

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

ECINOELY FRANCINE PRZYBYCZ GAPINSKI

**O PPA SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO:
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE RIO AZUL - PR**

IRATI - PR
2016

ECINOELY FRANCINE PRZYBYCZ GAPINSKI

**O PPA SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO:
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE RIO AZUL - PR**

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, da UNICENTRO.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Marçal
Gonzaga

IRATI
2016

Catálogo na Fonte
Biblioteca da UNICENTRO

G199p GAPINSKI, Ecinoely Francine Przybycz.
O PPA sob a perspectiva do desenvolvimento comunitário: um estudo de caso no município de Rio Azul-Pr / Ecinoely Francine Przybycz Gapinski. – Irati, PR : [s.n], 2016.
106 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Marçal Gonzaga
Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário. Área de concentração: Desenvolvimento Comunitário. Universidade Estadual do Centro-Oeste, PR.

1. Administração municipal – dissertação. 2. Participação comunitária.
3. Planejamento governamental. 4. Políticas públicas. I. Gonzaga, Carlos Alberto Marçal. II. UNICENTRO. III. Título.

CDD 352

TERMO DE APROVAÇÃO

ECINOELY FRANCINE PRZYBYCZ GAPINSKI

O PPA SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE RIO AZUL - PR

Dissertação aprovada em 30/08/2016 como requisito parcial para obtenção de 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. Ana Claudia Radis

Instituição: IFPR

Prof. Dr. Sérgio Luis Dias Doliveira

Instituição: UNICENTRO

IRATI - PR

2016

Dedico este trabalho a toda a minha família, em especial ao meu esposo Irineu e a minha filha Jordana, que apoiam incondicionalmente todas as minhas iniciativas.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois sem a ajuda Dele, nada é possível. E a todos que, de uma forma ou de outra, deram apoio e incentivo, colaborando para a realização deste trabalho, meus agradecimentos especiais.

Aos meus pais, Irineu e Leonice, pelo incentivo, apoio e pela compreensão ao longo desta caminhada, e principalmente nos momentos dedicados exclusivamente à realização deste trabalho e pelo amor que dedicam a mim.

Ao meu esposo Irineu, pelo companheirismo, pela compreensão e preocupação que teve comigo durante o período de estudo.

A minha filha Jordana, fonte de minha inspiração.

Aos meus colegas de trabalho e amigos, pela sua compreensão e paciência durante os momentos mais difíceis encontrados.

Ao meu Professor Orientador, Dr. Carlos Alberto Marçal Gonzaga, que acreditou em mim, ensinando e incentivando-me, pelos momentos de discussão e conhecimentos compartilhados ao longo de todo período de estudo.

RESUMO

A pesquisa intitulada “O PPA sob a perspectiva do desenvolvimento comunitário: um estudo de caso no município de Rio Azul, PR” teve por objetivo analisar o processo de elaboração e o conteúdo do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 do município de Rio Azul, PR e sua contribuição para o desenvolvimento comunitário. Para tanto, buscou-se descrever o processo de elaboração do PPA, analisar os procedimentos do Poder Executivo e do Poder Legislativo na sua elaboração, bem como, identificar os elementos que promovam o desenvolvimento comunitário. Utilizando-se procedimentos de consulta bibliográfica, documental e entrevistas, foi conduzida uma pesquisa de natureza descritivo-analítica, com abordagem qualitativa do problema. Os resultados das entrevistas foram examinados com a técnica de análise de conteúdo. Realizou-se, também, uma análise cruzada do agrupamento das políticas públicas contidas no Plano de Governo apresentado durante a campanha eleitoral de 2012, com os programas estabelecidos no PPA 2014-2017 do município de Rio Azul, PR. Visou-se correlacionar as categorias dos dois documentos, conforme suas afinidades e, posteriormente, realizar uma avaliação das perspectivas de tais categorias para o desenvolvimento comunitário, baseando-se nas perspectivas do *triple botton line* da sustentabilidade, com suas dimensões econômica, social e ambiental. Concluiu-se que o PPA 2014-2017 representou um avanço em relação às práticas anteriores de planejamento governamental, principalmente devido à iniciativa de discutir em audiências públicas seus programas e suas ações, em sua fase inicial. Ainda que a participação popular tenha sido tímida. Conclui-se, também, que, diante das evidências encontradas, o PPA 2014-2017 contém elementos potenciais para o desenvolvimento comunitário de Rio Azul, PR, por suas características econômicas, sociais e ambientais.

Palavras-Chave: Plano Plurianual (PPA), participação comunitária, planejamento governamental, administração municipal, políticas públicas.

ABSTRACT

The research titled "The PPA from the perspective of community development: a case study in the city of Rio Azul, PR" aimed to analyze the process of elaboration and the contents of the Multiyear Plan (PPA) 2014-2017 of the Yangtze municipality, PR and its contribution to community development. Therefore, it attempted to describe the process of developing the PPA, analyze the procedures of the executive branch and the legislative branch in its preparation, as well as to identify the elements that promote community development. Using procedures of bibliographic, documentary and interviews, a descriptive and analytical nature research was conducted with a qualitative approach to the problem. The results of the interviews were examined with the technique of content analysis. Held also a grouping of public policy of cross-analysis contained in the Government Plan presented during the election campaign of 2012, with the programs set out in the PPA 2014-2017 the city of Rio Azul, PR. Aimed to correlate the categories of both documents, according to their affinities and subsequently carry out an assessment of the prospects of such categories for community development, based on the prospects of the triple bottom line of sustainability, with its economic, social and environmental. It was concluded that the PPA 2014-2017 represented an advance over previous practices of government planning, mainly due to the initiative of discussing in public hearings its programs and actions, in its initial phase. Although popular participation has been timid. Also it is concluded that, on the evidence found, the PPA 2014-2017 contains potential elements for community development of Yangtze River, PR, for their economic, social and environmental characteristics.

Keywords: Multiyear Plan (PPA), community participation, government planning, municipal administration, public policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01- Diferença entre Política Pública e decisão política.....	43
Quadro 02- Processo histórico do PPA no Brasil.....	46
Quadro 03- Política Pública Agricultura- Programa <i>Abrindo a Porteira</i>	72
Quadro 04- Política Pública Saúde- Programas <i>Prioridade com Saúde e Saneamento para Saúde de Todos</i>	73
Quadro 05- Política Pública Educação- Programa <i>Educação Qualificada para Todos</i>	74
Quadro 06- Política Pública Esporte- Programa <i>Esporte Total</i>	75
Quadro 07- Política Pública Indústria e Comércio- Programa <i>Não Fique Ocioso</i>	75
Quadro 08- Política Pública Meio Ambiente- Programa <i>Meio Ambiente Sadio</i>	76
Quadro 09- Política Pública Habitação- Programa <i>Morar com Qualidade</i>	76
Quadro 10- Política Pública Cidade e Infraestrutura- Programas <i>Cidade Bonita e Planejar para o Futuro</i>	77
Quadro 11- Política Pública Obras e Rodoviário- Programa <i>Transporte Eficiente</i>	78
Quadro 12- Política Pública Promoção Social e Melhor Idade- Programa <i>Assistência Social Direito para Todos</i>	79
Quadro 13- Política Pública Cultura- Programas <i>Expansão Cultural e Rio Azul espera sua visita</i>	80
Quadro 14- Política Pública do Funcionário Público- Programa <i>Aposentadoria Garantida</i>	81
Quadro 15- Política Pública Administração Pública- Programas <i>Encargos Especiais, Legislativo Harmonioso, Administração Competente, Administração Participativa, Gestão Transparente, Arrecadação Eficiente, Reserva de Contingência</i>	82
Quadro 16- Política Pública x Programa do PPA x Categorias de Análise	84
Quadro 17- Categorias de análise das entrevistas com Vereadores.....	86
Quadro 18- Categorias de análise da entrevista com o Prefeito.....	89
Quadro 19- Categorias de análise das entrevistas com o Secretário de Finanças e a Contadora.....	91

LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Classificação das atividades da Administração Pública	34
Figura 02- Instrumentos de planejamento da Administração Pública.....	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PPA - Plano Plurianual

PR - Paraná

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

TCU - Tribunal de Contas da União

MP - Ministério do Planejamento

OPI - Orçamento Plurianual de Investimento

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

SPA - Secretaria de Planejamento e Avaliação

OGU - Orçamento Geral da União

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

MEC - Ministério da Educação

CF - Constituição Federal

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

ABOP - Associação Brasileira de Orçamento Público

EBC - Empresa Brasil de Comunicação

SINAENCO - Sindicato da Arquitetura e da Engenharia

FIOL - Ferrovia de Integração Oeste-Leste

UNICAMP - Universidade de Campinas

TCE - Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO	14
1.2 OBJETIVOS	15
1.2.1 Objetivo Geral	15
1.2.2 Objetivos Específicos	15
1.3 JUSTIFICATIVA	15
2 REVISÃO DA LITERATURA	17
2.1 DESENVOLVIMENTO.....	17
2.1.1 Desenvolvimento nacional.....	18
2.1.2 Desenvolvimento local e comunitário	20
2.1.3 Desenvolvimento sustentável.....	23
2.1.4 Desenvolvimento e planejamento.....	25
2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL.....	28
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
2.3.1 Administração pública municipal	35
2.4 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	36
2.4.1 Plano Plurianual - PPA.....	38
2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	40
2.4.3 Lei Orçamentária Anual - LOA	41
2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	43
2.6 HISTÓRICO DO PPA NO BRASIL	45
2.7 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O PPA.....	51
2.8 O PPA NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	58
2.8.1 Breve roteiro para a construção do PPA municipal.....	59
2.8.2 A gestão do PPA.....	61
3 MÉTODO	63
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	63
3.1.1 Quanto aos objetivos.....	64
3.1.2 Quanto aos procedimentos	64
3.1.3 Quanto à abordagem do problema.....	65
3.2 COLETA DOS DADOS.....	66
3.3 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS	68
3.4 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO OBJETO DO ESTUDO DE CASO.....	69
4 ANÁLISE DOS DADOS	71
4.1 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS PROGRAMAS DO PPA.....	71
4.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS VEREADORES.....	85
4.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM O PREFEITO MUNICIPAL.....	89
4.4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS E CONTADORA.....	91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	95
REFERÊNCIAS	98

APÊNDICE - Instrumento de pesquisa: roteiro das entrevistas.....	105
---	------------

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Matias & Campello (2000), o desenvolvimento de uma determinada região, na maioria das vezes, está relacionado à geração de emprego, renda, saúde e educação, e estes fatores dependem, em grande parte, da eficiência e eficácia da administração pública na elaboração de políticas públicas e sociais, assim como de um sistema de planejamento que possa suprir essas demandas sociais. Por isso, o Plano Plurianual (PPA), principal instrumento de planejamento da Administração Pública, enquanto instrumento de planejamento estratégico, é também um dos principais instrumentos para induzir o desenvolvimento de comunidades e territórios.

No PPA estão contidos os objetivos, as diretrizes e as metas do governo para um período de quatro anos, contendo, inclusive, o período de transição entre o fim de uma gestão e o início da outra. Estabelecido pela Constituição Federal de 1988, consiste em obrigação do Poder Executivo sua elaboração, e ao Poder Legislativo transformá-lo em lei.

Esta pesquisa objetiva analisar o processo de elaboração, conteúdo e monitoramento do PPA 2014-2017 do governo municipal de Rio Azul, PR, e identificar sua influência no desenvolvimento comunitário local.

Para tanto, buscou-se entender os critérios utilizados pelo poder executivo na escolha das diretrizes e dos programas de governo constantes no PPA 2014-2017, assim como se pesquisou sobre como ocorreu o processo de aprovação do PPA junto ao Poder Legislativo Municipal de Rio Azul, PR, identificando as adversidades encontradas durante sua elaboração e as políticas públicas que promovam o desenvolvimento comunitário.

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, com finalidade descritiva. Foi desenvolvida por levantamento bibliográfico e documental, além de entrevistas com os gestores responsáveis pela elaboração do PPA 2014-2017, prefeito, contadora, secretário municipal e vereadores municipais. Para a análise dos resultados foi utilizada a técnica de triangulação dos dados obtidos com as entrevistas e os dados secundários obtidos nas pesquisas bibliográficas e documental.

Este trabalho está estruturado em cinco seções. Na seção um, **Introdução**, apresentam-se o tema, a problematização, os objetivos e a justificativa. Na seção dois, **Revisão da Literatura**, apresenta-se o referencial teórico, no qual são

abordados os seguintes temas: desenvolvimento, administração pública, planejamento e PPA. A seção três, **Método**, mostra a trajetória percorrida para alcançar os objetivos propostos. A seção quatro, apresenta a **Análise dos dados**. A quinta seção contém as **Considerações finais e Recomendações**.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

O processo de descentralização na administração dos serviços públicos brasileiros, promovido por dispositivos da Constituição Federal de 1988 e implantados paulatinamente desde o princípio dos anos 1990, fez com que, nas primeiras décadas do Século XXI, os serviços nas áreas de Saúde, Assistência Social, Segurança Alimentar, Educação Básica, Esporte e Cultura, Agricultura Familiar, Saneamento, Habitação, Segurança Pública, dentre outras áreas, sejam majoritariamente executados nos âmbitos estadual e municipal, mediante transferência parcial de recursos do Orçamento da União (GARCIA, 1995 a).

Devido ao elevado grau de autonomia e responsabilidades que os municípios vêm concentrando, as exigências e demandas aumentam na mesma proporção, e esses, por sua vez, precisam criar e nortear uma série de programas e ações estratégicas que têm como objetivo melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Pela mesma razão, os gestores municipais são cada vez mais pressionados a buscar soluções para resolver os problemas sociais e, para isso, tornar o planejamento governamental e a gestão pública cada vez mais eficazes, a fim de promoverem o bem-estar social e o desenvolvimento comunitário local.

Como dispositivo constitucional, o PPA tornou-se o instrumento central de planejamento da administração pública no Brasil, constituindo-se em base para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA), que, em conjunto, orientam as metas e os gastos públicos. Enquanto a LDO e a LOA são de periodicidade anual, o PPA contém as diretrizes, os objetivos e as metas de governo para o período de quatro anos, entre o segundo ano de um mandato público e o primeiro ano do próximo. Por definição, o PPA destina-se a organizar e viabilizar a ação governamental, possibilitando a execução de um projeto de desenvolvimento de médio e longo prazo.

O papel do Plano, além de declarar as escolhas do Governo Municipal e da sociedade local, indica os meios para a implementação das políticas públicas, bem

como orienta taticamente a ação do Município para a consecução dos objetivos pretendidos.

O sentido geral é alçar o plano a uma posição mais estratégica, criando condições efetivas para a gestão e, principalmente, para a aplicação das políticas públicas e a comunicação com a sociedade.

Desta forma, cabe questionar: como se deu o processo de elaboração do PPA 2014-2017 no município de Rio Azul, PR, e qual a sua contribuição para o desenvolvimento comunitário?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

- Analisar o processo de elaboração e o conteúdo do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 do município de Rio Azul, PR e sua contribuição para o desenvolvimento comunitário.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever o processo de elaboração do PPA 2014-2017 no município de Rio Azul, PR.
- Analisar os procedimentos do executivo e do legislativo na elaboração do PPA.
- Identificar no PPA 2014-2017 elementos que promovam o desenvolvimento comunitário.

1.3 JUSTIFICATIVA

Justifica-se estudar o processo de planejamento público com enfoque no PPA 2014-2017 municipal, porque há poucas pesquisas e publicações de artigos científicos sobre administração pública de pequenos municípios.

Para Matias e Campello (2000), esse desinteresse se dá principalmente pelo envolvimento dos pesquisadores em áreas centradas na economia, a qual focaliza os grandes agregados econômicos. Tais modelos são adequados para a União e

Estados, porém não apresentou o desenvolvimento necessário para a ação governamental em nível Municipal.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2016), a falta de planejamento nos municípios brasileiros e o grande número de falhas geram prejuízos e atrasam o desenvolvimento local e comunitário. São muitas as reclamações referentes à ausência de um planejado ordenamento, pois falta a prática de planejamento que vá além da elaboração de planos e orçamentos, e constitua-se como instrumento de direção estratégica pública.

Na maioria dos casos, o PPA é elaborado apenas para cumprimento das exigências legais, em caráter normativo, concebido ainda simplesmente como um instrumento de programação plurianual das despesas, organizado sem que estivesse embasado por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo.

Diante desse contexto, esta pesquisa apresenta como justificativa prática a possibilidade de auxiliar os gestores públicos de pequenos municípios a analisarem suas práticas de planejamento e avaliarem a eficácia dos PPAs que elaboram, no que se refere à contribuição ao desenvolvimento local sustentável.

Esta pesquisadora também está imbuída do ideal democrático de incentivar uma maior participação popular no processo de planejamento público e de propiciar informações técnicas aos futuros governantes para uma visão ampliada sobre a necessidade primordial de planejar.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo aborda inicialmente o desenvolvimento e, de forma mais específica, o desenvolvimento nacional, local e comunitário e o desenvolvimento sustentável e seu aspecto interdisciplinar. Em seguida, trata a respeito do planejamento e o planejamento estratégico governamental. Para tal, discorre-se acerca da administração pública e administração pública municipal e seus instrumentos de planejamento, PPA, LDO e LOA, assim como de políticas públicas. Descreve todo o histórico do PPA no Brasil, o PPA no âmbito municipal e aponta um breve roteiro para a construção e gestão do PPA municipal, objeto desta pesquisa.

2.1 DESENVOLVIMENTO

De acordo com Furtado (1968 *apud* Garcia, 2009 c), o ponto de partida do desenvolvimento deveria ser o horizonte de aspirações da coletividade, considerada esta não abstratamente, mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido, assim como o sistema de decisões que prevalece nessa sociedade e os fatores limitantes que escapam ao poder interno de decisão. Desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função de objetivos a que essa sociedade se propõe alcançar.

Hammar skjöld (1975) afirma que o desenvolvimento é um todo, que engloba o ambiente natural, as relações sociais, educação, produção, consumo e bem-estar, não somente o benefício e privilégio de certas classes, com acumulação de riquezas e ampliação das desigualdades sociais. Ou seja, como diz SACHS (1998), o verdadeiro desenvolvimento implica, primeiramente, o desenvolvimento dos homens e das mulheres, ao invés da multiplicação das coisas.

Robinson (1997), alerta para o fato de que o elevado aumento populacional é um agravante dos vários problemas sociais, financeiros e ambientais, principalmente onde os sistemas de governança não evoluíram no mesmo patamar. Isso significa que nem sempre as comunidades e seus gestores estão preparados para lidar adequadamente com as consequências deste fenômeno, em que os problemas e as demandas sociais básicas só tendem a aumentar.

Ao analisar os Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), percebe-se que as demandas de maior destaque estão concentradas nos serviços de Saúde, Educação, renda e gênero, fornecimento de energia e proteção de ecossistemas, em relação aos quais, também se verificam disparidades acentuadas (PNUD, 2001 e 2003).

2.1.1 Desenvolvimento nacional

Empreender o desenvolvimento de uma nação passa a ser uma tarefa de toda a sociedade, trata-se de construir o futuro de acordo com as vontades expressas da maioria dos atores sociais integrantes da nacionalidade (PNUD, 2001).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento não comportaria qualificativo, conforme alerta Sedes (2004); não se confunde com o simples crescimento econômico, tem que articular direcionadamente todos os poderes da República: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, devendo envolver virtuosa e integradamente todas as instâncias federativas: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Conforme revela, são, hoje, os países considerados desenvolvidos.

Se há alguma dimensão mais decisiva para o processo de desenvolvimento e da política, é nela que se dão as escolhas que conformarão um novo país; é dela que surgem os acordos sociais que darão o suporte necessário para executar as escolhas feitas.

Faz-se necessário pensar quais são, atualmente, os qualificativos pertinentes à ideia de desenvolvimento, para que destes se possa fazer uso corrente para avançar na construção de entendimento comum do conceito.

Na política democrática, constroem-se viabilidades, são criadas as condições para se fazer o necessário no tocante ao desenvolvimento nacional e são ampliados os espaços de possibilidades. Mediante o sincero diálogo social, consensos podem ser produzidos, interesses diferentes podem ser consertados, acordos estabelecidos e o desenvolvimento desejado pode ser alcançado (GARCIA, 2009, c).

Elias (2005), entende o desenvolvimento nacional como um processo de mudança social estruturada, e para que a mudança social, conformadora de uma nação desenvolvida, possa ser estruturada, será necessária a permanente presença de princípios ou valores que deem lógica organizativa à ordem que constrói a nova realidade social; é crucial que sejam criadas as condições viabilizadoras de um

consenso, base para a dominação de um valor maior, o da equidade, entendida como o que conduz à redução das desigualdades.

No entanto, a dimensão social da democracia e do desenvolvimento não está, ainda hoje, definitivamente inscrita no imaginário público do país, sendo ponto de embate teórico e político ainda muito vivo; motivo pelo qual talvez permaneça, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo - e mesmo em organizações do setor privado -, o “social” como símbolo explícito de reivindicação, o qual em todas as suas esferas e dimensões é percebido como fundamental para promoção de cidadania, inclusão e proteção social, elementos cruciais de estratégias de desenvolvimento com equidade.

