



Plano Plurianual
municipal,
instrumentalidade na
gestão municipal e
articulação com o Plano
Plurianual estadual:
estudo de caso do
município de Curitiba e
do estado do Paraná

*Pluriannual municipal Plan, instrumentality in the
municipal administration and articulation with the
state Pluriannual Plan: case study of the city of
Curitiba and of the state of Paraná*

Resumo

A Constituição Federal de 1988 instituiu o sistema orçamentário brasileiro composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei dos Orçamentos Anuais (LOA), com vistas à integração do orçamento ao planejamento. A institucionalização desse sistema compeliu as esferas estadual e municipal a imprimirem em suas cartas constitutivas esses instrumentos de gestão, constituindo um padrão sistêmico em cada nível governamental. O objetivo deste artigo é analisar a aplicação do PPA municipal como instrumento de gestão e a sua articulação com o PPA estadual. A metodologia da pesquisa enfatiza o estudo de caso do PPA do município de Curitiba e a sua articulação com o PPA do estado do Paraná, com o emprego de variáveis em um protocolo de pesquisa que formularam questões para análise. O protocolo de pesquisa leva em consideração a fundamentação teórica elaborada e respectivas leis pertinentes ao tema. A conclusão indica que passados 20 anos da constituição desse sistema orçamentário, o PPA municipal pode ser empregado como uma importante ferramenta de gestão pública estadual, bem como representa um elemento de propriedade considerável para a articulação federativa. As contribuições estão direcionadas ao município e ao estado pesquisados, à academia e a outros municípios que podem estabelecer analogias.

Palavras-chave: Gestão Pública. Plano Plurianual Municipal. Orçamento Público.

Abstract

Abstract: The Federal Constitution of 1988 instituted the Brazilian budgetary system composed by the Pluriannual Plan (PPA), the Law of Budgetary Guidelines (LDO) and the Law of annual budgets (LOA), with the objective of integrating the budget to the planning. The institutionalization of this system has compelled the state and municipal spheres to print in their constitutive letters these management tools, providing a systemic standard in each governmental level. The objective of this article is to analyze the application of the municipal PPA as a management tool and its articulation with the state PPA. The research methodology emphasizes the case study of the PPA of the city of Curitiba and its articulation with the PPA of the state of Paraná, with the use of variables in a research protocol that has formulated issues for analysis. The research protocol takes into consideration the prepared theoretical basis and respective laws pertinent to the subject. The conclusion indicates that, after 20 years of the constitution of the budgetary system, the municipal PPA may be employed as an important state public administration tool, as well as representing an element of considerable property for the federative articulation. The contributions are directed to the researched city and state, to the academy and to other municipalities that may establish analogies.

Keywords: Public Administration. Municipal Pluriannual Plan. Public Budget.

¹ Mestre em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Gerente de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). E-mail: evaniomachado@terra.com.br.

² Pós-doutor em Administração (FEA/USP). Administrador. Professor do Mestrado e Doutorado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e do MBA da FAE Business School de Curitiba-PR. E-mail: denis.rezende@pucpr.br.

1 Introdução

Visando resgatar a governabilidade, concomitante à absorção dos principais comandos instituídos pela Constituição Federal de 1988 e em paralelo à reforma da administração do Estado, o setor público passou por um profundo ajuste fiscal em decorrência da necessária regularização macroeconômica em busca da estabilidade estrutural da economia no decorrer da década de 1990 (REZENDE; CUNHA, 2005; PEREIRA, 2003; GIAMBIAGI; ALÉM, 1999).

Por meio de comando constitucional, o sistema orçamentário constituído é pelos seguintes instrumentos: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei dos Orçamentos Anuais (LOA), que está estruturada no fluxo processual que integra de forma harmoniosa esses três instrumentos, cabendo à LOA respeitar as diretrizes orçamentárias, e a ambas as Leis atentarem para o orçamento plurianual, constituindo, assim, o **princípio do planejamento** ou da **programação** (TORRES, 1995).

No entanto, essa importante instrumentalização com viés no planejamento público não veio acompanhada de normas específicas tratando dos relevantes aspectos relativos ao exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração, organização dos citados três instrumentos, bem como a articulação entre eles e demais entidades federativas. Nessa dimensão, o legislador constituinte estabeleceu, no § 9º do artigo 165 da Constituição Federal, que lei complementar disporia sobre os temas específicos atinentes ao plano plurianual e às leis de diretrizes orçamentária, o que ainda não foi levado a termo (GIACOMONI, 2004; AFONSO, 2002; GIOMI; AFONSO, 1992).

O artigo tem como objetivo, por meio de análise do PPA do município de Curitiba, avaliar a sua instrumentalidade na Gestão Municipal, bem como a sua articulação com o Plano Plurianual Estadual. Para isso, o artigo está dividido em mais três partes. A parte seguinte cuida da fundamentação teórica, seguida pelo item três

que destaca a metodologia empregada. No capítulo 4 está disposta a análise efetuada no PPA do município de Curitiba e no PPA do estado do Paraná. E, por último, a conclusão que relata os resultados obtidos.

