

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

EMERSON ROGERIO MOLETA

O PAPEL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO NO AVANÇO DO PLANEJAMENTO
E DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA DIREÇÃO DO ESTADO

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2017

EMERSON ROGERIO MOLETA

**O PAPEL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO NO AVANÇO DO PLANEJAMENTO
E DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA DIREÇÃO DO ESTADO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

M719p
2017 Moleta, Emerson Rogerio.
O papel do sistema orçamentário no avanço do planejamento e da governança pública na direção do Estado / Emerson Rogerio Moleta. – Curitiba, PR: UTFPR, 2017.
192 f. : il. ; 30 cm.

Texto em português com resumo em inglês.
Disponível também via World Wide Web.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2017.
Bibliografia: f. 121-136.

1. Sistema orçamentário. 2. Planejamento. 3. Governança pública. 4. Direção. I. Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. II. Título.

CDD: Ed. 22 – 658.154



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 71

A Dissertação de Mestrado intitulada **O Papel do Sistema Orçamentário no Avanço do Planejamento e da Governança Pública na Direção do Estado**, defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **Emerson Rogério Moleta**, no dia 30 de novembro de 2017, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira - Presidente - UTFPR
Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres - UTFPR
Prof. Dr. Silvio Cesar Arend - UNISC

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 30 de novembro de 2017

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

RESUMO

MOLETA, Emerson Rogerio. **O papel do sistema orçamentário no avanço do planejamento e da governança pública na direção do Estado**. 192f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2017.

O escopo desta pesquisa é estudar as contribuições do sistema orçamentário na direção do Estado, com vistas a contribuir para o avanço do Planejamento Estratégico e da Governança Pública. Para tanto, foi realizada a análise dos contornos atuais desse sistema, apurando aspectos de transparência e alinhamento, bem como avaliada sua aptidão diretiva no modelo federativo brasileiro. Em seu caráter metodológico, o estudo possui natureza descritiva, com enfoque preponderantemente qualitativo, o qual foi desenvolvido em nível de conhecimento analítico, realizado a partir de um apanhado bibliográfico e documental, mediante a coleta de dados, no âmbito da amostra selecionada. A fase bibliográfica pautou-se em pesquisas anteriores, tais como documentos impressos, livros, artigos, teses etc. Por sua vez, a fase documental buscou as fontes primárias junto aos entes públicos, mormente os instrumentos que compõem o sistema orçamentário. Os resultados revelam que o orçamento público vem ocupando um papel secundário no Estado, estando mais vinculado a aspectos formais do que materiais. Os planos inseridos no orçamento apresentam deficiências de transparência e alinhamento, revelando a inexistência de uma agenda comum e perene, que represente um núcleo de comprometimento nacional, nas três esferas de governo. Contudo, o sistema orçamentário detém características que lhe permitem assumir uma quarta função, de direção do Estado, mormente ao balizar-se pelo Planejamento Estratégico e Governança Pública, auxiliando no avanço da institucionalização desses valores, contribuindo com a consolidação do processo democrático, e a condução eficiente, eficaz e efetiva da Administração Pública.

Palavras-chave: Sistema Orçamentário. Planejamento. Governança. Direção.

ABSTRACT

MOLETA, Emerson Rogerio. **The role of the budgetary system in the advancement of planning and public governance in the State direction.** 192f. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGPGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR), Curitiba, 2017.

The scope of this research is to study the contributions of the budget system towards the State, with a view to contributing to the advancement of Strategic Planning and Public Governance. For that, the current contours of this system were analyzed, clarifying aspects of transparency and alignment, as well as evaluating its managerial aptitude in the Brazilian federative model. In its methodological character, the study has a descriptive nature, with a predominantly qualitative approach, which was developed at the level of analytical knowledge, carried out from a bibliographic and documentary collection, through data collection, within the scope of the selected sample. The bibliographic phase was based on previous researches, such as printed documents, books, articles, theses, etc. In turn, the documentary phase sought the primary sources from the public entities, especially the instruments that make up the budget system. The results show that the public budget has been playing a secondary role in the State, being more related to formal rather than material aspects. The plans included in the budget show deficiencies in transparency and alignment, revealing the absence of a common and perennial agenda that represents a core of national commitment at all three levels of government. However, the budgetary system has characteristics that allow it to assume a fourth function, of State direction, especially when it is based on Strategic Planning and Public Governance, helping to advance the institutionalization of these values, contributing to the consolidation of the democratic process, and efficient, effective and effective management of Public Administration.

Keywords: Budgetary System. Planning. Governance. Direction.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - SISTEMA E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	59
FIGURA 2 - RELAÇÃO SOCIEDADE E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	65
FIGURA 3 - PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	66
GRÁFICO 1 - TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS - UNIÃO - 2000-2015.....	92
GRÁFICO 2 - ALINHAMENTO LONGITUDINAL DOS PLANOS DA UNIÃO (2000-2015).....	96
GRÁFICO 3 - TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS - ESTADOS - 2012-2015.....	100
GRÁFICO 4 - TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS - CAPITAIS - 2014-2017.....	101
GRÁFICO 5 - ALINHAMENTO LATITUDINAL DAS DIRETRIZES.....	105
GRÁFICO 6 - ALINHAMENTO LATITUDINAL DAS DIRETRIZES.....	106
GRÁFICO 7 - ALINHAMENTO LATITUDINAL DAS DIRETRIZES.....	106
GRÁFICO 8 - ALINHAMENTO LATITUDINAL DAS DIRETRIZES.....	107

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - MODELO ADMINISTRATIVO E SUAS CARACTERÍSTICAS	38
QUADRO 2 - MODELOS ORÇAMENTÁRIOS E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	51
QUADRO 3 - SISTEMA ORÇAMENTÁRIO – COMPOSIÇÃO	58
QUADRO 4 - COMPARATIVO DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	67
QUADRO 5 - ENFOQUE E CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO	72
QUADRO 6 - DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONAIS.....	79
QUADRO 7 - PESQUISA BIBLIOMÉTRICA	81
QUADRO 8 - TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS DA UNIÃO (2000-2015)	92
QUADRO 9 - TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS DA UNIÃO - 2000-2015.....	92
QUADRO 10 - ALINHAMENTO LONGITUDINAL DOS PLANOS DA UNIÃO (2000-2015)	95
QUADRO 11 - ALINHAMENTO LONGITUDINAL DOS PLANOS DA UNIÃO (2000–2015)	96
QUADRO 12 - TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS.....	99
QUADRO 13 - TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS ESTADUAIS - 2012-2015.....	100
QUADRO 14 - TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS DAS CAPITAIS - 2014-2017	101
QUADRO 15 - ALINHAMENTO LATITUDINAL DAS DIRETRIZES.....	103
QUADRO 16 - ALINHAMENTO LATITUDINAL DOS PLANOS	104

LISTA DE SIGLAS

ADCT's	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AIR	Adicional do Imposto de Renda
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CA	Categorias de Análise
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
DC	Definições Constitutivas
DNA	Ácido Desoxirribonucléico
DO	Definições Operacionais
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGovP	Índice de Avaliação da Governança Pública
IPVA	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortise</i> Doação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
OBZ	Orçamento Base Zero
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OP	Orçamento Participativo
OZB	<i>Zero-Base Budgeting</i>
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PPA	Plano Plurianual
PPAs	Planos Plurianuais
PPBS	<i>Planning, Programming and Budgeting System</i>
RAP	Revista de Administração Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
WB	Word Bank

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	13
1.2 PRESSUPOSTOS	14
1.3 OBJETIVOS	15
1.3.1 Objetivo Geral.....	15
1.3.2 Objetivos Específicos	16
1.4 JUSTIFICATIVA.....	16
1.4.1 Contribuições da Pesquisa	20
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1 ESTADO: ORIGEM E FINALIDADE	22
2.2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO	29
2.3 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO: ORIGEM, FUNÇÃO E MODELOS	39
2.3.1 Orçamento Clássico ou Tradicional.....	42
2.3.2 Orçamento Desempenho ou Funcional	43
2.3.3 Orçamento Base-Zero (OZB)	44
2.3.4 Orçamento Incremental	46
2.3.5 Orçamento-Programa.....	47
2.3.6 Orçamento Participativo (OP).....	49
2.4 ADMINISTRAÇÃO E ORÇAMENTO BRASILEIROS.....	51
2.4.1 A Organização Político-Administrativa	52
2.4.2 O Sistema Orçamentário	55
2.5 TENDÊNCIAS NA GESTÃO DO ESTADO	60
2.5.1 Governança no Setor Público.....	60
2.5.2 Planejamento Estratégico e Gestão Estratégica no Setor Público	67
2.6 TEORIA CENTRAL DA PESQUISA: FUNÇÃO DIRETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	72
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	77
3.1 DEFINIÇÕES DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS	77
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	80

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA	82
3.4 AMOSTRA DA PESQUISA E COLETA DE DADOS.....	84
3.5 TRATAMENTO E EXPOSIÇÃO DOS DADOS	86
3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	87
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	89
4.1 ANÁLISE LONGITUDINAL DOS PPA'S DA UNIÃO (2000-2015).....	89
4.1.1 Transparência Longitudinal (horizontal) na Esfera Federal	89
4.1.2 Alinhamento Longitudinal (horizontal) das Diretrizes na Esfera Federal	94
4.2 ANÁLISE LATITUDINAL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	98
4.2.1 Transparência Latitudinal (vertical) na Esfera Nacional	98
4.2.2 Alinhamento Latitudinal (vertical) das Diretrizes na Esfera Nacional.....	102
4.3 O PAPEL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO NA ATUAL CONJUNTURA	108
4.4 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO A SERVIÇO DA DIREÇÃO DO ESTADO....	111
5 CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS	121
APÊNDICE A - ANÁLISE DE TRANSPARÊNCIA E ALINHAMENTO	
DOS PLANOS.....	137

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe-se a abordar e discutir o papel do sistema orçamentário no Estado de Direito, constituído sob a forma federativa, à luz das contribuições científicas da Governança e do Planejamento Estratégico aplicados ao setor público, explorando sua potencialidade para o exercício da função de direção dos entes autônomos (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Nessa esteira, seu desenvolvimento abrange a análise institucional empírica e multidisciplinar do orçamento público brasileiro, nos três níveis de governo, dentro do recorte metodológico proposto, apreciando aspectos de transparência e alinhamento, subsidiando a discussão para o aprimoramento de sua função, dado seu posicionamento central e multidisciplinar na estrutura administrativa da república federativa.

A partir da base bibliográfica e documental, identificou-se os contornos do sistema orçamentário brasileiro, especialmente no que se refere aos aspectos de alinhamento e transparência intergovernamental, avançando para a discussão quanto à assimilação das balizas que orbitam o Planejamento Estratégico e a Governança Pública, com vistas a tornar esse sistema um mecanismo de direção do Estado, capaz de favorecer o regime democrático e o controle social.

Isso porque esse sistema representa o planejamento estatal. E planejar, como leciona Lacombe (2009, p.28), corresponde à “determinação da direção a ser seguida para se alcançar um resultado desejado”. E quando ele se une à estratégia, tem-se um processo gerencial de desenvolvimento e manutenção da adequação razoável entre os objetivos e recursos disponíveis, frente às mudanças e oportunidades externas (KOTLER, 1992). E esse processo, na Administração Pública, tem como âncora o Plano Plurianual, que além de ser um dos elementos do sistema orçamentário, corresponde à peça formal do planejamento público de médio e longo prazo.

Destarte, o tema possui natureza integrativa e aderência às diversas áreas do conhecimento que contribuem para o desenvolvimento teórico e prático de parâmetros voltados à compreensão e aprimoramento das funções do Estado, dimensionando

suas áreas e formas de atuação no contexto da república federativa brasileira, visando à consecução das atribuições privativas e comuns, constitucionalmente definidas, a partir de um caminho estrategicamente estabelecido.

É nesse contexto que se insere o papel dirigente do orçamento, tanto em relação à sua função precípua de estabelecer diretrizes, objetivos e metas, quanto em fixar a direção do Estado, ou seja, nortear a Administração para realizar as pretensões inseridas no plano estatal.

Assim, o estudo contempla e favorece o desenvolvimento local e regional, na medida em que seu espectro abrange os entes públicos neles localizados, possibilitando conhecer sua estruturação orçamentária, a qual pode ser aprimorada a partir dos resultados da pesquisa, mormente à luz das contribuições do Planejamento Estratégico e da Governança Pública.

Nessa esteira, a pesquisa revela os contornos e deficiências no campo da transparência e alinhamento dos planos intergovernamentais, ao mesmo tempo em que busca socorrer-se de elementos que permitam ao sistema orçamentário fortalecer-se, para vir a se tornar o instrumento central do Estado, atribuindo-lhe uma função diretiva, para somar-se às já consagradas funções alocativa, distributiva e estabilizadora. É nesse contexto que o estudo se desenvolve.

1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

É recorrente na literatura a compreensão de que o sistema orçamentário é fundamental para o planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas de um Estado (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; ARAÚJO, 2006; CENEVIVA; FARAH, 2006; VIGNOLI, 2004). Debruçar-se sobre essa matéria, implica estudar, sobretudo, a forma de estado adotada, bem como a estruturação orçamentária do país, sem olvidar dos contornos teóricos que tangenciam a Administração Pública em geral.

Na presente pesquisa, os esforços serão canalizados para responder à seguinte questão: Como o sistema orçamentário brasileiro pode contribuir para o avanço do Planejamento Estratégico e da Governança Pública no Estado Federativo, à luz da Teoria da Direção Administrativa?

1.2 PRESSUPOSTOS

Ao apreciar o Plano Plurianual da União para quadriênio 2012 a 2015 o Tribunal de Contas da União (2014) observou haver “ausência de previsibilidade e transparência da gestão fiscal; distorção significativa da situação patrimonial da União, e; deficiências associadas ao orçamento e planejamento governamental”. Em oportunidade anterior, a Corte de Contas da União (TCU, 2014) também alertou que, no Brasil, “não existem regras estabelecidas em lei sobre a elaboração e organização do PPA, da LDO e da LOA”, afirmando o seguinte:

A falta da citada lei complementar provoca perda de qualidade e de coerência do processo de planejamento, pois os prazos estabelecidos pelo ADCT para elaboração e aprovação das leis orçamentárias, por exemplo, impedem, em alguns momentos, o encadeamento idealizado para as três leis orçamentárias, como é o caso do primeiro ano do mandato presidencial, em que o PPA e a LOA são apreciados pelo Congresso Nacional ao mesmo tempo, ou em ocasiões em que ocorre atraso na aprovação da LDO, não havendo tempo para que ela oriente a elaboração da LOA.

Nessa esteira, da forma como o sistema orçamentário está organizado, Rezende e Cunha (2005), alertam para a impossibilidade da elaboração do “Anexo de Metas e Prioridades” da LDO, no primeiro ano de mandato, uma vez que o PPA ainda não estaria aprovado, o que compromete o planejamento do exercício subsequente.

Corroborando os contornos dessas deficiências, o Instituto Brasileiro de Pesquisa e Economia Aplicada, ao promover um estudo em nível municipal (IPEA, 2011), concluiu que “em geral, também se abate sobre a gestão pública brasileira [...] a falta de institucionalização desta, possibilitando que mudanças políticas causem discontinuidades nas ações públicas, principalmente no âmbito municipal”.

Assim, levando em consideração essas constatações, é possível pressupor que há falhas organizacionais nessa estrutura, mormente no sistema orçamentário, demandando o empenho científico na busca por aprimoramentos, com vistas a minimizar a perenidade de seus aspectos negativos. Daí pressupõe-se que:

- a) O atual sistema orçamentário brasileiro, em que pese sua importância e centralidade, não está sendo utilizado como uma ferramenta de planejamento integrado entre os entes federativos, mas um simples mecanismo para alocação de recursos, sem uma trajetória e objetivo definidos, permitindo a formulação desordenada das políticas públicas de governo e estado, nos três níveis da federação.
- b) O sistema orçamentário detém potencial para constituir-se em uma importante ferramenta de auxílio no avanço ordenado do Planejamento Estratégico e da Governança Pública, desde que utilizado como um mecanismo de direção administrativa no sistema federativo brasileiro.

Destarte, o estudo aborda a apreciação da atual utilização do sistema orçamentário e seu papel na gestão, bem como explora sua potencialidade para servir aos propósitos trazidos pelo Planejamento Estratégico e pela Governança Pública, na direção do Estado.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Estudar as contribuições do sistema orçamentário brasileiro, mormente na esfera do Planejamento Estratégico e da Governança Pública, que possam auxiliar no aprimoramento da direção do Estado, a fim de que este seja mais eficiente, eficaz e efetivo.

Para fins deste estudo, entende-se como eficiente, o Estado que atinja seus objetivos pelas vias menos onerosas, maximizando resultados e minimizando custos; eficaz, o Estado que concretize as ações por ele planejadas; e, efetivo, o Estado que alcance o impacto social almejado pelas escolhas públicas inseridas na sua agenda orçamentária.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) analisar o atual sistema orçamentário brasileiro, como contribuição ao aprimoramento e consecução das funções do Estado;
- b) Identificar a (in)existência de alinhamento e transparência no sistema orçamentário brasileiro;
- c) analisar os mecanismos que podem ser incorporados no sistema orçamentário, possibilitados pelo Planejamento Estratégico e a Governança Pública, por meio da direção administrativa, e;
- d) compreender e discutir o papel dos entes federativos no Estado de Direito, à luz de contribuições científicas, mormente nas áreas da Governança, planejamento e direção administrativa.

1.4 JUSTIFICATIVA

O Estado e a compreensão de seu papel já passaram por sucessivas mudanças de paradigma, (DALLARI, 1995), refletindo-se em seus modelos de administração (patrimonialista, burocrática, gerencial, etc.), levando a vários ciclos acentuados de discussão sobre suas funções e extensão (BRESSER-PEREIRA, 1998), culminando nas reformas que história registra.

No Brasil, não é novidade a tentativa de se promover reformas que, teoricamente, visariam à racionalização da Administração, a exemplo da implantação do Departamento Administrativo do Serviço Público, na década de 1930 (trinta); o Decreto-Lei n.º 200/1967; e, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na década de 1990, entre outros (OLIVEIRA, 2011).

Algumas ciências se destacam nesse processo, inovando e renovando teorias sobre o assunto, algo recorrente na Administração, na Economia e no Direito, por exemplo – sem menosprezar as imprescindíveis contribuições da Sociologia, Filosofia, Contabilidade, Ciência Política, entre outros ramos do conhecimento. Portanto, a busca pela compreensão e aprimoramento do papel do Estado tem sido uma constante.

Ao tratar da Administração Pública no Estado de Direito, tamanha é a influência dessas ciências, que seus nomes integram a própria concepção de Estado e sua gestão. O mesmo diga-se da Economia, que constitui uma das maiores, senão a maior preocupação dos entes soberanos, havendo até mesmo discussões se esta ciência estaria ou não a condicionar as demais (BARBOSA, 2014).

Nesse contexto, é perceptível que a cada nova proposta de aprimoramento, lhe precede uma ampla discussão teórica – que não se furta em buscar melhorar o Estado, a partir de suas ações na sociedade – e lhe sucede a adoção de mecanismos para sua implementação. A última reforma marcante, incorporada por muitos países, foi a modernização inspirada na administração pública gerencial (*new public management*), voltada para o mercado e para a gestão (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Contudo, devido a algumas de suas externalidades negativas e a formulação de novos contornos, embora estejam presentes muitos de seus parâmetros na gestão atual, a mesma tem sido superada pela Governança Pública (*public governance*), que vem se destacando, já sendo considerada um novo modelo de administração do Estado por alguns autores (KISSLER; HEIDEMANN, 2006), inclusive, compondo a pauta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2016), como uma condição essencial a ser integralizada pelos governos em seus respectivos países, membros ou não. No Brasil, o tema tem sido difundido amplamente, especialmente pelos órgãos de controle, sobretudo no âmbito dos tribunais de contas (BRASIL, 2014).

No auxílio à estruturação do modelo de administração, vale também destacar a contribuição do Planejamento Estratégico, corolário do pensamento estratégico. Originariamente desenvolvido no setor privado, tem emprestado muitos de seus conceitos à Administração Pública. Seu propósito é definir objetivos futuros, bem como os meios para alcançá-los (direção), de maneira que as transformações sociais não sejam fruto do acaso, mas sim um produto democrático (SANTOS, 2006).

Esses contornos de direção remontam à concepção da teoria clássica da Administração (TAYLOR, 1990; FAYOL, 1990), no sentido de que as organizações

demandam planejamento para obterem êxito em seus objetivos. E não é diferente com o Estado e seus instrumentos de gestão, como é o caso das peças orçamentárias. Para Frezzatti (2008), o orçamento é mais do que uma estimativa, pois “contém as prioridades e a direção da entidade em um período e proporciona condições de avaliação do desempenho da entidade, suas áreas internas e seus gestores”.

Por isso, num recorte integrativo dessas diversas ciências e contribuições, atento aos movimentos que sobressaem no liminar do século XXI, o Direito, sobretudo Administrativo, tem buscado instituir mecanismos jurídicos que objetivam dar conteúdo a essas propostas diretivas. Nas palavras de Schmidt-Aßmann (2012, p.44) “*La ciencia del Derecho Administrativo ha de ser concebida como una ciencia de dirección, esto es, como una ciencia que aspira a dirigir con eficacia los procesos sociales*”. Segundo o referido autor, para o sistema jurídico, esse é um momento novo, outrora mais preocupado com a norma, e agora, com o resultado (direção).

Assim, percebe-se que o Direito está buscando incorporar as contribuições trazidas pelas demais ciências, introduzindo-as formalmente no sistema institucional do Estado. A preocupação com os resultados, inerente ao Planejamento Estratégico, agora também é uma preocupação jurídica. O mesmo ocorre com a Governança, cujos parâmetros paulatinamente vêm sendo integrados na estrutura normativa do Estado de Direito. Por isso, o momento parece oportuno para se discutir o papel do orçamento público na forma federativa de estado, à luz dessas tendências.

Isso mostra-se especialmente relevante, na medida em que a percepção geral do sistema orçamentário brasileiro conflita com esse ideal de direção, pois como observa Mendes (2009), “o planejamento e a qualidade do gasto ficam em segundo plano”, no Brasil. Em outras palavras, parece que o resultado almejado (eficiência, eficácia e efetividade) fica em segundo plano.

E não é apenas a desídia de alguns agentes que dificulta o processo de construção de uma direção para o Estado brasileiro, pois a própria estrutura vigente acaba afetando negativamente esse propósito. Ao tratar do atual formato do sistema orçamentário, sobretudo do desencontro lógico dos prazos de elaboração das peças orçamentárias, Procopiuck *et al.* (2007, p.410) asseveram que a:

Consequência imediata disso é a dificuldade de integração e articulação dos planos municipais com os dos dois outros entes da federação, trazendo sérios prejuízos ao intercâmbio de informações, aos diagnósticos e às análises. Normalmente o resultado desses desencontros tem sido a falta de imbricamento das ações governamentais, em muitos casos gerando, por um lado, problemas de sobreposição de políticas públicas entre as esferas de governo e, por outro, bruscas interrupções de outras políticas no contexto municipal em virtude de mudanças na condução de políticas públicas estaduais e (ou) federais.

Daí a importância de se aprimorar essa estrutura, pois é principalmente por meio desse sistema orçamentário que o Estado atua na sociedade. Todas as receitas e despesas, ou seja, a totalidade das políticas públicas que demandam recursos perpassa, em algum momento, essa estrutura, que envolve direta ou indiretamente as ciências preocupadas com a atuação estatal, assim como a sociedade em geral, havendo uma multiplicidade de aspectos: Político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. (GIACOMONI, 2012).

Destarte, se este é um ponto de convergência científica e social, quiçá possa ser o fio condutor de direção do Estado brasileiro. É preciso analisar quais funções o sistema orçamentário vem desenvolvendo, e que funções poderia desenvolver para o avanço na implementação dos contornos trazidos pela Governança, Planejamento Estratégico, dentre outros mecanismos que visam aprimorar as funções estatais.

Nessa esteira, a compreensão do sistema orçamentário, à luz das contribuições científicas hodiernas, pode levar à redescoberta de sua função, assim como do papel desempenhado pelos próprios entes federativos no campo do planejamento e da execução de suas atividades, estabelecendo-se uma direção a ser seguida, provendo alinhamento estratégico e favorecendo o alcance das diretrizes, objetivos e metas, de forma mais eficiente, eficaz e efetiva.

Afinal, por se tratar do meio pelo qual o Estado organiza suas finanças, possivelmente um olhar acurado leve à conclusão de que há mais para ser explorado, indo além das funções alocativa, distributiva e estabilizadora, podendo, talvez, constituir um potencial mecanismo de direção do Estado federativo brasileiro, pois para governar é necessário conhecimento sobre o trajeto e o destino que se pretende atingir, requerendo a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema (PETERS, 2013).

Afinal, um modelo orçamentário bem estruturado pode deter potencial para servir de instrumento no avanço ordenado do Planejamento Estratégico e da

Governança Pública, constituindo-se num meio de direção administrativa do sistema federativo brasileiro. É esta possibilidade que se buscará discutir ao final da presente pesquisa, a partir de seus resultados.

Por fim, como produto, são esperados uma melhor compreensão do atual papel do sistema orçamentário, assim como a identificação de sua aptidão diretiva no sistema federal, difundindo a possibilidade/necessidade de uso do orçamento como meio de aprofundar a institucionalização da Governança e estratégia, no âmbito das ações estatais, fixando-se como meio de direção administrativa do Estado, a fim de que todos os entes federados possam melhor delinear suas atribuições e empenhar esforços alinhados para o alcance de objetivos comuns, sobretudo aqueles fundamentais, previstos no texto constitucional.

1.4.1 Contribuições da Pesquisa

Diante dos contornos e pressupostos alhures mencionados, justifica-se o presente estudo, o qual adere à linha de pesquisa (Planejamento e Governança Pública), bem como à respectiva área de concentração (Planejamento Público e Desenvolvimento), uma vez que aborda, essencialmente, a potencialidade do sistema orçamentário em servir à materialização dos parâmetros da Governança e planejamento aplicados ao setor público, com vistas ao desenvolvimento local, regional e social.

Por consequência, pretende-se contribuir de forma relevante com o universo acadêmico, sociedade e atores envolvidos, produzindo conhecimento sobre a matéria enfrentada, aventando pontos de debate e explorando suas potencialidades, a fim de promover o melhoramento do modelo orçamentário estabelecido, verificando sua capacidade em assumir uma posição de direção para os entes federados, no avanço dos novos contornos teóricos que orbitam a Administração Pública, ordenando o planejamento nos três níveis de governo.

Nessa esteira, a pesquisa possui relevância firmada pela ótica acadêmica, programática, institucional, regional e local, podendo ser sintetizada conforme as seguintes perspectivas:

- a) Acadêmica: a pesquisa agrega novos conhecimentos ao ambiente acadêmico, podendo subsidiar o desenvolvimento de pesquisas inovadoras, a partir dos resultados empíricos produzidos pelo estudo, além de fomentar propostas de aperfeiçoamento das ferramentas inseridas no espectro da investigação;
- b) Programática: para o Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), o estudo é relevante, na medida em que instiga a discussão sobre mecanismos que podem servir de instrumento para a assimilação e materialização do escopo de ensino, por meio dos instrumentos empíricos que fazem parte da Administração, mormente o sistema orçamentário, no presente caso;
- c) Institucional: para a instituição, é relevante a produção de conhecimento que possibilite novos estudos e propostas de aprimoramento na gestão pública, trazendo benefícios para a sociedade, mister das academias;
- d) Social: para a sociedade, o estudo é uma oportunidade de conhecimento e controle do planejamento estatal, uma vez que a pesquisa busca identificar a transparência e o alinhamento das diretrizes do Estado, nas três esferas de governo;
- e) Local e Regional: para a região e o local, contribui na medida em que o espectro de estudo abrange os entes públicos neles localizados, possibilitando conhecer sua estruturação orçamentária, a qual pode ser aprimorada a partir dos resultados da pesquisa, contribuindo com seu desenvolvimento.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ESTADO: ORIGEM E FINALIDADE

A busca por um conceito universal de Estado, segundo Dallari (1998), é absolutamente impossível, pois sendo ele um ente complexo, passível de abordagens sob diversos pontos de vista, comporta uma variedade infindável de possibilidades, conforme for o ângulo de preferência do observador. Por isso, mais importante é conhecer as circunstâncias de sua formação do que seu conceito.

O momento em que a figura do Estado surge, assim como os motivos para que isso tenha ocorrido rende ampla discussão teórica. Dallari (1998) esclarece que o termo “estado” designa uma situação permanente de convivência, ligada à sociedade política, tendo sido utilizada pela primeira vez – na acepção moderna – no livro “O Príncipe” de Nicolau Maquiavel, escrito em 1513.

Todavia, Bobbio (1987) informa que o referido termo já era utilizado muito antes da obra de Maquiavel, designando a condição de posse exclusiva e permanente de um território, e de comando sobre seus habitantes. Contudo, foi a partir de “O Príncipe” que semanticamente transformou-se a situação – “*status*” (de onde advém a palavra estado) *rei publicae* – em condição, correspondendo a uma comunidade política, composta por um povo, território e governo (LAFER, 1989).

Cronologicamente, o instante de surgimento do Estado é objeto de diversas teorias, havendo três teses mais conhecidas. De acordo com Riccitelli (2007), a primeira corrente, representada por Eduard Meyer, historiador das sociedades antigas, e Wilhelm Koppers, etnólogo, considera que o Estado, assim como a sociedade, existe desde que o homem surgiu sobre a Terra, constituindo-se em uma situação imanente à condição humana.

Por outro lado, a segunda corrente assevera que a sociedade existiu sem a presença do Estado num primeiro momento. Ulteriormente, por diversas razões, e em momentos distintos, o Estado surge para atender às necessidades e conveniências dos grupos sociais. Segundo Riccitelli (2007), esta tese agrega a maioria dos autores.

Já a terceira corrente, representada por autores como Karl Schmidt, Balladore, Pallieri e Ataliba Nogueira, defendem que o Estado não constitui um

conceito universal, mas sim histórico e concreto, ligado à ideia de soberania, o que somente teria ocorrido no século XVII, tendo como marco a chamada Paz de Westfália¹, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648).

Igualmente polêmicas são as teorias que buscam explicar as razões para o surgimento do Estado. Consoante ensina Dallari (1998), dois grupos se destacam: a) os naturalistas – representados por Aristóteles, Cícero e Santo Tomás de Aquino, dentre outros – que defendem a formação natural do Estado, não existindo coincidência quanto aos motivos que levaram ao seu surgimento, sendo esta uma decorrência da natureza política do homem. b) os contratualistas – que têm como expoentes Hobbes, Locke e Rousseau, por exemplo – para os quais o Estado é obra humana, partindo da vontade de alguns homens ou de todos eles, que por um acordo de vontade, instituíram a figura estatal para o alcance de objetivos comuns.

A corrente naturalista apresenta várias causas para o surgimento do Estado. São destaques: a) a origem familiar, segundo a qual cada família se ampliou e deu origem a um Estado; b) a origem violenta, decorrente da superioridade de força de um grupo social, que subjugou os demais, levando à formação do Estado para regular a relação entre dominantes e dominados; c) a origem baseada em causas econômicas, de modo que o Estado teria surgido para integrar as diferentes atividades profissionais, trazendo consigo os benefícios da divisão do trabalho. A posse e a propriedade da terra também seriam motivos para esse fenômeno; e, d) a origem no desenvolvimento interno da sociedade, segundo a qual o desenvolvimento social e sua complexidade dão origem natural ao Estado.

Maluf (2007) subdivide a teoria familiar em patriarcal e matriarcal. A primeira teria sua autoridade baseada no patriarca (mais velho). Segundo o autor, os defensores dessa tese encontram na organização estatal os elementos básicos da família antiga, tais como a unidade de poder, o direito de primogenitura, a inalienabilidade do domínio territorial, etc. Por outro lado, a tese matriarcal fixa a

¹ A chamada Paz de Westfália designa vários tratados que encerraram a Guerra dos Trinta Anos, reconhecendo oficialmente as Províncias Unidas e a Confederação Suíça. Foi assinado em 24 de outubro de 1648, em Osnabrück, entre Fernando III, Sacro Imperador Romano-Germânico, os demais príncipes alemães, França e Suécia, pondo fim ao conflito entre estas duas últimas potências e o Sacro Império.

autoridade na figura materna, sob a alegação de que geralmente era incerta a paternidade, tendo sido a mãe a autoridade nas primitivas famílias, constituindo o germe da sociedade civil.

