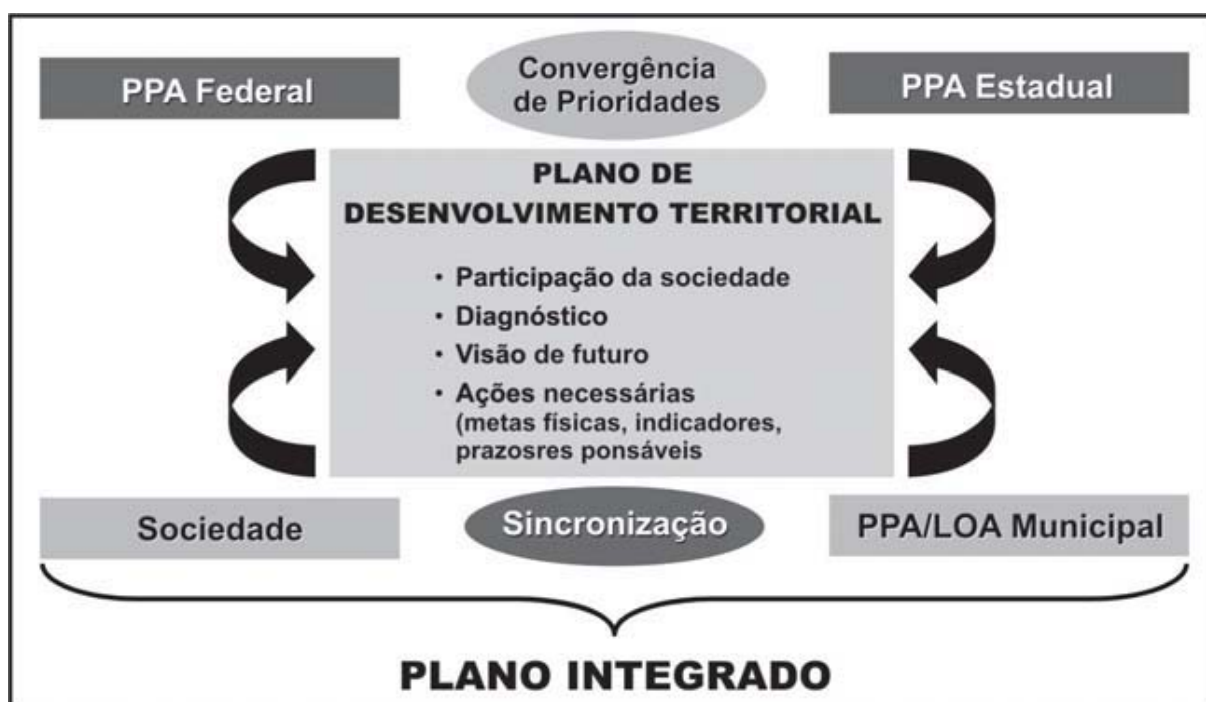


Figura 05 – Planejamento Integrado

Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Pacto de Concertamento prevê que as três esferas de governo e a sociedade civil estabeleçam convergência de prioridades e de forma sincronizada, um plano específico de desenvolvimento em dado território, que se conforme com os seguintes elementos: participação da sociedade, diagnóstico, visão de futuro, bem como as ações necessárias para a consecução do objetivo proposto que sejam constituídas com metas físicas, indicadores, prazos e responsáveis pela sua execução.

Com isso, fica evidenciado que o esforço da esfera federal em estabelecer um planejamento integrado com estados e municípios, deu-se na forma de um novo instrumento com base em aspecto técnico-jurídico.

4.5.2. PPA Estadual

A busca de evidências relativas à existência de formulação de modo articulado com as demais esferas de governo do PPA Estadual, também, passou pela prospecção de instrumento jurídico que contivesse essa possibilidade. No caso do Estado do Paraná, o instrumento jurídico que instituiu o PPA em análise, Lei Estadual nº 14.276/2003, não traz em seu texto comando atinente à articulação dos planos plurianuais com os demais entes federativos.

Entretanto, é importante destacar duas importantes ações efetuadas pelo governo estadual a partir de 2005. A primeira capitaneada pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), que buscou por meio de parcerias com a Caixa Econômica Federal, Universidades Públicas Estaduais e outras entidades públicas executar o programa de treinamento e capacitação dos técnicos municipais para elaboração do PPA 2006-2009 (PARANÁ, 2005).

Esse treinamento ocorreu em quatro etapas dentro das regiões sudoeste, norte novo, norte novíssimo e central do Estado do Paraná, abordando temas correlacionados à construção de planos baseados em fundamentos técnicos como:

- a) experiências locais e regionais em políticas públicas;
- b) formas de investimentos e financiamentos para as prefeituras;
- c) projetos e soluções em tecnologia para o planejamento e gerenciamento das informações municipais;
- d) diagnóstico econômico e social do Estado como também as leituras regionais;
- e) visão geral e as soluções do controle externo para as prefeituras;

- f) exercícios para a elaboração do PPA, tanto do ponto de vista orçamentário como de planejamento estratégico, chegando à própria formulação do PPA;
- g) realização de oficinas para o treinamento dos técnicos na formulação de PPA Municipal.

O programa alcançou 478 técnicos de planejamento e orçamento das prefeituras abrangendo um total de 222 prefeituras, mobilizando a imprensa, as autoridades políticas e acadêmicas de todas as regiões.

A segunda ação efetivada em nível estadual corresponde a uma importante iniciativa na busca da institucionalização de um sistema, das diretrizes e das bases do planejamento e desenvolvimento estadual, alcançada pela regulamentação do art. 141 da Constituição Estadual, por meio da Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006.

Esse diploma legal normatiza o sistema de planejamento estadual integrando-o ao planejamento nacional e a ele se incorporando e compatibilizando os planos regionais e municipais; atentando ao desenvolvimento social e econômico; ao desenvolvimento urbano e rural; à ordenação territorial; à articulação, integração e descentralização dos diferentes níveis de governo e das respectivas entidades da administração indireta com atuação nas regiões, distribuindo-se adequadamente recursos financeiros; bem como à definição de prioridades regionais.

Ainda, estabelece diretrizes no âmbito da política de desenvolvimento urbano e regional para o estado e dos planos diretores municipais, institui a adoção de uma sistemática permanente de planejamento, e também determina a constituição dos planos diretores municipais com planos de ação e investimentos compatibilizados com a capacidade de investimento dos municípios e incorporados nas Leis do Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento anual.

Outro fato relevante advindo dessa normatização é a exigência de apresentação de Plano Diretor Municipal por todos os municípios paranaenses que se candidatem a firmar convênios de financiamento para projetos e obras de infra-estrutura, equipamentos e serviços, incluindo àqueles para o qual o Estatuto da Cidade não exige Plano Diretor (art. 41 da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), consagrando dessa forma a institucionalização do planejamento como instrumento norteador da ação pública.

A despeito da ausência de comando normatizador pertinente a práticas articuladas de formulação e execução de ações públicas de forma interfederativa no PPA Estadual, constata-se por meio da análise do Apêndice I da lei do plano estadual a presença de programas que demandam ação pública minimamente articulada para viabilizar a sua execução. Como exemplo, pode-se citar os seguintes: Programa 6 - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba RMC; Programa 8 – Desenvolvimento Urbano e Regional; Programa 12 – Desenvolvimento do Turismo; e, dentre outros, o Programa 18 – Saneamento.

Dessa forma, fica justificada a preocupação dessa esfera estadual em implementar as ações acima citadas, no âmbito de capacitação dos agentes públicos municipais e na normatização do sistema estadual de planejamento.

4.5.3. PPA Curitiba

Da mesma forma que ocorre no âmbito estadual, a lei do plano municipal não contempla em seu texto item relativo à articulação do seu PPA com os demais planos das outras esferas de governo.