2 Fundamentação Teórica

A fundamentação teórica está direcionada aos principais temas deste artigo, sendo selecionados: a Gestão Pública, o Planejamento Público e o Plano Plurianual.

É importante salientar que o desenvolvimento dos temas escolhidos cingiu-se puramente ao escopo do trabalho. Assim, ao discorrer sobre Planejamento, o texto ateu-se ao tema na sua esfera de interesse, ou seja, o planejamento público.

Destarte o fato de que os conceitos básicos existentes sobre planejamento, em seu sentido *latu*, são adotados por extensão análoga ao planejamento público. Dessa forma, é assumido no presente artigo que o planejamento público é uma espécie do gênero: planejamento.

No que concerne ao tema Plano Plurianual, a sua vinculação com o orçamento público decorre da sua integração com os demais instrumentos orçamentários (Lei Orçamentária Anual – LOA – e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO), que advém de comandos dispostos na Seção I do Capítulo II da Constituição Federal, bem como de outros diplomas infraconstitucionais, a exemplo de Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

2.1. Gestão pública

De início, é importante destacar dois pontos: o *locus* e a dinâmica da gestão pública. No que concerne ao primeiro, o *locus* da Gestão Pública é a Administração Pública, essa é a arena de gestão, é no desenvolvimento de atividades que a Gestão Pública encontra sua residência. Quanto à

dinâmica da Gestão Pública, ela se situa em todas as fases do denominado processo de conversão, em que os recursos são transformados em bens/ produtos/serviços e ofertados a um determinado ambiente, e, para isso, ela se instrumenta por meio de uma estrutura organizada e permanente de bens e pessoas.

Ajustadas as questões do *locus* e da dinâmica da Gestão Pública, cabe então tecer alguns comentários acerca da sua conceituação. Não nos restam dúvidas que uma série de conceitos poderia ser aqui apresentada.

Dentre os inúmeros conceitos a respeito da gestão pública, Albavera (2003, p. 24) traz a seguinte contribuição:

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

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

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

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

1) Gestión de la política: Identificación de necesidades, análisis de opciones, selección de programas y asignación de recursos sobre una base jurisdiccional amplia; 2) Gestión de recursos: Establecimiento de sistemas básicos de apoyo administrativo, como de presupuesto, gestión financiera, procuración y abastecimiento y gestión de personal; e, Gestión de programas: Aplicación de políticas de operación diaria de dependencias que aplican las políticas a lo largo de líneas funcionales (educación, aplicación de la ley , etcétera). (ALLISON, 1999, p. 748)

A segunda lista apresentada por Allison (2006) é composta pelos elementos listados a seguir, produzidos por Selma Mushkin do Laboratório de Serviços Públicos da Universidade de Georgetown, que se contrapõe aos elementos elencados pela OMB:

Gestión de personal (aparte de planeación de la fuerza de trabajo y relaciones colectivas de negociación y gestión laboral); Planificación de la fuerza de trabajo; Relaciones colectivas de negociación y gestión laboral; Medición de la productividad y desempeño; Organización/reorganización; Gestión financiera (incluye la gestión de relaciones intergubernamentales); e, Investigación de la evaluación, y auditoría de programas y gestión. (ALLISON, 2006, p. 2)

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

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

2.2. Planejamento Público

O planejamento como instrumento de política, mesmo em países socialistas, passou apenas recentemente a ser utilizado de forma sistemática. Na antiga União Soviética o primeiro plano quinquenal data de 1929, e antes da Segunda Guerra Mundial nenhuma outra nação usava esse instrumento. O planejamento é um dos instrumentos de gestão pública (REZENDE; CASTOR, 2006).

Sob o ponto de vista econômico, o papel do governo, no final do século XIX e início do século XX, era desempenhar funções basicamente restritas à prestação de serviços de justiça e segurança, sofreu significativa expansão a partir da ocorrência de imperfeições de mercado, que traziam como consequência a movimentação de preços de produtos, a queda da atividade econômica, instabilidade no nível de emprego e má distribuição de renda entre os indivíduos (SILVA, 2001).

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

Ainda, no que tange à participação do Estado na economia, estudos indicam que o recrudescimento das despesas do governo tem como causa os seguintes fatores: crescimento das funções administrativas e de segurança; aumento da demanda por ações de caráter social (educação,

saúde, previdência, etc.); e intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo.

Giacomoni (2001, p. 27) explica essas três causas, da seguinte forma: As duas primeiras seriam consequências naturais da complexidade que a urbanização e a industrialização trouxeram à vida moderna. As cidades favoreceram a difusão de novos padrões de comportamento e a articulação de interesses por parte de grupos sociais de atuante presença reivindicatória junto ao governo. A terceira causa decorreria do papel dinamizador do desenvolvimento econômico por parte do setor público, especialmente no fornecimento de infraestrutura econômica, bem como da ação intervencionista do Estado, concebida para neutralizar certos excessos monopolizadores de parcelas do setor público. Nesse novo papel, os Estados passaram, por meio dos seus sistemas de planejamento e orçamento, a desempenhar as seguintes funções fiscais: alocativa, distributiva e estabilizadora (MUSGRAVE, 1974).