Azambuja (2008) apresenta sua crítica a essa teoria, afirmando que não é absolutamente improvável ser a família o embrião de algum Estado, todavia, tal processo teria ocorrido em circunstâncias específicas, sendo inviável generalizar esse modelo, por meio do qual se estaria fundindo a origem da humanidade com a origem do Estado.

No que se refere à teoria violenta de formação do Estado, Maluf (2007) assevera que o Estado tem origem na disputa de forças entre grupos, sendo que a organização social foi imposta por um grupo vencedor a outro(s) grupo(s) vencido(s), a fim de manter o seu domínio e se proteger de ataques externos.

Noutro vértice, a teoria de base econômica teria suas raízes nas lições de Platão, identificadas em sua obra "A República", por meio da qual expressa que o Estado nasce das necessidades humanas, pois ninguém bastaria em si, sendo necessária a organização para a soma de aptidões e divisão de atribuições, dando origem ao convívio social e ao Estado. Ao afirmarem que a organização estatal é um instrumento de dominação de classes, Marx e Engels são os teóricos modernos mais representativos dessa teoria, servindo de alicerce para o Socialismo, que busca desconstruir esse modelo (MALUF, 2007).

Por outro lado, os contratualistas veem na vontade humana o motivo para o nascimento da entidade estatal. O que originou essa vontade é que gera divergência entre seus teóricos. Em sua obra "O Leviatã", Hobbes (1588-1679) expõe que o contrato foi uma necessidade decorrente do estado de guerra (competição) entre os homens, que tendem a destruir uns aos outros, como predadores de si mesmos. Logo, a criação de um Estado, com poderes acima dos indivíduos, poderia controlar os instintos humanos, e assim preservar a vida e promover o convívio social harmônico. Para tanto, os cidadãos deveriam transferir o poder ao soberano, que guardaria a ordem e a paz social - o que contribuiu para justificar o absolutismo da época.

Por outro lado, John Locke (1632-1704), opositor ao poder absoluto do governante, via o Estado como uma organização necessária para a administração

dos interesses sociais, sendo ele uma instância superior, alheia à personalidade dos indivíduos. Asseverava que a escolha dos governantes e as leis deveriam ter com pano de fundo a vontade social, delegada ao governo, e não o poder absoluto de um soberano (LOCKE, 1991).

Já para Rousseau (1712-1778), que lançou as bases da democracia moderna e da noção de interesse público, o ser humano é essencialmente bom, todavia, a sociedade o corrompe. Por isso, é necessário um Estado, que se origina da vontade livre entre cidadãos em renunciar parcela de sua liberdade individual, para garantir a concretização da vontade geral, conduzida por um representante que exerce esse poder em nome do povo (ROUSSEAU, 1997).

Nesse contexto, Dallari (1998) leciona que a formação do Estado, tal como se conhece hoje, passou por diversas fases, com algumas características mais acentuadas, podendo ser dividida - didaticamente - em Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno.

O Estado Antigo, também conhecido como oriental e teocrático, foi marcado pelos grandes impérios da antiguidade, tais como o Egito, Pérsia, Assíria, Babilônia, entre outros. Sua organização mesclava-se pela composição da família, religião e economia, cujo poder era exercido pelo governo, baseado na divindade. Não comportava divisões internas, tendo como uma de suas características a natureza unitária.

Outro importante marco foi o Estado Grego ou Grécia antiga (776 e 323 a.C.), composto pelos povos helênicos, que se caracterizou pelas cidades-estados (polis), berço da democracia, com atividade política intensa, priorizavam a reunião dos cidadãos, sem se preocupar com a delimitação territorial, tendo como um de seus principais objetivos a autossuficiência. Como exemplos, pode-se citar Atenas, Esparta e Corinto.

Merece destaque, também, o Estado Romano, nascido por volta de 753 a.C. a partir da união de várias grandes famílias, chefiadas pelos patriarcas, o qual, primeiramente, foi considerado reino, depois república, e finalmente, império. Teve como característica marcante a participação do povo (compreendendo apenas uma pequena faixa da população), as grandes conquistas de povos e territórios, bem como a intensa atividade política.

Posteriormente, com a liberdade religiosa (Edito de Milão, no ano de 313), que contribuiu para o afastamento da ideia de superioridade dos romanos, favorecendo a queda do Império, surge o Estado Medieval. Foi marcado pelo cristianismo, pelas invasões dos bárbaros, guerras, indefinição de fronteiras e pelo feudalismo, caracterizando-se pela dispersão do poder político, uma vez que as cidades foram praticamente abandonadas e o povo foi viver no campo, sob a proteção de grandes latifundiários, estabelecendo-se o sistema feudal.

Devido a toda essa instabilidade que caracterizou o período medieval, nasce o germe para a formação do Estado Moderno, aspirado pela necessidade de um poder que promovesse segurança. Do século XI em diante, houve um movimento de fuga da opressão feudal e de retorno às cidades em busca de liberdade, surgindo a burguesia, que deu apoio à unificação do poder, o que significou paz e segurança para os negócios. Seus elementos principais, com pouca divergência entre os autores, são: soberania, território, povo e finalidade.

Dallari (1998) afirma que não há no Direito Internacional tema mais controverso que a definição de soberania. A teorização a seu respeito passou a ser utilizada como apelo emocional para justificar a atuação de certos governos, surgindo conceitos variados, capazes de sustentar modelos completamente opostos, sob a alegação de se tratar de uma questão de soberania.

Nessa esteira, é concebida como sinônimo de independência estadual, afirmando ao seu povo e aos entes externos inexistir qualquer submissão, constituindo o poder máximo sobre determinado território; designa, também, ser o poder jurídico mais alto dentro dos limites de sua jurisdição, decidindo em última instância sobre o Direito que rege a organização social num dado espaço-tempo. Para Bobbio, (1987, p.102):

Assim ocorreu na formação do Estado moderno: O processo de unificação dos poderes difusos e variavelmente em conflito entre si, que caracterizam a sociedade medieval, caminha no mesmo passo do processo de libertação do poder unificado das duas *summa e potestate* tendencialmente universais, a Igreja e o Império. Na medida em que o poder se torna sempre mais ilimitado em direção ao interior, o que quer dizer unificador, torna-se também mais ilimitado em direção ao exterior, o que quer dizer independente.

Por seu turno, semelhante à soberania, a noção de território, como elemento do Estado também surgiu com sua concepção moderna. Nas civilizações mais antigas não havia a necessidade de uma delimitação precisa do território, pois praticamente inexistiam conflitos discutindo a exatidão espacial sobre a qual o poder era exercido. Todavia, com a Idade Média, a formação dos feudos, o exercício do poder pelos governantes e o nascimento da soberania, demandaram o estabelecimento de fronteiras.

Sobre o tema, merece destaque a teoria do território-espço, desenvolvida por Cari Victor Fricker, exposta em sua obra *Território e Soberania Territorial* (1901). Bonavides (1997, p.102) esclarece que “segundo essa doutrina, abraçada por G. Meyer (1891), Jellinek (1914), Anschuetz (1914), Otto Mayer (1937), Stammler (1925) e outros clássicos da literatura jurídica alemã, o território do Estado nada mais significa que a extensão espacial da soberania do Estado”.

Por isso Jellinek (1970) leciona que o território é a porção de terra que corresponde ao espaço sobre o qual o Estado pode exercer o poder público, sendo exteriorizado de duas maneiras distintas: a) uma negativa, afastando qualquer outro poder dentro de seu espaço, e; b) outra positiva, afirmando que dentro daquelas fronteiras as pessoas estão sujeitas ao regime ali vigente.

Por consecutivo, o povo constitui elemento pessoal e indissociável do Estado, pois é para ele que este é formado. Dallari (1998) alerta que povo não deve ser confundido com população ou nação. A população nada mais é do que o conjunto de pessoas que se encontra num dado território, em certo momento, independentemente do vínculo que possua com aquele Estado (GROPALLI, 1968). Por sua vez, nação está vinculada a uma comunhão decorrente de laços históricos e culturais entre pessoas, podendo elas integrar estados distintos.

Assim, Dallari (1998) leciona que o povo compreende um conjunto de indivíduos que, “através [sic.] de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano”. Destarte, o povo pode ser entendido como um grupo de indivíduos que se unem em comunidade, institui uma ordem jurídica própria, estabelecem um poder político e compartilham desse sistema.

Um dos pontos mais importantes e emblemáticos diz respeito à finalidade do Estado. Afinal, para que serve esta instituição? Indubitavelmente a exploração dessa questão tem especial importância para o presente estudo, o qual busca justamente compreender e discutir os mecanismos de direção e concretização do papel estatal na sociedade.

Segundo Dallari (1998), para autores como Kelsen e Mortati tal estudo seria irrelevante. O primeiro por entender que se trata de uma questão política e não técnica; o segundo, por compreender que a finalidade é algo genérico, indefinível. Por outro lado, autores como Groppali chegam a sustentar que a finalidade é elemento essencial do Estado, uma vez que integra toda atividade estatal, determinando sua estrutura.

Quem abordou o assunto profundamente foi Jellinek (1970), que classificou as teses quanto à finalidade do Estado em objetiva, subjetiva, expansiva, limitada e relativa. Os fins objetivos estariam ligados à própria natureza, independentemente da vontade humana, constituindo numa missão abstrata e universal comum a todos os estados. Há uma variante dessa tese que reconhece o fim particular de cada Estado, condicionado por sua história, confundindo-se com seus interesses. Já os fins subjetivos vinculam-se ao conjunto de finalidades individuais, que são unificadas pela entidade estatal, a qual persegue seu alcance, com vistas a satisfazer a vontade humana num determinado espaço-tempo.

As teses que compõem a finalidade expansiva - cuja maioria dos regimes totalitários é adepta - procuram personificar no Estado a figura de um guardião do bem-estar e da ética, mesmo que isso custe grande parcela das liberdades individuais, atribuindo-lhe uma superestrutura de controle, por meio da qual estaria garantido o bem comum. Opondo-se a esta concepção, os fins limitados - de cunho liberal - buscam reduzir ao mínimo a atividade estatal, restringindo-a a vigilante da sociedade, promovendo segurança e garantindo as liberdades individuais.

Há ainda as teses ligadas à finalidade relativa do Estado, com a qual Jellinek (1970) se identifica. Essa concepção está baseada na solidariedade humana, compreendendo que a cultura de um povo reside em seus membros, não no Estado, embora este seja o fio condutor dos efeitos sociais desejados pela solidariedade humana. Dallari (1998, p.107) resume a finalidade do Estado como sendo aquela que:

[...] busca o bem comum de um certo povo, situado em determinado território. Assim, pois, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de cada povo.

Notadamente todos esses conceitos trazem consigo certa carga de subjetividade, dificultando a compreensão objetiva da finalidade estadual. Todavia, isso não deve ser encarado como um fato negativo, mas sim a revelação de que por mais que se queira dar um caráter orgânico ao Estado, ele está estritamente vinculado às concepções humanas, servindo a estas, e, portanto, não pode se distanciar do povo, sob pena de perder legitimidade e até mesmo a razão de sua existência.

2.2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO

Após compreender os contornos históricos que levaram à formação do Estado, faz-se imperioso analisar as características administrativas, o modelo de gestão, que conduziu o ente estatal até os dias atuais. Como visto alhures, para efeitos didáticos, há uma divisão do Estado em: Antigo, Grego, Romano, Medieval e Moderno.

Entretanto, para efeitos do presente estudo, convém estabelecer um recorte cronológico, a partir do Estado Moderno (séc. XV-XVII)², por ser este o momento em que a Administração Pública solidifica-se em seu formato mais próximo ao hodiernamente conhecido. Sobre o tema, cabe destaque para os modelos de administração patrimonialista, burocrática, gerencial e societal.

A Administração Patrimonialista foi marcada pela presença da figura dos reis. Com a crise do feudalismo, a falta de segurança e a intensificação do comércio, formaram-se as bases do Estado Moderno. Teóricos como Maquiavel e Hobbes fundamentaram a necessidade da fortificação estadual, sobretudo para garantir paz e segurança, o que era bom para os negócios que afluíam naquele momento.

² Grande parte dos historiadores atuais considera que o Estado Moderno surgiu em meados do século XVI, dividindo-se a minoria restante entre os que defendem seu surgimento no século XVII, e outros, no século XV.

Todavia, a soberania dos estados nacionais modernos e o empoderamento dos governantes levaram ao estado absolutista, no qual o rei passou a ser considerado detentor do poder supremo, confundindo-se com o próprio Estado. Nesse período (séc. XVII-XVIII), o patrimônio do monarca absoluto mesclava-se como patrimônio público, formando uma linha tênue entre o público e o privado.

Essa estrutura ainda contava com o apoio religioso, de maneira que os monarcas não eram considerados apenas homens, mas sim figuras praticamente divinas, emissários de Deus na Terra, levando a jargões bem conhecidos, tais como *“The King can no do wrong”* (o Rei nunca erra), ou ainda, *“L’Etatc’est moi”* (o Estado sou eu), como afirmara o conhecido Rei Sol (Luis XIV), na França. Costin (2010, p.31) ensina que:

[...] o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público. O Estado não era apenas o rei, como no célebre dito atribuído a Luís XIV. O Estado era considerado propriedade do rei. O Tesouro Real seria o tesouro público numa clara confusão de público e privado.

Segundo Campelo (2010), essa estrutura favoreceu a política do clientelismo, a troca de favores, a corrupção, o nepotismo, enfim, a prevalência do interesse particular daqueles que geriam o Estado, sobre o interesse público. Martins (1997), assevera que o termo patrimonialismo, modernamente, tem sido utilizado como sinônimo da prática de apropriação daquilo que é público pelo privado. Corroborando, Faoro (1995, p.736-737) leciona que "o domínio tradicional se configura no patrimonialismo quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real", estendendo-se sobre o território e subordinando a política.

Nesse sentido, Weber (2004) ressalta que a seleção dos agentes públicos tenha como referência o círculo de amizade do monarca e dos funcionários públicos, praticamente inexistindo especialização profissional, caracterizando-se como uma forma de dominação, na qual o soberano organizava a política e o poder da mesma forma como fazia em sua casa.

Contudo, o poder desmedido do monarca e a apropriação do público começam a conflitar com as práticas comerciais e a classe burguesa. As intervenções do Estado tornam-se um entrave para as liberdades individuais (BONAVIDES, 2007). De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p.15) “No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado”.

Nessa esteira, Bresser-Pereira e Spink (2006) destacam que a partir do capitalismo e da democracia, houve a necessidade de se adotar um novo modelo, que fosse capaz de proteger o patrimônio público da usurpação pela figura do monarca.

Segundo Costin (2010), progressivamente a solidificação do capitalismo e a industrialização tornaram obsoleto e insustentável o modelo patrimonialista, levando à busca por uma estrutura estatal que promovesse a separação entre o público e o privado, assim como o domínio político do domínio técnico, melhorando a eficiência do Estado e o controle sobre o poder do governo. Esse movimento trouxe consigo as bases para a burocracia, que predomina ulteriormente.

Em que pese esse modelo estar - teoricamente - superado, não é segredo que seu ranço está presente na Administração Pública hodierna, sendo comum a identificação dos casos de corrupção e apadrinhamento em cargos públicos, preterindo-se o interesse público, em favor do particular. Esse é um dos grandes desafios que ainda precisam ser enfrentados, para que o Estado tenha condições de atingir os fins para o qual foi criado, ao invés de servir como instrumento de dominação, como referia Weber.

A Administração Burocrática, por sua vez, contrapõe-se ao patrimonialismo. O termo burocracia foi idealizado por Jean Claude Marie Vicent, mediante a junção da palavra francesa "bureau" (escritório) e da palavra grega "*kratia*" (poder); surgindo no século XVII, com as modificações pelas quais passavam os organismos públicos (CHIAVENATO, 2003). O termo tornou-se sinônimo de vários significados, designando uma organização (CAMPOS, 1978), uma categoria social (POULANTZAS, 1977) ou o poder político (MORIN, 1976).

Consoante se consignou no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), o modelo burocrático de administração surge na segunda metade do século XIX para contrapor-se ao patrimonialismo. Sua base liberal, de cunho racional-legal (Estado de Direito), pregava a formação de um Estado profissionalizado, com cargos de carreira, hierarquizados, tendo como princípios a impessoalidade, o formalismo e o controle sobre o exercício do poder, visando mitigar os atos de corrupção e nepotismo.

Destarte, quando se fala na burocracia então idealizada, não se está tratando das amarras, morosidade ou ineficiência do Estado, mas sim daquela proposta com

os contornos de Weber, que tinha por objetivo extirpar da “estadualidade” os vícios identificados no modelo anterior. Weber (1987), ao observar a burocracia, a descreveu como um sistema de administração hierárquica, com a disciplina rigorosa e adoração à autoridade, visando cumprir objetivos organizacionais.

Já em seu modelo ideal, Weber (1982) considerava tratar-se de um sistema impessoal, cujo funcionamento era balizado por normas previamente estabelecidas, o que dava segurança jurídica e evitava arbitrariedades. Para ele, a burocratização viabilizava a especialização das funções administrativas, exercidas sob critérios objetivos, coibindo o envolvimento pessoal do agente público.

Sob essa perspectiva, Castro (2007, p.60) aponta que "a estipulação de normas gerais e abstratas evita decisões casuísticas das questões concretas e impede favores e privilégios individuais característicos do patrimonialismo", favorecendo a segurança e o controle, pelo cidadão. De acordo com Buligon (2012), nesse modelo o Estado passou a arrecadar tributos em seu nome, não mais para o soberano, o que lhe dava maior legitimidade e transparência no contexto de sua atuação.

Todavia, esse apego à forma, ao processo, embora desse certa segurança aos administrados num primeiro momento, viria a se mostrar inapto para acompanhar as mudanças pelas quais o Estado passaria. Segundo Chiavenato (2004, p.42):

A organização burocrática foi durante a Era da Industrialização Clássica, o modelo ideal para as grandes organizações enquanto funcionavam em um ambiente estável e de pouca mudança. As burocracias eram encontradas em organizações industriais, políticas, religiosas, educacionais, militares, etc. O tempo passou e o mundo mudou. Pena que a burocracia não tenha a menor aptidão para flexibilidade e inovação, tão necessárias em um mundo atual caracterizado por intensa mudança e instabilidade. Daí, a forte e generalizada tendência à desburocratizar não é apenas reduzir papelório, mas, sobretudo, reduzir o excesso de burocratização, ou seja, reduzir o grau de intensidade das dimensões burocráticas.

Enquanto a função estatal era reduzida, limitando-se a manter a ordem, administrar a justiça e garantir os acordos individuais, os problemas não foram tão perceptíveis. Contudo, quando o Estado passa a atuar mais ativamente na sociedade – com a expansão de suas funções econômicas e sociais – verifica-se que o mesmo tornou-se autorreferido, moroso, ineficaz e incapaz de prestar os serviços públicos aos cidadãos, vistos como clientes da entidade estatal.

No momento em que o Estado passa a responsabilizar-se pelo provimento de serviços (educação, saúde, etc.), viu-se diante de um dilema. Por um lado, deveria observar a legalidade e os procedimentos estabelecidos. Por outro, a urgência das prestações clamava pela agilidade, incompatível com a superestrutura institucional.

Assim, quanto maior as atribuições estatais, mais burocracia demandava-se, logo, mais pessoal, equipamentos, etc. e maior a despesa. Além disso, novas formas de apropriação da “*respublica*”, para proveito próprio, ameaçavam os recursos estatais. Como isso, maior investimento e controle eram necessários, criando um círculo vicioso. Enfim, o Estado se tornou grande demais e a receita pública não acompanhava esse crescimento. Começa então uma tendência de desburocratização e da necessidade de uma nova reforma.

Assim, a Administração Gerencial emerge. A migração do Estado liberal para o Estado social foi, em parte, o resultado do individualismo exacerbado que aquele permitira, demandando a presença estatal mais efetiva para corrigir suas distorções (MENDES *et al.*, 2014). Havia um clamor pela construção de uma sociedade pautada pela igualdade material, exigindo a concretização de direitos sociais, econômicos e culturais (BONAVIDES, 2004), cabendo ao poder público sua implementação, consoante pregava o modelo Keynesiano.

A partir do momento em que houve essa ampliação das funções estatais, a eficiência torna-se imperativa. Contudo, a burocracia e sua primazia pelas ferramentas de controle, que se sobrepunha à efetividade do serviço, revelavam um Estado lento e oneroso (TAVAREZ, 2002). Daí surge – na segunda metade do século XX – a necessidade de superação da organização estatal, então baseada na Teoria Clássica de expoentes como Taylor e Fayol; a das Relações Humanas representadas por Elton Mayo e Kurt Lewin; e a Burocrática de Weber. A busca agora é para tornar a gestão mais eficiente, eficaz e efetiva, bem como promover transparência, crescimento econômico e controle orçamentário e financeiro.

Conforme assevera Campelo (2010), as bases desse modelo, também racional-legal (Estado de Direito) tiveram a contribuição de teóricos como Elzioni, Thompson, Maslow, Mcgregor, Likert e John Woodward. Para Moreira Neto (1998, p.39):

[...] A transição da administração burocrática clássica, herdada da tradição continental europeia, densamente impregnada da visão estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das mega-empresas [sic.] assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão, do mesmo modo que, antes, a transição da administração patrimonialista, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado.

Sobre as razões que levaram ao surgimento do modelo gerencial, Abrucio (1997, p.9) ensina que a partir da década de 1970, a reforma do Estado mostrava-se como uma necessidade em diversos países. Contribuíram para essa mudança as crises do petróleo (1973 e 1979); a crise fiscal do Estado, que após um crescimento de décadas, impulsionado pelos investimentos públicos, os governos não tinham mais recursos para financiar seus déficits. Situação agravada pela revolta dos *taxpayers* (contribuintes) contra o aumento de tributos, sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha; tudo isso, culminou numa situação de ausência de governabilidade.

A reforma, chamada de Nova Gestão Pública, teve início palpável na Grã-Bretanha, sob o governo de Margaret Thatcher, seguido pelos Estados Unidos – Reagan (1980), Austrália e Nova Zelândia. A ideia baseava-se em mensurar resultados, dar autonomia gerencial aos dirigentes e responsabilizá-los pelo desempenho de suas unidades. Todavia, seu modelo não rompia completamente com o anterior, mantendo suas bases, tais como a admissão de pessoal por critérios de mérito, plano de carreira, avaliação constante de desempenho, treinamento sistemático, etc. A principal diferença estava no fato de que o controle deixa de basear-se nos processos (burocracia), para focar no resultado.

Sobre as características da administração gerencial, bastante esclarecedor foi o Plano de Reforma do Estado (BRASIL, 1995, p.16), ao dispor que:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

Aliado a isso, ainda se destaca a descentralização e diminuição dos níveis de hierarquia, admitindo maior participação do setor privado na Administração Pública, promovendo-se o deslocamento da ênfase nos meios (processo) para os resultados desejados (finalidade).

Bresser-Pereira (2005) faz um claro resumo das características essenciais da Administração Pública Gerencial, a qual pauta-se pela: a) descentralização político-administrativa aos níveis regionais e locais; b) delegação de autoridade aos administradores públicos, transformando-se em gerentes relativamente autônomos; c) redução dos níveis hierárquicos; d) flexibilidade organizacional e incentivo à multiplicidade de ideias e à competição administrada; e) pressuposto na confiança limitada e não na desconfiança total; f) controle posterior (resultado), ao invés do controle procedimental; e g) administração voltada para o atendimento ao cidadão cliente.

Esses novos parâmetros também influenciam na redefinição das áreas com as quais o poder público deveria ocupar-se. Segundo Matias-Pereira (2010, p.55), essa reforma visava "descentralizar, delegar autoridade e, em especial, definir de forma clara os setores de atuação do Estado, competências e modalidades de administração adequadas a cada setor".

Assim, nota-se que a tendência foi de o Estado manter sob sua égide somente as atividades mais essenciais e exclusivas, repassando as demais para a iniciativa privada. De acordo com Bresser-Pereira (1990) isso ocorria por meio de três formas principais: A privatização; a publicização; e, a terceirização.

Com isso, a intenção era fazer com que o Estado deixasse de ser o grande provedor dos serviços públicos para exercer uma função mais estratégica, voltando-se ao planejamento, regulação e fiscalização das atividades particulares, levando a uma tendência de criação de agências reguladoras. O Brasil, nos anos 1990, teve essa experiência de forma clara, quando se instituiu, por exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional do Cinema (ANCINE); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), etc.

Naturalmente que esse processo enfrentou e continua enfrentando severas críticas dos estatistas - o que não é escopo do presente estudo, que se atêm às

características de cada modelo. Sem entrar no mérito valorativo, o que ficou evidente até aqui, é que a crise econômica e fiscal da segunda metade do século XX levou à rediscussão do papel do Estado e a integração do setor privado na prestação de serviços públicos, sendo essa uma realidade evidente nos dias atuais, herança do gerencialismo.

No Brasil, além dos modelos já referidos, cumpre destacar o movimento pela Administração Societal. Historicamente, a formação do Estado brasileiro foi marcada pela centralização do poder, patrimonialismo, clientelismo, coronelismo e o preciosismo formal, em detrimento das necessidades sociais (COSTA, 2010).

Para contrapor-se a esse histórico estamental, segundo Paes de Paula (2005), na década de 1960, houve o início de uma mobilização social para exigir do Estado sua atenção aos anseios populares, demandando bens e serviços coletivos, tais como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche. Gohn (1995) ressalta ainda movimentos ligados à busca por direitos de cidadania, visando combater o alto custo de vida, o desemprego, a repressão política, etc.

Com o período militar que logo adveio, esses movimentos acabaram perdendo força, momentaneamente. Todavia, na década de 1980, enquanto na esfera internacional destacava-se o modelo gerencial, no Brasil, solidifica-se a luta pela redemocratização da gestão pública e o fortalecimento da participação popular, intitulada por Paes de Paula (2005) como Administração Pública Societal. Para a autora, a gestão pública brasileira possui duas vertentes políticas. A gerencial, inspirada nas reformas internacionais; e a societal, com sua pauta pela intensificação da participação da sociedade na Administração, o que foi bem evidenciado nas pressões populares que contribuíram para a elaboração da Constituição Federal de 1988.

Nessa esteira, Jacobi (2000) afirma que esses movimentos tiveram significativa influência, devido à sua atuação junto aos governos municipais e estaduais, por meio dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação.

Assim, esse modelo se caracteriza pela sua abordagem participativa, que tenta substituir a tecnoburocracia por um gerenciamento a ser realizado pela

própria sociedade, de forma deliberativa, promovendo sua autodeterminação sob a lógica democrática, sem pautar-se pelos interesses de mercado então dominantes (TENÓRIO; SARAVIA, 2006).

Os maiores expoentes desse movimento possuem estreita ligação com grupos intitulados de “esquerda”, que tiveram como representantes a Central Única dos Trabalhadores, o Partido dos Trabalhadores e afins. Com a ascensão deste último ao poder, a partir de 2002, havia grande perspectiva de que a democratização da gestão pública fosse intensificada. Contudo, Abrucio (2007) registra que isso não ocorreu da forma esperada, tendo o referido governo dado continuidade à reforma gerencial promovida na década de 1990.

Nessa esteira, parece inegável que a democracia pressupõe a participação popular, e que essa pauta política gerou aberturas democráticas em diversos órgãos públicos, mostrando-se como uma importante conquista desses movimentos (LOUREIRO; ABRUCIO, 1998). Neste norte, Paes de Paula (2005, p.44) contribui com a temática lecionando que:

É necessário criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais, e que estas sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia. É importante ressaltar que a concretização dessas mudanças depende da maneira como o Estado e a sociedade brasileira se articulam para determinar seus papéis e espaços. Por outro lado, há a necessidade de alterar as históricas restrições impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial.

Destarte, o modelo societal perseguido mostra-se salutar para o Estado brasileiro, pois seus fins estão imbricados com a demanda social. Isso não quer dizer que o poder público deva ser paternalista ou provedor universal. Há espaço, e quiçá a necessidade, da interação entre os movimentos, para que se possa delinear as áreas e a forma de atuação do poder público, o qual certamente não deve distanciar-se do povo, detentor soberano do poder delegado aos governantes. Isso sem prejudicar as liberdades individuais, nem se tornar-se uma superestrutura ineficiente, como ocorrido nas experiências passadas.

Para facilitar a compreensão das características dos modelos de administração do Estado, observe-se o quadro 1, no qual estão resumidos seus principais aspectos.

Modelo	Principais Características
Administração Patrimonialista	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo característico dos estados absolutistas; ▪ Confusão entre o patrimônio público e o patrimônio do soberano; ▪ Ausência de profissionalização na Administração Pública; ▪ Uso dos recursos públicos para favorecimento pessoal (corrupção, nepotismo, etc.), em detrimento do interesse público.
Administração Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo que visa combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista; ▪ Busca pela profissionalização dos agentes públicos, estabelecimento dos planos de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo; ▪ Busca pelo controle efetivo dos abusos de poder; ▪ Valorização do formalismo, com a presença constante de normas e rigidez de procedimentos. ▪ Modelo autopoiético, que esbarrou na ineficiência e incapacidade de se voltar para a prestação de serviços aos cidadãos; ▪ Priorização da forma, em detrimento do resultado.
Administração Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concepção de que o Estado é uma grande empresa, cujos serviços são destinados aos seus clientes (cidadãos); ▪ Foco na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados; ▪ Descentralização política e administrativa; ▪ Instituições públicas com poucos níveis hierárquicos; ▪ Flexibilidade organizacional; ▪ Autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; ▪ Abertura do Estado para a participação dos agentes privados na Administração Pública.
Administração Societal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Movimento brasileiro, iniciado na década de sessenta, que ganhou expressividade com a redemocratização do país, na década de oitenta; ▪ Modelo que busca superar a tecnoburocracia, por meio da abordagem participativa da sociedade, de forma deliberativa, promovendo sua autodeterminação sob a lógica democrática, sem pautar-se pelos interesses de mercado; ▪ Busca pela atenção aos anseios populares, demandando bens e serviços públicos, tais como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche, direitos de cidadania, combate ao alto custo de vida, desemprego e repressão política.

Quadro 1 - Modelo Administrativo e suas Características

Fonte: Elaborado pelo autor (2017), a partir das obras referenciadas.

Como visto, há uma constante construção da gestão estatal, em que o modelo ulterior confronta as deficiências do anterior, buscando minimizar atos de pessoalidade, e sedimentar o processo democrático, mormente pela valorização da eficiência e integração dos atores privados na tomada de decisões e condução do Estado. Notadamente, ainda não se chegou a um modelo ideal, mas certamente que a democracia é a base para se alcançar um formato mais eficiente, eficaz e efetivo para a gestão pública, de maneira a aprimorar a atuação estatal, sem perder de vista as valiosas conquistas sociais obtidas até o momento, mormente aquelas de visam limitar os desvios de poder, e atender ao interesse público.

2.3 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO: ORIGEM, FUNÇÃO E MODELOS

O orçamento é um instituto tão antigo quanto a humanidade, e vem contribuindo para a sobrevivência da espécie humana desde os tempos mais remotos, mesmo antes do surgimento da moeda. Os povos ancestrais já o utilizam como mecanismo de previsão dos recursos necessários para a subsistência durante os períodos de escassez (ZAMBONI, 2010). Por isso Giacomoni (2003, p.19) ressalta que “o orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados para fazer gestão dos negócios públicos”.

Um dos momentos marcantes da história, que envolve a questão orçamentária, foi a Carta Magna de 1215, imposta pelos barões ao Rei João Sem Terra, a fim de limitar a carga tributária da coroa inglesa. A majoração de tributos passou a ser condicionada à autorização do Parlamento. Esse controle sobre a receita e a despesa refletiu diretamente na ordem tributária, e conseqüentemente no uso dos recursos, constituindo-se em um embrião do sistema orçamentário moderno.

Nessa esteira, Lunks (2007) esclarece que a origem da palavra “orçamento” está ligada à uma bolsa de tecido utilizada pelos antigos romanos para cobrar impostos, denominada “*fiscus*”. Na França, o termo utilizado era “*bouge*” ou “*bougette*”, de origem latina (*bulga*: saco), que foi incorporado à língua inglesa por volta de 1400, 1450, e incluído em seu dicionário como “*budget*”, no século XVIII. O primeiro ministro levava ao Parlamento todos os planos de despesas, dentro de uma grande bolsa de couro, evento que ficou conhecido como “*opening of the budget*”.

