

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM
DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO - PPGDC NÍVEL MESTRADO**

GELSON MENON

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
ESTUDO SOBRE O PPA 2016-2019 NO PARANÁ**

**IRATI – PR
2018**

GELSON MENON

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
ESTUDO SOBRE O PPA 2016-2019 NO PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Comunitário, no Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário (PPGDC), área de concentração: Desenvolvimento Comunitário: UNICENTRO-PR.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Marçal Gonzaga

**IRATI – PR
2018**

Catálogo na Fonte
Biblioteca da UNICENTRO

MENON, Gelson.

M547p Planejamento governamental e desenvolvimento regional: estudo sobre o PPA 2016-2019 no Paraná / Gelson Menon. – Irati, PR : [s.n.], 2018.
150f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Marçal Gonzaga

Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário (PPGDC). Área de concentração em: Desenvolvimento comunitário. Universidade Estadual do Centro-Oeste, PR.

1. Administração – dissertação. 2. Plano Plurianual. 3. Audiências públicas. I. Gonzaga, Carlos Alberto Marçal. II. UNICENTRO III. Título.

CDD 353



Universidade Estadual do Centro-Oeste

Reconhecida pelo Decreto Estadual nº 3.444, de 8 de agosto de 1997

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

TERMO DE APROVAÇÃO

GELSON MENON

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ESTUDO SOBRE O PPA 2016-2019 NO PARANÁ

Dissertação aprovada em 26/04/2018 como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário, área de concentração Desenvolvimento Comunitário, da Universidade Estadual do Centro-Oeste, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Marçal Gonzaga

Instituição: UNICENTRO

Prof. Dr. Ronaldo Ferreira Maganhotto

Instituição: UNICENTRO

Prof.^a Dr.^a Ana Cláudia Radis

Instituição: IFPR

Irati, 26 de abril de 2018

Home Page: <http://www.unicentro.br>

Campus Santa Cruz: Rua Salvatore Renna – Padre Salvador, 875 – Cx. Postal 3010 – Fone: (42) 3621-1000 – FAX: (42) 3621-1090 – CEP 85.015-430 – GUARAPUAVA – PR

Campus CEDETEG: Rua Simeão Camargo Varela de Sá, 03 – Fone/FAX: (42) 3629-8100 – CEP 85.040-080 – GUARAPUAVA – PR

Campus de Irati: PR 153 – Km 07 – Riozinho – Cx. Postal, 21 – Fone: (42) 3421-3000 – FAX: (42) 3421-3067 – CEP 84.500-000 – IRATI – PR

Dedico este trabalho a toda a minha família, em especial a minha esposa Marinês Taffarel e as minhas filhas Camila e Isadora.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que em sua sabedoria infinita ilumina o meu caminho.

Ao meu Professor Orientador, Dr. Carlos Alberto Marçal Gonzaga, pelos valiosos ensinamentos, amizade e profissionalismo. Sua confiança e dedicação foram fundamentais para a realização deste estudo.

A Banca Examinadora de qualificação, Professor Ronaldo Ferreira Maganhotto e Professor Willson Gerigk e a Banca Examinadora final, Professora Ana Cláudia Radis e novamente ao Professor Ronaldo Ferreira Maganhotto pelas valiosas contribuições ao estudo.

A minha esposa Marinês Taffarel, pelo apoio incondicional para que essa etapa da minha vida fosse concretizada.

As minhas filhas Camila e Isadora, fonte de minhas inspirações.

Aos meus pais, João Adjalmo e Marisa de Fátima, que dignamente me apresentaram à importância da família e o caminho da honestidade e persistência.

Ao meu sogro Jaldi (*in memoriam*) e a minha sogra Emília, pelo incentivo e apoio.

A todos os meus familiares, colegas de trabalho e amigos, pela sua compreensão e paciência durante os momentos em que estive ausente.

RESUMO

O presente estudo avalia o planejamento governamental e o desenvolvimento regional, baseado no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, do Governo do Estado do Paraná. O objetivo é descrever o processo de elaboração desse PPA e analisar os conteúdos relacionados ao desenvolvimento nas mesorregiões estaduais, tomando como base as dimensões econômicas, sociais e ambientais. Para tanto, buscou-se descrever os procedimentos adotados no executivo e no legislativo estadual na elaboração e tramitação do PPA, além das prioridades regionalizadas. Utilizando-se procedimentos de consulta bibliográfica, documental e entrevistas, foi conduzida uma pesquisa de natureza descritivo-analítica, com abordagem qualitativa do problema. Os conteúdos das entrevistas e dos registros de audiências públicas presenciais foram examinados por meio da técnica de análise de conteúdo. As variáveis analisadas foram as categorias identificadas nas entrevistas, as demandas expressas nas audiências públicas presenciais e o conteúdo do PPA. Os resultados da pesquisa mostram que o PPA 2016-2019 apresentou um avanço democrático em relação às práticas históricas de planejamento governamental, principalmente pela oportunidade de diálogo proporcionada à população nas audiências públicas, apesar da limitação de terem sido realizadas apenas nas três regiões de maior renda no Estado. O estudo também encontrou evidências de que o conteúdo do PPA 2016-2019 visa contribuir para o avanço das mesorregiões paranaenses, ao utilizar linguagem que faz referência aos três pilares do desenvolvimento, o social, o econômico e o ambiental.

Palavras-Chave: Plano Plurianual (PPA), Desenvolvimento Regional, Planejamento Público, Administração Pública Estadual, Audiências Públicas.

ABSTRACT

The present study evaluates the governmental planning and the regional development, based on the Plurianual Plan (PPA) 2016-2019, of the Government of the State of Paraná. The objective is to describe the process of elaboration of this PPA and analyze the content related to development in the state mesoregions, based on the economic, social and environmental dimensions. In order to do so, we sought to describe the procedures adopted by the executive and the state legislature in the preparation and processing of the PPA, in addition to the regionalized priorities. Using procedures of bibliographic consultation, documentary and interviews, a research of descriptive-analytical nature, with qualitative approach of the problem was conducted. The contents of interviews and records of public hearings were examined using the content analysis technique. The variables analyzed were the categories identified in the interviews, the demands expressed in the public hearings and the content of the PPA. The results of the research show that the PPA 2016-2019 presented a democratic advance in relation to the historical practices of governmental planning, mainly for the opportunity of dialogue provided to the population in the public hearings, in spite of the limitation of having been realized only in the three regions of greater income in the State. The study also found evidence that the content of the PPA 2016-2019 aims to contribute to the advance of the mesoregions of Paraná, using language that refers to the three pillars of development, social, economic and environmental.

KeyWords: Pluriannual Plan (PPA), Regional Development, Public Planning, State Public Administration, Public Hearings.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Funções econômicas do Estado	35
Quadro 2 - Principais diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento Programa.....	36
Quadro 3 - Órgãos e área de controle.....	40
Quadro 4 - Facetas e Atribuições do Desenvolvimento de uma Nação	45
Quadro 5 - Instrumentos do Plano Plurianual.....	54
Quadro 6 - Dimensões do Plano Plurianual	55
Quadro 7- Mesorregiões do Estado do Paraná e municípios de referência	63
Quadro 8 - As Mesorregiões e os municípios paranaense.....	65
Quadro 9 - Categorias de análise das entrevistas com membros do Poder Executivo	72
Quadro 10 - Quantidade de participantes por município nas Audiências Públicas do PPA 2016-2019.....	87
Quadro 11 - Sugestões apresentadas na Audiência Pública de Maringá (Mesorregião Norte Central Paranaense).....	88
Quadro 12 - Sugestões apresentadas na Audiência Pública de Cascavel (Mesorregião Oeste Paranaense)	89
Quadro 13 - Sugestões da sociedade civil na Audiência Pública de Curitiba (Mesorregião Metropolitana de Curitiba)	92
Quadro 14 - Síntese da inclusão no PPA 2016-2019 das sugestões apresentadas nas audiências públicas	94
Quadro 15 - Categorias de análise das entrevistas com os Membros do Poder Legislativo	96
Quadro 16 - Comissão Permanente de Orçamento da ALEP	101
Quadro 17 - Líderes parlamentares e bancadas	111
Quadro 18 - Fundamentos das iniciativas governamentais.....	119
Quadro 19 - Pilares do Desenvolvimento	120
Quadro 20 - Programas do PPA 2016-2019 e Órgãos Responsáveis	121
Quadro 21 - Orçamento previsto para os Programas Finalísticos.....	123
Quadro 22 - Orçamento previsto em porcentagem para os Programas Finalísticos	124

Quadro 23 - Orçamento previsto para os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	125
---	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Inter-relação entre sistema/processo orçamentário	37
Figura 2 - Relação entre os três instrumentos de planejamento – PPA, LDO E LOA	38
Figura 3 - Integração do PPA com o orçamento	57
Figura 4 - Fases de elaboração do PPA.....	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Programas Finalísticos do PPA 2016-2019	127
Gráfico 2 - Programas Finalísticos do PPA 2012-2015	128

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Divisão geográfica das mesorregiões do Estado do Paraná.....	64
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALEP – Assembleia Legislativa do Paraná
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CELEPAR - Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná
CF-1988 – Constituição Federal de 1988
CMA – Coordenação de Monitoramento e Avaliação do PPA
CMEIs - Centros Municipais de Educação Infantil
CEO - Controle de Emendas Orçamentarias
CRE - Coordenação da Receita do Estado
CTN - Código Tributário Nacional
DETRAN – Departamento de Trânsito
GPS - Grupos de Planejamento Setorial
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IGA - Inspetoria Geral de Arrecadação
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITV - Instituto Teotônio Vilela
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE - Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEIs – Microempreendedores Individuais
MP - Ministério do Planejamento
MPOG - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO - Manual Técnico de Orçamento
NPM - *New Public Management*
NREs - Núcleos Regionais de Educação (NREs)
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONGs - Organizações Não Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
PDE - Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PELP - Planejamento Estratégico de Longo Prazo

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PNAGE - Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado

PPA - Plano Plurianual

PRDE - Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

RGP's - Regiões de Gestão e Planejamento

SEED - Secretaria de Estado da Educação

SEFA – Secretaria da Fazenda

SEPL - Secretaria de Estado do Planejamento

SIGAME - Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO	18
1.2 OBJETIVOS	19
1.2.1 Objetivo geral.....	19
1.2.1 Objetivos específicos	19
1.3 JUSTIFICATIVA	19
2 METODOLOGIA	21
2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	21
2.1.1 Caracterização dos Objetivos da Pesquisa	21
2.1.2 Caracterização dos Procedimentos de Investigação	21
2.1.3 Caracterização dos Dados e seu Tratamento	22
3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	24
3.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	24
3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	26
3.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	28
3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS	30
3.5 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO.....	32
3.5.1 Tipos de Orçamento Público	34
3.5.2 Sistema e Processo Orçamentário.....	36
3.6 PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE	39
3.7 DESENVOLVIMENTO.....	41
3.7.1 Desenvolvimento Nacional.....	44
3.7.2 Desenvolvimento Local e Comunitário	46
3.7.3 Desenvolvimento Participativo	49
3.7.4 Desenvolvimento e Planejamento Governamental.....	50
3.8 PLANO PLURIANUAL – PPA.....	53
3.8.1 Estrutura do PPA	55
3.8.2 O PPA na Esfera Nacional	58
3.9 O ESTADO DO PARANÁ.....	61
3.9.1 As Mesorregiões Paranaenses	63
3.9.2 O PPA no Estado do Paraná.....	66
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	72
4.1 PRIMEIRA FASE: ELABORAÇÃO DO PPA NO PODER EXECUTIVO	72
4.1.1 Coordenação de Monitoramento e Avaliação do PPA.....	73
4.1.2 Entrevista com o Secretário da SEPL	78

4.2 SEGUNDA FASE: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	85
4.2.1 Sugestões da sociedade para o PPA 2016-2019	88
4.3 TERCEIRA FASE: TRÂMITE DO PPA NO PODER LEGISLATIVO.....	95
4.3.1 Entrevista com a Secretária da Comissão Permanente de Orçamento da ALEP .	96
4.3.2 Entrevista com a Comissão Permanente de Orçamento da ALEP	100
4.3.3 Entrevista com Parlamentares - Líderes Partidários	111
4.4 O CONTEÚDO DO PPA 2016-2019 DO ESTADO DO PARANÁ	118
4.5 SINOPSE DAS DISCUSSÕES	129
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
REFERÊNCIAS.....	134
APÊNDICE - roteiro das entrevistas.....	147

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são os instrumentos formais de planejamento da administração pública. Os instrumentos de planejamento são estruturados por programas de governo e políticas públicas implementados em determinada gestão. No PPA, elaborado para cada ciclo de gestão, as propostas de governo e as políticas públicas, representam os alicerces que norteiam e subsidiam a realidade social.

O Plano Plurianual, conforme preconiza o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), é de iniciativa e responsabilidade do Poder Executivo. Ele é composto pelas diretrizes e pelas metas da administração pública, referentes às despesas de capital e outros dispêndios delas decorrentes, acrescidas dos gastos relativos aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Considerado o principal instrumento de planejamento da administração pública, o PPA possui abrangência de quatro anos. Sua elaboração ocorre no primeiro ano do mandato de um governante, passando a vigorar no segundo ano de sua administração. Dessa forma, o PPA é considerado um plano de médio prazo, que atua como orientador das demais peças orçamentárias. Nele as políticas de governo buscam representar as ideologias ou propostas dos partidos vencedores no pleito eleitoral. Os governos da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem elaborar o PPA para cada ciclo de gestão.

No Paraná, o PPA foi instituído pela Constituição Estadual de 1989, por meio do artigo 133. Por conseguinte, o primeiro PPA do Estado foi desenvolvido no ano de 1991, para o quadriênio 1992-1995. Assim, até o ano de 2011, foram construídos PPAs para seis ciclos de gestão. Em 2015, por meio da Lei 18.661/2015, foi instituído o sétimo PPA, com o objetivo de refletir as políticas públicas e organizar a atuação da Administração Pública Estadual no quadriênio 2016-2019.

Ao atender a CF-1988, que determina a regionalização das metas, diretrizes e objetivos da administração pública, a elaboração do PPA 2016-2019 do Paraná foi realizada de forma regionalizada, considerando as dez mesorregiões geográficas do Estado: Centro, Centro Oriental, Centro-Sul, Metropolitana de Curitiba, Noroeste, Norte Central, Norte Pioneiro, Oeste, Sudeste, Sudoeste. Essa divisão do território do Estado do Paraná foi utilizada para fins de análise na presente pesquisa.

Esta pesquisa objetiva descrever o processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Paraná e analisar os conteúdos relacionados ao desenvolvimento nas mesorregiões estaduais. Para tanto, buscou descrever os procedimentos adotados pelo Executivo e Legislativo do Estado no processo de elaboração e tramitação do PPA 2016-2019. No conteúdo do PPA, foram identificadas as prioridades definidas para as mesorregiões geográficas estaduais.

Esta pesquisa teve uma abordagem qualitativa, com finalidade descritiva. Foi desenvolvida por revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas com gestores públicos responsáveis pela elaboração, aprovação e monitoramento do PPA 2016-2019. Foram entrevistados: o Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, o chefe da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA) da Secretaria de Planejamento, os parlamentares membros da Comissão Permanente de Orçamento da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), sua secretária executiva e os líderes de bancadas partidárias. Para a análise dos resultados foi utilizada a técnica de triangulação dos dados, obtidos a partir das entrevistas e os dados secundários contidos na bibliografia e nos documentos consultados.

Os resultados da pesquisa mostraram entendimento parcial de que o PPA 2016-2019, apesar do avanço democrático em relação às práticas históricas de planejamento governamental, representa um instrumento efetivo de desenvolvimento de determinada região. Os resultados apontam ainda, a abertura de diálogo com a população, ainda que de forma incipiente e limitada participação nas discussões e construções do instrumento. De forma ampla, foram encontradas evidências de que o conteúdo presente no PPA 2016-2019 busca contribuir para o desenvolvimento das mesorregiões paranaenses, no entanto, há muito que avançar com as experiências de gestão pública no âmbito do estado.

Esta dissertação está estruturada em cinco seções. A primeira seção apresenta o tema, a problematização, os objetivos e a justificativa do estudo. A segunda seção mostra a metodologia aplicada para alcançar aos objetivos propostos. A terceira seção contém uma revisão bibliográfica que aborda os seguintes temas: planejamento governamental, governança pública, administração pública, políticas públicas, sistema orçamentário, plano plurianual, Estado do Paraná, planejamento, execução e controle e desenvolvimento. A quarta seção apresenta a Análise e a Discussão dos Dados. A quinta seção apresenta, as Considerações Finais são realizadas.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

Nos diversos níveis federativos do Brasil, nas últimas décadas, procurou-se implementar iniciativas de fortalecimento do planejamento público, utilizando-se do diálogo entre executores, sociedade e parlamentares como uma das ações norteadoras para a sua aplicação. Uma concepção abrangente, dialogada e territorializada das estratégias a serem implementadas, com atenção a uma gestão eficiente, deve ocupar a centralidade da agenda. Logo, aprimorar a função planejamento é atualizar a concepção desenvolvimentista do Estado e melhorar sua execução administrativa (COUTO, 2014). O planejamento na área pública quando elaborado de forma conjunta e participativa com a sociedade, em uma ação coletiva que amplia o processo político estratégico coordenado pelo Estado, resulta no aumento da capacidade de governar (DE TONI, 2014).

O processo de planejamento envolve, além de estimativas orçamentárias, a proposição de possíveis caminhos a serem seguidos, considerando uma perspectiva estratégica de longo prazo. Portanto, as ações governamentais estabelecidas para um ciclo político, inseridas em um determinado espaço geográfico, possibilitam o alinhamento com os anseios e necessidades da coletividade.

Conseqüentemente, O PPA como instrumento de planejamento governamental de médio prazo, elaborado para quatro anos de gestão, exibe diretrizes, objetivos e metas norteadores para a Administração Pública, nos quais são ordenadas as ações do governo em programas, visando proporcionar bens e serviços à população. (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/88).

Além de manifestar as predileções do governo e da sociedade, o PPA deve aditivamente assinalar os meios para a implementação das políticas públicas, orientando estrategicamente as ações do Estado para a consecução dos objetivos desejados.

As políticas públicas contidas no PPA podem contribuir, por meio da aplicação de recursos tributários, na redução das desigualdades entre as regiões de um Estado. Na presente pesquisa busquei verificar se os programas de governo, expressos no PPA 2016-2019, incluem ações que visam o desenvolvimento comunitário do Estado do Paraná, por meio da seguinte questão de pesquisa:

Como o processo de elaboração do PPA 2016-2019, e seu conteúdo, contribuem para o desenvolvimento das mesorregiões do Estado do Paraná?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

- Descrever o processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Paraná e analisar os conteúdos relacionados ao desenvolvimento nas mesorregiões estaduais.

1.2.1 Objetivos específicos

- Descrever os procedimentos adotados pelo Poder Executivo estadual na preparação do PPA 2016-2019.
- Descrever os procedimentos adotados pelo Poder Legislativo estadual na tramitação do PPA 2016-2019 na Assembleia Legislativa.
- Identificar, no conteúdo do PPA 2016-2019, as distinções de prioridades para as mesorregiões geográficas estaduais.

1.3 JUSTIFICATIVA

O processo de desenvolvimento comunitário ou local visto como multidimensional, abrange de forma complexa e interdependente, fatores sociais, culturais, ambientais, políticos e econômicos. Para promovê-lo, o planejamento governamental precisa estabelecer objetivos e metas de políticas públicas focadas em melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e garantir um ambiente institucional de justiça social e igualdade de oportunidades, com foco na sustentabilidade para as diferentes regiões territoriais do Estado. Portanto, a formulação de políticas públicas busca, em grande medida, o bem-estar coletivo, atuando com papel de centralidade para o desenvolvimento sustentável e para a redução das desigualdades regionais.

O planejamento governamental no Paraná é construído a partir da divisão regional, conforme estabelecido constitucionalmente (§1º, art. 165, CF 88). A

referência utilizada é a divisão utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que divide o território paranaense em dez mesorregiões geográficas: Centro, Centro Oriental, Centro-Sul, Metropolitana de Curitiba, Noroeste, Norte Central, Norte Pioneiro, Oeste, Sudeste, Sudoeste (IBGE, 2015).

As Mesorregiões Geográficas são formadas por conjuntos de municípios contíguos, que apresentam formas de organização do espaço geográfico definidos por três dimensões: a) o processo social, como determinante; b) o quadro natural, como condicionante; e, c) a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação espacial. Essas dimensões possibilitam que o espaço delimitado como Mesorregião tenha uma identidade regional (PARANÁ, 2015).

A presente pesquisa se reveste de importância, na medida em que busca relacionar os programas de governo, expressos no PPA 2016-2019, ao processo de desenvolvimento comunitário nas mesorregiões que compõem o Estado do Paraná. Trata-se de um estudo que busca contribuir para a evolução das pesquisas na área da administração pública, com ênfase no planejamento governamental participativo.

Ao abordar o processo de planejamento participativo, é central a indagação sobre sua relevância para o processo de desenvolvimento comunitário.

2 METODOLOGIA

2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, na qual se utilizou uma abordagem qualitativa, com finalidade descritiva e analítica. Foi desenvolvida por levantamento bibliográfico, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas. Os documentos pesquisados são os que serviram de base para a definição do conteúdo do PPA e a Lei Estadual 18.661/2015, que instituiu o PPA 2016-2019. As entrevistas foram realizadas com gestores públicos dos poderes executivo e legislativo estadual.

Para a obtenção dos resultados foi utilizada a técnica de cruzamento dos dados obtidos nas entrevistas e nos documentos consultados. O tratamento dos dados ocorreu por meio da técnica de análise de conteúdo, enquanto a base teórica está assentada na revisão bibliográfica.

2.1.1 Caracterização dos Objetivos da Pesquisa

A presente pesquisa, classificada como descritiva, visa descrever o processo de elaboração e o conteúdo do PPA 2016-2019 do Governo do Estado do Paraná, com a finalidade de identificar e analisar as propostas do plano governamental que apresentam potencial de contribuir para o desenvolvimento comunitário nas mesorregiões geográficas do Estado. A descrição evidencia os procedimentos dos poderes Executivo e Legislativo para a elaboração e a aprovação do PPA. Na escolha do procedimento está implícita a premissa de que seu conteúdo esteja correlacionado à forma escolhida para sua elaboração, tramitação e discussão.

2.1.2 Caracterização dos Procedimentos de Investigação

Esta pesquisa é um estudo de caso sobre o processo de planejamento governamental num dos estados da República Federativa do Brasil. Para fundamentar o estudo foi realizada pesquisa bibliográfica a fim de mapear o conhecimento do que já foi estudado sobre o tema e para estabelecer uma base teórica consistente. Para reunir os dados a serem analisados, foram realizadas pesquisa documental e

entrevistas semiestruturadas com gestores públicos responsáveis pela elaboração e/ou tramitação do PPA até sua aprovação como Lei. O roteiro das entrevistas está como apêndice da pesquisa.

Na pesquisa documental foram acessados os conteúdos de documentos públicos utilizados para a elaboração, tramitação, aprovação e monitoramento do PPA 2016-2019 do Governo do Estado do Paraná. Nas entrevistas foram buscados dados contidos na fala de protagonistas do fato social estudado, a fim de descrever a dinâmica utilizada no processo de elaboração e tramitação do PPA.

As entrevistas foram previamente agendadas e realizadas de forma individual com gestores e coordenadores responsáveis pela elaboração do PPA 2016-2019 do Poder Executivo e com os representantes do Poder Legislativo Estadual, responsáveis pela aprovação do Plano Plurianual. Do Poder Executivo, foram entrevistados o ex-Secretário de Planejamento e Coordenação Geral, Silvio Magalhães Barros II, em exercício no ano de 2015, quando o PPA foi elaborado, além do Administrador Público de Carreira, Eduardo Ferreira Eleotério, responsável pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA) da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL), que coordenou o processo de elaboração e monitoramento do PPA 2016-2019. Do Poder Legislativo foram entrevistados os sete membros integrantes da Comissão Permanente de Orçamento da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), e dez parlamentares líderes de seus partidos ou bancadas. Além dos parlamentares, também foi conduzida entrevista junto à Secretária da Comissão Permanente de Orçamento da ALEP, Ana Beatriz Prado.

2.1.3 Caracterização dos Dados e seu Tratamento

Neste estudo foi utilizada a técnica de triangulação de dados, com fundamentação lógica, por meio de fontes de evidências. Isso amplia as possibilidades de análise, enriquecendo o embasamento dos resultados (FLICK, 2009; TRIVIÑOS, 1987). A triangulação de dados foi realizada com os *inputs* das entrevistas, dos documentos públicos acessados e do referencial bibliográfico.

Para o tratamento das informações obtidas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, que é um procedimento analítico orientado para dar sentido ao estudado por meio de unidades parciais que fragmentam o objeto, as quais se integram

posteriormente em um processo de interpretação condicionado pelo tipo de "unidades objetivas" definidas na análise (GONZALES REY, 2005).

Segundo Bardin (2009), a análise de conteúdo, enquanto método, torna-se um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e que possibilitará à presente pesquisa, a interpretação das respostas obtidas nas entrevistas.

As técnicas de análise de conteúdo utilizadas para o conteúdo das audiências públicas, das entrevistas e do PPA foram a análise categorial e, posteriormente, a análise das relações, em que a primeira funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias, segundo reagrupamentos analógicos, e é rápida e eficaz a discursos diretos e simples. A segunda contribuiu para orientar finalmente as técnicas de análise, não mais para a simples frequência de aparição dos elementos do texto, mas para as relações que os elementos do texto mantêm entre si (BARDIN, 2009).

A abordagem adotada é qualitativa, ao buscar o entendimento do contexto do processo de elaboração e tramitação, tanto no Poder Executivo, quanto no Poder Legislativo. Foram utilizados meios interpretativos para descrever e decifrar os significados das partes do objeto estudado, aproximando os dados contextuais com as teorias (NEVES, 1996).

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Nesta pesquisa, a compreensão do planejamento governamental insta previamente o entendimento de planejamento na área pública, a partir de diversas influências e visões construídas mediante a Reforma do Estado na década de 1990, instigando novas associações entre interesse nacional, modernização e o Estado.

A Reforma do Estado na década de 1990 construiu perspectivas a partir de duas linhas interpretativas. A primeira linha interpretativa trata de uma visão sobre a formação brasileira, identificando a modernização a partir da remoção de fatores de atraso, especialmente a persistência de relações clientelistas que vedam a separação entre interesse público e privado. A segunda linha interpretativa versa sobre a globalização, que em função do grau inédito de integração capitalista, as decisões de governo passavam a ter seus impactos e condições de possibilidade limitadas. Assim, o Estado nacional-desenvolvimentista, de caráter protecionista e dirigente da economia, tornava-se desajustado frente aos novos tempos, criando uma imagem negativa da sua atuação social. A reforma do Estado implicou adaptá-lo às circunstâncias mundiais, reduzindo seus papéis e deslocando suas atividades para a indução da eficiência em todo o tecido social e econômico, inclusive em relação a si próprio (MORETTI, 2012).

Moretti (2012) aborda que a posição de valor do Estado foi caracterizada como negativa. Esta negatividade proporcionou organizar as próprias práticas estatais para procedimentos experimentados como inovações institucionais, movendo o Estado a um salto de qualidade em sua capacidade de responder aos anseios dos cidadãos. Este choque gerencial nas ações públicas correspondeu a um momento positivo do discurso da Reforma da década de 90, salientando a mudança de cultura como variável crítica para uma gestão por resultados, o que impõe ao poder estatal uma série de controles.

Maciel (1989, p.40) entende o planejamento como ordenação do processo de desenvolvimento, por meio da aplicação de um procedimento técnico, contínuo e sistêmico, na busca por nortear as decisões governamentais. Considera ainda, “[...] a

escolha racional e democrática do futuro, compatibilizando meios e fins, com as condicionantes de menor custo possível e de máxima eficácia” (MACIEL, 1989, p.40).

Para Moretti (2012) o entendimento de planejamento se mostra mais amplo, destacando que este, procura se distinguir no espaço institucional como uma racionalidade acima das racionalidades. Pela qual os objetos do Estado tendem a ser examinados em função do que deveriam ser, para cumprir os requisitos da ação planejada, fixada como um filtro no aparelho de Estado: coordenação, articulação em torno de um projeto de desenvolvimento, complementaridade entre ações, perspectiva de longo prazo, planos de desenvolvimento, entre outros.

Para Kon (1994) o planejamento governamental deve ser admitido como um processo permanente, que envolve a formulação de um plano, sua implementação, controle e ajustes. Mintzberg (1994) destaca o planejamento como um processo formal que busca programar e efetivar ações, por meio um plano operacional e orçamentário. Cardoso Jr. (2014) destaca o planejamento como um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo. Nestes termos, planejamento é um processo tecnopolítico, contínuo, coletivo e cumulativo, por meio do qual ocorre a concretude dos projetos políticos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo.

De acordo com as definições de Kon (1994), Mintzberg (1994) e Cardoso Jr. (2014), pode-se entender o planejamento governamental como um processo sucessivo e ativo, que busca promover políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento econômico e social de uma determinada região, valendo-se de objetivos e metas quantitativas e qualitativas, orientadoras das escolhas e decisões dos gestores públicos. De forma direta, Cardoso Jr. (2011) complementa o planejamento governamental como um instrumento empregado para determinar as diretrizes, iniciativas, metas e objetivos do Estado, em relação a todos os elementos e atores relacionados.

Segundo Gonzaga e Tchmolo (2015) planejamento governamental é caracterizado pela interdependência entre as ações dos diversos atores sociais envolvidos em um horizonte temporal de curto, médio ou longo prazo. Assim, planejamento e gestão são indissociáveis e necessitam estar sempre interligados, buscando harmonizar o sistema governamental. Nestes termos, não existe gestão

sem planejamento, o qual é ferramenta essencial em todos os mandatos governamentais, o que independe de tipo ou nível usado (CARDOSO JR., 2011).

Pires (2001) refere que o planejamento na ótica política é considerado um instrumento essencial para a democracia, na medida em que possibilita a conciliação entre as diversas questões sociais, determinação política e conhecimento técnico da realidade. Para Carneiro e Menicucci (2011) o entendimento contemporâneo de planejamento governamental, aproximam-se do conceito de política, haja vista que se apresentam nos múltiplos e particulares fatores que caracterizam a sociedade. Assim, o planejamento, em um mandato eletivo, está relacionado de forma direta com as diretrizes e políticas públicas adotadas por seus gestores (LIMA e CASTRO, 2007).

Garcia (2000) destaca que a intensificação da prática do planejamento aplicado ao setor público originou os atuais e principais instrumentos de planejamento governamental: PPA, LDO e LOA. Para Lima e Castro (2007), estes instrumentos são fundamentais para o detalhamento das informações sobre os caminhos e custos necessários durante um mandato.

3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

No cenário contemporâneo é possível identificar mudanças na função de planejar a gestão pública, que deixa de ser tarefa exclusiva do Estado. Essas modificações enaltecem conceitos como o de governança, ao priorizar a atuação dos cidadãos, de forma individual ou organizados, no delineamento político. Para tanto, surge a necessidade de formulação de um modelo de planejamento e gestão pública, alicerçado em processo democrático, cooperativo e educativo (TENÓRIO, 2004).

O resgate do conhecimento de governança pública em vários Estados-Nação tornou-se necessário, a partir das mudanças ocorridas nas novas formulações da gestão pública, que sequencialmente adotaram concepções empresariais, menos onerosas e, normalmente, mais eficientes e acolhedoras aos cidadãos (MEZA, MORATTA e GROSCHUPF, 2016). Nesta argumentação, vale ressaltar, que as reformas administrativas nacionais inspiradas no *New Public Management* (NPM) foram responsáveis pela consolidação das mudanças que promoveram a modernização de várias nações (HOOD, 1995).

A nova forma de gestão pública está fundamentada no modelo ideológico de desenvolvimento, marcado pelo liberalismo da economia e na orientação do papel do Estado como regulador e partilhador do desenvolvimento, simultaneamente com a iniciativa privada e a sociedade civil. Neste contexto, a governança pública é percebida como nova expressão de gestão, haja vista, as condições insatisfatórias da modernização praticadas a partir do NPM.

A epígrafe governança corporativa data-se de longo tempo. Porém, a partir de 1992 ganhou destaque internacional, com a definição publicada do *Governance and Development* do Banco Mundial: “A maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando seu desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 33). A partir dessa abordagem, o vocábulo governança passou a ser debatido e empregado na administração pública.

No Brasil, ressalta-se num primeiro ápice, o debate para a proposição da governança pública no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado em 1995 (BRASIL, 1995), quando foi estabelecido a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas de forma satisfatória (COSTA, 2008).

Para Kissler e Heidemann (2006) a governança pública é delineada como um novo ordenamento dos vínculos existente entre o Estado e suas entidades de nível federal, estadual e municipal, de um lado e, por outro, as instituições privadas, com ou sem finalidades de lucro, assim como, os atores da sociedade civil (coletivos e individuais). Meza, Moratta e Groschupf (2016) remetem a governança pública a uma perspectiva pluralista, estabelecendo um novo modelo político, por concordância e cooperação. Para Secchi (2009) a governança pública é um modelo horizontal de relação, entre atores públicos e privados, no modo de compor as políticas públicas.

O destaque da governança pública se encontra na articulação, entre atores públicos e privados, assim como, na prática de condução horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na tentativa de solucionar impasses comuns. Para Secchi (2009) o termo governança pública tem conotação plural, pois diversos atores têm o direito de influenciar a construção de políticas públicas. Isso implica num novo Estado, menos hierárquico e monopolista para a solução de problemas públicos (MEZA, MORATTA e GROSCHUPF, 2016).

Secchi (2009) ressalta ainda, que a governança pública provoca o livramento da política na administração pública, atuando nos procedimentos de deliberação da esfera pública. Nesta concepção, Kooiman (2003) interpreta a governança pública como a totalidade de interações, em que os atores e órgãos do setor público, assim como, os atores do setor privado, demandam e aspiram elucidar obstáculos sociais.

Streit e Klering (2004) relacionam a governança pública a um mecanismo utilizado pelo governo para alcançar finalidades coletivas de uma sociedade. O enfoque está na coordenação emancipada, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, por meio de estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade. A posteriori, Streit (2006) anuncia que se trata da coordenação e articulação do conjunto de instituições, processos e mecanismos, mediante várias formas de parcerias e interações, sociais e políticas, com a participação ativa do governo, buscando atingir desígnios coletivos e proporcionar o adiantamento da sociedade.

Coelho (2009) refere a utilização da governança pública para explicar as complexas relações existentes entre o Estado e sociedade na contemporaneidade. Ronconi (2011) destaca a Governança pública como um arquétipo de combinação institucional governamental, assentado por meio de parcerias entre Estado, sociedade civil e mercado, que, para articular as dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativas e sociopolíticas, empregam a democracia para buscar elucidar e inovações aos problemas sociais. Para Abrucio (2005) em uma sociedade democrática e participativa, a governança pública, oportuniza ao Estado ser mais arqueável à intervenção da sociedade. Está abertura estatal para a coletividade, oportuniza a ampliação da administração pública em suas ações.

3.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Percorrendo os pensamentos que circulam na Teoria Geral da Administração, Paludo (2010) destaca que a administração pública é uma ramificação que abarca estritamente o planejamento, a organização, a liderança, a execução e o controle nos órgãos públicos, componentes da administração direta e indireta dos governos federal, estadual e municipal.

Sob o enfoque jurídico, Di Pietro (2013) ressalta que o vocábulo administração pública apresenta registro de acepção subjetiva e objetiva. A acepção subjetiva é chamada de formal ou orgânica e remete aos entes que exercem a atividade administrativa. A acepção objetiva, interpretada como material ou funcional, refere à natureza da atividade exercida pelos entes. A função administrativa é praticada predominantemente pelo Poder Executivo (DI PIETRO, 2013).

A classificação do termo administração pública em sentidos objetivo e funcional é subdividida por Justen Filho (2005). Do viés objetivo, entende-se que a administração pública é composta por um conjunto de bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa. A caracterização funcional de uma atividade se materializa no acolhimento de propósitos, que satisfaça os direitos fundamentais (HENRICHS et al., 2016).

Com o objetivo de trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e bem-estar dos cidadãos, cabe a administração pública a função de planejar, executar e controlar. Di Pietro (2013, p.44) reforça esta afirmativa ao abordar que, “Administrar significa não só prestar serviço executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer à vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo”.

Di Pietro (2013) destaca que a expressão administração pública contém inúmeros significados e subdivisões, para a qual é possível empregar uma qualificação ampla ou estrita. A qualificação ampla enseja o reconhecimento da subjetividade, de que tanto os órgãos governamentais, aqueles que copulam planos de ação, quanto os órgãos administrativos, aqueles que executam os planos, fazem parte da administração pública. Dentro da objetividade, entendida ainda, como natureza da função exercida, incluem-se a função política e a função administrativa do Estado.