A função alocativa apresenta-se nas con-signações orçamentárias destinadas aos investimentos na infraestrutura e aos gastos efetuados objetivando a oferta de bens públicos, mistos e meritórios. Na função distributiva, contrapondo-se à teoria do bem-estar social de Vilfredo Pareto, o governo, por intermédio do orçamento público, cria ações que visam à melhoria da distribuição de renda. Os ingressos financeiros derivam da retirada de recursos das camadas sociais mais favorecidas, normalmente via tributação direta.

Por último, na função estabilizadora, o Estado tem no orçamento público uma grande ferramenta de intervenção na economia, seja via controle do nível de gastos, seja no nível da arrecadação por meio de alteração de alíquotas dos impostos. Há que se registrar que no atual estágio do comércio internacional, tal instrumento vem sendo apoiado por meio de instituições controladoras do nível de liquidez da economia, que são os Bancos Centrais (GIACOMONI, 2001).

As experiências brasileiras com planejamento público, notadamente aquelas antes de 1964, de

A primeira e grande iniciativa de planejamento territorial urbano no Brasil efetivada pelo governo federal foi o concurso nacional para a elaboração do Plano Piloto da nova capital do Brasil.

acordo com Core (2001, p. 19): “tiveram como característica a desvinculação com o processo orçamentário. Os planos eram voltados para, ou para determinados tipos de gastos específicos, ou para aspectos setoriais e regionais”, e, dessa forma, fugiam à realidade orçamentária no que diz respeito à sua viabilidade frente aos recursos financeiros disponíveis e a sua consequente adequação ao nível de gastos vigentes.

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

No âmbito urbano, a primeira e grande iniciativa de planejamento territorial urbano no Brasil efetivada pelo governo federal foi o concurso nacional para a elaboração do Plano Piloto da nova capital do Brasil (LOEB, 2003). Antes, a incisiva participação federal restringia-se a estudos setoriais específicos, destituídos de visão de conjunto. Com Brasília, abriu-se a oportunidade para o primeiro movimento concreto de ocupação e valorização das terras do interior do país. Iniciou-se a

construção de estradas ligando as regiões centrais, valorizando os centros regionais próximos à capital e agregaram-se elementos dinâmicos no desenvolvimento do país. Todavia, ainda estava distante o exercício sistemático de um planejamento territorial urbano por parte do Governo Central.

Mesmo com esse esforço, não há como deixar de considerar as dificuldades que países emergentes, como o Brasil, têm ao estabelecer uma estrutura adequada para receber o experimentado crescimento das cidades a partir da década de 50 do século passado, cuja população elevou-se de 20 milhões para cerca de 140 milhões de habitantes, no ano de 2000.

O grande desafio de nações como a nossa é o de criar um sistema racional de planejamento que correlacione positivamente crescimento econômico com crescimento urbano (LOEB, 2003). Sabe-se que neste binômio, prevalece o desequilíbrio decorrente do desordenado crescimento urbano, com a limitada capacidade de investimento, pelo menos a curto prazo, do Estado, agravado pela questão da desigualdade de renda da população.

2.3 Plano Plurianual

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo II Seção II, o qual trata das finanças públicas, estabelece os comandos relativos aos orçamentos.

O grande desafio de nações como a nossa é o de criar um sistema racional de planejamento que correlacione positivamente crescimento econômico com crescimento urbano.

Precisamente, em seu artigo 165, cria o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e unifica os orçamentos anuais.

Em tese, esses três instrumentos orçamentários integram-se de forma harmoniosa, cabendo à LOA respeitar as diretrizes orçamentárias, e, essas duas últimas, atentarem para o orçamento plurianual (TORRES, 1995). Na relação entre PPA, LDO e LOA cabe à LDO o estabelecimento das bases necessárias à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Dessa forma, a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro.

Ainda, nesse contexto, conforme preconizado no §4º do artigo 165 da CF, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF deverão ser elaborados em consonância com o PPA, fato confirmado por Pereira (2003, p. 131), que assim afirma:

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

Nesse conjunto, percebe-se a coesão formal de todo o sistema de planejamento e orçamento que envolve não apenas as finanças públicas, como também os demais subsistemas da Constituição Federal, constituindo, assim, o princípio do planejamento ou da programação.

Bastos e Martins (1991, p. 184), em relação à concepção do sistema de planejamento e orçamento traçado na constituição, afirmam que “a ambição do legislador Constituinte, à toda evidência, não foi apenas a de impor um plano de metas para o planejamento, mas também planejar a economia e as finanças públicas, como um todo”.

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

Um ponto de extrema importância a ser destacado é a instrumentalidade que o sistema orçamentário recebe como ferramenta de gestão pública, tendo em vista a sua natureza obrigatória em decorrência de comando legal. Essa grande atribuição vem ao encontro da afirmação de alguns autores, por exemplo, Bucci (2002, p. 255), que propondo um modelo no âmbito das políticas públicas, assim expõe: “A realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública”.