O mesmo autor ainda registra que em cerca de 1860, a França desenvolveu um sistema contábil que foi aplicado a todos os departamentos e unidades, considerando todas as receitas e despesas durante o ano fiscal; então, em meados do século XIX, o Reino Unido viu nas técnicas orçamentárias francesas um modo promissor de controle, levando à criação do Comitê de Contas Públicas no Parlamento, bem como dos escritórios de Controladoria e Auditoria Geral. Seguindo a mesma trajetória, no século XX, os Estados Unidos desenvolveram uma série de estudos e práticas que ficaram conhecidas como “movimento do orçamento público”; e em 1921, o Congresso americano aprovou a obrigatoriedade da utilização do orçamento público.

No Brasil, Leite *et al.* (2008) destacam que o orçamento público teve aplicação desde a criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda, em 1808, com a vinda de D. João VI; posteriormente, na Constituição de 1924 ficou estabelecido que os demais ministérios deveriam encaminhar seus respectivos orçamentos ao Ministério da Fazenda; já a Constituição de 1891 previu a competência do Congresso Nacional para estimar a receita e fixar a despesa.

Todavia, foi a Lei n.º 4.320/64, até hoje utilizada, que tratou da matéria mais profundamente, orientando e disciplinado o processo de elaboração e execução orçamentária. Recentemente, a Lei Complementar Federal n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe aprimoramentos a esse sistema, mormente para assegurar o equilíbrio entre a receita e a despesa, bem como garantir maior transparência dos gastos públicos.

Giacomoni (2012) ressalta que seu conteúdo é multidisciplinar, envolvendo aspectos políticos, jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros, administrativos, etc. tendo como objetivo prever as receitas e fixar as despesas para determinado exercício financeiro. Por isso a grande importância de seu estudo e a necessidade de aprimoramento desse instrumento, pois ele concentra experiências dos mais diversos ramos da ciência. Sua elaboração enseja um momento singular, no qual todos se unem para discutir as ações do Estado, criando um ambiente propício para se exercer a democracia.

A elaboração do orçamento é um processo decisório, no qual são feitas escolhas entre atender certas demandas em detrimento de outras, fatalmente levando a conflitos na arena de interesses. Afinal, se há um ponto em que estudiosos clássicos e atuais concordam é que o Estado não possui recursos suficientes para suprir todas as necessidades sociais, levando à escolha das ações para as quais se alocará verbas (KEY JR., 1940; LINDBLON, 1959; RUBIN, 1993; PETERS, 1995; WILDAVSKY, 2002; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; GIACOMONI, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2007).

Diante desse processo, Musgrave (1959) idealizou a divisão clássica de avaliação sobre as formas pelas quais o governo interfere na economia, por meio da receita e despesa (orçamento). Para ele, essa interferência possui três funções: Função alocativa; função distributiva, e; função estabilizadora.

Na função alocativa, o Estado reserva investimentos para que ele atue diretamente na produção de bens e serviços, mormente quando ocorrem falhas de

mercado. Devido a determinadas características e interesses do mercado, certos bens e serviços não são ofertados na quantidade ou nos preços adequados, então o Estado age para suprir essa deficiência, direcionando (alocando) investimento nessas áreas.

Ação semelhante ocorre com a função distributiva, que se caracteriza pelo ajustamento na distribuição de renda, justificada pelas falhas do setor privado, a fim de assegurar o suprimento das demandas de modo socialmente aceitável ou desejado, promovendo investimentos que minimizam as desigualdades que o movimento econômico, por si, não se mostra capaz de corrigir.

Por fim, a função estabilizadora tem como objetivo manter certo ajuste perene na economia, levando o Estado a agir para assegurar a estabilidade dos níveis de emprego, renda, preços, etc., mormente diante de fenômenos inflacionários, recessão e outros que tendem a desequilibrar o mercado e a situação social dos administrados.

A despeito de hodiernamente preservar-se na Doutrina o entendimento de que o sistema orçamentário possua, ou deva possuir, essas três funções (alocativa, distributiva e estabilizadora), a exemplo do que preconizam Giacomoni (2007), Stiglitz (1999), entre outros; sendo o orçamento, também, um conjunto de normas, quiçá seja o caso de inserir nas atribuições desse sistema uma quarta função: **A função diretiva** a que vêm fazendo referência autores renomados, como Schmidt-Aßmann (2012, p.44), ou seja, fazer do sistema orçamentário um instrumento no qual se insira o caminho que o Estado deve trilhar.

Isso porque esse sistema congrega a grande maioria das ciências que, de alguma forma, preocupam-se com a gestão estatal. Então seria a forma de se assegurar multidisciplinaridade na fixação das estratégias de direção e gestão do Estado. Essa é uma discussão que certamente deve ser aprofundada. Consignada esta observação, cabe retomar a iniciativa anterior.

Nessa esteira, percebe-se que o processo de amadurecimento do sistema orçamentário passou por diversas fases e modelos, desde a preocupação voltada unicamente com o controle da despesa do Executivo, pelo Parlamento, até o cuidado com os resultados da realização dessas despesas. Os principais modelos são: O Orçamento Clássico, Orçamento Desempenho, Orçamento Base-Zero, Orçamento Incremental, Orçamento Programa e Orçamento Participativo. Cada um com suas peculiaridades, mas cuja vocação axial sempre foi ordenar e controlar as despesas públicas.

2.3.1 Orçamento Clássico ou Tradicional

O modelo inicialmente utilizado para o controle das contas públicas não se preocupava com os resultados da despesa. Desvinculado do planejamento das ações governamentais, seu objeto limitava-se a estimar a receita e fixar a despesa, sem se ocupar com a eficiência, eficácia e efetividade das aplicações. Mendes (2010) assevera que, ordinariamente, era elaborado com base no orçamento do exercício anterior.

É que, conforme já mencionado, o orçamento surge como meio de controle pela sociedade, por meio do Parlamento, sobre o volume das despesas públicas, de modo a evitar o acréscimo das exações tributárias para custeá-las. Então, a este modelo não interessa o motivo do gasto, mas sim quanto se gasta. A intenção é limitar a despesa do Executivo para que ele não imponha novos tributos aos administrados. De acordo com Mendes (2010, p.163), a forma tradicional:

Demonstra uma despreocupação do gestor público com o atendimento das necessidades da população, pois considera apenas as necessidades financeiras das unidades organizacionais. Assim, nesta espécie de orçamento não há preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, importando-se apenas com as necessidades dos órgãos públicos para a realização de suas tarefas, sem questionamentos sobre objetivos e metas.

Destarte, trata-se de um ato de previsão e autorização das receitas e fixação das despesas, que historicamente, visava assegurar o controle político das atividades governamentais; controle que se fazia por meio de um orçamento político, contábil e financeiro, apenas. (VIANA, 1950; VEIGA, 1975).

Consoante leciona Giacomoni (2005), no plano técnico, esse modelo adota classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle das despesas, classificadas por unidade administrativa e por objeto ou item; sem detalhar as funções e programas.

Assim, inexistente um acompanhamento da execução orçamentária; o trabalho e os resultados não são objeto de avaliação nessa sistemática; o controle reside na análise de cumprimento do orçamento, restringindo-se, portanto, à apreciação da legalidade do gasto, sem adentrar no mérito de sua pertinência.

Logo, as deficiências desse modelo são inerentes à sua forma de elaboração. A sociedade não possui controle sobre a natureza dos gastos e seu retorno; o custo-benefício não é avaliado, permitindo que o gestor aloque recursos para aplicações que não espelham o desejo social, favorecendo a ineficiência do Estado.

2.3.2 Orçamento Desempenho ou Funcional

Constituindo certo aprimoramento do orçamento clássico, esse modelo visa, além de controlar os gastos, mensurar os resultados alcançados pelos investimentos. Teve origem no modelo americano “*Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS)”, desenvolvido na década de 1960, nos Estados Unidos. Foi considerada uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito da Nova Gestão Pública. Essa busca por resultados nas ações do governo decorreu, especialmente, da crise fiscal vivenciada por diversos países na década de 1980, bem, como das pressões da sociedade civil por melhorias na eficiência e efetividade dos serviços públicos. (CAVALCANTE, 2010).

Conforme leciona Schick (2007), no Orçamento por Desempenho as decisões orçamentárias são ancoradas nos resultados obtidos, não nos gastos efetuados. Deve-se destacar mais recursos para ações que apresentem melhor benefício. Assim, para que essa modalidade obtenha sucesso, faz-se imperioso um registro detalhado dos benefícios e custos de cada programa do orçamento. Por esta razão, demanda um sistema de contabilidade de custos bem estruturado, com capacidade operacional de identificar os resultados do investimento.

A proposta é alocar recursos, por um lado, e por outro, mensurar os resultados das políticas públicas nas quais foram aplicados esses valores, a fim de gerar informações para auxiliar o processo decisório na gestão pública (BRUMBY; ROBINSON, 2005). Os programas que apresentarem bons resultados podem ser mantidos e privilegiados com novos investimentos, ao passo que aqueles cujos resultados não foram satisfatórios devem ser revistos, corrigidos ou descontinuados.

De acordo com Diamond (2003), o orçamento baseado no desempenho é composto por alguns elementos característicos, tais como: unificação de todos os custos para alcance do resultado pretendido; mensuração de resultados que possam ser demonstrados por meio de indicadores, avaliando-se a qualidade dos bens e serviços produzidos; adoção de demonstrativos de desempenho e sistema avaliativo conectado à alocação de recursos; e, adoção da *accountability* como instrumento de premiações e punições. Esses componentes permitem que a despesa seja devidamente avaliada em seu custo-benefício social. De acordo com Posavac e Carey (1992):

A avaliação de programa é um conjunto de métodos, habilidades e sensibilidades necessárias para determinar se o serviço é necessário e útil, se é suficientemente capaz de atingir o objetivo identificado, se o serviço é ofertado conforme planejado, e se o serviço de verdade ajuda as pessoas que precisam dele num custo razoável sem efeitos colaterais indesejáveis.

Nessa esteira, a análise de desempenho expõe o “DNA” do sistema, cuja apreciação é realizada de forma objetiva e impessoal, visando prover informações acerca dos resultados de cada programa. Consoante preceituam Melkers e Willoughby (1998), a sua utilização acentua o diálogo interno no governo, favorece a democracia, instrui o processo orçamentário e orienta a tomada de decisões pelos gestores.

2.3.3 Orçamento Base-Zero (OZB)

Esse modelo consiste em elaborar todo o orçamento sem referências anteriores, de modo que cada despesa deve ser justificada (HERBERT, 1977). Não há um processo de continuidade vinculado à elaboração do orçamento, mas sim de reavaliação e justificação perene. Por isso a denominação “base zero”, ou seja, sua confecção parte do zero. Pattillo (1977) assevera que a primeira evidência da utilização do sistema de base zero, foi no planejamento do departamento de agricultura dos Estados Unidos, em 1964.

O pioneiro a tratar do tema foi Pyhrr, num estudo publicado em 1970 na Harvard Business Review (LUNKES, 2003). Sua característica mais contundente está na necessidade de justificar os programas em seus aspectos de eficiência e eficácia. Pyhrr (1981, p.15) leciona que:

O OZB é um processo funcional de planejamento e controle operacional, segundo o qual cada gestor deve justificar todas as solicitações de dotações orçamentárias em detalhe, a partir do ponto zero, para serem avaliadas por análises sistemáticas e classificadas por ordem de importância em diferentes etapas operacionais.

Para o autor, esse modelo contribuía para a superação de três fragilidades: falta de objetivos e metas claras, em relação ao valor do orçamento; ausência de uma

hierarquia de relevância entre os programas, e, alocação de recursos conforme as alterações de responsabilidade e trabalho dos órgãos e agentes.

Santos *et al.* (2009, p.86) destacam a diferença entre o modelo tradicional e o orçamento de base zero. Note-se:

O orçamento de base zero rejeita a visão tradicional do orçamento e, principalmente a ideia do orçamento incremental, que leva em consideração os dados do ano passado mais um adicional. Em vez disso, o orçamento de base zero projeta todas as peças como se estivessem sendo compiladas pela primeira vez.

A consecução desse processo demandaria a elaboração de um pacote de decisões, analisando e descrevendo as diversas atividades, com vistas para os objetivos pretendidos; e em seguida, a tomada de decisões e ações deveriam ocorrer de acordo com esse conjunto de programas, baseando-se no custo-benefício de cada um, criando uma espécie de hierarquia entre eles (DIRSMITH; JABLONSKY, 1979).

Nessa esteira, denota-se que esse modelo busca criar uma sistematização de análise de custos e resultados para justificar a inclusão ou não de determinada despesa no orçamento. E mais, dentro da própria peça orçamentária haveria um ranking de prioridades entre as ações de maior para menor retorno de investimento, o que descentraliza a responsabilidade para a coordenação de cada área, que deve justificar satisfatoriamente a necessidade da aplicação.

De certa forma, isso rompia com vínculos e vícios do passado. É um modelo que rejeita a tradição, mormente a ideia de incrementar programas do passado, como se houvesse uma espécie de “direito adquirido” à dotação. Sua sistemática projeta peças inéditas, sem vínculos com programas anteriores, ainda que se tratem de despesas continuadas (HODLOFSKI, 1992).

Segundo Kong (2005), por ser de elaboração trabalhosa, uma visão pessimista de que os custos de implementação desse modelo superariam os benefícios, fez com que seu uso não fosse amplamente adotado pelas instituições públicas ou privadas. Afinal, o planejamento iniciado sem referências passadas demanda tempo e prospecção mais acentuados, o que dificulta o uso dessa ferramenta em certos casos.

2.3.4 Orçamento Incremental

O chamado Orçamento Incremental, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, é o “orçamento feito a partir de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa”, ou seja, parte-se do orçamento já existente, realizando apenas um incremento de valor ou de novos programas, adicionando-os àqueles que integram peças de exercícios anteriores. De acordo com Paludo (2013, p.14) “é uma técnica rudimentar, que impossibilita a correção das falhas”. Contudo, o mesmo autor informa que “ainda é utilizado no Brasil (na prática, extraoficialmente)”.

Inicialmente ventilado por Lindblom (1958), este modelo parte da análise do processo de escolhas públicas, no qual se reconhece que os valores pessoais dos atores sociais possuem interferência direta nas decisões políticas. Para o autor, isso reduz drasticamente o leque de opções, levando os dirigentes a uma baixa capacidade cognitiva da situação, e conseqüentemente, a tomar decisões mais simples, já baseadas no *status quo*. Assim, os atores não percorrem o caminho da busca pela melhor solução, mas por soluções incrementais à situação pré-existente.

Foi Wildavsky (1961) quem fez essa interligação dos laços entre o processo orçamentário e a política. Para ele, a forma como o orçamento é elaborado reflete a própria prática política dos atores envolvidos. Revelar o orçamento seria o mesmo que revelar a cultura da sociedade, pois é pela alocação dos recursos limitados que o conflito é gerado e o consenso estabelecido (WILDAVSKY, 1975) na arena de debates.

Nessa esteira, as decisões são tomadas num ambiente de informações reduzidas, ancoradas no processo já estabelecido (FOSCHER, 2007). Logo, o incrementalismo pressupõe que o orçamento é composto por uma parcela fixa (consenso político) e outra variável. Esta última é o incremento que se introduz no sistema já estabelecido, causando-lhe pequenas alterações, favorecendo um sistema estável e repetitivo.

Por outro lado, caso ocorram mudanças sensíveis na base orçamentária, isso pode significar que o Estado mergulhou em um novo acordo social (SWAIN;

HARTLEY JR., 2001). As placas tectônicas da política sofreram abalos que levaram a mudanças na sua organização, podendo dar início a um novo processo de reacomodação.

De qualquer sorte, como asseveram Hansen *et al.* (2001) esse modelo consiste na adição de um percentual sobre a base orçamentária de anos anteriores. Isso, por exemplo, em função do crescimento econômico ou da inflação do período, chegando-se a um “novo” orçamento para o exercício seguinte.

Essa estabilidade contínua pode até significar um baixo custo e a facilitação da elaboração das peças orçamentárias. Todavia isso frustra a expectativa racional de se planejar as ações do Estado. Além disso, a limitação da estrutura orçamentária a experiências do passado pode não atender às necessidades do presente e futuro, estagnando o processo de desenvolvimento social, sem inovações que poderiam contribuir para a melhoria da atuação estatal.

2.3.5 Orçamento-Programa

O modelo programático diferencia-se do método tradicional por dar ênfase no objetivo do gasto, ao invés da mera preocupação com a classificação da despesa (REZENDE, 1976). Por isso o autor esclarece que é necessário: a) efetuar a classificação das despesas por programa; b) estabelecer metas e quantificar os recursos necessários, e; c) utilizar indicadores para aferir os custos e resultados de cada programa.

Segundo lecionam Nunes *et al.* (2015) e Belchior, (1976), esse modelo permite uma melhor identificação das funções, situação, soluções, objetivos e recursos, enfatizando as realizações, e não o gasto em si. Esses objetivos são buscados por meio dos programas de governo.

Seu surgimento remonta à década de 1950, nos Estados Unidos, instituído nas grandes empresas privadas. Em 1949, a primeira Comissão Hoover – que objetivava estudar a organização e o funcionamento dos departamentos da administração federal dos Estados Unidos – recomendou a adoção de um orçamento baseado em funções,

atividades e projetos, então denominado de Orçamento por Realizações (*Performance Budgeting*). Mas foi a segunda Comissão Hoover que introduziu uma fórmula mais avançada de Orçamento-Programa, chamada de *Planing, Programming and Budgeting System* (PPBS). De acordo com as Nações Unidas (1971) ele é “um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., naturalmente, sendo meios que emprega para o cumprimento das suas funções.”

Nas palavras de Giacomoni (2010), esse modelo orçamentário coloca em confronto as despesas e receitas, as quais são registradas num sistema de classificação, em que figuram os itens de despesas em diferentes níveis de desagregação e, igualmente, os de receita. Na sua visão, esse sistema é um instrumento eficaz de controle, uma vez que permite verificar de modo crítico e rigoroso a realização das despesas.

Ainda segundo o referido autor, nesse caso a ênfase se desloca da previsão de receita e estimativas de despesas para a programação de trabalho do governo, constituindo-se num instrumento de administração voltado para a programação, execução e controle. Ribeiro (2013, p.2) esclarece que:

O orçamento-programa atende a quatro exigências básicas da moderna administração pública: eficiência, eficácia, economicidade e transparência. A eficiência traduz a relação entre os resultados alcançados e os recursos empregados. Em outros termos, quanto de produto adicional se obtém com o mesmo volume de recursos. A eficácia é obtida da relação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos. Economicidade é a obrigação de o governo operar com o mínimo custo possível, sem prejuízo para a qualidade e a quantidade de produtos e serviços. A transparência refere-se à obrigação do governo de mostrar o que está realizando e como está realizando com parte da renda extraída da sociedade mediante impostos, taxas e contribuições.

Nessa esteira, o orçamento-programa deve conter os propósitos, os objetivos e as metas para os quais a administração aloca seus recursos. Ademais, especifica os custos de cada um dos programas propostos e utiliza dados quantitativos para aferir as realizações propostas.

Assim, ao menos em tese, “o orçamento-programa possui os pressupostos necessários para a consolidação de uma administração pública moderna, uma vez

que possibilita a eficiência, a eficácia, a economicidade e a transparência” (NUNES *et al.*, 2015, p.02). Claro que a realidade muitas vezes destoa do propósito teórico, mas aí se tem uma deficiência de operacionalização do modelo, e não das bases teóricas desse modelo.

Dessas premissas, extrai-se que o orçamento-programa pode ser compreendido como um plano de trabalho, no qual são inseridos os programas de governo, de forma discriminada, fixando-se objetivos e metas, os quais são avaliados e revisados, com vistas a verificar o seu adequado cumprimento, dentro da proposta de ações pré-aprovadas pelo parlamento.

2.3.6 Orçamento Participativo (OP)

A figura do orçamento participativo, como o próprio nome sugere, pressupõe a participação da sociedade na elaboração da agenda governamental. Suas raízes remontam ao exercício da democracia direta, muito bem representada pelo modelo utilizado na antiga Grécia, em que o povo – cidadão – se reunia com os governantes em uma praça (Ágora) para decidir os rumos do governo, bem como prestar contas.

Com o crescimento populacional, a democracia direta tornou-se praticamente inviável. Sendo numerosa a quantidade de pessoas com direito a participar do governo, e sendo diversificadas as decisões a serem tomadas diariamente, estabeleceu-se a democracia representativa como alternativa.

Contudo, o distanciamento entre o povo e seus representantes tem gerado, cada vez mais, uma crise de legitimidade. Isso tem ensejado a criação de mecanismos para tentar reaproximar o povo da tomada de decisões (MOREIRA NETO, 1992), como é o caso do Orçamento Participativo.

A implementação deste modelo permite aos cidadãos discutir com a Administração prioridades de aplicação e distribuição dos recursos públicos (WAMPLER, 2008), inserindo na agenda governamental as demandas apontadas pelo próprio povo. Ele incorpora, por meio de encontros e regras institucionais, setores da sociedade na dinâmica de discussão e formulação do orçamento estatal (LUCHMANN, 2014). De acordo com Rover (2003, p.292):

No contexto do OP, a participação é vista como um elemento que gera eficiência, na medida em que através [sic.] dela se orienta o uso dos recursos públicos de forma adaptada às necessidades e anseios das

população; gera transparência da máquina pública, oportunizando o controle social do uso do dinheiro público; forja a cidadania, na medida em que os espaços participativos são também espaços formadores de cidadãos, constituindo sujeitos políticos que se tornam mais preparados para a construção de políticas públicas.

Destarte, o Orçamento Participação não é um modelo estrutural inovador e diferenciado do ponto de vista elementar. Sua singularidade é subjetiva, ou seja, em quem passa a elaborar a agenda. Enquanto no formato tradicional é o Governo e o parlamento que definem as ações, neste caso, é a própria sociedade que insere na agenda do Estado as suas prioridades, o que tem gerado experiências interessantes nessa retomada de poder pelo povo.

Para resumir as características básicas dos modelos apresentados, observe-se o quadro 2, que compara as diferenças de enfoque do sistema orçamentário ao longo de seu desenvolvimento, demonstrando que ainda é possível, e talvez necessário, novos aprimoramentos.

continua

Modelo Orçamentário	Principais Características
Orçamento Clássico ou Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desvinculado do planejamento; ▪ Foco apenas no controle de receitas e despesas; ▪ Preocupação preponderantemente alocativa; ▪ Distanciamento das demandas sociais; ▪ Ausência de preocupação com a eficiência, eficácia ou efetividade do gasto.
Orçamento Desempenho ou Funcional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preocupação com os resultados do investimento; ▪ Seleção das aplicações baseadas em análise de custo e benefício, não nas necessidades sociais; ▪ Programas com melhor desempenho são privilegiados com mais recursos; ▪ Programas com menor desempenho devem ser revistos e/ou descontinuados.
Orçamento Base-Zero (OBZ)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausência de vinculação do orçamento com as despesas continuadas; ▪ A cada novo orçamento, parte-se do “zero”, devendo ser justificada cada despesa; ▪ A despesa passa por uma análise sistemática e é classificada conforme o grau de importância; ▪ Possui um processo de elaboração criterioso e demorado, demandando intenso trabalho; ▪ Estabelece um <i>ranking</i> de prioridade entre as ações de maior para menor retorno de investimento.
Orçamento Incremental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orçamento elaborado com base nas peças já existentes (anos anteriores); ▪ Sua elaboração se dá a partir de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa;

conclusão

Modelo Orçamentário	Principais Características
Orçamento Incremental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As decisões são tomadas num ambiente de informações reduzidas, ancoradas no processo já estabelecido; ▪ Dado seu continuísmo, impossibilita a verificação e correção das falhas.
Orçamento-Programa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sua ênfase está no objetivo do gasto, ao invés da mera preocupação com a classificação da despesa; ▪ Promove a classificação das despesas por programa; ▪ Estabelece metas e quantifica os recursos necessários para seu cumprimento; ▪ Utiliza indicadores para aferir os custos e resultados de cada programa; ▪ Enfatiza as realizações, e não o gasto em si.
Orçamento Participativo (OP)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pressupõe a participação da sociedade na elaboração da agenda governamental; ▪ Suas raízes remontam ao exercício da democracia direta; ▪ Enquanto no formato tradicional o governo e o parlamento definem as ações, neste caso, é a própria sociedade que insere na agenda do Estado as suas prioridades.

Quadro 2 - Modelos Orçamentários e suas Características

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Conforme se infere do exposto alhures, por mais variações que esses modelos apresentem, preservam uma característica comum e fundamental: o controle das receitas e despesas do Estado. Essa função, sem dúvida, é primordial. No entanto, cumpre explorar se o sistema orçamentário pode evoluir, e vir a ser mais do que isso numa democracia. Afinal, como já mencionado, é ele que converge diversos ramos da ciência no seu processo de elaboração, tendo uma predisposição holística nata, necessária à construção de um projeto de Estado.

2.4 ADMINISTRAÇÃO E ORÇAMENTO BRASILEIROS

O Brasil foi organizado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), como uma república (forma de governo) federativa (forma de Estado), pautada pela democracia (regime de governo), regida por um sistema normativo pré-estabelecido (Estado de Direito). Sua composição é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (art. 1.º, CF/88).

Para financiar essa estrutura e dar autonomia aos entes que compõem a organização político-administrativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o texto constitucional dividiu os bens nacionais entre eles, e estabeleceu o formato de repartição das receitas.

É nesse formato de Estado que o sistema orçamentário brasileiro está inserido. Portanto, tem a árdua função de organizar as finanças públicas de um Estado republicano e democrático (os bens e o poder são do povo), por meio de peças jurídicas (Estado de Direito), levando em consideração a autonomia político-administrativa (federação) das quatro entidades que compõem o Estado soberano. Assim, é imperioso traçar algumas considerações acerca do funcionamento desta estrutura.

2.4.1 A Organização Político-Administrativa

A organização do Estado brasileiro, por si só, renderia um extenso estudo. Contudo, considerando as delimitações propostas no presente estudo, voltadas para a análise da organização financeira, cumpre tecer algumas considerações, enfatizando os aspectos relacionados à competência para a administração dos bens e recursos públicos, na federação brasileira.

Consoante esclarecem Lima (2008) e Amaral Filho (2008), o modelo federativo brasileiro teve forte inspiração nos Estados Unidos da América. Todavia, diversamente daquele país, em que houve a união das colônias autônomas (*bottom-up*), o Brasil fez o processo inverso, criando a divisão a partir da unidade, por meio de decreto (*top-down*). Isso ajuda a explicar os motivos pelos quais o país, ao longo da história, enfrentou ciclos de centralização e descentralização do poder. Sua vocação originária foi centralizadora.

De qualquer sorte, a forma federativa de Estado vigente pressupõe, segundo Horta (1995) e Reis (2000), uma estrutura jurídica pluralista, capaz de criar regras próprias e financiar seu funcionamento. Por essa razão o texto constitucional (1988) dividiu a competência tributária entre os entes federados.

Ao governo federal cabe instituir tributos sobre a Produção Industrial, Operações Financeiras, Importação e Exportação, Propriedade Rural, Grandes Fortunas, Lucro (Contribuição Social) e Faturamento (Contribuição Social); ao governo estadual, a tributação sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Transmissão de Propriedade Causa *Mortis* e Doação (ITCMD), Propriedade de

Veículos (IPVA) e Adicional do Imposto de Renda (AIR); e ao governo municipal, a tributação sobre prestação de serviços (ISS), Propriedade Imobiliária Urbana (IPTU) e Transmissão de Propriedade Imobiliária *inter-vivos* (ITBI).

Além disso, a Constituição também adotou uma sistemática de divisão das receitas tributárias, por meio de repasses entre os entes federativos e a criação de fundos de participação dos estados e municípios, bem como fundos de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – para diminuir as desigualdades regionais – além do fundo de compensação das exportações, para os estados (SPILBORGHS, 2012).

Por outro lado, Amaral Filho (2008) salienta que, já na primeira metade dos anos 1990, ocorreu um processo de centralização dos recursos, mediante um enfraquecimento fiscal-financeiro dos estados e municípios, em benefício do fortalecimento do Governo Federal, o que vem levando, cada vez mais, a uma dependência financeira daqueles em relação a este. O autor salienta que isso está visível na criação de impostos e contribuições federais que não são partilhados com os demais entes subnacionais; nas sucessivas renúncias fiscais, pelo Governo Federal, que atingem tributos compartilhados; na descentralização de obrigações aos estados e municípios, sem incremento nos repasses, etc.

Souto (2012) assevera que, no atual sistema, há uma concentração dos recursos nas mãos do Governo Federal. Para a União compete cerca de 60% (sessenta por cento), para os estados 25% (vinte e cinco por cento) e para os municípios 15% (quinze por cento) das receitas tributárias do país. Segundo Guedes e Gasparini (2007, p.2):

O alto grau de dependência financeira dos municípios é explicado pelo modesto desempenho das receitas tributárias, resultado da estrutura tributária vigente, que reserva à União e aos Estados os tributos de maior valor arrecadatário. Além disso, a tributação ainda é bastante concentrada nas capitais dos Estados e nas maiores cidades do País, especialmente nas regiões mais desenvolvidas.

De acordo com Rugeri *et al.* (1993), esse fenômeno é denominado Desequilíbrio Vertical, que consiste na diferença entre a receita, controlada pelo governo central, e os gastos, de responsabilidade dos governos locais. Enquanto aquele possui receitas que superam suas despesas, este, ao contrário, possui

despesas que superam suas receitas. O resultado desse desequilíbrio é a necessidade das transferências intergovernamentais.

Todavia, isso faz com que os municípios, especialmente, sejam dependentes do governo central. Rodden *et al.* (2003) veem nisso um problema estrutural, uma vez que a utilização de repasses intergovernamentais, como principal fonte de financiamento dos entes subnacionais, faz com que os governos regionais e locais não se preocupem com a eficiência do gasto público, já que o aumento da despesa não lhes traz custo político direto, uma vez que a fonte de financiamento advém do governo central e não da necessidade de aumentar tributos de sua competência.

Isso gera o que Puviani (1903), já no início do século passado, denominou de Ilusão Fiscal, ou seja, os cidadãos locais não possuem conhecimento da dimensão dos custos dos serviços públicos, uma vez que o financiamento é redistribuído entre as demais jurisdições tributárias, favorecendo a despreocupação dos governos locais com a eficiência dos gastos, já que seu financiamento é rateado entre as demais jurisdições, mormente por tributos de competência do governo central.

Por consequência, segundo Dollery e Worthington (1999), isso pode acarretar o efeito *flypaper*, que representa a tese de que as transferências entre as esferas de governo tendem a expandir os gastos nas jurisdições receptoras, ao invés de serem devolvidas aos contribuintes locais – com superávit - por meio de alívio na carga tributária. Então, mesmo que numa determinada região a arrecadação seja superavitária, isso não se converte na diminuição da carga tributária em razão da necessidade de cobrir o déficit de outras jurisdições (receptoras), muitas vezes, despreocupadas com a eficiência na aplicação dos recursos que recebem.

Esse contexto, de certa forma, parece um contrassenso na forma federativa de Estado. Afinal, a autonomia dos entes públicos pressupõe sua organização e custeio, de maneira que os entes de maior circunscrição atuem apenas subsidiariamente em relação aos menores. Conforme leciona Casseb (1999, p.32), ao tratar da subsidiariedade no Estado federado:

A proposta seria que os Estados realizassem apenas aquilo que os municípios (e todas as sociedades intermediárias neles existentes) não conseguissem desempenhar por si mesmos e a União somente executasse o que só Municípios e os Estados não conseguissem executar sozinhos.

Diante desse fenômeno, Bastos (1996, p.263) dispensa duras críticas à organização político-administrativa brasileira, salientando que “o traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema”.

Sem adentrar no mérito valorativo dessas características, fato é que o sistema orçamentário nacional precisa administrar todas essas, e muitas outras, variáveis que geram externalidades e podem afetar suas funções. Por isso a necessidade de um modelo orçamentário holístico, estruturado e resiliente, capaz de auxiliar na gestão dos recursos públicos da forma mais eficiente, eficaz e efetiva possível.