Em virtude do impacto quase imediato que as ações na área social têm na vida da população, é natural que o processo decisório e vários aspectos envolvidos na gestão das políticas nesse âmbito interessem e mobilizem inúmeros segmentos da sociedade. Reforça-se a perspectiva de que um projeto de desenvolvimento requer o debate acerca de tais dinâmicas e os arranjos institucionais mais favoráveis à construção democrática.

Para entender o processo de desenvolvimento nacional e habilitar-se a elaborar propostas que o viabilizem nas concretas condições brasileiras, um importante obstáculo terá que ser ultrapassado pelos que se aventurarem a concebê-lo e por aqueles que se proponham a empreendê-lo: o medo de pensar grande, de criar, de experimentar (GARCIA, 2004 b).

Pensar o desenvolvimento do Brasil em perspectiva larga implica superar as visões compartimentadas, disciplinares e ultra especializadas que hoje predominam. Exige mais do que pesquisar o passado ou tentar acompanhar os movimentos do presente, mas sim olhar para frente, com acuidade e globalidade, procurando vislumbrar futuros alternativos possíveis e identificar os que mais se aproximam da situação pretendida, para que se possa, então, ter indicações melhor orientadas a respeito de como agir no presente para construir o que se deseja (GARCIA, 2009 c).

O governo e os atores sociais responsáveis e comprometidos com os interesses do povo brasileiro e com a nacionalidade têm que encontrar o caminho que possibilite atender à demanda histórica que se apresenta. A definição de um projeto nacional de desenvolvimento em um país submetido ao regime democrático será sempre o resultado de um grande acordo ou pacto que exprima os valores e

princípios, as visões e os interesses comuns à maioria dos atores sociais de uma determinada sociedade (SACHS, 1997, 1998).

Um projeto nacional não elimina conflitos, não suprime a luta de classes. Sequer assegura que todos ganhem ao mesmo tempo. É um acordo que sanciona ganhos e perdas ao longo do tempo, com vistas a que todos se beneficiem, alterando as relações de poder, em um prazo mais dilatado. Não é um processo que se encerra, nem um projeto com prazo finito, deve nortear a atualização permanente do projeto de desenvolvimento, sendo que o mais indicado a fazê-la é o governo (SACHS, 1997).

Segundo Furtado (1968, p. 17-18 *apud* Garcia, 2009 c, p.189): “Desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade”.

O desenvolvimento autêntico exige crescimento com eliminação das iniquidades, distribuição da riqueza e da renda a todos os cidadãos, em uma sociedade democrática, respeitadora dos direitos humanos, das diferenças étnicas, etárias, de gênero, de capacidades (SACHS, 2008).

De acordo com Garcia (2004 b), desenvolver é construir uma sociedade coesa e solidária, pois o desenvolvimento nacional requer um Estado apto a conduzir complexos processos de transformação socioeconômica e político-cultural, um Estado organizado para dirigir e dotado de capacidade de governo que o habilite a lidar com a delicadeza e as exigências da tarefa.

2.1.2 Desenvolvimento local e comunitário

Pode-se pensar o desenvolvimento local pelo prisma da controvérsia e pela escassez de estudos, tanto no cenário brasileiro como no mundial. Assim, torna-se necessário discutir esse conceito para procurar seu entendimento efetivo.

Para Benko e Lipietz (1994), as experiências de desenvolvimento local expressam um novo arranjo industrial pós-fordista e apresentam dinâmicas próprias (*apud* BECATTINI, 1994).

Para Buarque (1999), desenvolvimento local pode ser definido como um processo endógeno estabelecido em reduzidas unidades de território e agrupamento humano, que pode estabelecer melhorias na qualidade de vida e no dinamismo econômico da população:

Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais (BUARQUE, 1999, p.09).

É possível compreender o desenvolvimento local na perspectiva de Parreira (2009), em que o conceito, de uma forma mais ampla, engloba aspectos fundamentais. Assim, estabelece que seja um processo de mudança, muitas vezes contraditório, mas firmado na discussão da sociedade. Para que ocorra, se faz necessário que tenha um ponto de partida, baseado nas necessidades que fazem parte do contexto local e que precisam ser atendidas, sendo que este atendimento deve ocorrer inclusive por meio da mobilização social. Tal mobilização necessita de certo dinamismo e apropriação de conhecimento do real, numa perspectiva em que haja possibilidade de reconhecer e utilizar recursos internos (humanos, econômicos e tecnológicos), sem recusar ainda os recursos externos; quanto aos recursos externos, é imperativo que estejam ao encontro das necessidades e não substituam àqueles que já estão presentes, mas contemplem uma relação de parceria em diversas perspectivas, sejam estas multidimensionais, interdisciplinares e transdisciplinares; como característica, ainda, é preciso que se estabeleçam impactos em toda a comunidade, composta de diversidades, de especificidades e as relações que permeiam se constroem na subjetividade.

Parreira (2009, p. 10) destaca ainda:

O Desenvolvimento Local implica uma visão interativa, de transformação não linear, também com rupturas e conflitos (haverá sempre aspectos positivos e negativos), é um processo de aprendizagem onde as verdades aparentes estão longe de ser absolutas. O conceito resulta também de contribuições da economia regional e do denominado paradigma territorialista, além das crescentes experiências práticas e de terreno.

Nessa concepção, o conceito de Desenvolvimento Local não pode ser compreendido apenas referindo-se ao conceito de território, como local físico mutável. Essa indagação é premente nas palavras de Becattini (1994), que esboça uma análise socioeconômica dos distritos industriais, e nessa perspectiva salienta o desenvolvimento econômico como expressão sólida de uma ética do trabalho e da

atividade, da família e da mudança, que acaba, de certo modo, orientando os aspectos da vida local.

Juntamente a este sistema de valores, torna-se possível o desenvolvimento de um agregado de instituições, normas e regras que foram estabelecidas de modo a divulgar os mesmos valores mais amplamente, ou seja, a mais locais, distritos e outros territórios e que, futuramente poderão ser transmitidos de geração em geração (BECATTINI, 1994).

Tais instituições locais são citadas por Martins e Caldas (2009, p. 208):

Essas instituições incluem não só o mercado, a escola e a Igreja, como também as autoridades e organizações políticas locais, além de inúmeras outras instâncias públicas e privadas, econômicas, políticas, culturais, religiosas, de solidariedade social. Para que estas dinâmicas sociais possam funcionar sem obstáculos, as instituições que integram o distrito devem, quando possível, respeitar o mesmo sistema de valores e regras.

Vale ressaltar que os conflitos que contrariam as lógicas de exclusão de interesses oriundos das mais distintas situações de conflito que se estabelecem nessas relações continuam ocorrendo e afetando o desenvolvimento local.

Entretanto, quando o conflito passa a ser visualizado a partir da discussão particular e se aprofunda numa perspectiva mais ampla, não se trata apenas de um ponto singular, coloca-se agora o *locus* de uma discussão comunitária.

Esse processo cria um potencial para que o efeito dessas experiências chegue à esfera política e produza um ciclo de crescimento que facilita a capacidade de decidir acerca de tal desenvolvimento. Desse modo, não é entendida como algo de exclusividade do Estado ou das elites econômicas e vê na sociedade civil o ator principal desse processo de construção coletiva, conforme afirmam Santos e Rodríguez (2002).

Analisando a conceituação sugerida pelos autores, pode-se estabelecer que o desenvolvimento local e comunitário seja contemplado pela ótica da formação de um espaço de desenvolvimento pautado em fatores internos e externos, que possibilitam a formação não apenas de um espaço estrutural, mas de discussões comunitárias que reforcem o crescimento e desenvolvimento de todos.

2.1.3 Desenvolvimento sustentável

Relatórios de desenvolvimento (PNUD, 2003, 2004, 2009, 2011) deixam claro que nem todos os países têm conseguido avanços no âmbito do desenvolvimento. Ao contrário, em muitas nações a pobreza e a desigualdade na distribuição de renda aumentam, mesmo em locais em que houve crescimento econômico.

Para Claro; Claro; Amâncio (2008, p.291): “A ideia é que o desenvolvimento deve ser encarado como um processo de transformações econômicas, políticas e, principalmente, humanas e sociais”.

Para tanto, faz-se necessária a busca de novos valores que deem suporte a um novo conceito de desenvolvimento, que seja sustentável e que possa trazer em si a preocupação para com a manutenção da capacidade de vida do planeta.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável foi definido como: “em termos simples, como caminhos do progresso que satisfaçam às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras” (WCED, 1987, p. 04, tradução nossa).

Assim, surge a proposta de um desenvolvimento sustentável como alternativa desejável possível para promover a inclusão social, uma nova forma de vislumbrar o desenvolvimento, a partir da cooperação entre os sujeitos e da valorização de sua identidade cultural, política, social e econômica, uma alternativa de conciliação entre o bem-estar econômico e a preservação dos recursos naturais (SACHS, 2008).

Para Machado (2002) e Maimon (1996), o desenvolvimento sustentável busca simultaneamente a eficiência econômica, a justiça social e a harmonia ambiental, cujo ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento e o crescimento está baseado na utilização dos recursos naturais, no planejamento e na sustentabilidade.

Segundo Furnaletto, Cândido, Martin (2011, p. 8):

[...] o desenvolvimento sustentável, constitui-se num novo paradigma de desenvolvimento, numa nova filosofia de desenvolvimento econômico, a qual, por meio de uma perspectiva multidimensional busca a articulação entre a economia, o meio ambiente, a política, a cultura e as dimensões sociais e demográficas, sempre numa visão integrada que supera as abordagens unilaterais e explicações reducionistas.

É um processo de transformação que combina crescimento econômico com mudanças sociais e culturais, reconhecendo os limites físicos impostos pelos

ecossistemas, fazendo com que as considerações ambientais sejam incorporadas em todos os setores e também na área política.

O termo desenvolvimento sustentável popularizou-se mundialmente a partir de 1987, quando foi utilizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, em seu relatório *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como *Relatório Brundtland*, e passou a figurar sistematicamente na semântica de linguagem internacional.

Os Princípios Básicos de Sustentabilidade são definidos por Claro; Claro; Amâncio (2008) como: equidade, democracia, princípio precaucionário, integração política e planejamento.

O princípio de equidade mostra que os problemas ambientais estão relacionados a desigualdades sociais e econômicas.

O princípio da democracia apresenta a importância de resolver problemas ambientais de forma democrática, levando em consideração os anseios dos mais pobres e com mais desvantagens, incentivando a participação da comunidade envolvida no planejamento político e na tomada de decisão.

O princípio precaucionário suporta a ideia de que a falta de certeza científica não pode ser a razão para se postergarem medidas de prevenção da degradação ambiental ou de proteção ambiental. Esse princípio é consistente com a noção de que existem alguns danos irreversíveis, sendo necessário diminuir a pressão sobre o meio ambiente.

Os princípios de integração política e planejamento vão ao encontro da ideia de integração econômica, social e ambiental. Integração política envolve a criação de novas estruturas, a reforma das instituições existentes e a transformação dos processos políticos atuais.

Os autores já citados enfatizam ainda que a sustentabilidade é composta de três dimensões, conhecidas também como *triple botton line*, que se relacionam: a econômica, a ambiental e a social.

A dimensão econômica inclui não só a economia formal, mas também as atividades informais que proveem serviços para os indivíduos e grupos e aumentam, assim, a renda monetária e o padrão de vida dos indivíduos.

A dimensão ambiental ou ecológica estimula empresas a considerarem o impacto de suas atividades sobre o meio ambiente, na forma de utilização dos

recursos naturais, e contribui para a integração da administração ambiental na rotina de trabalho.

A dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, como suas habilidades, dedicação e experiências, abrangendo tanto o ambiente interno da empresa quanto o externo.

A busca por um desenvolvimento mais justo e sustentável, considerando-se as várias dimensões, é favorecida com a participação social; ademais, o conceito de desenvolvimento sustentável responde à dúvida a respeito do que fazer para ajustar entre si o crescimento econômico, a equidade social e a prudência ambiental (LEAL FILHO, VALLADARES, 2006).

Assim, verifica-se a necessidade de readequação e uma reorientação das ações, as quais incluem reformas tanto no comportamento dos sujeitos, quanto nas práticas das instituições, buscando um “novo desenvolvimento”, uma vez que se acredita que ações sustentáveis podem contribuir na melhoria da qualidade de vida da população (LEFF, 2001), fortalecendo o desenvolvimento comunitário por meio de seu potencial econômico, social, ambiental e cultural.

2.1.4 Desenvolvimento e planejamento

Precisa-se refletir em quais são, atualmente, os qualificativos mais pertinentes à ideia de desenvolvimento, de maneira que destes se possa fazer uso corrente para avançar na construção de entendimento comum do conceito. Desenvolvimento confunde-se com crescimento econômico, pois é entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico cria e incorpora progresso técnico e ganhos de produtividade no âmbito, sobretudo, das empresas.

Entretanto, com a constatação de que projetos de industrialização por si sós foram insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza e combater as desigualdades, buscou-se, teórica e politicamente, estabelecer diferenciações entre crescimento e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, incorporar qualificativos que pudessem dar conta de ausências ou lacunas para tal conceito.

Ao voltar um pouco atrás na história do Brasil, constata-se que o país foi fundado sob o signo da desigualdade, da injustiça, da exclusão: capitânicas hereditárias, sesmarias, latifúndio, Lei de Terras de 1850, que proibia o acesso à

terra por aqueles que não detinham grandes quantias de dinheiro, escravidão, genocídio de índios, importação subsidiada de trabalhadores europeus miseráveis, autoritarismo e ideologia antipopular e racista das elites nacionais. Nesse contexto, conforme afirma Garcia (2015 d), não havia preocupação com a democracia social, econômica e política. O que se expressava era total resistência ao reconhecimento de direitos individuais e coletivos fundamentais.

Assim foi cotidianamente construído ao longo do tempo. Devido à iniquidade existente e à inércia dominante, cresceram as evidências e, talvez, cresceu a consciência de que o país apresenta-se de modo desigual e injusto. No entanto, o que é fundamental saber contemporaneamente é se o que está sendo feito atualmente a esse respeito e as consequências previstas do que ainda vai ser realizado no âmbito social terão impacto positivo ou negativo sobre a desigualdade.

Melhorar as condições de existência da maioria da população brasileira, em relação à renda, habitação, saúde, educação, informação, organização social, ao consumo, poder político, etc., pode ter um efeito dinâmico na economia, a ponto de reverter as tendências vigentes de baixo crescimento do produto e aprofundamento da vulnerabilidade externa, de ampliação do desemprego, de aumento dos problemas financeiros da Previdência Social, de exacerbação da instabilidade e da insegurança social, dentre outras.

Para tal, necessita-se de planejamento, invertendo prioridades, elevando o valor equidade, a posição absolutamente dominante: mais para quem tem menos; menos para quem tem mais; o mínimo para quem tem muito e, no limite, nada para quem tem tudo (MEDICI, BRAGA, 1993).

Nesse contexto, algumas ideias acerca do planejamento governamental na atualidade aparecem com força, embora ainda não estejam bem delineadas. Exatamente por isso, demandam reflexão. Surge o binômio planejamento - engajamento, isto é, a ideia de que qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa considerar o múltiplo engajamento dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes políticos, especialistas, integrantes da burocracia estatal, sejam, ainda, os beneficiários da ação que se pretende realizar. A atividade de planejamento deve passar por processo de horizontalização, no entanto, de incorporação da participação e do envolvimento direto dos vários atores ligados às temáticas em foco. (MPO, 2013).

Por sua vez, iniciam-se esforços importantes no âmbito da gestão das políticas. Tais argumentos, aliados aos problemas enfrentados durante toda a década de 1990 no campo macroeconômico, motivaram uma série de reformas e ajustes na área social que, tencionando os avanços jurídico-legais obtidos, tenderam a restringir a alocação de recursos para as políticas sociais, afetando em especial a ampliação do contingente de seus beneficiários e do leque de benefícios disponíveis.

Sendo assim, tais argumentos ganham forma a partir dos avanços acima citados e são conduzidos na busca de garantir maior efetividade às ações implementadas na área social.

Desenhos originais são aplicados às diversas áreas, práticas gerenciais inovadoras são empregadas, critérios de repartição de recursos passam por reformulações e novas formas de articulação entre a União, os estados e os municípios e destes com o setor privado são testadas. A introdução de mecanismos de monitoramento e a avaliação das políticas sociais também se intensificam, com vistas a garantir o controle da atuação pública e, com isso, permitir o seu aprimoramento e acompanhamento por parte da sociedade.

É importante notar que, paralelamente a tais esforços e em movimento que não respeitam os limites do debate, novas questões ascendem à pauta política, cobrando encaminhamento por parte dos gestores públicos. Nesse período, temas como inclusão previdenciária de novos grupos, melhoria da qualidade dos serviços educacionais e de saúde, reforma urbana, necessidade de garantir segurança com cidadania, incorporação do combate às desigualdades de raça e gênero na concepção e na implementação das políticas públicas e o combate à pobreza foram inscritos com força considerável na agenda pública. Juntos, somam novos desafios a um projeto de desenvolvimento do país que se queira verdadeiramente inclusivo.

Com isso, no ano de 2000, entrou em vigor um PPA, com vigência até 2003, cuja Orientação Estratégica teve como objetivo mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento do país e, como desafio (dentre outros) abrir o campo de oportunidades para os excluídos (MP, 1999).

O PPA inova, pelo lado gerencial, ao estabelecer o problema e o objetivo para cada um dos programas, o público-alvo, os resultados a serem alcançados, os prazos, os valores financeiros, os indicadores diversos e também as metas e os custos para as ações. É colocada ênfase na qualidade da gestão dos programas,

introduzindo a exigência de avaliações (de eficiência físico-financeira, de eficácia na obtenção de resultados e até de satisfação dos beneficiários). Formalmente é um avanço considerável, pois se abre, em teoria, a possibilidade de verificar, a qualquer momento, o rumo, a intensidade, a economicidade e a coerência dos programas/ações e se os objetivos parciais vêm sendo alcançados (GARCIA, 2015 f).

Não há registro de que, em algum momento, no país, o combate à iniquidade tenha se colocado como a grande tarefa nacional ou prioridade sincera de qualquer governo, como foi em alguns outros países, hoje mais democráticos, socialmente homogêneos e com economias prósperas, menos instáveis e dependentes (MEDICI, BRAGA, 1993).

Porém, a redução das desigualdades sociais, a inclusão de milhões de brasileiros na cidadania, a democratização da vida socioeconômica, a instauração plena do estado de direito, dentre outras características de países desenvolvidos, são aspirações que demandam muitos recursos e principalmente muito planejamento. Pensar o desenvolvimento nacional na atualidade é um enorme desafio, devido à situação econômica vivida.

A ideia central é tentar delimitar a extensão e as características do desafio de trilhar uma trajetória que permita superar a condição atual, ou seja, melhor apreender a natureza dos problemas a serem enfrentados e os obstáculos a serem ultrapassados, a fim de formular um projeto de desenvolvimento com as políticas e os instrumentos que lhe darão materialidade, e levá-lo à prática (GARCIA, 2009 c).

Assim, Castro-Santos (1998) sugere que se pense o desenvolvimento enquanto um projeto político nacional coordenado pelo Estado e conduzido, na prática, sob a liderança do governo federal.

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Planejar não é adivinhar o futuro, e sim escolher o futuro, é antecipar-se aos acontecimentos, é o domínio de algo que está por acontecer (GONZAGA, 2015). Planejar é indispensável, pois viabiliza a eficiência e a eficácia da máquina pública; a qualidade do planejamento ditará os rumos para a gestão, refletindo-se no bem-estar da população (DAGNINO, 2012; NUNES FILHO, 2016).

O planejamento estratégico surgiu como escola de pensamento em meados da década de 60, com H. Igor Ansoff, em seu livro *Corporate Strategy*, publicado em 1965. A partir de então, o planejamento estratégico tomou conta dos manuais de administração, sendo a escola hegemônica da década de 70.

O planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização, visando ao otimizado grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada (NUNES FILHO, 2016).

Para Dagnino (2012), o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo gestor para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado. Pode ser conceituado como um processo desenvolvido para o alcance de uma situação desejada de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos da organização.

Os objetivos do planejamento estratégico, segundo Nunes Filho (2016), são: maximização do resultado das ações; criar e estabelecer os objetivos do negócio; definir linhas de ação; executar e acompanhar os planos de ação; delinear (determinar) recursos necessários para se atingir aos objetivos estabelecidos.

Segundo Dagnino (2012), o propósito do planejamento estratégico é o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, os quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos organizacionais que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente e eficaz.

Para Matus (1993 *apud* Garcia, 2009 c), o processo de planejamento diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda a um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países.

Destaca-se o planejamento estratégico governamental que orienta a entidade pública como um todo, define onde se quer chegar e depois se estabelece como a entidade está para chegar na situação desejada; o que pode fazer em termos de ambiente externo, o que é capaz de fazer em termos de capacidade e competência,

o que a alta administração quer fazer, consideradas as expectativas pessoais e grupais e o que a entidade pública deve fazer, consideradas as restrições sociais, éticas e econômicas (NUNES FILHO, 2016).