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

O papel do Congresso Nacional como instituição integrante da construção das peças orçamentárias foi resgatado na carta constitucional de

1988, já que o regime militar vigente nas décadas anteriores eliminou a possibilidade de que o parlamento apresentasse emendas aos orçamentos, vigorando uma excessiva concentração de poder na mão da esfera executiva.

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

Nessa linha, a inclusão do PPA como instrumento de inserção do planejamento no sistema orçamentário via adoção legal não garante que os mesmos vícios e defeitos existentes nas leis financeiras não se repitam na lei do planejamento. O raciocínio aqui desenvolvido é o mesmo adotado quando da passagem do orçamento clássico para o orçamento programa. No primeiro, o orçamento era uma peça de previsão de receitas e autorização das despesas públicas classificadas de acordo com o objeto do gasto, obedecendo a um padrão nitidamente contábil, sem se refletir acerca da qualidade do gasto (SILVA, 1973).

Tanto o orçamento programa como o denominado PPBS (*Program-Planning-Budgeting System*) surgiram com o objetivo de promover o desenvolvimento dos países da América Latina na década de 1960 (BERRETTA, 2006). Essas técnicas foram influenciadas pelo denominado *welfare state*, que concedia ao Estado o papel central no desenvolvimento da economia e principal responsável pelo desenvolvimento econômico.

Então, a mudança do orçamento clássico para o programático deu-se em um contexto histórico, tendo como pano de fundo fator

adjacente de natureza econômica. No primeiro, o orçamento clássico seguia o interesse em estabelecer limites e controles do poder do Estado em tributar e em despender esses recursos financeiros. Até o princípio do século passado, como exemplo, pode-se citar o caso dos estados americanos que, segundo Burkhead (1971, p. 29): “[...] não enfrentaram qualquer pressão financeira séria, senão após o início do século”. Àquele tempo, o total das despesas estaduais era de menos de 200 milhões de dólares, e a receita era, de modo geral, suficiente para financiá-las.

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

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

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

Independente da forma, a discussão a cerca do orçamento público sempre recairá na alocação dos recursos. Com as técnicas atuais, o embate não se restringe ao aspecto estritamente financeiro, mas, sim, em questões que até hoje permeiam a busca da satisfação dos anseios do que é de interesse público de forma equitativa em um cenário de restrições financeiras. O desafio está em solucionar duas grandes limitações que a literatura orçamentária, segundo Souza (2003, p. 139-140), vem discutindo. A primeira diz respeito a uma questão levantada por V. Key Júnior, em 1940, que, preocupado com o recrudescimento do gasto público, defendia a criação de mecanismos que conduzissem de forma racional a alocação da receita pública. Mecanismo que pudesse responder com base científica a preferência em se alocar uma determinada quantia em uma ação de governo em detrimento de uma segunda ação.

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

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

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

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

Core (2001, p. 16), ensina que “o processo orçamentário, basicamente, diz respeito aos papéis e funções do orçamento e o sistema orçamentário às estruturas, instrumentos, procedimentos e classificações necessárias ao cumprimento dessas funções e papéis”. E, ainda, apoiado em Allen Schick, enfatiza que “todo sistema orçamentário, mesmo o mais rudimentar, compreende as funções de planejamento, gerência e controle”.

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

3 Metodologia de Pesquisa

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

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

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

O procedimento técnico utilizado baseou-se no fato de que o modelo conceitual e operativo traçado, aqui entendido como delineamento da pesquisa em relação às fontes de dados e os procedimentos de coleta (GIL, 2002), alcança duas classificações. A primeira baseou-se na observação direta por meio de exames efetuados nos planos plurianuais, o que caracteriza esta pesquisa como sendo documental, tendo em vista que esse material não recebeu tratamento analítico em consonância com o objeto desta pesquisa. A segunda fundamentou-se em livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na internet acerca do assunto, configurando-a como uma pesquisa de natureza bibliográfica.

As questões básicas que permeiam as técnicas da pesquisa estão associadas à exatidão, à credibilidade e à importância dos dados e das informações produzidas por eles. De acordo com Goode e Hatt (1979, p. 399), em uma pesquisa

“as perguntas a serem respondidas são: 1) quão precisas são as observações? 2) podem outros cientistas repetir as observações? E, 3) os dados realmente satisfazem as exigências do problema, isto é, eles demonstram realmente as conclusões?” Ao par desse questionamento, o que se pretende é a obtenção de qualidade no desenvolvimento da pesquisa.

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

Para atendimento dos objetivos determinados, o protocolo de pesquisa foi desmembrado em variáveis para que fossem analisadas nos Planos Plurianuais. Foram consideradas: pressupostos constitutivos; peças constitutivas; conteúdo programático; forma programática; articulação intergovernamental; fonte de recursos financeiros; e horizonte temporal. Para cada variável aqui explicitada, foi formulado um quesito a ser respondido com vista a direcionar e interpretar os resultados como forma de subsidiar o objetivo deste artigo. Tais variáveis são oriundas dos autores constantes na fundamentação teórica.