2.4.2 O Sistema Orçamentário

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) coloca à disposição dos entes públicos da administração direta, três principais instrumentos de organização das contas públicas: O Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Eles são disciplinados na esfera infraconstitucional, mormente pela Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964), que trata das normas gerais de Direito Financeiro; e pela Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Oficialmente, o Brasil utiliza o chamado Orçamento-Programa. Ele foi instituído pela já referida Lei n.º 4.320/64, reafirmado pelo Decreto-Lei n.º 200/1967 (BRASIL, 1967), mas efetivamente implementado com o Decreto n.º 2829/1998 (BRASIL, 1998), aplicado no Plano Plurianual de 2000-2003, pelo Governo Federal (PROCOPIUCK *et al.*, 2007). Vale ressaltar que o aspecto da participação popular na elaboração do orçamento também é valorizado pelo texto constitucional, estabelecendo como preceito das leis orgânicas municipais a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (art. 29, II, CF/88).

O Plano Plurianual é o mais amplo dos instrumentos (art. 165, §1.º, CF/88). Ele possui o condão de definir diretrizes, objetivos e metas, com vistas a programar as políticas públicas em convergência com o planejamento governamental, que

deve ser precedido de diagnósticos e estudos prospectivos, os quais são, ou ao menos deveriam ser, colocados acima dos ideais políticos.

Trata-se de um instrumento cuja aplicação se dá em médio e longo prazo. Sua vigência é para 4 (quatro) anos, devendo ser elaborado no primeiro ano de mandato do gestor – com encaminhamento ao Poder Legislativo até 31 de agosto e devolução ao Executivo até o encerramento da sessão legislativa - cuja aplicação se dará até o término do primeiro ano de mandato da gestão seguinte.

O Plano Plurianual (PPA) condiciona a elaboração dos demais instrumentos orçamentários (art. 165, 4.º, CF/88), que deverão especificar os meios para a efetivação do conjunto de instruções (Diretrizes), resultados pretendidos (Objetivos) e quantificação de alcance dos resultados (Metas).

Em seguida, deve ser elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que seleciona alguns dos programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotação orçamentária no exercício seguinte. É o instrumento que faz a ligação entre o planejamento de médio e longo prazo (PPA) com a Lei Orçamentária Anual (LOA), onde será estimada a receita e fixada/autorizada a despesa. De acordo com Albuquerque *et al.* (2008, p.164), este instrumento tem função eletiva:

[...] diante da necessidade de se ajustar a programação prevista no Plano Plurianual ao cenário político, econômico e institucional que se apresenta nos meses que antecedem a elaboração e análise da proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem o poder de antecipar um fato inevitável: A necessidade de fazer escolhas.

Assim, seu objetivo é fixar as metas e prioridades para o próximo exercício, que serão incorporados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Empiricamente, a LDO elege algumas prioridades dentro do universo de diretrizes e objetivos previstos no PPA, a fim de que elas sejam contempladas com recursos financeiros, e assim, passem do nível de planejamento para a execução. Destarte, a Lei de Diretrizes (LDO) tem como principal função orientar a elaboração da Lei Orçamentária (LOA), que também deve ser confeccionada no mesmo exercício – até 31 de agosto – norteando sua execução.

Reprise-se que os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 35, §2.º, II dos ADCT's, CF/88), estabelece que o Poder Executivo deve enviar o

projeto ao Poder Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro – 15 de abril. Sua devolução para sanção deverá ocorrer até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, cuja data pode variar conforme a legislação de cada esfera de Governo (Federal, Estadual, Distrital ou Municipal), mas não pode ser interrompido até a aprovação do projeto (art. 57, §2.º, CF/88).

Finalmente, como produto do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes (LDO), elabora-se a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nela, são estimadas as receitas e autorizadas/fixadas as despesas que poderão ser realizadas no exercício a que se referir. Tratam-se das prioridades e metas a curto prazo.

Também de acordo com os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 35, §2.º, II dos ADCT's, CF/88), seu encaminhamento ao Poder Legislativo deve ocorrer até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro - 31 de agosto - e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, cuja data pode variar conforme a legislação de cada esfera de Governo.

É um instrumento de relevante importância, pois nenhuma despesa poderá ser realizada se não houver previsão em seu texto, ressalvada a abertura de créditos adicionais (suplementar, especial ou extraordinário). Nela deve estar contemplada toda e qualquer aplicação decorrente da atividade governamental, abarcando os três poderes, inclusive os órgãos autônomos, como o Ministério Público, por exemplo.

Em regra, abrange o Orçamento Fiscal, no qual estão contempladas a arrecadação prevista para o Estado e as despesas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o Orçamento da Seguridade Social, que trata das ações estatais que compreendem a proteção dos direitos relativos à saúde, previdência social e assistência social; e o Orçamento de Investimento de Empresas Estatais (art. 165, §5.º, II, CF/88), abrangendo as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A despeito da elaboração do projeto ser prerrogativa do Poder Executivo, sem prejuízo da participação popular (orçamento participativo), ao Poder Legislativo também é permitido atuar ativamente, indo além de sua atividade fiscalizatória, por meio de emendas, que podem ser de texto, receita ou despesa.

A mais importante delas é esta última, que permite proposta visando o acréscimo ou inclusão de dotações, cuja fonte decorrerá da anulação equivalente e simultânea de outras dotações (remanejamento); acréscimo ou inclusão de dotações, tendo como fonte de custeio a anulação de recursos da reserva de contingência (apropriação), e; proposição de simples cancelamento de dotação (cancelamento). Claro que estas emendas são restritas, devendo observar os parâmetros da Lei n.º 4.320/64, art. 33 e Constituição Federal, art. 166, §3.º, especialmente.

Por fim, para sintetizar as principais peças que compõem o sistema orçamentário, bem como expor suas principais funções, observe-se o quadro 3, que busca definir, objetivamente, o período de vigência e o papel de cada uma delas, na organização das contas públicas.

Peça Orçamentária	Função
Plano Plurianual (PPA)	Elaborado no primeiro ano de mandato do Poder Executivo, com vigência para 04 (quatro) anos, visa definir as diretrizes, objetivos e metas do governo.
Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)	Elaborado anualmente, visa estimar a receita e fixar/autorizar a despesa, estabelecendo metas e prioridades para o exercício seguinte, selecionando algumas das ações, dentro do universo de diretrizes e objetivos previstos no PPA, a fim de que sejam contempladas com recursos.
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Elaborado anualmente, após a LDO, visa estimar as receitas e autorizar/fixar as despesas que poderão ser realizadas no exercício a que se referir, estabelecendo as prioridades e metas a curto prazo, contemplando-as com recursos financeiros.

Quadro 3 - Sistema Orçamentário – Composição

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Essas peças (PPA, LDO e LOA) são partes de um sistema e estabelecem um processo orçamentário. Como esclarecem Giacomoni (2010) e Oliveira *et al.* (2016), o sistema está relacionado com a estrutura organizacional e sua vinculação com o ambiente (*inputs* e *outputs*), já o processo diz respeito ao funcionamento dessa estrutura (elaboração e execução do orçamento). Para melhor compreensão, vide figura 1, que estabelece a correlação entre o sistema e processo orçamentário.

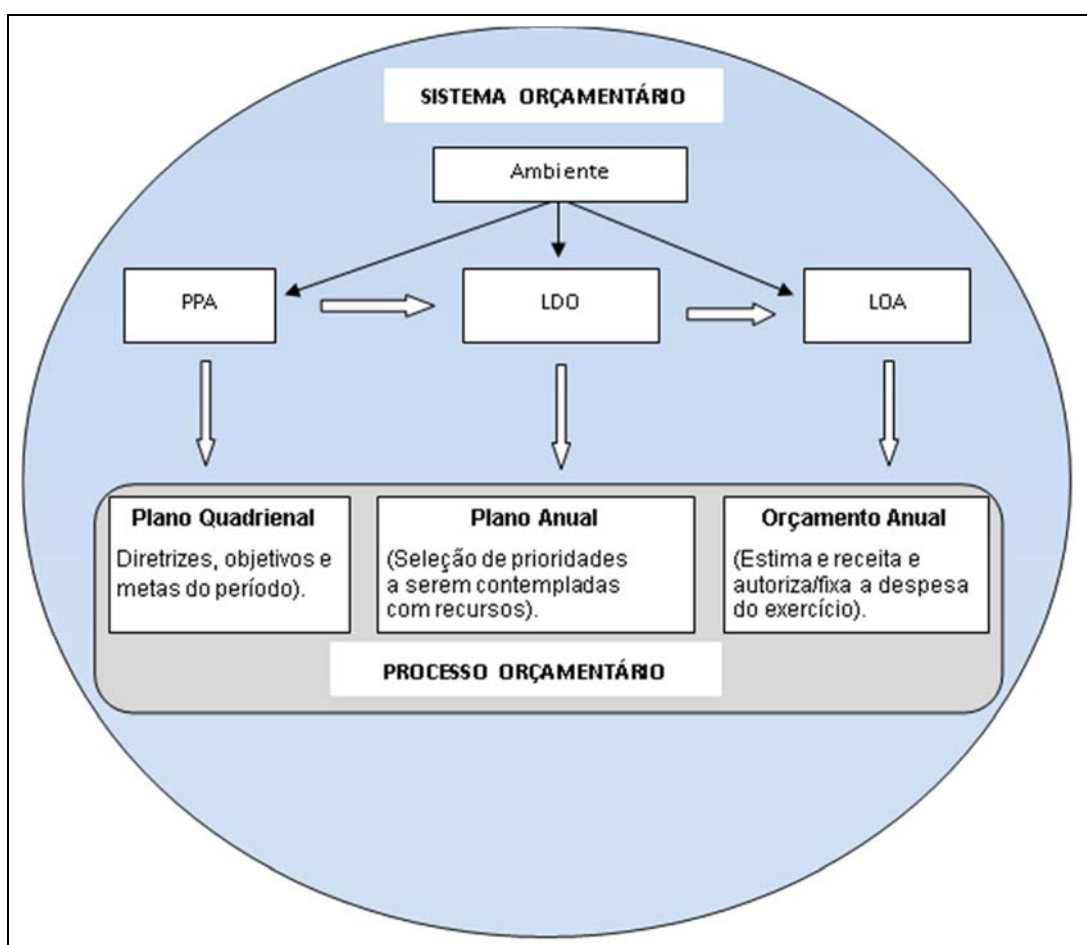


Figura 1 - Sistema e Processo Orçamentário
 Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Assim, as leis orçamentárias e o ambiente que as influenciam formam aquilo que se conhece por sistema orçamentário (conjunto), ao passo que a elaboração, execução, controle e revisão dessas leis compõem o processo orçamentário, ou seja, a fisiologia da superestrutura.

Destarte, esse é um apanhado sintético do sistema e processo orçamentário brasileiro. Para sua efetiva regulamentação, a Constituição Federal estabeleceu a necessidade da edição de lei específica, a fim de fixar parâmetros nacionais mínimos e uniformes (art. 174, §1.º, CF/88). A ausência dessa normatização tem gerado embaraços e críticas ao sistema vigente, mormente em razão da ausência de uma organização transparente, que permita o controle social (MENDES, 2009; BRASIL, TCU, 2014) – fato que será objeto de apreciação ulteriormente.

2.5 TENDÊNCIAS NA GESTÃO DO ESTADO

A partir da fragmentação do feudalismo e o surgimento daquilo que se convencionou chamar de Estado Moderno, vislumbra-se uma sucessão de formatos característicos na relação entre o poder, a sociedade e a entidade estatal, com destaque para os modelos patrimonialista, burocrático, gerencial e societal. Há algum tempo vem se discutindo a Governança aplicada ao setor público, como uma tendência na Administração, e possível novo modelo para essa relação (KISSLER *et al.*, 2006).

Outro destaque fica por conta do Planejamento Estratégico no setor público, que de modo geral, busca estabelecer o melhor caminho a ser seguido na gestão do Estado, mormente visando prevenir as externalidades negativas oriundas de fatores não controláveis, ou ao menos, minimizar seus efeitos (OLIVEIRA, 2007). É o planejamento aliado à arte de “dominar o presente e conquistar o futuro” (REZENDE, 2012, p.02).

Consoante leciona Matias-Pereira (2010), diversificados fenômenos têm ocasionado profundas transformações no mundo contemporâneo, exigindo um novo modelo que traga melhorias para o desempenho do Estado, tal como pretendem a Governança e o Planejamento Estratégico. Esse é o recorte dos temas (tendências) que serão tratados na presente seção, justamente por constituírem as ferramentas que compõem o objeto central da discussão acerca da função diretiva do sistema orçamentário, no Estado federativo de Direito, tema axial do presente estudo.

2.5.1 Governança no Setor Público

A atualidade do tema é bem representada pela própria conceituação de alguns autores que abordam a Governança. Nessa esteira, Löffler (2001, p.212), assevera tratar-se de “uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, [...]”. Da definição do autor, infere-se que essa seria uma forma inovadora para o enfrentamento dos

problemas sociais, formando um modelo integrativo, por meio do qual a sociedade não é apenas objeto da ação do Estado, mas sim protagonista desta, sendo sujeito ativo e passivo, concomitantemente.

A lição de Bhatta (2003) esclarece que a Governança está relacionada com a aquisição e distribuição do poder na sociedade. Matias-Pereira (2010) salienta que seus fundamentos se apoiam nos estudos desenvolvidos nas ciências econômicas e política.

No aspecto econômico, o autor informa que a Governança encontra apoio nos estudos sobre as modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (WITHLEY, 1996), na teoria de custos de transação (WILLIAMSON, 1975, 1985, 1991; COASE, 1991; HORN, 1995; FRANT, 1996; DEXIT, 2002) e na teoria institucional (MEYER; ROWAN, 1992). Pelo lado da política, seu sustentáculo está relacionado com a modificação na forma de interação entre o Estado, governo e sociedade, favorecendo a integração entre os diversos atores (*stakeholders*).

Seu surgimento remonta à década de 1960, no âmbito das grandes corporações, especialmente norte americanas. Nas palavras de Oliveira *et al.* (2016, p.108):

A discussão acerca da governança corporativa originou-se da problemática da separação entre propriedade e a gestão nas empresas. Desta separação originou-se o conflito de interesse, conhecido como **conflito de agência** ou **conflito agente-principal**, que acontece porque os interesses do grupo gestor nem sempre estão alinhados aos interesses do proprietário.

É nesse sentido que a ideia vem sendo incorporada ao setor público. Afinal, muitas vezes os gestores (agentes) não estão alinhados com os interesses da sociedade (principal), pautando suas ações pelo interesse pessoal, em detrimento do interesse público. Por isso Matias-Pereira (2010) leciona que a despeito do instituto ter surgido nas empresas de capital aberto, a literatura evidencia que seus princípios podem ser aplicados a qualquer tipo de administração que preze por boas práticas.

Sobre a Governança Corporativa, extrai-se da lição de Hodger *et al.* (1996) e Barret (2005), que a mesma se volta para os procedimentos de tomada de decisão, desempenho e controle, a fim de satisfazer as expectativas dos atores externos, sobretudo dos acionistas.

Por sua vez, Ludícibus (2003) a caracteriza como um sistema de direção e controle das empresas, que permite aos proprietários manter em suas mãos as rédeas estratégicas e o constante monitoramento da equipe executiva. O autor

destaca que suas características pressupõem a transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*) e cumprimento de regras (*compliance*). Slomski *et al.* (2008) acrescenta a ética (*ethics*) a esse conjunto de condutas.

Diante desse cenário, não se vislumbra um conceito fechado, mas fluído, que admite variações entre os autores, porém não perde sua essencialidade inclusiva e participativa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2017) define-a como sendo:

O sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade. Um sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os acionistas e os cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade. (sem grifo no original).

Essa mesma intenção é transportada para o setor público. O objetivo é que a sociedade participe e condicione as decisões dos agentes da gestão, monitorando constantemente suas ações, o que demanda, por essência, o acesso à informação (transparência). Por isso Matias-Pereira (2010, p.111) aduz que a Governança no setor público é bastante semelhante, em muitos aspectos, àquela aplicada no setor privado, lecionando que:

Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. (sem grifo no original).

O referido mestre ainda informa que o termo Governança "tem como referência a concepção de bom governo (*good government*) e fundamenta-se na competência do Estado de executar de forma consistente as políticas públicas" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.109).

Corroborando esse entendimento, os doutrinadores Oliveira e Schwanka (2008, p.275) lecionam que a Governança implica no dever de os governos serem mais eficazes, num cenário de economia globalizada, atuando com capacidade máxima, garantindo e respeitando as regras e os valores democráticos da sociedade. Nessa esteira, Lodi (2000) vislumbra que a efetivação dos princípios elementares da Governança Pública está minimamente representada na prestação de contas (*accountability*), transparência (*disclosure*), responsabilidade (*responsibility*) e equidade (*equity*).

Com a crise internacional que se instaurou nas últimas décadas do século XX, sobretudo nos anos oitenta, o Estado suplicava por mais eficiência, eficácia e efetividade. Na busca por soluções, a Governança aplicada ao setor público passou a ser um possível instrumento de auxílio na melhoria da gestão.

Assim como a Governança Corporativa possui um conceito fluído, sobretudo pela multiplicidade de balizas científicas, o mesmo ocorre quando o tema é tratado no setor público. O Instituto Brasileiro de Governança Pública (2016) assevera tratar-se de um “sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados.”

Como visto, esta não é uma definição estanque ou precisa, trazendo consigo um conteúdo etéreo. A busca em definir a Governança acaba quase sempre redundando em descrever suas diretrizes, porém sem esgotar seu conteúdo. Por exemplo, de acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (2015), o papel da Governança no setor público:

[...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (sem grifo no original).

Por seu turno, Kissler e Heidemann (2006) lançam um olhar institucional, entendendo-a como uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições, as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, e os demais atores da sociedade civil (coletivos e individuais).

O Tribunal de Contas da União (2014) assevera que a questão pode ser apreciada sob quatro perspectivas: “(a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais.”

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2007, p.394) aborda justamente esse prisma, alertando que o “modelo estrutural de governança pública inclui um aspecto organizacional e um aspecto gerencial ou de responsabilização”. Para ele, uma primeira perspectiva deve preocupar-se em organizar os serviços estatais, separando aquilo que deve ser o núcleo estratégico do Estado; o que deve ser delegado para as agências; e o que pode ser terceirizado. Em seguida, cabe buscar uma forma de administrar todo esse sistema, sem perder seu objetivo e controle.

Para nortear essa estruturação, o Instituto Brasileiro de Governança Pública (2017) propõe 10 (dez) princípios básicos, sustentáculos da boa administração no setor público, sob o esquete da Governança. São eles:

1. Compromisso com valores éticos em prol da sustentabilidade social e ambiental;
2. Transparência dos atos, ações e decisões praticadas;
3. Promoção do propósito e da noção de "Serviço Público";
4. Institucionalização das estruturas, papéis e direitos decisórios das organizações públicas;
5. Envolvimento das partes interessadas no planejamento estratégico das organizações públicas;
6. Gestão de riscos e de desempenho organizacionais para garantia da melhor entrega de Serviços Públicos;
7. Ação organizacional com foco na otimização do dispêndio dos recursos públicos;
8. Atendimento às necessidades das partes interessadas de modo efetivo e sustentável;
9. Desenvolvimento humano para a boa governança com foco na entrega de valor público;
10. Eficácia dos controles e independência das verificações realizadas nas organizações públicas.

Assim, tem-se que a base da estrutura é composta pela sociedade, sendo essas condutas os pilares de sustentação, que estabelecem o elo de ligação com a Administração Pública, fazendo a interlocução arquitetônica entre a organização do Estado e o elemento de seu poder originário, qual seja: O povo. A figura 2 visa ilustrar essa estrutura.

Nessa esteira, faz-se imperioso um amplo leque de comprometimento entre todos os *stakeholders*, construindo uma ponte de relacionamento fundada em condutas pautadas pela lisura e transparência, de modo a criar um sistema de freios e contrapesos, num ciclo virtuoso em que fiscalizados e fiscalizadores possam interagir e exercer o controle uns sobre os outros, em harmonia e equilíbrio de poderes.

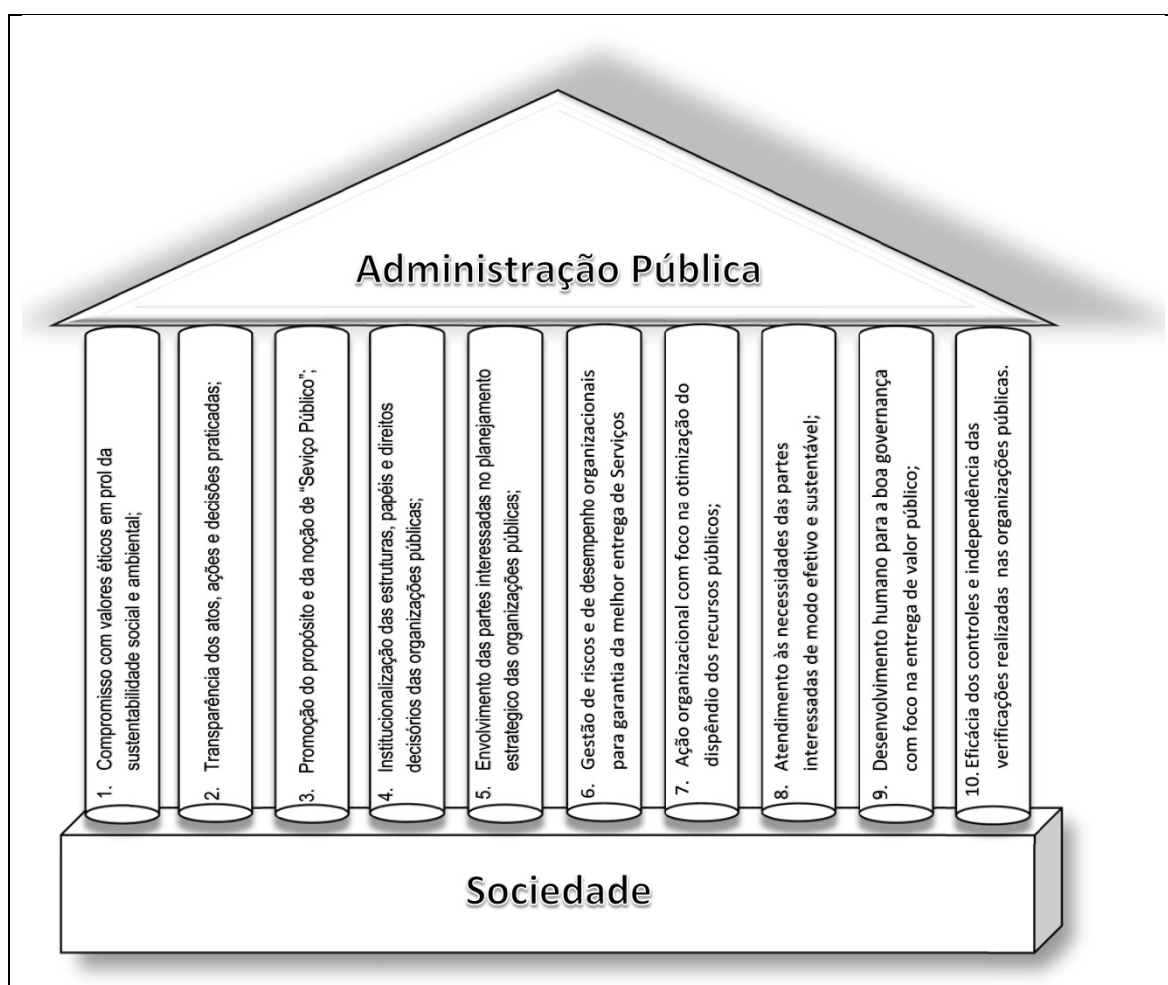


Figura 2 - Relação Sociedade e Administração Pública

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir de IBGC (2017).

No cenário internacional, a *International Federation of Accountants* (IFAC) (2013) demonstra, na figura 3, o inter-relacionamento das condutas que devem pautar as ações dos agentes públicos e privados num ambiente ancorado na Governança, fixando boas práticas e formando um ambiente promissor e democrático.

Internacionalmente, Oliveira *et al.* (2016, p.108) informam que as instituições multilaterais têm difundido o conceito e o uso dos parâmetros de Governança, tanto para organizações privadas quanto para o setor público. Tanto é assim, que o Banco Mundial (WB), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) condicionam a concessão de financiamento aos padrões mínimos de Governança. Isso, inclusive, também já vem ocorrendo em empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

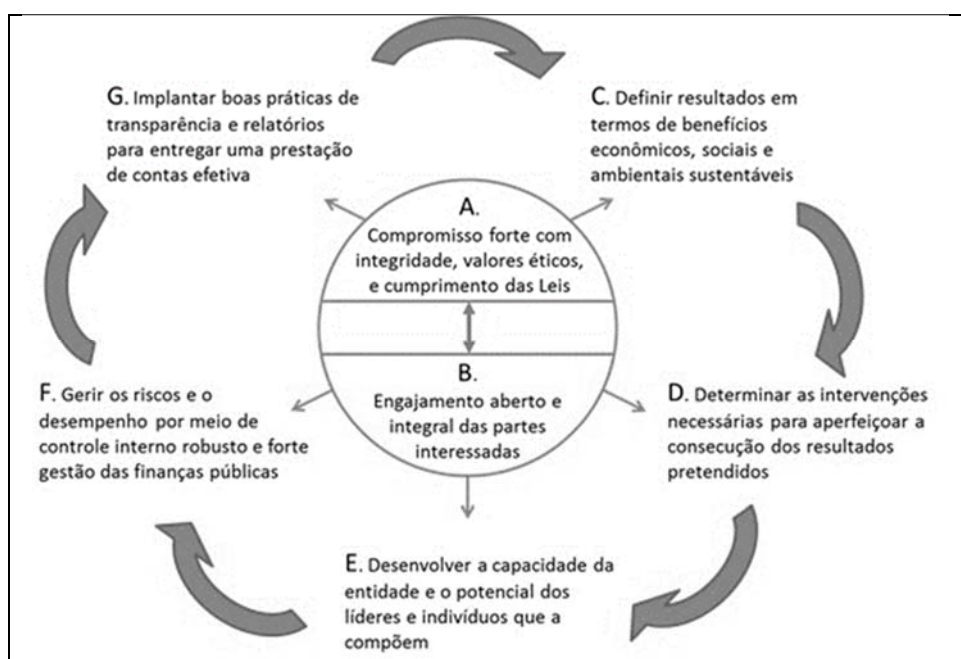


Figura 3 - Princípios de Governança Pública

Fonte: International Federation of Accountants - IFAC (2013).

Buscando demonstrar os critérios de análise de Governança realizada pelos principais organismos multilaterais, ainda que perfunctoriamente, o quadro 4, adaptado de Juiz *et al.* (2014, p.22-24), traz uma visão geral, relacionando os aspectos avaliados, no âmbito dos órgãos estruturantes da Administração. Veja-se:

continua

ASPECTOS DE GOVERNANÇA: AVALIAÇÃO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS			
Padrão Internacional de Boa Governança no Setor Público	Padrão de Boa Governança para Organizações de Serviço Público	Aspectos de Governança Medidos Por Indicadores Mundiais	Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa das Empresas Públicas
Instituição: CIPFA/IFAC	Instituição: Independent Commission on Good Governance	Instituição: World Bank	Instituição: OCDE
Compromisso com a integridade, valores éticos e observância das leis.	Boa governança significa promover valores para toda a organização e demonstrar os valores da boa governança através de comportamento.	Aspectos legais robustos e combate à corrupção.	Os conselhos de empresas estatais devem agir com integridade.
Engajamento aberto e abrangente com as partes interessadas.	Boa governança significa engajar as partes interessadas e fazer uma verdadeira responsabilização. Ser claro sobre as relações entre governantes e o público.	Voz (possibilidade de participação no processo decisório) e prestação de contas.	As estatais devem desenvolver uma política de comunicação com acionistas.

conclusão

ASPECTOS DE GOVERNANÇA: AVALIAÇÃO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS			
Padrão Internacional de Boa Governança no Setor Público	Padrão de Boa Governança para Organizações de Serviço Público	Aspectos de Governança Medidos Por Indicadores Mundiais	Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa das Empresas Públicas
Definir resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis.	Boa governança significa ser claro sobre o propósito da organização e sobre os resultados pretendidos para os cidadãos e usuários dos serviços.	Efetividade do governo.	As estatais devem observar um alto grau de transparência para com todos os acionistas.
Determinar as intervenções necessárias para aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos.	Ser rigoroso e transparente sobre como as decisões são tomadas.	Efetividade do governo.	Assegurar para as estatais uma estrutura efetiva quanto às leis e regulamentos.
Desenvolver a capacidade da entidade e o potencial dos líderes e indivíduos que a compõem.	Boa governança significa desenvolver a capacidade e o potencial da equipe das organizações para serem efetivas.	Efetividade do governo.	As responsabilidades dos conselhos das estatais.

Quadro 4 - Comparativo das Estruturas de Governança PúblicaFonte: Adaptado de Juiz *et al.* (2014).

Destarte, naturalmente esse é um apanhado panorâmico, que nem de longe tem a pretensão de esgotar o tema, mas sim trazer os contornos que permeiam uma gestão fundada nas balizas da Governança, a fim de instruir o presente estudo, demonstrando que esse modelo, ao despontar no limiar do século XXI, pode trazer grande contribuição para a direção do Estado, principalmente se estiver imbricado num processo de planejamento de curto, médio e longo prazo.

2.5.2 Planejamento Estratégico e Gestão Estratégica no Setor Público

Constituindo-se, também, numa ferramenta que pode trazer importantes contribuições para a gestão do Estado, o Planejamento Estratégico aplicado ao setor público vem ganhando espaço na pauta de discussão das ciências que se ocupam da busca por melhorias para a sociedade.

O planejamento, nas palavras de Andreuzza (2008), pode ser resumidamente definido como sendo uma forma de organizar ideias com relação a certo tema e estabelecer objetivos, com o propósito de se atingir um determinado resultado.

Sobre o tema, Almeida (2006) relembra algumas das tentativas de se planejar o Brasil: Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional - 1942, Plano Salte – 1946/1950, Plano de Metas de Juscelino Kubitschek - 1956/1960, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1962, Plano de Ação Econômica do Governo - 1964, Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1966, I e II e Planos Nacional de Desenvolvimento - 1972 e 1974. Contudo, foi a partir da Constituição de 1988 que o planejamento foi aliado ao orçamento (artigo 165 da Constituição Federal).

Por seu turno, a origem do termo “estratégia” remonta ao final século XVIII, sendo empregado no planejamento de guerras, consoante leciona Proença *et al.* (1999). Todavia, foi a partir dos estudos de Taylor (1911); Barnard (1938); Simon (1947) e Selznick (1957) que o termo foi sendo incorporado ao estudo da Administração. Foi com o gerenciamento estratégico de Ansoff (Estratégia Corporativa, 1965) e Chandler (Estratégia e Estrutura, 1962) que houve grande difusão da ideia de estratégia no campo organizacional (TELLES *et al.*, 2008), referindo-se à determinação de objetivos e metas de longo prazo das instituições.

Conforme explica Rezende (2012), a Administração é a ciência que estuda as organizações (públicas e privadas), e suas funções, mormente o planejamento; organização; direção; e controle. Por sua vez, a administração estratégica é mais ampla, abrangendo a gestão e as discussões que antecedem o Planejamento Estratégico. Para sua maior efetividade, demanda-se um pensamento estratégico, compreendendo a realidade e projetando o futuro de forma a selecionar o melhor caminho e minimizar os efeitos negativos das possíveis externalidades.

Sobre o tema, faz-se interessante a contribuição de Chiavenato (1987, p.275), o qual assevera que:

[...] o planejamento implica fundamentalmente em traçar o futuro e alcançá-lo, sua essência consiste em ver as oportunidades e problemas do futuro e explorá-los ou combatê-los conforme o caso. O planejamento é um processo que começa com a determinação de objetivos; define estratégias, políticas e detalha planos para consegui-los; estabelece um sistema de decisões e inclui uma revisão dos objetivos para alimentar um novo ciclo de planificação.

Nessa esteira, a estratégia pode ser definida como sendo o caminho, maneira ou ação estabelecida pela qual se pretende alcançar determinados resultados, objetivos e metas (OLIVEIRA, 2007). O autor também preceitua que a estratégia está relacionada à capacidade de utilizar adequadamente os recursos físicos, financeiros e humanos, tendo em vista a minimização dos problemas e a maximização das oportunidades.