Para Farah (2011) a administração pública é mais do que uma disciplina, é um campo multidisciplinar ou interdisciplinar, que reúne conhecimentos de várias áreas, a saber: ciência política, administração, economia, sociologia e psicologia social; e com os novos desafios impostos aos Estados Nações, a sociedade civil se torna cada vez mais relevante na gestão das políticas públicas.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

No embate da construção da hegemonia, as políticas públicas expressam o sentido do desenvolvimento histórico-social dos atores sociais. As concepções do papel do Estado e da sociedade civil, os programas de ações constituídos devem responder as carências e demandas sociais. Para tanto, as políticas públicas traduzem mediações, entre os interesses e valores dos diversos atores, que se defrontam em espaços públicos para negociar soluções a um conjunto da sociedade ou determinados grupos sociais (TEIXEIRA, 2002).

Os atores podem ser conceituados dentro de um processo de políticas públicas, como indivíduos, grupos ou organizações que apresentam capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados de determinada política pública. Dessa forma, os atores exercem influência sobre a entrada, ou não, de determinado tema na agenda pública, mediante a sensibilização da opinião pública sobre problemas de relevância coletiva (SECCHI, 2009).

Antes do aprofundamento sobre o tema políticas públicas, vale ressaltar que há uma diferenciação entre os termos políticas públicas e políticas sociais. As políticas públicas, de acordo como Secchi (2009), discorrem sobre o conteúdo concreto e o conteúdo simbólico das decisões políticas, assim como, da sistemática de idealização e de ação dessas decisões. Para tanto, Souza (2006) enfatiza que estudar políticas públicas é centralizar no procedimento que busca responder interrogações como, “por que e como?”, ao mesmo tempo que, estudar políticas sociais, foca nas implicações da política e visa responder indagações como “o que a política faz ou fez?”, dispondo do processo somente como pano de fundo (SOUZA, 2006).

Sobre as diferenciações que abarcam políticas públicas, compete ainda, particularizar política de política pública. A abrangência, a discrepância e o ambíguo emprego ao termo política, sugere distinguir as políticas públicas na sapiência da política. Rua (2009), por exemplo, busca definições em termos do elucidário inglês, posto que, em português o mesmo vocábulo ganha variados sentidos. O autor cita em inglês *politics*, que remete às atividades políticas, com significado de aplicação de variados mecanismos, exteriorizam o vínculo de poder com propósito de demandar solução pacífica às discordâncias relacionadas a decisões públicas. Enquanto a *policy* explica a formulação de propostas, a tomada de decisões e sua implementação por

organizações públicas, dos conteúdos que atingem a coletividade, mobilizando e gerando conflitos de interesses sociais.

Dentro desse contexto, Rua (2009) remonta que políticas públicas (*policy*) são resultados da atividade política (*politics*), contendo um aglomerado de decisões e ações pertencentes à imperatividade de valores que cingem os bens públicos.

Portanto, as políticas públicas podem ser consideradas como programas da ação governamental, que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas. Para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, as políticas públicas são metas coletivas conscientes e um problema de direito público, em sentido lato (BUCCI, 2006).

Souza (2006) acredita que não há uma única, ou melhor definição, sobre o que seja política pública, portanto, é oportuno refletir sobre o termo “políticas públicas” como polissêmico. Saraiva (2006) destaca que a política pública é composta de um fluxo de decisões que tem como objetivo, manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios, destinados a modificar uma realidade para melhorá-la.

Em relação a elaboração de políticas públicas Silva e Souza-Lima (2010) destacam que sua formulação carece de planejamento, para que as ações respeitem o desenvolvimento sustentável. Para Teixeira (2002) os elementos do processo de estruturação das políticas públicas são a sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação e qualidade de vida, os quais devem ser apresentados de forma objetiva, na busca por nortear, elaborar e avaliar as políticas propostas.

As políticas públicas de alcance nacional são originadas por governos centrais, as quais, segundo Neves (2012) carecem do engajamento de atores governamentais locais, que busquem adequar os objetivos de política e regulações a especificidades locais, harmonizando prioridades conflitantes e otimizando o uso de recursos públicos, cada vez mais escassos. Villanueva (2000) complementa que a estrutura de relações intergovernamentais é um fator determinante para o desfecho das políticas públicas praticadas na esfera central, sobretudo, na promoção da acomodação mútua e enriquecedora das expectativas nacionais e locais.

As políticas públicas constituem ações, práticas, diretrizes e legislações implementadas pelo Estado para resolver questões da sociedade. Para Heidemann (2009, p.28), “decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o

que se conhece com o nome genérico de políticas públicas”. Adicionalmente, ressalta a importância do envolvimento dos diversos atores que formam o contexto de discussão da política pública, logo, a comunidade política não é apenas o governo e sua estrutura administrativa. Segundo Souza (2006), o desafio é formar coalizões políticas que possibilitem formatar políticas públicas capazes de promover, tanto o desenvolvimento econômico, como a inclusão social de grande parte da população.

Ao destacar a idealização de gestão participativa do Estado, Comparato (2008), denota que as Constituições do Estado Dirigente estabelecem certas finalidades ao corpo político, como um todo independente, se for órgãos estatais ou sociedade civil. Consoante a este entendimento, Caldas e Oliveira Junior (2016) discorrem que as políticas devem surgir da união da sociedade civil organizada, partidos políticos e o governo, sobre a qual planejam os objetivos da nação.

Caldas e Oliveira Junior (2016) enfatizam o elemento da processualização da participação popular, na composição de políticas públicas, ao identificar a colaboração de diversos atores sociais na elaboração dos Planos Plurianuais e demais artigos Legislativos. Efetivamente, a atividade administrativa é fortalecida por intermédio de planos, em conformidade com a realidade, requisito essencial para a alocação ordenada de distintos recursos (CALDAS e OLIVEIRA JUNIOR, 2016).

Carvalho (2015) destaca, em escala mais elevada, a utilização da estratégia do planejamento orçamentário em relação ao planejamento econômico. O autor complementa que o exercício do Plano Plurianual, de forma democrático-participativa estipula políticas públicas, enquanto metas estatais a serem perseguidas pelas pessoas jurídicas de Direito público interno, em um período quadrienal. O PPA é utilizado como um instrumento importante no planejamento estatal e, não meramente governamental, ainda quando julgado integrado à duas outras peças orçamentárias (LDO e LOA), que lhe concedem completude.

3.5 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

Oliveira, Pisa e Augustinho (2016) explicam que o orçamento advém da noção de planejamento (previsão) das ações de orçar, programando as execuções econômico-financeiras e de investimentos num determinado período, na busca de resultados antevistos. Nesse sentido, o orçamento tem sua principal acepção como

mecanismo de gestão aplicado às organizações empresariais, oportunizando a mensuração do retorno esperado pelos proprietários. Na administração pública, o orçamento é peça fundamental de gestão que orienta os feitos dos administradores públicos.

No âmbito público, o orçamento é regulado pelo Direito Público, no campo do Direito Financeiro que segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2016 (BRASIL, 2015), busca disciplinar juridicamente toda a atividade financeira do Estado, abrangendo receitas, despesas e créditos públicos (BRASIL, 2015).

As normas básicas encontradas no MTO-2016, encontram-se positivadas na Constituição Federal de 1988, assim como, as regras infraconstitucionais. Destaca-se ainda, como regramento jurídico para a elaboração e implementação do Orçamento Público, o contido na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que instituiu as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que estabeleceu o Código Tributário Nacional (CTN); Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, disseminada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, o Decreto nº 93.872, de 24 de dezembro de 1986, que, dentre outras providências, dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015).

Tendo a disciplina constitucional e o reforço da regulação infraconstitucional, o orçamento pode ser transposto como instrumento jurídico-legal, influenciado pelo poder político que origina do Legislativo. Este por sua vez, designado como poder responsável por sua aprovação, após subjugação oriunda do Poder Executivo. Conforme entendimento de Bezerra Filho (2012), o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo por um determinado período de tempo, detalhar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins, aplicados pela política econômica ou geral do país. Adicionalmente, Mota (2009, p. 17) descreve que o orçamento público é um documento de previsão legal, que autoriza o recebimento e a aplicação de recursos financeiros.

Para Mota (2009), Meireles (2011) e Bezerra Filho (2012) o orçamento público fundamenta-se como ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Nele são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, tencionando a

execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas. Assim como, as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e demais encargos inerentes às funcionalidades de cada atividade estatal.

Como se constata, o orçamento público não apresenta mudanças significativas de entendimento e de relevância para a gestão financeira ou até econômica dos recursos públicos. Além do senso comum, os autores anteriormente supracitados ratificam esta perspectiva de pensamento.

3.5.1 Tipos de Orçamento Público

No setor público há uma tipificação e caracterização do orçamento, da mesma forma que o verificado na iniciativa privada, em que modificações consideráveis ocorreram ao longo dos tempos. Essas alterações foram motivadas naturalmente, pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, o que gerou novas necessidades à sociedade, que passou a demandar mais recursos (naturais, humanos e financeiros). Assim como, a necessidade de maiores e mais eficientes controles por parte dos gestores (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016).

Giacomoni (2010) destaca que o orçamento público pode ser percebido a partir de duas fases específicas: Orçamento Tradicional e Orçamento Moderno. O Orçamento Tradicional tomou conotação de peça de controle político das finanças públicas, motivado pela evolução do liberalismo econômico contrário ao crescimento das despesas públicas, o que, por óbvio, determinaria o aumento da necessidade arrecadatória do Estado, na forma de impostos. Assim, a necessidade de aperfeiçoar o orçamento para dotá-lo com informações úteis, especialmente de interesse do parlamento, era eminente, uma vez que no Orçamento Tradicional o aspecto econômico tinha posição secundária (GIACOMONI, 2010).

Em meados do século XIX, conivente ao interesse econômico, toma corpo o aspecto jurídico do orçamento, que passa a ser visto não somente como componente de força política, e sim, como ideia inicial de instrumento de gestão, o que exigiu a sua evolução ao longo dos tempos, entrando no estudo do Orçamento Moderno (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016). Nessa visão contemporânea de gestão e resultados, toma força o reconhecimento da importância do gasto público, encaminhando o orçamento público para a sistemática da utilização como instrumento

da política fiscal do governo, visando em sua ação à estabilização ou à ampliação dos níveis da atividade econômica (GIACOMONI, 2010).

O deslocamento do orçamento como instrumento da política fiscal resultou na concepção orçamentária e as funções econômicas do Estado, que segundo Giacomoni (2010) e Bezerra Filho (2012), podem ser interpretadas como as próprias funções do orçamento, amplificando este ao conceito elementar do instrumento de ação estatal na economia. A partir das contribuições de Bezerra Filho (2012) e Giacomoni (2010), tem-se no Quadro 1 as funções do Estado/Orçamento e seus respectivos objetivos.

Quadro 1 - Funções econômicas do Estado

Funções econômicas do Estado/Orçamento	
Funções	Objetivos
Alocativa	a) suprir, enquanto estado, a sociedade de bens e serviços que não são prestados/oferecidos pela iniciativa privada, e se eventualmente o são, isso se dá em condições precárias. Exemplo: serviço de tratamento de água e esgoto; b) incentivar a oferta, por parte da iniciativa privada, de bens e serviços à sociedade. Exemplo: serviço de telefonia a partir da privatização das cias estaduais; c) intervir positivamente de forma regulatória ou com investimentos, visando à redução do risco para o mercado produtivo privado, incentivando-se assim a produção e alocação de bens e serviços. Exemplo: renúncia fiscal.
Distributiva	a) contribuir para o desenvolvimento econômico e social, visando amenizar o abismo existente motivado pela má distribuição de riqueza existente na sociedade. Exemplo: Distribuição da arrecadação do imposto de renda alocando recursos aos setores menos favorecidos.
Estabilizadora	a) manutenção do nível de emprego. Exemplo: incentivo à manutenção/aumento da produção; b) estabilidade do nível de preços. Exemplo: em alguns casos, a manutenção de estoques reguladores; c) equilíbrio do balanço de pagamentos; d) elevar a taxa de crescimento. Exemplo: desoneração da produção e incentivo ao consumo.

Fonte: Oliveira, Pisa e Augustinho (2016).

Na tendência do Orçamento Moderno, contemplativo das funções econômicas do Estado surge o desenvolvimento formal do orçamento, passando a ser efetivamente um instrumento fundamental de gestão/administração que com o tempo, levou o desenvolvimento do Orçamento por Desempenho para o Orçamento Programa (OLIVEIRA, PISA e AUGUSTINHO, 2016).

O Orçamento Programa é entendido por Bezerra Filho (2012), como um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar. Além de estabelecer os objetivos, as

metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos. Para tanto, o Orçamento Tradicional no progresso formativo da sua concepção, possibilita o entendimento de mudança para o Orçamento Programa. Não obstante, o Quadro 2 mostra as diferenças entre os dois modelos.

Quadro 2 - Principais diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento Programa

Orçamento tradicional	Orçamento programa
O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação	O Orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
A alocação de recursos visa à aquisição de meios	A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	Principal critério de classificação: funcional-programático.
Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como os resultados.	Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomoni (2010, p. 170).

Sintetizando a trajetória orçamentária pública de forma cronológica, Oliveira, Pisa e Augustinho (2016) destacam o Orçamento Tradicional com foco nas aquisições; o Orçamento de Desempenho com ênfase no resultado, mas desvinculado do planejamento governamental; e, por último, o Orçamento Programa, centrado no resultado com vínculo diretamente ao planejamento governamental.

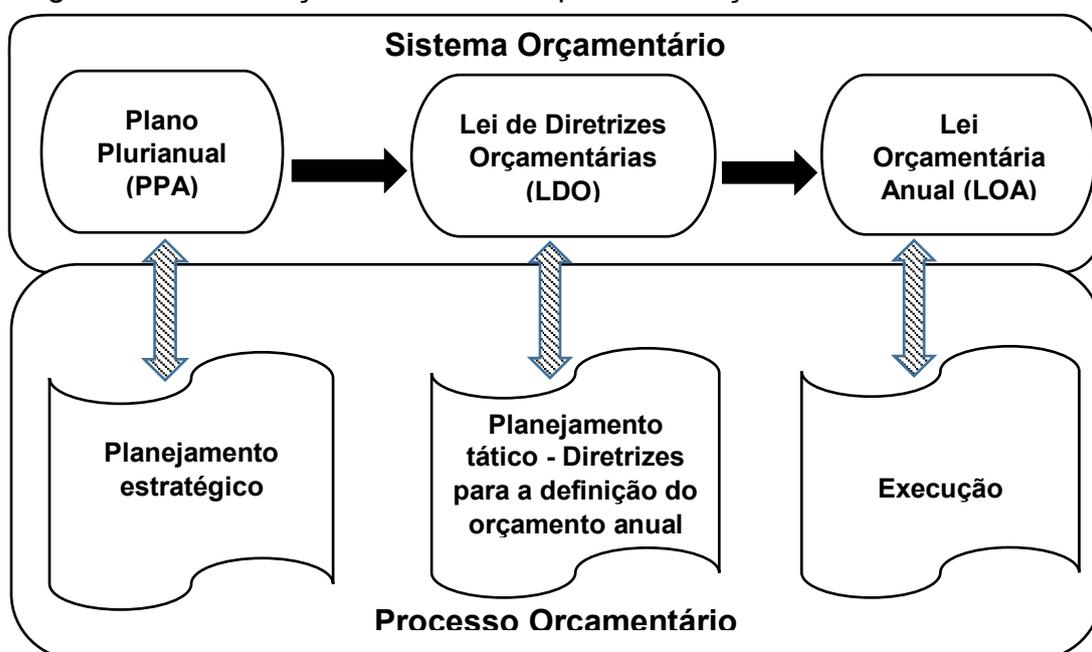
3.5.2 Sistema e Processo Orçamentário

O estudo do Sistema Orçamentário e sua aplicação requer a abordagem dos contornos de como são geradas e transmitidas às informações. A investigação dos sistemas, em destaque o orçamento e o processo orçamentário, são válidos na medida que estes são considerados integrantes de uma prática sistêmica, que norteia as ações governamentais.

Ao aplicar no orçamento a visão sistêmica enquanto processo, Giacomoni (2010) expõe precauções, tendo em vista que o documento orçamentário, construído na formalidade legal, materializa apenas um ápice do processo multifacetado, sinalizado por etapas que precisavam ser realizadas anteriormente e, por outras, que ainda serão executadas.

Giacomoni (2010) posiciona ainda, o orçamento como sentença afirmativa do intitulado sistema orçamentário e que, ao inverso do que ocorria, na atualidade o orçamento perfaz um sistema maior, integrado por planos e programas que retiram conteúdos e elementos os quais, em grande medida, poderão facilitar a elaboração do próprio orçamento. Torna-se pertinente ainda, entender que o orçamento, enquanto sistema, apresenta estrutura e limitações previstas nas leis que o constituem. Dentre elas destacam-se o Planejamento Plurianual como prelúdio do sistema orçamentário, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que pormenoriza as expressões contidas no PPA. A Figura 1 mostra a inter-relação entre sistema e processo orçamentário.

Figura 1 - Inter-relação entre sistema/processo orçamentário



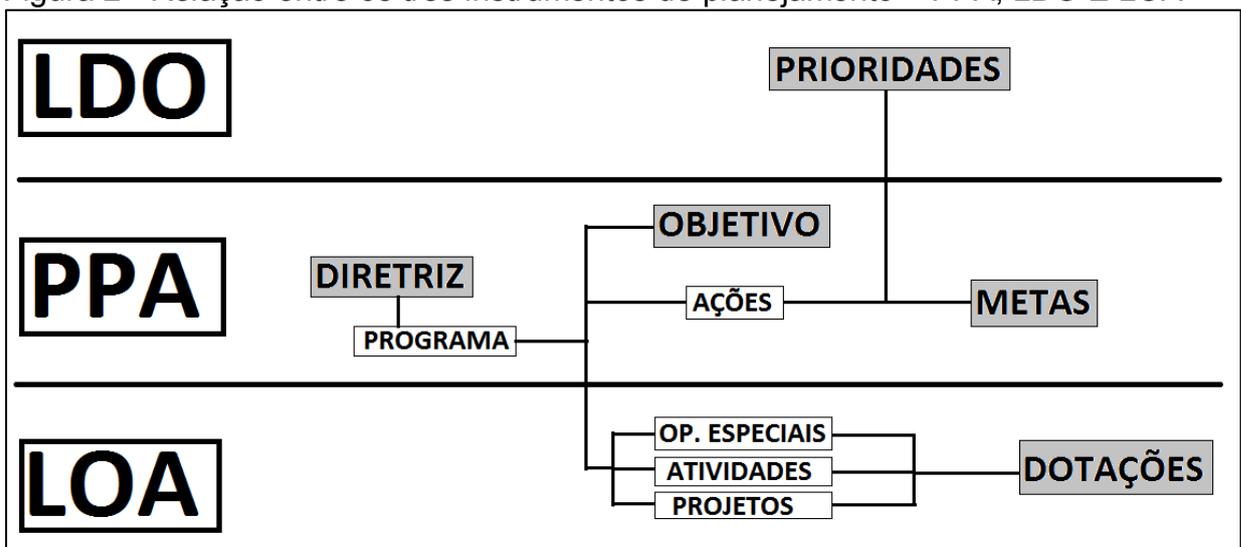
Fonte: Oliveira, Pisa e Augustinho (2016).

Cabe destacar que o orçamento na perspectiva modernista, descrita por Oliveira, Pisa e Augustinho (2016), atua de forma integrada com o planejamento, e

este, por sua vez, entreposto ao sistema orçamentário – PPA/LDO/LOA – representado pelas leis/fases do PPA e LDO, restando interpretar a primeira como Planejamento Estratégico, inerente ao plano de governo legitimado para o poder num determinado período. Destaque-se ainda, que o entendimento do orçamento enquanto sistema, consolida-se com a positivação do art. 165 caput e incisos I a III da Constituição Federal de 1988, que destaca a exigência das três peças integrantes do sistema orçamentário: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual.

No diagrama constituído na Figura 2, é possível verificar a relação aplicada entre as peças orçamentárias e a relação existente entre os instrumentos do planejamento público.

Figura 2 - Relação entre os três instrumentos de planejamento – PPA, LDO E LOA



Fonte: ANDRADE (2012).

A associação entre as três peças orçamentárias, ilustradas na Figura 2, segue da estrutura do Plano Plurianual para a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual, compondo a estrutura do planejamento público.

3.6 PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE

Na Constituição Federal do Brasil de 1988, é possível identificar que o poder soberano no Estado democrático de direito pertence ao povo. A partir dessa premissa, a sociedade invoca o atendimento de suas insuficiências ou de suas propensões econômicas, políticas e sociais, além da inexistência efetividade das políticas públicas. Essas mazelas que atingem a sociedade segundo Faraco, Niwa e Vicentin (2016) obrigaram a administração pública a aperfeiçoar suas normas e leis, objetivando maior controle sobre as instituições e administradores.

O controle, neste contexto, é fundamental quando se analisa a evolução da administração pública, constituída como obrigação constitucional que se apresenta como garantia de mensuração das atividades e da função do Estado. Destaca-se ainda, que a literatura especializada da área habilita entendimentos sobre o controle, visto como resultado de uma evolução histórica do papel da ciência contábil nas organizações, ocorrido simultaneamente com o desenvolvimento econômico e à internacionalização de grandes empresas (FARACO, NIWA e VICENTIN, 2016).

A partir do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõem sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, a administração pública brasileira buscou alinhar o desenvolvimento ao novo cenário econômico que se desenhava no país. Este novo contexto buscou oportunizar uma ascendência na relevância da aplicação do controle como atividade estratégica, denotando como gênese primordial para a administração federal. Após a Reforma Administrativa, autores buscaram apresentar várias práxis e interpretações ao tema controle. Destacam-se dentre estes autores Comparato (2008), Meirelles (2005) e Di Pietro (2013).

Para Comparato (2005) o controle contempla dois aspectos: controle-fiscalização e controle-orientação. O controle-fiscalização indica a função de acompanhar e fiscalizar a conduta de outrem, inspecionando o desempenho dos requisitos substanciais e a realização dos fins pertinentes. O controle-orientação busca oferecer auxílio ao gestor na tomada de decisão, orientando-o sobre as boas práticas e condutas adequadas para cada ato administrativo.

Meirelles (2005) retrata o controle como capacidade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade desempenha sobre a competência

funcional de outro. Di Pietro (2013) reitera que o controle é o poder-dever conferido por lei aos órgãos, precisamente em alegação de seu propósito ser corretivo, o qual não pode ser abdicado nem retardado, incorrendo em conformidade com os atos, responsabilidade pela omissão.

O estudo de Silva e Alfradique (2006) mostra que a participação popular no controle de conduta dos agentes estatais ainda é módica e inapta, mesmo considerando a evolução recente do modelo democrático brasileiro. Subentende-se que as pessoas atribuem o ato de fiscalizar as ações da administração pública àqueles que se opõem ao governo. Outros, ainda, entendem que a função fiscalizadora é atribuída de forma restritiva a parlamentares, Ministério Público, Tribunais de Contas, Associações, Sindicatos e Conselhos de Classe (SILVA e ALFRADIQUE, 2006). Para Faraco, Niwa e Vicentin (2016) quando o controle, sob a perspectiva social, não atinge seus objetivos de fato, os instrumentos jurídico-formais garantem o controle jurídico e imposição de limites à Administração Pública e à esfera política.

No entanto, para Justen Filho (2005, p. 733) “[...] nenhum mecanismo formal pode gerar a democracia ou substituir a participação popular, como instrumento de controle do poder”. Em relação ao conteúdo do ato a ser controlado e a posição do órgão controlador, é possível observar o controle dos atos na administração pública, por meio de suas particularidades e relevância, notadamente o órgão que o exerce e o momento em que se efetua (DI PIETRO, 2013).

Quanto ao órgão que o exerce, o controle pode ser dividido em administrativo, legislativo ou judicial. O Quadro 3 destaca os órgãos e as áreas de controle na esfera pública.

Quadro 3 - Órgãos e área de controle

Órgãos	Áreas de Controle
Administração Pública	Exerce sobre sua própria atividade, observando sua legalidade e mérito.
Poder Legislativo	Exerce em todas as esferas públicas (federal, estadual ou municipal) e conta com o auxílio dos tribunais de contas. É o controle com finalidade de fiscalização.
Poder Judiciário	Exercido como protetor da legalidade e moralidade da atividade e dos atos da Administração Pública, respeitado o mérito do poder discricionário de que goza o administrador público.

Fonte: Construído a partir de Faraco, Niwa e Vicentin (2016)

A subdivisão do controle, sobre o horizonte dos órgãos e a execução conforme as áreas de abrangência, evidencia claramente a diferenciação dos poderes, denotando à sua representação instituída na Constituição Federal de 1988, mediante as competências e finalidades atribuídas.

Quanto ao momento em que se efetua, o controle pode ser: Prévio ou Preventivo, quando exercido, visa impedir ou retardar ato contrário ao interesse coletivo. A análise ou apreciação pelo Congresso Nacional sobre determinada matéria, visando comprovação de legalidade ou interesse público, é uma forma de prévia e preventivamente controlar atos de agente ou órgão do Poder Executivo; Concomitante, quando há um acompanhamento simultâneo à atuação administrativa, como se verifica no controle dos atos previstos, por exemplo, em uma licitação pública; e, Posterior, quando o controle é realizado após um ato ou atividade, visando à adequação ao interesse público. Dele pode resultar anulação, aprovação, revogação, homologação, ou convalidação de ato administrativo. (FARACO, NIWA e VICENTIN, 2016).

Além dos controles previamente citados, pode-se mencionar ainda, o controle praticado pela própria sociedade, entendido como controle social. Para Siraque (2009) o controle social é exercido por particular, pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas.

O controle social de acordo com Matias-Pereira (2010) está intimamente relacionado ao conceito de transparência, uma vez que, sem esta, as entidades e seus atos e fatos administrativos não podem ser avaliados e fiscalizados. Portanto, a transparência atua como um dos pilares para alcançar a boa governança pública, orientada concomitantemente por programas e ações governamentais, exteriorizadas nas políticas públicas que visam o desenvolvimento.

3.7 DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento, entendido como mobilizador de desejos de mudança e de transformação das sociedades e dos indivíduos, é descrito por Amaro (2003) como um dos mais valorosos e polêmicos temas nos diálogos interdisciplinares, estabelecendo pontes e rupturas entre a teoria e a prática. Sua terminologia é

igualmente aplicada para avaliar e classificar o nível de progresso voltado ao bem-estar social.

Furtado (1968) refere-se ao desenvolvimento como transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função dos objetivos que se propõe a alcançar. O desenvolvimento não pode ser confundido com o crescimento econômico primário, embora este seja um dos seus requisitos, realizado em bases promotoras de equilíbrio social e de sustentabilidade ambiental. A tratativa inicial do desenvolvimento deve estar relacionada à amplitude de aspirações da coletividade, visando desviar-se de entendimentos especulativos para a união de grupos ou estratos com perfil semelhantes, contemplando sistemas de decisões latentes e condicionantes que devem escapar do poder interno de decisão (FURTADO, 1968).

A relação associada que uniu o conceito de desenvolvimento aos de crescimento econômico e modernização, resultou um caráter excessivamente economicista, com repercussões até à contemporaneidade (AMARO, 2003). Neste entendimento, o significado de desenvolvimento manteve-se vinculado de forma perene ao crescimento econômico, representado pelo processo de industrialização, fase imperativa dos países que buscavam desenvolver-se por intermédio da modernização e conscientização dos indivíduos (GODINHO, 2012).

Na atualidade, com elevada abrangência, o termo desenvolvimento é aplicado a várias e diferentes interpretações (CONTERATO e FILLIPI, 2009), sua compreensão deve estar associada a inúmeras dimensões, envolvendo aspectos econômicos, social, político, ambiental e cultural (FRANÇA, VAZ e SILVA 2002; TENÓRIO, 2004). Garcia (2009) amplia este entendimento, destacando que o desenvolvimento não comporta somente qualificativos, como o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social, o desenvolvimento político-cultural, etc., abrange o crescimento causador de equidade social e de sustentabilidade ambiental.

Para Gonzaga e Tchmolo (2015), o desenvolvimento sustentável encontra nas práticas interdisciplinares um espaço para repensar suas teorias, conhecimentos e reflexões sobre o desenvolvimento comunitário e a sustentabilidade. Neste cenário, torna-se necessário a troca entre os diversos setores da sociedade, além da aplicação de diferentes abordagens e múltiplas teorias, especialmente pela diversidade de questões a serem elucidadas e, possíveis soluções a serem construídas para o desenvolvimento comunitário sustentável.

Assim, os aspectos estruturais, como os de natureza social, política, ambiental e cultural, elevam determinado território à categoria de sujeito ativo do desenvolvimento. Nesta amplitude, a dimensão política se mostra eminente, ao subsidiar as escolhas que irão moldar um novo país e os acordos sociais que surgirão e darão o suporte necessário para executar as escolhas realizadas (AMARO, 2003). Assim, a política com representação democrática constrói viabilidades e agrega condições para a realização do necessário, além de ampliar os espaços de possibilidades. Por intermédio de um diálogo social transparente é possível construir e dirimir interesses contraditórios, na busca de acordos para que o desenvolvimento desejado seja alcançado (GARCIA, 2009).

Para Conterato e Fillipi (2009), o desenvolvimento só existe na medida em que passa a ser percebido como uma situação que promove mudanças em determinada sociedade, fruto de ações individuais e coletivas, que podem produzir impactos positivos em seus meios de vida. Para tanto, exige diversos e variados recursos, ao demandar profusa coesão social e liderança política, devendo surgir em todas as dimensões latentes de uma nação, espalhando-se por seu território, por intermédio do envolvimento integrado e direcionado de todos os poderes públicos e instâncias federativas (GARCIA, 2009).

A partir dessas concepções, pode-se considerar o desenvolvimento como um processo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social, de forma sustentável. Oliveira (2002) entende que o desenvolvimento desejável enseja que a população possua nível de qualidade de vida aceitável, respeitando ainda, os direitos humanos. Assim, os pressupostos do desenvolvimento contemplam a satisfação das diversas necessidades humanas (saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, entre outras), igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, sem discriminação de qualquer uma das suas formas.

Gonzaga, Gadomski e Doliveira (2015) concluem que o desenvolvimento é um termo amplo e complexo, que tem relação consolidada com diferentes áreas do conhecimento. A compreensão da complexidade de tal conceito demanda uma abordagem interdisciplinar, que considere diferentes concepções e dimensões, tais como econômico, social, ambiental, ecológico, espacial e cultural, entre outros. Além

disso, pode ser abordado em diversos níveis de abrangência, tais como global, nacional, regional, local, comunitário etc.

3.7.1 Desenvolvimento Nacional

Apesar de as conjecturas sobre o desenvolvimento encontrarem-se no horizonte das ansiedades dos indivíduos, comunidades, regiões e países, sua presença é relativamente recente na cultura ocidental. Entre os norte-americanos e europeus, o entendimento sobre o desenvolvimento remete ao final da segunda-guerra mundial. No Brasil, a compreensão do termo é, sobretudo, fundamentada nos primórdios dos anos 70 (BAZZANELLA, 2015).

Garcia (2009), no entanto, destaca que na sociedade brasileira o desenvolvimento carece de aplicações em todas as dimensões relevantes da vida nacional, como: social, cultural, política, institucional, econômica, financeira, científico-tecnológica; regional: comunitária, ambiental, administrativa, etc. Neste contexto, torna-se necessário difundir a sua manifestação por todo o território, rural, urbano, metropolitano, de forma articulada e direcionada para todos os poderes da República: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário; envolvendo de maneira virtuosa e integrada, todas as instâncias federativas: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Heidemann (2009), em termos político-administrativos, corrobora com as ideias de Garcia (2009), ao ressaltar que o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos estados nacionais, subnacionais e supranacionais, em conjunto com as demais formações vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato.

Melo (2010) apresenta aspectos que abrangem o desenvolvimento nacional como: igualdade de oportunidades; inclusão social; distribuição de renda; equilíbrios regionais; sustentabilidade ambiental; e, construção e manutenção de uma infraestrutura tecnologicamente avançada e espacialmente integrada, capaz de potencializar e sustentar às necessidades do país, no que se refere às suas adversidades históricas. Ademais, o desenvolvimento apresenta-se como um fenômeno multifacetado ou multidimensional que se inter-relacionam, como pode ser observado no Quadro 4, apresentando algumas facetas do desenvolvimento, assim como, suas atribuições e aplicações em uma nação.

Quadro 4 - Facetas e Atribuições do Desenvolvimento de uma Nação

FACETAS	ATRIBUIÇÕES
Física	Ocupação e uso do espaço, isto é, da terra, do ar, de rios e de lagos, inclusive de seus componentes como a flora, a fauna e os minerais. Usualmente requer a adoção de novas e melhores formas de utilização dos recursos naturais.
Vital	Envolve boa nutrição, saúde pública, conforto e qualidade de vida nos tipos de vestimenta, habitações, higiene e proteção a vida. Requer costumes, instituições e programas especialmente voltados para a infância e velhice.
Cultural	Convivência em atividades coletivas. Em uma sociedade desenvolvida, os cidadãos protegem os bens coletivos, públicos e a natureza, além da individualidade e normas gerais de convivência.
Econômica	Crescimento industrial e modernização da agricultura e pecuária. Aplicação de técnicas modernas de cultivo, insumos industriais, máquinas e equipamentos. A sociedade se urbaniza e o setor de serviços estende-se a uma variedade de atividades, surgem ramos que envolvem trabalho de alta qualificação técnica e nível educacional.
Ambiental	Envolve a necessidade social de abastecimento de água potável e toda a infraestrutura, além de canalização dos dejetos e coleta do lixo, limpeza e despoluição dos lagos e rios, arborização nas cidades. Preocupação com fenômenos de abrangência continental ou mundial, ameaça à sobrevivência de espécies e à biodiversidade, e as mudanças climáticas.
Social	Cumprimento das leis que estabelecem direitos iguais a membros de todas as classes sociais; combate aos diversos tipos de preconceitos. Busca ampliar as oportunidades de emprego das camadas mais pobres, proporcionando-lhes acesso a qualificação profissional e aumento de renda real.
Institucional	Requer a instalação e o fortalecimento de diversas instituições; por exemplo, academias e institutos de nível superior, de ciências, de pesquisas.
Política	Canalização de acesso ao poder político e rotatividade de poderes entre as correntes organizadas, por adesão a diferentes filosofias sócio-políticas, interesses regionais, ocupacionais ou de camadas sociais. Regime político baseado em constituição, escolha de governantes e de legisladores por meio de eleições livres e abertas, liberdade de manifestação do pensamento.

Fonte: Construído a partir de Melo (2010).

Dentre as diversas facetas do desenvolvimento de uma nação, destaca-se a Política, que atua como intermediadora e decisiva para as demais, bem como, promotora do processo de desenvolvimento. Portanto, o desenvolvimento nacional requer um Estado capaz de conduzir complexos processos de transformação socioeconômica, político-cultural, instituído para governar com habilidade e atendimento das exigências de uma sociedade (GARCIA, 2009). Para tanto, torna-se necessário analisar os problemas em sua complexidade, além de reconhecer as potencialidades, para intervir de forma dinâmica, dentro de seu espaço de atuação.

Longhi (2012) destaca que o desenvolvimento se estende para os termos: processo, estado intangível, subjetividade e intersubjetividade. Assim, além do acesso a serviços de saúde, educação e lazer, o desenvolvimento de uma nação carece de combinação ao acesso dos bens produzidos pela sociedade.

Ao abordar a necessidade de a sociedade brasileira e as suas principais lideranças elevarem as suas ambições, Longhi (2012) afirma que não basta ver o Produto Interno Bruto (PIB) crescer quatro ou cinco por cento durante alguns anos, sem observar se esse crescimento contribuiu para erradicar a miséria, a pobreza, o desemprego, a informalidade, a exploração da força de trabalho, a insegurança pública, a violência, as desigualdades sociais extremas. Sob este aspecto, Garcia (2009) enfatiza que crescer exige eliminar iniquidades, distribuir riqueza e renda, considerar todos os cidadãos de uma sociedade democrática, respeitadora dos direitos humanos, das diferenças étnicas, etárias, de gênero, de capacidades, esses atributos justificam um fidedigno desenvolvimento. Desenvolver é constituir uma sociedade coesa, que partilha dos mesmos interesses, opiniões e sentimentos, que tem obrigações pelos outros, que é recíproco, que é interdependente, enfim, solidária (GARCIA, 2009).

Melo (2010) destaca que pensar o desenvolvimento no Brasil, em larga perspectiva, implica em superar as visões compartimentadas, disciplinares e ultraespecializadas, que predominam na atualidade. Exige remontar fatos passados acompanhando os movimentos do presente com acuidade e globalidade, para vislumbrar futuros alternativos possíveis de identificar os que mais se aproximam da situação pretendida para que se possa, então, ter indicações orientadas sobre como agir no presente, para construir o que se deseja. Para Melo (2010), a retomada de aspirações históricas, possibilitam soluções criativas que transpiram valores culturais básicos da nacionalidade, que permeiam uma visão transformadora da realidade e do espaço.