Por outro lado, objetivando melhor explicitar a presente variável na perspectiva municipal, haja vista ser o principal foco dessa pesquisa, cumpre ressaltar alguns aspectos relativos à questão da articulação dos planos plurianuais, não apenas os relacionados às esferas federal e estadual em relação à municipal, bem como os que abarcam governos locais que se encontram em torno do município de Curitiba, já que esse se reveste de características de uma unidade federativa pólo de uma região metropolitana.

Nesse espaço, os limites políticos de suas divisas geográficas não circunscrevem a circulação econômica e populacional de uma região mais abrangente. Assim, a análise, também, considera a articulação do plano curitibano com os demais municípios pertencentes à região metropolitana.

Ainda, no âmbito da articulação, as transferências de recursos financeiros analisadas foram a de caráter legal, ou seja, aquelas que decorrem de comandos constitucional ou infraconstitucional, e que principalmente situam-se na área de saúde, educação e social, na medida em que obrigam os municípios a concentrarem

suas ações em áreas específicas sem poderem alternar esforços em outras direções, tendo em vista a rigidez vinculatória desses mecanismos.

a. Vinculação de receita

Inicialmente, ressaltando mais uma vez, as vinculações orçamentárias e transferências de recursos financeiros decorrentes de comandos legais têm como objetivo estabelecer um padrão mínimo de produção de bens e serviços públicos de forma homogênea em todo o território nacional. Com isso, evita-se o comportamento *free rider* da população, permitindo o desejável equilíbrio federativo, conforme citado na seção 2.1 deste trabalho.

As principais vinculações e transferências que afetam os planos plurianuais municipais são:

- a) Lei Federal nº 8.142/1990 – dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, comandando que o município que receber recursos do denominado Sistema Único de Saúde (SUS) desenvolverá um Plano de Saúde, que deverá estar contido no PPA Municipal;
- b) Lei Federal nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) – dispõe sobre a organização da assistência social, instituindo, também, o Plano de Assistência Social com reflexo direto no PPA Municipal;
- c) Lei Federal nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) – estabelece que o PPA Municipal deva apoiar as metas do Plano Municipal de Educação.

Percebe-se com isso, que o legislador federal vem remetendo para o PPA Municipal conteúdo decorrente de políticas nacionais, como forma dos governos locais construírem seus planos minimamente alinhados com políticas de abrangência nacional, notadamente nas áreas de saúde, educação e social.

O registro da receita vinculada com suas correspondentes despesas tem especial distinção quando da elaboração da LOA (AGUILAR; ANDRADE; MORAIS;

PEREIRA; FONSECA, 2006). Portanto, como a LOA e a LDO estão articuladas com o PPA, fica evidente que a lei do plano plurianual municipal tem especial influência das denominadas receitas vinculadas, cujas áreas mais afetadas são a saúde e a educação, conforme explicitado a seguir:

- a) Educação – o art. 212 da Constituição Federal estabelece que os municípios apliquem vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo a originada de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- b) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007, que tem como fonte de recursos Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita: imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal; imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal; imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal; parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal; parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal; parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natu-

reza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos aqui relacionados, bem como juros e multas eventualmente incidentes;

- c) Saúde – a área de saúde recebe especial atenção no âmbito de receitas com despesas vinculadas. A Lei Federal nº 8.080/1990, que dispõe, entre outros comandos, sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, junto com a Lei federal nº 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e tratam das transferências de recursos financeiros aos municípios na área de saúde. Desses instrumentos, surgiram os principais programas de políticas públicas na área de saúde que desenham os produtos e serviços, os recursos envolvidos, bem como definem os gastos elegíveis. Nesse contexto estão os vinculados os seguintes principais programas: Piso de Atenção Básica (PAB) – fixa e variável; Programa Saúde da Família (PSF), incluindo a equipe; Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS); e, programas na área de epidemiologia e controle de doenças, bem

como o custeio dos procedimentos da saúde de média e alta complexidade.

Cumprir informar, apenas para efeito de registro, que nessa mesma esteira das vinculações das receitas há algumas outras amarrações de gastos a despesas decorrentes de atos normativos como:

- a) Contribuição para o custeio do serviço de iluminação – o art. 149-A da Constituição Federal, estabelece que os Municípios possam instituir contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública;
- b) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – de acordo com a Lei Federal nº 10.336/2001, alterada pela Lei Federal nº 10.866/2004, estabelece que os recursos devam ser destinados para o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, obrigando os municípios a assim procederem com a cota-parte desses recursos a eles destinados;
- c) Compensação pela Exploração de Petróleo, do Xisto Betuminoso e do Gás Natural – o Decreto Federal nº 01/1991, que regulamentou o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990/1989, que por seu turno institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, comanda que os recursos financeiros decorrentes dessa atividade econômica sejam aplicados, além da capitalização de fundos de previdência, exclusivamente nas áreas de energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico;
- d) Recursos financeiros decorrentes da aplicação de multas derivadas da aplicação da legislação de trânsito – o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei Federal nº 9.503/1997, estabelece que a receita decorrente da aplicação de multas previstas no CTB será aplicada, exclusivamente, em sinalização,

engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

- e) Recursos financeiros decorrentes de convênios, levados a termo com outros entes federativos e instituições privadas – são denominadas transferências voluntárias e têm como objetivo a realização de uma determinada atividade estabelecida em comum acordo, que vincula a receita a um determinado objeto.

b. Articulação metropolitana

Em decorrência do recrudescimento do fluxo migratório campo-cidade ocorrido a partir da década de 50 do século passado, consolidou-se no Brasil um implacável processo de conurbação, estreitando as interfaces sociais, políticas e econômicas entre as cidades integrantes desses espaços (ROLNIK; SOMEKH, 2000). Essa situação demandou a necessidade de se estabelecer uma gestão integrada jurisdicionada em uma região pluriterritorial, rompendo espaços políticos delimitados.

Nesse sentido, o documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de Quitandinha, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, buscando mitigar as perversas questões sócio-econômicas vigentes, recomenda a criação de órgãos de administração que associem os municípios localizados nas áreas de grande concentração urbana para a solução dos problemas comuns a esses entes. Já, em 1964 o governo federal uniu o Plano Nacional de Habitação ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERPHAU, demonstrando sensibilidade aos problemas de desequilíbrio da distribuição espacial da população e das atividades econômicas, decorrentes do crescimento descontrolado e caótico das cidades, atendendo a recomendação do IAB.

Outro marco interessante, ocorreu em 1967, quando, por meio do Decreto Estadual nº 47.863 de 1967, é criado o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e o Grupo Executivo da Grande São Paulo, época em que 40% da população desse estado estava localizada na Grande São Paulo (LOEB, 2003).

Idêntico movimento ocorre em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte, também, por iniciativa dos governos estaduais, que criam instituições moldadas de acordo com a cultura burocrática existente em suas organizações (ROLNIK; SOMEKH, 2000).

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, relativa à Constituição Federal de 1967, insere a questão metropolitana no âmbito federal, sendo que apenas em 1973, por meio da Lei Federal Complementar nº 14, foi regulado o comando constitucional, institucionalizando as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Rolnik e Somekh (2000, p. 3), informam que a escolha dessas regiões deu-se com o seguinte escopo:

A definição dessas áreas tinha por referências critérios de implantação baseados na magnitude da população aglomerada, na extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas. Pode-se perceber que estes parâmetros genéricos priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir. Em suma, a instituição das regiões metropolitanas em 1973 respondeu aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo-se a cidade como problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva.