Segundo Thompson e Strickland (2000), o desenvolvimento e visão estratégica, estabelecimento de objetivos, desempenho de curto e longo prazo, assim também como as mudanças competitivas, as abordagens de ações internas e a decisão sobre uma estratégia, são tarefas básicas para estabelecer o rumo da organização, constituindo assim o plano estratégico.

O Planejamento Estratégico, segundo Santos (2006), é um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões, por meio do qual os planos são permanentemente revistos, de acordo com as circunstâncias, e não segundo um calendário preestabelecido. Oliveira (2010, p.17-18) leciona que:

Planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada. (sem grifo no original).

Assim, esse modelo opõe-se ao planejamento tradicional, que efetuava planos fixos e determinados para o longo prazo. A flexibilidade e a visão sistêmica foram incorporadas ao planejamento, possibilitando a sua adaptação às mudanças ocorridas no ambiente de atuação da entidade.

Imbricado com o processo de planejamento, está a gestão estratégica, que corresponde à operacionalização das estratégias definidas pela entidade. Assim, gestão estratégica pode ser entendida como a avaliação da missão e dos objetivos da organização em face dos ambientes externo e interno, bem como a administração dos estágios de formulação, implementação e controle da estratégia (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000); ou ainda, a capacidade da organização em fazer com que as decisões administrativas e operacionais estejam de acordo com as decisões estratégicas (FISCHMANN; ALMEIDA, 1991). No mesmo matiz Hunger *et al.* (2002, p.04), consideram gestão estratégica como sendo:

O conjunto de decisões e ações estratégicas que determinam o desempenho de uma corporação a longo prazo. Esse tipo de gestão inclui análise profunda dos ambientes interno e externo, formulação da estratégia (planejamento estratégico ou de longo prazo), implementação da estratégia, avaliação e controle.

Destarte, infere-se que o Planejamento Estratégico se relaciona com a formulação de objetivos e metas, selecionando os programas de ação a serem executados, levando em conta o ambiente interno e externo; já a gestão estratégica diz respeito ao acompanhamento sistemático e continuado da execução, a fim de avaliar sua implementação e adotar medidas de adequação ou mudanças gerenciais, com vistas ao alcance dos objetivos desejados, da forma mais eficiente, eficaz e efetiva.

Ao tratar do tema, também é importante fazer menção à contribuição de Carlos Matus e o chamado “Planejamento Estratégico Situacional (PES)”. Silva *et al.* (2009, p.5), explicam que esse modelo considera que o cenário (variáveis capazes de afetar o planejamento) pode se alterar ao longo do tempo, sendo necessária a flexibilidade das metas e das ações, estabelecendo fluxos de informação, controle, análise, revisão do plano e articulações entre programas e execução, a fim de acompanhar as mudanças.

Essa proposta foi desenvolvida pelo economista chileno Carlos Matus, na década de 1970, constituindo-se num método mais flexível, que permite trabalhar a complexidade dos problemas sociais de forma contemporânea, de maneira que em havendo alterações na situação real, o plano deve ser imediatamente ajustado a essa nova circunstância. Naturalmente isso demanda uma estrutura organizacional de acompanhamento da execução e realização dessas adequações, também conhecida como “Sala Situacional”.

Para Porter, (2001), o Planejamento Estratégico é uma técnica gerencial importante na Administração Pública, que permite aos gestores conhecerem o ambiente e propiciar um senso de direção, minimizando os riscos em suas ações. Nesse aspecto, “o grande desafio da gestão pública é transformar as estruturas administrativo-burocráticas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras” (SILVA *et al.*, p.91).

Kaplan e Norton (2006) mencionam alguns elementos de gestão que auxiliam na implementação das estratégias, sendo eles: O comprometimento das lideranças com a execução do projeto; o alinhamento institucional com a estratégia; a motivação dos colaboradores; e o constante acompanhamento e avaliação. Nessa seara, Andrade *et al.* (2005) asseveram que o planejamento, mormente o estratégico, é essencial ao administrador público responsável.

Todavia, o setor público brasileiro enfrenta uma fragmentação decorrente dos diferentes governos, que deixam de dar continuidade às políticas públicas de seus antecessores (BRANCO, 2014, p.178). Para a autora:

[...] a inclusão do planejamento estratégico no setor público nacional pode trazer a integração, em todos os níveis das organizações estatais, do contínuo processo de formulação, implementação e avaliação do futuro da instituição com um horizonte de tempo razoável para a obtenção dos resultados almejados.

Nessa esteira, a questão do alinhamento parece ser essencial ao Planejamento Estratégico. Martins e Marini (2010) asseveram que o setor público demanda a construção de uma agenda estratégica, como elemento direcionador dos resultados; o alinhamento das estruturas organizacionais, de forma a somarem seus esforços; e o constante monitoramento e avaliação das ações. A essa tarefa de assegurar sinergias entre os elementos do planejamento, denomina-se “alinhamento” (KAPLAN; NORTON, 2006).

Nas palavras de Cordeiro (2005, p.119) “o alinhamento estratégico pode ser definido como uma medida de adequação entre a estratégia adotada pela organização, seu contexto externo e seus processos e recursos internos.” Assim, também no setor público faz-se necessária a adoção de uma estrutura planejada e alinhada, capaz de somar esforços ao invés de dividi-los por questões políticas, desinformação ou falta de articulação. Registre-se assim que a república brasileira prevê a autonomia dos entes federados, não a ausência de coordenação entre eles.

Como visto, o planejamento comporta vários enfoques e formatos, desde a adoção de métodos mais tradicionais, até sua utilização dinâmica e fluída. O quadro 5 busca fazer um sintético comparativo entre o planejamento de longo prazo, o Planejamento Estratégico, e a gestão estratégica.

Planejamento de Longo Prazo	Planejamento Estratégico	Gestão Estratégica
Ligado ao planejamento tradicional, busca projetar cenários futuros a partir das experiências passadas, constituindo-se num modelo de maior rigidez e pouco atento para as mudanças de ambiente.	Relativamente flexível, estabelece uma direção (metas e objetivos), atentando-se para a prospecção e análise das mudanças no ambiente externo e interno, a fim de promover adequações ao plano, com vistas ao alcance dos objetivos da forma mais eficiente, eficaz e efetiva.	Mais ampla que o planejamento estratégico, busca uma abordagem sistêmica, abarcando tanto o plano quanto o controle de sua execução, vislumbrando nas mudanças possíveis fatores de oportunidade, atentando-se para eventuais adequações, de acordo com as condições do ambiente.

Quadro 5 - Enfoque e Características do Planejamento

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Destarte, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, estes são apenas alguns dos aspectos a serem considerados no processo de administração e planejamento do Estado, que se apresentam como mecanismos potencialmente capazes de auxiliar no aprimoramento da gestão, podendo ser incorporados e adequados pela Administração Pública, a fim de buscar resultados mais eficientes, eficazes e efetivos para a sociedade.

2.6 TEORIA CENTRAL DA PESQUISA: FUNÇÃO DIRETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como visto até o momento, a elaboração das peças orçamentárias é uma tarefa que congrega diversos ramos das ciências que se ocupam do Estado. Cabe destaque para a Administração, Economia, Contabilidade, Política, etc. E no Estado de Direito, todas essas contribuições multidisciplinares acabam por culminar em diplomas jurídicos (PPA, LDO e LOA, sobretudo).

Essas peças que compõem o sistema orçamentário, como visto até o momento, desempenham basicamente três funções: a) alocativa; b) distributiva, e; c) estabilizadora. Em outras palavras, exercem um papel passivo, servindo primordialmente à organização das finanças do Estado.

Também se constatou que os conceitos e contornos envolvendo Governança e Planejamento Estratégico (tendências) fazem menção, por diversas vezes, ao termo “direção”. Ele é usado em dois sentidos: a) ato de dirigir ou comandar (sujeito); b) ato

de trilhar um caminho, dar uma direção a ser seguida (planejamento). No presente estudo, o termo representa ambos os significados, pois se entende que são complementares, e não excludentes entre si.

Para melhor compreender o recorte teórico da “direção administrativa” de que trata o presente estudo, vale reprimir o que assevera o autor alemão Schmidt-Aßmann (2012, p.44) sobre a função que o sistema jurídico deve assumir: *La ciencia del Derecho Administrativo ha de ser concebida como una **ciencia de dirección**, esto es, como una ciencia que aspira a dirigir con eficacia los procesos sociales*”.

Expandindo o conceito, pretende-se explorar a “direção” não apenas como uma função da Administração ou das ciências jurídicas, mas sim a potencialidade do sistema orçamentário (que é multidisciplinar) assumir um papel de direção em ambos os seus significados, ou seja, constituir o caminho (rumo) a ser trilhado pelo Estado, e ao mesmo tempo, ser um instrumento de gestão disponível ao administrador, analisando a possibilidade de lhe atribuir uma quarta função: A direção administrativa do Estado.

Tangenciando o tema, Peters (2010) assevera que o sucesso da Governança exige a definição de objetivos, tendo em vista que para governar é necessário conhecer o trajeto e o destino (direção) que se pretende alcançar, o que demanda a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema.

O uso de um sistema de direção, como um instrumento ativo da gestão não é algo inédito no setor público. Apesar da singularidade do modelo estatal e administrativo cubano, esse é um processo utilizado por aquele país, para organizar sua gestão, como esclarecem Tejera e Guarnaluses (2009).

A todo sistema organizativo (sociedad, territorio, organismo político, ministerio, empresa y demás) corresponde un proceso administrativo específico, caracterizado por ciertos objetivos, elementos, relaciones, propiedades, flujos de información, métodos, funciones, decisiones y resultados. A esta forma particular que asume el proceso administrativo, bajo determinadas condiciones de tiempo y espacio, se le denomina “sistema de dirección”.

Nessa esteira, tem-se que *“desde el punto de vista conceptual, la administración, dirección y gerencia no son más que la acción institucional que se realiza conscientemente con el propósito de alcanzar objetivos predeterminados”*

(MORENO, 2002, p.05). Como observa Schmidt-Aßmann (2012, p.44), isso não quer dizer que se deva romper com o modelo vigente, mas sim aprimorá-lo para que ele não seja autopoietico, e sim preocupado com o espaço externo, com a sua finalidade dentro do sistema estatal.

Nesse sentido, isso implica em considerar que a “direção” pode integrar o sistema orçamentário como mecanismo auxiliar de implementação da Governança e do Planejamento Estratégico. Peças orçamentárias planejadas e transparentes, que deixam claro os rumos da entidade pública podem trazer significativas contribuições para a sociedade, na medida em que ela poderá compreender o caminho a ser trilhado, e agir como fiscal desse processo.

Sem pretender aprofundar-se no tema, encontra-se um paralelo sobre a matéria no Direito Constitucional, mormente a partir da consagrada obra “Constituição Dirigente”, do mestre português Canotilho (1982). Em sua definição ela “é entendida como o bloco de normas constitucionais em que se definem fins e tarefas do Estado, se estabelecem *directivas* e estatuem imposições” (CANOTILHO, 1994). A proposta seria semelhante, porém aplicada ao sistema orçamentário.

Neste momento, é importante resgatar a teoria clássica de Taylor e Fayol sobre a administração. Frederick W. Taylor (1856-1915) fundamenta-se na aplicação de métodos da ciência positiva, racional e metódica aos problemas administrativos, a fim de alcançar maior produtividade. Já a Teoria Clássica de Fayol complementou o trabalho de Taylor, substituindo a abordagem analítica e concreta, por uma abordagem sintética, global e universal (MATOS; PIRES, 2006).

Admitindo-se que a teoria administrativa seja expansionista e abrangente (CHIAVENATO, 1979), ela alcança o setor público. E desde o primeiro momento os seus precursores deram destaque ao papel do agente de direção. Aliás, a maior preocupação de Fayol foi com a direção da empresa, enfatizando as funções e operações no interior da mesma (CHIAVENATO, 1987; MOTA, 1995).

Para Fayol (1990) havia uma diferenciação entre direção e administração. A direção relaciona-se com os esforços do nível hierárquico mais elevado, propondo-se a determinar os objetivos e promover sua realização pelo acionamento

dos recursos disponíveis. Por outro lado, administrar seria o ato de prever, organizar, comandar e controlar, formando o processo administrativo.

Na doutrina contemporânea, “a direção constitui a terceira função administrativa e que vem logo depois do planejamento e organização” (CHIAVENATO, 2000, p.203). O autor esclarece que a direção está ligada à ação, ou seja, execução daquilo que se planejou e organizou.

No setor público essa direção (caminho) pode ser deslocada para dentro do processo de planejamento (estratégico, preferencialmente) e organização institucional, permitindo que o gestor não desvie das prioridades eleitas democraticamente, tornando o orçamento um instrumento ativo da gestão, e não preponderantemente organizativo (alocativo, distributivo e estabilizador).

Como já é possível compreender, aqui não se está a tratar simplesmente do papel da direção como mera função do administrador, a que se referia Fayol (1994), em sua teoria clássica. Por ser multidisciplinar e peça central na Administração Pública, cabe discutir se o sistema orçamentário pode assumir uma função de direção na condução e orientação do Estado, sobretudo balizando-se nos parâmetros de Governança e estratégia.

Na empresa privada, esse agente normalmente é o Diretor Executivo (alto escalão), porém, na esfera pública, é preciso equalizar essa função com a perenidade do ente público e a transitoriedade dos gestores. No Estado de Direito, o mais “alto escalão” é a lei. Então, talvez a direção deva estar mais ligada a um projeto de Estado, e, portanto, inserida no sistema jurídico estrutural, do que a um projeto de governo, sob pena dos rumos serem alterados cada vez que se alterna o governante.

Todavia, não se nega que o fator humano é indispensável, pois um sistema estruturado de direção naturalmente envolve motivações, interesses, racionalidades, conhecimentos, capacidades cognitivas, habilidades, qualidade estratégica, controle de capitais e recursos (tempo, informações, tecnologias, financiamento). Enfim, características e qualidades de pessoas (sujeitos, agentes, atores institucionais) além dos sistemas ou serviços (MIRANDA, 2005).

Atores expressivos no cenário acadêmico e global têm manifestado sua preocupação com a necessidade de profissionalização da direção no setor público,

tais como Kuperus e Rode (2008), Longo (2003), OCDE (2003). Longo *apud* Martínez Puón (2011, p.9) aduz que:

[...] Muchas de las manifestaciones de ejercicio de la dirección en el sector público han carecido del reconocimiento de un estatuto propio, entendiéndose por tal aceptación del régimen normativo, tanto formal como informal, que dota a la gerencia profesional de un papel propio y característico en los sistemas de gobernanza pública.

Destarte, vislumbra-se uma dupla preocupação com a direção do Estado. De um lado, as estruturas devem estar organizadas e alinhadas para fornecerem um caminho a ser trilhado, de forma clara e transparente; por outro, o fator humano também é relevante, devendo os agentes dispor de aptidões para exercerem a função de comando durante a persecução dos objetivos desejados pela sociedade, previamente inseridos num “plano de direção estratégica”. E o sistema orçamentário talvez possa ser o instrumento de materialização desse plano, uma vez que converge em sua confecção os mais variados ramos da ciência.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Conforme leciona Deslandes (1995), a metodologia da pesquisa constitui-se no documento por meio do qual se articula e se organiza uma proposta de pesquisa, delimitando-se um conjunto de recortes na realidade social e promovendo escolhas para abordar a realidade, selecionando o que se pretende pesquisar; por que pesquisar, e; como pesquisar. Consoante ensina Borba (2004, p.1067) esse é um processo de busca; trabalho científico que registra os resultados de uma investigação.

Objetivando mapear o caminho a ser seguido durante a investigação, cumpre delimitar os parâmetros norteadores da pesquisa, expondo as definições constitutivas e operacionais, a fim de propiciar a adequada compreensão do estudo; também promover sua caracterização, delineamento e especificação, bem como expor as principais variáveis e limitações prospectadas, a fim de estabelecer seu dimensionamento e abrangência, orientando o percurso do estudo e comunicando os seus propósitos à comunidade.

3.1 DEFINIÇÕES DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS

Neste momento, faz-se oportuno trazer a lume a descrição das Definições Constitutivas (DC) e Definições Operacionais (DO) das variáveis que compõem o problema de pesquisa, com vistas a facilitar a compreensão das dimensões do estudo, uma vez que trazem os contornos teóricos e práticos dos temas abordadas no trabalho. Segundo Vieira (2004, p.19):

A definição constitutiva se refere ao conceito dado por algum autor da variável ou termo que se vai utilizar. Ele deve emergir da fundamentação teórica utilizada. A definição operacional refere-se a como aquele termo ou variável será identificado, verificado ou medido na realidade. Ela deve, evidentemente, representar a operacionalização da definição constitutiva.

O quadro 6 traz a esquematização das principais definições constitutivas e operacionais utilizadas no estudo, mormente quanto aos aspectos do planejamento público, estratégico, Governança Pública e direção administrativa.

continua

Categorias de Análise (CA)	Definição Constitutiva (DC)	Definição Operacional (DO)
Planejamento Público	O planejamento na Administração Pública pressupõe estratégias para o longo prazo, definindo objetivos a serem alcançados, a fim de bem gerir os recursos públicos, por meio de uma gestão fiscal responsável (QUINTANA, <i>et al.</i> , 2011). Nessa esteira, planejar é sinônimo de objetivar, almejar, traçar objetivos e metas a serem alcançados pelas organizações, delineando ações para se chegar aos resultados, bem como estabelecer leis e normas que sirvam de sustentação a esse processo (REZENDE, 2008); (OLIVEIRA, 2012).	No presente estudo, o planejamento na Administração é abordado por meio da perspectiva orçamentária, verificando o nível da transparência e alinhamento dos planos nas três esferas de governo (União, estados e capitais), bem como debatendo a possibilidade do sistema orçamentário ir além de suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora, assumindo o papel de instrumento formal de planejamento e direção do Estado.
Planejamento Estratégico	O Planejamento Estratégico constitui-se pela maneira como uma empresa pretende aplicar determinada estratégia para alcançar os objetivos propostos (CHIAVENATO, 1987). Pressupõe três dimensões operacionais: a) o delineamento, que compreende a estrutura metodológica do processo, bem como a definição do profissional encarregado; b) a elaboração, que identifica as oportunidades e ameaças do ambiente, avalia os pontos fortes e fracos e sua capacidade de retirar vantagens das oportunidades; e, c) implementação, que envolverá os assuntos organizacionais, o sistema de informação, orçamentário, treinamento e liderança necessária para desenvolver o processo e colocá-lo em prática (OLIVEIRA, 2009). Trata-se do desenvolvimento de um processo gerencial, que visa ajustar os objetivos, frente aos recursos e oportunidades da organização e (KOTLER, 1998).	O Planejamento Estratégico é abordado como mecanismo de orientação na seleção das diretrizes, objetivos e metas, estabelecendo-se as medidas necessárias à sua realização, com foco na otimização dos recursos disponíveis e o melhor aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo ambiente, minimizando os riscos e externalidades negativas. Trata-se de planejar as melhores ações para se chegar ao resultado almejado, extirpando o casuísmo e prevenindo circunstâncias indesejadas.
Governança Pública	Governança Pública pode ser entendida como o equilíbrio de poder entre os cidadãos, governantes, alta administração, gestores e colaboradores, objetivando a prevalência do interesse público sobre os interesses particulares (MATIAS-PEREIRA, 2010). Utiliza-se dos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento, buscando interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos,	Para efeitos do presente estudo, a Governança Pública é compreendida como um modelo de administração, pautado pela transparência, prestação de contas, equidade, compromisso, ética, responsabilidade, integração social, dentre outros parâmetros que visam estabelecer as diretrizes, objetivos e metas do Estado de forma democrática, sempre voltadas para o interesse público, prevenindo condutas parciais e pessoais.

conclusão

Categorias de Análise (CA)	Definição Constitutiva (DC)	Definição Operacional (DO)
Governança Pública	como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Volta-se para o aprimoramento da capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir a solucionar os problemas públicos (PETERS, 2012).	
Direção Administrativa	Na Teoria Clássica da Administração, a Direção é considerada uma função especializada, privativa do grupo dirigente, que conduz a empresa ao alcance de seu propósito (TAYLOR; FAYOL, 1960). Atualmente, a Direção é entendida como a terceira função administrativa, que vem logo depois do planejamento e organização, antecedendo ao controle (CHIAVENATO, 2000). No setor público, ela encontra seu equivalente na figura dos gestores e no processo de gestão (KUPERUS; RODE, 2008). No sistema jurídico, ela representa a busca pela elaboração de normas que assegurem uma condução/direção eficiente dos processos sociais, preocupando-se com os resultados desejados pela sociedade (SCHMIDT-ARSMANN, 2012). Também pode ser entendida como um modelo de gerir a Administração, em que todo o sistema organizacional de uma sociedade está alinhado para o alcance de determinados propósitos, sob certas condições no tempo e espaço, constituindo-se um "Sistema de Direção" do Estado (TEJERA; GUARNALUSES, 2009).	No presente estudo a Direção Administrativa é abordada, de forma preponderante, como instrumento multidisciplinar de gestão, estabelecendo o caminho a ser seguido, por meio do sistema orçamentário (diretrizes, objetivos e metas), para o desenvolvimento de um projeto de Estado, minimizando os efeitos negativos das alternâncias e descontinuidades dos projetos de governo, uma vez que o ente público é perene e o governante é sazonal.

Quadro 6 - Definições Constitutivas e Operacionais

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, restam traçados os contornos teóricos e práticos das variáveis que compõem o presente estudo, auxiliando na compreensão do contexto e delimitando seus aspectos estruturais, visando contribuir com a resposta à questão de pesquisa, bem como o alcance dos objetivos geral e específicos.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Compulsando a Doutrina, em linhas gerais, verifica-se que as pesquisas científicas podem ser classificadas quanto à natureza (básica ou aplicada), quanto ao tipo (bibliográfica, documental, campo, experimental, exploratória, descritiva, entre outras) e quanto à abordagem (quantitativa ou qualitativa) (ANDRÉ, 1984; THIOLENT, 1985; SANTOS, 1989; SEVERINO, 2007; YIN, 2010).

Este estudo é de natureza descritiva, com enfoque preponderantemente qualitativo, o qual foi desenvolvido em nível de conhecimento analítico, realizado a partir de um apanhado bibliográfico e documental, mediante a coleta de dados, no âmbito da amostra selecionada.

A fase bibliográfica, como esclarece Severino (2007, p.122), pautou-se no “registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc.” Isso implica, naturalmente, na utilização de dados já trabalhados por outros autores em seus estudos. Para tanto, foram realizadas buscas nas bases de dados *Scopus*, *Spell*, *Scielo* e Portal Periódicos Capes, por se entender que estas bases estão entre as mais consolidadas nacionalmente, no campo científico relacionado ao tema do presente estudo.

A busca priorizou os periódicos publicados nos últimos (05) anos, a fim de privilegiar a atualidade das informações. Como *drivers* de busca foram utilizadas as expressões (combinadas ou não): *planejamento público (public planning)*; *Planejamento Estratégico (strategic planning)*; *Governança Pública (public governance)*; e, *Direção Administrativa (Administrative Direction)*. A busca pelos termos, também na língua inglesa, se deu em razão de que nos artigos científicos as palavras-chave são descritas como *Keywords*.

Na pesquisa bibliométrica foram encontradas 106 (cento e seis) publicações, as quais contribuíram para o desenvolvimento do referencial teórico. No entanto, registra-se que neste trabalho foram utilizados outros materiais bibliográficos além dos encontrados na citada pesquisa. Dentre as publicações, o quadro 7 destaca aquelas com maior afinidade em relação ao presente estudo.

Base de Dados	Título	Autores	Periódico
Scopus	Governance learning: building a network around managerial innovations.	VITRY, C. and CHIA, E.	Emerald Group Publishing, 2015.
	IGovP: The public Governance assessment index – a State planning instrument tool and social control by the citizen.	OLIVEIRA, A. G; PISA, B. J.	Revista de Administração Pública (RAP), 2015.
Scielo	Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na Administração Central do Estado.	BILHIM, J. A. F.; CORREIA, P. M. A. R.	Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2016.
	IGovP: Índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	OLIVEIRA, A. G; PISA, B. J.	Revista de Administração Pública (RAP), 2015.
	Avaliação, informação e responsabilização no setor público.	CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S.	Revista de Administração Pública (RAP), 2012.
Portal Periódicos Capes	IGovP: Índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.	Revista de Administração Pública (RAP), 2015.
	A evolução do controle e avaliação do plano plurianual no governo do estado do Paraná no período de 2007 a 2012: Determinações e recomendações do controle externo.	HENRICHES, J. A.; BLANSKI, M. B. S.; OLIVEIRA, G. A.	Perspectivas em Gestão & Conhecimento, 2016.
Spell	As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas.	SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F.	Revista Desenvolvimento em Questão. 2013.
	Governança Pública: ensaiando uma concepção.	DIAS, T.; CARIO, S. A. F.	Revista Contabilidade, Gestão e Governança, 2014.
	O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais.	CÂMARA, L. M.	Revista de Administração Pública, 2009.
	IGovP: Índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão.	OLIVEIRA, A. G; PISA, B. J.	Revista de Administração Pública (RAP). 2015.

Quadro 7 - Pesquisa Bibliométrica

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das bases de dados Scopus, Scielo, Portal Periódicos Capes e Spell (2017).

Por conseguinte, a fase documental diferenciou-se da bibliográfica, por ter se valido de materiais que não haviam recebido um tratamento analítico e científico (GIL, 1999), pois como lecionam Lakatos e Marconi (2001), ela consiste na coleta de dados em fontes primárias.

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A primeira etapa, composta pelo referencial teórico, buscou produções científicas relativas ao processo histórico que moldou os contornos do Estado, suas características, modelos de administração, alterações, sistema orçamentário, peculiaridades do Brasil e tendências na gestão da Administração Pública, que tem ganhado força no limiar do século XXI, tais como a Governança aplicada ao setor público e a utilização do Planejamento Estratégico, mormente à luz da direção administrativa.

Como objeto de estudo, elegeu-se o plano plurianual, por ser ele o instrumento formal e comum, que delimita as diretrizes, objetivos e metas dos entes públicos no médio e longo prazo, para as três esferas de governo, de modo que as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais são, ou ao menos deveriam ser, reflexos desse planejamento que se deseja concretizar no quadriênio.

Então, o plano plurianual possui as características que, em tese, melhor podem revelar se os entes federados estabelecem agendas convergentes ou divergentes (alinhamento). E mais, para efeitos de transparência, o planejamento de longo prazo é justamente aquele que deve estar explícito para a sociedade, possibilitando a esta conhecer o caminho que está sendo trilhado, e a partir daí apoiá-lo ou modificá-lo, por meio do exercício da democracia.

Com vistas a extratificar os resultados almejados, naturalmente foi necessário efetuar um cruzamento de dados, ou seja, confrontar o plano da União, com os planos estaduais e também municipais. Como representantes dos planos locais, elegeu-se as capitais por serem elas que, em tese, possuem condições de contratar equipes multidisciplinares qualificadas, já que são nelas que normalmente se encontram os grandes centros de ensino e pesquisa. Além de disporem de recursos para custearem profissionais especializados.

Ademais, as capitais concentram os órgãos de fiscalização, que podem cobrar maior transparência e coerência nas agendas públicas. Também são os governantes desses centros que possuem maior destaque político e capacidade de intervir ou interagir na confecção dos planos estaduais e até mesmo federais. Assim, aquilo que as capitais revelam – sobre seu alinhamento e transparência – é um indicativo de que algo semelhante ocorre com os demais municípios do respectivo Estado, guardadas as devidas proporções e excepcionalidades.

Por consecutivo, para o desenvolvimento da pesquisa, primeiramente foi realizada uma apreciação longitudinal das diretrizes e objetivos da União, inseridas nos planos plurianuais relativos ao período de 2000 a 2015. Este recorte temporal se justifica, em razão de que o uso efetivo do orçamento-programa, como visto alhures, foi implantado empiricamente com o Decreto n.º 2829/1998 (BRASIL, 1998), aplicado no Plano Plurianual de 2000-2003.

A utilização do plano plurianual federal, relativo ao período de 2012 a 2015, como termo final, é proposital e estratégica, uma vez que os últimos planos quadrienais dos municípios foram elaborados em 2014, com vigência até 2017; então, naturalmente, a análise de alinhamento restaria prejudicada, caso a referência federal fosse a atual Lei n.º 13.249/2016 (PPA 2016-2019), afetando a lógica temporal, e conseqüentemente o resultado da pesquisa.

Tal análise teve por objetivo verificar a transparência, coerência e alinhamento horizontal dos planos elaborados pela União, para o Brasil, ao longo desse ínterim, a fim de observar se as diretrizes e objetivos sofreram alterações, e se isso ocorreu após a solução dos problemas, ou se houve modificação na agenda, independentemente do alcance das diretrizes e objetivos previstos.

Na fase seguinte, foi promovida uma apreciação latitudinal entre o plano plurianual da União, estabelecido pela Lei n.º 12.593/2012 e os planos plurianuais dos 26 (vinte e seis) estados da federação (PPA 2012-2015) e suas respectivas capitais (PPA 2014-2017), a fim de verificar se houve transparência, coerência e, sobretudo, alinhamento e integração vertical das diretrizes e objetivos.

A utilização dos últimos planos plurianuais como objeto de estudo coaduna com a natureza aplicada da pesquisa, pois é necessário buscar entender as circunstâncias do momento presente, a fim de possibilitar melhorar o futuro. Já o passado, embora tenha muito a ensinar, não pode ser alterado pelas contribuições que a pesquisa venha a trazer.

O estudo priorizou a apreciação da clareza e compreensão das diretrizes e objetivos (transparência) e seu alinhamento (planejamento) entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), uma vez que a Constituição de 1988 instituiu a autonomia federativa, mas ao mesmo tempo, estabeleceu objetivos fundamentais comuns, cujo alcance demanda a cooperação e sinergia de esforços, seguindo a mesma direção, independentemente das raízes político-partidárias dos gestores; trata-se de um projeto de Estado, e não de um simples programa de governo.

Concomitantemente, foi trazido ao debate a questão da inexistência de um sistema normativo que discipline a elaboração ou os parâmetros mínimos que devem compor o sistema orçamentário, de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 165, §9.º), e como isso pode estar influenciando o processo de elaboração da agenda governamental, especialmente a integração do planejamento institucional do país.

3.4 AMOSTRA DA PESQUISA E COLETA DE DADOS

Primeriamente, cumpre salientar que o “objetivo da amostra é produzir informações aprofundadas e ilustrativas: Seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações” (DESLAURIERS, 1995, p.58). É a isso que se propõe o presente estudo.

No caso em apreço, a amostra da pesquisa foi delimitada pela análise dos planos plurianuais do governo federal, a partir do ano 2000, até o penúltimo plano quadrienal vigente (PPA 2012-2015). No âmbito estadual, alcançou os 26 (vinte e seis) estados da federação, tendo sido analisados os planos plurianuais vigentes no período de 2012 a 2015. Já nas respectivas capitais, os planos prurianuais apreciados foram aqueles vigentes no quadriênio de 2014 a 2017.

Os dados foram coletados a partir das leis orçamentárias que instituíram os respectivos planos plurianuais, nos quais, em tese, estavam ou deveriam estar inseridas as diretrizes, objetivos e metas de cada ente da federação. A busca foi realizada nos sites oficiais e nos diários oficiais dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Após a consulta às peças orçamentárias (PPA), foram analisados aspectos relativos à transparência do plano, e em seguida, os aspectos relativos à integração do plano (alinhamento). Para tanto, a pesquisa foi dividida em duas fases.

A primeira fase iniciou-se com a análise da transparência formal dos planos plurianuais da União, a fim de verificar se as normas (PPA's) deixaram claro quais são as Diretrizes, os Objetos e as Metas. De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2016) as Diretrizes ditam o alinhamento estratégico necessário à elaboração dos programas, sendo elaboradas por meio de discussões no âmbito governamental, com a participação da sociedade, e servem de norte às principais agendas do quadriênio.

O órgão ministerial esclarece também, que os Objetivos expressam as escolhas das políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo em relação ao que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostas para o desenvolvimento do Estado e melhoria da qualidade de vida da população. Por consecutivo, assevera que as Metas expressam a medida de alcance dos objetivos, podendo ser demonstradas por critérios qualitativos ou quantitativos. É o *quantum* se pretende realizar dos Objetivos.