3.7.2 Desenvolvimento Local e Comunitário

Os fundamentos que subsidiam o desenvolvimento local são oriundos das reflexões desencadeadas ao longo dos anos 90, estimuladas pelo processo de globalização econômica e fortalecimento de políticas de descentralização (FRANÇA, VAZ e SILVA, 2002). Para entendimento do desenvolvimento local deve-se considerar os diferentes padrões de inter-relacionamento, existentes entre os diversos indivíduos que formam uma sociedade. Torna-se fundamental a transformação das relações sociais, em seus processos de produção e de preservação ambiental, alicerçados em

estratégias, programas e projetos de desenvolvimento que objetivam garantir melhores condições materiais e a sustentabilidade (TENÓRIO, 2004).

O desenvolvimento local tornou-se objeto de inúmeras discussões e impulsionador de iniciativas em diversas localidades. Suas análises convergem para o entendimento local, como espaço de efetiva atuação de diferentes atores e segmentos da sociedade, que buscam o desenvolvimento (FRANÇA, VAZ e SILVA, 2002). Para Buarque (1999) o desenvolvimento local é um processo endógeno, que ocorre em reduzidas unidades de território e grupamento humano, que pode propiciar aumentos na condição de vida e na potencialidade econômica da população. Para ser considerado um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento local requer o aumento das oportunidades sociais, ao mesmo tempo, que torna viável e competitiva a economia local, além de viabilizar o incremento da renda e riqueza, garantindo ainda, a conservação dos recursos naturais.

Para França, Vaz e Silva (2002), o local emerge da atuação dos atores, ao construírem articulações que facilitam a concretização de suas ações que constituem etapa fundamental na promoção do desenvolvimento. Para Arocena (1997) são considerados atores locais todos os agentes que no campo político, econômico, social e cultural são portadores e fomentadores das potencialidades locais. Neste caso, o ator deve estar incluído na sociedade, reconhecer-se em sua história e em seu sistema de normas.

Dowbor (1996) salienta que o poder público é um dos atores, que dentro de sua competência, deve operar como um articulador e facilitador de ações desenvolvimento locais, as quais somente serão exitosas na medida em que forem representativas de um projeto adequado à sociedade. Apesar de as articulações e ações providas pelo poder público serem percebidas em diversas áreas como: saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, lazer, transporte, segurança e outros, estas se mostram ainda insuficientes para promover o desenvolvimento em sua completude (JACOBI e BESEN, 2011; SURIANO e RESCHILIAN, 2012; BATTIBUGLI, 2013; KAMIKAWA e DA MOTTA, 2014; CARVALHO, 2015; REZENDE, 2016; MENDES e DA SILVA, 2017). Neste prisma, torna-se recomendável que a formulação das políticas que promovam o desenvolvimento, pondere as diversas iniciativas em curso, além de fortalecer e articular experiências semelhantes, buscando a construção de uma política nacional de desenvolvimento local (FRANÇA, VAZ e SILVA, 2002).

Para Schommer (2013) o papel do poder público vai além da definição de regras, controle de sua aplicação, ou prestar serviços públicos. Deve buscar o favorecimento das múltiplas interações existentes entre pessoas, organizações, recursos, instrumentos e conhecimentos, em torno de interesses comuns, propiciando a coprodução do bem público, enquanto conjunto de valores democraticamente definidos, ajudando os cidadãos a expressarem suas visões de mundo e, juntos, identificarem o que constitui o interesse público e construí-lo.

Para materializar os contentamentos da sociedade é necessário observar as singularidades dos grupos que a constituem em nível local, comunitário ou integrado. Santos (2002) exterioriza que o desenvolvimento comunitário, por sua vez, é o esforço para melhorar as condições de vida daqueles que habitam um local (a comunidade e o seu espaço geográfico e cultural), respaldado nas especificidades desse local. Distingue-se do desenvolvimento de uma população em geral ao procurar o desenvolvimento equilibrado e integrado de uma comunidade, com o máximo respeito pelos seus valores próprios e procurando tirar partido da sua riqueza histórica.

Godinho (2012) destaca o entendimento do desenvolvimento comunitário para as Nações Unidas, percebido como uma técnica pela qual os habitantes de um país ou região unem os seus esforços aos dos poderes públicos, com o fim de melhorarem a situação econômica, social e cultural das suas coletividades. Associa-se a essas coletividades a vida da nação, permitindo que contribuam sem reserva para os progressos do país.

Embora complementares, o entendimento de desenvolvimento local, apresentado por Buarque (1999), França, Vaz e Silva (2002) e desenvolvimento comunitário, destacados por Santos (2002) e Godinho (2012) mostram nítidas confluências. Fragoso (2005) busca clarificar este entendimento, enfatizando que o desenvolvimento comunitário e/ou local, possuem características semelhantes. Ambos partem de problemas ou necessidades comunitárias, constituindo coletivamente processos de mudança, essencialmente educativos. Possuem natureza endógena e integrada, com objetivos centrais visando à melhoria da qualidade de vida das pessoas e valorizando a formação de recursos locais. Buscam o fortalecimento da capacidade organizacional e o entrelaçamento das pessoas, por meio da confiança instigada na participação dos interessados, implicando na redistribuição de poder ou *empowerment*, bem como, o controle do processo pelos participantes. Finalmente,

procuram articular-se com processos externos (FRAGOSO, 2005), como por exemplo, a globalização e suas implicações econômicas, culturais, políticas e sociais.

A partir da análise das conceituações propostas por Buarque (1999), França, Vaz e Silva (2002), Santos (2002), Godinho (2012) e Fragoso (2005) é possível estabelecer que o desenvolvimento comunitário e/ou local é pautado na ótica da formação de um espaço de desenvolvimento vinculado a fatores internos (potencialidades) e externos (oportunidades). Ele possibilita a formação de um espaço estrutural e também discussões comunitárias, que apreciam reforços para o crescimento e desenvolvimento de todos. Tanto o desenvolvimento comunitário como o desenvolvimento local, referem-se à unidade territorial, a comunidade e o local, preocupando-se com as delimitações geográficas ou sócios espaciais, que proporcionam alguns problemas ao campo de conhecimento. Fragoso (2005) acredita que a adoção do desenvolvimento participativo resolve esta questão.

3.7.3 Desenvolvimento Participativo

O desenvolvimento participativo, como suposto interlocutor das afinidades existentes entre o desenvolvimento comunitário e desenvolvimento local, sugere que a comunidade se envolva e interaja na resolução de uma necessidade ampla, provocando a participação de todos, principalmente do poder público. Para Stringer (2006), o desencadeamento do processo participativo que envolve aprendizagem social e troca de informações entre as partes interessadas, relacionadas às decisões de gestão, possibilita alcançar melhorias para todos, promovendo o sentimento de bem-estar social.

O conceito de desenvolvimento participativo segundo Amaro (2003) é espelhado na aplicação de uma metodologia participativa, com procedimentos de transformação e de aumento na qualidade de vida das populações. Seu entendimento no Brasil remonta a passagem democrática do país, iniciada nos movimentos populares da década de 70 e consolidada com a Constituição Federal de 1988 ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), instituindo, no âmbito das políticas públicas, a

participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo.

Este novo formato institucional, legitimado pela CF, integrante do processo de implementação da gestão descentralizada e participativa nas esferas municipais, estaduais e federal, segundo Almeida (2014) modificou consideravelmente a dinâmica das relações entre o Estado e a sociedade. Para Cunha (2013) a recente democracia brasileira apresenta inovações institucionais, que propulsionam a participação da sociedade nas decisões acerca de políticas públicas.

Com a redemocratização brasileira, tem-se o aumento do número de comunidades com administrações, em que o diferencial está no chamamento à participação efetiva da população, por meio de suas representações associativas, integrando comitês, conselhos e outras instâncias deliberativas (ALMEIDA, 2014). Assim, os membros da sociedade local, por serem o alvo da gestão pública e os beneficiários em potencial, ao participarem ativamente do processo administrativo do planejamento à sua execução, com a alocação responsável dos recursos orçamentários, certamente estarão dando um passo seguro na construção da cidadania (TENÓRIO, 2004).

Neste cenário, destaca-se a atuação dos conselhos de diversas áreas, como a saúde e meio ambiente. Além disso, discretamente percebe-se a participação popular nas conferências de políticas públicas, as quais gradativamente vem despertando o interesse dos estudiosos da área. Para Machado (2003) estes fundamentos estão relacionados aos princípios da democracia participativa, na qual os interesses da sociedade podem ser defendidos por intermédio de representantes diretos, em instâncias públicas com poder de decisão.

Entre os principais benefícios provenientes dos processos participativos, Almeida (2014) destaca o acesso da sociedade civil nas escolhas de prioridades para a aplicação de recursos públicos, além de interagir de forma mais efetiva no controle e fiscalização, ao atuarem de forma integrada com o Estado.

3.7.4 Desenvolvimento e Planejamento Governamental

O desenvolvimento, compreendido como processo de transformações e mudanças, inclui qualificativos de ordem econômica, social, político e humano de

forma sustentável, os quais devem estar presentes nos crivos teóricos e políticos pertinentes à temática. Dentre eles, destaca-se ainda o fator democrático, que no Brasil é alicerçado com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988. Nela ocorreu a conquista e a constitucionalização de direitos sociais como a caracterização da incipiente democracia nacional, ofertando conteúdo amplo ao alcance do desenvolvimento brasileiro (CARDOSO JR. *et. al.*, 2009).

A dimensão social da democracia, que inclui igualdade social e acesso aos serviços de saúde, educação, habitação, emprego, salários justos, dentre outras, apresenta-se indefinidos ao cenário público do Brasil na contemporaneidade. Evidências apontam que o país não é mais considerado subdesenvolvido, mas apenas, socialmente desigual e injusto. As riquezas materiais existentes apontam potencialidades de fluxo de produção, que poderiam contribuir para a redução das discrepâncias e das iniquidades sociais encontradas (GARCIA, 2015). Neste processo o Estado deve atuar com papel de centralidade, visando o desenvolvimento da Nação.

O desenvolvimento requer interpretação e aplicação de todas as suas facetas (física, vital, cultural, econômica, ambiental, social, institucional e política), o que demanda a participação e envolvimento de todos os setores da sociedade, incluindo os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. No entanto, o Estado brasileiro é o ator estratégico principal e exerce função institucional indelegável. Para tanto, o planejamento e a gestão pública são as instâncias lógicas de mediação, entre o Governo e o desenvolvimento dos demais entes públicos (CARDOSO JR. 2011).

O planejamento público atua com faculdade de inverter preferências, restringindo desigualdades e domínios absolutos. O planejamento governamental dos diversos entes públicos é um dos principais atores do desenvolvimento, que segundo Dowbor (1996) dentro de suas competências, deve funcionar como articuladores e facilitadores no delineamento de ações que busquem atender as mazelas sociais.

A atividade de planejamento governamental não deve ser desempenhada de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado sem considerar os diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. O planejamento, no sentido forte do termo, diz respeito ao processo de mediação entre o conhecimento e a ação (CARDOSO JR. *et al.*, 2009)

Se os apontamentos sobre os atributos do planejamento governamental, atualmente fazem sentido, é essencial redefinir os termos pelos quais deve ser compreendido o conceito de planejamento governamental na atualidade. Reflexões são propostas nessa conjuntura. Brinkerhoff (1999) aborda que a operacionalização da governança democrática combina a ação interorganizacional, reconhecida como um componente integral da implementação de várias políticas, com um conjunto amplo de relações. Essas relações podem ser estabelecidas entre empresas privadas, organizações não governamentais, associações comunitárias etc. Assim, a realidade administrativa não pode considerar os atores envolvidos numa política pública, de forma individual ou sequencialmente, mas como um aglomerado conectado e interdependente, governando assim, por meio de redes.

Devido à interação entre os inúmeros mecanismos causais do desenvolvimento, o Estado deve atuar sobre todos. Este envolvimento requer distribuir funções e organizar ações entre o setor privado, setor público e associações ou organizações sem finalidades lucrativas (MELO, 2010). Neste embate, surge o binômio planejamento–engajamento, que provoca iniciativa ou atividade de planejamento governamental o múltiplo comprometimento dos atores diretamente envolvidos com a ação, como políticos, especialistas, integrantes da burocracia estatal, ou beneficiários da ação a ser realizada (GARCIA, 2015).

A proposição que se apresenta, cogita um modelo de gestão pública alicerçado em processo democrático, compartilhado na medida em que a população, conscientizada de seu papel político-participativo, contribui em todos os níveis decisórios. Esta participação deve ocorrer desde o planejamento até a execução, sendo solidários e empenhados na realização das qualidades do desenvolvimento, que ganha contornos e garantias para a execução das ações propostas na área social com equidade. Para Milani (2008), a participação é reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem-terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular.

Doble e King (2011) destacam que as parcerias entre agentes sociais e organizações governamentais, quando conduzidas sem coação, contribuem para elaboração do planejamento governamental, implementando os projetos, programas e políticas públicas que visam um exequível desenvolvimento. Para tal, segundo Milani (2008) os governos locais podem desempenhar a função nodal no processo de

articulação das redes de política pública, desde que, tenham os recursos orçamentários e os meios políticos e institucionais necessários.

3.8 PLANO PLURIANUAL – PPA

O Brasil, em termos de planejamento público pode ser considerado arrojado, com diversas evoluções e ganhos na metodologia de produção orçamentária, desde a publicação da Lei Federal nº 4320/1964 até a Constituição Federal de 1988 (GIACOMONI, 2004; ARANTES PAULO, 2010; AZEVEDO e AQUINO, 2016). Mas apesar deste cenário, o Plano Plurianual ainda padece de uma crise de identidade, ao não ser reconhecido, ainda, como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica (ARANTES PAULO, 2010). Não obstante, o Plano Plurianual, com ciclo de múltiplos anos, exige o desenvolvimento de consistente e disciplinado processo, que assegure a interligação com todos os orçamentos que serão construídos, no período de sua vigência (PROCOPIUCK et al., 2007).

O PPA é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Decreto 2.829 de 29 de outubro de 1988. É considerado uma das principais peças orçamentárias relacionadas ao desenvolvimento do país, por meio de diretrizes, objetivos e metas estabelecidas para a Administração Pública para um período de 4 anos, nos quais são organizadas as ações do governo em programas, que têm como objetivos proporcionar bens e serviços à população. A aprovação do PPA é estabelecida por lei quadrienal, com vigência a partir do segundo ano de um mandato eletivo, até o final do primeiro ano do mandato seguinte (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/88).

Os atributos das políticas públicas a serem executadas (metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.), são detalhadas no PPA. A lei que o instituir, segundo o que dispõe o artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, terá a funcionalidade de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal de forma regionalizada, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e respectivamente, para os programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Melo, Costa Filho e Jesus (2013) referem que de forma geral, o PPA abrange inúmeras ações realizadas pela gestão pública em relação ao planejamento. Neste âmbito, destaca-se: (i) a aplicação dos recursos públicos para a redução das desigualdades entre as regiões; (ii) a captação e o gasto público no alcance dos objetivos estabelecidos; (iii) a discriminação dos resultados almejados com a execução de tais ações governamentais; (iv) a quantificação das metas que podem ser físicas ou financeiras; as diversas despesas utilizadas com o propósito de formar e buscar um bem de capital; (v) o planejamento para execução de obras, a compra de instalações, equipamentos e material permanente; (vi) além de outras questões delas decorrentes, como os dispêndios originários a partir das despesas de capital, despesas de manutenção e despesas vinculadas a programas com duração superior a um exercício financeiro.

Para maximizar o gerenciamento dos recursos públicos, o Projeto de Lei Complementar nº 229 de 2016, denominado Lei de Qualidade Fiscal, impõem que os entes federativos devem atender padrão mínimo de elementos necessários à construção do PPA (PEREIRA, BEZERRA FILHO e TAVARES, 2017). No Quadro 5 são destacados os instrumentos necessários à composição do PPA.

Quadro 5 - Instrumentos do Plano Plurianual

Plano Plurianual	
Instrumentos	Descrição
Diretrizes do Governo	Responsáveis pelo rumo do planejamento, além de constituírem os resultados principais, no longo prazo, a serem alcançados;
Programas	Instrumento de organização da atuação governamental, além de atuarem como elo de integração do PPA e o Orçamento;
Objetivos	Detalhamento ou a decomposição dos programas, que deverão ser atendidos de forma a concretizar as diretrizes;
Ações	Iniciativas necessárias para cumprir os objetivos dos programas;
Metas	Mensuração das ações de governo para definir quantitativamente e qualitativamente o que se propõe a ser atendido.

Fonte: Construído a partir de Andrade (2012).

Conforme descrito no Quadro 5, o Plano Plurianual possui cinco instrumentos responsáveis por sua formação e execução: diretrizes de governo, programas, objetivos, ações e metas. Se o Plano Plurianual tem a responsabilidade de ordenar as funções de governo durante quatro anos, existem outras peças do planejamento público, de menor prazo, que irão coordenar o processo orçamentário para cada ano, sendo elas: a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual

(QUINTANA et. al., 2011). Assim, a LDO e a LOA são subordinadas e devem ser harmônicas ao PPA. Ademais, a LOA também se subordina à LDO e ambas possuem o prazo de vigência de um ano (MENDES, 2009).

3.8.1 Estrutura do PPA

A atribuição do Plano (denominação dada ao PPA), além de declarar as escolhas do governo e da sociedade deve adicionalmente indicar os meios para a implementação das políticas públicas. Bem como, orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG), 2015).

No Quadro 6, são descritas as dimensões nas quais PPA se estrutura.

Quadro 6 - Dimensões do Plano Plurianual

Dimensões	Descrição
Estratégica	Precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos. É composta por uma Visão de Futuro, Eixos e Diretrizes Estratégicas
Tática	Define caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais para os próximos quatro anos. Está expressa nos Programas Temáticos e nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Aborda as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade.
Operacional	Relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada no Orçamento.

Fonte: Construído a partir de MPOG (2015).

Os eixos e as diretrizes que compõem a Dimensão Estratégica são elementos centrais para a elaboração do PPA, principalmente no que tange o PPA 2016–2019, por estarem diretamente relacionados ao modelo de desenvolvimento inclusivo em curso no Brasil, marcado pela perspectiva do crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (MP), 2015).

Apesar de o PPA dispor de bases para a sua elaboração, diversas variações são encontradas na ordenação e na sua estrutura interna. Essas variações acontecem em virtude da ausência de regulamentação definida. Entretanto, os programas, elemento básico do PPA, são considerados como pontos pacíficos no plano. Assim,

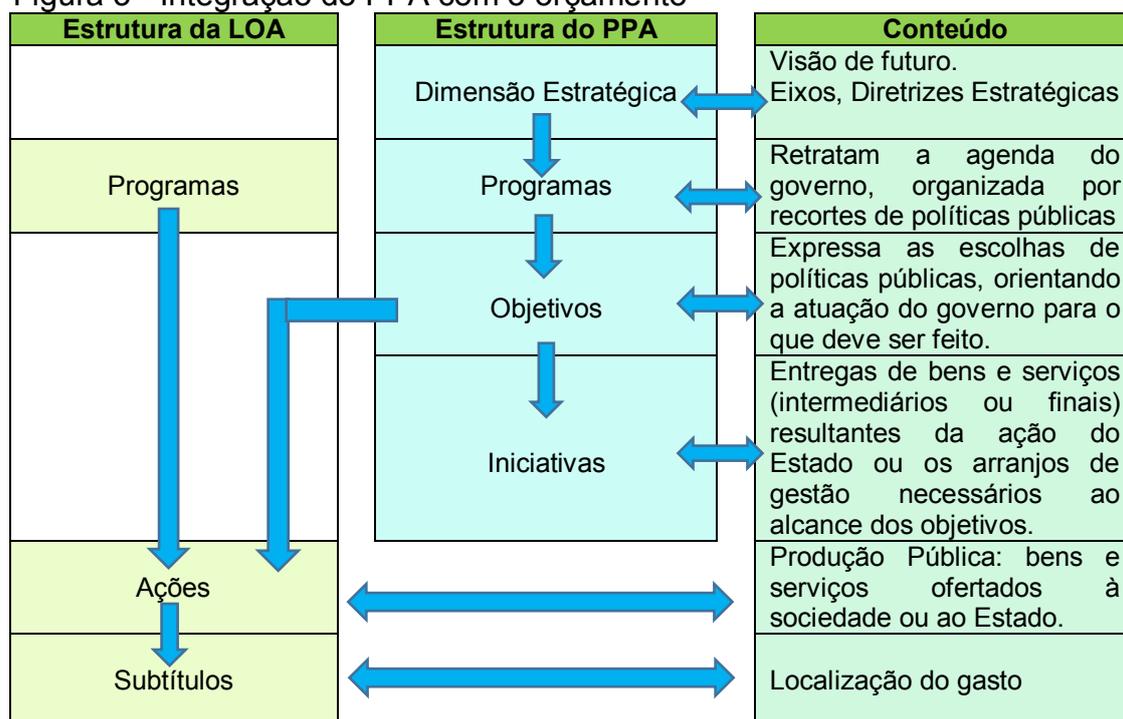
os objetivos, metas, valores devem, necessariamente, ser apresentados por programa (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA (ITV), 2015).

Os programas são caracterizados de acordo com o Ministério do Planejamento, como o retrato da agenda do governo, organizadas por recortes selecionados de Políticas Públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do PPA, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática (MPOG, 2015).

O agrupamento e a organização por alguma lógica dos programas se faz necessário para demonstrar a coerência e a interligação entre eles. Ainda, o agrupamento pode ser realizado por Unidade Orçamentária, por Rede de Desenvolvimento, por Dimensão ou Objetivo Estratégico definido no Planejamento Estratégico de Longo Prazo (PELP), ou outra forma, que seja coerente com sistematização do planejamento governamental, do ente em questão. A organização por Rede de Desenvolvimento ou por correlação com a estratégia de longo prazo, mostra-se adequada. Essa argumentação é pertinente, pois os programas dificilmente são executados unicamente por um órgão governamental. A intersetorialidade existe e deve ser fomentada e explorada para melhores resultados na ação do governo (ITV, 2015).

Para a elaboração do PPA recomenda-se o desdobramento dos programas em ações, que podem ser projetos estratégicos (aqueles que contribuem diretamente para a estratégia), atividades de apoio (atividades meio, necessárias à execução dos projetos e processos) ou processos típicos de governo (referentes à prestação continuada de serviços públicos). Esses desdobramentos permitem ao leitor a fácil identificação da correlação entre o PPA e a LOA, conferindo nível mais elevado de transparência ao planejamento. Ademais, a inserção das ações (que na LOA são as “ações orçamentárias”) no PPA obriga a um processo minucioso de planejamento, tornando-o mais robusto (ITV, 2015). Insta frisar, que o governo federal opta por não detalhar o PPA até o nível de ação, adotando o procedimento descrito na Figura 3.

Figura 3 - Integração do PPA com o orçamento



Fonte: Manual Técnico de Orçamento (ITV, 2015)

O agrupamento dos programas pode evidenciar tanto a estratégia de longo prazo do governo (agrupamento por Objetivos Estratégicos), quanto a lógica de organização de integração das atividades governamentais pelos órgãos (agrupamento por Redes de Desenvolvimento). As Redes de Desenvolvimento representam um grupo de órgãos que trabalham de maneira coordenada para o atendimento de um objetivo comum. Em geral, os órgãos participam de mais de uma rede, contribuindo, assim, a mais de um objetivo de governo (ITV, 2015).

No PPA o Programa é entendido como um conjunto articulado de Iniciativas e Metas para o alcance de seus objetivos, que são concretizados em impactos, mensurados pela evolução de indicadores no período de execução, possibilitando a avaliação objetiva da atuação do governo (PARANÁ, 2015).

O objetivo nos programas deve exteriorizar o resultado pretendido, que se deseja ascender, assim sendo, a transformação da situação-problema que é objeto da intervenção do programa. Para tanto, a mensuração de cada objetivo está atrelada ao emprego de indicadores que propiciam equacionar se o mesmo está sendo ascendido (ITV, 2015).

A ação é entendida como o elo principal de ligação entre o PPA e a LOA, que demanda detalhamento das despesas orçamentárias. Trata-se do menor nível de planejamento que busca desdobrar os programas em atividades menores, que podem ter diferentes naturezas, como projetos estratégicos, atividades de apoio e processos típicos de governo. Cada ação deve retratar a finalidade e objetivo a ser alcançado, descrevendo o seu propósito de maneira concisa, precisa, e fazendo referência à situação ou à necessidade que se busca tratar (ITV, 2015).

As metas físicas devem ser compatíveis com as financeiras e simultaneamente realistas e desafiadoras, apresentando-se, sempre que possível, de maneira regionalizada. Caso haja necessidade de ajustes e correções, estas devem ser demandadas aos órgãos setoriais (ITV, 2015).

3.8.2 O PPA na Esfera Nacional

A elaboração do orçamento federal é considerada uma tarefa enredada por questões tensas e controversas, ao envolver inúmeros atores e interesses que serão afetados pelas decisões orçamentárias. Para minimizar essas características é necessário a aplicação de procedimentos que organizem os conflitos e acrescentem racionalidade e eficiência ao processo orçamentário público (CAVALCANTE, 2007).

O Plano Plurianual, na observação de Cavalcante (2007) pode ser concebido como orientador para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional. A Administração pública elaborou o primeiro PPA no início do governo Fernando Collor, com vigência entre os anos de 1991 e 1995. Este plano, de acordo com Garcia (2000), foi considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária, pois, o período foi marcado pela instabilidade econômica e política que culminou no *impeachment* do então presidente da república.

O plano subsequente, aprovado pela Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996 para os anos de 1996 a 1999, intitulado de “Brasil em Ação”, é visto por Garces e Silveira (2002) como uma experiência-piloto de gerenciamento, num contexto de maior estabilidade econômica. O plano, estabeleceu a aproximação entre o planejamento e a gestão orçamentária, propondo uma administração coordenada com um aglomerado de 42 empreendimentos estratégicos, distribuídos na área social, de desenvolvimento econômico e de infraestrutura (BRASIL, 1996). As inovações elementares se

alicerçaram na criação dos gerentes de empreendimento, no sistema de informações gerenciais com monitoramento mais sistematizado e com tratamento diferenciado em termos de execução orçamentária, e no controle de fluxo financeiro e da gestão de restrições (BRASIL, 1996; GARCES e SILVEIRA, 2002).

Ataíde (2005) ressalta que, mesmo com a inserção de tais inovações pela experiência-piloto, duas dificuldades centrais ocorreram na execução do Plano Brasil em Ação. A primeira está relacionada com a desintegração organizacional entre a área responsável pela modernização, comandada na época pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), que era responsável pelo planejamento e orçamento federal, de incumbência do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A segunda se referiu a limitação da capacidade do governo em acompanhar sua ação, fragilizada pela incompatibilidade de linguagem e de metodologias empregadas nos sistemas de planejamento e de orçamento.

Segundo Garcia (2000), apesar de possuir um discurso audacioso, o PPA 1996-1999 não passou de um plano econômico normativo de longo prazo. A deficiência, em conseguir articular projetos e atividades orçamentárias às intenções do governo, foi mais uma insatisfação atribuída a elaboração do Plano. Com a falta de instrumentos de sistemas de monitoramento e avaliação, este PPA não chegou a ser objeto de avaliação. Destaque-se ainda, a extrema preocupação com a questão fiscal, o que diminuiu a importância da prática do planejamento na agenda governamental.

Percebidas as lacunas deixadas pelo PPA 1996-1999, em seguida iniciou-se uma nova transformação do processo orçamentário brasileiro, influenciada pela Nova Administração Pública (*New Public Management*) ou Gerencialismo, sobre a qual o PPA 2000-2003 foi elaborado. A proposta de reforma, denominada Reforma do Planejamento e Orçamento indicou a superação do orçamento, orientado do controle dos gastos para um direcionamento focado a produção pública, buscando sistematicamente resultados específicos, dentro de um processo contínuo de integração entre orçamento e planejamento (CORE, 2004). Simultaneamente ao PPA 2000-2003, foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, que buscou uma sistemática mais específica com o processo orçamentário, indicando a adição efetiva de um regime disciplinar fiscal.

Intitulado “Brasil de Todos”, o PPA 2004-2007 foi conduzido, segundo Rocha (2015), pelos conceitos categorizados no PPA anterior, que estabeleceu um modelo de gestão, organização por programas, gestão orientada por resultados, transparência, além do foco na efetividade e na eficiência das ações governamentais. Na elaboração do PPA, Cavalcante (2007) destaca como supositivo avanço, a ocorrência da ampliação do debate acerca da formulação do plano. Nessa direção, observou-se um processo de ampliação da publicização do PPA e uma discussão de seus conteúdos, nas 27 unidades da Federação sob a liderança da Secretaria Geral da Presidência.

Mantida a estrutura programática desenvolvida nos dois PPAs anteriores, o Plano para o quadriênio 2008-2011 foi regido pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 e apresentou algumas mudanças significativas de organização, especialmente pela forte preocupação com o desenvolvimento regional. A relação intergovernamental entre entes federativos, é abordada a partir da noção de território e, é neste âmbito das relações federativas que ocorreu a maior inovação no PPA. De acordo com o Plano, o planejamento governamental é incapaz de impactar na dimensão territorial, resultando no desequilíbrio regional, observável nas mais relevantes variáveis relacionadas à produção, ao consumo e ao bem-estar da população (educação, saúde, saneamento, moradia, etc.) (BRASIL, 2008).

Com a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 foi instituído o PPA para o período 2012-2015, chamado “Plano Mais Brasil”. Navarro, Santos e Franke (2012) destacam que, apesar da manutenção da estrutura programática, são introduzidas mudanças significativas, motivadas por debates internos sobre a natureza do planejamento. Primeiramente segundo os autores, as ações não são detalhadas no PPA e sim, apenas nas LOAs. A alteração foi motivada com o objetivo de distinguir plano e orçamento, reforçando a complementaridade entre os dois instrumentos e transferindo a dimensão operacional para o orçamento anual. O PPA 2012-2015 manteve a preocupação com a redução das desigualdades e o inequívoco quanto ao papel do Estado na promoção de políticas, cujo elemento comum é a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, garantias e direitos dos menos favorecidos economicamente e socialmente (BRASIL, 2012).

O PPA 2016-2019 intitulado “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”, enfatiza a integração do projeto nacional de desenvolvimento, que busca

consolidação há mais de uma década, conciliando o crescimento econômico à distribuição da renda e inclusão social. As inovações e desafios elencados no PPA referem-se à sequência ao processo permanente de aperfeiçoamento metodológico do planejamento com a finalidade de preservar as conquistas e aprofundar os avanços conquistados pela sociedade, traduzidas inclusive na participação social nas suas diferentes etapas e esferas de elaboração do PPA (BRASIL, 2016).

3.9 O ESTADO DO PARANÁ

A exploração e a colonização do território paranaense iniciaram em face da descoberta de ouro na região da Baía de Paranaguá, no final do século XVI e início do século XVII. Por ser a primeira região do Brasil a apresentar sinais de ouro, o território despertou o interesse de brasileiros e portugueses que residiam em São Paulo, passando a ser nomeada de Capitania (PRIORI, et al., 2012).

Com as reestruturações territoriais ocorridas no Império português, a Capitania que havia sido instaurada em Paranaguá, passou ao título de Comarca sob a tutela paulista, com a denominação de 5ª Comarca de São Paulo. Esta Comarca não havia uma estrutura competente para as exigências administrativas da região, com déficits nas áreas de segurança, educação e no setor judiciário, além de serviços públicos precários e com desvios de verbas. A Comarca sofria ainda, com pesados tributos, pagos ao Império e à província de São Paulo. Assim, em um cenário social motivador a novas ações políticas, em 1853 foi criada a nova província, recebendo o nome de Paraná, cuja denominação vem da língua Guarani e significa “semelhante ao mar”, por ser o nome do maior curso d’água do território paranaense, o Rio Paraná (PRIORI, et. al., 2012).

Como província independente, o Presidente Zacarias de Góes e Vasconcellos estruturou o território paranaense. Curitiba ficou como a Capital da Província do Paraná dividida em três comarcas: Curitiba, Paranaguá e Castro, cuja população somava aproximadamente 62.258 habitantes. A economia era baseada na pecuária, muares, agricultura de subsistência, comércio, indústria extrativa de erva-mate e indústria de transformação incipiente (CAMPINAS, 2005).

No final do século XIX, a economia foi impulsionada pelo cultivo de erva-mate, além da exploração de madeira e das lavouras de café, que contribuíram de forma

elevada para o desenvolvimento econômico da região. Com este crescimento, no início do século XX, grandes companhias de colonização, como a inglesa Paraná Plantation, atuaram no Estado. Surgiram as cidades de Londrina e Maringá, que se tornaram importantes centros produtores de café entre os anos de 1950 e 1970 (FRANCISCO, 2017).

Com o território consolidado, o Paraná está localizado na Região Sul do Brasil. A extensão territorial é de 199.307,939 quilômetros quadrados, (aproximadamente 2,34% da área total do Brasil), distribuídos em 399 municípios. O território paranaense limita-se ao norte com São Paulo, a noroeste com Mato Grosso do Sul, ao sul com Santa Catarina, a oeste com o Paraguai e a sudoeste com a Argentina, além de ser banhado a leste pelo Oceano Atlântico (IBGE, 2017).

Entre os elementos físicos do Paraná podem ser citados o clima, relevo, vegetação e hidrografia. Cortado pelo Trópico de Capricórnio, o Paraná apresenta em sua porção norte características de clima tropical e em sua porção sul, de clima subtropical. Com predominância do clima subtropical, a vegetação é composta por Mata de Araucárias, Mata Atlântica, campos e mangues. O relevo é caracterizado por planaltos, depressões e baixada litorânea. A cobertura vegetal também é heterogênea. Os principais biomas presentes no Paraná são: mangues litorâneos, mata Atlântica, floresta tropical, mata de araucária e campos. A rede hidrográfica, por sua vez, é formada pelos rios Iguaçu, Itararé, Ivaí, Paraná, Paranapanema, Piquiri, Tibaji, entre outros (FRANCISCO, 2017).

De acordo com o último Censo Demográfico, realizado em 2010, o Estado do Paraná possui 10.444.526 habitantes. Em 2017, a população estimada é de 11.320.892 pessoas. O rendimento nominal mensal domiciliar per capita registrado em 2016 foi de R\$ 1.398,00. Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Paraná em 2010, quando comparado com outros estados, conquistou o quinto lugar no ranking geral, com um IDH de 0,749 (IBGE, 2017).

Na economia, o Estado se destaca pela ampla produção de milho, soja, feijão, trigo e aveia. O setor industrial é impulsionado pela agroindústria, indústria automobilística, química, celulose, etc. O turismo e a mineração também são importantes fontes de receitas financeiras. Em 2015 o Produto Interno Bruto do Paraná foi de R\$ 376.960 (em milhões). No ranking das maiores economias do Brasil,

o Paraná ocupa a quinta posição com 6,3%. Para 2016 o PIB foi estimado em R\$ 402.399 (em milhões) (IBGE, 2017).

Com relação aos aspectos sociais, o Paraná, no último censo realizado (2010) apurou indicadores que permitiram constatar uma tendência de melhoria generalizada das condições de vida da população local, inclusive nas áreas rurais, acompanhando o cenário extremamente positivo exibido em âmbito nacional. No entanto, apesar de a melhoria nos índices, a esmagadora maioria das variáveis acompanhadas, a intensidade dos aprimoramentos no Paraná mostrou-se aquém do desempenho exposto pela Região Sul, preservando a desconfortável peculiaridade de retardo da conjuntura social do Estado. (LOURENÇO, 2012).

3.9.1 As Mesorregiões Paranaenses

Na busca por aprimorar os índices de desenvolvimento do Estado, amenizando o retardo da conjuntura social e atendendo as prerrogativas instituídas na Constituição Federal, no que tange ao planejamento, o território paranaense foi dividido em dez mesorregiões (de acordo com a base geográfica do IBGE e alterações da Lei Estadual nº 15.825, de 28 de abril de 2008), quais sejam: Centro Ocidental, Centro Oriental, Centro-Sul, Metropolitana de Curitiba, Noroeste, Norte Central, Norte Pioneiro, Oeste, Sudeste, Sudoeste. (PARANÁ, 2015).

Esta regionalização tem sido utilizada pelo governo do estado na elaboração das metas dos PPAs, desde que foi instituído. As mesorregiões geográficas são formadas por conjuntos de municípios contíguos, cuja identidade regional é definida por três dimensões: a) processo social; b) quadro natural (relevo, clima, vegetação, hidrografia); c) rede de comunicação e de lugares. (PARANÁ, 2015). O Quadro 7 apresenta a lista das Mesorregiões do Estado do Paraná, com os respectivos códigos do IBGE e a cidade de referência regional que concentra o maior contingente populacional.