O agrupamento metropolitano com base na estratégia econômica espelha a opção envergada de desenvolvimento pelo então regime militar, não privilegiando as dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal. O modelo de gestão adotado obedecia princípios de hierarquização. Os Conselhos Deliberativos eram presididos e tinham a maioria dos seus membros indicados pelo Executivo Estadual local, restando aos Conselhos Consultivos Municipais a apresentação de propostas, já que não tinham nenhum poder decisório (ROLNIK; SOMEKH, *ibidem*).

No âmbito federal coube ao Ministério do Planejamento a elaboração de uma estratégia espacial para o desenvolvimento urbano e a criação de um sistema nacional de planejamento local integrado por meio das empresas financiadas pelos órgãos federais, as quais esvaziavam ainda mais as instituições municipais metropolitanas (LOEB, *ibidem*).

Contudo, a Constituição Federal de 1988 remete para os estados a competência de legislar sobre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

No Estado do Paraná, a Constituição Estadual trata das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no capítulo III, e estabelece em seu art. 24 que para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, serão destinados recursos financeiros do Estado e dos Municípios integrantes, previstos nos respectivos orçamentos anuais.

Nesse sentido, analisando o PPA de Curitiba percebe-se que o executivo municipal estabelece programas visando o atendimento de questões metropolitanas, conforme espelhado a seguir:

- a) Programa 0058: Tecnoparque - fazer de Curitiba e Região um ambiente preferencial para atrair oportunidades produtivas de alto valor agregado e competitividade. Pretende promover o entrosamento entre a demanda e a oferta no campo da Ciência, Tecnologia e Informação entre universidades, empresas e governo, contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico sustentável;
- b) Programa 0061: Incentivo ao Turismo - consolidar Curitiba como destino turístico através de ações municipais e de parcerias com o *trade* turístico e iniciativa privada, dotar a cidade de infra-estrutura e serviços para a boa recepção, do turista visando o crescimento econômico, o desenvolvimento do setor e a geração de renda em benefício da população, de forma integrada com a Região Metropolitana;
- c) Programa 0062: Desenvolvimento Econômico e Trabalho - promover o desenvolvimento das atividades econômicas e tecnológicas em Curitiba, considerando o processo de integração com a Região Metropolitana de Curitiba;
- d) Programa 0065: Eixo Metropolitano - implantar o programa BID II, através de obras e ações nos sistemas viários e de transporte coletivo;
- e) Programa 0068: Curitiba Metropolitana - promover a articulação das ações e políticas públicas com os municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, por meio de

termos firmados nas áreas estratégicas: transporte, habitação, meio ambiente, gestão pública, saúde e segurança.

c. Observações quanto ao PPA de Curitiba

A análise efetuada no âmbito dessa variável indica que não há no plano pluri-anual curitibano item que evidencia a presença de mecanismo explicitando a articulação com os planos Federal e Estadual. No entanto, considerando a legislação existente que trata da vinculação de receitas, bem como a que obriga a destinação de recursos financeiros em volumes mínimos para gastos em áreas específicas, cujas ações são de competência concorrente entre as três esferas de governo e algumas dessas organizadas por meio de sistemas únicos, subentende-se que o plano municipal contém de forma implícita conteúdo programático nessas áreas.

No âmbito metropolitano, constatou-se a presença de programas no PPA de Curitiba contendo ações que atendem questões metropolitanas.

4.5.4. Considerações quanto à articulação intergovernamental

A análise efetuada indica que por parte do executivo federal fica evidente que houve preocupação em estabelecer mecanismo de caráter técnico-jurídico, denominado pacto de concertamento, buscando articular as ações do governo federal com os governos regional e local, no próprio corpo do normativo que instituiu o PPA Federal.

Na esfera estadual, a busca por parcerias com entidades públicas com vistas à capacitação dos agentes públicos municipais para elaboração do PPA 2006-2009 e a regulamentação do art. 141 da Constituição Estadual, por meio da Lei Estadual nº 15.229/2006, que institucionalizou um sistema, das diretrizes e das bases do planejamento e desenvolvimento estadual, compreendem importantes ações na busca de se instituir um processo sistematizado em articular os planos municipais com os estaduais.

No âmbito municipal, a articulação encontrada na forma explícita ocorreu com a existência de programas de alcance metropolitano. Com os governos federal e estadual, a análise aponta para a existência implícita de articulação com os outros entes federativos.

4.6. Fontes de recursos financeiros

Relativamente à mensuração dos recursos financeiros que devam ser inseridos no PPA, a carta constitucional estabelece que sejam explicitadas as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. Vale lembrar, que o art. 24 da CF atribui competência para legislar sobre orçamentos à União, aos Estados e ao Distrito Federal, sendo que nos casos de competência concorrente, como é o caso, cabe à União estabelecer as normas gerais (MACHADO; REZENDE, 2006), entendendo-se, assim, que por via de regra, os recursos financeiros apresentados nos planos devam ser aqueles, minimamente, estabelecidos de forma geral no § 1º do art. 165 da CF.

A mensuração dos recursos financeiros em um plano de investimentos plurianual é considerada de grande relevância para a própria viabilidade desse instrumento. Sivaev *et alii* (2005, p.73) discorre da seguinte forma sobre a relevância em se explicitar os recursos financeiros de forma plurianual:

In many aspects, the resolution of problems relating to the provision of budget-financed services may take many years. This means that the measures that the budget-financed organizations of all levels will have to implement in order to achieve particular results can hardly be implemented within one year. This concerns, first of all, capital expenditures. The provision of budgetfinanced services, as well as the assessment of their effectiveness and quality, must also be carried out on the many-year (medium-term) basis. For these reasons, there is no doubt that medium-term financial and investment planning is required. Medium-term investment plans will make it possible:

- to assess the long-term impact of financial decisions;
- to optimize the debt and investment management policy in the long term in accordance with the social and economic development goals and actual budget strength;
- to provide effective decision-making mechanisms;
- to work out a consistent, unified policy of public service provision;
- to establish minimum requirements to the quality of services;
- to ensure stable financing of services at the required level;
- to guarantee economic efficiency of the service provision;

- to introduce tight limits on budget-financed capital expenditures.

Nessa esteira, além dos fatores citados, um outro, também de suma importância, relaciona-se com o fato de permitir que o setor privado tenha mais confiança em alinhar seus investimentos aos do setor público, tendo em vista a visibilidade do plano e permitir a avaliação do equilíbrio fiscal perseguido pelo governo para um período de tempo maior (SIVAEV *et alii*, 2003; GIOMI; AFONSO, 1992).

4.6.1. PPA Federal

Conforme já detectado na seção 4.4.4 – Considerações quanto à forma programática, o plano federal contém a previsão dos recursos financeiros explicitando os de natureza corrente e de capital.

De forma complementar, além dos valores expressos no anexo que contém o rol de programas do PPA Federal, o governo federal estimou que os recursos para financiamento do plano fossem na ordem de R\$ 1.857 bilhões, a serem obtidos da seguinte forma:

Quadro 12 - Financiamento do PPA Federal

Fonte	R\$ bilhões	Porcentagem
Orçamentos Fiscal e da Previdência	1.367	73,63%
Agências Oficiais de Crédito (BNDE, CEF, BB e outros)	195	10,49%
Investimento das estatais	143	7,71%
Fundos (FGTS, FAT e outros) - Disponibilidades	79	4,23%
Parcerias	55	2,97%
Outras	18	0,97%
Total	1.857	100,00%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

4.6.2. PPA Estadual

No caso do PPA Estadual, os recursos financeiros previstos explicitados, também, na forma corrente e capital, distribuídos por 29 programas montam

R\$ 29,833 bilhões, sendo que não há informações a respeito dos recursos extra-orçamentários. O Quadro 08 a seguir apresenta os valores totais por natureza de despesa, corrente e capital.