Vale registrar que o estudo não adentrou no mérito da composição do plano, ou seja, não constituiu escopo da pesquisa verificar se os elementos das peças orçamentárias eram ou não adequados, do ponto de vista material. A pesquisa limitou-se a verificar se eles estavam claramente identificados, de forma a permitir que o cidadão pudesse visualizá-los no planejamento orçamentário.

Para tanto, foram elaborados quadros de análise, com identificação da norma, período de vigência, descrição resumida das Diretrizes, Objetivos, Metas e observações, mormente para os casos em que foram identificadas variáveis imprevisíveis e dificuldades na identificação dos elementos que compunham a peça. Mais adiante, no item 4, que trata da exposição dos resultados e discussão, os quadros 8, 10, 12 e 15 demonstram a metodologia de extratificação dos dados.

Assim, buscou-se perfazer uma análise comparativa entre as diretrizes da União, dos estados e das respectivas capitais, a fim de verificar a transparência, o

alinhamento e a integração entre eles. Isso possibilitou identificar em que medida as diretrizes convergem ou divergem nas três esferas de governo.

Para efeitos da análise de alinhamento, considerou-se a identidade, congruência ou divergência das diretrizes. Em outras palavras, buscou verificar se União, estados e municípios trilham um mesmo caminho, enquanto Estado Nacional, ou se estabelecem direções desvinculadas entre si.

Destarte, esses são os contornos da amostra e da respectiva extração de dados para buscar produzir novas informações referentes à transparência e alinhamento dos planos plurianuais brasileiros, contribuindo para a compreensão do modelo de gestão predominante hodiernamente, subsidiando novos estudos, bem como a implementação de propostas que visem trazer melhorias para a Administração Pública.

3.5 TRATAMENTO E EXPOSIÇÃO DOS DADOS

Conforme ensinam Marconi e Lakatos (2010, p.150), após a coleta de dados "eles são elaborados e classificados de forma sistêmica", utilizando-se, dentre outros passos, a seleção, codificação e tabulação. Como afirma Vergara (1998, p.57), "os objetivos são alcançados com a coleta, o tratamento e, posteriormente, com a interpretação dos dados".

Para que haja controle social, é preciso que o cidadão ao menos entenda os rumos do Estado. Portanto, as peças que tratam da agenda do governo devem ser claras e transparentes, a fim de que o cidadão possa identificar qual é o projeto para o futuro de cada ente público. Somente com a interação social será possível o exercício pleno da democracia e da fiscalização pela sociedade.

Assim, as informações quanto à existência e clareza das Diretrizes, Objetivos e Metas de cada ente público, obtidas a partir das peças orçamentárias, foram objetivamente retratadas na exposição dos dados, informando ao leitor sua estruturação, sobretudo com relação ao seu nível de transparência e alinhamento longitudinal e latitudinal.

Mais uma vez, faz-se importante salientar que os resultados de transparência estão imbricados com a existência formal das Diretrizes no plano, e não com o nível de compreensão ou clareza para o espectador, de maneira que a vinculação se dá mais pelo aspecto da publicidade – um dos elementos da transparência – do que pelo elo de interlocução entre o plano e a sociedade. Até mesmo porque isso adentraria em aspectos subjetivos, o que não é escopo do presente estudo.

Quanto ao alinhamento, seja ele longitudinal ou latitudinal, foi necessário subdividi-lo em 06 (seis) itens de classificação, a saber: Alinhamento integral (planos com Diretrizes idênticas); alinhamento parcial (parte das Diretrizes é idêntica); alinhamento similar integral (as Diretrizes são idênticas em seu conteúdo, embora escritas de forma diversa); alinhamento similar parcial (parte das Diretrizes é idêntica em seu conteúdo, embora escritas de forma diversa); alinhamento Inexistente (quando as Diretrizes são totalmente distintas); e, análise prejudicada (quando faltaram elementos para viabilizar a análise).

Essa necessidade de divisão decorreu, em especial, do fato de que algumas relações entre os planos apresentaram situações peculiares, nebulosas, em que não seria possível afirmar que havia um alinhamento total, mas também não se poderia negar a existência de certa coerência entre eles. Por isso essa subdivisão.

Consignado esse esclarecimento, a partir desses dados, foi possível confrontá-los com os parâmetros da Governança e do Planejamento Estratégico, aplicados ao setor público, discutindo-se a assimilação desses princípios por meio de um sistema orçamentário dirigente, elaborado de maneira transparente, democrático e planejado, como forma de estabelecer um caminho uniforme a ser trilhado pela sociedade.

3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Primeiramente, cumpre destacar que o estudo não possui qualquer pretensão de “reinventar” o sistema orçamentário. Trata-se de dissertar sobre o tema, a partir da análise de documentos públicos, à luz da respectiva literatura, mormente das tendências que têm se mostrado passíveis de contribuir com a

gestão da Administração Pública, sobretudo no campo do planejamento e da transparência, que estão intimamente ligados ao exercício da democracia e ao controle social.

Naturalmente que uma pesquisa de nível nacional, que se propõe a analisar documentos que foram elaborados à luz das influências regionais e locais de um país com dimensão continental, está suscetível a inúmeras limitações, porém isso não retira a sua cientificidade.

Dentre as limitações, cumpre destacar a dificuldade de se localizar boa parte dos planos plurianuais, bem como de interpretá-los. Alguns sites oficiais demandaram uma verdadeira cruzada cibernética para se obter os planos, que estão “ocultos” e/ou segmentados, como um quebra-cabeças, evidenciando o baixo nível de transparência.

Outra limitação que vale destacar é a ausência de padronização. Cada ente público elabora seu plano de forma diferente. Muitas vezes há dificuldade em se identificar quais são as Diretrizes, Objetos e Metas. Alguns deles até mesmo alteram essa nomenclatura, dificultando ainda mais sua compreensão. Já outros sequer possuem parte desses elementos.

Também no campo das limitações, merece realce a impossibilidade físico-temporal do pesquisador acompanhar o contexto de elaboração de cada um dos planos, de modo que a análise foi realizada a partir da observação dos planos já concluídos, não sendo possível conhecer as razões que levaram à sua confecção nos moldes em que se apresentam.

Entretanto, a despeito das limitações e desafios, a pesquisa mostrou-se pertinente para o avanço no nível de conhecimento da sociedade sobre sua própria realidade nacional, servindo de base para novos estudos e até mesmo para experiências empíricas, balizadas nas conclusões e resultados observados no presente estudo, propiciando o avanço a que se propõe a pesquisa aplicada.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analisados os dados e verificados os resultados da investigação, é chegado o momento de ordenar e expor as constatações quanto à transparência e ao alinhamento dos planos plurianuais das três esferas de governo (conforme recorte metodológico), que são, em parte, reflexo do modelo de planejamento e gestão dos recursos públicos no Brasil. Dito isso, passa-se aos resultados.

4.1 ANÁLISE LONGITUDINAL DOS PPA'S DA UNIÃO (2000-2015)

A análise longitudinal dos planos plurianuais da União tem por escopo expor os resultados quanto à transparência e ao alinhamento do sistema orçamentário desde que o Brasil passou a adotar, reconhecidamente pela Doutrina, o orçamento – programa, que em tese traria maior preocupação com a organização e concomitantemente com a eficiência e resultado dos gastos públicos.

4.1.1 Transparência Longitudinal (horizontal) na Esfera Federal

Conforme já introduzido alhures, esta fase evidencia se os planos plurianuais (2000-2015) aprovados no âmbito federal, ao longo dos primeiros 15 (quinze) anos do novo milênio, possuem um mínimo de transparência, ainda que formal, capaz de permitir ao cidadão identificar em sua composição quais são as Diretrizes, os Objetivos e as Metas do Estado. O quadro 8 demonstra os resultados.

continua

AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS - UNIÃO: 2000 A 2015			
Norma	Lei n.º 9.989/00 (Publicação: 27/07/00)		
Vigência	2000-2003		
		Descrição Resumida (Anexo I)	Observação
Diretrizes	Sim (X) Não () Obs. ()	Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; desenvolvimento sustentável, com geração de emprego e renda; combate à pobreza e promoção da cidadania e inclusão social; consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; reduzir as desigualdades inter-regionais; efetuar a promoção dos direitos de minorias, vítimas de preconceito e discriminação.	Primeiro ano de vigência prejudicado, pois a publicação ocorreu somente aos 27/07/00.

continua

AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS - UNIÃO: 2000 A 2015			
Norma	Lei n.º 9.989/00 (Publicação: 27/07/00)		
Vigência	2000-2003		
Objetivos	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida (Anexo I)	Observação
		Criar ambiente macroeconômico favorável ao desenvolvimento sustentado; sanear as finanças públicas; elevar o nível educacional; ampliar exportações; ampliar a competitividade do agronegócio; desenvolver a indústria do turismo e da cultura; melhorar as telecomunicações, energia e transportes; estimular a competitividade do mercado interno; ampliação do emprego; melhorar a gestão ambiental; ampliar a inovação; fortalecer as relações internacionais; humanizar a saúde; combater a fome; combater a mortalidade infantil; erradicar o trabalho infantil; melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas; ampliar o acesso à moradia e ao saneamento básico; melhorar a qualidade do transporte e do trânsito; fortalecer a cidadania, os direitos humanos, a democracia; reduzir a violência.	
Metas	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida (Anexo II - A e II – B e Anexo III)	Observação
		As metas estão expressas em valores a serem aplicados, não em resultados a serem alcançados, portanto, indicando o custo financeiro de cada programa, e não o resultado social pretendido com o respectivo investimento.	
Norma	Lei n.º 10.933/04 (Publicação 12/08/04)		
Vigência	2004-2007		
Diretrizes	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida (Anexo I)	Observação
		Megaobjetivo I: Descentralização da gestão com participação e controle social; informação da sociedade sobre os direitos e deveres; otimização da utilização dos recursos disponíveis; disponibilização de bens e serviços públicos de forma equitativa; articulação das políticas sociais; parcerias com as organizações da sociedade civil; promoção da equidade regional e microrregional; inclusão social; acesso às informações sobre desigualdades sociais; envolvimento da população; transparência nos investimentos sociais; política permanente de reajuste do salário-mínimo. Megaobjetivo II: Integração das políticas, atores e parceiros, nas três esferas de governo; valorização das características e potencialidades regionais na formulação e implementação das políticas; evitar desperdício de esforços e superposição de ações; gestão ambiental pactuada, integrada e participativa; estímulo a organizações econômicas associativas e solidárias; estímulo à responsabilidade social das instituições públicas e privadas; implementação de Reforma Tributária que desonere a produção, o investimento produtivo, as exportações e os bens de consumo popular; inclusão da dimensão ambiental em todas as ações voltadas para o desenvolvimento e para geração de emprego e renda; garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas. Megaobjetivo III: Informação da sociedade sobre os direitos e deveres, bem como sobre os órgãos capazes de assegurá-los; participação da sociedade no debate das políticas públicas, com vistas ao aprofundamento da democracia participativa; fortalecimento do controle social; recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas; respeito aos direitos humanos na formulação e implementação de qualquer política pública; Reforma Política, que aprimore a democracia representativa e desenvolva a democracia participativa.	

continua

AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS - UNIÃO: 2000 A 2015			
Norma	Lei n.º 10.933/04 (Publicação 12/08/04)		
Vigência	2004-2007		
Objetivos	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida (Anexo I)	Observação
		Megaobjetivo I: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; Megaobjetivo II: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; Megaobjetivo III: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia;	Os objetivos são genéricos e assumem a função de diretrizes, e as diretrizes correspondem a ações que visam alcançar os objetivos.
Metas	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida (Anexo II)	Observação
		A norma estabeleceu que as metas de 2004 seriam estabelecidas por decreto, o qual somente foi editado no final do exercício. As metas estão expressas em valores a serem aplicados, bem como em quantitativos a serem atingidos.	As metas de 2004 foram publicadas no final do exercício (21/10/04).
Norma	Lei n.º 11.653/08 (Publicação: 08/04/08)		
Vigência	2008-2011		
Diretrizes	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		No Plano constam apenas as diretrizes da política fiscal, sendo elas: Elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do Plano; redução gradual da carga tributária federal aliada ao ganho de eficiência e combate à evasão na arrecadação, e; preservação de resultados fiscais de forma a reduzir os encargos da dívida pública.	O primeiro ano de vigência foi afetado com a publicação da norma somente aos 08/04/08. O Plano não possui diretrizes gerais, mas sim o Anexo I - Programas Finalísticos; e o Anexo II - Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, nos quais constam os objetivos do Governo.
Objetivos	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida (anexos I e II)	Observação
		Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; promover a inclusão social e a redução das desigualdades; fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização; promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; promover a inclusão social e a redução das desigualdades, e; reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional.	Os objetivos são genéricos e possuem o caráter de diretrizes, não sendo quantificáveis nominalmente ou qualitativamente.
Metas	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		As metas estão expressas em valores a serem aplicados, bem como em quantitativos a serem atingidos, sendo passíveis de mensuração.	

conclusão

AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DOS PLANOS - UNIÃO: 2000 A 2015			
Norma	Lei n.º 12.593/12 (Publicação: 19/01/2012)		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Diretrizes claras e de fácil identificação no Plano.
Objetivos	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida (Anexos I, II e III)	Observação
		Políticas sociais; políticas de infraestrutura; políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental, e; políticas e temas especiais.	O Plano apresenta 492 objetivos individualizados no âmbito dos 65 programas identificados, que compõem as políticas públicas previstas no PPA.
Metas	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Foram identificadas 2.417 metas, expressas em números e ações, portanto, passíveis de serem mensuradas, facilitando o controle da execução.	

Quadro 8 - Transparência dos Planos da União (2000-2015)

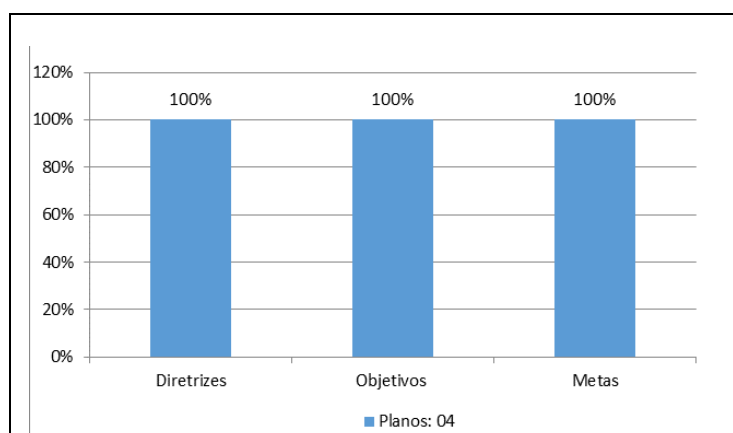
Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O quadro 9 e o gráfico 1 resumem o resultado de transparência dos planos da União, no que se refere às suas Diretrizes, Objetivos e Metas ao longo dos quinze primeiros anos do século XXI.

		Número de Planos	Percentual (%)
Diretrizes	Sim	4	100
	Não	0,00	0,0
Objetivos	Sim	4	100
	Não	0,00	0,00
Metas	Sim	4	100
	Não	0,00	0,00

Quadro 9 - Transparência dos Planos da União - 2000-2015

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

**Gráfico 1 - Transparência dos Planos - União - 2000-2015**

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O primeiro ponto a ser observado é que, bem ou mal, todos os 04 (quatro) planos plurianuais envolvidos na análise consignaram, expressamente, os seus propósitos para o país, no quadriênio. Cabe aqui um destaque para o plano relativo ao quadriênio 2008 a 2011, que optou por restringir suas Diretrizes ao campo fiscal, deixando de contemplar outros aspectos, como ocorreu nos demais planos. Todavia, não se pode negar que as Diretrizes estavam presentes.

Uma segunda observação, diz respeito à forma como as Diretrizes são nominadas nos planos. Verifica-se que ao longo do período houve alternância de nomenclaturas e estruturas, tornando sua leitura espinhosa e dificultando a interpretação do plano. Além disso, a descrição das Diretrizes não tem muita objetividade, evidenciando pretensões etéreas, que não parecem revelar que tipo de Estado está sendo construído.

Em certo momento as Diretrizes são tratadas como “megaobjetivos”, em outro como “Programas Finalísticos” e “Programas de Apoio às Políticas Públicas”, em outro como “Diretrizes” propriamente ditas, enfim, parece não haver um padrão nesse sentido, o que pode deixar o espectador embaraçado no momento de identificar quais são as linhas mestras do projeto de país que a peça orçamentária contempla, podendo dificultar a sua transparência.

O terceiro ponto que merece ser realçado é o momento da entrada em vigor dos planos analisados. Nenhum deles foi publicado no primeiro ano de mandato, que seria o curso lógico do sistema, uma vez que ele passa a vigor desde o primeiro dia do segundo ano de mandato. Com destaque para os três primeiros planos, que foram publicados no período próximo a meados do primeiro exercício no qual já deveriam estar vigentes.

Todas essas circunstâncias, dentre outras que fogem ao escopo de análise (interesses pessoais, corrupção, etc.), revelam a dificuldade que se tem em dar transparência aos planos, o que desfavorece a participação e o controle social, bem como a própria estrutura vertical de organização das finanças e ações do Estado federado brasileiro, uma vez que as linhas mestras do país parece não estarem sendo construídas sobre bases sólidas e claramente definidas, mormente quanto ao seu aspecto estrutural.

4.1.2 Alinhamento Longitudinal (horizontal) das Diretrizes na Esfera Federal

O quadro 10 visa expor os resultados quanto ao alinhamento longitudinal, ou seja, se os planos plurianuais (2000-2015) aprovados no âmbito federal possuem um liame de continuidade, buscando realizar um projeto de Estado planejado estrategicamente para o curto, médio e longo prazos, ou se apenas espelham interesses transitórios dos agentes políticos, alterando-se os rumos do Estado, a cada novo plano ou governante.

continua

ALINHAMENTO DAS DIRETRIZES			
Lei n.º 9.989/00	Lei n.º 10.933/04	Lei n.º 11.653/08	Lei n.º 12.593/12
PPA (2000-2003)	PPA (2004-2007)	PPA (2008-2011)	PPA (2012-2015)
Grupos de Afinidade			
Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado.	Otimização da utilização dos recursos disponíveis; parcerias com as organizações da sociedade civil; evitar desperdício de esforços e superposição de ações; estímulo a organizações econômicas associativas e solidárias; implementação de Reforma Tributária que desonere a produção, o investimento produtivo, as exportações e os bens de consumo popular.	Elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do Plano; redução gradual da carga tributária federal aliada ao ganho de eficiência e combate à evasão na arrecadação, e; preservação de resultados fiscais de forma a reduzir os encargos da dívida pública.	Garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos.
Consolidar e democracia e a defesa dos direitos humanos; reduzir as desigualdades inter-regionais.	Descentralização da gestão com participação e controle social; integração das políticas, atores e parceiros, nas três esferas de governo; valorização das características e potencialidades regionais na formulação e implementação das políticas; informação da sociedade sobre os direitos e deveres, bem como sobre os órgãos capazes de assegurá-los; participação da sociedade no debate das políticas públicas, com vistas ao aprofundamento da democracia participativa; fortalecimento do controle social; respeito aos direitos humanos na formulação e implementação de qualquer política pública; Reforma Política, que aprimore a democracia representativa e desenvolva a democracia participativa.	Prejudicado em razão do formato adotado para o PPA.	Ampliação da participação social; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

conclusão

ALINHAMENTO DAS DIRETRIZES			
Lei n.º 9.989/00	Lei n.º 10.933/04	Lei n.º 11.653/08	Lei n.º 12.593/12
PPA (2000-2003)	PPA (2004-2007)	PPA (2008-2011)	PPA (2012-2015)
Grupos de Afinidade			
Desenvolvimento sustentável, com geração de emprego e renda.	Gestão ambiental pactuada, integrada e participativa; estímulo à responsabilidade social das instituições públicas e privadas; inclusão da dimensão ambiental em todas as ações voltadas para o desenvolvimento e para geração de emprego e renda.	Prejudicado em razão do formato adotado para o PPA.	Promoção da sustentabilidade ambiental; crescimento econômico sustentável.
Combate à pobreza e promoção da cidadania e inclusão social.	Informação da sociedade sobre os direitos e deveres; disponibilização de bens e serviços públicos de forma equitativa; articulação das políticas sociais; promoção da equidade regional e microrregional; inclusão social; acesso às informações sobre desigualdades sociais; envolvimento da população; transparência nos investimentos sociais; política permanente de reajuste do salário-mínimo.	Prejudicado em razão do formato adotado para o PPA.	Excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade.
Efetuar a promoção dos direitos de minorias, vítimas de preconceito e discriminação.	Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas.	Prejudicado em razão do formato adotado para o PPA.	Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional.

Quadro 10 - Alinhamento Longitudinal dos Planos da União (2000-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O quadro 11 e o gráfico 2 resumem o resultado acerca do alinhamento dos planos da União, no que se refere à suas Diretrizes, ao longo dos 15 (quinze) primeiros anos do novo milênio.

Natureza	Alinhamento longitudinal dos Planos da União (PPA's - 2000-2015)		
	Alinhamento	Número de Ocorrências	Percentual
Diretrizes dos Planos Plurianuais da União.	Integral	0,00	0,00
	Parcial	0,00	0,00
	Similar integral	0,00	0,00
	Similar parcial	4	100
	Inexistente	0,0	0,00
	Análise prejudicada	0,0	0,00

Quadro 11 - Alinhamento Longitudinal dos Planos da União (2000–2015)

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

NOTAS: Alinhamento Integral: Quando os planos possuem todas as Diretrizes idênticas, ainda que alguns dos planos possuam Diretrizes mais abrangentes do que outros.

Alinhamento Parcial: Quando os planos possuem uma ou mais Diretrizes idênticas (não todas).

Alinhamento Similar Integral: Quando os planos possuem todas as Diretrizes descritas de forma diversa, porém com idêntico escopo.

Alinhamento Similar Parcial: Quando os planos possuem uma ou mais Diretrizes (não todas) descritas de forma diversa, porém com idêntico escopo.

Alinhamento Inexistente: Quando os planos, entre si, possuem todas as Diretrizes distintas.

Análise Prejudicada: quando faltam elementos para viabilizar a análise.

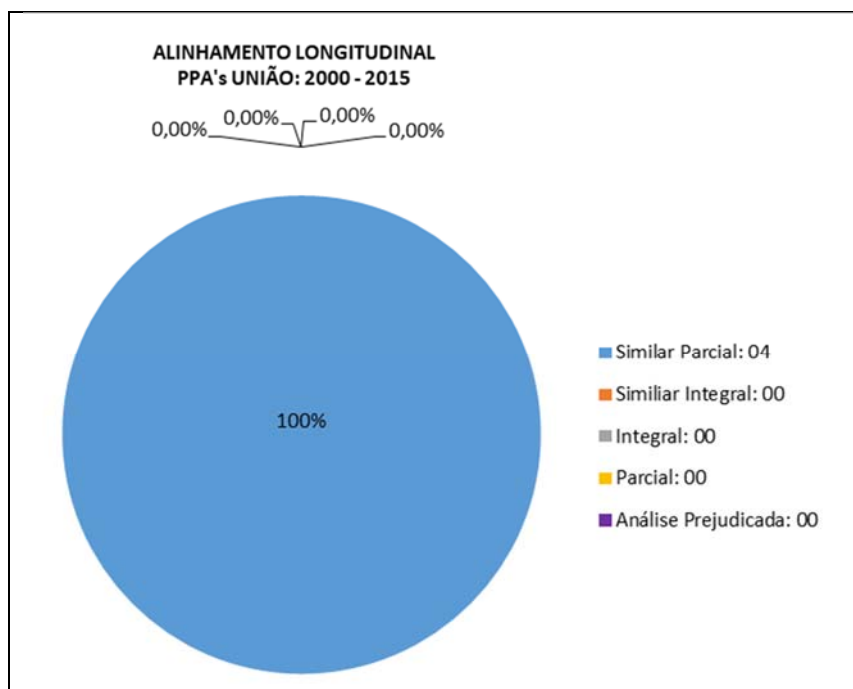


Gráfico 2 - Alinhamento Longitudinal dos Planos da União (2000-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Consoante se deprende dos resultados, os planos não possuem características que evidenciem a existência de um alinhamento integral ou parcial em relação à alguma política pública estrutural, demonstrando que as Diretrizes são alteradas a cada novo plano, constituindo-se num indício de que o país não possui um projeto de Estado sólido, ou seja, uma direção que oriente para o alcance de determinado objetivo. Nota-se assim, o descuido do planejamento quanto à observância do princípio da consistência, bem como a falta de aderência entre a (*in*)consistência e o princípio da continuidade, os quais visam contribuir para a substância e efetividade das políticas públicas que colocam o Estado em marcha.

Por outro lado, denota-se que há certa similaridade entre as Diretrizes conjunturais, ainda que de forma parcial. Contudo, elas correspondem a parâmetros perenes do Estado, tais como a busca pelo crescimento econômico, a responsabilidade fiscal, o exercício da democracia, a promoção da cidadania, inclusão social, etc. Questões indiscutivelmente relevantes, mas que não correspondem a um projeto de país, no sentido de informar à sociedade qual é o propósito de longo prazo.

Nessa esteira, chama a atenção essa inexistência de um “núcleo rígido” no sistema orçamentário federal, que revele claramente o objetivo do Estado para o futuro, descolado das agendas de governo. Em outras palavras, parece não haver um ou mais propósitos que deem direção ao país (princípio da consistência); pelo contrário, a percepção é de que se trata de um Estado que navega unicamente no rumo dos ventos soprados pelos grupos que se revezam no poder.

Destarte, os resultados demonstram que não há um conjunto de Diretrizes claras e determinadas, capazes de permanecerem alinhadas e suportarem as transições de governo. E vale aqui destacar que dos 04 (quatro) planos avaliados, três foram elaborados pelo mesmo grupo que ascendeu ao poder em 2003. Isso evidencia que o sistema orçamentário federal não é protagonista, mas sim coadjuvante, e objeto dos governos, de maneira a não ocupar uma função de direção estatal para o curto, médio e longo prazos, servindo, preponderantemente, à formalização da agenda dos eleitos.

Como isso não se quer propor que as agendas sejam engessadas ou que o orçamento perpassse os governos sem sofrer mudanças decorrentes da política. Até porque isso é uma característica da democracia, bem como do planejamento estratégico, no sentido de alterar-se o planejamento para melhor atender às necessidades de cada momento.

Contudo, o Brasil possui deficiências estruturais crônicas (educação, logística, saúde, etc.) que talvez devam constituir Diretrizes intergovernamentais e supragovernamentais (políticas de Estado), colocando-as acima dos interesses político-partidários dos grupos que se alternam no poder, dando direção ao Estado brasileiro.

4.2 ANÁLISE LATITUDINAL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Após a apreciação longitudinal do planejamento na esfera federal, cumpre estender o estudo para o nível nacional, buscando verificar no âmbito estadual e municipal – este último representado pelas capitais – o nível de transparência dos planos quadrienais, bem como o alinhamento das Diretrizes entre os três níveis de governo da federação, especialmente no sentido de apurar se há uma sinergia de esforços (Diretrizes comuns/afins), ou uma divisão de forças (Diretrizes desarticuladas).

4.2.1 Transparência Latitudinal (vertical) na Esfera Nacional

Da mesma forma como se buscou avaliar a transparência na esfera federal, cumpre analisar se os planos plurianuais aprovados no âmbito estadual e municipal (conforme delimitação metodológica) têm procurado estabelecer Diretrizes, Objetivos e Metas de forma clara, possibilitando ao cidadão compreender os rumos dos entes subnacionais.

Considerando que foram analisados os planos plurianuais dos 26 (vinte e seis) estados da federação, e respectivas capitais, totalizando 52 (cinquenta e dois) planos (PPA's), cujos dados foram estratificados e ordenados em quadros

individualizados, compondo o apêndice do presente estudo, cumpre aqui transcrever apenas um deles, a título de exemplo, uma vez que os demais seguem o mesmo padrão. Para tanto, observe o quadro 12.

PARANÁ			
Entidade	Estado		
Norma	Lei n.º 17.013/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Curitiba		
Norma	Lei n.º 14371/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Urbano e Ambiental; e, Governança Participativa.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 12 - Transparência dos Planos
Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Com vistas a ilustrar os resultados, de forma concisa e objetiva, observe-se o quadro 13 e o gráfico 3, os quais refletem, em percentuais, a transparência das Diretrizes, Objetivos e Metas dos planos plurianuais estaduais, referente aos 26 (vinte e seis) estados da federação, cujos dados tabulados da pesquisa, à imagem e semelhança do quadro 12, constam do apêndice único deste trabalho.

		Número de Estados	Percentual (%)
Diretrizes	Sim	18	69,2
	Não	8	30,8
Objetivos	Sim	26	100
	Não	0,00	0,00
Metas	Sim	26	100
	Não	0,00	0,00

Quadro 13 - Transparência dos Planos Estaduais - 2012-2015

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

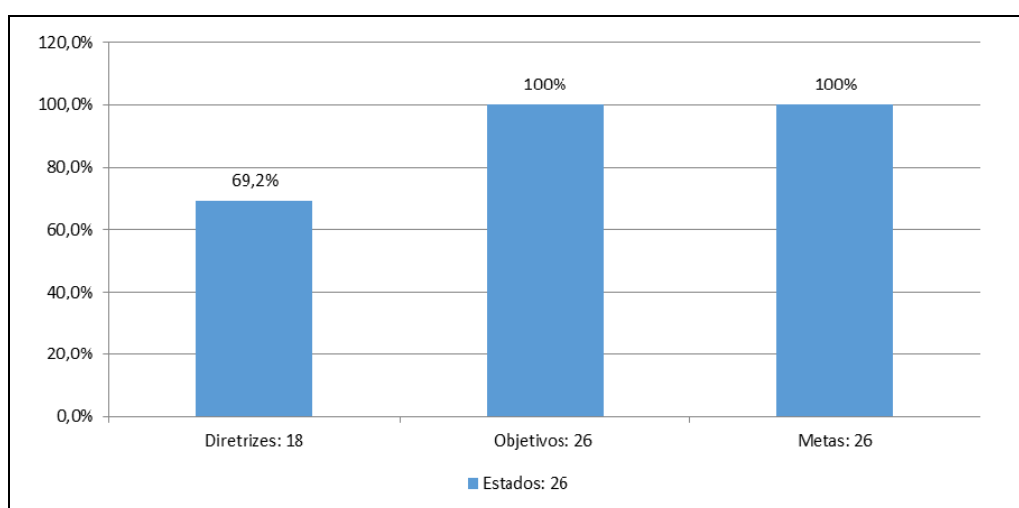


Gráfico 3 - Transparência dos Planos - Estados - 2012-2015

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Conforme se infere dos resultados, dentre os 26 (vinte e seis) estados, 18 (dezoito) deles (69,2%) continham Diretrizes, Objetivos e Metas. No entanto, 8 (oito) deles (30,8%) não trouxeram em seus planos plurianuais as Diretrizes que balizaram sua elaboração, e que serviriam de linha mestra para as peças orçamentárias anuais (LDO e LOA). Isso, por si só já revela uma significativa deficiência no processo de transparência de todo o sistema orçamentário quadrienal, a despeito de 100% dos planos trazerem Objetivos e Metas.

E mais, isso pode comprometer o processo de alinhamento dos planos nas esferas intergovernamentais (União, estados e Municípios), e principalmente a compreensão, pela sociedade, dos rumos que estão sendo traçados para seu Estado. Quando o plano não contempla as Diretrizes, torna-se difícil compreender as razões dos seus Objetivos e Metas.

Por consecutivo, e nos mesmos moldes, visando ilustrar os resultados, também de forma concisa e objetiva, observe-se o quadro 14 e o gráfico 4, os

quais refletem, em percentuais, a transparência das Diretrizes, Objetivos e Metas dos planos plurianuais das capitais dos 26 (vinte e seis) estados da federação.