Segundo De Toni (2014), as diretrizes que poderiam orientar a criação de tal sistema para regulamentar, pela primeira vez na história republicana, um autêntico Sistema de Planejamento Estratégico Governamental no âmbito federal são:

- o planejamento estratégico federal não será limitado conceitualmente pela dimensão econômica; processará também a estratégia para o país nas suas dimensões política e social. Será seletivo e hierárquico, focado no investimento e em grande escolhas/opções estratégicas, personificando o que se poderia chamar de um projeto de país, resultado pactuado pelas forças políticas no Congresso Nacional. Será intensivo na dimensão estratégica de construção de viabilidade política e institucional de seus programas e projetos;

- o planejamento estratégico, como um ecossistema dinâmico, deveria ter forte conteúdo estratégico, capacidade de coordenação e articulação institucional, processos participativos e inclusivos na sua elaboração, monitoramento e avaliação. O horizonte do plano deveria ser no mínimo de oito anos;

- as organizações responsáveis pelo planejamento deveriam vincular-se diretamente à Presidência da República. O conjunto de autoridades da alta direção da administração direta e indireta (inclusive o Presidente da República) deverá participar compulsoriamente dos processos de elaboração estratégica, de forma coordenada e cooperativa;

- o sistema de planejamento estratégico governamental deve necessariamente promover a sinergia no ambiente federativo, envolvendo todos os atores municipais e estaduais, num algoritmo único de articulação, coordenação e cooperação. A dimensão territorial-regional do projeto de país é parte constitutiva da heurística do plano e seu horizonte de longo prazo;

- o modelo de gestão da estratégia será parte indissociável do sistema de planejamento. Atenção especial deverá ser dada ao processo decisório estratégico, que deverá ser suportado por sistemas efetivos de gestão do conhecimento e da inteligência.

No âmbito municipal, o planejamento estratégico público é considerado uma ferramenta de implementação e gestão de políticas públicas que tem como objetivos, segundo De Toni (2004), Dagnino (2012), Nunes Filho (2016):

- controlar o déficit público e a necessidade de equilíbrio das contas;
- proporcionar aos municípios a alocação de recursos próprios em investimentos e ações, evitando que recorram a financiamentos ou operações de crédito para obtenção de recursos;
- assegurar a viabilização de metas a que se pretende alcançar;
- viabilizar a implantação do programa de governo do administrador, o qual foi aprovado quando do pleito eleitoral;
- impedir que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas os anseios pessoais;
- garantir que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira do Município;
- garantir a manutenção e a conservação do patrimônio público;
- executar as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;
- transportar os anseios e as carências da população local para o papel, elegendo as prioridades.

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diante da necessidade de se promover mudanças, destacam-se os órgãos públicos que têm como principal objetivo a prestação de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Tais órgãos caracterizam-se pela administração pública gerencial orientada para o cidadão, visando ao bem-estar social por meio de sua participação nas tomadas de decisões.

Cabe à Administração Pública, em qualquer esfera, alinhar o seu planejamento a fim de organizar e viabilizar a ação governamental, possibilitando a execução de um projeto de desenvolvimento de médio e longo prazo, onde, sugere-se que essa participação seja orientada para a obtenção de resultados, incentivando a criatividade e a inovação.

O conceito de administração pública de hoje não é mais aquele do escritório fechado, de carimbos e papéis na mesa, da administração burocrática.

Inicialmente, convém ressaltar que a expressão “Administração Pública” envolve dois sentidos: um, normalmente chamado de subjetivo, orgânico ou formal,

segundo o qual essa expressão compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; outro, conhecido como objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses últimos (CAETANO, 1977, p.25; MEIRELLES, 2001, p.59; MELLO, 2008, p.32).

Nesse sentido, José Cretella Júnior (1966, p.24) afirma:

Adotando-se o critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado.

Os autores que se decidem pelo critério objetivo consideram a administração como a atividade concreta do Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato.

No entanto, além dessa separação entre a atividade e os encarregados por sua execução, há ainda na doutrina a preocupação em mostrar a relação entre a administração pública e os Poderes constituídos.

Com as responsabilidades e a autonomia que os órgãos públicos, principalmente os municipais, vêm assumindo, as exigências e demandas aumentam na mesma proporção, e esses, por sua vez, precisam criar e nortear uma série de programas e ações estratégicas que têm como objetivo melhorar a qualidade dos serviços prestados à população, assim como a busca de soluções para resolver os problemas sociais, por meio de um planejamento cada vez mais eficaz (MATIAS E CAMPELLO, 2000).

A administração pública não é um conjunto de órgãos e atividades presente dentro e abaixo de cada Poder, é o exercício do poder delegado pelo povo, incluindo o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário, exercício que deve ser subordinado aos princípios da administração pública.

A Administração Pública é estruturada nos três níveis de governo, federal, estadual, municipal, e no Distrito Federal, e deve atentar para o bom uso dos recursos disponíveis, atuando com transparência na gestão, para o contento e aprovação da população, uma vez que é responsável pela satisfação, no que diz respeito à moradia, segurança, ao emprego, sendo regida por Leis e Princípios específicos.

Segundo Meirelles (1990, p. 63), o conceito de Administração Pública é caracterizado como: “[...] todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Kohama (1999, p. 35) enfatiza que:

A Administração Pública como todas as organizações administrativas, é baseada numa estrutura hierarquizada com graduação de autoridade, correspondente às diversas categorias funcionais, ordenada pelo Poder Executivo de forma que distribua e escalone as funções de seus órgãos e agentes estabelecendo a relação de subordinação.

Os serviços públicos englobam todas as atividades ou tarefas executadas pela Administração Pública Direta ou Indireta, em qualquer uma das esferas, que caracterize um benefício à população (ANDRADE, 2007). Ainda conforme esse autor, (2007, p. 13) o conceito de serviços públicos é: “todo serviço prestado pela Administração, direta ou indireta, ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer a necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”.

Podem ser divididos em serviços públicos, que a Administração presta diretamente à coletividade, reconhecendo-os como essenciais, sem que sejam passíveis de delegação ou terceirização; e serviços de utilidade pública, não sendo considerados essenciais ou necessários, prestados pela Administração, diretamente ou sob o regime de concessão, permissão ou autorização, nas condições que preestabelecer e sob seu controle (ANDRADE, 2007).

Quanto às formas e aos meios de prestação dos serviços públicos, podem ser classificados em centralizados, prestados diretamente pelo Estado, sob sua exclusiva responsabilidade, em que o governo assume a titularidade e a execução dos trabalhos; descentralizados, em que o Poder Público transfere a titularidade para que alguém os execute; desconcentrados, serviços executados centralizadamente pela Administração, porém com distribuição de atribuições entre seus diversos órgãos (ANDRADE, 2007).

Segundo Slomski (2003, p. 366):

Considera-se serviço público o conjunto de atividades-meios e de atividades-fim exercidas ou colocadas à disposição, prestadas diretamente, permitidas ou concedidas pelo Estado, visando

proporcionar o maior grau possível de bem-estar social da coletividade.

Silva (1996, p.22) enfatiza afirmando que: “As atividades-meios envolvem o próprio papel do Estado no atendimento das necessidades da população e as atividades-fim apoiam às demandas da população”.

Na Figura 01, por meio das atividades-meio e atividades-fim é apresentada a classificação das atividades da Administração Pública.

Figura 01 - Classificação das atividades da Administração Pública



Fonte: SLOMSKI, (1996, p. 13)

De acordo com a Figura 01, verifica-se que as atividades-meio são desenvolvidas pelos gestores municipais, auxiliados pelos funcionários, para o bom funcionamento da máquina pública, estando ligados ao planejamento, controle e à coordenação de ações.

E as atividades-fim são os serviços prestados diretamente à população, que muitas vezes oportunizam condições igualitárias de sobrevivência às comunidades.

Constata-se que administrar requer visualização e viabilização do processo, pois traduz relações, estabelece vínculos e implica atuação, e como instrumento, porque não constitui um fim em si mesmo, mas um meio para se chegar a resultados.

Administrar não é uma tarefa fácil, e quando se trata de recursos públicos e bem-estar da população em geral, torna-se ainda mais complexa. A Administração Pública passa então a ser implementadora de políticas públicas, garantindo a participação dos cidadãos, inclusive no controle no tocante à própria Administração.

Oliveira (2014) comenta que esses novos desafios exigem administradores públicos mais criativos, capazes de trabalhar em grupo, de superar as dificuldades e colocar em prática as decisões. O que se espera é que se use bem, com eficiência e responsabilidade aquilo tudo que é recurso público, de forma planejada e sustentável, a fim de solucionar ou amenizar os problemas sociais.

2.3.1 Administração pública municipal

Antes da Constituição de 1988, a administração pública era considerada apenas como uma unidade administrativa. Atualmente passou ao *status* de unidade federativa. Devido a isso, o município recebeu um novo patamar de autonomia e responsabilidade, passando a ser unidade gestora e corresponsável pelo reflexo de suas estruturas sociais da Nação, concentrando cada vez mais responsabilidade pela atuação governamental, agregando atividades que, geralmente, eram responsabilidade dos Estados e da União (MATIAS E CAMPELLO, 2000).

O município é a menor parte componente da federação; por ser mais compacto e por estar mais próximo e inteirado dos problemas e das necessidades da sociedade, é uma unidade em que melhor pode ser desenvolvido um quadro nacional democrático e podem ser geradas situações favoráveis de intervenção, buscando padrões compatíveis e considerados ideais (MATIAS E CAMPELLO, 2000).

A responsabilidade pelo exercício da administração não é exclusiva dos governantes, é compartilhada por dois agentes específicos, os quais compõem o Poder Municipal: o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O Poder Legislativo nos municípios é exercido pelos Vereadores, nas Câmaras Municipais de Vereadores,

Tribunal de Contas do Município ou Tribunal de Contas do Estado. O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito Municipal, com o auxílio de Secretários Municipais, Chefes e Diretores de Departamentos (SLOMSKI, 2003).

A estrutura administrativa municipal adotada é a mesma em todo o território brasileiro, havendo variações apenas no número de vereadores, conforme a necessidade, observando os limites estabelecidos, sendo proporcional ao número de habitantes.

Matias e Campello (2000, p. 22) ainda argumentam que:

O município deve ser entendido como o espaço físico onde ocorre a produção de bens e serviços, a circulação de mercadorias, e onde realmente são implementadas todas as ações, sejam de origem de esfera Federal, Estadual ou Municipal, ou ainda de origem privada.

Os órgãos públicos municipais possuem muitas responsabilidades perante as demandas sociais, uma vez que o objetivo da gestão pública é o bem comum da sociedade administrada, principalmente por meio da prestação de serviços e do orçamento público, que por mais reduzido que seja, e das muitas limitações ainda encontradas quanto à produção de bens e produtos, é o que torna possível a efetiva execução das políticas públicas, que devem ser cada vez mais planejadas (SLOMSKI, 2003).

2.4 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Para desempenhar suas funções e melhor atender às necessidades coletivas, a Administração Pública utiliza-se de técnicas de planejamento e programação que se relacionam entre si, abarcando os seguintes instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual, instituídos pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 165.

Em outras palavras, concomitantemente com a tecnicidade que envolve os processos de planejamento e orçamentação no setor público, seu ciclo de gestão também é permeado por conflitos e disputas que tornam a elaboração, revisão, o monitoramento e a avaliação do PPA, assim como da LDO e da LOA, um processo complexo, o que dificulta a interação com a sociedade em geral.

Isso carece de envolvimento da comunidade para que se entendam quais as necessidades e contemplá-las no plano, bem como no posterior acompanhamento, na execução e avaliação de todo o processo.

Portanto, realizar um processo de participação social efetivo em todo esse ciclo é um desafio que não será resolvido facilmente. Ao contrário, já se mostra um processo não linear de modernização e transparência da Administração Pública, no qual o princípio da democratização vem sendo exercido e aprofundado até o limite dos sistemas informacionais e da cultura burocrático-autoritária.

Na Figura 02, são abordados os principais Instrumentos de Planejamento da Administração Pública PPA, LDO e LOA.

Figura 02 - Instrumentos de planejamento da Administração Pública



Fonte: TCE, PR (2013)

A figura 02 enfatiza que a interação entre os instrumentos de planejamento em que o PPA tem a função de planejar, a LDO orientar e a LOA executar é que torna possível a concretização das Políticas Públicas e programas de governo.

O PPA, a LDO e a LOA, atualmente, são os principais instrumentos de planejamento e de orçamento para a Federação, os Estados e os Municípios

brasileiros. São documentos relevantes para que sejam alcançadas as metas e objetivos traçados em um mandato governamental (GONZAGA, 2015).

Para uma melhor compreensão de cada um de tais instrumentos de planejamento, apresenta-se em seguida uma breve explicação abordando suas especificidades.

2.4.1 Plano Plurianual - PPA

Segundo Slomski (2003, p. 304), Plano Plurianual é “uma Lei que abrangerá os respectivos Poderes na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios”.

O PPA é concebido com um caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas (GARCIA, 2015 f). Está atrelado à Contabilidade Gerencial, focado nos resultados, metas definidas *versus* recursos disponíveis e há orientação política.

Conforme o Artigo 165 da CF:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual, baseado em planejamento estratégico, é um instrumento de médio prazo, quatro anos, a ser contado a partir do exercício financeiro seguinte ao da posse da esfera administrativa em questão, atingindo o primeiro exercício financeiro do próximo mandato, e tem o propósito de garantir a continuidade das ações, mesmo por meio dos mandatos. É a transformação, em lei, dos ideais políticos divulgados durante a campanha eleitoral (ANDRADE, 2007).

Conforme o Artigo 167, são vedados:

.....
§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Para Andrade (2007), os principais objetivos do PPA são:

- definir, com clareza, as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados;
- organizar, em programas, as ações resultantes da oferta de bens ou serviços que atendam às demandas da sociedade;
- estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica do governo;
- nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano.

Conforme o Art. 35º da Constituição Federal, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, podendo haver outros prazos fixados em Leis Orgânicas Municipais.

O PPA é composto pelas diretrizes de governo, programas, objetivos, ações e metas, destacados a seguir conforme Andrade (2013).

As diretrizes de governo são “bússolas” que dão rumo ao planejamento, o conjunto/somatório de programas, ações e decisões orientadoras dos aspectos envolvidos no planejamento, sendo ainda o nível mais abstrato para a formulação geral do plano de governo. As diretrizes de governo orientam as ações, estabelecendo critérios que definem as estratégias de governo, e são detalhadas em objetivos por meio de programas.

Os programas são o instrumento da atuação governamental. Articulam o conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum e preestabelecido, mensurados por indicadores estabelecidos no PPA, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. Os programas de governo são os instrumentos das diretrizes e devem estabelecer os objetivos (resultados esperados dos programas). São executados pelas ações (mensuráveis por metas). Esses programas integram PPA e orçamento, e são, portanto, o elo de integração entre esses dois instrumentos de planejamento. Podem ser divididos em duas modalidades: os finalísticos, que resultam em bens ou serviços, e os de apoio administrativo, que são, por exemplo, serviços de RH, serviços de contabilidade.

Os objetivos são o detalhamento ou a decomposição dos programas que deverão ser atendidos, de forma a concretizar as diretrizes, indicando os resultados pretendidos pela Administração a serem realizados pelas ações. Em linguagem

comum, o objetivo é o histórico ou a descrição que se dá para uma diretriz ou para um programa.

As ações são as iniciativas necessárias para cumprir os objetivos dos programas, acerbados quais devem ser estabelecidas as metas, e podem ser divididas em projetos, atividades e operações especiais. Os projetos são instrumentos de programação, conjunto de operações limitadas ao tempo e resultam um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. As atividades são um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, resultando um produto necessário à manutenção da ação de governo. As operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, as quais não resultam um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (ANDRADE, 2013).

As metas são a mensuração das ações de governo para definir quantitativa e qualitativamente o que se propõe ser atendido e qual parcela da população se beneficiará com a referida ação.

2.4.2 Lei de diretrizes orçamentárias - LDO

A LDO é conceituada no Artigo 165 da Constituição Federal:

§ 2º compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a elaboração do orçamento, estabelecendo as metas e prioridades presentes no PPA; é o planejamento operacional anual. Dispõe também a respeito das alterações na legislação tributária local, exalta o equilíbrio entre receitas e despesas (ANDRADE, 2007).

Tal lei consiste em ajustar as ações de governo, previstas no PPA às reais possibilidades de caixa. Submete à soberania popular a definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos (NASCIMENTO, 2006).

A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento, e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e

setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo (SLOMSKI, 2003).

Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista do Congresso Nacional se compatíveis com a lei que institui cada PPA. Ou seja, esse plano é concebido com evidente caráter coordenador das despesas governamentais e o poder de subordinar seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas (ANDRADE, 2013).

Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, dispondo acerca das alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária Anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e estabeleceria a política de fomento das agências financeiras oficiais (GTI, 1998).

2.4.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece as despesas autorizadas e as receitas previstas para o ano, de modo a viabilizar o cumprimento dos objetivos e das metas do PPA em consonância com a LDO.

É a partir do monitoramento e da avaliação do andamento das medidas previstas no PPA que serão traçadas as bases para a elaboração dos orçamentos anuais.

Para uma administração financeira eficiente, e que atenda à LOA, em qualquer um dos entes federados, seja união, estados ou municípios, faz-se necessário um planejamento das ações que deverão ser tomadas, para que não ocorra desequilíbrio nas contas públicas, sendo que o orçamento público deve ser desenvolvido de maneira que os recursos financeiros que se pretende arrecadar sejam suficientes para atender à demanda dos gastos que ocorreram durante o ano.

O texto constitucional em seu Artigo 165 refere que:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

“O orçamento público é, pois, o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização, em que a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas” (ANDRADE, 2007, p. 37). Slomski, (2003, p. 304) conceitua orçamento:

Uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; [...] E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa, e será aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil.

A LOA é elaborada pelo Poder Executivo e sua aprovação depende do Poder Legislativo, dentro do processo legislativo normal. É a execução das Políticas Públicas e Programas de Governo, dispõe acerca dos diversos tipos de despesas necessárias a cada um desses programas, além da previsão da receita e fixação da despesa.

Andrade (2007, p. 36) caracteriza-a como sendo: “uma lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo [...]”.

Portanto, a Lei Orçamentária Anual:

compreende a programação das ações a serem executadas, visando à viabilização das diretrizes, dos objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, buscando a sua concretização em consonância com as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (JUND, 2008).

2.5 POLÍTIAS PÚBLICAS

Considerando o amplo, diversificado e indefinido uso do termo política, o primeiro desafio que se apresenta, para o estudo de políticas públicas, é o de esclarecer o seu significado na perspectiva da ciência política. De maneira geral, as pessoas fora do universo científico referem-se à política pensando no momento eleitoral (RUA, 2009).

As sociedades recorrem à política, seja para construir consensos, seja para controlar conflitos. Schmitter (1984, p. 34) apresenta uma definição bem simples: “política é a resolução pacífica para os conflitos”. Consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

Para Siman (2005), a política é vista como um processo de obtenção de equilíbrio entre os interesses de diferentes grupos e é concebida como a luta entre grupos que visam a influenciar a política pública.

Já o termo Políticas Públicas é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política (RUA, 2009).

Segundo Gonzaga (2015, p.11) “As políticas públicas procuram dar resposta à demanda social, enquanto direito coletivo e não individual, através do compromisso assumido pelo Estado”. As políticas públicas são resultantes da atividade política e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos e na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade.

No quadro 01, são conceituadas Política Pública e Decisão Política, bem como a diferença entre elas.

Quadro 01 - Diferença entre política pública e decisão política

POLÍTICA PÚBLICA	DECISÃO POLÍTICA
Geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.	Corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Fonte: RUA (2009, p. 19)

No entanto, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública, conforme especificado no Quadro 01.

Segundo Lindblom (1981), ao serem elaboradas, as políticas públicas podem se basear em várias metodologias, dentre as quais se destacam:

- o método racional-compreensivo, que se relaciona com a macro política e suas grandes análises do cenário político-institucional;
- o método incrementalista, que se liga à micropolítica e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes.

O primeiro método parte da perspectiva de que a intervenção de políticas públicas deve basear-se numa ampla análise dos problemas sociais que permita estabelecer metas visando atender às preferências mais relevantes da sociedade. Assim sendo, a tomada de decisões políticas e a sua implementação apontam para o alcance dos objetivos previamente estabelecidos.

E no segundo, as decisões geralmente são tomadas sem se considerar as preferências do conjunto dos atores. Além disso, requer o processamento de uma enorme quantidade de informações e muito tempo para que seja realizada a análise das consequências de cada uma das alternativas para a consecução dos objetivos.

Lindblom (1981) enfatiza ainda que o único critério para uma boa política pública é o do consenso possível em torno de uma solução, e isso é mais facilmente obtido quando se abordam questões pontuais.