Quadro 13 - Financiamento do PPA Estadual (recursos orçamentários)			
Programa	Corrente	Capital	Total
01 - Educação	6.199.897	402.660	6.602.557
02 - Desenvolvimento Ens. Superior Ciência Tecnologia	2.003.993	268.955	2.272.948
03 - Ação e Inserção Cultural	48.999	24.524	73.523
04 - Bons Caminhos	146.904	1.227.729	1.374.633
05 - Resgate do Porto Público	0	216.718	216.718
06 - Coordenação Região Metropolitana Curitiba - RMC	11.202	75.162	86.364
07- Meio Ambiente	319.942	149.771	469.713
08 - Desenvolvimento Urbano e Regional	15.773	548.773	564.546
09 - Energia	0	909.762	909.762
10 - Desenvolvimento da Agropecuária	586.313	376.741	963.054
11 - Desenvolvimento da Produção	73.001	68.161	141.162
12 - Desenvolvimento do Turismo	38.857	90.683	129.540
13 - Trabalho e Renda	93.775	12.882	106.657
14 - Leite das Crianças	179.641	425	180.066
15 - Saúde	3.603.471	545.187	4.148.658
16 - Assistência Social	238.763	112.038	350.801
17 - Casa da Família	0	120.370	120.370
18 - Saneamento	0	672.357	672.357
19 - Segurança Cidadã	2.496.490	228.944	2.725.434
20 - Justiça	512.189	127.116	639.305
21 - Planejamento e Coordenação Geral	52.718	2.151.954	2.204.672
22 - Administração Pública	539.313	94.249	633.562
23 - Paraná Fiscal	555.375	27.692	583.067
24 - Informação	5.103	38.919	44.022
25- Apoio Administrativo	133.613	435	134.048
26 - Ação pela Cidadania	762.814	25.856	788.670
27 - Ação Legislativa	560.393	102.254	662.647
28 Serviço de Controle Externo ao Estado - TC	323.852	13.187	337.039
29 - Ação Judiciária	1.520.731	176.838	1.697.569
Total	21.023.122	8.810.342	29.833.464

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – PPA Revisado

Valores em R\$ 1.000,00

Apesar do PPA Estadual não informar os montantes de recursos financeiros extra-orçamentários previstos para o financiamento do plano, há indicação de onde se espera obter esses recursos, conforme indicado na figura 06 a seguir:

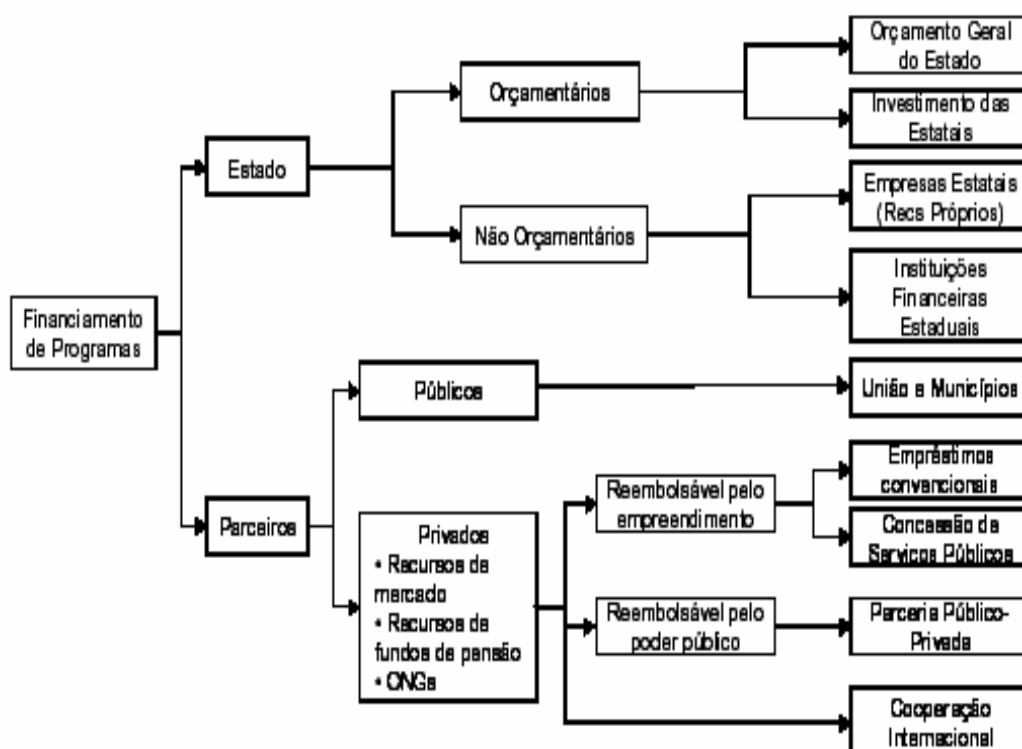


Figura 06 – Origem da fonte de financiamento de PPA Estadual
Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

4.6.3. PPA Curitiba

No âmbito municipal, conforme visto na seção 4.4.4 – Considerações quanto à forma programática, os valores constantes na lei do PPA do município de Curitiba são apresentados por programa informando apenas que são montantes de investimentos, não apresentando os valores com gastos correntes, bem como não participando a respeito de ingressos não orçamentários.

Quanto aos valores financeiros, o Quadro 14 a seguir apresenta os valores estimados por Programa:

Quadro 14 - Financiamento do PPA de Curitiba	
Programa	R\$ 1.000,00
Abastecimento Alimentar	54.584
Ação Social	27.208
Cinturão da Boa Vizinhança	41.000
CirculAção	35.494

Comunidade Escola	25.000
Cultura Curitibana	16.320
Cidade do Conhecimento	25.020
Curitiba do Futuro	20.887
Curitiba Metropolitana	400
Curitiba Saúde	52.977
Tecnoparque	29.908
Desenvolvimento Comunitário - Cidadania Ativa	100
Desenvolvimento Econômico e Trabalho	4.020
Desenvolvimento Empresarial	1.118
e - Gov	4.200
Educação / Expansão do Atendimento Educacional	91.586
Educação / Qualidade da Educação	10.000
Eixo Metropolitano	578.565
Esporte e Lazer	61.059
Gestão Administrativa	12.000
Governança Pública	24.014
Incentivo ao Turismo	891
Juventude, Cidadania e Educação	100
Legislativo Municipal	1.800
Manutenção dos Próprios Municipais	12.685
Marco Zero	23.400
Moro Aqui	80.668
Nosso Ambiente	31.921
Orçamento Cidadão	200
Perto de você	186.699
Planejamento e Gestão Urbana	14.841
Previdência do Servidor	279
Se Lig@ Curitiba	4.237
Segurança	23.655
Transporte Coletivo	38.150
Universidade da Cidade	600
Total	1.535.586

Fonte Lei do PPA municipal

4.6.4. Considerações quanto aos recursos financeiros

Da análise da presente variável, o Quadro 15 a seguir apresenta os resultados obtidos no que concerne à previsão de recursos financeiros contida nos planos dessas três esferas de governo:

Quadro 15 - Comparativo das fontes de financiamento do PPA			
Informação	Federal	Estadual	Municipal
Orçamentário:			
Valor	Presente	Presente	Presente
Especificação da natureza	Presente	Presente	Ausente
Extra-orçamentário:			

Valor	Presente	Ausente	Ausente
Especifica a fonte	Presente	Presente	Ausente

4.7. Horizonte temporal

Inicialmente, cumpre destacar uma peculiar característica das leis orçamentárias que é a sua periodicidade. Esses instrumentos jurídicos são elaborados para a vigência por um determinado período. O Quadro 16 a seguir apresenta o espaço de tempo de vigência de cada lei orçamentária:

Quadro 16 - Vigência das leis orçamentárias	
Instrumento	Prazo de vigência*
Plano Plurianual	4 anos
Lei de diretrizes orçamentárias	1 ano
Lei orçamentária	1 ano

* Art. 165 da Constituição Federal

No que concerne a datas de elaboração, de apresentação ao legislativo, de votação e de execução do PPA, continuam dependendo da já citada promulgação de lei complementar. As datas hoje são definidas, ainda, por meio dos atos das disposições transitórias das constituições, federal e estadual, bem como das leis orgânicas municipais.