		Número de Capitais	Percentual (%)
Diretrizes	Sim	20	76,92
	Não	4	15,38
Objetivos	Sim	24	92,30
	Não	0,00	0,00
Metas	Sim	24	92,30
	Não	0,00	0,00
Análise Prejudicada	-	2	7,69

Quadro 14 - Transparência dos Planos das Capitais - 2014-2017

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

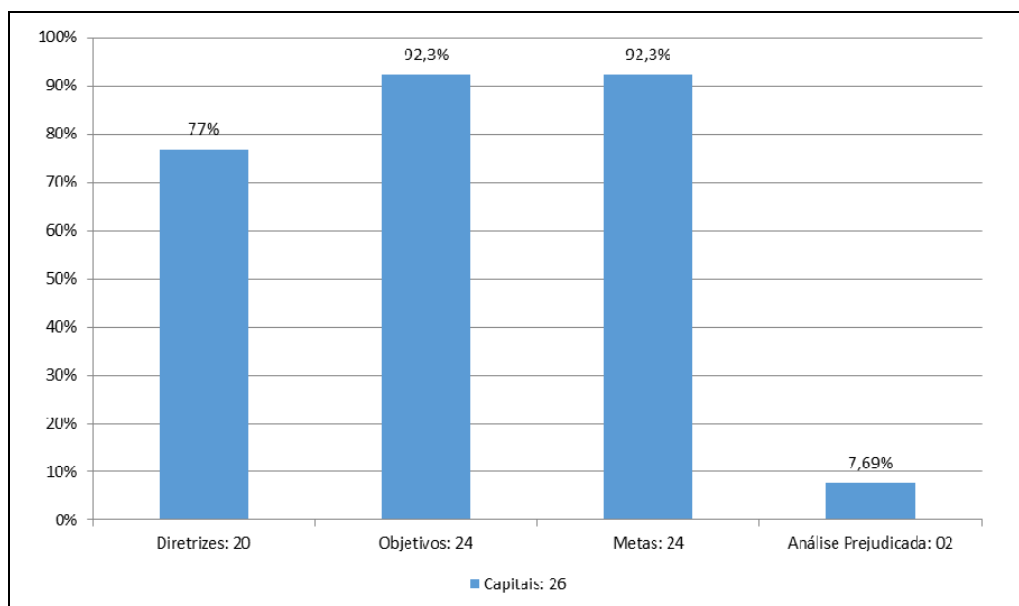


Gráfico 4 -Transparência dos Planos - Capitais - 2014-2017

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

A partir dos resultados, extrai-se que das 26 capitais, 20 (vinte) delas (77%) apresentaram os três elementos básicos do plano plurianual (Diretrizes, Objetivos e Metas). Por seu revés, 4 (quatro) delas (15,38%) não contemplaram as Diretrizes de seu planejamento; e, 02 capitais tiveram a análise prejudicada, uma vez que os planos sequer foram localizados para apreciação.

Mais uma vez restou evidenciada a deficiência no processo de transparência do sistema orçamentário. Aliás, é bom lembrar que o termo “transparência”, para efeitos desta análise, está levando em consideração o simples fato dos elementos

básicos estarem ou não presentes no plano (publicidade), pois se adentrasse ao seu mérito, possivelmente as conclusões seriam ainda mais decepcionantes - a julgar pelo que se tem observado até o momento.

Essas deficiências na transparência dos planos revelam a falta de ligação entre o planejamento do Estado e a sociedade, que fica à margem desse processo. Em alguns casos, como visto, mesmo que o cidadão desejasse saber quais são os contornos da agenda traçada para sua cidade, teria dificuldade de identificá-los, uma vez que parte dos planos não traz isso de forma expressa. Situação ainda mais grave nas duas capitais em que sequer foram localizados os planos.

Assim, esse conjunto de barreiras coloca em xeque a materialização da Governança Pública, à medida que sua efetividade pressupõe a transparência do processo orçamentário, sobretudo das Diretrizes, que constituem os rumos definidos para o Estado no médio e longo prazo.

4.2.2 Alinhamento Latitudinal (vertical) das Diretrizes na Esfera Nacional

Por consecutivo, constituindo-se num dos pontos mais relevantes do presente estudo, cumpre expor os resultados quanto ao alinhamento entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), que teve por objetivo verificar se os mesmos estão trabalhando a partir de planos concatenados e simétricos, para atingir objetivos comuns, ou se cada ente vem traçando diretrizes avulsas, desvinculadas de um projeto de Estado.

Considerando que foram analisados os planos plurianuais da União, dos 26 (vinte e seis) estados da federação, e das respectivas capitais, totalizando 53 (cinquenta e três) planos (PPA's) confrontados entre si, cujos dados foram estratificados e ordenados em quadros individualizados, compondo o apêndice único do presente estudo, cumpre aqui transcrever apenas um deles, a título de exemplo, uma vez que os demais seguem o mesmo padrão. Para tanto, observe o quadro 15.

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Paraná	Município de: Curitiba
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 – 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Urbano e Ambiental; e, Governança Participativa.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 15 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

No intento de resumir e expor os dados de forma clara e objetiva, os mesmos foram organizados no quadro 16, que evidencia o nível de alinhamento dos planos (PPA's), tanto em números quanto em percentuais, cujo resultado decorre da comparação entre as Diretrizes das peças orçamentárias (União x estados x capitais; União x estados; estados x capitais; União x capitais).

Natureza	Alinhamento	Número de Ocorrências	Percentual
União, Estados e Capitais	Integral	0,00	0,00
	Parcial	0,00	0,00
	Similar integral	0,00	0,00
	Similar parcial	08	30,76
	Inexistente	16	61,53
	Análise prejudicada	02	7,69
União e Estados	Integral	0,00	0,00
	Parcial	06	23,07
	Similar integral	0,00	0,00
	Similar parcial	10	38,46
	Inexistente	10	38,46
	Análise prejudicada	0,00	0,00
Estados e Capitais	Integral	0,00	0,00
	Parcial	02	7,69
	Similar integral	0,00	0,00
	Similar parcial	06	23,07
	Inexistente	16	61,53
	Análise prejudicada	02	7,69
União e Capitais	Integral	03	11,5
	Parcial	03	11,5
	Similar integral	0,00	0,00
	Similar parcial	11	42,3
	Inexistente	07	26,92
	Análise prejudicada	02	7,69

Quadro 16 - Alinhamento Latitudinal dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

NOTAS: Alinhamento Integral: Quando os entes possuem todas as Diretrizes idênticas, ainda que o ente de menor circunscrição possua Diretrizes extras.

Alinhamento Parcial: Quando os entes possuem uma ou mais Diretrizes idênticas (não todas), ainda que o ente de menor circunscrição possua Diretrizes extras.

Alinhamento Similar Integral: Quando os entes possuem todas as Diretrizes descritas de forma diversa, porém com idêntico escopo.

Alinhamento Similar Parcial: Quando os entes possuem uma ou mais Diretrizes descritas (não todas) de forma diversa, porém com idêntico escopo.

Alinhamento Inexistente: Quando os entes possuem todas as Diretrizes distintas um do outro.

Análise Prejudicada: Quando faltam elementos para viabilizar a análise.

Para facilitar a compreensão, a seguir foram elaborados os gráficos 5, 6, 7 e 8, que expõem os resultados de forma segmentada, ou seja, em relação a cada uma das confrontações das Diretrizes entre os entes federados, evidenciando o nível de alinhamento constatado.

O gráfico 5 demonstra que inexistiu qualquer tipo de alinhamento em 61% dos casos, quando confrontados os planos da União (2012-2014), dos 26 (vinte e seis) estados (2014-2015) e das 26 (vinte e seis) capitais (2014-2017), ou seja, cada esfera de governo caminhou em direções distintas. Nenhuma das Diretrizes entre eles foi coincidente.

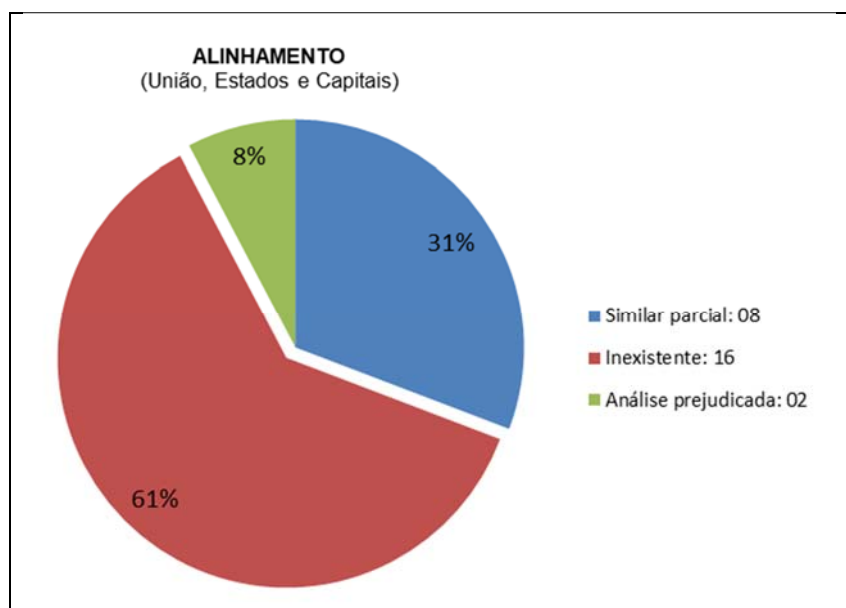


Gráfico 5 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes
Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Para 31% dos casos, ao menos parte das Diretrizes (uma ou mais, não todas) apresentou identidade de matéria, nos três níveis, de forma concomitante. Isso significa que a União, esses estados e respectivas capitais, apresentavam algum objetivo comum, para o qual comungavam esforços. Já 8% dos casos tiveram sua análise prejudicada, tendo em vista que não foram localizados os planos (PPA's) de duas capitais, inviabilizando a análise transversal em todas as esferas.

Importante observar o fato de que quando um dos três entes federativos deixa de consignar suas Diretrizes, ele prejudica a si próprio, e a todo o sistema orçamentário vertical. Como exemplo (quadro 15), o Estado do Paraná deixou de fixar suas Diretrizes no plano 2012-2015, logo, o alinhamento com a União e a sua Capital Curitiba restou prejudicado, ou pelo menos não foi transparente para com a sociedade.

No gráfico 6 consta o resultado para a comparação entre as Diretrizes da União (2012-2014) e dos 26 (vinte e seis) estados da federação. Em 39% dos casos inexistiu qualquer tipo de alinhamento, ou seja, a União e esses estados trilham seus caminhos à luz de Diretrizes completamente diversas. Para outros 39%, foi constatado que ao menos parte das Diretrizes (uma ou mais, não todas) apresentou identidade de matéria, nos dois níveis de governo, de forma concomitante, ou seja, a União e esses estados caminhavam em direção similar.

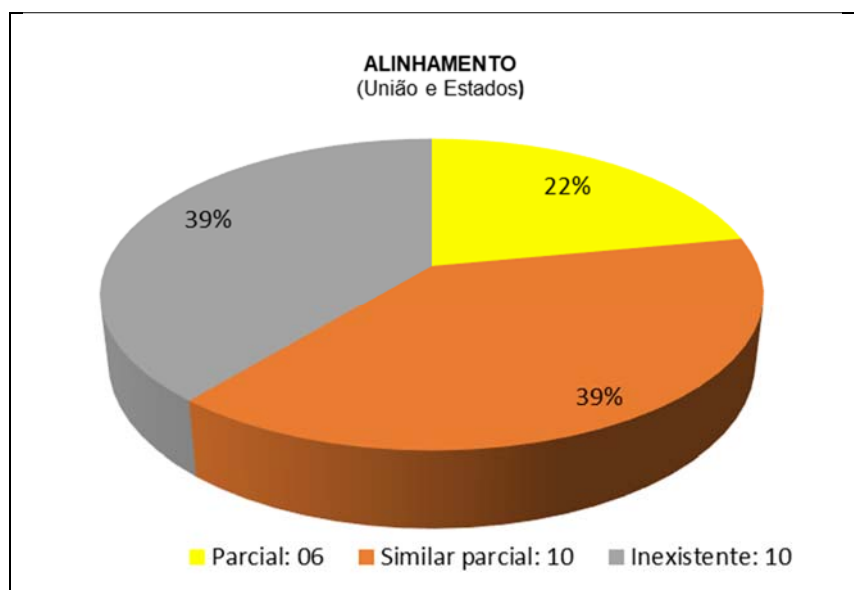


Gráfico 6 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Já em 22% dos casos, houve identidade parcial, ou seja, pelo menos uma ou mais Diretrizes eram idênticas (não todas), comuns aos dois planos (PPA's), revelando que a União e esses estados estavam unidos para realizar o mesmo propósito, de forma concomitante, envidando esforços na mesma direção, criando um ponto de contato entre as esferas federal e estadual.

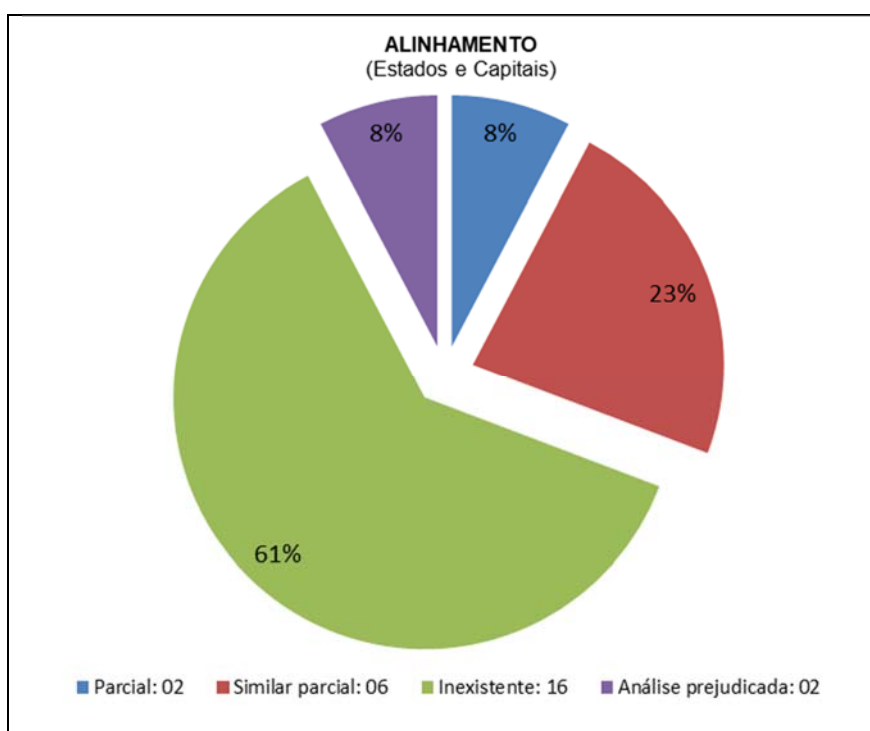


Gráfico 7 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

O gráfico 7 traz o demonstrativo de alinhamento entre os 26 (vinte e seis) estados e suas respectivas 26 (vinte e seis) capitais. Em 61% dos casos, inexistiu qualquer alinhamento entre os planos estaduais e municipais (capital). Já em 23% dos casos, houve alinhamento similar parcial, ou seja, ao menos uma ou mais políticas (não todas) apresentaram convergência teleológica.

Evidencia-se também, que 8% dos planos (PPA's) não possuíam qualquer simetria, de modo que os estados e suas capitais trilhavam caminhos à luz de Diretrizes completamente diversas. Por fim, outros 8 tiveram sua análise prejudicada, tendo em vista que não foram localizados os planos plurianuais de duas capitais.

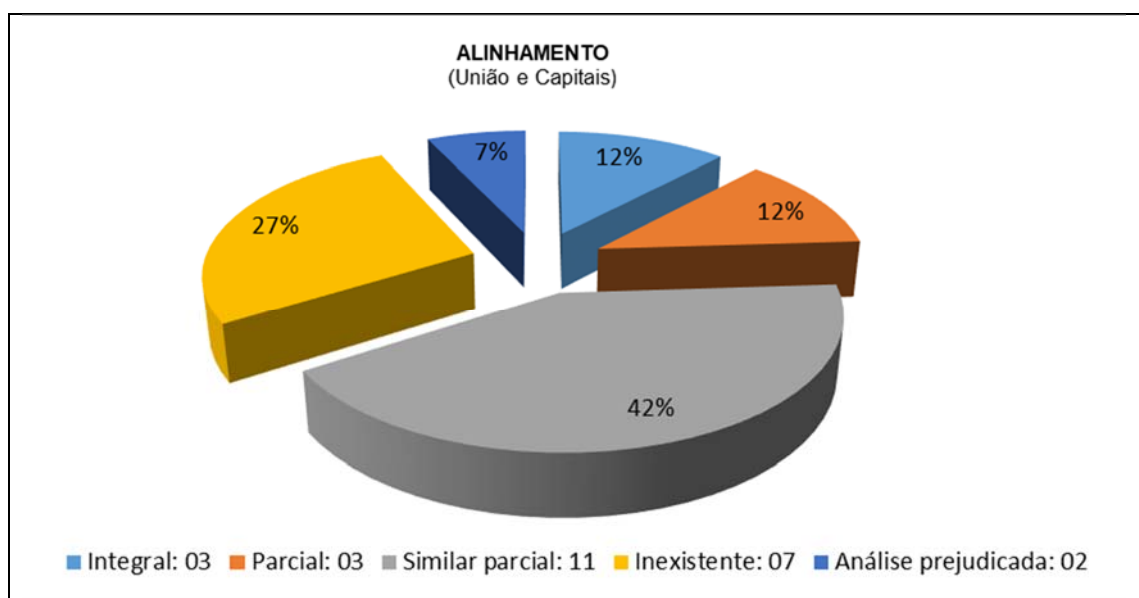


Gráfico 8 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes
Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Por fim, o gráfico 8 revela o perfil de alinhamento entre as capitais e a União. Em 42% dos casos foi verificada a existência de uma identidade similar parcial, ou seja, ao menos uma ou mais Diretrizes (não todas) possuíam afinidade entre si, sugerindo certa convergência entre os caminhos dessas capitais, com a União.

Também foi constatado que 12% das capitais apresentaram alinhamento integral com a União, ou seja, suas Diretrizes são exatamente idênticas. Em outros 12% foi observada identidade parcial, de maneira que, pelo menos, uma ou mais Diretrizes eram idênticas (não todas), comuns aos dois planos (PPA's). Já 27% das

capitais não apresentavam nenhuma convergência em relação ao plano federal. Os 7% restantes tiveram sua análise prejudicada, tendo em vista que não foram localizados os planos plurianuais de duas capitais.

Como visto, dentre os cenários comparativos, as capitais e a União apresentaram o maior alinhamento, pois se somadas as simetrias integral (12%), parcial (12%) e similar parcial (42%), chega-se a 78%, evidenciando um significativo grau de familiaridade entre as Diretrizes dos planos. Isso pode comportar várias explicações, contudo a mais evidente é o fato de que o momento de elaboração dos planos municipais é ulterior ao federal, já o mesmo não ocorre com os estados, que elaboram seus planos no mesmo ano que a União.

Essas constatações gerais não significam, necessariamente, que determinados programas não tenham sobrevivido às alternâncias políticas no espectro horizontal e/ou vertical, uma vez que o escopo de estudo não avançou na análise programática das peças orçamentárias, porém, no que tange às Diretrizes (linhas mestras), restou evidenciada a descontinuidade e desalinhamento do sistema orçamentário, na maioria dos casos.

Por fim, oportuno salientar que a questão do alinhamento intergovernamental, por si só, não deve ser entendido como algo inarredável à boa gestão. Contudo pode contribuir para a concretização das políticas públicas. Afinal, quando as forças que regem o Estado estão unidas para realizar determinado objetivo, há convergência de esforços, criando um ambiente favorável para a concretização dos planos insertos na agenda governamental.

4.3 O PAPEL DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO NA ATUAL CONJUNTURA

Conforme constatado ao longo do estudo, quando se adentra nos conceitos de Governança e Planejamento Estratégico, reiteradamente vislumbra-se uma preocupação com o estabelecimento de regras e rumos (direção) transparentes e democráticos, que visem ao alcance de resultados propostos e prospectados, de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Isso espelha a necessidade de que as entidades (públicas ou privadas) devem ter um “projeto de vida”, igualmente como ocorre com as pessoas, que por

senso comum, na massiva maioria das vezes somente chegam ao sucesso após transcorrer um longo caminho previamente planejado, que sofre percalços e ajustes situacionais, mas não perde o foco. Contrário *sensu*, obvio é que a vitória como fruto do acaso, sem dúvida, é a exceção.

O mesmo parece aplicar-se ao Estado. E apreciando o modelo organizacional hodierno - que no Estado de Direito está sempre ligado ao regime jurídico - não parece haver um tratamento institucional que estabeleça como os entes federados devem organizar as finanças públicas, de modo que as três esferas de governo sejam capazes de remar na mesma direção.

A ausência de um projeto de Estado e de regras claras sobre o tratamento das receitas e despesas, aparentemente, não se conforma com a Constituição Federal de 1988 (art. 24, II e §1.º; art. 165, §9.º e art. 174, §1.º), que estabeleceu a competência concorrente para legislar sobre a matéria orçamentária, reservando à União o poder/dever de traçar regras gerais.

Conforme se observou nos resultados da pesquisa, inexistente um padrão mínimo para a elaboração do sistema orçamentário, capaz de congrega a federação e dar transparência aos planos. Além disso, também restou evidenciada a ausência de alinhamento básico entre as Diretrizes da União, estados e municípios (aqui representados pelas capitais).

Quando se constata que nem mesmo a União possui um núcleo de Diretrizes capaz de revelar um projeto de Estado para o médio e longo prazo, percebe-se que o orçamento público está, preponderantemente, a serviço dos governos (transitórios), e não do Estado (perene), já que as linhas mestras oscilam na mesma frequência da política. O que parece repetir-se no nível estadual e municipal.

Em decorrência, além de prejudicar a compreensão e participação social, isso se reflete no desalinhamento entre os projetos nacionais, regionais e locais. Como visto, os resultados demonstraram ser quase inexistente a convergência simultânea entre as Diretrizes das três esferas de governo, ou seja, na maioria das vezes cada ente federado segue seu próprio caminho, dividindo os esforços, ao invés de somarem-se, o que prejudica a própria qualidade do gasto público. Nessa esteira, Bijos (2014, p.10) observa que:

No que tange à busca pela qualidade do gasto público, verifica-se que os desafios são ainda mais complexos. Como lista não exaustiva, podem ser mencionados: (i) os persistentes déficits normativos do sistema de planejamento e orçamento públicos, associados à ausência de regulamentação dos arts. 174, §1º, e 165, §9º, da Constituição de 1988; (ii) a precária sistemática de formulação e instituição de planos, políticas e programas governamentais, com a participação ainda tímida do Poder Legislativo; (iii) a debilidade, senão ausência, de planejamento de longo prazo para a gestão dos objetivos estratégicos do país; e (iv) a ausência de uma cesta estruturada e sustentável de indicadores destinados à mensuração do desenvolvimento nacional no longo prazo.

Esse panorama contraria os contornos da Governança Pública, que segundo o TCU (BRASIL, 2011), constitui um instrumento que visa assegurar a *accountability* pública, reduzindo incertezas sobre o que ocorre na Administração, propiciando à sociedade uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo exercidos de forma estratégica e adequada, para alcançar os objetivos previamente estabelecidos, de modo transparente e coerente.

No mesmo sentido, afronta também os ideais do Planejamento Estratégico na Administração Pública, que visa avaliar o ambiente e esquematizar ações que minimizem os riscos e maximizem os resultados, modelando e guiando a organização, a fim de atingir seus objetivos de futuro (DRUCKER, 1998; BRYSON, 2004).

Ao revés, o que os resultados apontam é justamente a persistência de dificuldades em se elaborar planos transparentes, bem como de se estabelecer os “objetivos de futuro” para o país. O que se mantém relativamente constante nos planos federais são os aspectos conjunturais da economia (fiscal, monetário e cambial), porém não se vislumbra uma proposta clara sob o aspecto estrutural, ou seja, qual é o formato de Estado que se pretende construir.

Assim, o primeiro pressuposto da presente pesquisa mostra-se verdadeiro, na medida em que o sistema orçamentário brasileiro, em que pese sua importância e centralidade, não está sendo utilizado como uma ferramenta de planejamento integrado entre os entes federativos, mas um mecanismo para alocação de recursos, sem uma trajetória e objetivo definidos, permitindo a formulação desordenada das políticas públicas de governo e Estado, nos três níveis da federação.

Destarte, o atual papel do sistema orçamentário parece não atender aos parâmetros mínimos da Governança Pública e do Planejamento Estratégico; ao contrário, a despeito dos estudos nessas áreas terem avançado, as Diretrizes do

país não são claras, por vezes até mesmo inexistem nas peças orçamentárias, o que as torna verdadeiras incógnitas.

Entretanto, esse cenário é passível de mudança. A multidisciplinaridade e a concentração das receitas e despesas no sistema orçamentário (princípio da unidade) o fazem um instrumento central do Estado. Por isso deve estar balizado pela Governança Pública e Planejamento Estratégico, incorporando as contribuições dessas ferramentas, a fim de concretizar um projeto de país, relativamente descolado das alternâncias de governo.

4.4 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO A SERVIÇO DA DIREÇÃO DO ESTADO

Após a exposição alhures, cumpre avançar na discussão sobre a possibilidade de o sistema orçamentário assumir um papel de protagonista no Estado, somando-se às suas funções já reconhecidas (alocativa, distributiva e estabilizadora), a missão de auxiliar na direção do Estado.

Sobre o tema, Drucker (2006) esclarece que “[...] um plano é uma direção.” No campo da administração empresarial, a função de dirigir, muitas vezes, é tratada como sendo atos de liderança, motivação, comando e condução da equipe de trabalho, o que é competência dos níveis mais altos da estrutura organizacional (BATEMAN; SNELL, 1998; CHIAVENATO, 2007; DAFT, 2007).

A função de direção também pode se referir a “acionar e dinamizar a empresa, e fazê-la funcionar” (CHIAVENATO, 2007, p.270). Ela compreende o trabalho de estabelecer o futuro desejável para a empresa, projetando e construindo a estrutura necessária para alcançar os objetivos estabelecidos (LACUEVA, 1988).

A profissionalização dos quadros de direção também tem sido uma prioridade para grande parte dos movimentos reformistas (MURRAY, 2000), envidando esforços em políticas específicas de gestão de recursos humanos no comando superior do serviço público (LOSADA, 1999). Isso revela a importância da função da direção no âmbito estatal.

Nesse contexto, observa-se que a ação de dirigir possui um aspecto pessoal (diretor), e outro institucional (planejamento), vinculado aos objetivos que

são estabelecidos para a entidade. É nesse duplo aspecto que o sistema orçamentário pode ocupar um papel relevante, contribuindo para o avanço do Planejamento Estratégico e da Governança Pública.

Enquanto na empresa privada o seu Diretor (alta cúpula), em regra, é perene, na Administração Pública os governos são transitórios. Por isso, talvez os rumos do Estado não devam estar tão vulneráveis ao partidarismo e à personalidade do gestor. Na esfera pública, a “alta cúpula” é o Estado de Direito (normas), e por isso, quiçá a direção estatal deva estar mais vinculada às instituições (perenes) do que aos governos.

Isso pode contribuir, inclusive, com a economia, pois um dos maiores empecilhos ao investimento é a insegurança oriunda da esfera política (COSTA *et al.*, 2007). A cada nova eleição ou reviravolta no mundo político percebem-se oscilações no mercado, que acabam por favorecer especuladores e prejudicar investidores. Então, um país que não esteja refém de pessoas, exclusivamente, mas sim comprometido com um plano sólido, construído democraticamente, naturalmente predispõe-se a uma maior capacidade de se desenvolver.

Claro que o fator humano é fundamental. Não existe Estado sem gestão, e não será a “golpes legislativos” que se muda a cultura de um povo. Contudo, pode ser um passo à frente, rumo a um país melhor planejado e mais estável. Afinal, atualmente denota-se que parte dos problemas não decorre de um plano que não deu certo, mas sim da própria inexistência do plano, qualquer que seja.

Nessa esteira, observando os resultados da pesquisa, evidencia-se pouca transparência, rupturas e desalinhamento das Diretrizes estabelecidas para o Brasil, em todos os seus níveis de governo. No eixo longitudinal (horizontal), verificou-se que a União não deixa claro quais são as Diretrizes do país, ou seja, aonde se quer chegar com suas ações (Objetivos e Metas). O vetor que mais se mostrou constante está relacionado com aspectos econômicos conjunturais (fiscal, cambial e monetário), olvidando-se de uma agenda estrutural (educação, infraestrutura, etc.).

Também deficiente é o eixo latitudinal (vertical). Na maioria das vezes, as três esferas de governo não possuem convergência em seus planos. União, estados e municípios (capitais) constroem suas agendas como se fossem independentes uns

dos outros, quando na verdade são apenas autônomos. Em outras palavras, não são identificados objetivos comuns, um plano nacional que envolva o comprometimento intergovernamental (alinhamento).

Importante esclarecer que o alinhamento não significa o engessamento da autonomia federativa, mas sim a existência de um propósito, que seja o reflexo daquilo que o Estado, em todos os seus níveis, busca realizar para a sociedade. Nessa perspectiva, os entes federados permanecem autônomos, porém comprometidos com o núcleo de direção eleito pela sociedade. Sobre o tema, esclarecedor é o comentário de Bijos (2014, p.23):

Em se tratando de *accountability* pública, é fundamental que o sistema orçamentário seja capaz de gerar confiança aos cidadãos, de tal modo que contribua para a percepção de que o governo é sensível aos anseios da sociedade, de que tem um plano para atingir objetivos prioritários e de que utilizará os recursos disponíveis de forma eficiente, eficaz, efetiva e sustentável.

A preocupação com um sistema orçamentário sólido também ocupa a agenda de organismos internacionais, como é o caso da OCDE (2014), a qual traçou dez princípios básicos para o que chamou de Governança Orçamentária. São eles:

- 1) Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis;
- 2) Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- 3) O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente;
- 4) Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- 5) O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- 6) Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas;
- 7) A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- 8) Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário;
- 9) A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente;
- 10) A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

Ao avaliar o cumprimento desses princípios, no âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (2016) observou que “o PPA, na prática, não tem funcionado como um plano de médio prazo para a Administração Pública Federal, não cumprindo seu papel de orientador da ação estratégica do governo”. Diante disso, a Corte concluiu que “apesar de existir formalmente um plano de médio prazo no Brasil, este plano não atende ao princípio da OCDE que trata do alinhamento dos planos estratégicos de médio prazo às prioridades do governo.”

A partir dessas constatações, verifica-se que a falta de transparência e o desalinhamento não ocorrem apenas entre os planos plurianuais, mas até mesmo entre as ações prioritárias do governo e as Diretrizes estabelecidas na peça orçamentária, o que demonstra o uso meramente formal do orçamento, em detrimento de sua função estratégica.

Contudo, as características do sistema orçamentário indicam sua potencialidade em ser protagonista. Atualmente, há certo consenso doutrinário de que as suas funções são alocativa, distributiva e estabilizadora. No entanto, à luz do Planejamento Estratégico e da Governança Pública, parece que também lhe cabe a função diretiva. E os princípios elaborados pela OCDE reforçam esse entendimento.

Note-se que dentre eles, estão previstos a necessidade de alinhamento entre o que o governo executa e o planejamento inserido no sistema orçamentário; e que o orçamento de capital (estrutural) deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente. Isso corresponde a nortear o Estado e o governo na aplicação dos recursos, ou seja, desempenhar uma função de direção estatal, semelhante ao papel exercido pela cúpula diretora e o planejamento empresarial.

Nesse sentido, lhe favorece sua centralidade, multidisciplinaridade e unicidade, sendo o elo entre a receita e a despesa do Estado. Nenhum investimento ou política pública envolvendo recursos pode ser viabilizado, senão por meio do sistema orçamentário. Portanto, ele ocupa uma posição estratégica e detém aptidão para ser o instrumento diretor no curto, médio e longo prazo, minimizando o impacto das oscilações políticas, bem como dos desvios pessoais dos gestores (conflito de agente e principal).

No entanto, para que isso seja possível, os resultados e a fundamentação teórica demonstram que se faz imperioso unir Planejamento Estratégico, Governança Pública, e atribuir ao sistema orçamentário um caráter diretivo. O primeiro oportuniza que sejam eleitas as políticas públicas mais adequadas ao ambiente, bem como se utilize dos melhores meios para sua consecução.

Por sua vez, a Governança Pública colabora com seus parâmetros de transparência, participação democrática, responsabilidade, comprometimento, entre outros contornos que visam preservar o interesse público. A função de direção é quase uma consequência desse processo. Havendo um plano de Estado sólido, inserido no sistema orçamentário, implementá-lo é o curso lógico e natural dos governos.