O presente estudo constitui parte integrante de projetos de pesquisas junto a um Programa de Pós-Graduação *stricto sensu*.

4 Análises dos Planos Plurianuais das Esferas Estadual e Municipal

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

No âmbito do PPA do estado do Paraná, a análise debruçou-se nos planos definidos para os períodos de 2004-2007 (Lei do estado do Paraná nº 14.276, de 29 de dezembro de 2003), e de 2008-2011 (Lei do estado do Paraná nº 15.757, de 27 de dezembro de 2007). Tal fato decorreu em função da diferença de calendário eleitoral entre as eleições para chefes dos governos estadual e municipal. Na variável horizonte temporal essa situação é estudada mais detalhadamente.

4.1 Pressupostos Constitutivos

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

O anexo I desse diploma legal apresenta as diretrizes e estratégias de governo contido no PPA municipal, baseada nos seguintes eixos estratégicos: Desenvolvimento Social; Cidade do Conhecimento; Trabalho e Desenvolvimento; Mobilidade Urbana; Integração Metropolitana; Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional; e Infraestrutura, Urbanismo e Meio Ambiente. O objetivo desses

eixos é lançar uma direção para a estruturação dos programas.

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

Os Planos Plurianuais do estado do Paraná para os exercícios de 2004 a 2007, e para os de 2008 a 2011 foram aprovados por Leis Estaduais, trazendo como comando significativo no texto da lei apenas o que se refere à questão de sua revisão. No que concerne ao conteúdo técnico, as peças de divulgação das citadas Leis Estaduais indicam a presença de pressupostos técnicos na elaboração dos dois planos, obedecendo, portanto, a critérios técnicos. Inicialmente, cumpre destacar que essa variável não objetiva formar juízo crítico quanto aos aspectos qualitativos dos pressupostos constitutivos encontrados, mas, sim, registrar apenas a ocorrência do fato, o que, por sua vez, indica o esforço do ente federativo em suprir a ausência de legislação acerca do tema, bem como denota o emprego de critério técnico na construção dos seus respectivos planos.

O Quadro 1, a seguir, resume o resultado auferido da análise da presente variável:

QUADRO 1 – RESULTADO DA OCORRÊNCIA DE PRESSUPOSTOS CONSTITUTIVOS

Variável	PPA Paraná 2004 - 2007	PPA Paraná 2008 - 2011	PPA Curitiba
Natureza legal	Presente	Presente	Presente
Natureza técnica	Presente	Presente	Presente

FONTE: Os autores. Planos Plurianuais dos referidos entes governamentais

O resultado da análise dessa variável aponta para a existência de fundamentos de natureza

legal e técnica na produção dos planos plurianuais das entidades observadas, o que evidencia critério técnico na construção dos planos.

4.2 Peças Constitutivas

A Lei Municipal nº 11.652/2005, que instituiu o PPA do município de Curitiba, estabeleceu dois anexos. O primeiro trata das diretrizes e estratégias do plano; e o segundo relaciona os programas, as metas e as prioridades da administração municipal, listando todos os programas com as seguintes informações: denominação, objetivo, indicadores escolhidos, resultados esperados e o valor dos investimentos. Ainda, são informados os projetos por programa com suas respectivas metas.

No âmbito estadual, a Lei Estadual nº 14.276/2003, que aprovou o plano plurianual do estado do Paraná para o período 2004 a 2007, instituiu dois apêndices ao plano. O primeiro apresenta todos os programas com suas respectivas ações orçamentárias, indicando no que concerne aos programas com as seguintes informações: nome, objetivo, público-alvo, problema/justificativa e a estratégia de implementação. Relativamente quanto às ações orçamentárias, esse apêndice instrui o nome, a finalidade e a descrição. O Apêndice 2 da referida lei apresenta as metas físicas e financeiras dos programas e suas competentes ações orçamentárias.

Para o PPA Estadual 2008-2011 há, também, dois anexos. O primeiro traz a distribuição dos recursos financeiros a serem alocados anualmente no exercício em escopo; e o segundo detalha de forma pormenorizada os programas com suas respectivas ações, detalhando o objetivo, o problema que se pretende enfrentar, a estratégia de implementação, bem como o gerente responsável por cada programa.

O PPA das duas esferas de governo aqui analisadas contém anexos em mesmos números com funções não totalmente idênticas. Nessa variável, a análise foca o caráter legal atribuído às peças que constituem o plano, não adentrando no aspecto intrínseco das peças. Tal análise tem como principal objetivo perceber a institucionalização legal das políticas públicas adotadas por um dado governo.