O prazo de vigência do PPA é de quatro anos, iniciando-se no segundo ano de mandato e terminando no primeiro ano do mandato subsequente, entendendo-se que a intenção é de que corresponda ao período de um mandato do chefe de governo (GIOMI; AFONSO, 1992).

Conforme indicado no Quadro 17 a seguir, quando o chefe do poder executivo inicia o seu mandato o primeiro ano de governo é destinado para que a administração elabore e envie ao legislativo para aprovação o PPA que será executado nos próximos quatro exercícios. Essa forma recorrente visa a permitir que sempre o primeiro ano de mandato seja destinado para as atividades de planejamento do PPA.

Quadro 17 - Desdobramento do PPA em 5 anos				
MANDATO 01				MANDATO 02
ANO 01	ANO 02	ANO 03	ANO 04	ANO 05

Elaboração e Votação	Execução do 1º exercício	Execução do 2º exercício	Execução do 3º exercício	Execução do 4º exercício
				Elaboração e Votação

Há duas grandes questões relativas a esses prazos: uma é a que diz respeito ao desencontro do calendário existente entre o início de governo da esfera municipal com o federal e o estadual, já que o calendário eleitoral prescreve eleições a cada dois anos no país; e a outra se refere ao horizonte de tempo de quatro anos, que a cada exercício financeiro executado transforma o plano de médio para curto prazo.

Com relação ao aspecto da transformação do plano de médio para curto prazo, bem como a diferença de calendário, Giacomoni (2004, p.8) traz a seguinte importante colaboração:

Na verdade, a questão dos prazos de elaboração e aprovação do PPA será melhor equacionada, se tratada conjuntamente com as definições sobre o prazo de vigência do plano. No atual modelo, o PPA cobre o período de quatro anos, horizonte esse que vai se reduzindo à medida que vencem os exercícios. Com o plano cobrindo cada vez período menor, a ação planejada de médio prazo vai deixando de existir. Encerrada a vigência de um PPA, aguarda-se a elaboração e a aprovação de novo plano para que um novo ciclo de ação planejada se inicie. Interrompe-se o processo, o que configura séria ameaça à continuidade e à integração que, em muitos programas, projetos e ações, é necessária.

Uma alternativa ao vigente modelo de PPAs estanques, seria a adoção de mecanismo que "rolaria" permanentemente o plano, mediante a inclusão de exercícios em substituição aos executados. A experiência internacional recomenda que se cogite seriamente essa hipótese. Inúmeros países, buscando fugir das limitações impostas ao processo decisório pelo horizonte de curto prazo do orçamento anual, vem adotando orçamentos plurianuais que, mesmo despossuídos de caráter autorizativo ou de apropriação, buscam demonstrar metas e objetivos perseguidos à médio prazo, assim como, garantir continuidade às políticas públicas. A maior parte desses orçamentos cobre período de três anos e, em geral, são revisados e atualizados a cada ano com acréscimo de um novo exercício.

O estabelecimento de um planejamento de longo prazo por meio da técnica também denominada *Rolling Plans*, deságua na explicitação de um plano de longo prazo em caráter permanente, e estando o mesmo devidamente mensurado financeiramente, permitiria avaliar no presente a sustentabilidade econômico-financeira da política atual no longo prazo, conforme destaca Matheson (2002, p.43) a seguir:

In contrast to the general agreement on medium-term framework, the use of long-term budgets is neither as widespread nor as uniform across OECD Member countries. While the objectives of medium-term frameworks are operational in nature, long-term objectives are more strategic. The primary objective of long-term frameworks is to identify and expose adverse expenditure trends at an early stage.

This will allow decisions to be taken in time to prevent, moderate or finance these expenditures. They enable countries to focus on the long-term sustainability of current policies. Otherwise such expenditures may go unnoticed until it is too late to equitably or properly address them.

Em relação a essa variável, a questão do horizonte temporal do plano ainda depende de legislação infraconstitucional, no entanto tal fato não impede que os municípios adotem metas e valores em prazos superiores ao atual, conforme cita Giacomoni (2004).

5. CONCLUSÃO

A apresentação dos resultados obtidos por meio da presente pesquisa está organizada nesse capítulo em cinco partes. A primeira identifica os resultados em alinhamento com o objetivo geral da pesquisa, qual seja: avaliar a instrumentalidade do plano plurianual de Curitiba e a sua articulação com os planos plurianuais das demais esferas, aí o do Estado do Paraná e o da União.

A segunda parte trata dos objetivos específicos identificados como: elaborar referencial teórico sobre Plano Plurianual e suas particularidades em todas as suas esferas; propor uma metodologia de pesquisa para estudar as respectivas instrumentalidades e articulações entre os planos plurianuais municipal, estadual e federal; analisar as formas e os conteúdos dos planos plurianuais municipal, estadual e federal; e, documentar as análises pesquisadas.

O terceiro item expõe as contribuições geradas pela pesquisa no âmbito acadêmico e à gestão pública municipal. A quarta parte apresenta as limitações observadas no decorrer do presente estudo, e na última parte estão, da mesma forma da anterior, as possibilidades geradas para o desenvolvimento de trabalhos e estudos futuros.

5.1. Do objetivo geral e da articulação com os planos plurianuais

O objetivo geral do estudo, na realidade, são dois. O primeiro visa identificar a instrumentalidade do plano plurianual no âmbito da gestão pública com foco específico na gestão municipal. O segundo objetivo tem como intenção avaliar a existência de articulação interfederativa dos planos plurianuais.

Visando inferir esses dois objetivos, as variáveis analisadas foram divididas em dois grupos. O primeiro grupo, destinado a avaliar a instrumentalidade do plano, reuniu as variáveis cujos resultados são considerados próprios para a determinação desse objetivo. O segundo grupo é constituído pelas variáveis adequadas para con-

ferir a ocorrência de articulação interfederativa entre as três esferas de governo na construção dos seus respectivos PPAs.

No que tange a instrumentalidade do PPA, as variáveis consideradas para a análise e a aderência encontrada em cada uma delas com esse objetivo encontram-se indicados na seqüência abaixo:

a) Pressupostos constitutivos

Essa variável oferece a possibilidade de inferir a presença de conteúdo de natureza técnica e legal na construção do PPAM, descortinando o esforço do gestor em dispor de um PPA fundamentado com conteúdo técnico, bem como com comandos legais complementares aos dispostos pela Constituição Federal.

A análise efetuada no item 4.1 do presente estudo constatou que o PPA do município de Curitiba contém elementos que evidenciam esforço do gestor em construir um PPAM com bases técnicas, bem como com comandos legais suplementares.

b) Peças constitutivas

Nesse âmbito essa variável permite perceber se a institucionalização das políticas públicas é realizada por meio legislativo, de forma que se perceba a integração do planejamento ao orçamento público.