O ciclo de políticas é uma abordagem que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política pública. Essas fases, segundo Rua (2009), são:

- formação da agenda, que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo;
- formação das alternativas e tomada de decisão: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão;

- a tomada de decisão não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas sim, que foi possível chegar a uma decisão a respeito do núcleo da política que está sendo formulada. Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões a respeito de diversos aspectos. Quando, ao contrário, são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação;

- a implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política;

- a avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

As políticas públicas ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política, marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre comunidade política e burocracia e são essenciais para o desenvolvimento comunitário.

2.6 HISTÓRICO DO PPA NO BRASIL

O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, e destina-se a organizar e viabilizar a ação governamental para além de um ano fiscal, possibilitando a execução de um projeto de desenvolvimento de médio e longo prazo.

O Quadro 02 apresenta o processo histórico do PPA no Brasil.

Quadro 02 - Processo histórico do PPA no Brasil

1991-1995	Elaborado pelo Governo Collor de Mello, com o fim de cumprir determinação constitucional; foi desenhado como um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI); em 1992 foi iniciada uma revisão do plano, concomitante com a abertura do processo de <i>impeachment</i> ; em 1993, novo governo encaminha proposta de nova revisão do PPA; tal projeto acabou não sendo votado.
1996-1999	Um discurso mais ambicioso não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI, tendo como referência o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994, porém, por ter sido elaborado por técnicos com baixo ou nenhum envolvimento político, não consegue incorporar as intenções do novo governo.
2000-2003	Ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que trabalharam no limite de suas possibilidades, com dedicação e comprometimento; representou um avanço.
2004-2007	Agrupa os programas finalísticos por unidades de responsabilidades setoriais, unissetoriais e multissetoriais; em 2004, ocorreram as metas presidenciais, um conjunto de programas e ações selecionados entre todos os listados no PPA, segundo importância a estes atribuída pela Presidência da República; em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é anunciado ao país, indicando os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional e tem início a construção da Agenda Social em processo coordenado pela Casa Civil.
2008-2011	O Ministério da Educação (MEC) estava aprontando o Plano de Desenvolvimento da Educação, também de forma dissociada da montagem do PPA.
2012-2015	O Ministério do Planejamento (MP) entendeu ser necessário mudar as bases conceituais e metodológicas utilizadas para a elaboração do PPA; reincidiu na vã expectativa de transformar instrumento de natureza orçamentário-financeiro em guia para a condução estratégica do governo.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Garcia (2016).

De acordo com o Quadro 02, o primeiro Plano Plurianual viria a ser elaborado pelo governo que ganhasse as eleições de 1989, ano seguinte à promulgação da nova Constituição Federal, e deveria vigorar de 1991 a 1995. Foi elaborado pelo Governo Collor de Mello, com o fim precípua de cumprir determinação constitucional, e tinha a mesma estrutura do orçamento da época.

Nesse sentido, o primeiro PPA foi desenhado como um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática (GARCIA, 2015 f).

O OPI era uma determinação da Lei no 4.320/1964, mantida pela Constituição de 1967 (Artigo 63) e regulamentada pela Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos.

Segundo Teixeira Machado Jr (1989, p. 32):

A ideia central do orçamento plurianual de investimento no Brasil é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social, e compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual.

O PPA de 1989 apenas cumpriu as exigências constitucionais; foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas, porém, não se tornou um orientador da ação governamental, uma vez que a dissociação do PPA das verdadeiras intenções do governo ficou clara em pouco tempo.

Ainda no primeiro semestre de 1992 foi iniciada uma revisão do plano, concomitante com a abertura do processo de *impeachment*, terminado com o afastamento do presidente.

O novo governo, ao final de julho de 1993, encaminhou ao Congresso Nacional mais um projeto de lei com proposta de nova revisão do PPA. Tal projeto acabou não sendo votado, o que levou à realização de adaptações até o término da vigência do primeiro Plano Plurianual (GARCIA, 2015 f).

O segundo PPA, sob a responsabilidade do governo empossado em 1º de janeiro de 1995, abrange o quadriênio 1996-1999. Na mensagem ao Congresso, encaminhando o PPA 1996/1999, investir para crescer, afirma-se que o plano estabelece princípios para o planejamento econômico, “norteia os agentes

econômicos, sinaliza as oportunidades de inversões, tornando-se importante instrumento de planejamento não somente do governo, mas também da iniciativa privada” (Brasil. MPO/SPA, 1995, p. 11).

O PPA 1996/1999, apesar de introduzido por um discurso mais ambicioso, foi elaborado tendo como referência básica para o seu discurso o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo a mais. Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo (GARCIA, 2015 f).

A metodologia de elaboração do Plano Plurianual para o período 1996-1999 incorporou prioridades definidas a partir de uma visão intersetorial do país. A programação dos dispêndios foi precedida por amplo processo de discussão no âmbito do governo federal (...). Esse trabalho foi desenvolvido nos meses de maio e junho, envolvendo quatorze Comitês Temáticos compostos por técnicos das áreas de planejamento dos ministérios setoriais (MPO/SPA, 1995, p. 49).

O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fizeram do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais. Novamente, o plano não será um guia para a ação, mas tão somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo quando repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (GARCIA, 2015 f).

Tal afirmação fica claramente ilustrada pelo *Brasil em Ação*, lançado pelo governo federal em agosto de 1996, com pouco mais de meio ano de execução do PPA, para dar prioridade a um conjunto prioritário (progressivamente ampliado) de quarenta e dois empreendimentos estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais (Brasil, [s.d.]).

Desta forma, com a persistência das deficiências, as reiteradas comprovações da limitação dos enfoques reducionistas, o acúmulo de erros, o crescimento de insegurança na tomada de decisões, o desconhecimento a respeito

dos processos governamentais concretos acabam por ocasionar que mudanças fossem tentadas (MPO/SPA, 1995).

Elaborar o PPA 2000-2003, aplicar os novos conceitos e a nova metodologia e organizar o Orçamento Geral da União (OGU) para 2000 com uso da nova sistemática seria um trabalho árduo. A coordenação desse esforço esteve a cargo da Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que trabalharam no limite de suas possibilidades, com dedicação e comprometimento exemplares. Problemas e dificuldades seriam inevitáveis - muitos deles, imprevisíveis, outros nem tanto.

Foi estabelecida uma forma de pensar e organizar o plano e os orçamentos que deveria romper com a prática anterior. A decisão adotada, no entanto, foi a de fazer uma sensibilização e treinamento de curtíssima duração (oito horas), compreendidos pelo anúncio da proposta metodológica e dos principais conceitos e pela realização de alguns exercícios de fixação (GARCIA, 2015 e).

A tarefa que se colocava, então, era a de enfrentar esse desafio, para capacitar os que fossem elaborar o PPA a lidar com problemas complexos, reconhecendo-os como tal, delimitando-os, descrevendo-os, analisando-os, identificando suas causas críticas, pensando ações para atacá-las, construindo sistemas de informação para suportar uma gestão estratégica, etc. E isso não se consegue a não ser estudando, refletindo, discutindo, exercitando, errando e aprendendo com o erro. Exige preparação condizente com o tamanho do desafio. Infelizmente, essa preparação não ocorreu (GARCIA, 2015 e).

Há de ser destacado que, desde o PPA 2000-2003, todos os PPAs foram concebidos de forma exaustiva, abarcando-se o conjunto de ações empreendidas pelo governo (negação da natureza necessariamente seletiva do planejamento) e reafirmando-se o caráter de programação plurianual de despesas. A não incorporação das inovações necessárias impossibilitou o PPA de realizar a proposta contida no relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mais uma vez exemplificada pela edição em 18 de maio de 2000, pelo governo federal do decreto - de programação financeira - em que discrimina oitenta e sete programas estratégicos, aos quais seriam assegurados recursos para expedita execução, nos moldes gerenciais adotados no *Brasil em Ação*.

Nesse sentido, precisa-se levar em conta no PPA as condições nas quais foi elaborado, o pouco tempo disponível e a ausência de informações seguras; os programas do PPA 2000-2003 representam um avanço.

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, por razões apontadas, revelam-se “plano” dos feudos corporativo-burocráticos. Ao agrupar os programas finalísticos por unidade de responsabilidade setoriais (todas as ações no âmbito de um ministério), unissetoriais (todas as ações no âmbito de uma unidade de um mesmo ministério) e multissetoriais (ações distribuídas em mais de um ministério) sistematicamente, manifestarem de outra forma suas prioridades (GARCIA, 2015 f).

Em 2004, ocorreram as metas presidenciais, um conjunto de programas e ações selecionadas dentre todos os listados no PPA, segundo importância a estes atribuída pela Presidência da República.

Em janeiro de 2007, ano de elaboração do plano, o *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) é anunciado ao país, indicando os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional.

Em abril de 2007, tem início a construção da Agenda Social, em processo coordenado pela Casa Civil, que ocorreu em paralelo à elaboração do PPA 2008-2011. Nessa mesma época, o Ministério da Educação (MEC) estava aprontando o Plano de Desenvolvimento da Educação, também de forma dissociada da montagem do PPA.

São evidências de que o PPA, por não ser seletivo e ser construído sem dar destaque às prioridades do governo, não consegue anunciar os objetivos maiores de cada governante. Com isso, deixa de atrair a atenção da alta direção para sua concepção e sua organização, reduzindo-se ao mero cumprimento de disposição constitucional, ainda não regulamentada e não situada no mais amplo processo de planejamento do desenvolvimento nacional.

Para o PPA 2012-2015, o Ministério do Planejamento (MP) entendeu ser necessário mudar as bases conceituais e metodológicas utilizadas para a elaboração do PPA. A rigor, esta é ocorrência regular, que precedeu, de forma mais ou menos abrangente, à elaboração de todos os PPAs, desde 1999.

O PPA 2012-2015 reincidiu na vã expectativa de transformar instrumento de natureza orçamentário-financeiro em guia para a condução estratégica do governo.

Segundo Oliveira (2013), é chegada a hora de não mais se contentar em fazer remendos nos PPAs, na esperança de torná-los planos estratégicos de

governo. Deve-se reconhecer seus limites e usá-los a favor de maior direcionalidade na atuação governamental, reduzindo-se os ritos burocratizantes e aumentando-se a visibilidade dos processos administrativos.

Um PPA que seja a explicitação sincera das intenções de gastos de cada governo, um roteiro para a gestão; esta, sim, seria a estratégica para as ações do poder público.

2.7 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O PPA

De acordo com Garcia (2015, f), o ambiente político à época da Constituinte era conturbado e a institucionalidade do planejamento público encontrava-se em visível deterioração. A democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas destas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, nos programas e nos orçamentos do governo.

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a Segunda Revolução Industrial, sem, contudo, construir grande e mais homogêneo mercado de massa (TEIXEIRA MACHADO JR, 1989).

O viés economicista manifestava-se ao considerar o planejamento apenas como técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar (GARCIA, 2015 g).

Os vinte e um anos (1964-1984) de autoritarismo e economicismo deixaram marcas profundas, que influenciaram fortemente as visões a respeito da teoria e da prática por parte de acadêmicos, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e de seus tecnocratas (PLOWDEN, 1987 *apud* GARCIA, 2009 c).

Até mesmo com a democratização do país, a política a ganhar espaço e importância, a multiplicação dos atores sociais, o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se, o conhecimento e a informação conquistando

relevância, a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração e a clara percepção de que se ingressará em época de rápida mudança de valores culturais, ainda assim, o planejamento estratégico governamental foi menosprezado, permanecendo apenas com sua expressão material (físico-financeira), submetida a um enfoque normativo e economicista (MATUS, 1993 *apud* GARCIA, 2015 g).

Na visão de Garcia (2004 b), na segunda década do Século XXI constatam-se novas e muito mais complexas realidades políticas, sociais, culturais e econômicas. No entanto, a prática da administração pública no Brasil não tem incorporado os avanços do conhecimento nos processos de governo, nem as teorias e práticas de planejamento público moderno, que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica.

Nos países desenvolvidos, praticavam-se modalidades diversas de planejamento estratégico público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto, e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos. Logo, já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica nas áreas de ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem-sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. Todavia, nada disto foi contemplado quando das definições constitucionais a respeito do planejamento governamental (NELSON, 1985; DROR, 1988; PLOWDEN, 1987; MATUS, 1993 *apud* GARCIA, 2009 c).

O PPA surgiu, portanto, em contexto no qual o planejamento governamental, de caráter normativo, estava em descrédito e sob forte crítica por parte dos ideólogos e defensores do neoliberalismo, que se levantava poderoso. Muitos dos parlamentares integrantes da comissão da Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração das propostas para o que viria ser o Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da CF/88, haviam sofrido com as dificuldades de planejar e executar orçamentos em ambiente de complexidade crescente e tinham se inclinado para orientação mais fiscalista (GARCIA, 2015 f).

O que se discorre até aqui ajuda a compreender a natureza do PPA. A peça concebida pelos constituintes é, de fato, uma programação plurianual das despesas.

Os dois primeiros PPAs foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. Era uma

decorrência da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo Federal ao processo de planejamento governamental, pois a Constituição Federal de 1988 determinava que uma lei complementar estabeleceria as normas para a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Faltava a prática de planejamento, mais além da elaboração de planos e orçamentos, e sim enquanto instrumento de direção estratégica pública, que precisa ser discutido e elaborado, considerando o contexto de cada município, bem como as necessidades locais apresentadas por meio das definições sinalizadas num momento coletivo.

A inércia do Poder Executivo foi quebrada somente em 14 de outubro de 1997, com a emissão da Portaria Interministerial nº 270, que constituiu grupo de trabalho integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas, com a missão de, em sessenta dias, elaborar o projeto de lei complementar de que trata o Artigo 165, § 9º da Constituição Federal, uma vez que até então o entendimento do planejamento público era tido apenas como um planejamento econômico (GARCIA, 2015 e).

O GTI, ainda que sob os parâmetros bastante restritivos impostos pela Constituição de 1988, concluiu seus trabalhos em 17 de dezembro de 1997; buscou integrar o planejamento com a programação orçamentária, mediante o aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos: o PPA, a LDO e o OGU.

Segundo o GTI (1998), as principais inovações nesse processo de planejamento foram:

- o programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;
- a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;

- a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo, quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;

- os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos; teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;

- os programas passaram a ser integrados por ações; os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades, e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta;

- a criação de operações especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc.).

Pelas propostas do GTI (1998), o planejamento é considerado um processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população. Introduce, ainda, conceitos e orientações metodológicos consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa.

O processo de planejamento compreenderá a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Serão formuladas estratégias, diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos, e as ações que os integram terão metas e custos quantificados. Todos os programas terão sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passará a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes (GARCIA, 2015 f)

Conceber o plano por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento. Explicar problemas, chegar às suas causas e conceber ações eficazes definindo com rigor seus produtos, suas metas,

seus custos e seus prazos, criando possibilidades para dar partida na adoção do planejamento estratégico público. Isto é algo necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos. Com o objetivo principal de criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público (ANDRADE, 2013).

A formalização da mudança ocorreu em 28 de outubro de 1998, quando o Presidente da República assina o Decreto nº 2.829, que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Poucos dias depois, o Ministério do Planejamento e Orçamento emite a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998 (substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42 de 14 de abril de 1999, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos), alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, e criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2.829. Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamentos públicos (MP, 1999).

Cada programa deverá conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir ao objetivo (regionalizadas por estado) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo (MP, 1999).

Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) devem ter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos. Os programas passam a ser estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (com os conceitos definidos em âmbito federal), e integram os PPAs de cada nível de governo (MP, 1999).

Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com estados e municípios, e a formação de parcerias com o setor privado. Para orientar a formulação e seleção dos programas que integrarão o PPA e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos serão previamente estabelecidos os objetivos estratégicos e as previsões de recursos.

Com as mudanças, busca-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial, a introdução de elementos que proporcionem o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações. A

atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico (GARCIA, 2015 f).

Ainda segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF (1999), formalmente passaria-se a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de programas a serem implementados com vistas ao atingir os objetivos, que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e às atividades;
- atribuição de indicadores aos objetivos (e programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de gerentes por programas;
- avaliação da execução e dos resultados;
- cobrança e prestação de contas por desempenho.

Passando da teoria ao começo da prática, estabelecido o marco normativo, o passo seguinte seria detalhá-lo para ser apropriado pelos que deveriam aplicá-lo. Isso foi feito com portarias da Secretaria de Orçamento Federal e manuais da Secretaria de Planejamento e Avaliação, ambos do Ministério do Planejamento e Orçamento, que servirão de referência para a elaboração dos programas do novo plano.

Diante do exposto, compreende-se a necessidade de desenvolver um outro tipo de raciocínio que contraria a formação acadêmica e técnica tradicional: a estruturação setorial da administração pública e, principalmente, a prática vigente de construção de planos e orçamentos.

São passos importantes em direção a um outro modo de se fazer planejamento, porém, longe se está da implantação de um sistema de planejamento pleno, e que seja apropriado à complexidade do processo de governar nas sociedades democráticas; de um sistema de planejamento que tenha superado o economicismo, que incorpore o cálculo político e que disponha de um sistema de direção estratégica (GARCIA, 2015 f).

Ainda assim, é bastante superior ao que se praticava até então e aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos mais bem organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos.

Construir um sistema de planejamento estratégico público que seja eficaz requer, antes de mais nada, que se tenha consciência de sua necessidade; no entanto, constata-se que não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos. E essa deficiência pode, inclusive, ser tomada como indicador do atraso político-institucional do país (DE TONI, 2004).

Permanece ainda o desafio de organizar um verdadeiro processo de planejamento governamental, o que passará pela criação das bases constitucionais e legais para tanto, mas, principalmente, por intenso esforço cognitivo e conceitual, cultural normativo, organizativo e gerencial para desenhá-lo e levá-lo à prática (DAGNINO, 2012).

Ao longo desse quarto de século, assistiu-se ao desprestígio progressivo da função planejadora e um claro enfraquecimento da capacidade de governar. Há, na atualidade, uma demanda explícita por maior incidência do planejamento público na vida nacional.

Para Hugo Ferreira Tadeu, da *Fundação Dom Cabral*, a falta de planejamento é um problema recorrente e cultural no Brasil.

Não estamos acostumados a planejar, no sentido exato da palavra, as nossas atividades. É muito comum observar grandes projetos que usualmente apresentam atrasos na sua entrega por ausência de um cronograma bem estruturado e, principalmente, de um orçamento bem definido. (<www.epochtimes.com.br>). Acesso em: 11 jun. 2014.

José Roberto Bernasconi, presidente da Regional São Paulo e coordenador para Assuntos da Copa 2014 do Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco), afirma, no sítio da entidade, que, para resolver os problemas de infraestrutura, “o conceito-chave é planejamento (...). O planejamento consistente é desenvolvido com vários anos de antecedência”. (www.portal2014.org.br. Acesso em: 6 jun. 2014).

Segundo o TCU (2016), a falta de planejamento e o grande número de falhas geraram prejuízos e vão atrasar o desenvolvimento regional. Erros, omissões e falhas cometidos na execução de dois megaprojetos de infraestrutura na Bahia –a

Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) e o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser erguido em Ilhéus - farão com que a Fiol fique sem uso por até quatro anos, aguardando a construção do Porto Sul.

O que tem sido firmado, acerca da falta de planejamento para as grandes obras, para a infraestrutura logística, para energia, saneamento, expansão urbana, pode ser aplicado também para o combate ao crime organizado, à violência pública, à prestação jurisdicional, à gestão do sistema prisional, à mobilidade urbana, ao aumento de competitividade da indústria, à expansão sustentável do agronegócio em convivência com a agricultura familiar, à oferta de serviços sociais de qualidade, à defesa das fronteiras nacionais, aos desafios postos para se obter um justo equilíbrio federativa, dentre tantas outras áreas complexas. São manifestações que explicitamente reivindicam a adoção de métodos e técnicas mais sofisticados e eficazes de planejamento público estratégico de abrangência multissetorial e cobrindo um prazo longo (CARDOSO JR E GARCIA, 2015).

O planejamento governamental no Brasil vem padecendo de alguns males: há uma considerável incompreensão a respeito do lugar que ele deve ocupar na condução política dos processos de transformação social, e tais desenvolvimentos devem acontecer por conta de esforços intelectuais e operacionais empreendidos no interior dos próprios governos, para resolver problemas decorrentes da prática de governar.

2.8 O PPA NO ÂMBITO MUNICIPAL

A execução de ações voltadas à promoção do desenvolvimento local, que resulte em melhorias efetivas na vida dos cidadãos, é um desafio que se impõe às administrações municipais. O êxito no seu enfrentamento requer também o aprimoramento da cooperação federativa, mediante fortalecimento/ampliação dos mecanismos de articulação entre os governos federal, estadual e municipal para a promoção do desenvolvimento integrado, em âmbito nacional, regional e local (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão vem desenvolvendo iniciativas voltadas ao fortalecimento do Sistema Nacional de Planejamento, que visam promover a articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais dos entes federados. Dentre as iniciativas em

andamento destaca-se o Apoio Técnico à Elaboração dos Planos Plurianuais Municipais para o Período 2014-2017, com o objetivo de construir uma plataforma de diálogo permanente nas três esferas de governo, tendo como suporte os PPAs federal, estadual e municipal.