Quadro 7- Mesorregiões do Estado do Paraná e municípios de referência

Código IBGE	MESORREGIÃO	Município referência
410001	Noroeste Paranaense	Umuarama
410002	Centro Ocidental Paranaense	Campo Mourão
410003	Norte Central Paranaense	Londrina

410004	Norte Pioneiro Paranaense	Cornélio Procópio
410005	Centro Oriental Paranaense	Ponta Grossa
410006	Oeste Paranaense	Cascavel
410007	Sudoeste Paranaense	Francisco Beltrão
410008	Centro-Sul Paranaense	Guarapuava
410009	Sudeste Paranaense	Irati
410010	Metropolitana de Curitiba	Curitiba

Fonte: Elaboração pelo autor

No Mapa 01, é possível verificar a distribuição territorial do Estado do Paraná, de acordo com as mesorregiões e suas respectivas localizações geográficas.

Mapa 1 - Divisão geográfica das mesorregiões do Estado do Paraná



Fonte: Lei Estadual 15.825/08 – Base cartográfica: ITCG (PARANÁ, 2010).

As mesorregiões são distribuídas respeitando os limites geográficos municipais, aglomerando-os em determinado espaçamento. O Quadro 08, lista os 399 municípios do Paraná, dentro dos limites das regiões geográficas estabelecidas para as mesorregiões.

Quadro 8 - As Mesorregiões e os municípios paranaense

Mesorregiões	Municípios
Centro Ocidental	Altamira do Paraná, Araruna, Barbosa Ferraz, Boa Esperança, Campina da Lagoa, Campo Mourão, Corumbataí do Sul, Engenheiro Beltrão, Farol, Fênix, Goioerê, Iretama, Janiópolis, Juranda, Luiziana, Mamborê, Moreira Sales, Nova Cantu, Peabiru, Quarto Centenário, Quinta do Sol, Rancho Alegre D'Oeste, Roncador, Terra Boa e Ubiratã.
Centro Oriental	Arapoti, Carambeí, Castro, Imbaú, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Piraí do Sul, Ponta Grossa, Reserva, Sengés, Telêmaco Borba, Tibagi e Ventania
Centro-Sul	Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândói, Cantagalo, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guarapuava, Inácio Martins, Laranjal, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Mato Rico, Nova Laranjeiras, Palmital, Pinhão, Pitanga, Porto Barreiro, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Santa Maria do Oeste, Turvo e Virmond.
Metropolitana de Curitiba	Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Antonina, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Guaraqueçaba, Guaratuba, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Matinhos, Morretes, Paranaguá, Piên, Pinhais, Piraquara, Pontal do Paraná, Porto Amazonas, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná
Noroeste	Alto Paraíso, Alto Paraná, Alto Piquiri, Altônia, Amaporã, Brasilândia do Sul, Cafezal do Sul, Cianorte, Cidade Gaúcha, Cruzeiro do Oeste, Cruzeiro do Sul, Diamante do Norte, Douradina, Esperança Nova, Francisco Alves, Guairaçá, Guaporema, Icaraíma, Inajá, Indianópolis, Iporã, Itaúna do Sul, Ivaté, Japurá, Jardim Olinda, Jussara, Loanda, Maria Helena, Marilena, Mariluz, Mirador, Nova Aliança do Ivaí, Nova Londrina, Nova Olímpia, Paraíso do Norte, Paranacity, Paranaipoema, Paranaíba, Perobal, Pérola, Planaltina do Paraná, Porto Rico, Querência do Norte, Rondon, Santa Cruz de Monte Castelo, Santa Isabel do Ivaí, Santa Mônica, Santo Antônio do Caiuá, São Carlos do Ivaí, São João do Caiuá, São Jorge do Patrocínio, São Manoel do Paraná, São Pedro do Paraná, São Tomé, Tamboara, Tapejara, Tapira, Terra Rica, Tuneiras do Oeste, Umuarama e Xambê.
Norte Central	Alvorada do Sul, Ângulo, Apucarana, Araongas, Arapuã, Ariranha do Ivaí, Astorga, Atalaia, Bela Vista do Paraíso, Bom Sucesso, Borrazópolis, Cafeara, Califórnia, Cambé, Cambira, Cândido de Abreu, Centenário do Sul, Colorado, Cruzmaltina, Doutor Camargo, Faxinal, Florai, Floresta, Florestópolis, Flórida, Godoy, Moreira, Grandes Rios, Guaraci, Iporã, Iguaçu, Itaguajé, Itambé, Ivaiporã, Ivatuba, Jaguapitã, Jandaia do Sul, Jardim Alegre, Kaloré, Lidianópolis, Lobato, Londrina, Lunardelli, Lupionópolis, Mandaguaçu, Mandaguari, Manoel Ribas, Marialva, Marilândia do Sul, Maringá, Marumbi, Mauá da Serra, Miraselva, Munhoz de Melo, Nossa Senhora das Graças, Nova Esperança, Nova Tebas, Novo Itacolomi, Ourizona, Paiçandu, Pitangueiras, Porecatu, Prado, Ferreira, Presidente Castelo Branco, Primeiro de Maio, Rio Bom, Rio Branco do Ivaí, Rolândia, Rosário do Ivaí, Sabáudia, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, São João do Ivaí, São Jorge do Ivaí, São Pedro do Ivaí, Sarandi, Sertanópolis, Tamarana e Uniflor.
Norte Pioneiro	Abatiá, Andirá, Assaí, Bandeirantes, Barra do Jacaré, Cambará, Carlópolis, Congonhinhas, Conselheiro Mairinck, Cornélio Procópio, Curiúva, Figueira, Guapirama, Ibaiti, Itambaracá, Jaboti, Jacarezinho, Japira, Jataizinho, Joaquim Távora, Jundiá do Sul, Leopólis, Nova América da Colina, Nova Fátima, Nova Santa Bárbara, Pinhalão, Quatiguá, Rancho Alegre, Ribeirão Claro, Ribeirão do Pinhal, Salto do Itararé, Santa Amélia, Santa Cecília do Pavão, Santa Mariana, Santana do Itararé, Santo Antônio da Platina, Santo Antônio do Paraíso, São Jerônimo da Serra, São José da Boa Vista, São Sebastião da Amoreira, Sapopema, Sertaneja, Siqueira Campos, Tomazina, Uraí e Wenceslau Braz.
Oeste	Anahy, Assis Chateaubriand, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Cafelândia, Campo Bonito, Capitão Leônidas Marques, Cascavel, Catanduvas, Céu Azul, Corbélia, Diamante do Sul, Diamante D'Oeste, Entre Rios do Oeste, Formosa do Oeste, Foz do Iguaçu, Guaíra, Guaraniaçu, Ibema, Iguatu, Iracema do Oeste, Itaipulândia, Jesuítas, Lindoeste, Marechal Cândido Rondon, Maripá, Matelândia, Medianeira, Mercedes Missal, Nova Aurora, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste, Palotina,

	Pato Bragado, Quatro Pontes, Ramilândia, Santa Helena, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu, São Pedro do Iguaçu, Serranópolis do Iguaçu, Terra Roxa, Toledo, Três Barras do Paraná, Tupãssi e Vera Cruz do Oeste.
Sudeste	Antônio Olinto, Bituruna, Cruz Machado, Fernandes Pinheiro, General Carneiro, Guamiranga, Imbituva, Ipiranga, Irati, Ivaí, Mallet, Paula Freitas, Paulo Frontin, Porto Vitória, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul, São João do Triunfo, São Mateus do Sul, Teixeira Soares e União da Vitória
Sudoeste	Ampére, Barracão, Bela Vista da Caroba, Boa Esperança do Iguaçu, Bom Jesus do Sul, Bom Sucesso do Sul, Capanema, Chopinzinho, Clevelândia, Coronel Domingos Soares, Coronel Vivida Cruzeiro do Iguaçu, Dois Vizinhos, Enéas Marques, Flor da Serra do Sul, Francisco Beltrão, Honório Serpa, Itapejara d'Oeste, Manfrinópolis, Mangueirinha, Mariópolis, Marmeleiro, Nova Esperança do Sudoeste, Nova Prata do Iguaçu, Palmas, Pato Branco, Pérola d'Oeste, Pinhal de São Bento, Planalto, Pranchita, Realeza, Renascença, Salgado Filho, Salto do Lontra, Santa Izabel do Oeste, Santo Antônio do Sudoeste, São João, São Jorge d'Oeste, Saudade do Iguaçu, Sulina, Verê e Vitorino.

Fonte: Governo do Estado do Paraná - Casa Civil - Lei Estadual n° 15.825/08

Como destaque em relação ao número de municípios, pode-se citar a mesorregião Norte Central, com 79 municípios, totalizando uma área de 24.553 Km², correspondendo a aproximados 12,28% do território estadual. Com 14 municípios, a mesorregião Centro-Oriental, apresenta-se com menor número de municípios, ocupando uma área de 21.812 Km² que corresponde cerca de 10,9% do território estadual.

As mesorregiões geográficas paranaenses são heterogêneas em termos de composição municipal, populacional, grau de urbanização, dinâmica de crescimento, participação na renda da economia do Estado e empregabilidade. Estas diversidades regionais contribuem para o processo de elaboração do PPA.

3.9.2 O PPA no Estado do Paraná

A partir do estabelecido para o PPA na Constituição Federal de 1988, os Estados tiveram que regulamentar o processo de sua elaboração para cada ciclo de gestão, com a finalidade de nortear os objetivos e metas da administração pública estadual. Abrucio (2005) destaca que após análise da situação das administrações públicas estaduais no Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado (PNAGE), conclui que o uso do PPA como instrumento de planejamento tornou-se um dos temas centrais da administração estadual.

No Estado do Paraná, o PPA foi instituído pela Constituição Estadual de 1989, por meio do artigo 133. Por conseguinte, o primeiro PPA do Estado foi desenvolvido no ano de 1991, para o quadriênio 1992-1995, por meio da Lei Estadual nº 9.882 de 26 de dezembro de 1991. Este PPA foi concebido como um desafio à ação governamental, especialmente no enfrentamento dos problemas conjunturais, assinalados desde a década de 1980 que prevaleceram no período da elaboração do Plano (PARANÁ, 1991). Mesmo assim, a ação governamental estava idealizada no propósito de intensificar as práticas democráticas da administração pública aplicando iniciativas de racionalidade, modernização, com uso constante e permanente da avaliação de suas ações (PARANÁ, 1991).

Izepão e Tartaglia Filho (2009) complementam que o primeiro PPA do Estado do Paraná buscou salientar os programas sociais, o meio ambiente e a base produtiva do estado, enfatizando os programas voltados aos pequenos e médios empresários e pequenos produtores rurais, com a finalidade de estimular a geração autossustentada de emprego e de renda. Assim, a configuração do primeiro PPA explicitou uma nova imagem do planejamento como a forma de resgatar a governabilidade e a intervenção do setor público, promovendo uma reflexão sobre a economia e a sociedade, definindo um uso mais preciso dos recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis no atendimento e prestação de serviços à população (PARANÁ, 1991).

O segundo PPA do estado do Paraná foi aprovado pela Lei 11.306 de 28 de dezembro de 1995 e sancionado no Governo Jaime Lerner, pela governadora em exercício Emília Belinatti. Este PPA foi sinalizado pela investigação das regiões de planejamento, realizada pela SEPL em 1995. A investigação tinha o propósito de nortear os órgãos estaduais para o planejamento e a administração de suas ações, priorizando à regionalização orçamentária e a realização do Plano para o quadriênio 1996 a 1999 (PARANÁ, 1995).

Com o conhecimento das regiões, o PPA 1996-1999 evoluiu em relação a proposta anterior. As quatro áreas voltadas para a regionalização do Orçamento, adotadas anteriormente, foram deixadas. Para tanto, foi proposto a divisão do territorial do Estado em seis regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. A referida regionalização foi realizada em função da polarização, considerando os polos do Anel de Integração inseridos nas propostas de Governo formuladas para o mandato 1995/1998. O Anel de Integração era composto pelos

municípios de Curitiba, Ponta Grossa, Guarapuava, Cascavel, Maringá e Londrina (PARANÁ, 1995).

Nesta eufonia, o PPA 1996–1999 foi elaborado sob uma nova concepção de desenvolvimento estratégico e geoeconômico das regiões do Paraná, com a integração de políticas, programas, projetos ou obras evidenciadas, voltando-se para o desenvolvimento econômico e social do Estado (PARANÁ, 1995). Assim, o plano de governo estruturado no PPA em tela, traçou quatro diretrizes para execução. A primeira atendia a infraestrutura. A segunda o desenvolvimento sustentado. A terceira contemplava o desenvolvimento humano e a última priorizou a gestão pública (IZEPÃO e TARTAGLIA FILHO, 2009; MANSUR, 2008).

Aprovado pela Lei 12.824 de 28 de dezembro de 1999, no Governo Jaime Lerner (reeleito), o PPA 2000–2003 apresentou diretrizes e prioridades do quadriênio em sintonia com o PPA anterior, mas, com ampliações. De acordo com Gonzaga e Tchmolo (2015), foram registradas seis diretrizes de execução e a somatória de projetos específicos voltados à regionalização. A primeira diretriz tratava da geração de empregos, aumentando as oportunidades de trabalho. A segunda voltava-se para o desenvolvimento da agropecuária, com ênfase na ação no campo. A segurança pública e o desenvolvimento social, com a denotação da família protegida, norteavam a terceira diretriz. A quarta construiu-se sobre o desenvolvimento urbano e regional, infraestrutura e desenvolvimento estratégico com destaque ao anel do desenvolvimento. A penúltima diretriz abordava a preservação e desenvolvimento sustentável do meio ambiente, com denominação de Paraná Ambiental. A última diretriz tratou das ações de vanguarda, Paraná em Frente e a Administração Pública.

Gonzaga e Tchmolo (2015) destacam ainda, que a primeira década do século XXI no Estado do Paraná, teve a predominância do governo de Roberto Requião, com os mandatos de 2003-2006 e 2007-2010. O PPA de 2004-2007, primeiro deste governo, foi sancionado pela Lei Estadual nº 14.276 de 29 de dezembro de 2003. Expunha em seu escopo uma qualificação sócio econômico do Paraná, distinguindo os elementos de resgate da cidadania, de inserção no mercado de trabalho, da agropecuária, da indústria, do agronegócio, do potencial tecnológico e da infraestrutura (PARANÁ, 2003).

O Plano, de acordo com Mansur (2008) foi precedido pelos Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico (PRDE), iniciados no ano de 2003 como uma forma

de pensar e administrar o Estado, no sentido de um esforço conjunto entre o Governo e a Sociedade, na articulação de propostas para a resolução de problemas evidenciados pelas regiões do Paraná a curto, médio e longo prazo.

Segundo o PDRE, a centralidade exercida por algumas cidades determina as regionalizações. Na análise territorial, as regiões são vistas sob a ótica de sua utilização e aptidões, sua capacidade produtiva, da valoração de acessibilidade e de infra-estrutura. A evolução do processo de ocupação, a articulação da rede de cidades, a relação de centralidade e polarização, as oportunidades e restrições indicam as tendências das regiões. Ainda, o potencial de desenvolvimento dependia da sustentabilidade do território e da integração regional, que só seria viável a partir do uso equilibrado do solo, eficiência do sistema de acessibilidade e infraestrutura. (PARANÁ, 2006).

Em cumprimento aos dispositivos constitucionais referentes à legislação orçamentária que determinava a regionalização das ações governamentais no Plano Plurianual e nos Orçamentos Anuais, a regionalização adotada no Paraná para o quadriênio 2004-2007 concentrava-se em seis Macrorregiões de Gestão e Planejamento. Com essa classificação territorial, o Estado passou a assumir função de articulação e apoio à capacidade de empreender no horizonte regional e local, implementando uma Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional, advinda da propositura estabelecida em 2003 (PARANÁ, 2006).

O PPA 2004-2007, assim como a exemplo dos anteriores, estruturou-se em cinco diretrizes de execução. A primeira voltava-se para a educação, inovação e cultura. A segunda envolveu a infraestrutura e meio ambiente. A expansão produtiva, fixou-se como terceira diretriz. A quarta diretriz contemplou a gestão do Estado. A quinta diretriz estava pautada no emprego, cidadania e solidariedade. Estas diretrizes se desdobravam em programas a serem desenvolvidos pelas secretarias e órgãos estaduais, conforme as orientações propostas pelo Governo. Os programas foram constituídos por um conjunto de ações, projetos, atividades, operações especiais que deveriam resultar em obras, bens e serviços oferecidos à sociedade (PARANÁ, 2003). Para ratificar as propostas estabelecidas pelo governo, em outubro de 2006, o PPA 2004-2007, passou por uma revisão para adequar-se ao desempenho do governo e à arrecadação do Estado (PARANÁ, 2006).

Em continuidade à gestão do segundo mandato do Governador Requião, o PPA 2008-2011 foi aprovado pela Lei 15.757 de 27 de dezembro de 2007, que apresentou como foco central a promoção da inclusão social de famílias pobres e a criação de elementos facilitadores de mudanças na estrutura produtiva de territórios pré-definidos. O Plano foi concebido como um instrumento administrativo da Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná (PDE) que segundo Dias Jr., (2009) e Mansur (2008) estava assentado em três diretrizes. A primeira abordava o desenvolvimento econômico, sustentável e descentralizado. A segunda diretriz tratou da promoção da cidadania, inclusão social e justiça. A terceira e última diretriz destacou a gestão pública transparente e integrada.

No que tange à regionalização, Mansur (2008) suscita que o Estado procurou retratar as áreas de importância para sua atuação, no sentido da estruturação das grandes aglomerações, da promoção acelerada das regiões deprimidas e da atuação dirigida a regiões espaciais. De acordo com o diagnóstico intitulado os Vários Paranas (IPARDES, 2006), as regiões de planejamento para o PPA 2008-2011 foram organizadas sob uma nova ótica, promovendo um reordenamento das seis Regiões de Gestão e Planejamento (RGP's), de modo a reagrupar o território segundo a prioridade de ações e investimentos do Governo Estadual.

Assim, o Centro Expandido composto por áreas do Centro e Centro-Sul, Norte Pioneiro e da Região Oeste/Sudoeste foram consideradas espaços socialmente críticos ou de região prioritária, pelo PDE. A Região Leste, foi constituída pelos pólos urbanos que formam o eixo Paranaguá, Curitiba e Ponta Grossa. A Região Norte, foi formada pelo eixo polarizado por Cornélio Procópio, Londrina e Maringá; a Região Noroeste, pelo arco polarizado por Paranaíba, Umuarama e Cianorte; e a Região Oeste, com o eixo polarizado por Foz do Iguaçu, Cascavel e Toledo. A Região Sudeste, por sua vez, reuniu o eixo polarizado por Francisco Beltrão, Dois Vizinhos e Pato Branco (MANSUR, 2008).

A regionalização organizada a partir do PPA 2008-2011, é destacada por Mansur (2008) como um olhar difuso da territorialidade paranaense, a qual, se configurou numa divisão diferenciada, em relação às demais tentativas evidenciadas ao longo de 34 anos, que buscou estruturar as atividades executadas pela administração direta do Estado, ao mesmo tempo em que transpõe os limites comuns da regionalização e impõe um novo paradigma.

O sexto PPA do Estado do Paraná, período 2012-2015, foi aprovado pela Lei nº 17.013 de 14 de dezembro de 2011. Gonzaga e Tchmolo (2015) destacam que este Plano foi concebido em um contexto de descompasso entre os partidos no poder em nível federal e estadual, além de ocorrer em um cenário de prolongada crise econômica mundial. Em termos político, o PPA foi estruturado em três temas estratégicos: Paraná do Futuro, Novo Jeito de Governar e Desenvolvimento Integrado, no entanto de forma ampla, não apresentou grande diferenciação em relação aos anteriores. A diferenciação é observada na estruturação do Plano, parcialmente em conformidade com roteiro sugerido pelo Ministério Público, e na utilização de um sistema digital em rede para elaboração e monitoramento, denominado Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual (SIGAME) (GONZAGA e TCHMOLO, 2015).

O sentido geral das mudanças é o da busca por um caráter mais estratégico para o Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. Além disso, definiu os espaços de atuação do Plano e do Orçamento, e qualificou a comunicação com a sociedade, buscando a transparência de suas ações (PARANÁ, 2011a).

Como o observado, até o ano de 2011 foram construídos PPAs para seis ciclos de gestão. Em 2015, por meio da Lei 18.661/2015 foi instituído o sétimo PPA do Estado, com o objetivo de refletir as políticas públicas e organizar a atuação da Administração Pública Estadual no quadriênio 2016-2019. A caracterização deste PPA é objeto da investigação do presente estudo, cujo detalhamento é apresentado na Seção de Apresentação e Análise dos Dados.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise e discussão dos resultados acerca do PPA 2016-2019 é apresentada a partir das seguintes fases: primeira fase: procedimentos adotados pelo executivo estadual na SEPL e na CMA para a elaboração do PPA; segunda fase: contribuições das audiências públicas para o PPA; terceira fase: trâmite do PPA no legislativo estadual; caracterização do conteúdo do PPA para o desenvolvimento das mesorregiões que compõem o Estado do Paraná; e, por fim a sinopse das discussões.

4.1 PRIMEIRA FASE: ELABORAÇÃO DO PPA NO PODER EXECUTIVO

As entrevistas dos representantes do Poder Executivo tiveram como foco o administrador público de carreira, Eduardo Ferreira Eleotério responsável pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação do PPA da SEPL, que coordenou o processo de elaboração e monitoramento do PPA 2016-2019. Foi entrevistado, também, o ex-Secretário de Planejamento e Coordenação Geral, Silvio Magalhães Barros II, em exercício no ano de 2015, quando o PPA foi elaborado.

Para a análise das entrevistas com os membros do Poder Executivo foram consideradas as categorias contidas no Quadro 09.

Quadro 9 - Categorias de análise das entrevistas com membros do Poder Executivo

Nº	CATEGORIAS	SUB-CATEGORIAS
01	Planejamento	Processo de Elaboração
		Definição das Diretrizes e programas
		Definição dos Programas
02	Participação Popular	Definição das audiências públicas
		Locais de realização
		Contribuições da participação popular
		Definição das Iniciativas e Metas
03	Desenvolvimento Regional	Análise das mesorregiões
		Contribuição para o desenvolvimento
04	Gestão Política	Representação da política governamental
		Diálogo com o Legislativo
		Experiências anteriores
05	Monitoramento e Controle	Acompanhamento da execução
		Acompanhamento Legislativo

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas.

A partir das categorias listadas no Quadro 09, os relatos dos entrevistados, possibilitaram descrever, analisar e discutir os procedimentos adotados pelo Poder Executivo Estadual nos órgãos e repartições responsáveis pela elaboração do PPA para o quadriênio 2016-2019.

4.1.1 Coordenação de Monitoramento e Avaliação do PPA

A Coordenação de Monitoramento e Avaliação do PPA (CMA) é parte integrante da SEPL do Estado do Paraná. Este órgão é responsável pela definição de metodologias, tecnologias e fluxos de informações para o monitoramento e avaliação dos programas de Governo e pela avaliação dos resultados obtidos na execução do Plano Plurianual, identificando seus níveis de eficiência, eficácia e efetividade (SEPL, 2017). A CMA foi responsável pelo processo de elaboração do PPA 2016-2019, assim como o ocorrido no PPA 2012-2015.

Como responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração do PPA para o quadriênio 2016-2019, a CMA é de destacado interesse na pesquisa. Para tanto, procedeu-se entrevista com coordenador geral Eduardo Ferreira Eleotério. O agendamento da entrevista ocorreu via telefone e, a mesma ocorreu no Palácio das Araucárias, localizado no Centro Cívico de Curitiba, no dia 25 de outubro de 2017. A entrevista foi conduzida com questões abertas, que possibilitaram a identificação do processo de elaboração do PPA 2016-2019 na Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral.

O coordenador Eduardo Ferreira Eleotério conduziu o processo de elaboração PPA a convite do Secretário da SEPL, Silvio Magalhães Barros II. Foi a primeira experiência do entrevistado em participar e conduzir processos de elaboração de PPAs. Anteriormente havia atuado por vários anos na Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR), trabalhou ainda, alguns períodos na área de planejamento e no setor administrativo, antes de assumir o cargo de coordenador do CMA.

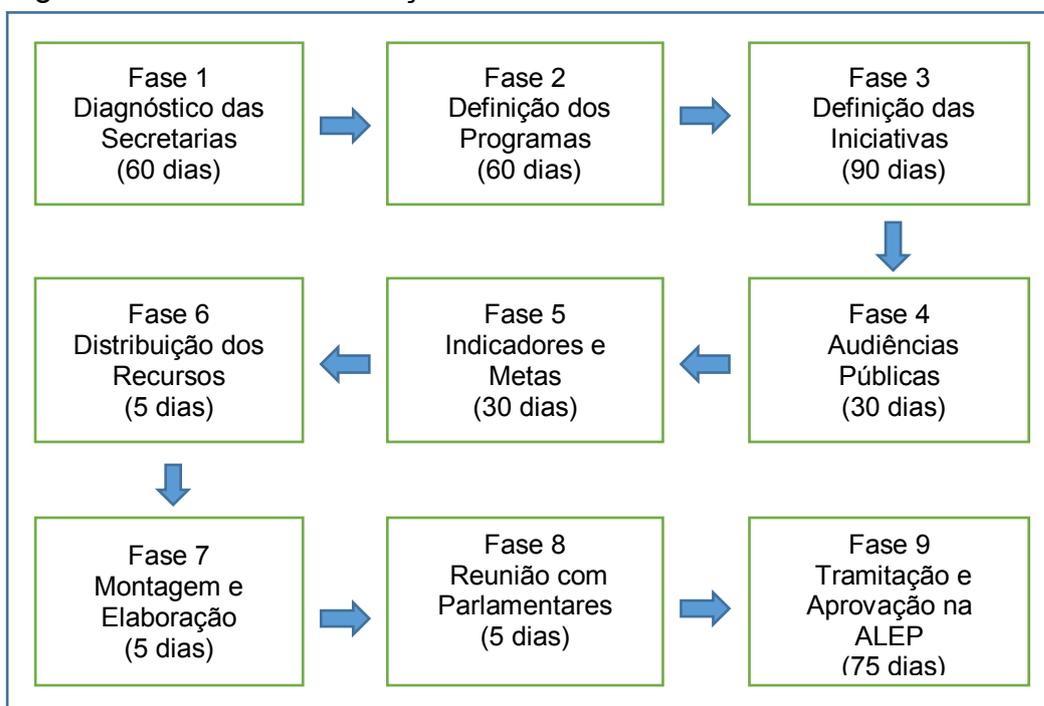
De acordo com o entrevistado, na elaboração do PPA 2016-2019 foi observado a forma de realização dos demais estados da federação, tendo em vista que a Lei do PPA é aberta. Esta observação foi possível devido ao fato de o Secretário da SEPL e o coordenador da CMA fazerem parte do Conselho dos Secretários de

Planejamento dos estados que discutiam o planejamento. Para a elaboração do PPA, foi levado em conta o contido no manual de orientação para elaboração da metodologia e da parte operacional do PPA 2016-2019.

Quanto ao processo de elaboração, o Coordenador destacou que, em uma primeira fase a Equipe da CMA é responsável pela elaboração da metodologia, dos resultados a serem apresentados do PPA. Na sequência, conta com a participação conjunta com os órgãos da Secretaria da Fazenda do Estado e do IPARDES.

Em relação a categoria de análise: Elaboração do PPA, o coordenador Eduardo Ferreira Eleotério destacou que o processo de elaboração do PPA 2016-2019 iniciou no final de 2014, período em que a equipe da CMA elaborou cronogramas e as formas de condução dos trabalhos. Assim, a elaboração do PPA ocorreu em 9 fases, com datas de execução distintas, que somam um período global de 9 meses a 1 ano de trabalho, como pode ser observado de forma sintetizada na Figura 04.

Figura 4 - Fases de elaboração do PPA



Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Na primeira fase do PPA, denominada “Diagnóstico das Secretarias” foram solicitadas para as secretarias da administração direta a indicação de interlocutores, conhecedores de planejamento a médio prazo para representá-las. Com isto, foram

requeridos a elaboração de um diagnóstico da área de atuação de cada secretaria, relatando vantagens, desvantagens ou problemas recorrentes. Apesar de esta ação resultar em mais de cem reuniões com os interlocutores, os resultados atribuídos a primeira fase foram medianos, haja vista que o material produzido foi pouco utilizado na elaboração do PPA, segundo o coordenador.

A segunda fase da elaboração do PPA foi denominada “Definição dos Programas”, que de acordo com sua composição podem ser distribuídos em dois grandes níveis. O primeiro nível é composto por programas e indicadores, o segundo nível é formado pelas iniciativas e metas. Como a elaboração do PPA é iniciada pelos programas, foram utilizados como ferramenta inicial de trabalho, os programas contidos no PPA 2012-2015, juntamente com o diagnóstico realizado com a administração direta (as secretarias) e as informações disponibilizadas no sistema da Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR). Estes dados foram repassados para as secretarias, para que pudessem contextualizar os programas e na sequência elaborar as iniciativas. Em casos de programas transversais, que abarca interesses de várias secretarias, estas elaboram iniciativas de seu interesse e encaminham para a CMA que, na sequência, repassa para a secretaria responsável, a qual têm autonomia de manter ou retirar a iniciativa do programa.

Na terceira fase, os trabalhos foram intensificados na elaboração das iniciativas. Nesta etapa diversas reuniões foram realizadas para debater as iniciativas do PPA, as quais foram entregues à CMA para ver se apresentavam caracterizações claras. Na sequência foram realizadas reuniões envolvendo a CMA, a Secretaria da Fazenda e as secretarias, que foram apreciadas individualmente. O coordenador da CMA ressalta que a caracterização das ações nas iniciativas é um dos procedimentos mais importantes no processo de elaboração do PPA. Pois, dentro da ordem de importância no PPA, as iniciativas são metas intermediárias, que devem buscar o alcance máximo, a realização dos programas.

As metas, os quantitativos seguidos pelos indicadores foram trabalhados na terceira fase do PPA, sempre seguindo o rito das fases anteriores. Nesta etapa, o IPARDES é convidado a participar, auxiliando as secretarias na formulação das metas. De forma concomitante, enquanto as metas estavam sendo preparadas, foram organizadas e realizadas as audiências públicas.

A quarta fase do PPA contemplou as audiências públicas presenciais e virtuais. Inicialmente foi preparado o *site* “Governo e Cidadão” juntamente com a Secretaria de Comunicação Social, disponibilizando todos os programas e iniciativas para o acesso e contribuição da sociedade. A metodologia adotada nas audiências virtuais buscou avaliar o grau de importância de cada programa, iniciativa e sua caracterização. A avaliação foi realizada por meio de estrelas, que numa ordem de importância de zero a cinco, buscava verificar a relevância de cada item. Nesta etapa, as avaliações e sugestões foram encaminhadas para as secretarias de interesse. De forma concomitante foram realizadas audiências públicas presenciais nas cidades de Cascavel, Maringá e Curitiba.

As audiências presenciais contaram com a presença da equipe da CMA, do secretário da SELP, alguns interlocutores das secretarias e alguns deputados. Nelas foram apresentados o projeto do PPA 2016-2019, para questionamentos e contribuições por escrito. Tanto a audiência virtual, quanto as audiências públicas presenciais foram gravadas, o que permitiu a tabulação das informações e encaminhamento para análise das secretarias de interesse.

Os critérios utilizados para promover as audiências públicas presenciais em apenas três cidades (Cascavel, Maringá e Curitiba), segundo o coordenador da CMA, foram motivados pelo tempo reduzido. A escolha destas cidades não partiu da CMA, o coordenador não pode ser preciso, mas acredita que foi motivada por questões políticas, não de cunho partidário, mas por influência na região das cidades escolhidas, propiciando a participação da sociedade organizada de cidades vizinhas.

Nas fases cinco e seis, após as audiências públicas procedeu-se a finalização dos indicadores e metas, considerando os quantitativos, os índices, a regionalização (apesar de algumas metas serem a nível de Estado e outras não terem uma região específica para ser aplicada). Na fase de elaboração das metas não foram informados os valores, estes só foram informados no PPA 2016-2019 uma semana antes do final dos trabalhos na CMA, para que pudessem ser revisados antes da conclusão. Para o primeiro ano do mandato eletivo, os valores foram inicialmente previstos de acordo com os valores informados na LOA de 2015. Para os três anos seguintes buscaram-se também valores informados na LOA de 2016, que é elaborada pela Secretaria da Fazenda, simultaneamente ao PPA, assim como as previsões de receita do Estado para os anos de 2017, 2018 e 2019. Com os valores tabulados e definidos foi realizada

a distribuição dos mesmos, para as iniciativas do ano de 2016. Sobre estes valores foram aplicadas projeções para os anos seguintes do PPA.

A fase sete consistiu na montagem do PPA. Antes de informar os valores, com metas, indicadores e iniciativas, foram chamados os representantes da ALEP, o que caracterizou a oitava fase do PPA. Nesta etapa, foram explicados aos deputados, principalmente aquelas que tinham regionalização, o porquê de algumas regiões, mesmo no período de quatro anos, não estarem diretamente relacionadas a alguma das iniciativas. Após as reuniões o projeto do PPA foi encaminhado para a Comissão Permanente de Orçamento da ALEP, hora neste estudo denominada de Comissão, para formulação das emendas. Os deputados que participaram dos encontros foram da base governista.

Na nona fase, a Comissão ao receber o PPA iniciou os trabalhos de avaliações do conteúdo. Como houve uma interação anterior entre a CMA e os deputados, a equipe da CMA atendeu à solicitação da ALEP para realizar uma apresentação técnica sobre o PPA, esclarecendo possíveis dúvidas. As emendas foram realizadas e encaminhadas para avaliação e críticas da CMA. A aprovação do PPA na ALEP foi unânime. Nenhum deputado se opôs a aprovação da Lei.

Em uma análise crítica, o entrevistado destaca que os prazos previstos em Lei para a elaboração e aprovação do PPA e da LOA são contrários a um planejamento satisfatório. A apresentação inicial é realizada pela CMA, outra parte é atribuída ao IPARDES (mapas, regionalizações) além dos anexos com os programas. Todas as informações incluídas nos programas são carregadas no sistema SIGAME, para posterior monitoramento e controle.

Como pode-se observar, todas as categorias de análise que envolvem o planejamento e a participação popular estão presentes nas fases de elaboração do PPA. A categoria monitoramento e controle pode ser observada na prática operacional, em que a CMA utiliza o sistema SIGAME para elaboração, acompanhamento, monitoramento do PPA, além de efetuar a prestação de contas do Governador. No sistema SIGAME foi adicionado o plano de metas, para acompanhar as promessas de campanha eleitoral do Governador. No sistema foram incluídas as 549 metas do plano, o que permite a verificação de cumprimento, cumprimento parcial e não cumprimento, de cada meta para posterior justificativa, enfatiza o entrevistado.

Tendo em vista que as alterações do PPA, de acordo com a Lei, devem ser realizadas até 30 de setembro de cada ano, as diversas secretarias são consultadas, para avaliar essa necessidade. Eventualmente, pode ser incluído programas, metas ou iniciativas. Assim, o SIGAME é uma ferramenta que inclui todas as solicitações, necessidades de acompanhamentos e elaborações. Quem alimenta o SIGAME são os interlocutores nomeados pelas secretarias, que geralmente são especialistas em planejamento.

Quanto a categoria de análise de contribuição para o desenvolvimento, o entrevistado destaca que o PPA é uma visão de várias secretarias e que cada uma traz programas, iniciativas e metas dentro de suas áreas, que proporcionam o desenvolvimento de cada mesorregião como: construção de estradas, programas sociais (Família Paranaense e Luz Fraterna) que atende as comunidades mais carentes, programas que visam atender as regiões com menor IDH, apoio as prefeituras, pesquisa universitárias, etc. Neste aspecto, o PPA estaria no campo das intenções intermediárias, pois o cumprimento das ações depende do observado nos orçamentos anuais (LOAs).

4.1.2 Entrevista com o Secretário da SEPL

A Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral desenvolve trabalho de assessoramento e apoio direto ao Governador do Estado, para o desempenho das funções de planejamento, coordenação e controle da ação geral do Governo, dos assuntos e programas intersecretariais, bem como da organização base do sistema de planejamento e organização institucional. O campo de atuação da SEPL está relacionado a coordenação de toda ação de planejamento do Governo, com base no conhecimento da realidade econômica e social do Estado e nas políticas e prioridades governamentais (SEPL, 2017).

Tendo em vista a importância da SEPL, buscou-se investigar quais foram os procedimentos adotados pela secretaria na elaboração do PPA 2016-2019. Para tanto, foi realizada entrevista com o então secretário, Silvio Magalhães Barros II, que exerceu a função no ano de 2015, período em que ocorreu a elaboração do PPA e, assim, para fins desta pesquisa será tratado como secretário da SEPL. O

agendamento da entrevista foi realizado de forma direta, via telefone. A entrevista ocorreu na cidade de Guarapuava, Estado do Paraná, no dia 13 de dezembro de 2017.