A análise efetuada por conta dessa variável revelou dois fatos. O primeiro diz respeito à constatação de que o município de Curitiba integra ao orçamento conteúdo decorrente de planejamento. Contudo, o segundo fato evidencia que não há atribuição de competência a algum órgão municipal em executar as correspondentes ações explicitadas por meio de projetos no PPAM.

c) Conteúdo programático

O objetivo dessa variável é perscrutar quantos níveis programáticos o ente estabeleceu para formular o seu PPA. A presente variável indicou que o PPA federal está disposto em seis níveis, iniciando do que denominou estratégia de governo no seu nível mais elevado até a ação, no nível mais elementar. No âmbito estadual foram detectados cinco níveis, partindo dos macroobjetivos e também chegando ao menor nível com a ação. No âmbito municipal, foram detectados apenas três níveis, iniciando do que foi denominado eixo estratégico e encerrando-se, da mesma forma que os demais, na ação.

A apresentação do nível programático está associada à categoria de planejamento, que conforme citado no item 2.2.1 desse trabalho pode ser estratégico, tático ou operacional. As formas como as esferas federal e estadual apresentaram seus planos, evidencia que esses entes demonstram que os seus respectivos PPAs decorrem de um nível mais elevado, podendo inclusive ser entendido como o nível estratégico, para o mais elementar. Já, no caso do município de Curitiba, em face do reduzido número de níveis programáticos, não há como tecer a mesma afirmação.

d) Forma programática

Essa variável oferece a possibilidade de que seja identificado se a forma programática em que são apresentados os programas no PPA de cada ente pode ser repetida nos dois outros instrumentos orçamentários, a LDO e a LOA, de maneira que se possa constatar a plena integração dessas três peças.

A análise dessa variável indicou que os atributos relativos às ações orçamentárias presentes nos anexos dos planos Federal e Estadual asseguram identificar nas leis orçamentárias anuais dessas mesmas esferas, a presença explícita de articulação desses dois instrumentos à luz da forma programática apresentada em seus PPAs. Já, no âmbito municipal, a forma programática em que é apresentado o PPAM não permite que se estabeleça essa leitura de modo explícito.

e) Articulação intergovernamental

A análise efetuada constatou que no âmbito federal existe, inclusive por meio de comando legal no próprio PPA federal, mecanismo buscando articular as suas ações com os governos regional e local. No PPA Estadual, do mesmo modo, verificou-se esforço no sentido de se instituir um processo sistematizado em articular o plano estadual com o municipal, por meio de instrumentos jurídicos compreendendo a regulamentação de comando constitucional estadual.

No âmbito municipal, a articulação encontrada na forma explícita ocorreu com a existência de programas de alcance metropolitano. Não havendo contudo, a existência explícita de comando que visa à articulação com as esferas estadual e federal. Foi percebido que o movimento visando à articulação interfederativa dos PPAs, pelo menos no que diz respeito aos comandos legais, vem manifestando-se de cima para baixo, ou seja: da esfera federal para a estadual, e dessa para a municipal.

f) Fontes de recursos financeiros

No âmbito federal o PPA especifica a fonte de financiamento do plano de acordo com o tipo, se é orçamentário e extra-orçamentário, informando no caso do orçamentário a sua natureza, se é corrente ou de capital. Para os recursos extra-orçamentários, é informado o montante previsto, inclusive a fonte. A exemplo da esfera federal, o plano estadual também apresenta o extra-orçamentário e o orçamentário, havendo diferença apenas no que diz respeito à apresentação do montante do extra-orçamentário.

Na esfera municipal, o plano somente informa o montante de recursos a serem aplicados nos projetos apresentados sem estabelecer a natureza desses, se corrente ou de capital.

g) Considerações finais acerca da instrumentalidade do PPA do município de Curitiba

A instrumentalidade do PPA do município de Curitiba, à luz das variáveis consideradas nessa pesquisa, indica aspectos positivos quanto aos pressupostos constitutivos, às peças constitutivas e quanto ao conteúdo programático, por demonstrar preocupação do gestor municipal em construir um plano fundamentado em premissas técnicas e jurídicas. Nas variáveis: forma programática; articulação intergovernamental e fontes de recursos de financiamento foram consideradas insuficientes, em relação às demais esferas de governo pelos seguintes aspectos: *i)* por não prever forma programática única para apresentação no PPA, na LDO e na LOA; *ii)* não demonstrar de forma explícita itens de articulação com as esferas estadual e federal; e, *iii)* não explicitar a fonte de financiamento.

No que diz respeito à articulação dos PPAs, para a análise dos aspectos relativos à articulação do PPAM com os planos das demais esferas, os procedimentos foram realizados em apenas três variáveis. A primeira trata especificamente da articulação intergovernamental. Nessa variável, o PPAM apresenta previsão de aplicação de recursos no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba. Contudo, não há indicativo apontando explicitamente ação articulada com os governos federal e estadual.

Na variável relativa às fontes de recursos financeiros, também, não há como estabelecer convicção da entrada de recursos financeiros das demais esferas de governo, por não haver tal previsão no tratamento das fontes de financiamento no PPAM.

A variável horizonte temporal é a que apresenta uma das maiores distorções que impossibilita uma plena articulação interfederativa dos PPAs. Nesse sentido há duas grandes questões relativas a esses prazos: uma é a que diz respeito ao desencontro do calendário existente entre o início de governo da esfera municipal com o federal e o estadual, já que o calendário eleitoral prescreve eleições a cada dois anos no país; e a outra se refere ao horizonte de tempo de quatro anos, que a cada exercício financeiro executado transforma o plano de médio para curto prazo.

Em síntese, com relação à articulação interfederativa, o PPAM não apresenta elementos que comprovem a plena ocorrência de articulação com as demais esferas de governo.

5.2. Dos objetivos específicos

Os objetivos específicos foram sendo cumpridos no curso do desenvolvimento da pesquisa. O primeiro deles, elaborar referencial teórico sobre Plano Plurianual e suas particularidades em todas as suas esferas foi cumprido com as diversas fontes referenciadas no texto. Na fundamentação teórica, Capítulo 2, consta os principais comandos legais acerca do PPA, bem como as fontes referenciadas. Ainda, no desenvolvimento das variáveis, no Capítulo 4, novamente foram citados diversos instrumentos jurídicos e autores acerca do tema.

O objetivo de propor uma metodologia de pesquisa para estudar as respectivas instrumentalidades e articulações entre os planos plurianuais municipal, estadual e federal, foi atendido com a construção das variáveis constantes no protocolo de pesquisa, que estabelece uma forma de desenvolver pesquisa sobre o conteúdo e forma dos PPAs, com vistas a aferir as suas instrumentalidade e articulação. Por último, o presente texto produzido, por si já faz papel documental das análises pesquisadas.

5.3. Contribuições

No que tange ao universo acadêmico o presente estudo contribui com a metodologia de pesquisa utilizada, que poderá ser aprimorada, bem como ampliada a sua aplicação em estudos em outras prefeituras. Ainda, nesse espaço, a pesquisa permite a percepção dos acadêmicos de gestão urbana na relevância dos estudos orçamentários sob uma ótica mais ampla com a inserção do planejamento na esfera orçamentária.

Para as prefeituras, esse estudo permite que os gestores municipais tenham acesso à forma e conteúdo de PPA que as esferas de governo aqui estudadas desenvolveram em seus planos, bem como o referencial técnico discutido com o emprego das variáveis de análise.

5.4. Limitações

As principais limitações percebidas no curso de execução desta pesquisa foram a ausência de estudos acadêmicos que apresentassem metodologia apropriada para o estudo dos PPAs, assim como registros acadêmicos acerca dos PPAs passados das esferas estadual e municipal, que pudessem permitir um alinhamento histórico dos planos.

A análise de uma única prefeitura no presente estudo apresenta por um lado uma grande limitação no que diz respeito à mensuração estatística. Por outro lado, no entanto, há que se considerar que o estudo concentrou-se no conteúdo do plano no que diz respeito a sua forma e seus aspectos programáticos, esse sim, deve ser o foco de outros experimentos.