O Quadro 2, a seguir, apresenta de forma resumida as peças constitutivas do PPA de cada ente de governo, que foram normatizadas por lei:

QUADRO 2 – RESUMO DA VARIÁVEL: PEÇAS CONSTITUTIVAS

Variável	PPA Paraná 2004 - 2007	PPA Paraná 2008 - 2011	PPA Curitiba
Citação do anexo no texto da lei	Presente	Presente	Presente
Conteúdo do 1º Anexo	Os programas com as suas respectivas ações.	Os valores financeiros distribuídos anualmente para os programas com as suas respectivas ações.	Eixos estratégicos que constituiram o plano
Conteúdo do 2º Anexo	Metas físicas e financeiras dos programas e ações.	O objetivo, o problema que se pretende enfrentar, a estratégia de implementação, bem como o gerente responsável por cada programa.	Programas e projetos

FONTE: Os autores. Planos Plurianuais dos referidos entes governamentais.

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

4.3 Conteúdo Programático

Quanto ao conteúdo programático das duas esferas de governo, a análise indica que no plano dos entes federativos pesquisados há conteúdo de caráter técnico, evidenciando esforço governamental em produzir o seu respectivo PPA de forma estruturada. Na análise comparada dos PPAs, foi encontrada diferença no número de níveis de programação, conforme se encontra apresentado no Quadro 3:

QUADRO 3 – ANÁLISE COMPARADA DE NÍVEL DE PROGRAMAÇÃO

Nível	PPA Paraná 2004 - 2007	PPA Paraná 2008 - 2011	PPA Curitiba
5	Macro-objetivos	Espacialidades identificadas	
4	Linhas de ação	Classificação da relevância da espacialidade	
3	Diretrizes	Diagnósticos setoriais	Eixos estratégicos
2	Programas	Programas	Programas
1	Ações	Ações	Ações

FONTE: Os Autores. Planos Plurianuais dos referidos entes governamentais.

Dessa análise comparada, evidencia-se que cada esfera de governo fez constar em seu plano uma linha programática que apresenta fluxo descendente do maior nível até um nível mínimo, estabelecendo, dessa forma, uma lógica programática de sentido macro para o micro. Percebe-se, também, pela análise comparada, que os dois menores níveis programáticos – programa e ações – são comuns às duas esferas de governo.

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

4.4 Forma Programática

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

Relativamente ao primeiro termo da forma programática constante nos planos plurianuais, identificado como Programa, foi procedida uma análise comparada com vistas a identificar os atributos explicitados em cada plano.

As características qualitativas encontradas são apresentadas no Quadro 4:

QUADRO 4 – ANÁLISE COMPARADA DE ATRIBUTOS DO 1º ELEMENTO DA FORMA PROGRAMÁTICA

Atributo	PPA Paraná 2004 - 2007	PPA Paraná 2008 - 2011	PPA Curitiba
Identificação	Código	Ausente	Presente
	Denominação	Presente	Presente
Órgão responsável	Ausente	Presente	Ausente
Objetivo	Presente	Presente	Presente
Público-alvo	Presente	Presente	Ausente
Indicador	Ausente	Presente	Presente
Valores	Correntes	Presente	Presente
	Capital	Presente	Presente
			Sem Especificação
			Sem Especificação

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

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

Para os atributos de caráter não formais sob o ponto de vista legal, mas importantes sob os aspectos já citados – legitimidade, viabilidade econômica e responsabilização –, o PPA estadual de 2008 a 2011 contempla todos esses; enquanto o de 2004 a 2007 não contempla o atributo relativo à responsabilização – indicação do órgão responsável pela execução do programa –; e o PPA municipal não atenta quanto a todos os aspectos não legais.

Os atributos relativos às ações orçamentárias presentes nos anexos do plano estadual 2008-2011, notadamente os que se referem à identificação, produto gerado e metas física e financeira, asseguram identificar nas leis orçamentárias anuais dessas esferas a presença explícita de articulação desses dois instrumentos. Tal fato,

pelo menos de forma explícita, não é notado no âmbito municipal, já que a articulação procurada somente poderia ser atestada mediante uma análise minuciosa da lei de forma que se buscasse identidade de metas nas ações constantes na LOA com os presentes no plano.

4.5 Articulação Intergovernamental

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

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

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

No âmbito municipal, a articulação encontrada na forma explícita ocorreu com a existência de programas de alcance metropolitano. Com o governo estadual, a análise aponta para a existência de articulação de natureza implícita.

4.6 Fontes de Recursos Financeiros

Da análise da presente variável, o Quadro 5, a seguir, apresenta os resultados obtidos no que concerne à previsão de recursos financeiros contida nos planos dessas duas esferas de governo.

QUADRO 5 – ANÁLISE DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO PPA

Informação	PPA Paraná 2004 - 2007	PPA Paraná 2008 - 2011	PPA Curitiba
Orçamentário:			
Valor	Presente	Presente	Presente
Especificação da natureza	Presente	Presente	Ausente
Extraorçamentário:			
Valor	Ausente	Ausente	Ausente
Especificação da fonte	Presente	Presente	Ausente

FONTE: Os autores. Planos Plurianuais dos referidos entes governamentais.

4.7 Horizonte Temporal

Inicialmente, cumpre destacar uma peculiar característica das leis orçamentárias que é a sua periodicidade. Esses instrumentos jurídicos são elaborados para a vigência por um determinado período.