A entrevista foi conduzida com questões abertas, divididas em três blocos: o primeiro abordou sobre o Plano de Governo (Plano de Metas) do pleito eleitoral e a vinculação ao PPA 2016-2019. O segundo bloco consistiu de questões sobre as Audiências Públicas. O último bloco tratou da distribuição dos recursos no PPA, a participação dos parlamentares e a contribuição do PPA para o desenvolvimento comunitário.

Inicialmente, o secretário informou que não participou na formulação do plano de metas estabelecido pelo candidato e governador eleito Carlos Alberto Richa (Beto Richa) do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O plano de governo foi elaborado em 2014 e o convite para participar da equipe de planejamento foi a posteriori, em 2015.

O secretário afirmou que tomou conhecimento do conteúdo do plano de metas, para conhecer as prioridades elencadas no pleito eleitoral, que com a vitória do governador deveria ser traduzida ao PPA. No entanto, em 2014 quando as propostas foram formuladas, não havia recessão econômica, o mesmo não ocorreu em 2015, quando Beto Richa assumiu o governo. Em meio a este embate, o Governo Federal, representado pela presidente Dilma Rousseff, reeleita no mesmo período, anunciou que muitas das propostas anunciadas em sua campanha não seriam implementadas, o que impactou na formulação de alguns programas do PPA do Estado Paraná de 2016-2019.

Assim, um dos primeiros trabalhos no processo de elaboração do PPA consistiu na reunião do secretário da SEPL com as equipes das demais secretarias do estado, para explicar que não deveria ser transposto todo o conteúdo do plano de governo para o PPA. Seriam transferidas somente as propostas passíveis de cumprimento, o restante não deveria ser colocado em Lei, pois era muito temerário. Esta orientação foi repassada às equipes das secretarias o que possibilitou aplicar o primeiro enfoque ao PPA, que era torná-lo uma peça factível. No entanto, as equipes não reagiram de forma uniforme, alguns entenderam e incorporaram esse conceito, outros não, pois eram servidores que vinham construindo o PPA a muito tempo e, somente reaplicavam metodologias anteriores.

A continuidade dos procedimentos de elaboração do PPA ocorreu por meio de reuniões, sob a coordenação de um grupo específico de trabalho dentro da SEPL com membros da CMA, convocando os secretários, diretores e as equipes das secretarias. No entanto, de acordo com o entrevistado, as pessoas que participavam das reuniões e estariam representando as demais secretarias, sequer tinham contato com o secretário de cada área, então, aquilo que lhes era exposto não chegava às instâncias superiores. A ordem era simplesmente, o PPA é uma peça que precisa ser construída, mas que não tem importância, portanto, pode ser construído como sempre se fez. Com isso, no final do período de elaboração e entrega do PPA para a ALEP, segundo o secretário, tinha-se um “monstro, um Frankenstein”.

O secretário da SEPL é altamente crítico quanto ao processo de elaboração do PPA, especialmente na resistência a mudanças e reaplicação da forma e conteúdo de PPAs anteriores. Assim, no final da formatação do PPA, refere que apesar da insistência da equipe de elaboração, esclarecendo que o documento deveria ser diferente, reuniu-se novamente com as equipes das secretarias e informou que o que estava proposto no PPA era inaceitável, haveria a necessidade de reformulação. Alguns indicadores eram incompreensíveis, inviabilizando o entendimento dos programas, iniciativas e metas do PPA. Os indicadores deveriam nortear as ações estabelecidas pelas metas, para que possam ser acompanhadas e avaliadas pela população, quanto a sua efetiva realização.

No PPA os indicadores e as metas estão estruturados por mesorregiões geográficas. Tinham-se indicadores e metas complexas que apareciam zeradas nos quatro anos do PPA, para todas as mesorregiões, exceto na Mesorregião Metropolitana de Curitiba. Um exemplo disso era o reequipamento da polícia militar, no qual, os recursos destinados para esta ação, estavam centralizados em Curitiba, algo inaceitável, deveria distribuir para as demais regiões. A resposta para esta situação é que sempre foi realizado desta forma e ninguém se preocupava, os deputados não liam e aprovavam sem questionar. Devido ao momento político complexo que se vivia, com diversos embates na ALEP e com deputados fragilizados politicamente, levou-se o documento, que os secretários insistiram que era daquela forma, para Comissão, relata o secretário.

A proposta do PPA foi apresentada ao Deputado Elio Rusch, relator do projeto, e ao líder do governo Deputado Luiz Cláudio Romanelli pelo secretário, no qual

expressou discordância com que foi estabelecido e, que não havia conseguido convencer os pares que a forma de construção do PPA estava errada. O secretário da SEPL explanou aos parlamentares que se ele fizesse parte da oposição, poderia acabar com o governo. Com isso, os parlamentares presentes mostraram espanto e solicitaram explicações. Assim o fez, utilizando a região de atuação do parlamentar Romanelli como base eleitoral (Norte Pioneiro), enfatizando que constavam valores zerados nos quatro anos de governo, para reequipamento da polícia militar. Neste caso, como o deputado poderia explicar aos seus eleitores que não há preocupação com a segurança da sua região. Ao ouvir isso, o parlamentar comenta que isso é inaceitável. Para este fato, o argumento do secretário de segurança foi que o reequipamento da polícia militar ocorre por meio do Comando Geral em Curitiba e depois é redistribuído para as demais regiões do estado. Portanto, o orçamento sai do Comando Geral que está na Mesorregião Metropolitana de Curitiba, mas isto não está refletido no PPA.

Um das preocupações do secretário da SEPL foi de como a imprensa poderia tratar as incompatibilidades e valores zerados, em diversos indicadores e metas do PPA, para as diferentes mesorregiões do Estado. Por sua vez, os parlamentares mostraram-se inquietos, pois, ademais, havia inconsistência em várias áreas de governo, como segurança pública, saúde e educação, além de indicadores incompreensíveis e várias situações em que as regiões estavam desproporcionalmente contempladas no PPA. O secretário da SEPL sugeriu então, que os deputados se reunissem com as diversas secretarias de governo, para revisão do PPA e esclarecimentos sobre a metodologia aplicada.

Nesta fase, foram realizadas diversas reuniões com os parlamentares da base do governo, que tinham interesse no assunto, com a participação de três a quatro secretarias de cada vez, para debater os itens a serem explicados. As cobranças pelos parlamentares presentes nas reuniões foram realizadas junto as secretarias, enfatizando que o PPA não poderia ser aprovado com tais inconsistências. Neste caso, não havia muito que se fazer, pois o PPA estava encaminhado para ALEP por conta do prazo. As correções foram então realizadas mediante a elaboração de emendas parlamentares. Com isso, a Comissão ficou responsável de fazer as emendas necessárias, para que o PPA ficasse palatável aos deputados e suas bases, obstruindo assim, possíveis escândalos na imprensa.

O secretário menciona que ficou surpreso com o procedimento que era até então adotado na elaboração do PPA, pois foi a primeira vez que atuou como secretário de planejamento do Estado do Paraná e, não imaginava a forma que era tratada a elaboração da peça orçamentária. Os próprios deputados reconheceram que nunca entraram em um nível de profundidade na análise do PPA.

Quanto a proposta de governo apresentada no pleito eleitoral, o secretário destaca a obrigatoriedade de vinculação ao PPA e, que isto, pode ser objeto de investigação do Ministério Público (MP). No entanto, há situações em que se pode argumentar, justificar e substituir propostas de governo em função do cenário, essencialmente quando um candidato da oposição é eleito, pois assume em uma realidade diferente daquela que conhecia, no momento em que as promessas de campanha foram registradas. Desta forma, não há como exigir conhecimento prévio de informações para as quais não se teve acesso. No caso específico do Estado do Paraná, o governador foi reeleito, ocorrendo uma continuidade de mandato e, dessa forma, não há como justificar desconhecimento da realidade, o argumento que poderia ser utilizado seria apenas a mudança do cenário econômico.

Para o secretário da SEPL, o governador reeleito Beto Richa tinha um plano de governo e nos dois discursos que realizou, por ocasião de sua posse, reforçou várias promessas impossíveis de serem cumpridas devido a resseção econômica que assolava o Brasil e o Paraná. Vários *sites* de acompanhamento político publicam as promessas de campanha e observam a sua efetiva realização. Para este fato, o secretário da SEPL sugeriu que deveria ser realizado uma troca, uma substituição de benefícios por algo viável de cumprimento e inserção no PPA.

Quanto a participação popular na elaboração do PPA, o secretário destaca que paralelamente, ao processo de construção inicial do PPA em cada secretaria, foram realizadas audiências públicas presenciais e virtuais, para que o cidadão em qualquer lugar do Paraná pudesse avaliar e contribuir com a proposta. Foram realizadas audiências presenciais, poucas na opinião do secretário, com contribuições moderadas, não havendo efetivamente uma reação significativa na proposta apresentada. O secretário julga que a discreta contribuição da sociedade pode estar atrelada a falta de costume dos cidadãos em discutir o PPA, por nunca ter sido exposto e, por falta de entendimento do significado dessa peça orçamentária e sua efetiva importância para o planejamento público.

Para o secretário, as audiências públicas presenciais foram aquém do que se esperava. Permitiu cumprir uma obrigatoriedade legal, mas pretendia-se ir além dessa formalidade, esperando uma participação mais efetiva da sociedade. O secretário da SEPL admite que em uma das audiências, realizada na cidade Cascavel, ocorreu efetivamente participação da sociedade, organizada nas propostas e cobranças, algo que não se repetiu nas cidades de Maringá e Curitiba, que também tiveram audiências públicas presenciais.

Nas audiências públicas virtuais, pioneiras no Estado nesta modalidade, foi percebido que as maiores contribuições eram originárias dos interessados diretos, como os servidores de carreira, focados em interesses próprios, como salários. Para o secretário este fato é compreensível, haja vista que poucas pessoas empregam esforços, mesmo com a intensa divulgação nos diversos meios de comunicação, para construir e fazer contribuições para um documento com tamanha dimensão. Assim, de acordo com o secretário, a participação democrática da população foi proporcionada, quem sabe não aproveitada em sua totalidade, mas exitosa na medida em que se cumpriu a obrigação legal.

O secretário da SEPL admite ainda, que mesmo discretas ocorreram sugestões e questionamentos de forma geral nas audiências públicas. Para analisar as contribuições da sociedade, foi adotada uma metodologia de triagem pela equipe da SEPL, separando as propostas de acordo as áreas, para na sequência serem encaminhadas às secretarias responsáveis. Nesta fase, uma das exigências aplicadas junto às secretarias responsáveis é de que para cada proposta, sendo ou não incorporada ao PPA, deveria ser dada uma resposta ou justificativa ao seu formulador, como forma de incentivo a participação em momentos futuros.

Com relação à necessidade de revisão na formulação do PPA, o secretário da SEPL refere que a metodologia inovadora aplicada, buscando clarificar as projeções anteriormente incluídas, atingiu um nível de satisfação mediano. Isto porque, somente algumas secretarias entenderam a nova sistemática e perceberam a necessidade de mudança na forma de elaboração do PPA. Estas secretarias se esforçaram para justificar o porquê não deveria refletir no PPA o que foi prometido na sua área específica de atuação. O secretário da SEPL destaca que com essa ação, acredita que parte dos parlamentares também passou a entender, medianamente, a

responsabilidade de aprovar um Plano Plurianual e, as respectivas consequências, não necessariamente para o parlamentar, mas para o governo.

Dessa forma, o secretário da SEPL destaca que a revisão do PPA foi proveitosa. Após diversas reuniões com as equipes do governo, buscando explicar a nova forma de elaboração do PPA alguns “jurássicos” (pessoas que sempre fizeram as coisas da mesma forma) se deram conta da necessidade de realizar os trabalhos de forma diferente, especialmente em tempos de mudanças de cenário, cuja atitude deve ser compatível. Para ele, a oportunidade de se pensar diferente foi disponibilizada no que se refere a elaboração do PPA, assim, a semente foi plantada.

Ao ser questionado sobre a distribuição dos recursos, o secretário da SEPL afirmou desconhecimento quanto a forma de divisão dos recursos e, que esta é uma atribuição da Secretaria da Fazenda do Estado. No Paraná, o planejamento não cuida do orçamento do Estado, diferente do que ocorre na maioria dos estados brasileiros, em que o orçamento está concentrado na Secretaria de Planejamento e a execução financeira ocorre por meio da Secretaria da Fazenda.

No que se refere a participação dos parlamentares na elaboração do PPA, o secretário da SEPL destaca que não foi generalizada. Alguns deputados efetivamente preocuparam-se com o assunto, requisitando explicações, defendendo as regiões do estado que representam. Outros, no entanto, sequer apareceram nas reuniões, assim como, teve alguns parlamentares que participaram e entenderam a proposta, mas que não se envolveram no processo.

Para o secretário da SEPL, o PPA ainda não representa, de forma efetiva, o planejamento de determinada região visando o seu desenvolvimento. O objetivo do PPA não é compreendido, incorporado e absolvido pela sociedade como um ativo que lhe diz respeito. Têm-se o compromisso do governo de realizar investimentos ao longo do período e, teoricamente a população teria direito de cobrar, mas isso não ocorre. Poucas ou escassas são as pessoas que efetivamente leem o PPA, ainda que seja sobre a sua região, seu município e faz algum tipo de cobrança.

Assim, o secretário entende que o PPA ainda é uma peça, um documento que não apresenta efetividade em nível de interferência no desenvolvimento regional. Se fosse cumprido o que preconiza, produziria efeito. Mas o secretário acredita que este instrumento ainda não é construído com a intenção de cobrança, quanto muito como

ferramenta de implementação de política pública regional que visa o desenvolvimento. Mesmo com a exigência constitucional de que os recursos a serem alocados sigam um mapeamento regional, o secretário acredita que isto ainda não é utilizado como uma alavanca para o desenvolvimento das regiões, no caso do Paraná.

Apesar de todo o cenário apresentado, o secretário da SEPL acredita que a versão final do PPA 2016-2019 do Estado do Paraná foi muito diferente do que historicamente se fazia, por conta das seguintes posições: procurou estimular o envolvimento da sociedade por meio de audiência pública virtual, proposta diferente e inovadora; à medida que procurou estimular e convencer as equipes de governo, que o PPA precisa de maior atenção em relação a viabilidade de se implementar aquilo que foi proposto na campanha, e que não deveria transformar em Lei aquilo que não pode ser realizado; avançou na compreensão dos parlamentares, quanto a importância do PPA como instrumento de planejamento público, não apenas um documento a ser aprovado.

4.2 SEGUNDA FASE: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Para dar carácter participativo à elaboração do PPA 2016-2019 com o objetivo de substituir o plano de governo (plano de metas Beto Richa 2014) proposto no pleito eleitoral, o governo do Paraná realizou audiências públicas presenciais apenas nas três mesorregiões mais populosas e mais ricas do Estado: Norte Central Paranaense, Oeste Paranaense, e Metropolitana de Curitiba. Respectivamente, nos municípios de Maringá, Cascavel e Curitiba. Além disso, para ampliar a atuação popular, a burocracia estatal abriu canal de participação para sugestões por meio da internet, mas os *inputs* dessa audiência pública digital não compõem os conteúdos da análise.

Apesar da limitação regional na opção de atender presencialmente apenas trinta por cento das mesorregiões do Estado, o carácter participativo desta edição do PPA foi mais amplo do que na edição anterior. Para o PPA 2012-2015, no primeiro mandato do mesmo Governador Beto Richa, a equipe do Poder Executivo não convocou nenhuma audiência pública, expressando o entendimento de que faltasse aos cidadãos paranaenses a tradição de práticas democráticas. Não obstante, uma única audiência pública realizou-se, no município de Laranjeiras do Sul, sem ter sido considerada na elaboração do plano governamental, pois sua convocação fora

iniciativa independente da Comissão Permanente de Orçamento da ALEP (GONZAGA; TCHMOLO, 2015).

Cabe ressaltar, por não ter participado de nenhuma das audiências os desfechos desta investigação estão baseados nas filmagens completas das audiências, nos documentos oficiais referente as perguntas, as sugestões, as listas de presença dos participantes e as informações acerca da proposta do PPA, disponibilizadas no *site* “Governo e Cidadão” (www.governoecidadao.pr.gov.br) (PARANÁ, 2016).

Para tanto, utilizou-se da análise de conteúdo com uso da técnica categorial-temática considerando a seguintes etapas a) Análise minuciosa do conteúdo presente nos vídeos relativos às audiências públicas e demais documentos disponibilizados no site do governo; b) Identificação das sugestões elencadas nas audiências públicas; c) Comparação das sugestões apresentadas pela sociedade aos programas e iniciativas de governo contidos no PPA do Estado do Paraná, no quadriênio 2016-2019, Lei n.º 18.661/2015. d) Seleção e descrição das sugestões da sociedade contidas no PPA do Estado do Paraná, no quadriênio 2016-2019.

A análise dos registros das audiências públicas deixa claro que há predominância massiva de participantes oriundos dos municípios onde o evento é sediado, o que lhes permite maior poder de pressão política. Também se verifica que mesmo nos eventos realizados no interior do Estado, sempre há participantes de Curitiba, representando órgãos da administração pública estadual. O evento mais concorrido em número de municípios representados e em número de participantes, foi o ocorrido em Cascavel. O evento com o menor número de participantes e menos municípios representados, foi o de Maringá. A média de participação foi de 131 indivíduos por evento, dessa forma, tanto Maringá quanto Curitiba apresentaram participação abaixo da média.

O Quadro 10 informa quais municípios tiveram representantes em cada audiência pública, com a respectiva quantidade de participantes.

Quadro 10 - Quantidade de participantes por município nas Audiências Públicas do PPA 2016-2019.

1ª Audiência: Maringá		2ª Audiência: Cascavel		3ª Audiência: Curitiba	
Municípios Representados	Nº. de part.	Municípios Representados	Nº. de part.	Municípios Representados	Nº. de part.
Apucarana	1	Assis Chateaubriand	4	Araucária	1
Curitiba	5	Capitão Leôn.	1	Bocaiuva do Sul	1
Floresta	2	Cascavel	118	Campo Magro	2
Ivatuba	1	Catanduvas	1	Colombo	1
Londrina	2	Curitiba	8	Curitiba	115
Maringá	100	Entre Rios do Oeste	2	Quatro Barras	1
Nova	1	Foz do Iguaçu	3	São José dos	1
Sarandi	1	Ibema	2		
		Marechal Cand.	3		
		Santa Lucia	1		
		Toledo	16		
Total	113	Total	159	Total	122

Fonte: Elaboração própria (2017).

Os cidadãos locais dos municípios sedes das audiências públicas predominaram massivamente em quantidade de participantes. Na audiência pública realizada no município de Maringá, aproximadamente 90% dos participantes representavam instituições públicas, predominantemente municipais. Identificou-se o interesse dos gestores públicos municipais, que predominavam em número, de tentar influenciar o planejamento governamental, para incluir temas locais no plano estadual. Os demais 10% dos participantes representavam, avulsamente, entidades filantrópicas, sindicatos, associações, cidadãos comuns e entidades regionais de outra natureza.

Na segunda audiência pública presencial, ocorrida no município de Cascavel, registrou-se a participação de aproximadamente 15% de representantes de entidades não vinculadas ao setor público. Os demais 85% dos participantes eram indivíduos vinculados à administração pública, predominante municipal.

Na audiência pública realizada no município de Curitiba, registrou-se a menor participação de representantes de outras localidades. Quase 90% eram indivíduos vinculados a instituições públicas, predominantemente dos órgãos estaduais. Entre os demais, 8% dos participantes representavam federações do comércio e da indústria. Dos três participantes restantes, um era jornalista e dois cidadãos não declararam vínculo a qualquer instituição.

As três audiências públicas presenciais foram coordenadas pelo então Secretário da SEPL, Sílvio Magalhães Barros II. O projeto do PPA 2016-2019,

inicialmente apresentado para debate nas audiências públicas, estava distribuído em 22 Programas aplicados em 10 Áreas temáticas, com 187 iniciativas que seriam traduzidas em 04 Leis Orçamentarias Anuais (LOAs).

4.2.1 Sugestões da sociedade para o PPA 2016-2019

As sugestões apresentadas pelos participantes das audiências públicas, são apresentadas na sequência, separadas por evento realizado. No Quadro 11 são apresentadas as sugestões elencadas na audiência pública de Maringá. No Quadro 12 são apresentadas as sugestões elencadas na audiência pública de Cascavel. No Quadro 13 são apresentadas as sugestões elencadas na audiência pública de Curitiba.

Quadro 11 - Sugestões apresentadas na Audiência Pública de Maringá (Mesorregião Norte Central Paranaense)

Nº.	Área Temática	Sugestões
01	Administração Pública	Definir na Administração Fazendária, por meio de PEC Estadual e Lei Complementar, melhorias na fiscalização, arrecadação e gestão financeira dos recursos do Estado.
02	Adm. Pública	Profissionalizar o serviço público.
03	Administração Pública	Melhorar a utilização da tecnologia de informação como instrumento de Gestão Pública.
04	Administração Pública	Criar um conselho para o Estado, nos moldes do Cadastro de Inadimplentes (Cadin), formado pelas Federações do Estado, realizando encontros regionalizados, para formalização do documento final. Exemplo, Paraná 30 anos.
05	Segurança	<i>Franchising</i> de radares pela federação, governos estaduais e municípios, com o objetivo de minorar acidentes de trânsito e suas consequências.

Fonte: Elaboração própria (2017).

A análise comparativa das sugestões registradas no evento de Maringá e os Programas contidos no PPA 2016-2019 do Governo do Paraná, mostra os seguintes resultados:

1. A primeira sugestão apresentada na audiência pública da cidade de Maringá é contemplada no Programa 41 - “Assegurar o Equilíbrio Fiscal”. Este Programa, visa promover o equilíbrio nas contas públicas instituindo uma administração racional, realizada por meio de um alinhamento contábil planejado e transparente, mediante racionalização de despesas e ampliação de receitas, a

fim de que o Estado possa alavancar seus investimentos. Duas são as iniciativas que estão vinculadas ao Programa e que buscam atender a sugestão 01. A primeira é a iniciativa 3021 - “Gestão Fiscal do Estado do Paraná – PROFISCO-PR”. A segunda é a iniciativa 4052 - “Administração Tributária Estadual”.

2. A sugestão 02 está evidenciada no Programa 40 - “Governança & Inovação”. A iniciativa que atende à sugestão é a 4044 – “Gestão do Desenvolvimento, Formação e Capacitação de Recursos Humanos do Estado” que busca promover a capacitação de gestores e servidores públicos.
3. A sugestão 03 se mostra incluída no Programa 40 - “Governança & Inovação” por meio de várias iniciativas. A iniciativa de maior abrangência para a sugestão é a 4806 - “Investimento em Tecnologia da Informação e Comunicação”. Contribui para a melhoria das informações estratégicas, controles gerenciais, agilização de processos e decisões e, pretende acompanhar ações e resultados de Governo, avaliando a eficiência e a eficácia dos serviços do poder público. Destaca-se, que para a sugestão 04 não foram encontrados programas e iniciativas capazes de abrangê-la. Para a sugestão 05, existe no Programa 13, “Paraná Seguro” e a iniciativa 4039 - “Ações do Departamento de Trânsito (DETRAN)”, que atende parcialmente a sugestão de minorar acidentes de trânsito e suas consequências.

Quadro 12 - Sugestões apresentadas na Audiência Pública de Cascavel (Mesorregião Oeste Paranaense)

Nº.	Área Temática	Sugestões
01	Administração Pública	Criar escola de governo descentralizados para o interior do estado, ofertando aos servidores cursos de pós-graduação, treinamentos e reciclagem, a, especialmente para órgãos de segurança.
02	Agricultura	Disponibilizar recursos e/ou maquinários para patrulha mecanizada.
03	Agricultura	Criar um “programa de Estado” para estruturar as estradas do interior com pavimentação em pedras irregulares, visando o escoamento da produção agrícola.
04	Agricultura	Implantar rede trifásica de energia elétrica, para evitar o estrangulamento da pecuária no Oeste.
05	Infraestrutura	Criar incentivos para o cidadão instalar ou gerar a sua própria energia (solar, eólica, etc). Assim como, para a água.
06	Infraestrutura	Priorizar a duplicação de toda a BR-277 e construir viaduto de maior entroncamento rodoviário no trevo Cataratas/Cascavel.
07	Infraestrutura	Duplicar o perímetro urbano da BR-277, em Cascavel, para atender a Região Sul, com marginais e transposições.

08	Educação	Reformulação no modelo tradicional de educação, com integração das redes ao aprendizado.
09	Educação	Renovar a estrutura dos veículos da educação, com presença dos técnicos nas escolas para realização de ações educativas.
10	Educação	Prover recursos para a frota de veículos dos Núcleos Regionais de Educação.
11	Educação	Melhorar a estrutura dos colégios estaduais para proporcionar condições à prática pedagógica, com unidades novas, ampliações e reformas.
12	Educação	Construir dois Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).
13	Educação	Criar, em alguns bairros, escolas ou centros comunitários de formação profissional, principalmente para os jovens.

Fonte: Elaboração própria (2017).

As sugestões apresentadas na audiência pública realizada na cidade de Cascavel, abrangem as áreas temáticas de Administração Pública, Agricultura, Infraestrutura e Educação. A análise comparativa das sugestões registradas no evento de Cascavel e os Programas contidos no PPA 2016-2019 do Governo do Paraná, mostra os seguintes resultados:

1. A primeira sugestão apresentada no Município de Cascavel, é concomitante com a sugestão 2, formulada na audiência de Maringá, e conforme destacado anteriormente, se mostra contemplada no PPA 2016-2019.
2. Na área da Agricultura, a sugestão 02, mesmo sem descrição evidente, têm sua contemplação parcial na iniciativa 3028 - “Desenvolvimento Econômico Territorial – Proterritórios”, considerando que a patrulha mecanizada do Estado do Paraná é utilizada para a conservação e adequação de estradas rurais. No Programa 04 do PPA - “Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento”.
3. A sugestão 03 se mostra incluída, com as iniciativas 3028 e a 4810 - “Desenvolvimento Agropecuário”, as quais possuem caracterizações voltadas para a adequação de estradas rurais para o escoamento da produção.
4. Para a sugestão 04 não foram encontrados programas e iniciativas que pudesse atendê-la.
5. A sugestão 05, área da infraestrutura, está relativamente contemplada no Programa 07 do PPA, denominado “Energia e Telecomunicações”, por meio da iniciativa 4801 – “Geração de Energia”, a qual, caracteriza o aumento da participação de fontes alternativas renováveis.

6. Pode-se conjecturar que as sugestões 6 e 7, também se mostram parcialmente atendidas no PPA, tendo em vista que a iniciativa 4399 – “Gestão de Operação de Rodovias Estaduais e Federais Delegadas sob Regime de Concessão” do Programa 01 – “Rotas do Desenvolvimento”, ao caracterizar que o Estado na gestão dos contratos das rodovias estaduais e federais delegadas sob regime de concessão, assegura as ações necessárias para o seu correto cumprimento e atendimento do interesse público.
7. Na área da educação, a sugestão 08, tem relativa inclusão no Programa 03 - “Minha Escola Tem Ação – META”, por meio de 4 iniciativas: (a) iniciativa 3018 - “Sistema de Avaliação Institucional – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)”, identifica potencialidades e fragilidades por meio da produção e disseminação de indicadores educacionais; (b) iniciativa 4371 - “Desenvolvimento da Educação Básica – Ensino Fundamental” e iniciativa 4372 - “Desenvolvimento da Educação Básica – Ensino Médio”, com abrangências similares, para aprimorar a prática e a técnica pedagógica dos profissionais da educação e reformular os currículos do ensino fundamental e médio; (c) iniciativa 4464 - “Modernização da Infraestrutura Tecnológica e Fortalecimento do Uso de Tecnologias Educacionais”, para criar ambientes virtuais de aprendizagem com tecnologias educacionais e uso integrado de equipamentos em todas as escolas da rede.
8. As sugestões 09 e 10 (área da educação) podem estar contidas genericamente no Programa 42, “Gestão Administrativa”, por meio da iniciativa 4090 – “Gestão Administrativa – Secretaria de Estado da Educação (SEED)” que caracteriza a alocação de recursos para manutenção da estrutura administrativa da Secretaria da Educação e dos Núcleos Regionais de Educação (NREs), a fim de dar suporte às unidades descentralizadas e às escolas da Rede Pública Estadual de Ensino.
9. No que se refere a sugestão de número 11, a mesma se mostra incluída no Programa 06 - “Educação para Todos”, com as iniciativas 4094 – “Renova Escola”, que objetiva adequar e recuperar as edificações escolares e a iniciativa 4463 – “Ampliação, Manutenção e Recuperação da Infraestrutura Física Escolar”, que propõem a construção de novas unidades e ampliação e adequação das edificações escolares.

10. A sugestão de número 12 não foi encontrada nos programas e iniciativas do PPA em análise.
11. A sugestão de número 13 foi contemplada no PPA por meio do Programa 03 – “Minha Escola Tem Ação – META”, com a iniciativa 4465 – “Caminhos da Profissionalização”, que almeja assegurar a permanência do jovem na sua própria região, criando alternativas de trabalho e renda por meio da expansão da oferta do ensino profissional.

Quadro 13 - Sugestões da sociedade civil na Audiência Pública de Curitiba (Mesorregião Metropolitana de Curitiba)

Nº.	Área Temática	Sugestões
01	Educação	Destinar recursos para formalizar empresas juniores, como agentes de capacitação e formação de empreendedores no ensino superior, tal como já é garantido ao SEBRAE e outras instituições.
02	Indústria e Comércio	Criar programa regional de apoio ao desenvolvimento dos Microempreendedores Individuais (MEIs), microempresas e empresas de pequeno.
03	Indústria e Comércio	Estabelecer políticas claras e simples para o fortalecer as pequenas e médias empresas, com programas de capacitação e redução da burocracia para acesso a crédito e demais incentivos.
04	Indústria e Comércio	Investir mais recursos em inovação, especialmente para as micro, pequenas e médias empresas de alto potencial.
05	Infraestrutura	Melhorar a infraestrutura de transporte nas rodovias estaduais (aumento de concessões, e pavimentação de todas ou a maioria das rodovias estaduais).
06	Infraestrutura	Criar plano urgente de duplicação das rodovias, principalmente as de maior movimento de transporte da produção.
07	Infraestrutura	Retomar o projeto dos anos 80 da rodovia que liga Maringá a Tibagi, para diminuir o percurso até Curitiba em 50 km e evitar a Serra.
08	Infraestrutura	Incluir na área da infraestrutura um banco de projetos (recursos para contratar estudos e projetos executivos).
09	Segurança	Incentivar e apoiar o incremento das Guardas Cidadãs, aumentando o efetivo policial, por intermédio de convênio entre Estado e Município.
10	Saúde	Considerar megatendência dos movimentos migratórios de Africanos e Haitianos.
11	Turismo	Enquadrar o turismo como desenvolvimento econômico e não como desenvolvimento social.
12	Turismo	Tratar o turismo como renda e desenvolvimento econômico, não como lazer.
13	Turismo	Implantar, definitivamente, o Parque da Baitaca, firmado na obra do contorno Leste, há 20 anos aguardando finalização legal.
14	Discussão Nacional	Utilizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), da ONU, para desenvolver as metas nacionais.

Fonte: Elaboração própria (2017).

A análise comparativa das sugestões registradas no evento de Curitiba e os Programas contidos no PPA 2016-2019 do Governo do Paraná, mostra os seguintes resultados:

1. Não foi possível identificar iniciativas no PPA direcionadas para atendimento da sugestão 01.
2. As sugestões de número 2, 3 e 4, formuladas para a área da Indústria e Comércio, mostram-se atendidas no Programa 11 – “Desenvolvimento Econômico Sustentável”, iniciativa 3515 – “Execução dos Programas da Agência de Fomento”, caracterizada pelo apoio, ampliação e modernização à micro e pequenos empreendedores; e, iniciativa 4038 – “Promoção da Competitividade e Atração de Investimentos Estratégicos”, que coordena a promoção e execução de políticas públicas de apoio às micro, pequenas e médias empresas, identificando mecanismos de valorização de sistemas econômicos locais e de redes de pequenas empresas.
3. As sugestões 05 e 06, elencadas na área da Infraestrutura, estão implícitas no Programa 01 – “Rotas do Desenvolvimento”, iniciativa 4397 – “Gestão de Projetos e Obras do Sistema Rodoviário Estadual” e iniciativa 4399 – “Gestão de Operação de Rodovias Estaduais e Federais Delegadas sob Regime de Concessão”.
4. Para a sugestão 07 é relativamente atendida na iniciativa 4401 – “Subsídio a Obras de Concessão Rodoviária”.
5. As sugestões de número 08, 09 (área da Segurança) e 10 (área da Saúde) não foram incluídas no PPA.
6. As sugestões de número 11 e 12 (área do Turismo), voltadas para a adequação do segmento do turismo no setor de desenvolvimento econômico, foram contempladas no Programa 05 – “Paraná: Esporte e Turismo, um Estado de Bem-Estar”, por meio da iniciativa 3052 – “Promoção de Investimento no Turismo”. A caracterização da iniciativa permite relacionar o turismo como desenvolvimento econômico, ao abordar a ampliação e qualificação da infraestrutura de recepção turística do Estado e a execução de obras de infraestrutura turística.
7. As sugestões de número 13 e 14 são apartas ao PPA 2016-2019.

Uma síntese da inclusão no PPA 2016-2019 das sugestões apresentadas nas audiências públicas, é apresentada no Quadro 14, classificadas por área temática.

Quadro 14 - Síntese da inclusão no PPA 2016-2019 das sugestões apresentadas nas audiências públicas

Área Temática	Contempladas	Contemp. Parcial	Não contempladas	Total
Administração pública	4	0	1	5
Agricultura	1	1	1	3
Educação	2	3	2	7
Indústria e Comércio	3	0	0	3
Infraestrutura	2	5	0	7
Segurança	0	1	1	2
Saúde	0	0	1	1
Turismo	0	2	1	3
Discussão Nacional	0	0	1	1
Total	12	12	8	32

Fonte: Elaboração própria (2017).

Os documentos de registro oficial do processo de elaboração participativa do planejamento governamental, para o segundo mandato do Governador Beto Richa, no Estado do Paraná, indicam a participação de 394 pessoas nas audiências públicas presenciais, representando 24 municípios. O conteúdo revelou que, das 32 sugestões apresentadas nas audiências públicas, apenas 12 foram incluídas de forma completa no PPA 2016-2019 do Governo do Paraná. Outras 12 foram incluídas de forma parcial. Destaca-se que 25% das sugestões não foram consideradas. Das dez áreas temáticas que compunham o projeto inicial do PPA, oito foram citadas pelos participantes das audiências públicas. As áreas temáticas com a maior quantidade de sugestões incluídas foram Administração Pública e Indústria e Comércio, com 4 e 3 sugestões contempladas, respectivamente. Isso pode estar relacionado ao fato de que as audiências públicas foram realizadas com um público quase que exclusivamente formado por funcionários públicos municipais e estaduais. O setor comercial e industrial, por sua vez, compareceu com o peso de suas federações estaduais.

Os resultados da análise possibilitaram apontar que as interações, ainda que limitadas, entre os técnicos da SEPL, responsáveis pela elaboração do PPA, e o público das audiências para discutir o PPA 2016-2019, do governo do Paraná, representaram uma iniciativa de democracia participativa. A condução das audiências, em seu formato aberto a interpelações orais e escritas, permitiu a expressão dos participantes para advogarem espaço institucional a seus interesses, pessoais ou coletivos. Embora em seu formato as audiências tenham sido democráticas, elas se mostraram limitadas quanto à abrangência regional e quanto à composição do público participante. Quanto à abrangência regional, foi limitada em oportunizar apenas um

terço das mesorregiões do Estado a participarem presencialmente das discussões para elaboração do PPA 2016-2019. Quanto à composição do público participante, foi limitada por atrair, quase que exclusivamente, funcionários públicos, municipais ou estaduais.

Qualquer uma das limitações pode ser, pela racionalidade administrativa, justificada e desculpada. É justo reconhecer que, mesmo com essas limitações, verificou-se um avanço democrático no processo de planejamento do governo estadual, pois na gestão anterior nenhuma iniciativa do gênero foi proposta. Mas, também é adequado observar que, ao se limitar o número de audiências públicas, houve uma opção deliberada de atender apenas as regiões mais populosas e mais ricas do Estado. Implicitamente, isto implica uma opção de não abordar participativamente, no planejamento de médio prazo ou longo prazo, as desigualdades econômicas regionais, que continuam a se acentuar.

As limitações na composição do público participante, pode ter ocorrido por diversas razões, incluindo o modo como os as audiências foram divulgadas pelo governo. No entanto, também parece natural que a discussão sobre planejamento governamental apresente a tendência de atrair, principalmente, indivíduos relacionados à gestão pública ou que tenham que intermediar interesses sociais com os gestores públicos. A pouca diversidade do público participante, de certa maneira, manteve as discussões restritas ao jargão da administração pública. Isto, por um lado, tem a vantagem de facilitar a condução das discussões. Por outro lado, tem a desvantagem de acentuar a força de grupos de pressão locais, dada a homogeneidade de interesses, contribuindo ainda mais para um resultado que acentua a desigualdade na distribuição de poder político.