Portanto, pode-se afirmar que o PPA é o porta-voz do conjunto das políticas públicas de governo para um período de quatro anos e dos caminhos que devem ser trilhados para viabilizar as metas declaradas (MPO, 2013).

Em síntese, o PPA contribui para que o governo declare e organize sua atuação, a fim de entregar o produto certo, no local certo, na hora certa; e permite à sociedade avaliar se o governo está cumprindo os compromissos firmados na eleição e sua coerência com o que preconiza a Constituição Federal.

O futuro aponta para a consolidação de um sistema nacional de planejamento, que favoreça a cooperação em torno das políticas públicas expressas nos PPAs dos entes federados, integrando as possibilidades de desenvolvimento sinérgico entre o plano federal, estadual, e municipal, todos baseados no território.

Segundo Sanches (1993), isso se deve ao fato de que o PPA permite:

- criar espaço próprio para o planejamento, no sentido de superar a linguagem excessivamente técnica, com melhores condições para expressar as políticas públicas e seus respectivos beneficiários;
- aproximar os órgãos executores da formulação das políticas, valorizando o conhecimento destes e conjugando esforços para diretrizes gerais: visão de futuro e macro desafios para os municípios de modo coordenado com o federal e o estadual;
- permitir o efetivo monitoramento dos objetivos e das metas do governo e aprimorar o tratamento da territorialização das políticas em âmbito local.

2.8.1 Breve roteiro para a construção do PPA municipal

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos formulou uma Agenda de Desenvolvimento Territorial e um Guia Rápido de Elaboração dos PPA'S Municipais o qual será descrito em seguida.

Quando o prefeito é empossado, encontra uma série de condicionantes com os quais terá que se relacionar para viabilizar seu projeto político e administrativo.

Para MPO (2013) algumas sugestões úteis para lidar com essas condicionantes são:

- conhecer as regras que incidem na gestão pública, em especial as de contratação de bens e serviços, de contratação e gestão de pessoal, as possibilidades e vedações constantes das diretrizes orçamentárias, a estrutura do orçamento, as condicionantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, as regulamentações atinentes às transferências de recursos das esferas federal e estadual para os municípios, bem como a competência e a jurisdição dos órgãos de controle da administração pública;

- dialogar com institutos de pesquisa, com os órgãos responsáveis pela arrecadação e finanças do município, com os responsáveis pela elaboração do orçamento anual, os órgãos de controle e os mecanismos de participação social, como os conselhos de direitos e políticas públicas e conferências;

- avaliar documentos de governo, arranjos anteriores de monitoramento de políticas públicas, o arranjo institucional de cada política, a forma como as diversas instituições lidam com as áreas de políticas públicas (Ex.: IBGE, Banco Mundial, ONU, Comissões do Poder Legislativo, etc.);

- utilizar informações e indicadores durante a concepção de políticas públicas a fim de construir diagnósticos consistentes com a realidade que se pretende intervir. Análises sintéticas, feitas por meio de indicadores simples, de fácil compreensão e aceitação, são fundamentais para as etapas de monitoramento e avaliação;

- valorizar os diversos conselhos de direitos e de políticas públicas existentes em âmbito local, como saúde, educação, cultura, incluindo também temas relativos a jovens, mulheres, pessoas com deficiência, dentre outros.

Desse processo surgem propostas importantíssimas para o poder público desenvolver seu planejamento, buscar o engajamento da sociedade civil no processo de elaboração do PPA, e, se possível, instituir um espaço participativo voltado exclusivamente à pactuação do plano e seu monitoramento.

O Poder Executivo envia o projeto de lei do PPA ao Legislativo. Os respectivos regimentos em cada Câmara Municipal instruem os processos de apreciação e votação, de modo que é importante que o Poder Executivo local compreenda essa dinâmica e acompanhe sua tramitação.

Dois dos principais momentos no andamento do Projeto de Lei são a escolha do Relator e a definição das regras que irão determinar a apresentação de emendas parlamentares. É importante que o relator tenha habilidade para pactuar a proposta do Executivo, com a visão do prefeito referente aos objetivos do Plano, com as ideias legítimas da Câmara Municipal (SANCHES, 1993).

2.8.2 A gestão do PPA

A gestão do PPA confunde-se com a gestão das políticas públicas. Para o monitoramento e a avaliação de seu desempenho e resultados, é importante respeitar a forma como as Secretarias formularam as políticas públicas, o modelo escolhido para implementá-las e o método utilizado para monitorar seu andamento, de forma a otimizar os esforços da administração pública para avaliar seus resultados e, eventualmente, corrigir seus rumos.

A melhor medida do funcionamento do PPA é avaliar se a forma de acompanhamento desenvolvida produziu ou não informações úteis para a coordenação governamental de políticas públicas (SANTOS, 2011). A partir do monitoramento e da avaliação do andamento das medidas previstas no PPA é que serão traçadas as bases para a elaboração dos orçamentos anuais.

O sentido geral é alçar o plano a uma posição mais estratégica, criando condições efetivas para a gestão e, principalmente, para a implementação das políticas públicas e a comunicação com a sociedade.

É papel do Plano, além de declarar as escolhas do Governo Municipal e da sociedade local, indicar os meios para a aplicação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Município para a consecução dos objetivos pretendidos.

Nesse sentido, o Plano estrutura-se nas seguintes dimensões (MPO 2013):

- *Dimensão Estratégica*: é a orientação estratégica de governo e tem como base as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Governo do prefeito democraticamente eleito. Contempla a estratégia de desenvolvimento local, baseada na visão de longo prazo e na relação com os Planos Setoriais, Estadual e Federal. A Visão Estratégica do Município deve contemplar as diretrizes que orientarão a formulação dos Programas do PPA. Considera as diretrizes dos Governos Estadual

e Federal, bem como os compromissos de campanha do prefeito eleito e os anseios da comunidade.

- *Dimensão Tática*: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos e das Metas assumidas, ambos materializados pelas Iniciativas expressas no Plano.

- *Dimensão Operacional*: relaciona-se com o desempenho da Ação Municipal no âmbito da eficiência e é especialmente tratada no orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

3 MÉTODO

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, para o qual se utilizará uma abordagem qualitativa, com finalidade descritiva e analítica. Será desenvolvida por levantamento bibliográfico e análise documental da legislação que estabelece o PPA 2014-2017, do município de Rio Azul, PR, e a análise de dados obtidos por meio de entrevistas com os gestores municipais.

Para o processamento de informações, será utilizada a técnica de triangulação de dados, a serem obtidos a partir de entrevistas com representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo municipal, e análise de dados secundários contidos em documentos que registram plataforma de campanha eleitoral do candidato eleito a Prefeito, documentos de registro das audiências públicas preparatórias ao PPA e o conteúdo da Lei que instituiu o PPA 2014-2017.

O tratamento dos dados será realizado por Análise de Conteúdo.

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A pesquisa é um processo de construção, de produção de ideias novas e de modelos, enriquecendo simultaneamente as construções locais do pesquisador e os próprios marcos da teoria assumida (GONZALES REY, 2005); é a atividade básica das Ciências na sua indagação e descoberta da realidade (MINAYO, 2004). Compreende um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a análise e interpretação dos resultados

Gonzales Rey (2005, p. 106) enfatiza ainda o processo de pesquisa como:

à imersão viva do pesquisador no campo de pesquisa, a qual não está sujeita a regras *a priori*, nem a uma sequência rígida de momentos, senão que está dirigida de forma ativa pelo pesquisador em razão das necessidades do modelo teórico que desenvolve sobre o problema pesquisado.

A metodologia, estudo do método, "inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador" (MINAYO, 2010, p. 16).

É o caminho entre o pensamento e a prática, ou seja, a articulação entre conteúdos, pensamentos e existência, um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática.

A seguir será caracterizado o método quanto aos objetivos da pesquisa, quanto aos procedimentos, quanto à abordagem do problema, à forma de coleta e ao tratamento dos dados em relação ao PPA 2014-2017, do município de Rio Azul, PR.

3.1.1 Quanto aos objetivos

Quanto aos objetivos, o trabalho caracteriza-se como pesquisa descritiva analítica, conforme destaca Gil (1999, p. 46): "[...] as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relação entre variáveis".

A pesquisa irá descrever e analisar como se deu o processo de elaboração e o conteúdo do PPA 2014-2017, no município de Rio Azul, PR, e sua contribuição para o desenvolvimento comunitário, permitindo ainda analisar os procedimentos do Executivo e do Legislativo durante a sua elaboração, além de identificar elementos que promovam o desenvolvimento comunitário.

“Nesse tipo de pesquisa os fatos são registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles” (ANDRADE, 1999, p. 106).

3.1.2 Quanto aos procedimentos

Quanto aos procedimentos, será utilizada pesquisa bibliográfica e documental.

Segundo Gil (1999, p. 48): “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. A pesquisa bibliográfica dará suporte teórico ao desenvolvimento da pesquisa, uma vez que, conforme Cervo e Bervian (1996), busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes referentes a um determinado assunto, neste caso, ao planejamento público municipal.

Raupp (2006, p. 90 *In*: BEUREN, 2006) caracteriza pesquisa documental como aquela que: “[...] verifica fatos passados que possam ser úteis, não apenas como um registro de memórias, mas também para ajudar no presente e vislumbrar tendências futuras”. A pesquisa documental possibilitará obter informações acerca do PPA 2014-2017 junto à Prefeitura Municipal de Rio Azul, PR.

Caracteriza-se ainda como estudo de caso, por se tratar de investigação empírica que analisa aprofundadamente uma unidade, que pode ser um sujeito, e pelo suporte teórico que serve de orientação ao trabalho do investigador (TRIVIÑOS, 1987), em que o pesquisador explora apenas um simples fenômeno delimitado pelo tempo e pela atividade, utilizando-se de uma diversa variedade de técnicas de coleta de dados.

Os estudos de caso são utilizados em muitas situações, principalmente para contribuir com o conhecimento a respeito de fenômenos individuais, organizacionais, sociais e de grupo. Permite uma investigação que preserva características reais da situação estudada (YIN, 2005).

O objeto do estudo de caso nesta pesquisa é o PPA 2014-2017 do município de Rio Azul, PR.

3.1.3 Quanto à abordagem do problema

Para Minayo (2010, p. 18), “toda investigação se inicia por um problema com uma questão, com uma dúvida ou uma pergunta, articuladas a conhecimentos anteriores, mas que também podem demandar a criação de novos referenciais”. Assim, apresenta-se o seguinte questionamento: *Como se deu o processo de elaboração do PPA 2014-2017 no município de Rio Azul, PR e qual a sua contribuição para o desenvolvimento comunitário?*

Afim de responder a essa pergunta de pesquisa, será utilizada a pesquisa qualitativa, a qual se aprofunda no mundo das significações, ações e relações humanas, estudando as características e particularidades do planejamento municipal, assim como as políticas públicas orientadas a promover o desenvolvimento comunitário do município em questão, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MINAYO, 2010).

Gonzales Rey (2005) salienta que a pesquisa qualitativa se define essencialmente pelos processos implicados na construção do conhecimento,

voltando-se para a elucidação, o conhecimento dos complexos processos que constituem a subjetividade e não tem como objetivos a predição, a descrição e o controle.

Ainda segundo Minayo (2010, p. 21), a pesquisa qualitativa:

Trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Desta forma, busca-se com a pesquisa qualitativa compreender todas as características e peculiaridades do PPA 2014-2017 no município de Rio Azul, PR. Desde seu processo de construção e elaboração, ou seja, desde o momento em que não passava de ideais políticos, contidos em cartilhas e panfletos divulgados durante a campanha eleitoral, até transformar-se em Lei, quantificado em programas e ações, constituindo-se como o principal instrumento de planejamento municipal, afim de cumprir todas as políticas públicas prometidas e conseqüentemente promover o crescimento e desenvolvimento da comunidade atendida.

3.2 COLETA DOS DADOS

Para a coleta de dados utilizou-se a técnica da triangulação de dados, como um fundamento lógico para utilizar várias fontes de evidências, ampliando as atividades do pesquisador no processo para além do que se faz normalmente, com mais de um método (FLICK, 2009), afim de não ficar limitado a uma única fonte de evidência.

Esta técnica de triangulação na coleta de dados, segundo Triviños (1987, p. 138), "tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo".

Para Flick (2009, p. 62), "a triangulação implica que os pesquisadores assumam diferentes perspectivas sobre uma questão em estudo ou de forma mais geral, ao responder a perguntas de pesquisa", e pode ser considerada como uma característica da pesquisa qualitativa e parte de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com

uma macro realidade social, em que se pretende legitimar o conhecimento produzido por um critério de comparação entre diferentes fontes, de acordo com Flick (2009), Triviños (1987) e Gonzales Rey (2005).

A triangulação ocorreu por meio de entrevistas com o Poder Executivo, Prefeito municipal, Secretário Municipal de Finanças e contadora, principais responsáveis pela elaboração do PPA 2014-2017; e entrevistas com os membros do Poder Legislativo, vereadores municipais, responsáveis pela aprovação do Plano Plurianual; e ainda com dados secundários compostos pela análise de documentos internos, como o Plano de Governo do candidato à Prefeito eleito em 2012, cartilhas de campanhas, documentos referentes às audiências públicas realizadas e o PPA 2014-2017 (anexo da Lei Municipal nº 718/2013 de 07/12/2013).

Uma das formas utilizadas para a coleta de dados foi a entrevista, por meio da qual o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais, enquanto sujeitos-objeto de pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada (NETO *apud* MINAYO, 2010).

Esse método oferece uma abrangência maior de respostas dos entrevistados e, portanto, mais ampla base de dados, sem perder, no entanto, o direcionamento que a estrutura proporciona (TRIVIÑOS, 1987).

As entrevistas não são consideradas simplesmente como uma coleta de dados, mas sempre uma situação de interação na qual as informações dadas pelos sujeitos podem ser afetadas pela natureza de suas relações com o entrevistador (MINAYO, 2004).

O tipo de entrevista utilizado foi a semiestruturada, que se caracteriza pela articulação da entrevista aberta ou não estruturada, em que o informante aborda livremente o tema proposto; bem como as estruturadas, que pressupõem perguntas previamente formuladas (NETO *apud* MINAYO, 2010).

Esse tipo de entrevista, conforme comenta Triviños (1987, p. 146):

é aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Como já exposto, as entrevistas foram realizadas de forma individual com os gestores responsáveis pela elaboração do PPA 2014-2017 e com os vereadores

municipais, representantes do Poder Legislativo municipal, responsáveis pela aprovação do Plano Plurianual.

3.3 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

Após a coleta de dados, realiza-se a análise, tratamento e interpretação. Via de regra, pode-se pensar que se está no final da pesquisa; no entanto, como esta etapa depende de outras que a precedem, às vezes os dados obtidos não são suficientes para estabelecer conclusões, devendo voltar à etapa anterior. Outras vezes, pode-se dispor dos dados, no entanto, o problema de pesquisa, que são os objetivos, podem não estar bem definidos; se todos esses apontamentos estiverem corrigidos, realmente se estará na fase de análise (GOMES, 2010).

Nesta pesquisa, utilizou-se a técnica da análise de conteúdos, "a expressão mais comumente usada para representar o tratamento de dados de uma pesquisa qualitativa" (MINAYO, 2004, p. 199).

Gonzales Rey (2005, p. 145) define a análise de conteúdo como:

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.

Para 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 possibilitou, para esta pesquisa, a interpretação das respostas obtidas nas entrevistas.

O Plano Plurianual 2014-2017 do município de Rio Azul, PR contará com a Análise de Conteúdo no tratamento de seus dados, afim de compreender todo seu processo e não apenas interpretá-lo.

As técnicas de Análise de Conteúdo utilizadas para esta pesquisa são a Análise Categorical 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, como foi o caso das entrevistas realizadas nesta pesquisa. 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).

3.4 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO OBJETO DO ESTUDO DE CASO

Rio Azul está localizado na Região Centro-Sul do Estado do Paraná, encaminha-se para seu primeiro centenário de emancipação política; mesmo assim, guarda ares de cidade tranquila e interiorana.

O município é essencialmente agrícola e mais da metade de sua população vive no campo, e, em sua maioria, em pequenas propriedades de caráter familiar.

Sabe-se que os primeiros colonizadores de Rio Azul chegaram provavelmente por volta de 1885. Sua primeira denominação foi Roxo Roiz, o mesmo nome da estação ferroviária da Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande do Sul, posto de embarque e desembarque, inaugurado em dezembro de 1902. O estabelecimento da estação é considerado como fator importante para o desenvolvimento das indústrias extrativas de madeira e de erva-mate no município, assim como das atividades agrícolas e pastoris ali praticadas. Afirma-se que a chegada da estação ferroviária é também acontecimento responsável pela atração das levas de novos habitantes que se deslocavam para a região, a fim de suprir as necessidades comuns da época, como a oferta de serviços e mão de obra (GAPINSKI, 2013, p. 36).

É notório também que a partir de 1914 começam a chegar ao território, onde hoje é o município de Rio Azul, atraídos pela fertilidade do solo e em busca de uma vida melhor, imigrantes de origem ucraniana e polonesa, dando grande impulso ao desenvolvimento da comunidade local e fundando várias comunidades no interior do município.

Ao longo de seus quase cem anos de emancipação política, o Município já se chamou vila de Roxo Roiz, Distrito do Rio Cachoeira e Marumby e, em 1932, chegou a ser extinto, sendo anexado ao Município de Mallet, vindo a ser reintegrado à categoria de município dois anos depois (GUELTES, 2005).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, do ano de 2015, o município contava com uma população estimada em 15.014 habitantes, dos quais cerca de 65% residem na área rural, enquanto 35% na zona urbana.

Configura-se ainda como um município essencialmente agrícola, tendo na produção do tabaco a sua principal fonte de renda, apesar de outras atividades desenvolvidas e da industrialização que vem ocorrendo nos últimos anos.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Os documentos analisados nesta pesquisa consistiram do Plano de Governo do candidato à Prefeito eleito em 2012, e o PPA 2014-2017 do município de Rio Azul, PR, anexo da Lei Municipal nº 718/2013 de 07/12/2013.

No Plano de Governo da atual administração, distribuído aos munícipes durante o período eleitoral, identificam-se propostas para quinze áreas de atuação. As políticas públicas idealizadas atenderiam às áreas de Agricultura, Saúde, Educação, Esporte, Indústria e Comércio, Meio Ambiente, Segurança, Habitação, Cidade e Infraestrutura, Obras e Rodoviário, Promoção Social, Melhor Idade, Cultura, Funcionalismo Público e Administração Pública.

O PPA 2014-2017 do município de Rio Azul, PR, elaborado com base no Plano de Governo citado acima, contempla vinte e dois programas, setenta e nove atividades, quarenta e um projetos, seis operações especiais e outras iniciativas e diretrizes.

Foi elaborada também a análise categorial e a análise das relações referentes às entrevistas realizadas com os membros do Poder Executivo, Poder Legislativo, Secretário de Finanças e Contadora do município.

4.1 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS PROGRAMAS DO PPA

A análise cruzada desses documentos foi realizada por agrupamento das políticas públicas contidas no Plano de Governo, com os programas estabelecidos no PPA. O procedimento visou correlacionar as categorias dos dois documentos, conforme suas afinidades. Procedeu-se, também, a uma avaliação das perspectivas de tais categorias para o desenvolvimento comunitário, baseando-se nas perspectivas do *triple botton line*, com suas dimensões econômica, social e ambiental.

No Quadro 03 é apresentada a Política Pública para a área da Agricultura, agrupada no programa *Abrindo a Porteira*.

Quadro 03 - Política Pública Agricultura - Programa *Abrindo a Porteira*

<p>POLÍTICA PÚBLICA: AGRICULTURA</p> <p>Programa: 2001- ABRINDO A PORTEIRA</p> <p>Objetivo: Diversificar a produção, aumentar a produtividade e a renda integrando as atividades agropecuárias, melhorando as condições de vida e evitando a evasão rural.</p> <p>Atividade: PROMOÇÃO, PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO VEGETAL Projeto: CONSTRUÇÃO SEDE DA EMATER Projeto: EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E VEÍCULOS - AGRICULTURA Atividade: MANUTENÇÃO DOS FAXINAIS Atividade: DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO ANIMAL Projeto: MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA Atividade: ATIVIDADES DA SECRETARIA DA AGRICULTURA Projeto: CONSTRUÇÃO DE ABASTECEDOUROS, PAVILHÕES E PARQUES AMBIENTAIS</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

O Quadro 03 mostra diretamente a contribuição da Política Pública municipal da área de Agricultura para o desenvolvimento comunitário, levando-se em consideração que o objetivo proposto pelo programa abrange as três categorias de análise, ou seja, econômica, social e ambiental. Na categoria de análise econômica, o programa objetiva ao aumento da renda dos produtores rurais. A categoria social pode ser vislumbrada pela melhoria das condições de vida. A categoria ambiental, por meio da diversificação da produção, evitando a evasão rural.