O Quadro 6, a seguir, apresenta o espaço de tempo de vigência de cada lei orçamentária.

QUADRO 6 – VIGÊNCIA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Instrumento	Prazo de vigência*
Plano Plurianual	4 anos
Lei de diretrizes orçamentárias	1 ano
Lei orçamentária	1 ano

FONTE: Os autores. *Art. 165 da Constituição Federal.

No que concerne a datas de elaboração, de apresentação ao legislativo, de votação e de

execução do PPA, continuam dependendo da citada promulgação de lei complementar. As datas hoje são definidas, ainda, por meio dos atos das disposições transitórias das constituições federal e estadual, assim como das leis orgânicas municipais.

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

Conforme indicado no Quadro 7, quando o chefe do Poder Executivo inicia o seu mandato o primeiro ano de governo cabe à administração elaborar e enviar ao Legislativo para aprovação o PPA que será executado nos próximos quatro exercícios. Essa forma recorrente visa permitir que o primeiro ano de mandato seja destinado para as atividades de planejamento do PPA.

QUADRO 7 – DESDOBRAMENTO DO PPA EM 5 ANOS

MANDATO 01				MANDATO 02
ANO 01	ANO 02	ANO 03	ANO 04	ANO 05
Elaboração e Votação	Execução do 1º exercício	Execução do 2º exercício	Execução do 3º exercício	Execução do 4º exercício Elaboração e Votação

FONTE: Os autores. *Art. 165 da Constituição Federal.

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

Com relação ao aspecto da transformação do plano de médio para curto prazo, bem como a diferença de calendário, Giacomoni (2004, p. 8) traz a seguinte colaboração: “Na verdade, a questão dos prazos de elaboração e aprovação do PPA será mais bem equacionada, se tratada conjuntamente com as definições sobre o prazo de vigência do plano”.

No atual modelo, o PPA cobre o período de quatro anos, horizonte esse que vai se reduzindo à medida que vencem os exercícios. Com o plano cobrindo cada vez período menor, a ação planejada de médio prazo vai deixando de existir. Encerrada a vigência de um PPA, aguarda-se a elaboração e a aprovação do novo plano para que um novo ciclo de ação planejada se inicie. Interrompe-se o processo, o que configura séria ameaça à continuidade e à integração que, em muitos programas, projetos e ações, são necessárias.

Uma alternativa ao vigente modelo de PPAs estanques seria a adoção de mecanismo que “rolaria” permanentemente o plano, mediante a inclusão de exercícios em substituição aos executados. A experiência internacional recomenda que se cogite seriamente essa hipótese. Inúmeros países, buscando fugir das limitações impostas ao

processo decisório pelo horizonte de curto prazo do orçamento anual, vêm adotando orçamentos plurianuais que, mesmo despossuídos de caráter autorizativo ou de apropriação, buscam demonstrar metas e objetivos perseguidos em médio prazo, assim como garantir continuidade às políticas públicas. A maior parte desses orçamentos cobre o período de três anos e, em geral, são revisados e atualizados a cada ano com acréscimo de um novo exercício.

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

in contrast to the general agreement on medium-term framework, the use of long-term budgets is neither as widespread nor as uniform across OECD Member countries. While the objectives of medium-term frameworks are operational in nature, long-term objectives are more strategic. The primary objective of long-term frameworks is to identify and expose adverse expenditure trends at an early stage. This will allow decisions to be taken in time to prevent, moderate or finance these expenditures. They enable countries to focus on the long-term sustainability of current policies. Otherwise such expenditures may go unnoticed until it is too late to equitably or properly address them.

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

5 Conclusão

A instrumentalidade do PPA do município de Curitiba, à luz das variáveis consideradas nessa pesquisa, indica aspectos positivos quanto aos pressupostos constitutivos, às peças constitutivas e quanto ao conteúdo programático por demonstrar preocupação do gestor municipal em construir um plano fundamentado em premissas técnicas e jurídicas.

Nas variáveis: forma programática; articulação intergovernamental e fontes de recursos de financiamento, os PPAs foram considerados insuficientes em relação às demais esferas de governo pelos seguintes fatos: i) por não prever forma programática única para apresentação no PPA, na LDO e na LOA; ii) não demonstrar de forma explícita itens de articulação com as esferas estadual e federal; e iii) não explicitar a fonte de financiamento.

Para a análise dos aspectos relativos à articulação do PPA municipal com o estadual, os procedimentos foram realizados em apenas três variáveis. A primeira trata especificamente da articulação intergovernamental. Nessa variável, o PPA municipal apresenta previsão de aplicação de recursos no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba. Contudo, não há indicativo apontando explicitamente ação articulada com o governo estadual.

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

A variável horizonte temporal é a que apresenta uma das maiores distorções que impossibilita uma plena articulação interfederativa dos PPAs. Nesse sentido, há duas grandes questões relativas a esses prazos: uma diz respeito ao desencontro do calendário existente entre o início de governo da esfera municipal com o estadual. Em síntese, com relação à articulação interfederativa, o PPA municipal não apresenta elementos que comprovem a plena ocorrência de articulação com a esfera de governo estadual.