4.3 TERCEIRA FASE: TRÂMITE DO PPA NO PODER LEGISLATIVO

Para análise das entrevistas com os membros do Poder Legislativo foram consideradas as categorias descritas no Quadro 15.

Quadro 15 - Categorias de análise das entrevistas com os Membros do Poder Legislativo

PODER LEGISLATIVO		
CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	
01	PROCESSO DE ELABORAÇÃO	Definição do PPA
		Plano de Governo - Base do PPA
		PPA Participativo
		Diálogo com o Executivo
		Reuniões com o Executivo
		Conhecendo o conteúdo do PPA
02	RITUALISMO	Trâmite na Assembleia Legislativa
		Função da Comissão de Orçamento
		Propostas de Emendas
		Votação e Aprovação
03	GESTÃO POLÍTICA	Avaliações anuais do PPA
		Contribuição do Legislativo
04	DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO	Contribuição para o desenvolvimento regional
05	AVANÇOS E COMPARATIVOS	Principais evoluções
		Comparativo ao PPA anterior (2012-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas.

Amparado nas categorias do Quadro 15, as resenhas da Secretária e dos membros da Comissão Permanente de Orçamento da ALEP, assim como, as narrações dos Líderes Partidários materializam o trâmite do PPA no Poder Legislativo.

4.3.1 Entrevista com a Secretária da Comissão Permanente de Orçamento da ALEP

A entrevistada, Ana Beatriz Prado é servidora de carreira da ALEP. Atua a mais de vinte oito anos na função de secretária da Comissão acompanhando todos os trabalhos, em especial a tramitação das peças orçamentárias.

De acordo com o artigo 43 do Regimento Interno da ALEP, a Comissão apresenta como competência a manifestação sobre os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Créditos Adicionais, além de auxiliar as demais Comissões Permanentes nas atividades de fiscalização da execução das leis orçamentárias e créditos adicionais, fornecendo os dados orçamentários com o auxílio do Tribunal de Contas se necessário (ALEP, 2016). A Comissão de Orçamento amparada no Regimento Interno, aplicou os mandos no PPA.

Com a importância atribuída a Secretária e a Comissão, a entrevista buscou elucidar as técnicas sobre o trâmite do PPA 2016-2019 na ALEP. Para tanto, a entrevistada contribuiu na evidência da categoria 01, do Quadro 15, ao enfatizar o

diálogo com o executivo, a participação dos parlamentares em reuniões com a SEPL e as discussões do conteúdo do PPA.

Segundo a entrevistada, a Comissão trabalhou em conjunto com a SEPL na fase final do processo de elaboração do PPA no executivo. Nesta fase, os parlamentares reuniram-se com a equipe da SEPL, com os interlocutores das secretarias e seus secretários para conhecer e contribuir com o projeto do PPA. Esta iniciativa de convidar os deputados produziu os melhores resultados, quando comparados com os seis PPAs anteriores, afirmou a secretária.

A dinâmica adotada nas reuniões pela SEPL e pelas equipes de planejamento das secretarias marcou a explanação do conteúdo do PPA, dos programas, das iniciativas, das metas e da distribuição dos recursos. Conhecedores da estrutura do PPA, os parlamentares apontaram diversos questionamentos a respeito das iniciativas e das metas, mas principalmente, da distribuição dos recursos nas regiões do Estado.

Os secretários responderam todos os questionamentos, dos quais alguns sobressaíram: Por que nesta região está centralizando determinados recursos? Por que nesta região não tem recursos para determinada área? Por que os recursos estão distribuídos apenas em Curitiba? Por que não direcionar os recursos para as demais regiões? Os questionamentos procuraram defender determinadas regiões que não estavam contempladas em determinados programas do PPA, nos quais os deputados acreditavam ser importante a indicação de locação de recursos. As reuniões possibilitaram ainda, uma qualidade no conteúdo das emendas que facilitou o aceite pela Comissão.

Como a SEPL estava prestes a fechar os trabalhos acerca do projeto do PPA e não lhe restava tempo suficiente para analisar as sugestões alçadas pelos parlamentares nas reuniões, os supostos ajustes no PPA se realizariam mediante emendas que seriam apresentadas quando da chegada do PPA na Comissão. Portanto, os deputados no PPA atuaram no PPA, quando de seu trâmite na ALEP. Notório destacar, o diálogo entre as equipes técnicas da CMA e da Comissão, que buscaram ignorar as influências políticas existentes, amparadas por procedimentos regulamentados a serem cumpridos no processo de elaboração do PPA.

Narrando o ritualismo do PPA na ALEP, categoria 02, a secretária principia que o PPA chega na ALEP até 30 de setembro. Com posse do PPA, o Presidente da Assembleia faz a leitura da peça orçamentária no plenário para que todos os

deputados tomem conhecimento da chegada do projeto. Na sequência, encaminhase para a Diretoria do Legislativo para lavrar e adicionar número e capa do projeto.

Finalizado o ritual inicial, o PPA é encaminhado para a Comissão que inicia os trabalhos com análise do conteúdo e a inserção no sistema Controle de Emendas Orçamentarias (CEO) por intermédio do *site* www.ceo.pr.gov.br. Neste site, os deputados possuem livre acesso após a abertura de prazo para consulta e elaboração de emendas ao PPA. Considerando o período total de trâmite do PPA na Comissão, destina-se vinte dias para examinar o PPA, mais vinte dias para a formulação das emendas.

Individualmente, cada parlamentar oportunizou a formulação de propostas voltadas para atender as regiões que representam, como por exemplo, melhorias de estradas e rodovias. De forma mais ampla, outras propostas de ajuste no PPA foram as modificações realizadas na área da segurança pública, descentralizando os recursos da mesorregião Metropolitana de Curitiba para as demais mesorregiões do Estado. Importante frisar, que as emendas são aceitas pela Comissão de acordo com os critérios adotados para o PPA em destaque, independente de quem as fez, se foi parlamentar da situação ou oposição.

Com as emendas inseridas no sistema CEO, a função da Comissão é de analisar e classificar as emendas conforme a aplicação no PPA. Relevante destacar, que o relator tem autonomia de escolha de quais emendas serão inseridas no PPA, porém, se algum dos membros da Comissão discordar da seleção, segue para votação interna na Comissão, expõem a secretária. Seleccionadas e aprovadas às emendas, a Comissão se reúne novamente para aprovar o substitutivo do PPA.

Os critérios de escolha das emendas carregam embasamentos técnicos que visam identificar incoerências ao assunto que está se propondo, como por exemplo, emendas que trazem características de lei específica ou de matérias inaplicáveis ao PPA. Estas argumentações técnicas, além de serem retratadas em textos, são repassadas aos parlamentares mediante reuniões, nas quais, explicam-se os motivos da recusa, como também, a aceitação das emendas.

Após a finalização dos trabalhos de análise do PPA, pela Comissão e inserido as devidas emendas, o relatório é lido no plenário para que todos os parlamentares possam conhecer o que está votando. Geralmente o que é decidido na Comissão é

aprovado pelos deputados, dificilmente ocorre alguma nova alteração. No caso do PPA 2016-2019 foi aprovado por unanimidade.

Resumindo as fases de elaboração na ALEP, segundo o depoimento da secretária Ana Beatriz, o PPA é entregue ao Presidente da Assembleia. Na sequência é lido no plenário para o conhecimento de todos e encaminhado para a Diretoria do Legislativo, para autua, inserção de número e capa do projeto. Como prosseguimento, é enviado à Comissão, permanecendo até o encerramento das alterações, a inserção das emendas. O encerramento do processo ocorre por meio do substitutivo e os anexos que são votados na própria Comissão. Aprovado na Comissão vai para apreciação no plenário que é votado em duas discussões (sessões).

Aprovado, o PPA retorna para a Comissão para que se faça a redação final, que por sua vez, é enviada para a votação no plenário em sessão única. Em caso de aprovação, segue para Diretoria de apoio ao plenário, que autua o projeto liberando-o para ser encaminhado ao Governador, que o recebe para assinar e sancionar como Lei. Todo este trâmite ocorre na ALEP entre o dia 30 de setembro até o dia 17 de dezembro.

A secretária atribui o sucesso da aprovação do PPA, aos procedimentos estabelecidos no Regimento Interno da ALEP de 23 de agosto 2016, aprovado pela Resolução nº 11, que proporcionou inúmeras alterações, essencialmente no que diz respeito aos projetos orçamentários. O novo regulamento disponibiliza uma seção exclusiva para tratar dos projetos orçamentários (Seção IV, “ Projeto Orçamentário”), estabelecendo prazos e procedimentos a serem adotados para a tramitação das peças orçamentárias, que possuem um tratamento específico. De acordo com a Secretária, este fato reforça a importância das peças orçamentárias, como promotoras do desenvolvimento nas regiões paranaenses.

A secretária destaca ainda, outra categoria do PPA 2016-2019, a 03 - Gestão Pública, com a ênfase nos ajustes anuais. No artigo 16 da Lei 18.661/2015 está descrito que o Poder Executivo, por meio de projeto de Lei poderá realizar revisão anual específica de alteração de Lei do PPA (PARANÁ, 2015). No ano de 2016 foi realizado ajustes, nos quais, todas as sugestões do Poder Executivo foram aprovadas. Para 2017, procedeu a mesma sistemática, mas com alguns apontamentos por deputados da oposição, que exigiam esclarecimentos a respeito de uma obra na PR-323. O entendimento que pairava no plenário é que a obra não seria executada.

Porém, a proposta de alteração do PPA pelo Executivo era alocar a obra em outra iniciativa, que abarcava a sua realização em momento futuro.

Quanto a contribuição do PPA para o desenvolvimento regional, categoria 04, a secretária ressalta que este é uma fonte propulsora do desenvolvimento executado no decorrer dos quatro anos. Os debates realizados no planejamento do PPA 2016-2019 corroboraram na identificação de necessidades que circundam as mesorregiões do Estado, justificando a sua proposta de desenvolvimento regional.

A secretária reitera, que a dificuldade em elaborar um PPA, que atenda as expectativas de desenvolvimento de um Estado e das suas regiões, são as datas estabelecidas para início e fim do processo de elaboração. Na opinião da secretária, a elaboração do PPA deveria ocorrer simultaneamente ao da LOA, principalmente no que se refere ao término, em abril. Assim, o Governador eleito, seguiria as suas próprias diretrizes desde o início, sem ter que cumprir regras estabelecidas no mandato anterior.

Finalizando a entrevista, a categoria 05, é enaltecida pela secretária ao destacar os diferenciais que marcaram o PPA 2016-2019, proporcionando resultados positivos para o desenvolvimento do Estado e das regiões, foi o amplo diálogo entre o Executivo (equipes da CMA e das secretárias) e o Legislativo (Comissão Permanente de Orçamento e demais parlamentares), que proporcionou o conhecimento antecipado da proposta de planejamento do Executivo. Outro diferencial enaltecido pela secretária foram as alterações anuais, ajustes realizados para atender as necessidades que surgirem no decorrer da execução do PPA.

A secretária encerra a entrevista reforçando, ainda, que o PPA 2016-2019 possibilitou afirmar que “a semente foi plantada”, no que diz respeito ao planejamento voltado ao desenvolvimento do Estado. Esse sinal, justifica a necessidade de evolução no setor público, pois a dinâmica social exige da administração pública uma desenvoltura que amplie as ações voltadas para o desenvolvimento do bem-estar dos cidadãos.

4.3.2 Entrevista com a Comissão Permanente de Orçamento da ALEP

As entrevistas com os deputados membros da Comissão foram agendadas via telefone, por intermédio de seus assessores parlamentares. Devido o volume de

atividades exercidas pelos parlamentares foram realizadas três investidas para se obter o diálogo, que ocorreram de forma individual e em datas diferentes, de acordo com a disponibilidade de cada membro, independente das funções exercidas na Comissão.

A interlocução ocorreu entre os dias 28/11/2017 a 12/12/2017, nos gabinetes individuais de cada deputado na ALEP. Todos os membros da Comissão se mostraram prestativos, superando o tempo inicial previsto para cada entrevista. O que em grande medida, compensou as dificuldades de agendamento encontradas para a realização das mesmas.

A Comissão é formada por sete parlamentares, conforme o contido no Quadro 16. As entrevistas foram realizadas com todos os parlamentares da Comissão independente da função, partido ou posição governamental que praticam.

Quadro 16 - Comissão Permanente de Orçamento da ALEP

Membros Parlamentares	Função	Partido	Posição Governamental
Nereu Moura	Presidente	PMDB	Oposição
Francisco Buhner	Vice-Presidente	PSDB	Situação
Elio Rusch	Relator do PPA	DEM	Situação
Claudia Pereira	Membra	PSC	Situação
Cristina Silvestri	Membra	PPS	Situação
Nelson Luersen	Membro	PDT	Oposição
Rasca Rodrigues	Membro	PV	Oposição

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ALEP (2017)

Antecedendo os questionamentos aos parlamentares, apresentou-se a pesquisa e o seu objetivo, permitindo aos entrevistados expor suas opiniões a respeito do processo de elaboração do PPA. Na oportunidade, foi discorrido sobre alguns pontos norteadores previamente estabelecidos, como: o diálogo com a CMA e as secretarias envolvidas na elaboração do PPA; a participação nas reuniões promovidas pela CMA; o trâmite do PPA na ALEP; o conteúdo das emendas; os ajustes anuais no PPA; a contribuição do PPA para o desenvolvimento comunitário ou das regiões paranaenses; e, as diferenças do PPA atual em relação ao anterior.

O conteúdo das entrevistas, segregado em categorias viabilizou o entendimento de como foi conduzido o processo de elaboração do PPA na ALEP. Com a categoria 01 (Processo de Elaboração do PPA) evidenciou a compreensão dos

membros da Comissão em relação ao tema. A maioria das falas, em especial do relator, do presidente e do membro Rasca Rodrigues, resultaram em desdobramentos integrados (principal Lei Orçamentária, aplicação dos recursos, rito legal) e aleatórios (plano de metas, ideológico, participativo) sobre o PPA.

A fala do Relator Elio Rusch apresenta o PPA como uma das principais peças integrante do orçamento, informando a aplicação e utilização dos recursos públicos (federal, estadual ou municipal). Diferentemente da iniciativa privada, em que os recursos são aplicados ao bom grado do empresário, mediante caixa único, os recursos na administração pública, seguem diretrizes de três documentos essenciais: o PPA, elaborado para quatro anos, estabelecendo programas e metas em conformidade com o plano de governo (plano de metas) exposto pelo candidato postulante ao cargo de governo; na sequência, a LDO, empreendida anualmente com base no PPA, que por sua vez, embasa a elaboração da Lei Orçamentaria Anual (LOA). Quando questionado sobre a efetividade do avultado Plano de Metas do Beto Richa 2014 no PPA 2016-2019, o Relator menciona que não se confronta o programa de governo discutido no período eleitoral com o encaminhado para ALEP, a análise ocorre tão e somente no conteúdo do PPA que está baseado nas propostas apresentadas pelo governador em consonância com as perspectivas econômicas do Estado, dos Municípios e do próprio País.

Seguindo a contextualização do Relator, o PPA é fundamental e necessário para administração pública, para a elaboração dos programas e metas que serão distribuídas por regiões, no caso do Paraná, nas mesorregiões. Além de ser um ditame constitucional que a União, os Estados e os Municípios devem elaborar condicionando o desenvolvimento do país e o bem-estar dos seus cidadãos. Portanto, os governos nas suas diferentes esferas não conseguem administrar o setor público sem as peças orçamentárias que estão interligadas.

Para o Presidente da Comissão, o PPA, mensagem oriunda do Executivo, é uma das principais Leis Orçamentárias que regem a administração pública, voltada para o planejamento governamental obrigatório. O PPA prevê os recursos a serem arrecadados e como serão aplicados. Infelizmente, no Brasil, segundo o parlamentar, as Leis são construídas para serem descumpridas. O primeiro a descumprir é o Poder Público.

Nas palavras do parlamentar Rasca Rodrigues, a elaboração do PPA está vinculada a ideologia do governante, ponderada em todas as políticas setoriais e na distribuição dos recursos. Quando o compromisso do estadista é realizar um governo participativo, o PPA será participativo. Entretanto, se este comprometimento for ausente, o PPA descaracteriza como proposta de Estado (integração regional) e passa a ser uma proposta de Governo, que envolve e defende determinados grupos.

O Parlamentar Rasca Rodrigues admite, mesmo como opositor ao governo, pela primeira vez o governo resolveu fazer consultas públicas, por meio de Audiências Públicas e reuniões com os parlamentares, para elaborar um PPA com o mínimo de atributos participativos. Essa disposição tênue do governo acentuou-se com o envolvimento de setores da sociedade anelados ao governo e os deputados da base governista, complementou o parlamentar.

Os demais deputados membros da Comissão ressaltaram a obrigatoriedade da elaboração do PPA ao Poder Executivo e a legitimação do processo na ALEP. Destaque ainda, ao membro Nelson Luersen, por salientar que o conteúdo do PPA de forma globalizada é uma mensagem do Executivo, cuja função é discriminar as aplicações de recursos e fazer investimentos para os próximos quatro anos. A distribuição do conteúdo do PPA em programas, iniciativas e metas facilita a análise pela Comissão de Orçamento, que repassa para os demais parlamentares, com o intuito de idealizarem sugestões ao PPA por meio de emendas.

Abordados sobre o diálogo com o Executivo, o Relator afirma que a decisão tomada pelo Secretário da SEPL Silvio Barros de proporcionar interação entre as secretarias do Executivo e os parlamentares da ALEP, foi expressivamente profícua. Este ensaio de discussões, tomado como inovador, reforçou o entendimento da linguagem técnica utilizada no PPA. De acordo com Francisco Buhner, Cláudia Pereira e Cristina Silvestre, o contado com as secretarias permitiu aos parlamentares o conhecimento do projeto do PPA, antes mesmo, da chegada ao Legislativo.

Com os depoimentos aglutinados, as evidências reforçam que os diálogos e reuniões com o Executivo aconteceram apenas com parlamentares da base aliada do Governador Beto Richa. Deputados da base opositora, até mesmo, os que participam da Comissão de Orçamento, não foram convidados para as reuniões e muito menos, para os diálogos. A corporificação da afirmativa, está amparada nas respostas de Nereu Moura, do Nelson Luersen e do Rasca Rodrigues de não terem participado de

qualquer ato de discussão com o Executivo sobre o PPA. O Presidente da Comissão complementa ao narrar que, o Executivo envia à Assembleia Legislativa um PPA como se fosse um “pacote feito, sem nenhum diálogo”.

Mesmo não tendo participado das reuniões, o membro Rasca Rodrigues, afirmou que, primariamente, o Governo resolveu fazer consultas e reuniões entre os secretários e os deputados da base. Isso foi um avanço quando pensado nas demandas regionais. Esta iniciativa só ocorreu devido a experiência e a importância atribuída ao PPA pelo secretário Silvio Barros, advinda dos dois mandatos que exerceu como prefeito de Maringá. Com as consultas públicas ocorridas com os representantes do povo e o diálogo com os deputados, abriu precedentes para que o PPA calcasse propostas mais viáveis e factivas, primitivamente deixa de ser uma peça de ficção científica.

No atual Governo, a prática de uma política de Governo prevalece, embora o planejamento governamental para o quadriênio 2016-2019 tenha se aproximado das realidades locais e regionais. A desconstrução desta práxis está atrelada ao trâmite do PPA, que deveria erigir de forma antecipada e expansiva, convidando representações regionais para consulta técnica ou política, colocando as demandas nascidas na sociedade organizada juntas com as do governo, atendendo regamente uma política de Estado, complementa Rasca Rodrigues.

Quando questionados a respeito da metodologia utilizada para conduzir as reuniões, os integrantes da Comissão que participaram das reuniões relataram que cada Secretaria apresentava o conteúdo pertinente a área de atuação, de forma dinâmica, via *powerpoint*, e na sequência abria-se espaço para esclarecimentos, debates e questionamentos. Essa ação, de acordo com o Relator, possibilitou conhecer o conteúdo do pré-projeto do PPA pelos deputados, formulando sugestões para o projeto final. Importante ressaltar que esta sistemática pioneira adotada pelo Poder Executivo é facultativa, pois os deputados intervêm e contribuem com o PPA quando é tramitando na Assembleia Legislativa por intermédio de emendas, complementa o Relator.

A respeito da categoria 02 - Ritualismo, os partícipes da Comissão de Orçamento sublinharam os aspectos circundantes sobre a avaliação do trâmite do PPA na ALEP. A sinopse predominante, aguçou a obrigatoriedade constitucional e a placidez na discussão da matéria. Embora, segundo o membro Nelson Luersen, o

Executivo manda as suas mensagens para ALEP sempre no afogadilho, de última hora, inviabilizando uma discussão mais profícua.

O Relator ao descrever o trâmite do PPA enfatiza que o projeto vem para ALEP juntamente com o orçamento, no mês de setembro. E, essas peças orçamentárias possuem trâmite diferenciado na ALEP, quando comparadas com os demais projetos (Lei Ordinária ou Complementar, projetos de governo ou parlamentar, etc.). No caso específico, após o recebimento do PPA pela Comissão, abre-se prazo para os parlamentares apresentarem sugestões de adequações por meio de emendas, que são encaminhadas exclusivamente para a Comissão. Procedido a análise, as emendas seguem para votação na Comissão, que aprova ou rejeita. Depois de votadas, bloqueia-se a alternativa de inserir novas emendas. Cabe ainda aos parlamentares, antes da votação final, destaques, esclarecimentos das emendas que foram aprovadas ou rejeitadas.

O Relator destaca ainda, que na votação do PPA no plenário, tanto para o ciclo de gestão de 2012-2015, quanto para o período 2016-2019, prevaleceu o consenso parlamentar. Esta peripécia está marcada pela pluralidade partidária da Comissão de Orçamento, que abre diálogo com todos os parlamentares, independente de acordo partidário, seja situação ou oposição. E ainda, a função da Comissão é atender as sugestões via emendas, que devem estar alinhadas com o desenvolvimento do Estado, independente das iniciativas regionalizadas e eleitorais dos deputados. Regularmente, conforme o Vice-Presidente da Comissão, 95% das emendas sugeridas são aprovadas, independentemente se advém da situação ou oposição governamental.

Para a deputada Cláudia Pereira, as discussões provocadas na ALEP reforçam a erudição das matérias. O parlamento é composto por representantes dos 399 municípios que buscam defender as regiões com uma visão própria. Estas visões distintas, quando debatidas no parlamento, contribuem para o entendimento, neste caso, do PPA e contribuem na elaboração das emendas.

Ao abordar sobre as propostas de emendas, a generalidade das elucidações predominou no campo de atuação eleitoral de cada parlamentar. A resposta de Nelson Luersen engloba as demais, ao enfatizar que as emendas são realizadas com interesse na base eleitoral dos deputados, que buscam adequar a realidade e os anseios da população conforme a região de atuação de cada parlamentar.

Para Rasca Rodrigues, as emendas são criadas individualmente, por parlamentar, e que, dentro do jogo democrático nem sempre são aprovadas mesmo sendo reivindicações justas, ou seja, “para os inimigos da Lei nada, para os amigos do Rei tudo”. Tanto para Rasca Rodrigues, Cristina Silvestre e Nelson Luersen, existem ainda, a aprovação de emendas engendradas por demandas parlamentares coletivas, contemplando reivindicações estruturais como: agricultura, assistência social, infraestrutura, saúde, segurança pública, entre outras.

Diversas foram às emendas criadas e acatadas pela Comissão, quando comparadas com mandatos anteriores, afirma Cláudia Pereira. Mesmo assim, as demandas expostas pelos Legisladores no Estado do Paraná, encontram dificuldade em se traduzirem em Lei, pois depende totalmente do Poder Executivo em aceitar e executar, contrário do que se percebe nos demais estados da federação, que permitem uma abertura mais ampla aos parlamentares, complementa Cláudia.

Neste passo, Nelson Luersen, relata que nem todas as emendas sugeridas são aprovadas. Isto porque, o governo tem a maioria no Legislativo e aprova as emendas de acordo com seus interesses, dificultando geralmente a aprovação de emendas sugeridas pelas bancadas independentes e de oposição. Neste entendimento, o Presidente da Comissão vai além, ao afirmar que “as emendas que os deputados realizam é para inglês ver, é um tiro no pé, o governo faz o que quer, não é um orçamento impositivo, como ocorre no Governo Federal”. No Paraná o orçamento é livre.

Notório frisar, as palavras de Rasca Rodrigues, ao contextualizar sobre as emendas criadas pelos deputados. Geralmente as emendas são carimbadas e aceitas pelo governo, mas, ocasionalmente permanecem somente no carimbo. No caso do Paraná, quando o governador resolve atender determinadas reivindicações, expressas nas emendas de alguns parlamentares, inicia-se um processo de negociação entre os deputados, envolvendo principalmente aqueles que não possuem uma região ou município que possa representar. Com isso, o orçamento torna-se uma moeda de troca, ao distribuir verbas a prefeitos indicados por outros parlamentares, que em momentos eleitorais, trabalharão como cabos eleitorais. Para coibir a interferência parlamentar na gestão pública, com interesses apenas eleitorais, o governo deve criar políticas públicas permanentes, construindo assim, uma identidade ou marca de governo, algo que falta no governo atual, afirma Rasca.

A interpelação realizada sobre os ajustes anuais, realçou a Gestão Política (categoria 03). A multiplicidade dos relatos explicita que com a continuidade da recessão econômica no País, refletida também no Estado, requer os ajustes no PPA 2016-2019.

Ampliando as observações a respeito das avaliações anuais do PPA, Nelson Luersen retrata que, atualmente as mudanças na sociedade acontecem de forma mais constantes do que antigamente, e com o uso das redes sociais (internet), o conhecimento e as informações acontecem em tempo real, provocando diversas reivindicações sociais que precisam serem atendidas. Portanto, um PPA, sem reavaliação periódica, ao chegar no final dos quatro anos está superado e atrasado.

O relator realça a necessidade de o governo fazer monitoramento permanente no comportamento das receitas do Estado, acompanhando os aumentos ou diminuições dos recursos. Isto resulta em medidas para inibir as ações previstas anteriormente no PPA, como também, na ampliação ou realização de novas iniciativas. Portanto, as oscilações na arrecadação do Estado, motiva a necessidade dos ajustes que poderão influenciar diretamente no desenvolvimento do Estado, assim como, na execução do PPA. Cláudia Pereira complementa, o ajuste fiscal adotado no Paraná permitiu maior previsibilidade dos recursos a serem aplicados, havendo a conveniência dos ajustes nas ações previstas no PPA, como as ocorridas em 2016 e 2017, pois a partir da conversão em Lei, devem serem cumpridas.

Os ajustes no PPA são positivos segundo Rasca Rodrigues, mas emprega uma crítica devido à ausência de quantificação dos limites, permitindo o governante proceder ajustes em tudo o que for de seu interesse, até mesmo, elaborar um novo PPA. Para equilibrar a atitude do governo, teria que haver uma trava de 10% a 15% das ações e a permissão de pequenos ajustes, atendendo o dinamismo existente na atividade pública. Se as travas existissem no PPA 2016-2019, evitaria a modificação radical daquilo que foi construído em 2015.

Na interpretação do Nereu Moura, os ajustes no atual PPA aconteceram de forma a eliminar do texto da Lei as ações previstas que não foram cumpridas, evitando crime de responsabilidade administrativa. No Brasil, usualmente, as Câmaras e as Assembleias Legislativas, ao aprovarem as Leis Orçamentárias, contribuem com o Executivo, permitindo a sua alteração sem a necessidade de consultas. Esta liberdade de manipular o orçamento, concedeu ao chefe do Executivo do Paraná, autorização

de alterar a Lei em 10%, remanejando os recursos em diversas direções, conforme os seus interesses. Para evitar o disparate do gestor público, deveria fazer uma Lei fixa, prevendo exatamente o que será arrecadado e em que serão empregados os recursos, habilitando zero possibilidade de remanejamento, excetuando os casos de catástrofe ou algo excepcional.

Em relação a contribuição do PPA para o desenvolvimento regional, categoria 04, os membros da Comissão afirmaram que o mesmo contribui com o desenvolvimento regional por ser uma exigência constitucional, mas que deve ser considerada as peculiaridades das mesmas. As respostas demarcaram ainda, interpretações distintas da Comissão, dividindo em duas linhas de raciocínio: uma apoiadora e outra, opositora as iniciativas governamentais.

Os que apoiam as iniciativas governamentais, fazem parte da base governista. Assim, os deputados Francisco Buhner, Elio Rusch, Cláudia Pereira e Cristina Silvestre avultam que no PPA 2016-2019 impera o desejo do Poder Executivo em proporcionar o desenvolvimento das regiões indistintamente. As argumentações são ancoradas na fala do deputado Elio Rusch, ao mencionar que administração do Executivo está em sintonia com o desenvolvimento das mesorregiões do Estado, expresso no PPA, e que o seu conteúdo contempla o desenvolvimento econômico e social de todas as regiões do Estado. Acredita ainda, que todos os governos anteriores buscaram o desenvolvimento, assim como o atual, mesmo em um cenário econômico de dificuldades sem precedentes. Atribui ainda, que o Estado do Paraná, atualmente é um dos únicos da federação que está fazendo investimento nas regiões proporcionando o desenvolvimento, devido algumas decisões de contenções de gastos, a principal delas, o ajuste fiscal realizado no final de 2014, mesmo visto como impopular. “O administrador público, independente do seu vínculo partidário, não pode pensar somente na próxima eleição, mas sim nas próximas gerações, no futuro do Estado, no qual, nossos filhos e netos viverão, finaliza o Relator”.

Para Cláudia Pereira, o PPA atingirá o desenvolvimento das regiões com plena eficiência, no momento que estiver alinhado com políticas públicas solidificadas. Quando se têm políticas públicas discutidas, canceladas, os recursos e investimentos serão aplicados para que as mesmas sejam cumpridas. Portanto, o desenvolvimento do Estado precisa ainda da ampliação de políticas públicas definidas e que estejam contempladas no PPA. Cristina Silvestre, reafirma o pensamento, ao

mencionar que a democracia prevalece quando o desenvolvimento acontece em todos os lugares, seja na cidade ou no campo.

Para a ala opositora, o PPA está demasiadamente distante do desenvolvimento das regiões. Segundo Nereu Moura, as contribuições e prioridades elencadas no PPA atendem apenas os interesses eleitorais. O governo possui dificuldades graves na educação, na saúde, mas ao invés de resolver essas situações, busca prioridades que nem sempre são prioridades, apenas para atender interesses políticos. Outro fato na gestão atual é a inexistência de programas, poderia ser criado o “movimento dos sem programas”. Logo, o governo Beto Richa está desprovido de planejamento devido manter uma visão única, a de Governo.

Para ilustrar as afirmativas, o Presidente da Comissão comenta sobre os anúncios realizados pelo governo, como a construção de novos hospitais em todas as regiões do Estado e na contramão desta ação, hospitais existentes estão funcionando com apenas 40% das suas capacidades. A atitude do governo é justificada por conceber que é mais interessante anunciar a construção de novos hospitais o que propulsiona votos, devido às expectativas criadas na população da obra. Isto é mais importante para o governo do que manutenção dos hospitais existentes, haja vista que depois de prontos, estes não alavancam mais votos, pelo contrário, suprimem votos, pois é obrigação do Estado em mantê-los funcionando. O Governador Beto Richa no ano de 2017 adotou esta estratégia, anunciando a construção de dez novos hospitais, e também, anunciou diversas outras obras que se estendem até o ano de 2021, extrapolando o mandato, “provavelmente vai ter prorrogação de mandato”, realça Nereu Moura.

O membro Nelson Luersen, reforça as afirmativas do Presidente, ao elucidar que o Executivo deveria fazer diversas audiências públicas regionais discutindo com lideranças da sociedade organizada, ressaltando as características distintas de cada região e respeitando as vocações e necessidades regionais e locais, mas isso, não se viu no PPA 2016-2019. Reforça ainda, que deveria ter no PPA, programas direcionados à estas regiões, para facilitar a elaboração da LDO e a LOA e que, o desenvolvimento das regiões se restringe aos interesses políticos de quem está governando.

O PPA deve ser fruto de uma inteligência combinada no âmbito econômico, social e ambiental, afirma Rasca Rodrigues. Talvez, uma porcentagem efetiva não

contempla o desenvolvimento das regiões do estado, porém, não se pode afirmar que o PPA não segue o caminho do desenvolvimento, no entanto, não se assegura que seja suficiente para concretizá-lo. Para o deputado Rasca Rodrigues, o PPA não apresenta uma relação direta com o estado, pois a sua base infelizmente é eleitoral e a sua elaboração está diretamente relacionada ao pensamento do governante. O governo busca atender algumas regiões devido a votação recebida no pleito eleitoral, aplicando investimentos em regiões de acordo com o mapa eleitoral constituído, ignorando uma visão macro do estado, complementa Rasca Rodrigues.

Para alcançar as perspectivas de desenvolvimento, Rasca Rodrigues narra que o PPA deve afastar-se do clientelismo gerado pelo carreirismo dos políticos, alinhando-se com as representatividades econômicas, sociais do estado e com a agenda parlamentar. Como componente técnico e acadêmico, o PPA contribui para a visão das infraestruturas do Estado, combinando aspectos econômicos, sociais, culturais, promovendo resultados de desenvolvimento para as regiões paranaenses.

Quando questionados sobre a categoria 05 - Avanços e comparativos, grande parte das respostas destacou as alterações anuais. Para os parlamentares da base governista, os avanços ocorrem quando das discussões proporcionadas pelo Poder Executivo com a sociedade por meio de assembleias públicas presenciais e online, da participação das secretarias na elaboração dos programas e iniciativas, e do convite realizado aos deputados para discutir e ampliar o projeto governamental. O relator ratifica esta percepção ao historicizar a sua trajetória parlamentar de sete mandatos, hora como opositor, hora como situação, nunca havia se deparado com tantos debates que cercaram a elaboração do PPA.

Para os integrantes que não participaram das reuniões com o Executivo, os PPA são muito parecidos. O governo que entra copia o que foi realizado no governo anterior e faz pequenas alterações de acordo com seu plano de governo. Tendo em vista o elevado comprometimento das receitas, em que aproximadamente 50% são destinadas à folha de pagamento, além da obrigação legal de aplicação na área da saúde e educação, sobram cerca de 5% para os investimentos. Assim, a maioria dos programas do PPA são destinados para manutenção da máquina pública. Segundo Nelson Luersem, com a ausência de visão de Estado expresso no PPA e pela incoerência governamental, não muito distante, a partir de 2023 aproximadamente, irá surgir um problema sem precedentes; o pagamento dos aposentados e pensionistas

do Estado, haja vista que o fundo previdenciário está sendo lapidado pelo atual Governador.

4.3.3 Entrevista com Parlamentares - Líderes Partidários

A ALEP é composta por 54 parlamentares, destes 13 representam suas bancadas como líderes partidários, situação e posição. No Quadro 17 são apresentados os 13 parlamentares que representam os partidos ou bancadas partidárias e a situação política que praticam em relação ao atual governo do Estado do Paraná.

Quadro 17 - Líderes parlamentares e bancadas

PARLAMENTAR	PARTIDO	BANCADA	SITUAÇÃO
Luiz Claudio Romaneli	PSB	GOVERNO	Governo
Tadeu Veneri	PT	OPOSIÇÃO	Oposição
Claudia Pereira	PSC	PSC	Governo
Elio Rusch	DEM	DEM	Governo
Felipe Francischini	SD	PP, PMD, SD	Governo
Francisco Buhner	PSDB	PSDB	Governo
Marcio Nunes	PSD	PSD	Governo
Nelson Luersen	PDT	PDT	Oposição
Nereu Moura	PMDB	PMDB	Oposição
Pastor Edson Praczyk	PRB	PRB, PSL, PPL	Governo
Professor Lemos	PT	PT	Oposição
Tiago Amaral	PSB	PSB	Governo
Tião Medeiros	PTB	PPS, PTB, PV	Governo

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados da ALEP (2017)

Conforme pode ser observado no Quadro 17, a maioria dos deputados são apoiadores ao atual governo do Estado. Somente três deputados representam bancadas de oposição político/partidária.

As entrevistas com os líderes parlamentares foram realizadas de forma individual, na cidade de Curitiba, entre os dias 22/11/2017 a 12/12/2017, de acordo com a disponibilidade de cada deputado. Da totalidade de líderes a entrevista pode ser realizada somente com dez parlamentares, dos quais, cinco fazem parte da Comissão (diálogo registrado no item 5.3.2). Não foi possível realizar as entrevistas

com os parlamentares: Felipe Franscischini, Marcio Nunes e Tiago Amaral, pela ausência de tempo disponível na agenda desses deputados, no período da pesquisa.

Nesta seção, as descrições estão pautadas nos depoimentos dos seguintes parlamentares: Luiz Claudio Romanelli (líder do governo), Tadeu Veneri (líder da oposição), Pastor Edson Praczyk, Professor Lemos e Tião Medeiros. A realização das entrevistas seguiu a mesma temática posta aos membros da Comissão, reforçando as categorias listadas no Quadro 15.