A Política Pública de Saúde, e os programas que a compõem, *Prioridade com Saúde e Saneamento para Saúde de todos*, estão dispostos no Quadro 04.

Quadro 04 - Política Pública Saúde - Programas *Prioridade com Saúde e Saneamento para Saúde de Todos*

POLÍTICA PÚBLICA: SAÚDE
Programa: 1001 - PRIORIDADE COM SAÚDE
Objetivo: Oferecer condições de saúde, melhorando os serviços e a qualidade de vida da população.
Atividade: ATIVIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
Atividade: APOIO AO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE
Projeto: EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E VEÍCULOS – SAÚDE
Projeto: CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÕES DE UNIDADES DE SAÚDE
Atividade: ATENÇÃO À SAÚDE BUCAL
Atividade: PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA – PSF
Atividade: PROGRAMA AGENTE COMUNITÁRIOS DE SAÚDE – ACS
Atividade: PROGRAMA DE MELHORIA DO ACESSO E DA QUALIDADE – PMAQ
Atividade: CENTRO DE ATENDIMENTO DA CRIANÇA E SAÚDE DA MULHER
Atividade: MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE SAÚDE
Atividade: ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA – CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE
Atividade: APOIO AO HOSPITAL DE CARIDADE SÃO FRANCISCO DE ASSIS
Atividade: AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA
Atividade: AÇÕES DE VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA
Atividade: ASSISTÊNCIA MÉDICA, HOSPITALAR E AMBULATORIAL
Atividade: PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE – APSUS
Atividade: ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA
Programa: 1701 - SANEAMENTO PARA SAÚDE DE TODOS
Objetivo: Executar obras de saneamento básico, oferecendo um meio ambiente saudável para a população.
Projeto ABASTECIMENTO DE ÁGUA TRATADA
Projeto AÇÕES DE SANEAMENTO RURAL
Projeto AÇÕES DE SANEAMENTO URBANO

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Considerando o Quadro 04, assim como os respectivos objetivos dos programas, verifica-se ao menos a presença de duas categorias de análise, a social e ambiental: preocupação com as condições de saúde da população, melhorando os serviços e a qualidade de vida, uma vez que, na maioria das vezes, esses usuários são os das classes mais baixas, que não possuem condições de buscar a prestação de serviços na área particular e uma preocupação com as áreas de saneamento básico, oferecendo um meio ambiente mais saudável para a população, contribuindo para o desenvolvimento comunitário.

No Quadro 05 será evidenciada a Política Pública da Educação, assim como o Programa *Educação Qualificada para Todos*.

Quadro 05 - Política Pública Educação - *Educação Qualificada para Todos*

POLÍTICA PÚBLICA: EDUCAÇÃO
Programa: 1201 - EDUCAÇÃO QUALIFICADA PARA TODOS
Objetivo: Ofertar e desenvolver um ensino de qualidade para a população, abrangendo as educações de 1º grau, especial, para o trânsito, merenda e transporte escolar e combate ao analfabetismo.
Atividade: ATIVIDADES DO DEPARTAMENTO DO ENSINO
Projeto: EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E VEÍCULOS ESCOLARES – OUTROS RECURSOS
Projeto: EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E VEÍCULOS ESCOLARES – FUNDEB
Projeto: CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES - FUNDEB
Projeto: CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES - OUTROS RECURSOS
Atividade: MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL - OUTROS RECURSOS
Atividade: MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL – FUNDEB
Atividade: MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR – FUNDEB
Atividade: MANUTENÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR
Atividade: GÊNEROS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
Atividade: ASSISTÊNCIA A UNIVERSITÁRIOS
Projeto: CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL
Atividade: MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL – FUNDEB
Atividade: MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
Atividade: APOIO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
Atividade: APOIO À EDUCAÇÃO ESPECIAL

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

O Programa 1201, mostrado no Quadro 05, contribui diretamente para o desenvolvimento comunitário, uma vez que a Educação é a base para o desenvolvimento pessoal, agrupando intrinsecamente as três categorias de análise: econômica, social e ambiental. O Programa *Educação Qualificada para Todos* tem como objetivo ofertar e desenvolver um ensino de qualidade para a população, já que todos os atendidos têm as mesmas condições de qualificação e crescimento pessoal e profissional, promovendo o empoderamento.

A Política Pública do Esporte, unificada ao Programa *Esporte Total*, está especificada no Quadro 06.

Quadro 06 - Política Pública Esporte - Programa *Esporte Total*

<p>POLÍTICA PÚBLICA: ESPORTE</p> <p>Programa: 2701 – ESPORTE TOTAL</p> <p>Objetivo: Desenvolver atividades desportivas comunitárias e estudantis, com eventos, jogos locais e regionais, dotando o município de infraestrutura adequada.</p> <p>Atividade: ATIVIDADES RECREATIVAS E DESPORTIVAS</p> <p>Projeto: OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA O LAZER E DESPORTO</p> <p>Atividade: ATIVIDADES DO DEPARTAMENTO DE ESPORTES</p> <p>Projeto: OBRAS DE INFRAESTRUTURA ESPORTIVA</p> <p>Projeto: CONSTRUÇÃO CAMPO COM GRAMA SINTÉTICA</p>
--

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

A categoria de análise social pode ser observada no Quadro 06, levando-se em consideração que tal programa visa desenvolver atividades desportivas comunitárias e estudantis, com eventos, jogos locais e regionais. Supõe-se que atua sem a discriminação de classes sociais em suas atividades, mas sim levando em conta o talento pessoal de cada indivíduo, preenchendo lacunas e muitas vezes tornando-se uma alternativa a pessoas que poderiam estar procurando um caminho inidôneo, auxiliando assim no desenvolvimento comunitário.

No Quadro 07, será apresentada a Política Pública de Indústria e Comércio, integrada ao Programa *Não Fique Ocioso*.

Quadro 07 - Política Pública Indústria e Comércio - Programa *Não Fique Ocioso*.

<p>POLÍTICA PÚBLICA: INDÚSTRIA E COMÉRCIO</p> <p>Programa: 2201 - NÃO FIQUE OCIOSO</p> <p>Objetivo: Desenvolver atividades industriais, comerciais e do setor terciário, aumentando a oferta de empregos e a renda da população.</p> <p>Atividade: AÇÕES DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Avaliando o Programa *Não Fique Ocioso*, constante no Quadro 07, é possível identificar ao menos duas categorias de análises: a econômica e a social, contribuindo para o desenvolvimento comunitário, à medida que procura desenvolver atividades industriais, comerciais e do setor terciário, aumentando a oferta de empregos e a renda da população e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade de vida, sobretudo da parcela da população que se encontra em vulnerabilidade social.

A Política Pública do Meio Ambiente, associada ao Programa *Meio Ambiente Sadio*, está mencionada no Quadro 08.

Quadro 08 - Política Pública Meio Ambiente - Programa *Meio Ambiente Sadio*

<p>POLÍTICA PÚBLICA: MEIO AMBIENTE</p> <p>Programa: 1801 - MEIO AMBIENTE SADIO</p> <p>Objetivo: Promover ações de conservação e sanidade do meio ambiente.</p> <p>Atividade: ATIVIDADES DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL</p> <p>Projeto: RECUPERAÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Analisando o Quadro 08, é possível identificar a categoria de análise ambiental, por meio do Programa *Meio Ambiente Sadio*, o qual tem por objetivo promover ações de conservação e sanidade do meio ambiente, que conseqüentemente promoverão melhoria nas condições de vida da população e o desenvolvimento comunitário.

Cabe ressaltar que não foram identificados programas no PPA 2014-2017 associados à política pública de segurança.

No Quadro 09, será destacada a Política Pública de Habitação, agrupada ao Programa *Morar com Qualidade*.

Quadro 09 - Política Pública Habitação - Programa *Morar com Qualidade*

<p>POLÍTICA PÚBLICA: HABITAÇÃO</p> <p>Programa: 1601 - MORAR COM QUALIDADE</p> <p>Objetivo: Manutenção de programas de moradia, ofertar habitações adequadas aos munícipes em conjunto com o Programa de Interesse Social.</p> <p>Atividade: APOIO AO PROGRAMA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, PARCERIAS, HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</p>
--

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Verificando o Quadro 09, é possível identificar a contribuição do Programa *Morar com Qualidade* para o desenvolvimento comunitário de Rio Azul, PR, uma vez

que procura dar um lar digno às pessoas com vulnerabilidade social, buscando o mínimo de equidade possível, enquadrando-se na categoria de análise social.

A Política Pública Cidade e Infraestrutura, assim como os Programas *Cidade Bonita* e *Planejar para o Futuro*, estão elencados no Quadro 10.

Quadro10 - Política Pública Cidade e Infraestrutura - Programas *Cidade Bonita* e *Planejar para o futuro*

<p>POLÍTICA PÚBLICA: CIDADE E INFRAESTRUTURA</p> <p>Programa: 1501 - CIDADE BONITA</p> <p>Objetivo: Manutenção e melhoramentos dos serviços urbanos.</p> <p>Atividade ATIVIDADES DA SECRETARIA DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS Atividade MANUTENÇÃO DO TERMINAL RODOVIÁRIO Atividade MANUTENÇÃO DO CEMITÉRIO E CAPELA MORTUÁRIA Atividade REVITALIZAÇÃO DO PAISAGISMO URBANO Atividade MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA Projeto EXECUÇÃO DE PROJETOS Projeto IMPLANTAÇÃO DE ROTATÓRIAS Projeto EQUIPAMENTOS, MÁQUINAS E VEÍCULOS – URBANISMO Projeto OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA Projeto EXPANSÃO DA REDE ELÉTRICA Projeto IMPLANTAÇÃO DA SINALIZAÇÃO DO TRÂNSITO</p> <p>Programa: 405 - PLANEJAR PARA O FUTURO</p> <p>Objetivo: Estudar e analisar as necessidades do município com perspectivas para o seu progresso.</p> <p>Atividade: ATIVIDADES DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO</p>
--

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

No Programa *Cidade Bonita*, constante no Quadro 10, é possível identificar a categoria de análise social, com o propósito de manutenção e melhoramento dos serviços urbanos e conseqüentemente a melhoria na qualidade de vida da população. Já o Programa *Planejar para o Futuro* tem a finalidade de estudar e analisar as necessidades do município com perspectivas para o seu progresso, intrinsecamente vislumbrando o desenvolvimento comunitário e o atendimento das três categorias de análises, ou seja, a econômica, a social e ambiental.

No Quadro 11 será apresentada a Política Pública Obras e Rodoviário, agrupada ao Programa *Transporte Eficiente*.

Quadro 11 - Política Pública Obras e Rodoviário - Programa *Transporte Eficiente*

<p style="text-align: center;">POLÍTICA PÚBLICA: OBRAS E RODOVIÁRIO</p> <p style="text-align: center;">Programa: 2601 - TRANSPORTE EFICIENTE</p> <p>Objetivo: Conservar as estradas municipais em boas condições de tráfego, assegurando o acesso, escoamento de safras e o trânsito da população.</p> <p>Atividade: MANUTENÇÃO DAS ESTRADAS VICINAIS Projeto: EQUIPAMENTOS MÁQUINAS E VEÍCULOS - RODOVIÁRIO Projeto: CONSTRUÇÃO DE OBRAS E ESTRADAS VICINAIS</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Estudando o Quadro 11 e o Programa *Transporte Eficiente*, verifica-se a presença da categoria de análise econômica e características do desenvolvimento comunitário, uma vez que conservar as estradas municipais em boas condições de tráfego, assegurando o acesso e escoamento de safras, vai assegurar a fonte de renda da população.

As Políticas Públicas da Promoção Social e da Melhor Idade, conciliadas com o Programa *Assistência Social Direito para Todos*, estão evidenciadas no Quadro 12.

Quadro 12 - Política Pública Promoção Social e Melhor Idade - Programa *Assistência Social Direito para todos*

POLÍTICA PÚBLICA: PROMOÇÃO SOCIAL E MELHOR IDADE

Programa: 801 - ASSISTÊNCIA SOCIAL DIREITO PARA TODOS

Objetivo: Assistir às famílias em situação de risco, apoiando-as em suas demandas e inserindo-as na rede de Proteção Social e promovendo seu progresso.

Atividade: ATIVIDADES DA SECRETARIA DE PROMOÇÃO SOCIAL

Atividade: PSMC - ASSISTÊNCIA AO DEFICIENTE

Projeto: PROJETOS PARA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Projeto: EQUIPAMENTOS MÓVEIS E VEÍCULOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Projeto: CONSTRUÇÃO DO CREAS

Atividade: MANUTENÇÃO DO CREAS

Projeto: CONSTRUÇÃO DA CASA DE PASSAGEM

Atividade: PSB - MANUTENÇÃO DO CRAS

Atividade: PSAC - APOIO ÀS ENTIDADES ASSISTENCIAIS E PESSOAIS

Atividade: PSMC - PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Atividade: PSAC - MANUTENÇÃO DA CASA LAR

Atividade: PSB - APOIO ÀS FAMÍLIAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL

Atividade: APOIO ÀS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Atividades: ECA/FMDCA MANUTENÇÃO DO CENTRO MUNICIPAL INFANTOJUVENIL

Projeto: ECA/FMDCA CONSTRUÇÃO SEDE DO CONSELHO TUTELAR

Atividades: ECA/FMDCA MANUTENÇÃO DO CONSELHO TUTELAR

Atividades: ECA/FMDCA MANUTENÇÃO DO PROJETO PIA

Projeto: PSB - CONSTRUÇÃO E EQUIPAMENTO DO CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA MELHOR IDADE

Atividade: PSE - APOIO AO LAR DOS VELHINHOS

Atividade: PSB - MANUTENÇÃO DO CENTRO DE CONVIVÊNCIA DA MELHOR IDADE

Atividade: PSE - ASSISTÊNCIA À PESSOA IDOSA – DOAÇÕES

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Promover a equidade social da parcela da população que se encontra em vulnerabilidade social, é o objetivo do Programa *Assistência Social Direito para Todos*, do Quadro 12, incluindo-se na categoria de análise social e contribuindo para o desenvolvimento comunitário, contemplando ainda duas Políticas Públicas: *Promoção Social e Melhor Idade*.

No Quadro 13, é abordada a Política Pública da Cultura, associada aos Programas *Expansão Cultural* e *Rio Azul Espera sua Visita*.

Quadro 13 - Política Pública Cultura - Programas *Expansão Cultural* e *Rio Azul espera sua visita*

<p>POLÍTICA PÚBLICA: CULTURA</p> <p>Programa: 1301 - EXPANSÃO CULTURAL</p> <p>Objetivo: Promover eventos culturais, tradicionalistas, cívicos e artísticos.</p> <p>Projeto: CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE ESPAÇOS CULTURAIS Projeto: EQUIPAMENTO E INSTRUMENTOS PARA BANDA/FANFARRA MUNICIPAL Atividade: APOIO AOS EVENTOS CULTURAIS DO MUNICÍPIO Projeto: CONSTRUÇÃO DO CENTRO CULTURAL Projeto: EQUIPAMENTOS E ACERVO PARA BIBLIOTECA Atividade: ATIVIDADES DA SECRETARIA DE CULTURA Atividade: INCENTIVOS A GRUPOS FOLCLÓRICOS</p> <p>Programa: 2702 - RIO AZUL ESPERA SUA VISITA</p> <p>Objetivo: Atrair visitantes, aumentar a renda e tornar conhecidas as atrações turísticas do município.</p> <p>Atividade: IMPLANTAÇÃO DA ROTA TURÍSTICA MUNICIPAL Projeto: EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E VEÍCULOS - TURISMO Projeto: CONSTRUÇÃO CENTRO DE EVENTOS - PARQUE DA PEDREIRA Projeto: RECUPERAÇÃO DE PRÉDIOS HISTÓRICOS Atividade: MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO TURISMO Atividade: REVITALIZAÇÃO DO PARQUE DA PEDREIRA Atividade: APOIO À FEST IN RIO</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

No quadro 13 é possível identificar a presença de ao menos duas categorias de análise: a social e a econômica, atreladas, respectivamente, aos Programas *Expansão Cultural* e *Rio Azul Espera sua Visita*, sendo que o primeiro Programa, ao promover eventos culturais, tradicionalistas, cívicos e artísticos, promove a interação e socialização dos indivíduos de distintas classes sociais. O segundo Programa, ao atrair visitantes e tornar conhecidas as atrações turísticas do município, busca aumentar a renda dos munícipes, contribuindo assim com o desenvolvimento comunitário.

A Política Pública do Funcionalismo Público, atrelada ao Programa *Aposentadoria Garantida*, está disposta no Quadro 14.

Quadro 14 - Política Pública Funcionalismo Público - Programa *Aposentadoria Garantida*

<p style="text-align: center;">POLÍTICA PÚBLICA: FUNCIONALISMO PÚBLICO</p> <p style="text-align: center;">Programa: 901 - APOSENTADORIA GARANTIDA</p> <p>Objetivo: Assegurar assistência previdenciária ao servidor.</p> <p>Atividade: PROVENTOS DE INATIVIDADE E PENSÕES</p> <p>Atividade: PREVIDÊNCIA SOCIAL A SERVIDORES DO EXECUTIVO</p> <p>Atividade: ATIVIDADES DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA - RPPS</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Verificando o Quadro 14, identifica-se a categoria de análise econômica, ao assegurar assistência previdenciária ao servidor, e a categoria de análise social, que conseqüentemente se dá pela dignidade mantida no momento da aposentadoria, por meio de um rendimento honrado, desenvolvendo a comunidade nesse nicho.

No Quadro 15, será abordada a Política Pública da Administração Pública, interligada aos Programas *Encargos Especiais*, *Legislativo Harmonioso*, *Administração Competente*, *Administração Participativa*, *Gestão Transparente*, *Arrecadação Eficiente* e *Reserva de Contingência*.

Quadro 15 - Política Pública Administração Pública - Programas *Encargos Especiais*, *Legislativo Harmonioso*, *Administração Competente*, *Administração Participativa*, *Gestão Transparente*, *Arrecadação Eficiente* e *Reserva de Contingência*

POLÍTICA PÚBLICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Programa: 0 - ENCARGOS ESPECIAIS

Objetivo: Satisfazer os comprometimentos com a amortização e os encargos da dívida interna, cumprir os precatórios judiciais e reclamações trabalhistas, contribuir para o PASEP e buscar a cobertura do déficit do Fundo de Previdência de Rio Azul.

Operação Especial: AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DA DÍVIDA

Operação Especial: CONTRIBUIÇÃO PARA FORMAÇÃO DO PASEP

Operação Especial: PRECATÓRIOS JUDICIAIS

Operação Especial: DEVOLUÇÃO DE SALDOS DE CONVÊNIOS

Operação Especial: APORTE PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS

Operação Especial: ENCARGOS GERAIS

Programa: 101 - LEGISLATIVO HARMONIOSO

Objetivo: Exercer as ações legislativas e fiscalizatórias da administração do município, relativas ao Poder Executivo, de conformidade com a legislação vigente.

Projeto: AQUISIÇÃO DE MÓVEIS, EQUIPAMENTOS E VEÍCULOS PARA O LEGISLATIVO

Atividade: PREVIDÊNCIA SOCIAL A SERVIDORES DO LEGISLATIVO

Atividade: AÇÃO LEGISLATIVA

Atividade: INATIVOS DO LEGISLATIVO

Atividade: PUBLICAÇÃO E DIVULGAÇÃO OFICIAL

Programa: 401 - ADMINISTRAÇÃO COMPETENTE

Objetivo: Dirigir e executar a Administração do Município, de conformidade com o Plano de Governo.

Atividade: ATIVIDADES DO GABINETE DO PREFEITO

Atividade: MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONTROLE INTERNO

(continuação)

Programa: 402 - ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA

Objetivo: Efetuar e acompanhar a execução do Plano de Governo, conforme manifestação da vontade popular.

Projeto: AQUISIÇÃO DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS

Projeto: CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE EDIFICAÇÕES PÚBLICAS

Atividade: PUBLICAÇÃO E DIVULGAÇÃO OFICIAL

Atividade: SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

Atividade: MANUTENÇÃO DA JUNTA DO SERVIÇO MILITAR

Programa: 403 - GESTÃO TRANSPARENTE

Objetivo: Gerir com probidade os recursos do município atendendo à legislação vigente e ao bem-estar da população.

Atividade: ATIVIDADES DO DEPARTAMENTO DA FAZENDA

Atividade: ATIVIDADES DO DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Analisando o Quadro 15, a Política Pública Administração Pública e todos os programas que a compõem, é possível entender que não contribuem diretamente para o desenvolvimento comunitário, uma vez que estão dispostos e foram planejados a fim de manter o bom funcionamento da máquina pública e dos serviços essenciais, legais e obrigatórios do município, não sendo avaliados em nenhuma das categorias de análise. Porém, pode-se considerar que contribuem indiretamente para o desenvolvimento comunitário, porque sem o seu correto funcionamento não é possível administrar e realizar nenhuma das políticas e nenhum dos programas descritos anteriormente.

O Quadro 16 apresenta um resumo das políticas públicas agrupadas aos programas do PPA e sua classificação dentro das categorias de análise, social, econômica e ambiental.