Então, nesse ponto, a grande limitação decorreu do pequeno número de variáveis desenvolvidas para aferir o PPA. Não constou nesse portfólio de variáveis, por exemplo, aquelas que permitissem revelar o processo de execução física e financeira dos planos, ou o seu acompanhamento, bem como, ainda, as que pudessem denotar aspectos relativos a instâncias e atores envolvidos desde a fase de construção até a execução final, em função de o estudo centrar-se na estrutura do plano plurianual.

5.5. Trabalhos futuros

Com o desenvolvimento do estudo percebeu-se que uma gama de pesquisas pode ser desenvolvida a respeito do tema. A que mais despertou o interesse foi no momento da análise da variável relativa à articulação intragovernamental, quando então foi percebido que há diversas legislações infraconstitucionais remetendo atri-

buições programáticas aos PPAMs, notadamente na área de saúde, assistência social e educação. Nesse sentido, há espaço para que sejam estudadas as influências dessas legislações na construção dos planos e a atuação dos conselhos temáticos constituídos por força desses diplomas no planejamento das ações dessas áreas.

Na mesma esteira, uma série de estudos pode ser realizada acerca da rigidez orçamentária derivada da vinculação das receitas, seja a vinculação de uma determinada despesa a um tipo de gasto, ou vincular uma parte da receita a uma determinada área, como ocorre, a título de exemplo, na saúde e na educação.

Outro relevante espaço a ser preenchido por estudos específicos, é o desenvolvimento teórico do significado de “gestão orçamentária participativa” de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, termo alcançado no curso dos exames realizados nesse diploma legal.

Em especial, pesquisas acerca do processo dos instrumentos orçamentários, aí compreendidas as fases de construção, passando pela execução, o acompanhamento e ajuste, com foco nas instâncias e instituições envolvidas em cada uma dessas fases.

5.6. Reflexões finais

A obrigatoriedade da apresentação do PPA pelos entes da federação decorre de Comando Constitucional, portanto, a sua efetivação é obrigatória. Também é patente, que o objetivo do legislador foi o de consagrar o princípio do planejamento das ações públicas e alinhá-las aos instrumentos orçamentários. Óbvio que falta ainda a regulamentação do plano, o que não impede que os entes da federação busquem suplementar essa ausência por meio de medidas derivadas de iniciativas próprias. Ainda, é importante considerar que o orçamento e o plano são instrumentos discutidos em instâncias políticas, passíveis, portanto, de sofrerem a influência de grupos de interesses distintos (SOUZA, 2003).

A relevância de um plano plurianual, mensurado por indicadores adequados e valorado de forma equilibrada, expressam o comprometimento do gestor com a sustentabilidade do seu município. Shick (2002, p.13) ilustra a importância que o *MTEF* (*Medium-term Expenditure Framework*) passou a ganhar após a sua adoção na Aus-

trália por volta dos anos 80. Principalmente quando os objetivos passaram a ser cotados de forma plurianual, fazendo com que os denominados Ministérios “gastadores” passassem a estabelecer suas demandas por créditos de forma plurianual, desincumbindo o Conselho de Ministros dessa tarefa, de maneira que pudessem dedicar-se ao controle dos grandes agregados orçamentários, as ações finalísticas de governo e estudos de mudanças de orientação políticas. Uma importante ressalva deve ser feita no sentido de que “Sin la participación directa de los responsables políticos, el MTEF no sería más que un ejercicio; sería más una cuestión de proyecciones que de decisiones políticas”. E é esse aspecto que deve ser considerado e respeitado nos momentos de mudança.

Matus (2005, p.447), com bastante propriedade, nos oferece o seguinte ensinamento:

O Jogo Social é, então, o ponto de encontro da medição de forças dos jogadores, em sua competição para conduzir e dominar. Todos os atores têm esferas de governo. Não existe **um** governo. Há um **sistema de governos**, e é por isso que é um jogo. Nesse jogo, coexistem várias posições de governo, com diferentes pesos. Todas elas são **governo** em sua própria esfera, ao mesmo tempo em que são **opositores** ou **colaboradores** de outros governos.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 173-200.

_____. Descentralização; o desafio dos estados e dos municípios. In: I SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 1997, Belo Horizonte. **Anais**. Fundação João Pinheiro – Escola de Governo, p.27-62.

AFONSO, J. R. R. **Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: As finanças públicas**. 2002. Disponível em: <<http://www.bndespar.com.br/conhecimento/revista/rev1102.pdf>>. Acesso 10 set. 2006.

AGUILAR, A. M.; ANDRADE, N. A.; MORAIS, E. M.; PEREIRA, R. C. M.; FONSECA, V. R. **Planejamento governamental para municípios**. São Paulo: Atlas, 2006.

ALBAVERA, F. S. **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos**. Serie Gestión Pública, 32 – ILPES/CEPAL, 2003.

ALLISON, G. T. La gestión pública y la privada: ¿Son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes? In SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. (Orgs.) **Clásicos de la administración pública**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. p.767-779.

ANSOFF, H. I. **Estratégia empresarial**. São Pulo: McGraw-Hill, 1977.

ARAGÃO, A.S. O princípio da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Financeiro**, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, nov/dez 2005, jan 2006. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-ALEXANDRE%20ARAG%C3%830.pdf>> Acesso em: 18 abr. 3007.

BARROS, J. R. M., A experiência regional de planejamento. In: MINDLIN, B. (Org.) **Planejamento no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 111-137.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I.G. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. 6, Tomo II, São Paulo: Saraiva, 1991.

BERRETTA, N. Sistemas de planificación estratégica gubernamental y definición de prioridades presupuestarias. Informe preparado para el **Banco Interamericano de Desarrollo**. Programa de ejecución del Pilar Externo Del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Diálogo Regional de Política. Abril 2006. Em 27 de maio de 2007. Disponível em:

<<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=711509>>. Acesso em: 15 abr. 2007.

BRASIL. Constituição Federal. **Congresso Nacional**. Brasília, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto 01, de 11 de janeiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 1991.

BRASIL. Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 out. 1998.

BRASIL. Decreto 5.233, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 out. 2004.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 01, 17 de outubro de 1969. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 24/01/1967. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 out. 1969.

BRASIL. Emenda constitucional 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964

BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, Brasília, DF, 31 dez. 1990.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, Brasília, DF, 7 dez. 1993.

BRASIL. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 24 set. 1997.

BRASIL. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2001.

BRASIL. Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 2004.

BRASIL. Lei 11.318, de 5 de julho de 2006. Altera a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jul. 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 set. 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: pactos para a gestão territorial integrada - texto para discussão**. - Brasília: MP, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: áreas estruturantes para uma articulação federativa baseada nos PPAs estaduais e PPAs municipais.** - Brasília: MP, 2005.

BRASIL. **Portaria 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 2006.

BRUNO, R. M. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público.** Curitiba: Juruá, 2003.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

BURKHEAD, J. **Orçamento Público.** Rio de Janeiro: FGV, 1971.

CASTELLS, M. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Texto para discussão nº 44 – **Escola Nacional de Administração Pública**, 44 — Brasília: ENAP, 2001.

CULAU, A. A. Planejamento e orçamento como instrumento de gestão. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A.; (Orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo.** São Paulo: 2005. pág. 198-210.

CURITIBA. Lei Orgânica do Município de Curitiba. **Câmara Municipal de Curitiba.** Curitiba/PR. 1989. Disponível em:
<<http://domino.cmc.pr.gov.br/leiorgc.nsf/vLeiOrgM?OpenForm>>

CURITIBA. Lei nº 11.652, 22 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2006-2009. Poder Executivo. Disponível em: <
<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/735cd5bfb1a32f34052568fc004f61b8/7e17cc84ab9f42f0032571170044eb42?OpenDocument>>

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** Curitiba: Positivo, 2004.