O questionamento inicial buscou enfatizar a visão dos parlamentares a respeito de todo o processo de elaboração do PPA 2016-2019, destacando a categoria 01. A premissa ressaltada pelos entrevistados é que a competência de iniciar o processo Legislativo de propositura do PPA é do Executivo. Segundo o Líder do Governo Luiz Claudio Romanelli, essa competência inclui a participação de todas as secretarias de Estado e áreas do governo, contribuindo para elaboração do PPA, que é instrumento estratégico para desenvolvimento do Estado. Tião Medeiros complementa, ao afirmar que o Executivo detém de estrutura e a capacidade suficiente de conhecer as realidades regionais, corroborando para o planejamento orçamentário, prevendo o que se pretende executar em cada secretaria de estado.

Para o Líder do Governo na ALEP, quando o PPA é votado, provoca um debate pertinente, fundamentando e fixando as grandes diretrizes que o governo deve seguir. O PPA norteia a LDO e a LOA, estes por sua vez, instrumentos jurídicos valorosos, regem a administração pública alicerçada no planejamento de suas ações. Enfim, todas as iniciativas do Poder Executivo passam pelo crivo do Poder Legislativo, que dentro da sua dinâmica, proporciona debates e discussões que resultam na inserção de emendas parlamentares.

Segundo Tião Medeiros, o importante no PPA é o conteúdo, as ações e os programas descritos. Para tanto, o ato de planejar é o mínimo que o governo deve empregar para estruturar, crescer e desenvolver um Estado. Utilizar-se das ferramentas públicas para desenvolvimento de uma região, estado ou país, carece de planejamento de médio e longo prazo. Assim, a construção do PPA deve ter início nas diferentes necessidades das regiões do estado, que estão limitadas na previsão orçamentária e no cunho ideológico daquele que o conduz.

Para o deputado Tião Medeiros, os recursos previstos no orçamento são insuficientes. Desse modo, cabe ao governante fazer escolhas, eleger e renunciar determinadas prioridades conforme a sua ideologia, independente das realidades regionais. No caso do Paraná, as regiões apresentam realidades distintas que são percebidas tanto no interior, no litoral, nas regiões metropolitanas e demais espaços geográficos, os quais exigem um planejamento com ações e políticas públicas específicas, preconizando a manutenção e o desenvolvimento das mesmas. Assim, a ação do Executivo compromete e influencia diretamente no desenvolvimento das regiões paranaenses.

O deputado Professor Lemos amplia o raciocínio manifestado pelo deputado Tião Medeiros, ao discorrer que as prioridades e a posição política do gestor são reveladas a partir do conteúdo presente no orçamento, o que não está no orçamento, não é prioridade. Portanto, o orçamento é ideológico, não é algo isolado. O atendimento das propostas apresentadas como programa de governo requer a evidenciação destas no PPA, para na sequência serem inseridas na LDO e na LOA. O PPA é o espelho das pretensões do gestor. Observando o PPA, é possível verificar se os compromissos da campanha eleitoral estão sendo cumpridos. No Estado do Paraná isso tem destoado, pois o discurso da campanha não foi contemplado no projeto de PPA enviado à ALEP. Por exemplo, a educação, a saúde, a agricultura, principalmente a agricultura familiar foram colocados na campanha eleitoral como prioridades, mas no PPA não se apresentaram e, isso se refletiu na LDO e na LOA, afirma o parlamentar.

Para o deputado Pastor Edson Praczyk, a ALEP é uma casa política, embora tenha, não de forma predominante, embasamentos e norteamentos técnicos, nela a influência política é notória, respira-se política. Existe os situacionistas e oposicionistas, o gestor do Poder Executivo tendo a maioria (como no caso do Paraná), praticamente tudo que é mandado para a assembleia é aceito como verdade absoluta. São poucos os parlamentares que se aprofundam e questionam as mensagens do executivo, inclusive a do PPA.

Neste contexto, o deputado Tadeu Veneri avança no entendimento que a ALEP participa discretamente na elaboração do PPA. Quando o projeto chega do Poder Executivo, a ALEP faz inúmeras emendas, das quais poucas que modificam a estrutura do PPA são aceitas. A pluralidade das emendas aceitas foram previamente consentidas pelo Poder Executivo. No projeto de PPA 2016-2019 apresentou-se aos

parlamentares um cardápio de emendas, que traziam áreas específicas que poderiam receber propostas modificativas, como por exemplo, as áreas da saúde, educação e segurança. Deste modo, as emendas deveriam estar em conformidade com a previsão do Executivo, minimizando a interferência e a participação da ALEP no planejamento estabelecido para o Estado do Paraná.

O deputado Professor Lemos aponta prioridades que deveriam ser adotadas, pelo Poder Executivo, no processo de elaboração do PPA 2016-2019. O PPA carece de audiências públicas para ouvir a população em diferentes regiões do Estado, nos vários seguimentos. Isso deveria ser construído a partir dos próprios poderes. Iniciando pelo Executivo na elaboração da proposta do PPA como anteprojeto, no Judiciário, na ALEP, e nos órgãos que possuem orçamento próprio, como Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública. Não se têm proporcionado o devido debate, dificultando até mesmo compreensão pela população das peças orçamentárias, devido à complexidade da terminologia utilizada. Como detentor de mandato, busco traduzir as peças orçamentarias para uma linguagem que a população domina, conclui o parlamentar.

A interrogação sobre o diálogo entre a ALEP e a Coordenação do Planejamento, para a elaboração do PPA, tornou clara a participação somente dos deputados da base governista. Os deputados Romaneli e Tião Medeiros, participaram das reuniões. O Pastor Edson enviou representante do corpo técnico do seu gabinete. O Líder do Governo destaca que foram realizadas no mínimo três reuniões extensas, para discutir o projeto do PPA com a SEPL e as diversas secretarias envolvidas. Tião Medeiros aborda que as discussões foram conduzidas de forma muito aberta, possibilitando a apresentação de opiniões e saneamento de dúvidas a respeito do PPA.

Os parlamentares Tadeu Venere e Professor Lemos comentaram que não foram convidados a participar das reuniões. Para o Professor Lemos é evidente a falta de diálogo entre o Legislativo e a Coordenação de Planejamento do Executivo, haja vista a não inclusão de alterações relevantes efetuadas pelos parlamentares no PPA.

Quando interrogados sobre o trâmite do PPA na Assembleia Legislativa, a ênfase principal dos deputados foi o ritualismo (categoria 02), amparado por um processo legalista que ocorre sem intervenções profundas pelos parlamentares. Segundo o Líder Governista, quando o anteprojeto de lei chega na ALEP, iniciam-se

os debates centralizados e norteados pela Comissão, que aplica um rito especial para as peças orçamentárias.

De acordo com deputado Tião Medeiros, o PPA geralmente chega na ALEP pronto e acabado, resultando em pouca participação dos parlamentares na sua elaboração. Conforme o Pastor Edson, pode-se atribuir a este fato, a falta de clareza e a dificuldade de compreensão do assunto. É difícil para o parlamentar conhecer plenamente todas as matérias que tramitam na ALEP. Sobretudo, destaca Tadeu Venere, quando é apresentado por meio de um *PowerPoint* de forma rápida e, no final é questionado somente se os parlamentares concordam ou discordam, independente da clareza e da aceitação das proposituras empregadas.

Para o Professor Lemos, a tramitação do PPA na ALEP, assim como das demais peças orçamentares, carece da participação popular nas discussões. Pois, é no PPA que se concentram as diretrizes da distribuição dos recursos do Estado, indicando quais são as fontes e como será aplicado os recursos. Portanto, essa peça orçamentária reflete diretamente no interesse de todos os cidadãos. Deste modo, o formato técnico e legalista que visa cumprir o formalismo do processo, precisa ser democratizado.

A respeito das emendas parlamentares, há predominância das demandas regionais que os deputados defendem. De acordo com Líder da Oposição, as emendas são muito mais paroquiais do que estruturais. Segundo o Pastor Edson, foi apresentado aos parlamentares um cardápio de emendas com grande possibilidade de direcionamento de recursos, de acordo com mapeamento realizado pelo governo das demandas dos municípios. Assim, as principais emendas abarcaram conteúdos como: construção de casas, regularização fundiária, agricultura familiar, saúde, construção de rodovias, duplicações, entre outras. A decisão de aceitar ou rejeitar as emendas é da Comissão.

Indagados a respeito da gestão política (categoria 03), especialmente aplicada nos ajustes anuais no PPA, os deputados destacaram que os ajustes são necessários devido ao dinamismo da economia, da sociedade e das demandas recebidas pelo governo. Para o deputado Romaneli, as realidades econômicas e sociais alteram-se rapidamente, o PPA tem que se adequar reproduzindo estas tendências.

Segundo o Professor Lemos, as adequações no PPA que envolvem uma perspectiva de crescimento são louváveis. No entanto, as adequações que visam à redução de recursos em determinadas áreas, (como o ocorrido no Paraná, com o

chamado “ajuste fiscal”) não são benéficas, nem tão pouco de interesse público, a exemplo têm-se a redução de investimentos em serviços públicos e o corte de recursos para as Universidades Estaduais. De forma complementar, o deputado Tadeu Veneri ressalta que os ajustes no PPA ocorrem conforme os interesses do Executivo. O Legislativo por sua vez, contribui aprovando sem dificuldades, pois a base governista é majoritária no Estado.

Quando interrogados sobre a contribuição do PPA para o desenvolvimento comunitário das regiões, categoria 04, as opiniões se mostraram positivas no sentido de que há contribuição, no entanto apresentaram divergência quanto a sua efetividade no Estado do Paraná. Para o deputado Romaneli, o Paraná tem uma diversidade econômica, social, cultural e climática que constituem uma sociedade plural. O planejamento voltando para o desenvolvimento comunitário deve considerar a dinâmica das regiões, o que implica em diferentes demandas. Esses aspectos exploram a capacidade do Estado em investir recursos para que as regiões se desenvolvam, principalmente nas áreas estruturantes como, educação e saúde. Pensar em desenvolvimento regional significa elevar a oferta de emprego, gerando oportunidades, para isso, é necessário dotar as regiões de infraestrutura. O desenvolvimento comunitário é um dos maiores desafios da administração pública, pois envolve todos os aspectos da sociedade.

Contrário ao discurso do Líder do Governo, Tadeu Veneri discorre que na atualidade, o desenvolvimento do Estado está direcionado por grupos de interesses econômicos. Para o deputado, o PPA é uma peça de ficção, manuseada para sustentar os interesses dos grupos dominantes. A obrigatoriedade de organizar o PPA por regiões, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, é utilizada de forma ilustrativa, somente para o cumprimento legal. O PPA é remanejado pelo governador durante a sua execução, alocando recursos de acordo com os seus objetivos, sem a devida fiscalização da ALEP e do Ministério Público, o que reduz este instrumento a somente uma peça política. Para justificar esta informação, o líder da oposição, noticiou que em 2016 foram realizados 635 créditos suplementares, os quais direcionaram recursos para sanar despesas não computadas ou que foram insuficientemente dotadas na LOA, que é baseada na LDO, que por sua vez é orientada pelo PPA. Portanto, no Paraná, o planejamento é ineficiente quando aplicado para o desenvolvimento regional, considerando as singularidades que envolvem essa temática.

Apesar das críticas ao governo, o deputado Professor Lemos, olha para o Paraná e identifica um estado privilegiado, quando comparado a outros estados na nação. Isto porque o Paraná apresenta produção elevada e população bastante ativa. Atualmente, o estado é a quarta maior economia do país, com uma composição do PIB diferenciada em relação aos demais estados. De acordo com o parlamentar, esses aspectos fizeram com o Estado do Paraná passasse por momentos de crise internacional e nacional, de forma mais tranquila. No entanto, o que precisa ser realizado para que o estado se desenvolva, questiona o deputado. É necessário priorizar setores estratégicos, que ainda não foram, por exemplo, pesquisas em ciência, tecnologia e inovação, sobre os quais se têm descumprido a própria Constituição Federal, ao investir nestas áreas abaixo de 2%. Sem investimentos em ciência, tecnologia e inovação, o Estado torna-se dependente das pesquisas externas. Com isso, por exemplo, nossa produção é exportada ainda em estágio *in natura*, sem agregação de valor ao produto, quanto muito, gerando emprego e renda.

Baseado nestas premissas, o deputado Professor Lemos aponta que o PPA precisa ser alterado, para que os investimentos sejam distribuídos de forma a explorar estes potenciais, contemplando todos os municípios, seja com investimentos no agronegócio, na educação, dentre outros. Infelizmente, isso não está priorizado no PPA 2016-2019, inibindo o desenvolvimento das regiões. O Estado precisa ser o indutor do desenvolvimento, não é necessário que haja sozinho, mas ele é o principal propulsor. Neste caso, o ponto inicial são os investimentos na educação e em pesquisa.

Quando interpelados sobre os diferenciais do PPA atual, em relação ao anterior, alguns deputados destacaram o diálogo entre a sociedade e os parlamentares, além dos ajustes anuais. No entanto, para o deputado Professor Lemos, o PPA atual se diferencia na ação governamental, vestindo uma conjectura de estado mínimo, com mudanças significativas, principalmente ideológicas, que enxugam áreas essenciais, como a redução dos investimentos nas Universidades Estaduais e o ataque aos servidores públicos. No PPA 2016-2019 é possível identificar uma previsão pessimista (o que é falso), isso busca ressaltar a eficiência do governo apresentando economias de recursos, para aplicar em investimentos nos municípios. O deputado Professor Lemos conclui que esta ação, orquestrada pelo governo, teve início na elaboração do PPA e, perdura até os dias atuais, com único propósito: o eleitoral.

4.4 O CONTEÚDO DO PPA 2016-2019 DO ESTADO DO PARANÁ

A descrição do PPA 2016-2019 é construída com base na versão final do projeto, aprovado por meio da Lei nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015. O texto contido na referida Lei ressalta a elaboração do PPA com base nas propostas de políticas setoriais, do Plano de Metas de Governo 2015-2018, apresentado pelo candidato à reeleição no Estado, Beto Richa. O conteúdo constituiu a proposta de governança do PSDB, para o Estado do Paraná.

A estrutura do PPA é organizada nas seguintes categorias: Programas, Indicadores, Iniciativas e Metas. Os programas e as iniciativas orçamentárias são expressos com a mesma codificação das Leis Orçamentárias Anuais, ou seja, os códigos informados nas iniciativas aparecem tanto no PPA, quanto na LOA, representando assim, elementos de integração entre o Plano e o Orçamento.

Os Programas foram distribuídos em dois tipos de classificação: Finalístico; e, de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. As Iniciativas, por sua vez, correspondem aos projetos, atividades e operações especiais constantes nas Leis Orçamentárias Anuais. Definidas por uma única meta, as iniciativas resultaram na generalização dos programas, traduzindo os resultados esperados ao final da execução do plano.

O PPA foi organizado com foco na ação de governo nos níveis estratégico e tático, enquanto o Orçamento Anual atribuiu à organização no nível operacional. A ação é uma categoria exclusiva dos orçamentos e apresenta relação de complementaridade entre os instrumentos, sem prejuízo à integração.

Para definir o conteúdo do PPA 2016-2019 foram aplicados os seguintes princípios gerais: a) identificação clara dos objetivos e prioridades do governo estadual; b) organização dos propósitos da administração estadual em programas; c) integração do plano com o orçamento, por meio dos programas e das iniciativas; e d) transparência nas ações do governo. Com o uso destes princípios, o governo transmite como foi conduzido os critérios de seleção dos conteúdos do PPA, explicitando objetividade, ordenamento e lisura nas suas propostas.

Cumprir destacar que, a definição do conteúdo do PPA sofreu influência direta das expectativas desanimadoras da política econômico do Governo Federal, previstas

para o período de 2015-2018. Além disso, o PPA foi afetado a partir do levantamento detalhado do panorama e perspectivas da economia paranaense, realizado pelo IPARDES, no texto “Desenvolvimento Econômico do Paraná: Panorama Atual e Perspectivas”, o qual é parte integrante do PPA.

De acordo com o contido no texto do PPA, os principais Programas e as Iniciativas foram submetidos à apreciação popular, com a intenção de envolver a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada, buscando fortalecer o processo democrático de elaboração do Plano. Para tanto, foram realizadas três Audiências Públicas Presenciais nas cidades de Maringá, Cascavel e Curitiba. Além das audiências presenciais, o governo desenvolveu o site www.governoecidadao.pr.gov.br, que ficou disponível para todos os paranaenses no período de 17 a 31 de agosto de 2015, caracterizando assim a denominada Audiência Pública Não Presencial ou Audiência Pública Virtual.

As Audiências Públicas buscaram aproximar os cidadãos e a sociedade civil organizada do Estado. Este avanço na atuação governamental resultou em demandas e contribuições que foram analisadas pelos órgãos estaduais responsáveis e, dentro do que foi considerado possível, inclusas na proposta do PPA. A partir dessas argumentações, o texto do PPA destaca a incorporação das principais propostas apresentadas nas audiências públicas, o que permitiu substituir o Plano de Metas 2015-2018 Beto Richa, apresentado em 2014 à sociedade.

Assim, o texto do PPA foi amparado por novas propostas e buscou proporcionar o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida aos paranaenses. O Governo do Estado planejou suas iniciativas para o quadriênio 2016-2019 considerando os fundamentos descritos no Quadro 18.

Quadro 18 - Fundamentos das iniciativas governamentais

Fundamentos	Descrição
Consciência	Inteligência que executa qualquer trabalho, ou seja, é o senso de responsabilidade colocado em prática.
Razão	Capacidade de conhecer a realidade, por meio do raciocínio lógico, inteligência apurada, bom senso e prudência, visando formar um juízo de valor que guarde proporcionalidade com o tamanho do problema e a precisão da solução a ser implementada.
Ação	Processo que resulta na criação ou na modificação da realidade, por meio de intervenções planejadas.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PPA 2016-2019 (Paraná, 2015).

Os fundamentos, segundo os gestores públicos do executivo, orientaram o planejamento das ações a partir de uma análise crítica e criteriosa do Paraná, quando da elaboração do PPA 2016-2019, ressaltando possíveis avanços e necessidades mais urgentes.

Para executar os Programas e as Iniciativas, o Governo paranaense comprometeu-se a cumprir as competências do Estado, considerando três pilares de desenvolvimento, conforme mostra o Quadro 19.

Quadro 19 - Pilares do Desenvolvimento

Pilares	Definição	Ações
Humano	Processo pelo qual uma sociedade melhora a vida dos seus cidadãos por meio da oferta de bens e serviços capazes de satisfazer suas necessidades básicas e complementares.	Infraestrutura de rodovias, portos, aeroportos, transporte público, abastecimento de água e energia elétrica; ações sociais primárias como, cestas básicas, leite, moradia; serviços essenciais como, educação, saúde e segurança pública.
Econômico	Processo de enriquecimento de cidades, estados e países, assim como de seus habitantes, que participam da atividade econômica.	Ajustes institucionais, fiscais e jurídicos; incentivos para inovações, empreendedorismo e investimentos; e a elaboração de um sistema eficiente de produção, circulação e distribuição de bens e serviços à população.
Ambiental	Processo de manutenção das funções e componentes do ecossistema, de modo sustentável.	Promover desenvolvimento com preservação ambiental, com respeito aos direitos individuais e coletivos, em justa parceria com o capital privado e em sintonia com as demandas da população, considerando a habitabilidade, a beleza do ambiente e a sua função como fonte de energias renováveis.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PPA 2016-2019 (Paraná, 2015).

Os pilares constituem a estratégia central de desenvolvimento para as regiões do Estado adotada pelo governo, permitindo enfrentar os problemas locais, regionais ou estaduais, eliminando disparidades, promovendo equilíbrio e a igualdade.

Com a aplicação dos fundamentos e dos pilares do desenvolvimento, a intenção governamental para o PPA 2016-2019, consistiu em aperfeiçoar o modelo utilizado para o período anterior (2012-2015). No entanto, o caráter estratégico, com condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas foram pontos, que buscaram ser mantidos. Além disso, foram definidos os espaços de atuação do Plano e do Orçamento, buscando a transparência das ações.

A partir dessas instruções, o processo de elaboração do PPA 2016-2019 resultou em 20 Programas Finalísticos e 04 Programas de Gestão, Manutenção e

Serviços ao Estado, além das Obrigações Especiais. No total são 61 Indicadores, 322 Iniciativas, 209 Metas, envolvendo 27 órgãos, 111 Unidades Orçamentárias, que dentro das intenções do Poder Executivo, as ações nos diferentes setores governamentais terão orientação necessária para a manutenção e o desenvolvimento sustentável do Estado do Paraná.

No Quadro 20 são numerados, nomeados e identificados os órgãos responsáveis de cada Programa do PPA 2016-2019.

Quadro 20 - Programas do PPA 2016-2019 e Órgãos Responsáveis

Nº	Programas Finalísticos	Órgão Responsável
01	Rotas do Desenvolvimento	SEIL
02	Desenvolvimento Social	SEDS
03	Minha Escola Tem Ação – META	SEED
04	Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	SEAB
05	Paraná: Esporte e Turismo, um Estado de Bem Estar	SEET
06	Educação para Todos	SEED
07	Energia e Telecomunicações	CC – COPEL
08	Excelência no Ensino Superior	SETI
09	Políticas de Direitos Humanos e Cidadania	SEJU
10	Morar Bem Paraná	CC – COHAPAR
11	Desenvolvimento Econômico Sustentável	SEPL
12	Paraná Inovador	SETI
13	Paraná Seguro	SESP
14	Paraná Sustentável	SEMA
15	Paraná tem Cultura	SEEC
16	Trabalho, Emprego e Renda	SEDS
17	Desenvolvimento Sustentável das Cidades	SEDU
18	Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	SEDU
19	Saúde para Todo Paraná	SESA
20	Universalização do Saneamento Básico	CC – SANEPAR
Nº	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Órgão Responsável
40	Governança & Inovação	Multissetorial
41	Assegurar o Equilíbrio Fiscal	SEFA
42	Gestão Administrativa -	-
43	Gestão Institucional – Outros Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública	-

Fonte: PPA-PR, 2016-2019

Os Programas Finalísticos são instrumentos articuladores das iniciativas orçamentárias e não orçamentárias, conforme a agenda do governo, abrangendo as

ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social do Estado. Estes programas apresentam indicadores de resultado, suas iniciativas e, em grande maioria, possuem uma meta que traduz os resultados esperados no final do quadriênio, em 2019 (PPA-PR, 2016-2019).

As Políticas Setoriais aplicadas na conjuntura dos Programas Finalísticos, com o objetivo de ampliar o desenvolvimento do Estado, abarcou as seguintes áreas de atuação: a) Infraestrutura e Logística; b) Trabalho e Desenvolvimento Social; c) Educação; d) Agricultura e Abastecimento; e) Esporte e Turismo; f) Energia e telecomunicações; g) Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; h) Habitação; i) Desenvolvimento Econômico e Sustentável; j) Ciência, Tecnologia & Inovação; l) Segurança Pública e Administração Penitenciária; m) Meio Ambiente e Recursos Hídricos; n) Cultura; o) Desenvolvimento Urbano; e, p) Saneamento Básico.

Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado são instrumentos voltados às iniciativas de apoio, gestão e manutenção da atuação governamental e, também, aquelas não mencionadas nos Programas Finalísticos. O uso de indicadores de resultado e as metas para as iniciativas são facultativos, exceto, para o Programa 42 - Gestão Administrativa, que não possui indicadores e suas iniciativas não possuem Metas.

O Estado para apoiar a sua ação aplicou nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, os seguintes mecanismos: a) Governança e Inovação: visando a excelência na administração pública que demanda ações de modernização; b) Assegurar o Equilíbrio Fiscal: tenciona promover o equilíbrio nas contas públicas instituindo uma administração racional; c) Gestão Administrativa: pretende amparar os diversos órgãos da administração pública estadual; e d) Gestão Institucional do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública: aplica-se um conjunto de iniciativas e responsabilidades para alcançar os objetivos definidos para o quadriênio pelas respectivas Instituições.

No que se refere às Obrigações Especiais, há um detalhamento das despesas relativas a encargos particulares como as despesas relativas a proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, precatórios, Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PIS/PASEP, encargos das dívidas interna e externa, etc. (PPA-PR, 2016-2019).

Os Programas Finalísticos apresentam a seguinte composição: uma breve contextualização do programa; o órgão responsável; os indicadores; as principais propostas; as iniciativas e sua meta, juntamente com a caracterização desta; os recursos orçamentários para o ano de 2016 e para os anos subsequentes (2017-2019). Em paralelo, as metas são quantificadas para as dez mesorregiões do Estado, as quais são fundamentadas com base no IBGE e alterações da Lei Estadual nº 15.825, de 28 de abril de 2008.

A Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) foi responsável por definir e distribuir aos órgãos os recursos orçamentários referentes ao ano de 2016, considerando a previsão da receita tributária, os aspectos legais, as vinculações constitucionais, a realidade econômica do Estado, além das prioridades de Governo, entre outros. Para os três últimos anos do quadriênio, os recursos foram previstos com base na Evolução Nominal da Receita Tributária 2015-2019, calculada pela Inspeção Geral de Arrecadação (IGA), Coordenação da Receita do Estado (CRE) e da SEFA, de acordo com a Informação SAPR nº 008/2015. Esses recursos foram distribuídos entre as iniciativas dos programas, de acordo com critérios adotados por cada Órgão.

O orçamento foi dividido conforme metodologia empregada pela SEFA, no ano de 2016 e entre os anos de 2017 e 2019 para os Programas Finalísticos, elencados no Quadro 21:

Quadro 21 - Orçamento previsto para os Programas Finalísticos

Nº	Programas Finalísticos	Valor 2016 (R\$ 1,00)	Valor 2017- 2019 (R\$ 1,00)	Valor Total (R\$ 1,00)
01	Rotas do Desenvolvimento	2.001.097.467	7.058.538.884	9.059.636.351
02	Desenvolvimento Social	280.675.750	990.037.081	1.270.712.831
03	Minha Escola Tem Ação - META	6.877.322.468	24.258.612.515	31.135.934.983
04	Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	334.604.059	1.037.910.204	1.372.514.263
05	Paraná: Esporte e Turismo, um Estado de Bem Estar	43.519.627	153.508.254	197.027.881
06	Educação para Todos	353.220.422	1.245.926.360	1.599.146.782
07	Energia e Telecomunicações	2.076.221.970	7.323.528.087	9.399.750.057
08	Excelência no Ensino Superior	2.233.349.206	7.877.768.311	10.111.117.517
09	Políticas de Direitos Humanos e Cidadania	191.774.464	676.452.564	868.227.028
10	Morar Bem Paraná	237.749.717	838.622.632	1.076.372.349
11	Desenvolvimento Econômico Sustentável	23.543.430	83.045.539	106.588.969
12	Paraná Inovador	158.421.586	558.805.825	717.227.411
13	Paraná Seguro	4.020.885.889	14.183.007.006	18.203.892.895

14	Paraná Sustentável	121.061.082	310.838.166	431.899.248
15	Paraná tem Cultura	53.457.862	188.563.729	242.021.591
16	Trabalho, Emprego e Renda	35.231.520	124.273.334	159.504.854
17	Desenvolvimento Sustentável das Cidades	148.221.439	522.826.503	671.047.942
18	Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	213.644.200	753.594.426	967.238.626
19	Saúde para Todo Paraná	4.540.258.806	16.015.008.699	20.555.267.505
20	Universalização do Saneamento Básico	897.427.830	3.165.527.587	4.062.955.417
	Total	24.841.688.794	87.366.395.706	112.208.084.500

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo I do PPA-PR 2016-2019.

Dos recursos orçamentários previstos para a destinação a cada Programa Finalístico, percebe-se que a maior destinação dos recursos está direcionada para a Educação, seguido da Saúde e da Segurança Pública, como mostra o Quadro 22.

Quadro 22 - Orçamento previsto em porcentagem para os Programas Finalísticos

Nº	Programas Finalísticos	Valor Total (R\$ 1,00)	%
01	Rotas do Desenvolvimento	9.059.636.351	8,07%
02	Desenvolvimento Social	1.270.712.831	1,13%
03	Minha Escola Tem Ação – META	31.135.934.983	27,75%
04	Desenvolvimento Rural Sustentável e Abastecimento	1.372.514.263	1,22%
05	Paraná: Esporte e Turismo, um Estado de Bem Estar	197.027.881	0,18%
06	Educação para Todos	1.599.146.782	1,43%
07	Energia e Telecomunicações	9.399.750.057	8,38%
08	Excelência no Ensino Superior	10.111.117.517	9,01%
09	Políticas de Direitos Humanos e Cidadania	868.227.028	0,77%
10	Morar Bem Paraná	1.076.372.349	0,96%
11	Desenvolvimento Econômico Sustentável	106.588.969	0,09%
12	Paraná Inovador	717.227.411	0,64%
13	Paraná Seguro	18.203.892.895	16,22%
14	Paraná Sustentável	431.899.248	0,38%
15	Paraná tem Cultura	242.021.591	0,22%
16	Trabalho, Emprego e Renda	159.504.854	0,14%
17	Desenvolvimento Sustentável das Cidades	671.047.942	0,60%
18	Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	967.238.626	0,86%
19	Saúde para Todo Paraná	20.555.267.505	18,32%
20	Universalização do Saneamento Básico	4.062.955.417	3,62%
	Total	112.208.084.500	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PPA-PR 2016-2019.

O PPA também apresenta previsão orçamentária para os Programas Meios, ou então, os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Estes Programas classificam as iniciativas destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção, contribuindo, para o alcance dos objetivos traçados nos Programas Finalísticos. O Quadro 23 apresenta esses programas, bem como as suas respectivas previsões orçamentárias.

Quadro 23 - Orçamento previsto para os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

Nº	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Valor 2016 (R\$ 1,00)	Valor 2017-2019 (R\$ 1,00)	Valor Total (R\$ 1,00)
40	Governança & Inovação	442.470.859	1.311.388.680	1.753.859.539
41	Assegurar o Equilíbrio Fiscal	585.234.649	2.064.318.004	2.649.552.653
42	Gestão Administrativa	2.127.674.846	7.505.019.559	9.632.694.405
43	Gestão Institucional – Outros Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública	4.136.622.089	14.315.421.239	18.452.043.328
	Total	7.292.002.443	25.196.147.482	32.488.149.925

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo II do PPA-PR 2016-2019.

A maior previsão de destinação de recursos orçamentários em Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado é concentrada na Gestão Institucional, que representa 56,80% do total planejado. O segundo item do Programa é a Gestão Administrativa, com 29,65% do total previsto, e Assegurar o Equilíbrio Fiscal exaure 8,16%. A menor previsão orçamentária neste Programa é a da Governança & Inovação, com 5,40% do total de recursos destinados a estes Programas.

As Obrigações Especiais estabelecidas no Anexo III do PPA-PR 2016-2019, compreendem um conjunto de 64 Iniciativas envolvendo todos os Poderes do Estado. Representa basicamente o detalhamento da função em Encargos Especiais, destinando recursos principalmente para: 1. Transferir aos municípios paranaenses receitas previstas na Constituição Federal ou em Leis específicas. 2. Restituir impostos e taxas recolhidos indevidamente. 3. Manter os contratos de prestação de serviços bancários junto a bancos oficiais e credenciados. 4. Efetuar pagamentos de PASEP, juros, amortizações, comissões bancárias e outros encargos do Serviço da Dívida Pública Interna e Externa, resultantes de empréstimos contratados ou a contratar pelo Estado. 5. Prover o Tribunal de Justiça do Paraná de recursos necessários ao gerenciamento e pagamento de precatórios judiciais nos termos a que

se refere o artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n.º. 62/2009. 6. Pagamento de Sentenças Judiciais. 7. Pagamento de proventos para inativos (Paraná, 2015). O valor do orçamento destinado para estes fins em 2016 foi de R\$ 14.345.118.263, para os anos subsequentes (2017-2019) de R\$ 50.600.021.601, totalizando R\$ 64.945.139.864.

Observa-se, que os Programas Finalísticos possuem uma previsão orçamentária maior que os, propriamente dito, programas meio e os encargos especiais. O valor global do orçamento do Estado do Paraná é de R\$ 209.641.374.289,00 (duzentos e nove bilhões, seiscentos e quarenta e um milhões, trezentos e setenta e quatro mil, duzentos e oitenta e nove reais), deste valor R\$ 112.208.084.500 são destinados aos Programas Finalísticos, que representam 53,52% do valor total. Segue a quantia de R\$ 64.945.139.864 que são designados para pagamento de precatórios e outras obrigações do Estado, representando um percentual de 30,98% do orçamento total. Por fim, os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado constituem 15,50% do valor total, que consistem no valor de R\$ 32.488.149.925 para o quadriênio de 2016-2019.

No anexo I do PPA, são pormenorizados os programas, as iniciativas, respectivamente, com sua meta e as previsões orçamentárias. Em comparação com o PPA 2012-2015 (anterior) a metodologia não foi alterada. O plano exterioriza objetividade, mostrando resumidamente os procedimentos e as intervenções que estão previstas para os quatro anos do PPA. Quanto aos princípios organizadores, o PPA de 2016-2019, contou com o envolvimento direto das Secretárias do Governo que constituíram equipes técnicas para o seu processo de elaboração. Algumas das equipes técnicas, contavam com membros que fizeram parte dos Grupos de Planejamento Setorial (GPS) que foram extintos. Os GPS eram vinculados as secretarias e realizavam atividades previstas no Plano de Governo, elaborando além do PPA, a LDO e a LOA. Assim, os GPS das secretarias estavam inteiramente encarregados de trabalhar com questões de planejamento e orçamento do Estado.

As categorias do PPA 2016-2019 foram desenhadas, de maneira que um Programa é desdobrado em Iniciativas, Metas que evidenciam as Principais Propostas definidas nas Metas de Governo. Alguns cuidados foram adotados para que os

Programas não inviabilizassem o planejamento público, ampliando ou restringindo as ações. Dentre eles, destaca-se a elaboração da contextualização dos Programas.

A contextualização dos Programas compreende uma abordagem textual qualitativa, baseadas no diagnóstico setorial, devendo apresentar, de forma consolidada, informações que reflitam a dinâmica do Setor e suas diferentes atuações, enfocando como principais aspectos: a) uma interpretação completa e objetiva do Programa; b) as oportunidades e os desafios associados; c) os contornos regionais que a política pública deverá assumir; d) as transformações que se deseja realizar; e) os desafios que devem ser considerados pelas iniciativas. Ainda, explicita de forma sucinta a estratégia escolhida para atingir os resultados, indicando como serão conduzidas as ações, os instrumentos disponíveis ou a constituir, a forma de execução, as parcerias, entre outros.

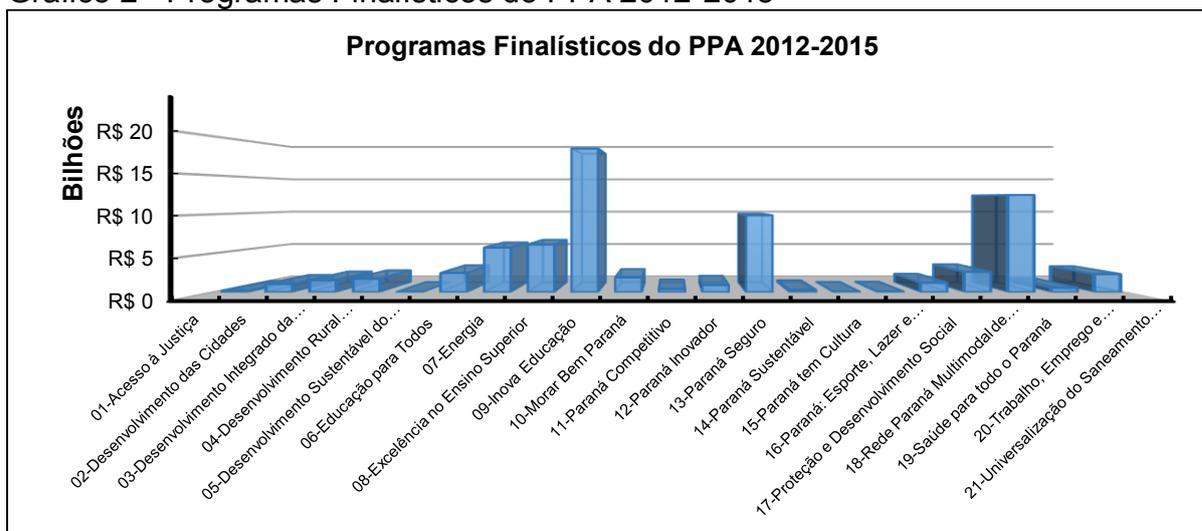
Quanto às prioridades de Governo, as ações foram orientadas pela destinação orçamentária e direcionadas pelas perspectivas do cenário econômico, que apresentava indícios de permanência da recessão iniciada em anos anteriores, que envolveram o processo de elaboração do PPA. Essas primazias reforçaram as políticas setoriais na área da educação, da segurança e da saúde, assemelhando-se com o PPA anterior (2012-2015). Nos Gráficos 01 e 02 é possível constatar as paridades abordadas.