Quadro 16 - Política Pública X Programa do PPA X Categorias de Análise

Política Pública X Programa do PPA	Social	Econômica	Ambiental
Política Pública Agricultura- Programa <i>Abrindo a Porteira</i>	X	X	X
Política Pública Saúde- Programas <i>Prioridade com Saúde e Saneamento para Saúde de Todos</i>	X		X
Política Pública Educação- Programa <i>Educação Qualificada para Todos</i>	X	X	X
Política Pública Esporte- Programa <i>Esporte Total</i>	X		
Política Pública Indústria e Comércio - Programa <i>Não Fique Ocioso</i>	X	X	
Política Pública Meio Ambiente- Programa <i>Meio Ambiente Sadio</i>			X
Política Pública Habitação- Programa <i>Morar com Qualidade</i>	X		
Política Pública Cidade e Infraestrutura - Programas <i>Cidade Bonita e Planejar para o Futuro</i>	X	X	X
Política Pública Obras e Rodoviário - Programa <i>Transporte Eficiente</i>		X	
Política Pública Promoção Social e Melhor Idade- Programa <i>Assistência Social Direito para Todos.</i>	X		
Política Pública Cultura- Programas <i>Expansão Cultural e Rio Azul espera sua visita</i>	X	X	
Política Pública do Funcionário Público - Programa <i>Aposentadoria Garantida</i>	X	X	
Política Pública Administração Pública - Programas <i>Encargos Especiais, Legislativo Harmonioso, Administração Competente, Administração Participativa, Gestão Transparente, Arrecadação Eficiente, Reserva de Contingência</i>	INDIRETAMENTE	INDIRETAMENTE	INDIRETAMENTE

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2014-2017 Rio Azul, PR

Identifica-se por meio do Quadro 16, que 3 políticas públicas, ou seja, 23% das políticas públicas enquadram-se nas três categorias de análise, social, econômica e ambiental; 4 políticas públicas, cerca de 31% enquadram-se em duas categorias de análise e 39%, ou seja, 5 políticas públicas enquadram-se ao menos em uma das categoria de análise. É possível verificar também que apenas uma política pública que engloba sete programas não enquadra-se diretamente nas categorias de análise estudadas, porém, sua contribuição enquadra-se indiretamente nas três categorias de análise.

4.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS VEREADORES

Ao iniciar os trabalhos de entrevistas junto aos membros do Legislativo Municipal de Rio Azul, PR, primeiramente houve a formalização de agendamento por meio de ofício endereçado ao Presidente, cujo contexto mencionava também o objeto de estudo.

Após aguardar por aproximadamente duas semanas, as referidas entrevistas foram agendadas, porém, no dia e horário definidos pela presidência, compareceu apenas um dos nove Vereadores. Com o auxílio do Secretário Executivo da Casa, por intermédio de contato telefônico, foi possível entrevistar mais alguns. Na segunda tentativa, houve a finalização das entrevistas, no entanto, foi necessário o mesmo procedimento do contato telefônico, visto que no horário estabelecido os entrevistados não compareceram.

Ficou evidenciado que alguns não se sentiram à vontade, ainda que as entrevistas tenham sido realizadas individualmente. Em duas ocasiões haviam dois ou três vereadores no mesmo ambiente durante a entrevista.

Alguns vereadores demonstraram, também, constrangimento com as entrevistas, sendo perceptível o desconhecimento do assunto em pauta, foi possível observar que dois vereadores levaram rascunhos em papel e um outro na própria mão a respeito do tema abordado, ou seja, ignoravam o tema tratado pela pesquisa.

Apesar das dificuldades iniciais encontradas para realização das entrevistas, quando entrevistados, todos os vereadores se mostraram muito prestativos, dispostos a colaborar com o estudo.

No Quadro 17 são apresentadas as categorias e subcategorias de análises das entrevistas realizadas com os vereadores.

Quadro 17 - Categorias de análise das entrevistas com os Vereadores

CATEGORIAS	SUB-CATEGORIAS		nº de vereadores que citaram	% de vereadores que citaram
FORMALIDADE LEGAL	Tramitê do PPA na Câmara	Audiências Públicas	4	44,44
		Parecer jurídico	6	66,67
		Parecer das comissões	5	55,56
	Processo de votação	Aprovado por unanimidade	2	22,22
		Aprovado	4	44,44
		Não recordo	2	22,22
	Discussões a respeito do PPA	Não houve	3	33,33
		Não recordo	2	22,22
		Restrições impostas por lei	2	22,22
	Emendas ou modificações	Nenhuma	5	55,56
		Acredita que sim	2	22,22
		Não recorda	2	22,22
	Necessidade de obrigatoriedade do PPA	PPA como ponto de partida, alicerce	3	33,33
		Mais participação popular e do legislativo	3	33,33
Acompanhar e seguir efetivamente o PPA		2	22,22	
POLÍTICAS PÚBLICAS	PPA e necessidades dos municípios	No momento de aprovação e elaboração sim	1	11,11
		Não, comunidade não foi ouvida	1	11,11
		Parcialmente de acordo	5	55,56
		Está de acordo	2	22,22
PAPEL DO VEREADOR	Contribuição ao PPA	Atender as necessidades do município e da população	6	66,67
		Integração entre executivo, legislativo e população no PPA	2	22,22
		Emendas parlamentares e recursos	2	22,22
DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO	PPA contribui para desenvolvimento comunitário	Sim contribui	5	55,56
		Depende das leis	1	11,11
		Em certas secretárias sim, porém não em todas	1	11,11
		Acredito que sim, apesar de não chegar próximo ao planejado trouxeram benefícios e desenvolvimento comunitário	1	11,11
		Deveria ser levado mais a sério para melhorar o desenvolvimento de Rio Azul	1	11,11
	Entende por desenvolvimento comunitário	Desde o PPA até o orçamento feito junto com a comunidade	1	11,11
		Qualidade de vida da população	1	11,11
		Quando as pessoas que vivem nessa comunidade se ajudam, pensam no coletivo	1	11,11
		União de todos os setores da comunidade para buscar o desenvolvimento conjunto de ideias, processo de transformação	3	33,33
		Depende da administração do responsável da família	1	11,11
Crescimento da comunidade como um todo, seja por meio de estradas educação, saúde, lazer, bem estar	2	22,22		

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas

De acordo com o quadro 17, elaborado com as respostas das entrevistas realizadas junto ao Poder Legislativo, em relação à categoria Formalidade Legal, subcategoria Trâmite do PPA na Câmara Municipal, constatou-se que a maioria dos vereadores citou em suas respostas o “parecer jurídico”, seguido do “parecer das comissões permanentes” e em menor número o item “audiências públicas”, sendo possível identificar o seguinte percurso: o PPA iniciou-se com audiências públicas realizadas, porém, com pouca participação do Poder Legislativo, após essa fase o Projeto de Lei foi recebido pela Casa e submetido ao amparo jurídico por meio de parecer, após houve análise e parecer das comissões permanentes, seguindo para votação.

Ao observar a subcategoria Processo de Votação, em que a resposta “aprovado” apareceu com maior frequência, “aprovado por unanimidade” e “não

registro” com o mesmo número de respostas, conclui-se que o Projeto de Lei do PPA foi aprovado nas duas sessões sem discussões a respeito e sem proposta de emenda modificativa, conforme relação dessa subcategoria com a subcategoria Discussões a Respeito do PPA, que obteve a maior parte das respostas como “negativas” ou “não registro” e outras citadas como “não houveram” devido às restrições impostas por lei. E também a relação dessas duas subcategorias com a subcategoria Emendas ou Modificações, em que a resposta “nenhuma”, ou seja, que não houve nenhuma proposta de emenda apareceu cinco vezes; duas vezes apareceu a expressão “não registro” e duas respostas duvidosas respondidas como “acredito que sim”.

Questionados a respeito da necessidade de obrigatoriedade do PPA, obteve-se nessa subcategoria três respostas semelhantes, apontando o PPA como “ponto de partida no processo de planejamento das demais ações, visto como um alicerce”. Três respostas citaram a “necessidade de maior integração e participação da comunidade e do legislativo no processo do PPA como um todo”, e em menor número de respostas, sugerindo “acompanhar e seguir efetivamente o PPA”.

Diante do exposto, nas cinco subcategorias relacionando-as com as respostas obtidas, é possível diagnosticar que o PPA, desde o seu trâmite na Câmara Municipal, processo de votação e emendas, ocorreu sem nenhum problema, complicação ou sugestão, ou seja, com pouca participação em audiências públicas, aprovado sem discussões emendas ou modificações, subentendendo-se que meramente foram cumpridas as exigências legais do processo. A categoria Formalidade Legal representa exatamente o que aconteceu nessa fase do PPA junto ao poder Legislativo Municipal, ou seja, foi realmente cumprido com as formalidades legais no processo de elaboração e aprovação do PPA.

Na categoria Políticas Públicas, em que o questionamento foi se o PPA está de acordo com as necessidades do Município, foram obtidas cinco respostas como “parcialmente de acordo”, configurando-se como a maioria das respostas, seguido da resposta “está de acordo”, com duas citações, uma resposta que informou “no momento de aprovação e elaboração sim” e apenas uma negativa, que enfatizou “Não, a comunidade não foi ouvida”. Portanto, de acordo com as respostas recebidas, é possível afirmar que o PPA está, de alguma forma, de acordo com as necessidades do Município.

Indagados em relação à contribuição do Legislativo ao PPA, na categoria Papel do Vereador, o maior número de citações em respostas, num total de seis, aponta para “atender às necessidades do Município e da população”, ou seja, é o que os vereadores consideram como o papel de maior relevância. A “integração entre executivo, legislativo e população no PPA” também foi citada duas vezes, e a questão das “emendas parlamentares e recursos” também foi citada duas vezes.

Em relação à categoria Desenvolvimento Comunitário, quando questionados se o PPA contribui para o desenvolvimento comunitário de Rio Azul, PR, pôde-se observar um certo desconforto por parte de alguns vereadores ao responder; foi possível identificar que praticamente todas as respostas tinham um cunho político; cinco vereadores enfatizaram que “sim, contribui”; as demais respostas obtidas foram: “depende das leis”, “em certas secretarias sim, porém não em todas”, “acredito que sim, apesar de não chegar próximo ao planejado trouxeram benefícios e desenvolvimento comunitário” e “deveria ser levado mais a sério para melhorar o desenvolvimento de Rio Azul, PR”.

A última questão abordava: O que você entende por desenvolvimento comunitário? E, deveria ser realizada somente se houvesse necessidade, conforme as respostas da questão anterior. Desta forma, tornou-se necessária a todos os vereadores e para alguns antes da penúltima questão, para que conseguissem situar-se e familiarizar-se com o termo.

Evidenciou-se que nesta questão muita dúvida dos entrevistados, confirmado pela demora unânime para a resposta, demonstrando que não compreendem exatamente o termo desenvolvimento comunitário; cabe ressaltar que um dos vereadores no momento desta indagação pediu uma dica para responder.

Três respostas foram semelhantes, traduzindo que é a “união de todos os setores da comunidade para buscar o desenvolvimento, conjunto de ideias, processo de transformação”. Duas respostas tenderam para o “crescimento da comunidade como um todo, seja por meio de estradas, Educação, Saúde, lazer, bem-estar”. Assim como outras, “desde o PPA até o orçamento feito junto com a comunidade”, “depende da administração do responsável da família”. Duas respostas chamaram mais a atenção: “Quando as pessoas que vivem nessa comunidade se ajudam, pensam no coletivo” e “Qualidade de vida da população”.

Num contexto geral, apesar das dúvidas que surgiram a respeito de desenvolvimento comunitário, todos os vereadores conseguiram, dentro de suas

limitações, conceituar o termo e relacioná-lo com o PPA e o desenvolvimento comunitário no município de Rio Azul, PR.

4.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM O PREFEITO MUNICIPAL

Ao contrário do ocorrido nas entrevistas do Legislativo Municipal, no Poder Executivo os desdobramentos iniciais foram facilitados. O agendamento da entrevista com o Prefeito Municipal aconteceu diretamente com a Chefia de Gabinete, via telefone, sem a necessidade de formalizar ofício e para a mesma semana de sua solicitação. O prefeito se comportou de maneira bastante atenciosa e extrovertida durante toda a condução da entrevista.

No Quadro 18, são exibidas as categorias e subcategorias de análise das entrevistas realizadas com o Prefeito.

Quadro 18 - Categorias de análise da entrevista com o Prefeito

CATEGORIAS	SUB- CATEGORIAS	
CONSTRUINDO O PPA	Processo de elaboração	Reunida todas as secretarias, ouvida a opinião de todos
	Definição das diretrizes e programas	Conjunto de pessoas, técnicos, secretários e prefeito
	Programa prioritário	3 eixos: Saúde, Educação e Moradia
AUTO AVALIAÇÃO	Prioridades cumpridas	Saúde parcialmente, Educação superou as expectativas, Moradia não
	PPA adequada à gestão	Sim, apesar de não executado integralmente não perdeu o foco
	O que faria diferente	Depende, para o povo ou para a reeleição. Seguiria o mesmo rumo
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	Expectativas em relação a audiências públicas	Pouca participação popular, cada um pensa em si e não no coletivo
DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO	PPA contribui para desenvolvimento comunitário	Contribui com certeza, porque foi direcionado à pessoas, para a qualificação humana
	Entende por desenvolvimento comunitário	Desenvolvimento da comunidade em si, capacitação individual

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas

De acordo com o Quadro 18, elaborado segundo as respostas obtidas, a análise realizada e as relações existentes nas subcategorias Processo de Elaboração e Definição das Diretrizes e Programas do PPA, possibilitaram observar que o prefeito municipal engrandece e valoriza o trabalho em equipe realizado pelos secretários municipais e técnicos dos setores e departamentos, enfatizando ainda que “prefeito não administra sozinho”; tal informação materializa-se, ainda, ao considerar as seguintes respostas: “Foram reunidas todas as secretarias, ouvida a opinião de todos, com tudo o que eles queriam que fosse colocado” e “conjunto de pessoas, pelos técnicos, secretário, juntamente com o prefeito”, nas duas primeiras subcategorias, respectivamente.

Na categoria Auto avaliação, quando interrogado quanto ao cumprimento das prioridades, obteve-se a seguinte resposta: “Saúde não totalmente, Educação foram cumpridas e superou as expectativas, Moradia não por falta de recurso federal”. Na subcategoria PPA Adequado à Gestão, a resposta foi afirmativa: “Sim, porque está dentro do seu planejamento, apesar de não ter sido executado integralmente, não perdeu o foco”. Foi ainda indagado a respeito “do que faria diferente”, e pela resposta ficou evidenciado que o atual prefeito não busca reeleição, “depende do ponto de vista, existem duas maneiras de administrar, ou para o povo ou para a reeleição, pensando em agradar à população mudaria, mais investimentos em asfalto e estradas, pensando no futuro do município deixaria como está, seguiria o mesmo rumo”.

Planejamento Participativo é uma categoria que aborda a participação popular. Na subcategoria Expectativas em Relação às Audiências Públicas ficou evidente o descontentamento do prefeito municipal nessa categoria, demonstrado pela seguinte resposta: “Não atendeu, a participação popular deixou muito a desejar nesta administração, cada um pensa em si e não no coletivo”.

A participação popular ainda é um comportamento a ser desenvolvido, não faz parte de hábitos sociais no Brasil.

Na categoria Desenvolvimento Comunitário, foi questionado se o PPA 2014/2017 contribui para o desenvolvimento comunitário, cuja resposta foi imediata: “Contribui, com certeza, porque foi direcionado às pessoas, para a qualificação humana”.

Em relação à subcategoria Entende por Desenvolvimento Comunitário, obteve-se a seguinte resposta: “O desenvolvimento da comunidade em si, capacitação individual em primeiro lugar”, e o prefeito encerrou a entrevista contando a respeito de uma capacitação em cooperativismo, ofertada em 2013, pela prefeitura municipal, tanto para pessoas do quadro urbano como do quadro rural, que resultou em uma cooperativa que comercializa seus produtos para outras cidades, comparando esse caso real com desenvolvimento comunitário.

Relacionando as respostas do prefeito com as respostas dos vereadores na categoria Desenvolvimento Comunitário, pode-se observar que o prefeito tem um pouco mais de entendimento acerca do tema e conseguiu conceituar com mais facilidade o assunto.

4.4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS E CONTADORA

O agendamento das entrevistas com o Secretário Municipal de Finanças, bem como com a Contadora do Município, foi realizado diretamente, via telefone, e ambos mostraram-se prestativos e atenciosos.

Embora o questionário aplicado às duas partes tenha sido composto pelas mesmas questões, possibilitou identificar nas respostas do Secretário de Finanças um caráter gerencial, e, nas respostas da Contadora, um caráter técnico.

No Quadro 19 são apresentadas as categorias e subcategorias de análise das entrevistas realizadas com o Secretário Municipal de Finanças e a Contadora Municipal.

Quadro 19 - Categorias de análise da entrevista com o Secretário de Finanças e Contadora

CATEGORIAS	SUB-CATEGORIAS	nº de vereadores	
CONSTRUINDO O PPA	Processo de elaboração do PPA	Reuniões com os secretários municipais e servidores Base os programas de governo usados na campanha do prefeito	1 1
	Papel na elaboração do PPA	Fiscalizar e garantir que todas as ações previstas no plano de governo fossem contempladas no PPA	1
	Já participou de outros processos de elaboração	contabilidade e envio do projeto lei para a Câmara	1
	Principais diferenças percebidas nos processos	Não	1
	Principais diferenças percebidas nos conteúdos	Não diretamente	1
		Muita mudança devido as exigências da Lei e pela necessidade de transparência que o gestor quer priorizar	1
ACOMPANHAMENTO	Monitoramento da execução do PPA	Não há monitoramento ou qualquer tipo de controle, nesse sentido Único controle é quando vem um programa ou investimento novo, e no momento da elaboração do orçamento para o ano subsequente	1 1
	Relatórios anuais de controle da execução	Não, sequer são estabelecidos critérios e indicadores de controle e avaliação Na prestação de contas para o Tribunal de Contas do Estado, onde informamos o total realizado e o percentual atingido de cada ação	1 1
	Existe a elaboração de algum relatório	Os relatórios emitidos referem-se apenas à execução orçamentária e financeira.	1
	Câmara solicita algum relatório	Não	1
	Secretários solicitam algum relatório	Não	2
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	Quantidade de audiências e locais	Apenas da execução orçamentária e financeira.	1
	Como foi a participação	Foram definidas pelo próprio Executivo Municipal, através do setor responsável pela elaboração Foi realizada uma única audiência, na sala de reunião da Prefeitura	1 2
	Quem e como foi convidado	Bastante discreta, fraca, cumpriu-se apenas uma formalidade legal Secretários municipais, servidores do quadro, vereadores e população em geral através de edital de convocação veiculado nos órgãos oficiais do município	2 2
	Quem participou	Apenas os membros do Executivo e do Legislativo, participação popular nula	2
	Propostas do público	Não	1
	Expectativas em relação a audiências públicas	Dos secretários e vereadores Sim, perante aquilo que se pretendia Audiência deixou a desejar	1 1 1
	Diálogo com a Câmara	Não houve motivo para tal Sim, os vereadores colocaram as suas sugestões	1 1
	Câmara dificultou o processo	Não	2
	DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO	PPA contribui para desenvolvimento comunitário	Contribui com certeza
Entende por desenvolvimento comunitário		Políticas voltadas a atender e fortalecer determinado grupo de pessoas, preservar do suas crenças culturais e históricas, de maneira sustentável É a comunidade o município serem mais participativos, terem maior interação nos assuntos da administração, nas políticas públicas do município	1 1

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas realizadas

Evidenciadas no quadro 19 estão as repostas obtidas na categoria “Construindo o PPA”, subcategoria processo de elaboração do PPA, ficando clara a

relação verificada com as respostas do prefeito municipal nessa categoria, configurando que o processo de elaboração do PPA iniciou-se com a realização de diversas reuniões com todos os secretários municipais e servidores envolvidos, visando orientá-los no sentido de que todos os programas e ações das secretarias fossem contemplados, conforme cita a Contadora: “teve como base os programas de governo usados na campanha do prefeito, estudados os objetivos do governo e colocados em programas e ações”. No entanto, o Secretário de Finanças acrescenta que “A elaboração do PPA, infelizmente, ainda é vista como mero cumprimento de formalidades da legislação, não há debate nem a participação popular quanto àquilo que se pretende para quatro anos de governo”.

Quando abordados no tocante ao seu papel na elaboração do PPA, obtiveram-se as seguintes respostas: “O papel principal foi de fiscalizar e garantir que todo o conjunto de ações previstas no plano de governo fosse contemplado no PPA, já que a maioria das pessoas envolvidas não tinha conhecimento das propostas de campanha” e “Fui a responsável pela elaboração da audiência pública para expor o assunto e colher informações com os secretários municipais, prefeito, vice-prefeito. Como também fui eu quem gravou todos os dados no sistema de contabilidade, e responsável também pelo envio do Projeto de lei para a Câmara”, respondidos pelo secretário e contadora, respectivamente.