FOZZARD, A. **The basic budgeting problem: approaches to resource allocation in the public sector and their implications for pro-poor budgeting.** London: Center for Aid and Public Expenditure. 2001. Disponível em:
<<http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/Chapter1.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2007.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. **Economia espacial**. São Paulo: Futura, 2002. 391 p.

GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Textos para Discussão nº 726 - **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: IPEA, 2000.

GIACOMONI, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 28 (1): 79-91. Jan./Fev. 2004.

_____. **Orçamento Público**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. O ajuste do Governo Central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Orgs.) **A economia brasileira dos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 85-110.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOMI, W. AFONSO, J. R. R. A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos: subsídios e sugestões para sua elaboração. **Cadernos de Economia**, n. 8. Rio de Janeiro, IPEA, abril de 1992.

GLADE, W. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: PEREIRA, L. C. B. LEVI; SPINK, P. (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 123-140.

GOODE, W. J.; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979. 488 p.

GRAHAM JÚNIOR, C. B.; HAYS, S. W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GROSSI, T. Proposta de análise integrada entre os planos plurianuais da União, Estados e Municípios. **Res Pvblica**. nº 2, mai. 2003, Brasília. Disponível em: < http://www.anesp.org.br/005/00502005.asp?ttCD_CHAVE=11237 > Acesso em? 16 mai. 2007.

KON, A. **Planejamento no Brasil II**. Coleção Debates nº 277. São Paulo: Perspectiva, 1999.

KORNIN, T.; MOURA, R. **Metropolização e governança urbana**: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, Nº 16, pp. 05-06, 2004.

LOEB, R., Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. In: MINDLIN, B. (Org.) **Planejamento no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 139-160.

JUSTEN F.º, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A. O alinhamento do Plano Plurianual Municipal (PPAM) com os demais instrumentos de planejamento municipal. **Revista Conjuntura & Planejamento**, n 145, p. 34-40, junho de 2006.

MARINI, C; MARTINS, H. F. Uma metodologia de avaliação de políticas públicas. In: XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 7. 2006, Guatemala. **Anais eletrônicos...** Guatemala: CLAD, 2006. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049617.pdf>> Acesso em: 12 jun.2007.

_____. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. **Anais eletrônicos...** Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. Disponível em: < <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049617.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2007.

MARTINS, A. M. **Descentralization as a thrust for educational reforms: discussing the literature.** Educ. Soc., Campinas, v. 22, n. 77, 2001. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000400003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 21 Mai. 2007.

MATHESON, Al. Better public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reform in western nations. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2, Supplement 1. Paris, 2002.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal.** São Paulo: ATLAS, 2000. 414 p.

MATUS, C. **Teoria do jogo social.** São Paulo: FUNDAP, 2005.

MELO, M. A. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. Cadernos de Textos, n.2, ago. 2000. **Fundação João Pinheiro e Escola de Governo.** Belo Horizonte: FJP, p.155-172.

MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil.** 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas.** São Paulo: Atlas, 1974.

NADER, Rosa M. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados:** o caso do Governo Federal Brasileiro. Pesquisa elaborada no ano de 1995, a pedido da CLAD. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0053502.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2006.

NASCIMENTO, C. V. Arts. 1º a 17. In: MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2001. p. 9-24.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologia e práticas. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1987.

PARANÁ. Assembléia Legislativa. **Constituição Estadual**. Curitiba, 1998.

PARANÁ. Lei 14.276, de 29 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Plurianual 2004-2007. **Poder Executivo**. Curitiba, 2003. Disponível em:
<http://www.pr.gov.br/sepl/ppa_0407.pdf>

PARANÁ. Lei 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e Bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Poder Executivo**. Curitiba, 2006. Disponível em:
<<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/319b106715f69a4b03256efc00601826/e81d272a9addc7d3832571d90048b67a?OpenDocument>>

PARANÁ, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Relatório Final do Seminário: **Mobilização e Capacitação para Elaboração de PPAs Municipais (CAR-SEPL)**. Curitiba, 2005.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil – 2. ed - São Paulo: Atlas, 2003.

PRESBICH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**, 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento Estratégico Municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR., O. A. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago)**, dic. 2003, v.29, n.88, p.79-95.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Orgs.) **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 111-146.

ROCHA, C. A. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política - Área Estado e Políticas Públicas, Painel (2): Determinantes político-institucionais das políticas públicas locais 21- 24 julho 2004 – PUC – **Anais ...** Rio de Janeiro.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em perspectiva**, v. 14(4) 2000, p. 83-90.

SANCHES, O. M. A participação do poder legislativo na análise e aprovação do orçamento. **Revista de Informação Legislativa**. nº 131, de jul./set. de 1996, Brasília, Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo030.pdf>> Acesso em: 16 jun. 2007.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 6. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 168 p.

SANTOS, R. P. C.; MACIEIRA, A. R.; MIRANDA, T. R. Método de intervenção para reforma administrativa em organizações públicas. In: CAULLIRAUX, H.; YUKI, M. **Gestão pública e reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Lucerna. P. 70-138. SÃO PAULO. Decreto nº 47.863, de 29 de março de 1967. Dispõe sobre a criação do Conselho de desenvolvimento da Grande São Paulo, do Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN e dá outras providências. **Poder Executivo**, São Paulo, 1967. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/sijur/04%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/04.03.%20Regioes%20Metropolitanas/04.03.01.%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20de%20S%C3%A3o%20Paulo/04.03.01.02.%20GEGRAN%5C03.%20Decreto%20Estadual%20n%C2%BA%2047.863,%20de%2029%20de%20mar%C3%A7o%20de%201967.htm>>

SHICK, A. **¿La presupuestación tiene algún futuro?** Instituto Latino Americano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile, Serie Gestión Pública, n. 21, julho de 2002.

SILVA, J. A. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973

SILVA, E. L.; MENEZES E. M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 3. ed. **Laboratório de Ensino a Distância da UFSC**. Florianópolis: UFSC, 2001.

SILVA, F. A. R. **Finanças públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, M. M.; AMORIM, F. A.; SILVA, V. L. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**. São Paulo: Atlas, 2004.

SIVAEV, S.; ASKEROV, E.; GRIGOROV, V.; NIKIFOROV, S.; PETROVA, E.; PROKOFIEV, V.; KHOMCHENKO, D. Analytical tool for multi-year municipal investment planning: long-term investment planning in yekaterinburg's municipal infrastructure. **Institute for Urban Economics and the Organization for Economic Cooperation and Development with the support and participation of the Yekaterinburg Administration**. Russia – 2003. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/53/0,2340,en_2649_201185_35161973_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 24 jan. 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas e orçamento público. In: BENEVIDES, M. V.; VANUCCHI, P.; KERCHÉ, F. (Orgs.) **Políticas públicas e orçamento público** –

conflitos e cooperação. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo. 2003, pg. 135-159.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de direito público.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, R. L. **O orçamento na Constituição.** Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

VAINER, C. B. Utopias urbanas e o desafio democrático. **REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**, Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul./dez. 2003.

VÁSQUEZ, J. M. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional. **Serie Gestión Pública**, 5 – ILPES/CEPAL, 2000.

VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. São Paulo: Bookman, 2005.

APÊNDICE

Apêndice 1 – Artigo publicado

MACHADO, Evanio T.; REZENDE, Denis A. O alinhamento do Plano Plurianual Municipal (PPAM) com os demais instrumentos de planejamento municipal. Bahia, **Conjuntura & Planejamento**, nº 145, p. 34-40, junho de 2006.