Gráfico 1 - Programas Finalísticos do PPA 2016-2019



Fonte: Elaborado pelo autor com base no PPA-PR 2016-2019

Gráfico 2 - Programas Finalísticos do PPA 2012-2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gonzaga e Tchmolo (2015)

É possível perceber ainda, que o PPA atual em comparação ao anterior, apresenta uma diminuição no percentual das Obrigações Especiais, de aproximadamente 6%. Esta redução foi repassada para os Programas Finalísticos e para os de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, respectivamente 3,5% e 2,5% aproximadamente. Estas elevações dos percentuais contribuíram para a ampliação dos investimentos e do desenvolvimento do Estado, quando observado o aumento nos Programas Finalísticos. Ao passo que o Governo reduz os recursos destinados as Obrigações Especiais, a mesma preocupação não é observada na previsão dos recursos dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Este cenário mostra-se incompatível com a recessão econômica instaurada no país, cujos impactos se mostravam elevados no ano da elaboração e aprovação do PPA em tela.

Apesar da constatação do governo que o cenário econômico e político do país tenha mudado, quando do início do mandato eletivo, cabe conjecturar que o Plano de Metas Beto Richa 2014 foi substituído pelo conteúdo das Audiências Públicas Presenciais e Virtuais realizadas em 2015. Com isso, o governo eleito abre uma margem discricionária para a alocação dos recursos. Destaca-se ainda, que as audiências públicas presenciais tiveram participação popular circunscrita às cidades mais ricas do Paraná. Ademais, cabe ainda a ressalva, de que embora tenham ocorrido audiências virtuais, estas, se mostram restritas e de pouco alcance à população.

4.5 SINOPSE DAS DISCUSSÕES

O processo de elaboração do PPA foi identificado como um instrumento de planejamento laborioso e que demanda tempo. No Paraná, a construção do PPA 2016-2019 seguiu etapas distintas, a partir da coordenação da CMA. O primeiro passo foi realizado um diagnóstico das secretarias, passando para a definição dos programas e iniciativas. A etapa seguinte é caracterizada pela realização de audiências públicas, acompanhada da inclusão dos indicadores e metas e distribuição dos recursos. Após a montagem do PPA foram realizadas reuniões com parlamentares e a proposta seguiu para tramitação e aprovação na ALEP.

A realização destas fases envolveu diversos atores sociais, como as secretarias do executivo, essencialmente a SEPL, equipes técnicas e coordenação da CMA, sociedade civil organizada e em segundo plano, Comissão Permanente de Orçamento da ALEP e os parlamentares do estado (base governista nas principais discussões), a fim de transcrever a proposta do Executivo em um documento quantificado por programas, indicadores, iniciativas e metas.

Não obstante, pôde-se perceber uma resistência, altamente criticada quanto a forma de elaboração e visão do planejamento público. A crítica é largamente visualizada nas ponderações realizadas pelo secretário da SEPL, especialmente quanto à postura e visão do PPA de parte dos funcionários de carreira, nas secretarias do Estado. De acordo com o secretário da SEPL, a forma conservadora de tratar o planejamento público, neste caso o PPA, proporciona distorções em sua elaboração, além da construção de uma peça que não reflete a realidade e, tão pouco, perspectivas de aplicação de recursos de acordo com as necessidades regionais do Estado.

Ademais, foi constatada a inexistência de informações de grande parte dos parlamentares, quanto ao conteúdo e importância do PPA. No que se refere a obrigatoriedade de o PPA conter as propostas de governo do mandatário eleito, isso não ocorreu no PPA em tela. Haja vista que, em grande medida, as promessas de campanha não se mostravam compatíveis com a realidade do Estado. Neste caso, a justificativa de desconhecimento da realidade não pode ser aplicada, pois o Governador foi reeleito, restando somente o respaldo de mudança no cenário econômico do país.

Assim, o plano de governo vitorioso no pleito eleitoral foi praticamente descartado. As propostas inclusas no PPA foram remodeladas, em uma tentativa de se mostrarem harmônicas a efetiva potencialidade de sua realização. De forma ampla, as propostas da campanha eleitoral foram substituídas pelo conteúdo das audiências públicas, realizadas em poucas e restritas cidades do Paraná (Cascavel, Maringá e Curitiba). Torna-se relevante destacar, que as cidades selecionadas para as audiências públicas presenciais representam as regiões de maior desenvolvimento econômico do estado. A tentativa pioneira de realização de audiências virtuais, teoricamente de maior abrangência, também se mostraram restritas, pois a participação se limitou aos interessados diretos de cada área. Apesar disso, as audiências públicas possibilitaram interações entre os gestores públicos e o público participante, representando uma iniciativa bem-sucedida de democracia participativa.

A tramitação do PPA na ALEP, iniciado pela Comissão, possibilitou a inserção de emendas que buscaram a readequação e redistribuição de recursos. As readequações, essencialmente formuladas pelo Relator do PPA, permitiram ainda a revisão de programas buscando atender os preceitos constitucionais da regionalização, pois muitos programas mostravam-se centralizadas na região da Capital do Estado. Destaque-se também, a inclusão de emendas orquestradas na ação individualizada dos parlamentares, buscando atender as demandas sociais de acordo com a região de atuação eleitoral, ou seja, emendas com proposituras “paroquiais”. Estas afirmativas são ratificadas pela transcrição das emendas no Anexo IV do PPA 2016-2019.

A aprovação unânime do PPA 2016-2019 sugere premissas: O conteúdo do Projeto de Lei do PPA enviado pelo Executivo à ALEP, que por sua vez, acrescentou diversas emendas, contemplava ações suficientes para quatro anos de governo proporcionando o desenvolvimento das mesorregiões paranaenses. Ou que, mais uma vez, o Executivo cumpriu somente as exigências constitucionais, e o Legislativo composto por deputados, na maioria da base governista, apenas cumpriu os prazos regimentais.

Acredita-se que ambas as premissas se justificam. Do ponto de vista dos apoiadores do governo, a primeira premissa prevalece. Pois o conteúdo do PPA considerou as demandas sociais, alinhadas com o planejamento governamental coerente e eficiente, que busca a realização das mesmas por meio da aplicação de

recursos para a manutenção e ampliação do desenvolvimento das mesorregiões paranaenses. Embora alguns fatores, apontados pelos envolvidos diretamente na elaboração do PPA, interferiram na plena realização do planejamento. Dentre eles destacam-se: o tempo escasso destinado para a elaboração do PPA, ressaltado tanto pela equipe técnica da CMA, quanto pela Secretária da Comissão de Orçamento da ALEP; a aceitação, o entendimento da metodologia proposta pela SEPL pelas equipes que representaram as secretarias, até mesmo, a disseminação das informações para os dirigentes das secretarias (os secretários); a dificuldade em converter em Lei as demandas do Legislativo, devido a aceitação e execução do Poder Executivo, realçado por parlamentar da base do governo.

Para os contrários ao governo, a segunda premissa sobrepuja. Os argumentos expostos denotam que o PPA não reflete um planejamento estratégico, que direciona os rumos de uma gestão, é uma peça orçamentária fictícia. Os apontamentos retrataram: a falta de efetiva participação popular, discutindo o projeto em audiências públicas que deveriam ser realizadas em todas as regiões do estado; a discreta participação parlamentar nas discussões, neste caso, somente os deputados da base governista; a inexistência de programas definidos e objetivos, para o qual, pode-se atribuir o jargão “governo sem programas” e ainda, “governo sem identidade”.

Apesar das divergências de opiniões, o Governo priorizou ações em políticas setoriais na área da educação, da segurança e da saúde, de forma assemelhada ao PPA anterior (2012-2015). As ações foram orientadas pela destinação orçamentária, direcionadas pelas perspectivas do cenário econômico, que apresentava indícios de permanência da recessão iniciada em anos anteriores e que envolveram o processo de elaboração do PPA.

No PPA atual nota-se ainda, a diminuição dos percentuais aplicados nas Obrigações Especiais, em relação ao PPA anterior. A distribuição destes percentuais aos Programas Finalísticos resulta na ampliação dos investimentos e do desenvolvimento do Estado. Ao passo que, quando são distribuídos os programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, resulta em aumento dos gastos da máquina pública, incompatível com o discurso governamental de prevenção em relação à recessão econômica anunciada.

A necessidade de revisão anual do PPA surge de incongruências percebidas pelo secretário da SEPL, cuja preocupação era apresentar um PPA factível. Isto

ocorre na medida em que o secretário percebe as grandes distorções na forma de elaboração do PPA, cujas críticas da base opositora e exposição da mídia poderiam refletir danos ao governo e aos deputados nas regiões que os representam.

Cabe destacar que quando interpelados os parlamentares se o PPA 2016-2019 contribui para o desenvolvimento comunitário, as respostas de forma majoritária foram positivas. Pois o PPA é o principal propulsor para que o desenvolvimento aconteça a nível regional, mesmo com os opositores afirmando que o PPA 2016-2019 não condiz com que foi e está sendo executado na realidade.

Os principais avanços ou diferenciais do PPA 2016-2019 em relação ao anterior, foi a iniciativa de dialogar extensivamente com as secretárias, população e parlamentares, ajustando e ampliando a projeto governamental. Ainda, a alternativa de realizar alterações anuais, aproximando o PPA da realidade do Estado e da dinâmica social que ocorre em cada ano.

Historicamente, a versão final do PPA 2016-2019 do Estado do Paraná, originou posições diferentes às adotadas anteriormente: procurou estimular o envolvimento da sociedade por meio de audiências públicas presenciais e virtuais, proposta inovadora; diligenciou a estimular e a convencer as equipes de governo que deveria atribuir ao PPA uma atenção maior em relação a viabilidade de se efetivar as propostas de campanha, evitando transformar em Lei ações impraticáveis; avançou na compreensão dos parlamentares, mesmo que da base governista, a importância do PPA como instrumento de planejamento público, não apenas um documento a ser aprovado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o PPA 2016-2019 prevê o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida nas mesorregiões paranaenses. Suas metas e objetivos são descritos com base nos três pilares do desenvolvimento: social, econômico e ambiental.

Algumas opiniões destacam que o PPA não representa, de forma efetiva, o planejamento de determinada região, visando o seu desenvolvimento. Ademais, o objetivo do PPA não é compreendido, incorporado e absolvido pela sociedade como um ativo que lhe diz respeito, de modo que possa cobrar os compromissos propostos pelo governo.

A colaboração desta pesquisa para o desenvolvimento comunitário foi ressaltar o envolvimento de diversos atores sociais no processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, contribuindo para a ampliação do planejamento governamental do estado.

A realização da pesquisa permitiu ainda, identificar limitações, mas também competências, na administração pública estadual, para planejar e executar as determinações normativas para o poder público. O estudo mostra que há um vasto campo a ser avançando com as experiências de gestão pública no âmbito estadual, e pesquisas futuras podem desencadear conhecimentos que venham a contribuir para uma administração pública mais participativa.

Ao dar visibilidade às limitações e objeções encontradas na administração pública estadual, revelando carências no planejamento público, espera-se despertar o interesse de outros pesquisadores em estudar os processos de planejamento governamental e de elaboração de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v 39, p. 401-419, 2005.

ALEP (Assembleia Legislativa do Estado do Paraná). **Regimento Interno**. Paraná, 2016. Disponível em: http://www.alep.pr.gov.br/legislacao/regimento_interno. Acesso em: 10 jan. 2018.

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014.

AMARO, R. R. Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 4, p. 35-70, 2003.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas normas brasileiras de contabilidade aplicado ao setor público e nos padrões internacionais**. 4ª edição. São Paulo, Atlas, 2012.

ARANTES PAULO, L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.41, n 2, p. 171-187. abr./jun. 2014.

AROCENA, J. Lo global y lo local en la transición contemporánea. Uruguay en la región y el mundo, retrospectiva y prospectivas. **Revista Cuadernos del CLAEH.- Uruguay**: Editt. CLAEH, v. 78, n. 79, 1997. p. 77-92.

ATAÍDE, P. **Avaliação do Plano Plurianual: análise das restrições à sua integração ao ciclo de gestão pública federal**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, Brasília, 2005.

AZEVEDO, R. R. de; AQUINO, A. C. B. de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de contabilidade e organizações**, v. 26, p. 63-76, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/111202>. Acesso em: 20 mai. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições. 70, 2009.

BATTIBUGLI, T. A formulação de nova agenda para a segurança pública. As iniciativas federais e sua influência na política pública de segurança paulista. **Revista Estudos de Política**, 2013. Disponível em: <http://revistas.ufcg.edu.br/ch/index.php/REP/article/view/45>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BAZZANELLA, S. L.. Saúde, desenvolvimento humano e regional. **Saúde e meio ambiente: revista interdisciplinar**, v. 3, n. 2jac, p. 3-18, 2015. Disponível em:

<http://www.unc.br/mestrado/docs/BAZZANELLA,%20Sandro%20Luiz.%20Saude%20e%20Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012. 312 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF., 5 out. 1988.

_____. 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**, Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1986. Seção 1, p. 19738. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. 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**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Seção 1, p. 12451. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8173.htm. Acesso em: Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor de reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília, DF, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento**: MTO 2016. Brasília, 2015.

BRINKERHOFF, D. W. State-civil society networks for policy implementation in developing countries. **Review of Policy Research**, v. 16, n. 1, 1999. p. 123-147.

BUARQUE, S. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: INCRA, 1999.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPINAS, R. da C. A emancipação política e as alternativas de poder. In: SCORTEGAGNA, A.; REZENDE, C. J.; TRICHES, R. I. (Org.). **Paraná, espaço e memória: diversos olhares histórico-geográficos**. Curitiba: Bagozzi, 2005. p. 130-157.

CALDAS, R. C. S. G.; OLIVEIRA JUNIOR, J. C. A integração da infraestrutura regional e a implementação de políticas públicas: análise do caso brasileiro. **Revista de Direito Brasileira**, v. 15, n. 6, p. 133-147, 2016.

CARDOSO JR. J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Texto para Discussão** nº 1584. Brasília, 2011.

_____. **Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: IPEA, 2014.

CARDOSO JR., J. C. et al. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 3, 2009.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. **Textos para Discussão**, IPEA, Brasília, n. 1686, p. 1-76, dez. 2011.

CARVALHO, C. H. R. de. **Políticas de melhoria das condições de acessibilidade do transporte urbano no Brasil**. IPEA. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6104/1/td_2139.pdf. Acesso em: 10 dez. 2017.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 58 (2), p. 129-150, abr./jun. 2007.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: UFSC, 2009. 116 p.

COMPARATO, F. K. **O poder de controle na sociedade anônima**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 408 p.

CONTERATO, M. A.; FILLIPI, E. E. **Teorias do desenvolvimento**. PLAGEDER. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

CORE, F. **Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos**. Anais do Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Madri, 2004. Disponível em: www.clad.org/congresos/congresos-antiores/ix-madrid-2004/documentos-de-los-congresos. Acesso em: 03 jun. 2017.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, out./dez. 2008.

COUTO, L. F. A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental. In. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 4, nº 2. Brasília, 2014. Disponível em: www.assecor.org.br/index.php/download_file/2877/737 Acesso em: 03 jan. 2016.

CUNHA, E. S. M. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. In. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.

Organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília: Ipea, 2013, p. 143-171.

DE TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas.** Anais do VII Congresso CONSAD de Administração Pública. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. 2014. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/005_A_Retomada_do_Planejamento_Estrategico_Governamental_no_Brasil.pdf. Acesso em: 04 jan. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS JR., C. G. et al. **O geoprocessamento aplicado ao planejamento e monitoramento do Plano de Desenvolvimento do Estado do Paraná – PDE e PAC.** Anais do XIV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. Natal, Brasil. Inpe, 2009. p. 3721-3728. Disponível em: <http://marte.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2008/11.17.21.16.51/doc/3721-3728.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

DOWBOR, L. A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.), **Desenvolvimento Local.** São Paulo, Instituto Pólis, nº 25, 1996, pg. 29-44.

FARACO, B. P.; NIWA, T. H.; VICENTIN, I. C.. Controle na Administração Pública. In. OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sônia Maria (Org.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais.** Curitiba, ed. UTFPR, p. 195-233, 2016.

FARAH, M. F. S.. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/ jun. 2011.

FLICK, U.. **Qualidade na pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRAGOSO, A. Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: um ensaio baseado em experiências investigativas. In: **Revista Lusófona de Educação**, n. 5, p. 63-83, 2005.

FRANCISCO, W. de C. e. **Aspectos Físicos do Paraná**, 2017. Disponível em: <http://alunosonline.uol.com.br/geografia/aspectos-fisicos-parana.html>. Acesso em: 19 dez. 2017.

FRANÇA, C. L.; VAZ, J. C.; SILVA, I. P., (Orgs.) **Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local.** São Paulo, Instituto Pólis, 2002.

FURTADO, C. **Um Projeto para o Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1968.

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

_____. **Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil.** Brasília: Ipea, 2009.

_____. Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. In.: CARDOSO JR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; ALENCAR, Joana (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, v. 1, 2015. cap. 4, p. 109-145.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53, 2002.

GIACOMONI, J. **Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar**. Revista de Administração Pública, 38(1), 2004. pp. 79-91.

_____. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 369 p.

GODINHO, M. I. L. F. P. **Potenciar o Desenvolvimento Comunitário através do Turismo Acessível para todos**: um projeto piloto para a cidade de Beja. Beja, 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Comunitário e Empreendedorismo). Instituto Politécnico de Beja. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3938/1/Projecto_Final_MestradoDCE_M.%c2%aa%20In%c3%aas%20Go%20dinho.pdf. Acesso em: 20 dez. 2016.

GONZAGA, C. A. M.; TCHMOLO, M. L.. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Paraná. In. Cardoso Jr, J. C.; Santos, J. C. dos; Pires, R. R.(org.). **PPA**. IPEA. 2015.

GONZAGA, C. A. M.; GADOMSKI, S T; DOLIVEIRA S. L. D.. **Desenvolvimento comunitário sustentável para uma Área de Proteção Ambiental**. In. Congresso Internacional de Administração. Ponta Grossa - Paraná. 2015. Disponível em: <http://www.admpg.com.br/2015/down.php?id=1954&q=1>. Acesso em: 10 dez. 2015.

GONZALES REY, F.. **Pesquisa qualitativa em psicologia**: caminhos e desafios. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. da UNB, 2009.

HENRICHES, J. A. *et. al.*. Governo e Administração Pública. In. OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sônia Maria (Org.). **Gestão e governança pública**: aspectos essenciais. Curitiba, ed. UTFPR, p. 69-103, 2016.

HOOD, C.. **The “new public management” in the 1980s**: variations on a theme. Accounting, Organizations and Society, Amsterdam, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, Feb./Apr. 1995. Disponível em: [http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood_NPM\(1995\).pdf](http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood_NPM(1995).pdf). Acesso em: 1 mar. 2017.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Mesorregiões – Paraná**. 2015. Disponível em: <http://www.ngb.ibge.gov.br/?pagina=meso>. Acesso em: 18 dez. 2015.

_____. **Brasil/Paraná**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/historico>. Acesso em 19 dez. 2017.

IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). **Elementos para uma política de desenvolvimento urbano para o Paraná**. Curitiba, 2006. 111p.

ITV (Instituto Teotônio Vilela). **Manual de Elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo**. Brasília, 2016. Disponível em: http://gestaopublicaeficiente.org.br/wp-content/uploads/2017/03/PPA_web-1.pdf. Acesso em: 01 fev. 2017.

IZEPÃO, R. L.; TARTAGLIA FILHO, L. **O planejamento governamental nos estados do Paraná e Santa Catarina**: um estudo comparativo. *A Economia em Revista*, v. 17, n. 2, p. 43-56, dez. 2009.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos avançados**, 2011, 25.71: 135-158. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/10>. Acesso em: 10 dez. 2017.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. 863 p.

KAMIKAWA, G. K.; DA MOTTA, I. D. Direito à saúde e estudo da política pública do Programa “Mais Médicos”. **Revista Jurídica Cesumar: Mestrado**. Jul-dez2014, Vol. 14 Issue 2, p341-367. 27p, 2014.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KON, A. A experiência brasileira de planejamento público econômico governamental federal: análise dos planos implementados e suas consequências. **RAE**. São Paulo. v. 34, n.3, p. 49-61, mai./jun. 1994.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage, 2003. Disponível em: http://www.ipmn.net/index.php/component/docman/doc_download/107-book-review-governing-as-governance-by-jan-kooiman. Acesso em: 21 abr. 2017.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G. **Contabilidade Pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LONGHI, A. Desenvolvimento e Região. In. BAZZANELLA, Sandro Luiz; MELO, Eduardo Gomes de; BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; ROCHA, Leandro (Orgs.) **Crônicas do Desenvolvimento**. Florianópolis: DIOESC, v. 1, 2012. p. 73-74.

LOURENÇO, G. M. **A evolução dos Indicadores Sociais do Paraná**. IPARDES, 2012. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Comunicado_Planejamento_16.pdf. Acesso em: 20 de dez. 2017.

MACHADO, C. J. S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Revista Ambiente e Sociedade**, 6 (2), 121-136, 2003.

MANSUR, D. C. **O planejamento e a regionalização da administração direta do Estado do Paraná como aporte às ações e à política de desenvolvimento econômico**. Curitiba, 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). UFPR. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/17498/PE%2030%20v2.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 mai. 2017.

MACIEL, E. A crise do planejamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 117, nº 1, p. 37-48, jun./set. 1989.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 288 p.

MEIRELES, L. F. B. **Um estudo sobre o orçamento público como fonte de informação para o cidadão avaliar o desempenho dos seus representantes**: um estudo de caso sobre o orçamento da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Rio de Janeiro. 2011. 216 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3257081/DLFE-259419.pdf/1.0>. Acesso em: 18 mar. 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 824 p.

MELO, A. C. de O.; COSTA FILHO, R. G.; JESUS, V. S. **Análise do Plano Plurianual Brasil 2008-2011**. Anais do IV Encontro de Administração Política. Vitória da Conquista – Bahia. 2013. Disponível em: <http://www.uesb.br/eventos/encontroadministracaopolitica/artigos/EAP023.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2015.

MELO, V. Desenvolvimento, Tema complexo e Interdisciplinar. In: CARDOSO JR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; ALENCAR, Joana (Orgs.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea: CDES, v. 2, 2010, p. 19-40.

MENDES, F C; DA SILVA, G. V. Políticas Públicas e Desenvolvimento do Turismo no Litoral Piauiense. In. **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Maranhão, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo8/politicaspUBLICASedesenvolvimentodoturismonolitoralpiauiense.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

MENDES, M. J. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez. 2009.

MEZA, M. L. F. G.; MORATTA, N. G.; GROSCHUPF, S. L. Governança Pública. In. OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sônia Maria (Org.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba, ed. UTFPR, p. 135-194, 2016.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de**

Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 551-79, Maio/Jun de 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf/>. Acesso em: 16 jan. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (MP). **Cartilha para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**: orientações para participação social. Brasília, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Gelson%20Menon/Downloads/Cartilha_Elaboracao_PPA_2016 %20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Gelson%20Menon/Downloads/Cartilha_Elaboracao_PPA_2016%20(3).pdf). Acesso em 01 fev. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/Gelson%20Menon/Downloads/Orientacoes_Elabora%C3%A7%C3%A3o_PPA_2016_2019_02%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Gelson%20Menon/Downloads/Orientacoes_Elabora%C3%A7%C3%A3o_PPA_2016_2019_02%20(5).pdf). Acesso em 01 fev. 2017.

MINTZBERG, H.. **The rise and fall of strategic planning**. London: Prentice Hall, 1994.

MORETTI, Bruno. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). 2012, 288 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, 2012. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11685/1/2012_BrunoMoretti.pdf. Acesso em: 08 dez. 2017.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1. Ed. Brasília: Cidade Gráfica e Editora LTDA, 2009.

NAVARRO, C.; SANTOS, E.; FRANKE, F. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. v. 2, n.1, p. 24-47. 2012.

NEVES, J. A. S. O local como estratégia de desenvolvimento. PRACS: **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 4, n. 4, p. 115-127, 2012.

NEVES, J. L. **Pesquisa Qualitativa**: Característica, usos e possibilidades. São Paulo / SP, 1996. Disponível em: http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf. Acesso em 18 de setembro de 2016.

OLIVEIRA, A. G; PISA, B. J; AUGUSTINHO, S. M. Orçamento Aplicado ao Setor Público: instrumento político, jurídico e de gestão. In. OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sônia Maria (Org.). **Gestão e governança pública**: aspectos essenciais. Curitiba, ed. UTFPR, p. 259-327, 2016.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da Fae**, Curitiba, v.5, n.2, p. 41-48, maio/ago. 2002. Disponível em: http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n2/uma_discussao_sobre.pdf. Acesso em: 12 dez. 2015.

PALUDO, A. V. **Administração pública**: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 496 p.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**, de 05 de outubro de 1989. Diário Oficial do Estado do Paraná, Poder Legislativo, Paraná, 5 out. 1989.

_____. **Elaboração do Plano Plurianual**: orientações gerais: PPA 2012-2015. Curitiba: SEPL, 2011a. Disponível em: http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20/PPA_2012_2015/MANUAL_PPA_VERSAO_05_SETEMBRO.pdf. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Encontros regionais 2006: cenário atual**. Curitiba, 2006. 115p.

_____. Lei 9882 de 26 de dezembro de 1991. Aprova o Plano Plurianual para o período de 1992 a 1995. **Diário Oficial do Estado**. Paraná, dez. 1991. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=4468&codTipoAto=&tipoVisualizacao=original>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. Lei 11.306 de 28 de dezembro de 1995. Aprova o Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999. **Diário Oficial do Estado**. Paraná, dez. 1995. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=3033&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. Lei Estadual nº 14.276, de 29 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Paraná, dez. 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. Lei Estadual nº 15.757, de 27 de dezembro de 2007. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011, conforme especifica. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Paraná, dez. 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Paraná, dez. 2011b. Disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. Lei Estadual nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015. Plano Plurianual 2016-2019. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Paraná, dez. 2015. Disponível em: http://www.alep.pr.gov.br/legislacao/leis_orcamentarias. Acesso em: 29 dez. 2017.

_____. Lei Ordinária nº 15.825, de 28 de abril de 2008. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Paraná, abr. 2008. Disponível em: <http://www.leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-15825-2008-parana-inclui-os-municipios-de-palmas-clevelandia-honorio-erpa-coronel-domingos-soares-e-mangueirinha-na-regiao-sudoeste-do-estado-do-parana-para-todos-os-efeitos-estatisticos-de-orgaos-publicos-do-estado-do-parana>. Acesso em: 15 jan. 2016.

PEREIRA, D. J.; BEZERRA FILHO, J. E.; TAVARES, M. F. N. **Planos plurianuais e sua estrutura**: um estudo das capitais brasileiras e os requisitos identificados em suas bases estratégicas e programáticas. Anais do XI Congresso ANPCONT, Belo

Horizonte, 2017. Disponível em: <http://congressos.anpcont.org.br/xi/anais/files/2017-05/cpt688>. Pdf. Acesso em: 13 jun. 2017.

PIRES, V. **Orçamento participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Barueri/SP: Manole, 2001.

PRIORI, Angelo, et al. **História do Paraná**: séculos XIX e XX. Editora da Universidade Estadual de Maringá-EDUEM, 2012. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/k4vrh/pdf/priori-9788576285878.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.

PROCOPIUCK, M. *et. al.* O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.58, 2007. pp. 397-415.

QUINTANA, A. C. *et. al.* **Contabilidade Pública**. De acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

REZENDE, M. J. de. Os relatórios do desenvolvimento humano encomendados pelas nações unidas e o papel do poder público local na solução dos problemas nas áreas de educação e saúde/Human development reports ordered by the United Nations and the role of the local (...). **Journal of Supranational Policies of Education (JoSPoE)**, 2016. Disponível em: <https://revistas.uam.es/index.php/jospoe/article/view/5667>. Acesso em: 10 dez. 2017.

ROCHA, M. V. R. da. **Estado, governança e capacidades estatais**: proposta de análise a partir dos planos plurianuais. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/156364/001014147.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 mar. 2017.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, jan./jun. 2011.

RUA, M. das G.. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, Brasília: CAPES: UAB, 2009, 130 p.

SANTOS, H. Desenvolvimento comunitário vs. educação: duas faces da mesma moeda? **Cadernos de Educação de Infância** Abr./Jun. 2002. Disponível em: http://apei.pt/upload/ficheiros/edicoes/vamos_62.pdf. Acesso em: 10 dez. 2015.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006. cap. 1, p. 21-42.

SCHOMMER, P. C. Desenvolvimento local: reconfiguração de papéis e governança para a coprodução do bem público. In. **Ecossistema do Desenvolvimento Local no Brasil. Diálogos sobre a relação e o papel do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada**. 2013. Disponível em: <http://gife.issuelab.org/resource/ecossistema-do-desenvolvimento-local-no-brasil-dialogos-sobre-a-relacao-e-o-papel->

do-governo-da-iniciativa-privada-e-da-sociedade-civil-organizada.html. Acesso em: 18 dez. 2017.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL (SEPL). **CMA – Coordenação de Monitoramento e Avaliação**. Paraná, 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=4>. Acesso em: 23 dez. 2017.

SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E.. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. Ed: Saraiva. São Paulo, 2010.

SILVA, G. E.; ALFRADIQUE, C. N. **A importância da participação popular como forma de controle social de obras públicas e exercício da democracia**. In: Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, 11. 2006, Foz do Iguaçu. Florianópolis: Ibraop, 2006.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 230 p.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista de sociologias**. Porto Alegre, jul/dez, 2006. p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 28 dez. 2015.

STRINGER, L. C. et al. Unpacking “participation” in the adaptive management of social–ecological systems: a critical review. **Ecology and Society**, v. 11, n. 2, p. 39, 2006. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art39/34>. Acesso em: 18 dez. 2017.

STREIT, R. E. **Um modelo baseado em agentes para a análise da governança regulamentar do Sistema Financeiro**. 2006. 286 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7485/000546106.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 ago. 2016.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: **Encontro de Administração Pública e Governança**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 9 p. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG227.pdf. Acesso em: 22 ago. 2016.

SURIANO, A. L. C.; RESCHILIAN, P. R. Urbanização, habitação e segregação socioespacial. **Revista Univap**, 2012, 18.32: 190-202. Disponível em: <http://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/108/125>. Acesso em: 10 dez. 2017.

TEIXEIRA, E. C.. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Políticas públicas: o papel das políticas públicas. AATR – BA: 2002.

TENÓRIO, F. G.. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. In: **IX congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, madrid, españa**. 2004. p. 2-5. Disponível em: http://www.gp.usp.br/files/desen_cidadania.pdf. Acesso em: 08 jan. 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S.. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VILLANUEVA, L. F. A. **La implementación de las políticas**. 3.ed. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Política Pública, cuarta antología, 2000.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2017.

APÊNDICE - roteiro das entrevistas

ENTREVISTA COM A COORDENAÇÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA – CMA

Bloco 1 – Sobre a elaboração do PPA 2016-2019.

- 1 – Qual foi a equipe que elaborou o PPA?
- 2 – A equipe que elaborou o PPA já estavam na CMA?
- 3 - Como foi o processo de elaboração do PPA?
- 4 - Quem são os responsáveis pela definição dos procedimentos, métodos e tecnologias adotadas no processo de elaboração do PPA?
- 5 - Quais os setores que se envolveram na elaboração do PPA?
- 6 - Quem dos membros do governo que interferiu ou interviu na elaboração do PPA além do Secretário de Planejamento?
- 7 - O Secretário de Planejamento fez acompanhamento minucioso da elaboração do PPA?
- 8 - Houve alguma orientação para a elaboração do PPA?
- 9 - Houve reuniões para a discussão da metodologia e para a tomada de decisões importantes na elaboração do PPA?

Bloco 2 – Sobre as Audiências Públicas

- 1 - Quais os critérios utilizados para definir a realização das audiências públicas do PPA?
- 2 - Quais os critérios utilizados para definir os locais que foram realizadas as audiências públicas do PPA?
- 3 - Como ocorreu o processo de divulgação das audiências públicas do PPA?

Bloco 3 – Sobre a Assembleia Legislativa

- 1 - Como foi o diálogo com a Assembleia Legislativa?
- 2 - A Assembleia Legislativa solicitou algum relatório sobre o PPA?
- 3 - Os Deputados Estaduais isoladamente solicitam informações sobre o PPA?

Bloco 4 – Sobre o SIGAME

- 1- O SIGAME apresenta-se no mesmo formato ou mudou algo? Se mudou, quais foram?
- 2 - O SIGAME permanece sob a responsabilidade dos Grupos de Planejamento Setorial (GPSs)?
- 3 - Qual a contribuição do sistema SIGAME para a aplicação das alterações no PPA?
- 4 - Existe alguma outra ferramenta que auxilia na manutenção e avaliação do PPA?

Bloco 5 – Apontamentos finais

- 1 - Em sua opinião, qual a contribuição do PPA para o desenvolvimento comunitário das mesorregiões paranaenses?
- 2 - O que o atual PPA se diferencia do anterior?

ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL DO ESTADO DO PARANÁ NA ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019**Bloco 01 – Sobre o Plano de Governo (Metas) do pleito eleitoral e o PPA**

- 1 - O PPA é baseado pelo Plano de Governo (proposta eleitoral, metas). Participou na sua elaboração?
- 2 - Quais os critérios para a definição das prioridades do Plano de Governo?
- 3 - Qual área de maior destaque no Plano de Governo?
- 4 - Quando foi elaborado o Plano de Governo, esperava-se encontrar dificuldades na elaboração e execução do PPA?
- 5 – O PPA difere-se do Plano de Governo ou as propostas se mantiveram? Por quê?
- 6 – Houve necessidade de adaptações para transferir o Plano de Governo para o PPA? Quais?
- 7 - Quais os aspectos que favorecem ao governo estadual para executar as políticas contidas no PPA?
- 8 - Quais as dificuldades que o governo pode encontrar ou tem encontrado para executar as políticas contidas no PPA?

Bloco 02 – Sobre as Audiências Públicas

- 1 – Quais os motivos que determinaram a realização das audiências públicas?
- 2 – A iniciativa ou decisão de realizar as audiências públicas partiu de quem?
- 3 - Qual foi a importância das audiências para o planejamento do governo?
- 4 - Considera satisfatória a realização das audiências públicas da forma que foram concebidas?
- 5 - A participação nas audiências públicas do PPA atendeu as expectativas?
- 6 - O público que participou das audiências era o público esperado?
- 7 - Em que medida as sugestões apresentadas nas audiências públicas contribuíram para a melhoria do PPA?
- 8 - Como foram tratadas as sugestões colhidas nas audiências públicas?

Bloco 03 – Apontamentos finais

- 1 - Como são definidas a divisão de recursos e a previsão dos programas para as mesorregiões?
- 2- Como avalia a contribuição dos deputados que participaram das reuniões promovidas pela CMA na discussão para elaboração do PPA?
- 3 - Em sua opinião, qual a contribuição do PPA para o desenvolvimento comunitário ou para as mesorregiões paranaenses?
- 4 - O que o atual PPA se diferencia do anterior?
- 5 - Se fosse para fazer o PPA hoje, o que acrescentaria ou mudaria?

ENTREVISTA COM A SECRETÁRIA DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO DA ALEP

- 1 - Como foi o processo de tramitação do PPA 2016-2019 na ALEP?
- 2 - Como foi o diálogo com a Coordenação do Executivo que elaborou o PPA?
- 3 - Houve reuniões para a discussão da metodologia e para a tomada de decisões importantes na elaboração do PPA?
- 4 – Quais os deputados que participaram das reuniões promovidas pela CMA na elaboração do PPA?

- 5 - Houve alguma orientação para a tramitação do PPA?
- 6 - Houve reuniões para a discussão da metodologia e para a tomada de decisões importantes na tramitação do PPA?
- 7 - O que predomina nas propostas de emendas ou modificações?
- 8 - Como avalia o tramite do PPA na Assembleia Legislativa?
- 9 - Em sua opinião, qual a contribuição do PPA para o desenvolvimento das mesorregiões paranaenses?
- 10 - O que o atual PPA se diferencia do anterior?

ENTREVISTAS COM OS PARLAMENTARES MEMBROS DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E LIDERES PARTIDÁRIOS

- 1 - Como avalia o tramite de elaboração e votação do PPA 2016-2019 na Assembleia Legislativa?
- 2 – Participou de reuniões com membros da Coordenação do Executivo (Coordenação de Monitoramento e Avaliação - CMA) para abordar a elaboração do PPA 2016-2019 do Estado do Paraná?
- 3 – Como foi o diálogo com a Coordenação do Executivo que estava elaborando o PPA?
- 4 – Sobre as propostas de emendas ou modificações do PPA 2016-2019, o que predomina?
- 5 - Em sua opinião, qual a contribuição do PPA 2016-2019 para o desenvolvimento comunitário das mesorregiões paranaenses?
- 6 – Na sua opinião, o atual PPA 2016-2019 se diferencia do anterior PPA 2012-2015?