Em relação à subcategoria Já Participou de Outros Processos de Elaboração do PPA, o secretário municipal informou: “não tive oportunidade”, e a Contadora: “não diretamente”. Portanto, as duas subcategorias seguintes Principais Diferenças Percebidas nos Processos e Principais Diferenças Percebidas nos Conteúdos foram respondidas apenas pela Contadora, que enfatizou: “Muita mudança devido às exigências da Lei e pela necessidade de transparência” e “Existem diferenças sim dos planos de governos de um para outro. Conforme o que o gestor quer priorizar”.

Para a categoria Acompanhamento, subcategoria Monitoramento da Execução do PPA, as respostas foram: “Não há monitoramento ou qualquer tipo de controle, nesse sentido” e “Único controle é quando vem um programa ou investimento novo, e no momento da elaboração do orçamento para o ano subsequente”. Na subcategoria Relatórios Anuais de Controle da Execução, as respostas foram: “Não, sequer são estabelecidos critérios e indicadores de controle e avaliação” e “Na prestação de contas para o Tribunal de Contas do Estado, em que informamos o total realizado e o percentual atingido de cada ação”.

Ainda na categoria Acompanhamento, quando questionados acerca da elaboração de algum relatório e se os secretários municipais solicitam algum tipo de relatório, em ambas as questões a resposta foi a mesma: “Não, os relatórios emitidos referem-se apenas à execução orçamentária e financeira”, ou seja, a ênfase se dá no processo de execução e na Lei Orçamentária Anual e não no planejamento por meio do PPA.

Nessa categoria, foi questionado, ainda, se a Câmara Municipal solicita algum relatório e ambos responderam: “não”. Relacionando-se estas respostas com as respostas obtidas pelo Poder Legislativo, fica ainda mais evidente que perante aquele poder o PPA não ultrapassou o caráter normativo.

Diante das respostas obtidas nas subcategorias Quantidade de Audiências e Locais, Como foi a Participação, Quem e Como foi Convidado, Quem Participou, Propostas do Público, Expectativas em Relação a Audiências Públicas, Diálogo com a Câmara e Câmara Dificultou o Processo foi possível traçar uma trajetória da categoria Planejamento Participativo.

A quantidade de audiências públicas foi definida pelo próprio Executivo Municipal, em conjunto com o setor responsável pela elaboração; foi realizada apenas uma audiência, na sala de reuniões da Prefeitura. Foram convidados secretários municipais, servidores do quadro, vereadores e população em geral, por meio de edital de convocação veiculado nos órgãos oficiais do município. Porém, a participação foi bastante discreta, compareceram apenas membros do Executivo e do Legislativo, a participação popular foi nula, ou seja, cumpriu-se apenas uma formalidade legal, no entanto, surgiram algumas propostas dos secretários e vereadores.

Quando questionados a respeito do atendimento de suas expectativas em relação à audiência pública, foram obtidas as seguintes respostas do Secretário de Finanças e Contadora, respectivamente: “sim, perante aquilo que se pretendia” e “audiência deixou a desejar”,

Foram questionados ainda se de alguma forma a Câmara Municipal dificultou o processo, e a resposta foi unânime “não”; em relação à subcategoria Diálogo com a Câmara, as respostas foram: “Não houve motivo para tal” e “Sim, os vereadores colocaram algumas sugestões”.

Já na categoria Desenvolvimento Comunitário, quando indagados se o PPA contribui para o desenvolvimento comunitário, a resposta foi consonante e afirmativa: “Contribui com certeza”.

“Políticas voltadas a atender e fortalecer determinado grupo de pessoas, preservando suas crenças culturais e históricas, de maneira sustentável” e “É a comunidade o município serem mais participativos, terem maior interação nos assuntos da administração, nas políticas públicas do município”, foram as respostas recebidas do Secretário de Finanças e Contadora, respectivamente, em relação à pergunta: o que você entende por desenvolvimento comunitário?

Diante do exposto, foi possível verificar como foi conduzido todo processo de construção do PPA, a forma de condução das audiências públicas, o planejamento participativo, e é possível afirmar que praticamente não ocorreu; a forma de acompanhamento e monitoramento do PPA e sua contribuição para o desenvolvimento comunitário, em que ambos conceituaram desenvolvimento comunitário de diferentes formas de acordo com suas perspectivas, limitações e conhecimento a respeito do assunto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Analisar o processo de elaboração e o conteúdo do Plano Plurianual 2014-2017, no município de Rio Azul, PR, assim como sua contribuição para o desenvolvimento comunitário, foi o objetivo deste estudo. Para tanto, buscou-se descrever o processo de elaboração do PPA e analisar os procedimentos adotados pelo Executivo e Legislativo durante sua elaboração, além de identificar junto ao mesmo elementos que promovam o desenvolvimento comunitário.

Em relação ao processo de elaboração, foi possível identificar que inicialmente mostrou-se como um discreto mecanismo de planejamento, sendo discutido por um grupo de pessoas próximas ao prefeito, composto por secretários municipais e funcionários envolvidos, a fim de transferir para o papel, quantificando em programas e ações todas as propostas de campanha.

Após essa etapa, realizou-se apenas uma única audiência pública no prédio da prefeitura, a qual não passou de um cumprimento da exigência legal, para a apresentação da proposta, e contou apenas com a participação dos envolvidos, ou seja, secretários municipais, alguns vereadores e funcionários da administração municipal, os quais deram poucas sugestões, sendo que a participação popular foi nula.

O Projeto de Lei do PPA foi então enviado à Câmara Municipal e tramitou pela assessoria jurídica e pelas comissões permanentes, recebendo pareceres, posteriormente sendo enviado para o plenário para apreciação. Foi então aprovado por unanimidade nas duas sessões em que foi levado à pauta, sem discussões, emendas ou modificações, o que sugere duas hipóteses: o Projeto de Lei do PPA, evidenciando tudo aquilo que se pretende para quatro anos de governo, estava muito bem elaborado e planejado pela equipe que o fez pela primeira vez, não sendo necessário nenhum tipo de debate. Ou que, mais uma vez, não passou de um mero cumprimento das exigências legais, em que a Câmara, representada por seus vereadores, apenas cumpriu com os prazos regimentais.

Infelizmente, pela falta de interesse dos vereadores, foi comprovado, que a segunda hipótese é a que prevalece; o PPA não foi realmente entendido como um planejamento estratégico que dita os rumos de uma gestão, mas sim apenas como mais uma formalidade a ser cumprida.

Ocorreu, também, uma análise dos agrupamentos das políticas públicas contidas no Plano de Governo com os programas estabelecidos no PPA, de acordo com suas afinidades, baseando-se nas perspectivas econômica, social e ambiental como categorias de análise, em que foi possível verificar que todos os programas descritos no PPA enquadram-se ao menos numa dessas categorias, sendo que em alguns casos houve abrangência de todas as categorias. Nesse sentido, entende-se que, com essa perspectiva, o PPA 2014-2017 contém elementos que promovem o desenvolvimento comunitário.

Cabe destacar que quando questionados se o PPA 2014-2017 contribuiu para o desenvolvimento comunitário, a grande maioria dos entrevistados, mesmo com suas limitações conceituais a respeito do assunto, foram objetivos e afirmativos a essa questão, enfatizando que contribuiu para o desenvolvimento comunitário.

Diante do exposto, conclui-se que o PPA 2014-2017 representou um avanço, ao tentar discutir seus programas e ações em sua fase inicial, por mais que não tenha havido participação popular efetiva nas audiências públicas. Porém, desde sua fase embrionária até sua transformação em Lei, reuniu muitas características meramente normativas e legais.

Constata-se, ainda, que diante das evidências encontradas, o PPA 2014-2017 contribuiu para o desenvolvimento comunitário de Rio Azul, PR, ao apresentar em seus programas características econômicas, sociais e ambientais, processo que pode contribuir ainda mais quando se chegar ao *status* de um planejamento participativo efetivamente, pensado para e em conjunto com a comunidade.

A realização da pesquisa permitiu identificar limitações, mas também competências, na administração pública municipal, para planejar e executar as determinações normativas para o poder público. O estudo também mostra que há muito o que se aprender com as experiências de gestão pública no âmbito municipal, e pesquisas deste tipo podem dar visibilidade a conhecimentos acumulados ao longo dos anos, de forma quase invisível, por gestores públicos locais, que podem contribuir para o desenvolvimento da administração pública no Brasil.

Ao mesmo tempo, ao dar visibilidade às limitações e dificuldades encontradas na administração pública de municípios pequenos, também escancara a necessidade de que se pense, de forma global, em políticas nacionais que

democratizem o conhecimento, as tecnologias e os recursos necessários para a promoção do desenvolvimento de todas as comunidades brasileiras.

Diante do exposto, recomenda-se a extensão da pesquisa para outros municípios, como também a outros PPAs a serem ainda elaborados, podendo posteriormente haver uma comparação com este estudo.

Salienta-se que, a participação popular na construção e acompanhamento do PPA é de fundamental importância tornando esse processo mais democrático e mais transparente, cabe aos administradores públicos incentivar estas iniciativas.

Recomenda-se ainda a extensão desta pesquisa a outros estados brasileiros, para examinar como vem sendo discutido e elaborado os PPAs de pequenos municípios em âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base na LC nº 101/00 e nas Classificações Contábeis advindas da SOF e STN**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

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

BECATTINI, Giacomo. **O Distrito Marshalliano: uma noção socioeconômica**. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). **As regiões ganhadoras**. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: CELTA, 1994.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. **O novo debate regional: posições em confronto**. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). **As regiões ganhadoras**. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: CELTA, 1994.

BEUREN, Ilês Maria. (Org.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 2006.

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

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração dos PPA'S Municipais**. Brasília: MP, 2013.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 1996-1999**. Brasília: SPA/MPO, 1995.

_____. MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **PPA 2000-2003**. Brasília: MP, 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Brasil em Ação**. Brasília: MP, [s. d.]. Disponível em: <www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. Decreto no 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e da outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998a. Disponível em: <<http://goo.gl/8LkFEH>>.

_____. Portaria MPO nº 117. Brasília: 1998. Define as novas categorias orçamentárias, que deverão permitir conexões mais articuladas com o PPA.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria no 42, do MOG - DOU, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e das outras providências. Brasília: MP, 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Agendas de Desenvolvimento Territorial e Guia Rápido de Elaboração dos PPA'S Municipais**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/ppa/2013/130411_agendas_des_ter.pdf. Acesso em: 27 maio. 2016.

_____. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Brasília: SOF/MOG, 1999.

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

CASTRO-SANTOS, L. A. Os significados da saúde: uma leitura de Aubrey Lewis-Physis. **Revista Saúde Coletiva**, v. 8, n.1, Rio de Janeiro, 1998.

CARDOSO JR. José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento**. Brasília: Ipea, 2015

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes**. Texto para Discussão, nº 1686. Brasília: IPEA, 2011.

CERVO, Amado Luiza; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CLARO, P. B. O., Claro, D. P., Amâncio, R. **Entendendo o conceito de Sustentabilidade nas organizações**. R. Adm., São Paulo, v.43, n.4, p.289-300, out./nov./dez. 2008.

DE TONI, J. Alta direção e planejamento estratégico: o funcionamento do gabinete presidencial como teto à capacidade de governar, **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid. 2004.

_____. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas: **VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília 2014. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/005_A_Retomada_do_Planejamento_Estrategico_Governamental_no_Brasil.pdf. Acesso em: 05 abr.

2016.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: UFSC, 2012.

_____. **La capacidad de gobernar**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

_____. O administrador público tipo delta para o século 21. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 48, n. 2, maio/ago. 1997.

ELIAS, N. **Introdução à sociologia**. Lisboa: Ed. 70, 2005.

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

FREITAS, M.T.; SOUZA, S.J.; KRAMER, Sonia. **Ciências Humanas e Pesquisa**. São Paulo: Cortez, 2003.

FURNALETTO, E. L.; CÂNDIDO, G. A.; MARTIN, M. F. Sustentabilidade em arranjos produtivos locais: uma proposta metodológica de análise. **GESTÃO.Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v 1. n. 9, p. 195-225, jan./abr. 2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização**: um processo a ser acompanhado e avaliado. Brasília: Ipea, 1995 (Texto para Discussão, n. 364) a.

_____. **Capacidade de governar**: observações pontuais e sugestões tópicas para a presidência da república. Brasília: CC/PR, 2004b.

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

_____. **Iniquidade Social no Brasil**: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Brasília: Ipea, 2015 d.

_____. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2015 e.

_____. **PPA: o que não é o que pode ser**. Brasília: Ipea, 2015 f.

_____. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2015 g.

GAPINSKI, Ivan; **Aos 95 Anos de Emancipação Política de Rio Azul**. Hoje Centro Sul, Irati, p. 36-37 10 jul. 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Romeu; MINAYO, M.C.S. Análise de dados em Pesquisa Qualitativa. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

GONZAGA, Carlos A. M.; TCHMOLO, Maycon L. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: a experiência do Paraná. In: CARDOSO Jr., José Celso; SANTOS, José Carlos dos; PIRES, Roberto R. (org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro-ppa-2012-2015-vol3.pdf>.

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

GTI (GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL). Projeto de Lei de que trata o artigo 165 da Constituição Federal. **Revista ABOP**, Brasília, n. 40, Edição Especial, ago.1998.

_____. Portaria Interministerial nº 270, de 14 de outubro de 1997 - Relatório e Projeto de Lei Complementar de que trata o Artigo 165 da Constituição Federal. **Revista ABOP**, São Paulo, n. 40, ago. 1998.

GUELTES, José Augusto. **A História de Rio Azul**. Rio Azul, impresso, 2005.

HAMMARSKJÖLD. **What Now: the 1975 Dag Hammarskjöld Report**. New York: United Nations General Assembly, 1975

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 jul. 2016.

JUND, Sérgio. **AFO - Administração Financeira e Orçamentária**: teoria e 750 questões. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KOHAMA, Heilio. **Balancos Públicos**: Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1999.

LEAL FILHO, José Garcia; VALLADARES, Angelise. **Sustentabilidade e Participação no Setor Público Municipal**. 2006.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lucia Mathilde Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MAIMON, Dália. **Passaporte verde**: gestão ambiental e competitividade. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

MARTINS Rafael D'Almeida; CALDAS, Eduardo de Lima. **Visões do Desenvolvimento Local**: uma análise comparada de experiências brasileiras. Rio Claro: UNESP, 2009.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDICI, A. C.; BRAGA, J. C. S. Políticas sociais e dinâmica econômica: elementos para uma reflexão. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 10, dez. 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

_____. (org.). **O desafio do conhecimento**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORIN, Edgar. Epistemologia da complexidade. *In*: SCHNITMAN, Dora F. **Novos paradigmas, cultura e subjetividade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996. p. 275.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo, **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NUNES FILHO, Paulo de Souza. Planejamento Estratégico Governamental. Disponível em: <http://www.saeb.ba.gov.br>. Acesso em: 3 maio 2016.

OLIVEIRA, Samuel Augusto. **O Desafio de Administrar**. Disponível em: <http://protti.com.br>. Acesso em: 13 mar. 2014.

PARREIRA, José Manuel. **Organizações de Base Comunitária: Que papel no Conceito e Implementação do Desenvolvimento a Partir de Baixo?** Lisboa: UTL, 2009.

PINO, Angel. **As marcas do Humano**. São Paulo: Cortez, 2005.

PLANO DE GOVERNO. Candidato à Prefeito eleito em 2012.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Destaques Relatório de Desenvolvimento Humano 2001**. 2001b. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/rdh%202001%20pt.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. **Destaques Relatório de Desenvolvimento Humano 2003**. 2003. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2003-portuguese.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. **Destaques Relatório de Desenvolvimento Humano 2004.** 2004. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2004-portuguese.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. **Destaques Relatório de Desenvolvimento Humano 2009.** 2009. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2009-portuguese.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2016.

_____. **Destaques Relatório de Desenvolvimento Humano 2011.** 2011. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr_2011_pt_complete.pdf>. Acesso em 12 fev. 2016.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO AZUL. Lei Municipal nº 718/2013 de 07/12/2013. Institui o Plano Plurianual de Governo do Município de Rio Azul para o quadriênio 2014/2017, em cumprimento ao disposto no § 1º, do artigo 165, da Constituição Federal, na forma dos anexos integrantes desta lei. **Jornal Folha de Irati** nº 1977, p. 17 - Irati, PR, 11 dez. 2013.

ROBINSON, John; TINKER, J. **Reconciling Ecological, Economic, and Social Imperatives: a new conceptual framework.** In: SCHRECKER, T. (Ed.), **Surviving Globalism: social and environmental dimensions.** Macmillan, St. Martin's Press, London, New York, 1997. Disponível em: <http://csi.sagepub.com/content/49/1/67.abstract>. Acesso em: 9 abr. 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SACHS, Ignacy. **O desenvolvimento enquanto apropriação dos Direitos Humanos.** Estudos Avançados, v.33, n.12, p. 149-156, 1998.

_____. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008. Capítulos 1 e 2.

_____. Desenvolvimento numa Economia Mundial Liberalizada e Globalizante: um desafio possível? **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 11, n. 30, p.213-242. 1997.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública** v. 27, n. 4. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.) **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

SCHMITTER, Phillip. Reflexões sobre o Conceito de Política. *In*: BOBBIO, Norberto *et al.* **Curso de Introdução à Ciência Política**. Brasília: Unb, 1984.

SEDES - SECRETARIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Diálogo social, uma alavanca para o desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República/CDES, ago. 2004.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental: Um enfoque administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SIMAN, Angela Maria. **Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Belo Horizonte, 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas). Universidade Federal de Minas Gerais.

SLOMSKI, Valmor. **Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta**. São Paulo: FEA/USP, 1996.

_____. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TCE PR (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ). **Aspectos do PCASP e do MCASP Na Elaboração, Execução e Avaliação do Orçamento Público**. 2013.

TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO). **PRESIDENTE do TCU culpa falta de planejamento por atraso nas obras da Copa**. EBC. Disponível em: <<http://goo.gl/FpMhzO>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

TEIXEIRA MACHADO JR., José. **A técnica do orçamento-programa no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibam/SEPLAN-PR, 1989.

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

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WCED. Common Future. **Report by the World Commission on Environment and Development**. Kenya, 1987. Disponível em: <<http://upload.wikimedia.org/wikisource/en/d/d7/Our-common-future.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

Disponível em: <www.epochtimes.com.br>. Acesso em: 11 jun. 2014.

Disponível em: <www.portal2014.org.br>. Acesso em: 6 jun. 2014.

APÊNDICE - Instrumento de pesquisa: roteiro das entrevistas

ENTREVISTAS COM OS VEREADORES

- Como é o trâmite do PPA na Câmara?
- Como se deu o processo de votação e aprovação do PPA 2014/2017?
- Como foram as discussões?
- Houve propostas de emendas ou modificações?
- Porque não houve emendas?
- Porque houve emendas?
- O PPA está de acordo com as necessidades do município?
- Que tipo de contribuição o vereador pode trazer ao PPA?
- Como você avalia a necessidade da obrigatoriedade do PPA?
- Você acredita que de alguma forma o PPA 2014-2017 contribui para o desenvolvimento comunitário de Rio Azul/PR? Por quê?
- O que você entende por desenvolvimento comunitário?

ENTREVISTA COM O PREFEITO MUNICIPAL

- Como foi o processo de elaboração do PPA 2014-2017?
- Quem definiu as diretrizes, programas do PPA?
- Havia algum programa prioritário?
- As prioridades foram cumpridas?
- A realização de audiências públicas atendeu às suas expectativas?
- Considera adequado o seu PPA à sua gestão?
- O que faria diferente?
- Você acredita que de alguma forma o PPA 2014-2017 contribui para o desenvolvimento comunitário de Rio Azul, PR? Por quê?
- O que você entende por desenvolvimento comunitário?

ENTREVISTA COM SECRETÁRIO DE FINANÇAS E CONTADORA

- Qual foi o seu papel na elaboração do PPA 2014-2017?
- Como foi o processo de elaboração do PPA?
- Como a Prefeitura faz o monitoramento da execução do PPA?
- São elaborados relatórios anuais de controle de execução?
- Existe a elaboração de algum relatório?
- A Câmara solicita algum relatório sobre o PPA?
- Os Secretários municipais solicitam relatório de acompanhamento?
- Como foi definida a quantidade de audiências públicas do PPA e os locais de realização?
- Como foi a participação nas audiências públicas do PPA?
- Quem foi convidado? Como?
- Quem participou?
- Surgiram propostas do público?
- As audiências públicas do PPA atenderam às expectativas?
- Houve diálogo com a Câmara Municipal?
- A Câmara Municipal dificultou o processo?
- Já participou de outros processos de elaboração do PPA?
- Quais as principais diferenças que você percebeu entre os processos?
- Quais as principais diferenças que você percebeu nos conteúdos?
- Você acredita que de alguma forma o PPA 2014-2017 contribuiu para o desenvolvimento comunitário de Rio Azul, PR? Por quê?
- O que você entende por desenvolvimento comunitário?