As contribuições desse artigo podem ser direcionadas para a academia e para a gestão pública. No que tange ao universo acadêmico, o presente estudo contribuiu com a metodologia de pesquisa utilizada, que certamente poderá e

deverá ser aprimorada, bem como ampliada a sua aplicação em estudos em outras prefeituras. Ainda, nesse universo, a pesquisa permite a percepção dos acadêmicos de gestão urbana na relevância dos estudos orçamentários sob uma ótica mais ampla com a inserção do planejamento na esfera orçamentária. Para a gestão pública, em especial para as prefeituras, esse estudo permitiu que os gestores municipais tivessem acesso à forma e ao conteúdo de PPA que as esferas de governo aqui estudadas desenvolveram em seus planos, bem como o referencial técnico discutido com o emprego das variáveis de análise.

As principais limitações percebidas durante esta pesquisa decorreram da ausência de estudos acadêmicos que apresentassem metodologia apropriada para o estudo dos PPAs, assim como registros acadêmicos acerca dos PPAs passados das esferas estadual e municipal que pudessem permitir um alinhamento histórico dos planos. A grande limitação decorreu do pequeno número de variáveis desenvolvidas para aferir o PPA. Não constou nesse portfólio de variáveis, por exemplo, aquelas que permitissem revelar o processo de execução física e financeira dos planos, ou o seu acompanhamento, bem como as que pudessem denotar aspectos relativos a instâncias e atores envolvidos desde a fase de construção até a execução final.

Com o desenvolvimento do estudo, percebeu-se que muitas outras pesquisas podem ser desenvolvidas a respeito do tema. A que mais despertou o interesse foi no momento da análise da variável relativa à articulação intragovernamental, quando, então, foi percebido que há diversas legislações infraconstitucionais remetendo atribuições programáticas aos PPAs municipais, notadamente na área de saúde, assistência social e educação.

Assim sendo, há espaço para que sejam estudadas as influências dessas legislações na construção dos planos e a atuação dos conselhos temáticos constituídos por força desses diplomas no planejamento das ações dessas áreas.

- **Recebido em: 09/03/2010**
- **Aprovado em: 03/10/2011**

Referências

- AFONSO, J. R. R. **Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88**: as finanças públicas. 2002. Disponível em: <<http://www.bndespar.com.br/conhecimento/revista/rev1102.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2006.
- ALBAVERA, F. S. **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos**. Santiago Del Chile :ILPES, 2003. (Gestión Pública, 32)
- ALLISON, G. T. La gestión pública y la privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes? In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. (Org.) **Clásicos de la administración pública**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 767-779.
- ALLISON, G. T. 1980 La gestión pública y la privada: modificado el viernes, 12 de mayo de 2006. Disponível em: <http://inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3894> . Acesso em: 04 fev. 2012.
- BARROS, J. R. M. **A experiência regional de planejamento**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 111-137. (Debates).
- BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BERRETTA, N. **Sistemas de planificación estratégica gubernamental y definición de prioridades presupuestarias**. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de ejecución del Pilar Externo Del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Diálogo Regional de Política. Abril 2006. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=711509>>. Acesso em: 15 abr. 2007.
- BRASIL. Decreto n. 5233, de 6 de outubro de 1967. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 07 out. 1967
- _____. Decreto-Lei n.200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras pro-vidências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 fev. 1967.
- _____. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 mar. 1064.
- _____. Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.
- _____. MINISTÉRIO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. 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, e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 2006..
- BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, 44)
- CULAU, A. A. Planejamento e orçamento como instrumento de gestão. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Org). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 2005. p. 198-210.
- CURITIBA. **Lei n. 11652 de e 23 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2006/2009. Disponível em:< <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-curitiba/343479/lei-11652-2005-curitiba-pr.html>>.

ESTATUTO DA CIDADE: **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

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

GIACOMONI, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.28 n.1, p. 79-91. jan./fev. 2004.

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

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

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

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

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

LOEB, R. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil.5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. P. 139-160. (Debates).

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

MEDINA VÁSQUEZ, J. **Función de pensamiento de largo plazo**: accion y redimensionamiento institucional. Santiago Del Chile:ILPES, 2000. (Gestión Pública, 5)

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

PARANÁ. Lei n. 14276, de 27 de novembro de 2007. Aprova o Plano Plurianual para o período de 204 a 2007. **Diário Oficial [do] Estado do Paraná**, Curitiba, de 30 dez. 2003.

_____. Lei n. 15229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial [do] Estado do Paraná** Curitiba, 26 jul. 2006.

_____. Lei n. 15757, de 20 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011. **Diário Oficial [do] Estado do Paraná** Curitiba, 27 dez. 2007.

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

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

REZENDE, F.; CUNHA, A. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

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

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

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

SOUZA, C. **Políticas públicas e orçamento público**. In: BENEVIDES, M. V.; VANUCCHI, P.; KERCHE, F. (Org.). Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo., 2003. p. 135-159.

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

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