Essa função diretora tende a evitar que os entes federados, ou mesmo todo o país, correspondam à imagem de um partido ou agente político. Os gestores são imprescindíveis. A política é indissociável desse processo. Contudo, a direção estatal deve estar mais atrelada às suas instituições fortalecidas, do que a figuras romantizadas.

Isso corrobora o segundo pressuposto da presente pesquisa, trazendo evidências de que o sistema orçamentário detém potencial para constituir-se em uma importante ferramenta de auxílio no avanço ordenado do Planejamento Estratégico e da Governança Pública, especialmente se utilizado como mecanismo de direção administrativa no modelo federativo brasileiro.

Assim, atribuir ao sistema orçamentário essa quarta função (direção), parece corresponder às suas próprias aptidões, mostrando-se salutar fazê-lo, tendo em vista que o arcabouço legislativo e organizacional já o conduz nesse sentido, uma vez que lhe são atribuídas funções centrais, estritamente vinculadas com o planejamento, interação social e preservação do interesse público, corolários de um Estado Democrático de Direito balizado na estratégia e Governança.

Por fim, cumpre registrar que a simples função diretiva, por si só, certamente não será capaz de sanar as deficiências do Estado, porém pode facilitar a compreensão e controle do sistema orçamentário, bem como minimizar a sobreposição dos interesses do governante (agente) sobre a agenda democraticamente estabelecida (principal), o que privilegia a participação social e o processo democrático.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa propôs-se a estudar as contribuições do sistema orçamentário na direção do Estado, à luz do Planejamento Estratégico e da Governança Pública. Para tanto, foi realizada a análise dos contornos atuais desse sistema, apurando aspectos de transparência e alinhamento, bem como avaliada sua aptidão diretiva no modelo federativo brasileiro.

No âmbito da transparência longitudinal (horizontal) da União, verificou-se que os 4 planos apreciados (2000-2015) continham Diretrizes expressas, a despeito de seu caráter etéreo, que não é revelador de um projeto de Estado. Também se constatou rupturas e desalinhamento nos planos. A cada novo mandato, novas Diretrizes foram traçadas, havendo apenas uma convergência parcial por similaridade entre eles, mormente em relação a aspectos conjunturais (fiscal, monetário e cambial).

Esse cenário sugere que o Estado brasileiro não possui, em nível federal, um núcleo estável, que corresponda a uma agenda do país, tornando-o suscetível ao domínio exclusivo das agendas de governo. E também se observou indícios de que há discrepâncias entre as prioridades dos governantes e os planos contidos no orçamento vigente, que teoricamente deveriam conformar as ações governamentais.

Adentrando aos resultados em âmbito regional, dentre os 26 estados, 18 deles (62,2%) continham Diretrizes, Objetivos e Metas. No entanto, 8 deles (30,8%) não trouxeram em seus planos plurianuais as Diretrizes que balizaram sua elaboração, e que serviriam de linha mestra para as peças orçamentárias anuais (LDO e LOA).

Na esfera local, constatou-se que das 26 capitais, 20 delas (77%) apresentaram os três elementos básicos do plano plurianual (Diretrizes, Objetivos e Metas). Contudo, 4 delas (15,38%) não contemplaram as Diretrizes de seu planejamento; e, 2 capitais (08%) tiveram a análise prejudicada, uma vez que os planos sequer foram localizados para apreciação.

Por consecutivo, no tange ao alinhamento intergovernamental das três esferas (federal, estadual e municipal), verifica-se que inexistiu qualquer tipo de

identidade em 61% dos planos plurianuais, ou seja, ao serem confrontados os planos da União (2012-2014), dos 26 estados (2014-2015) e das 26 capitais (2014-2017), constatou-se que os governos não possuíam uma agenda comum.

Ao revés, em 31% dos casos, ao menos parte das Diretrizes (uma ou mais, não todas) apresentou identidade de matéria, nos três níveis, de forma concomitante. Isso significa que a União, esses estados e respectivas capitais, apresentaram algum objetivo comum, para o qual comungavam esforços. Já 8% dos casos tiveram sua análise prejudicada, tendo em vista que não foram localizados os planos (PPA's) de duas capitais.

Na comparação restrita entre as Diretrizes da União (2012-2014) e dos 26 estados da federação, em 39% dos casos inexistiu qualquer tipo de alinhamento, ou seja, a União e esses estados trilharam seus caminhos à luz de Diretrizes completamente diversas. Para outros 39%, foi constatado que ao menos parte - uma ou mais, porém não todas - das Diretrizes apresentou identidade de matéria, nos dois níveis de governo, de forma concomitante, ou seja, a União e esses estados caminhavam em direção similar, em relação a alguns pontos de suas agendas.

Em 22% dos casos, constatou-se identidade parcial, ou seja, pelo menos uma ou mais Diretrizes eram idênticas (não todas), comuns aos dois planos (PPA's), revelando que a União e esses estados estavam parcialmente unidos para realizar o mesmo propósito, de forma concomitante, envidando esforços na mesma direção, criando um ponto de contato entre as esferas federal e estadual.

Por conseguinte, ao avaliar o alinhamento entre os 26 estados e suas respectivas 26 capitais, verificou-se que em 61% dos casos, inexistiu qualquer convergência entre os planos estaduais e municipais (capital). Já em 23% dos casos, houve alinhamento similar parcial, ou seja, ao menos uma ou mais políticas (não todas) apresentaram identidade teleológica.

Por outro lado, 8% dos planos (PPA's) não possuíam qualquer simetria, de modo que os estados e suas capitais trilhavam caminhos sob Diretrizes completamente diversas. Por fim, outros 8% tiveram sua análise prejudicada, tendo em vista que não foram localizados os planos plurianuais de duas capitais.

O alinhamento mais acentuado se deu entre as capitais e a União. Em 42% dos casos foi verificada a existência de uma identidade similar parcial, ou seja, ao menos uma ou mais Diretrizes (não todas) possuíam afinidade entre si, sugerindo certa convergência entre os caminhos dessas capitais, com a União.

Também foi constatado que 12% das capitais apresentaram alinhamento integral com a União, ou seja, suas Diretrizes foram exatamente idênticas. Em outros 12% foi observada identidade parcial, de maneira que, pelo menos uma ou mais Diretrizes eram idênticas (não todas), comuns aos dois planos (PPA's). Já 27% das capitais não apresentavam nenhuma convergência em relação ao plano federal. Os 07% restantes tiveram sua análise prejudicada, tendo em vista que não foram localizados os planos plurianuais de duas capitais.

Como visto, dentre os cenários comparativos, as capitais e a União apresentaram o maior alinhamento, pois se somadas as simetrias integral (12%), parcial (12%) e similar parcial (42%), chega-se a 78%, evidenciando um significativo grau de familiaridade entre as Diretrizes dos planos. Esse fenômeno comporta várias explicações, contudo a mais evidente é o fato de que o momento de elaboração dos planos municipais é ulterior ao federal, diferentemente do que ocorre com os estados, que elaboram seus planos no mesmo ano que a União.

Esses resultados demonstram que ao sistema orçamentário vem sendo relegado um papel secundário, mais vinculado a aspectos formais do que materiais. Os planos inseridos no orçamento não são suficientemente transparentes, nem correspondem a um projeto de Estado de curto, médio e longo prazo, com compromissos nas três esferas de governo.

Contribui para esse cenário a ausência de regulamentação das disposições constitucionais que regem a matéria orçamentária e o processo de planejamento do país (art. 24, II e §1.º; art. 165, §9.º e art. 174, §1.º). Isso favorece que, na maioria dos casos, cada ente federado adote suas próprias Diretrizes, inexistindo um núcleo de comprometimento nacional, que envide esforços na mesma direção; situação que corrobora o primeiro pressuposto desta dissertação.

Diante disso, o Planejamento Estratégico tem contribuições importantes a fazer, que podem ser incorporadas e concretizadas via sistema orçamentário. Seus

contornos propõem que os entes (público ou privado) estabeleçam um plano, uma direção a ser seguida, com objetivos claros. A estratégia propicia a análise do ambiente e estabelece o melhor caminho para a realização desses objetivos, minimizando riscos e maximizando resultados. Deste modo, o orçamento pode assumir um papel central no federalismo, como instrumento condutor diretivo de um projeto de Estado, que congregue esforços das três esferas de governo.

Por seu turno, a Governança Pública traz elementos que infirmam confiabilidade a esse planejamento. Dentre eles, cumpre destacar a transparência, o envolvimento social democrático, a responsabilidade, ética, o dever de prestar contas, entre outras medidas que visam preservar o interesse público e trazer a sociedade para dentro desse processo. Tudo isso faz com que os planos insertos no sistema orçamentário estejam legitimados pela perspectiva social, e em razão disso, determinem as ações dos governos, no sentido de concretizá-los.

Nessa esteira, respondendo à questão de pesquisa, o sistema orçamentário detém condições para assumir uma quarta função: A direção administrativa do Estado, e pode contribuir no avanço da institucionalização do Planejamento Estratégico e da Governança Pública, uma vez que suas balizas são essenciais para se assumir essa função, minimizando os efeitos negativos das alternâncias e instabilidades políticas.

Esse encargo revigora o papel central do orçamento, que congrega todas as receitas e despesas, contribuindo para a democracia, já se trata de um instrumento que deve ser elaborado de forma multidisciplinar, com a participação social, de modo a institucionalizar esses preceitos teóricos que orbitam a Administração; o que corrobora o segundo pressuposto da pesquisa.

Destarte, foi alcançada a resposta ao problema, confirmados os pressupostos e atingidos os objetivos, verificando-se que o sistema orçamentário pode ser um instrumento apto a viabilizar o avanço do Planejamento Estratégico e da Governança Pública, devendo incorporar seus parâmetros, a fim de assumir a função de direção do Estado.

Importante salientar que o alinhamento e a transparência, isoladamente, não ensejam, necessariamente, uma gestão eficiente, eficaz e efetiva. É preciso respeitar o processo de mudança, fruto da democracia, e reafirmar a participação social, desde

o momento de elaboração da agenda, passando pela fiscalização, até sua concretização, observando-se os ajustes situacionais, a fim de acompanhar as mudanças de ambiente e as necessidades peculiares de cada um dos membros da federação, comumente diversificadas num país com dimensões continentais.

Todavia, parece salutar que o Estado esteja alinhado na materialização de determinadas ações, principalmente para correção das deficiências comuns, bem como para o alcance dos objetivos constitucionais atribuídos à federação, cada um investindo e adotando medidas correspondentes à intensidade das suas necessidades, sem esvaziar o modelo federativo.

Com isso, este estudo espera, em seus contornos, trazer contribuições à sociedade, academia e aos entes públicos, inclusive no âmbito regional e local, mormente por evidenciar as impropriedades no atual papel do sistema orçamentário, apresentando os contornos das adequações de podem ser realizadas, com vistas a resgatar sua centralidade e relevância para a democracia e direção do Estado, nas três esferas de governo.

Por fim, considerando as limitações naturais da pesquisa e seu recorte metodológico, as informações produzidas certamente podem balizar novos estudos e projetos empíricos, sobretudo na avaliação ou experiências de inserção dos parâmetros de Governança e Planejamento Estratégico na elaboração e execução de projetos em instituições públicas ou privadas.

REFERÊNCIAS

AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2004.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública [online]**, v.41, n.spe, p.67-86, 2007.

_____; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE P. (Orgs.). **Economia do Setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2004.

_____. O Impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, 1997. 52p.

ALBUQUERQUE, C.; M. M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**. 2.ed. Brasília: Cidade, 2008.

ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). Planejamento e orçamento governamental. **Coletânea**, Brasília: Enap, v.1, cap. 3, p.193-228, 2006.

AMARAL FILHO, J. Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil. In: 41.^a JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Córdoba, 2008, Córdoba. **Anais...** 17 a 19 set. 2008, Córdoba, República Argentina.

ANDRADE, N. A. *et al.* **Planejamento governamental para municípios**: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. São Paulo: Atlas, 2005.

ANDRÉ, M. E. D. A. Estudo de caso: seu potencial na educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.49, p.51-54, maio 1984.

ANDREUZZA, M. G. S. B. **Planejamento estratégico**: política e gestão estratégica aplicadas. Disponível em: <<http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasgarzel/12.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. Contabilidade pública. São Paulo: Saraiva, 2006.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado**. 4.ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARBOSA, M. M. A recusa de conformação do jurídico pelo econômico. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v.57, p.633-670, 2014. Organizadores: CUNHA, L. P.; QUELHAS, J. M.; ALMEIDA, T.

BARNARD, C. **The functions of the executive**. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

BARRET, P. J. **Corporate governance in the public sector context**. Camberra: 2001. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/e6d0/4a5b975a41841b1fabd360059b2489085243.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

BASTOS, C. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BATEMAN, T. S. e SNELL, S. A. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

BELCHIOR, P. G. O. **Orçamento-programa**. 2.ed. aum. e atual. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

BHATTA, G. Post-NPM Themes. In: PUBLIC Sector Governance, Wellington: State Services Commission. **WorkingPaper**, n.17, Sept. 2003.

BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Senado Federal. Orçamento em Discussão, 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503101/1400411_Principal_Finalizado_145609.pdf?sequence=1>. Acesso em: 03 set. 2017.

BILHIM, J. A. F.; CORREIA, P. M. A. R. Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na Administração Central do Estado. Sociologia, **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Lisboa, v.XXXI, p.81-105, 2016.

BOBBIO. Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOGDAN, R. S.; BIKEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. 12.ed. Porto: Porto, 2003.

BONAVIDES, P. **Do Estado liberal ao Estado social**. 8.ed. São Paulo: Malheiros: 2007.

_____. **Curso de direito constitucional**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Ciência política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BORBA, F. S. (Org.). **Dicionário Unesp de português contemporâneo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BRANCO, L. S. C. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. **GeCont**, Florianópolis, v.1, n.1, jan./jun. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 2829 de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 14 abr. 2017.

_____. Lei Complementar n.º 101/2000, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 05 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 abr. de 2017.

_____. Decreto n.º 2829 de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 14 abr. 2017.

_____. Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 14 abr. 2017.

_____. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 14 abr. 2017.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, n.6, 1995.

_____. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/ppa-2016/orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico 2015-2021**. Edição 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano20estratC3A9gico202015_2021.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Pacto pela boa governança** – um retrato do Brasil. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/retratodobrasil/home.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento**. Acórdão n.º 3580/2014 - Plenário. Processo TC 024.001/2013-9, Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141216/AC_3580_49_14_P.doc>. Acesso em: 06 jul. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Principais gargalos de finanças públicas**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1497CED940149BDEE175A2E79>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Pacto pela boa governança** – um retrato do Brasil. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/retratodobrasil/home.htm>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Tribunal de Contas da União. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Processo n.º TC 033.142/2015-7. **Acórdão n.º 948/2016** - TCU – Plenário. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOculta Pagina=S&item0=556006>>. Acesso em: 28 set. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão junho 2011. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, especial, ano XLIV, n.12. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9E0C6493C>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova** [online], n.45, p.49-95, 1998. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Acesso em: 08 dez. 2016.

_____. A reforma do estado dos anos 90. **Revista de Cultura Política Lua Nova**, São Paulo, n.45, p.49-95, 1990.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **RAE**, São Paulo, v.50, n.1, p.112-116, jan./mar. 2010. ISSN 0034-7590.

_____. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, n.10, jun./jul./ago. 2007.

_____.; SPINK, Peter (Coords.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. 3.ed. San Francisco, JosseyBass Publishers, 2004.

BRUMBY, J.; ROBINSON, M. Does performance budgeting work: an analytical review of the empirical literature. **IMF Working Paper**, 05/210. Washington: International Monetary Fund, 2005.

BULIGON, D. **O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paranaenses.** 244f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

CÂMARA, Leonor Moreira. O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v.43, n.3, p.635-659, maio-jun. 2009.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ci. & Tróp.**, Recife, v.34, n.2, p.297-324, 2010.

CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p.224.

_____. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

CASSEB, P. A. **Federalismo** - aspectos contemporâneos. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. Coleção Saber Jurídico.

CASTRO, R. P, A. **Sistema de controle interno:** uma perspectiva do modelo de gestão gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CAVALCANTE, P. L. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão**, São Paulo: USP, v.17, n.1, p.13-25, 2010.

CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.4, p.993-1016, jul./ago. 2012.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: EnANPG-2006. São Paulo, **Anais...** novembro de 2006.

CHIAVENATO, I. **Administração:** teoria, processo e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

_____. **Administração nos novos tempos.** 2.ed. 8.reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Introdução à teoria geral da administração.** 7.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

_____. **Introdução à Teoria Geral da administração.** 6.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIAVENATO I. **Teoria geral da administração**. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1987. V.1.

_____. Novas abordagens na teoria administrativa. **Rev. Adm. Empres.**, São Paulo, v.19, n.2, maio/jun. 1979.

CORDEIRO, J. V. B. M. **Alinhamento estratégico**: estudos multicasos em empresas paranaenses de médio porte. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

COSTA, F. L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: LUSTOSA, F. L. **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, J. A. F.; CARREGARO, A. C. C.; ANDRADE, T. P. Mecanismo complementar do ICSID: uma alternativa para investidores brasileiros? **Revista Direito GV**, v.3, n.2, p.059-076, jul./dez. 2007.

COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DAFT, R. L. **Administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DESLANDES, S. F. O projeto de pesquisa. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1995.

DIAMOND, J. From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies. **IMF Working Paper**, 03/169. Washington: International Monetary Fund, 2003.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v.17, n.3, p.89-108, set./dez. 2014.

DIRSMITH, M. W.; JABLONSKY, S. F. Zero-base budgeting as a management technique and political strategy. **Academy of Management Review**, p.555-565, 1979.

DOLLERY, B.; WORTHINGTON, A. Fiscal illusion at the local level: an empirical test using Australian municipal data. **Economic Record**, v.75, n.1, p.37-48, 1999.

DRUCKER, Peter. **Hsm Management**, São Paulo, n.54, ano 10, v.1, jan./fev. 2006.

DRUCKER, P. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1998.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 11.ed. São Paulo: Globo, 1995. V.2.

_____. **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação e controle. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação e controle. São Paulo: Atlas, 1990.

FISHMANN, A. M.; ALMEIDA, M. I. R. de. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 1991.

FOSCHER, A. Budget methods and practices. In: WASHINGTON, A. S. (Ed.). **Budgeting and budgetary institutions**. Washington DC: The World Bank, 2007. p.109-134.

FREEMAN, C. **Technology policy and economic performance**. Londres: Pinter Publishers London and New YORK, 1987.

FREZATTI, F. **Orçamento empresarial**: planejamento e controle gerencial. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Institute of governance - IOG**. governance principles for protected areas in the 21th Century, CA, 2003. Disponível em: <https://iog.ca/sites/iog/files/pa_governance2.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Orçamento público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Orçamento público**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Orçamento público**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Orçamento público**. 12.ed. Amp., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2003.

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

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania pelos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

GROPALLI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. Tradução de: Paulo Edmur de Souza Queiroz. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 1968.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. Ed. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v.11, n.2, abr./jun. 2007.

HANSEN, D. R.; MOWEN, M. A. M. **Gestão de custos**: contabilidade e controle. São Paulo: Pioneira, 2001.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 8.ed. São Paulo: Loyola, 1999.

HEBERT, J. L. (Org.). **Experiences in zero-base-budgeting**. New York: Petrocelli, 1977.

HODGER, R.; WRIGHT, M.; KEASEY, K. Corporate governance in the public services: concepts and issues. **Public Money and Management**, v.16, n.2, p.7-13, 1996.

HODLOFSKI, C. Zero-base budgeting: a tool for cutting back. **The Bottom Line: Managing Libraries Finance**, v.5, n.2, p.13-19, 1992.

HORTA, M. R. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HUNGER, J. D.; WHEELLEN, T. L. **Gestão estratégica** – princípios e prática. 1.ed. Rio de Janeiro: Reichmann& Editores, 2002.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 03 maio 2017.

IFAC - International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector** - consultation draft for an international framework, 2013. Disponível em: <<http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA. **10 princípios para a boa governança pública**. Disponível em: <<http://www.ibgp.net.br/pnoticias/313-principios-para-a-boa-governanca-publica>> Acesso em: 17 maio 2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Organizadores: João Francisco Alves Veloso; Leonardo Monteiro Monasterio; Roberta da Silva Vieira; Rogério Boueri Miranda. Brasília: IPEA, 2011.

IUDÍCIBUS, S.; MARION, J. C.; PEREIRA, E. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JACOBI, P. R. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

JELLINEK, G. **Teoria general del Estado**. 2.ed. Tradução Espanhola de: Fernando de Los Rios. Buenos Aires: Albatros: 1970.

JUIZ, C. *et.al.* Implementing good governance principles for the public sector in information technology governance frameworks. **Open Journal of Accounting**, n.3, p.9-27, Jan. 2014. [published online]. Disponível em: <<http://www.scirp.org/journal/ojacct>)<http://dx.doi.org/10.4236/ojacct.2014.31003>>. Acesso em: 10 maio 2017.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Alinhamento**: usando o balanced scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KEY, V. O. The lack of a budgetary theory. **The American Political Science Review**, v.34, n.6, p.1137-1144, 1940.

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

KONG, D. Performance-based budgeting: the U.S. experience. **Public Organization Review**, v.5, n.2, p.91-107, 2005.

KOTLER, P. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

KOTLER, P. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

KUPERUS, H.; RODE, A. **Top public managers in Europe**. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. França: UE.FR/EUPAN, 2008.

LACOMBE, Francisco. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LACUEVA, Fernando. A estratégia na empresa - um estilo de direção. **Rev. Adm. Empr.**, Rio de Janeiro, v.28, n.1, p.3741. jan./mar. 1988.

LAFER, C. O significado de república. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v.2, n.4, p.2140-2224, 1989.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEITE, R. M.; CHEROBI, A. P. M.; SILVA, H. F, N.; BUFREM, L. S. Orçamento empresarial: levantamento da produção científica no período de 1995 a 2006. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo: USP, v.19, n.47, p.56-72, maio/ago. 2008.

LIMA, T. M. S. M. O federalismo brasileiro: uma forma de estado peculiar. **Revista Estação Científica Online**, Juiz de Fora, n.05, jan. 2008.

LINDBLOM, C. The science of muddling-through. **Public Administration Review**, v.19, n.1, p.79-88, 1959.

LOCKE, J. **Segundo ensayo sobre el gobierno civil**: em dos ensayos sobre el gobierno civil. Edición de J. Abellán. Madrid: Espasa-Calpe, 1991.

LODI, J. B. **Governança corporativa**: o governo da empresa e o conselho de administração. 7.reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LÖFFLER, E. Governance: die neue generation von staats-und verwaltungs-modernisierung. **Verwaltung + Management**, v.7, n.4, p.212-215, 2001.

LONGO, F. Burocracia y post burocracia em el diseño organizativo. In: LOSADA, C. (Ed.). **De burócratas a gerentes? Lasciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado**. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

_____. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, v.54, n.2, p.7-33, abr./jun. 2003.

LOSADA, C. (Ed.). **De burócratas a gerentes?** Lasciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

LUCHMANN, L. H. H. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v.13, n.28, set./dez. 2014.

LUNKES, R. J. **Manual de orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

MALUF, S. **Teoria geral do Estado**. 26.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MANDEL, E. **A crise do capital**. Campinas: UNICAMP, 1990.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.8, 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social - APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p.109-134, jan./mar. 2010.

_____. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATOS, E.; PIRES, D. Teorias administrativas e organização do trabalho: de Taylor aos dias atuais, influências no setor saúde e na enfermagem. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, v.15, n.3, p.508-514, jul./set. 2006.

MELKERS, J. E.; WILLOUGHBY, K. G. The state of the states: performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. **Public Administration Review**, v.58, n.1, 1998.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, M. J. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n.9, p.57-102, dez. 2009.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária**. São Paulo: Método, 2010.

MIRANDA, A. S. Proposição de escopo para a avaliação da gestão no Sistema Único de Saúde. **Relatório final de consultoria prestada ao Ministério da Saúde**, nov. 2005.

MOREIRA NETO, D. F. Administração pública gerencial. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro, v.2, n.4, jul./dez. 1998.

_____. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade). Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1992.

MORENO, E. A. **Material bibliográfico y de apoyo para el desarrollo del programa de administración de salud**. La Habana: Editorial Ciencias Médicas, 2002.

MORIN, E. *et al.* **A burocracia**. Lisboa: Socicultur, 1976.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3.ed. São Paulo, Cortez, 2005.

MOTTA, F. C. P. **Teoria geral da administração**: uma introdução. 19.ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

MURRAY, R. Human resources mangement in Swedish Central Government. In: FARNHAM, D.; HORTON, S. (Ed.). **Human resources flexibilities in the public services**. Macmillan Business, 2000.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance**: a study in public economy. Nova York, NY: McGraw-Hill, 1959.

NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971. p.127.

NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B.; BEÚ, R. B. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v.19, n.3, p.424-432, set./dez. 2015.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Managing senior management**: senior civil service reform in OECD Member Countries. Background Note - GOV/PUMA (2003) 17. Paris, 2003.

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance. OECD Senior Budget Officials - 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>. Acesso em: 12 set. 2017.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (Orgs.). **Gestão e governança pública**: aspectos essenciais. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

OLIVEIRA, A. G; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado. e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.5, set./out. 2015.

OLIVEIRA, D. P. R. **Teoria geral da administração**: uma abordagem prática. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Planejamento estratégico**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Planejamento estratégico** – conceitos, metodologias e práticas. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Estratégia empresarial & vantagem competitiva**: como estabelecer, implementar e avaliar. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v.3, n.10, p.271-288, abr./jun. 2008.

OLIVEIRA, R. F. A contra-reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica. **Revista Urutúgua**, Academia Multidisciplinar - DCS/UEM, n.24, 2011. ISSN 1519-6178.

PAES-PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.1, jan./mar. 2005.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PATTILLO, J. W. **Zero-base budgeting**: a planning resource allocation and control tool. New York: National Association of Accountants, 1977.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v.45, n.1, jan./mar. 2005.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, n.127, p.28-32, maio/ago. 2013.

_____. A Cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PETERS, B. G. Governance as political theory. Jerusalem Paper in Regulation & Governance. **Working Paper**, n.22, Aug. 2010.

_____. The politics of bureaucracy. 4.ed. New York: Longman Publishers USA, 1995.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 19.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

POSAVAC, E. J.; CAREY, R. G. **Program evaluation: methods and case studies**. 4.ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; BESSA, F. L. B. N. O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.58, n.4, p.397-415, out./dez. 2007.

PROENÇA JR. D.; DINIZ, E.; RAZA, S. G. **Guia de estudos de estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

PUVIANI, A. **Teoria dela ilusione finanziaria**. Palermo: Sandron, 1903.

PYHRR, P. A. **Orçamento base zero**. um instrumento prático para avaliação das despesas. Rio de Janeiro: Interciência Editora da Universidade de São Paulo, 1981.

QUINTANA, A. C.; MACHADO, D. P.; QUARESMA, J. C.; MENDES, R. C. **Contabilidade pública: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2011.

REIS, E. F. **Federalismo fiscal: competência concorrentes e normas gerais de direito tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

REZENDE, D. A. **Planejamento de estratégias e informações municipais para cidade digital**. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios**. Rio de Janeiro. Brasport, 2008.

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

REZENDE, F. Orçamento-programa a nível empresarial. **Rev. Adm. Empresas**, v.16, n.2, São Paulo, mar./abr. 1976.

RIBEIRO, D. M. O orçamento-programa como instrumento de gestão pública. **Cad. IPARDES**, Curitiba, v.3, n.2, p.1-24, jul./dez. 2013.

RICCITELLI, A. **Direito constitucional: teoria do estado e da constituição**. 4.ed. rev. Barueri, SP: Manole, 2007.

RODDEN, J.; ESKELAND, G. S.; LITVAK, J. **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. Cambridge, Mass.; London: MIT Press, 2003.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultura, 1997. (Coleção Os Pensadores).

ROVER, O. O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p.249-296.

RUBIN, I. S. **The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing**. 2.ed. New Jersey: Chatham House Publishers, 1993.

RUGGERI, G. C.; HOWARD, R.; VAN WART, D. Structural imbalances in the Canadian fiscal system. **CanadianTaxJournal**, v.41, p.454-472, 1993.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v 11, n.22, 2013.

SANTOS, B. S. S. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. 4.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, C. S. **Introdução á gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHICK, A. Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools? **OECD Journal on Budgeting**, v.7, n.2, p.109-138, 2007.

SCHMIDT-ARMANN E.; VOßKUHL, A.; PITSCHAS, R.; BARNES, J.; PAREJO, L. **Innovación y reformaen el derecho administrativo (2.0)**, 2012.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SELZNICK, P. **Leadership in administration: a sociological interpretation**. Evanston, IL: Row, Peterson, 1957.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, S. V.; NIERO, J. C. C.; MAZZALI, L. O planejamento estratégico situacional no setor público – a contribuição de Carlos Matus. In: XII SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO - SEMEAD. São Paulo, 2009. Disponível em: www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/473.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

SILVA, W. C.; MUCCI, C. B. M. R.; BAETA, O. V.; ARAÚJO, D. S. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v.13, n.1, p.90-101, jan./jun. 2013.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**. New York: Macmillan, 1947.

SLOMSKI, V. *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUTO, P. A assimetria das obrigações entre os entes da federação. **Revista LIBERDADE e CIDADANIA**, Brasília, v.6, n.16, abr./ jun. 2012.

SPILBORGHS, A. **Direito tributário**. Salvador, BA: Juspodivm, 2012.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 3.ed. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

SWAIN, J. W.; HARTLEY JR., C. J. Incrementalism: old but good? In: BARTLE, J. R. (Ed.). **Evolving theories of public budgeting**. Amsterdam: Elsevier Science, 2001. V.6, p.11-27.

TAVAREZ, R. B. **Método de análise do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados na administração pública tributária**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

TAYLOR; FAYOL. **Cadernos de administração pública**. Organização: Benedicto Silva. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

TAYLOR, F. W. **Princípios da administração científica**. São Paulo: Atlas, 1990.

TAYLOR, F. W. **Principles of scientific management**. New York: Harper & Brothers, 1911.

TEJERA, J. E. A. L.; GUARNALUSES, N. L. B. La gerencia y ladireccióncientífica. **MEDISAN**, Santiago de Cuba, v.13, n.6, nov./dic. 2009.

TELLES, A. C. V. C.; TELLES, R. Estratégia: compreensão do conceito por executivos e possivelmente induzida nas organizações. In: XIV SIMPÓSIO DE GESTÃO E EXCELENCIA EM TECNOLOGIA. Rezende, RJ, 26/27 de out. 2008.

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. J. Escorços sobre gestão pública e social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p.119-159.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 1985.

THOMPSON, A. A. J.; STRICKLAND III. **Planejamento estratégico**: elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira, 2000.

VEIGA, C. A. **Direito financeiro aplicado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VIANA, A. **Orçamento brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1950.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIGNOLI, F. H. Legislação e execução orçamentária. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

VITRY, C.; CHIA, E. Governance learning: building a network around managerial innovations. In: GNAN, L.; HINNA, A.; MONTEDURO, F. (eds). **Contingency, behavioural and evolutionary perspectives on public and non-profit governance**, 4. Emerald Group Publishing, p.275-302, 2015.

WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opin. Publica**, Campinas, v.14, n.1, jun. 2008.

WEBER, M. **Conceitos básicos de sociologia**. Tradução de: Gerard Georges Delaunay e Rubens E. F. Frias. São Paulo: Moraes, 1987.

_____. **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **Ensaio de sociologia**. 5.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p.229-282.

WILDAVSKY, A. **Budgeting: a comparative theory of budgetary process**. 4.ed. New Brunswik, USA; Oxford, U.K.: Transaction Publishers Boston, 2002.

_____. **Budgeting: a comparative theory of budgeting processes**. Boston: Little Brown, 1975.

_____. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, v.21, n.4, p.183-190, Autumn, 1961. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/973628PageCount:8>>. Acesso em: 12 maio 2017.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAMBONI, L. B. **Orçamento como instrumento de planejamento e controle nas organizações brasileiras**. Trabalho de Conclusão de Curso (Faculdade de Ciências Econômicas) – Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

APÊNDICE A
ANÁLISE DE TRANSPARÊNCIA E ALINHAMENTO DOS PLANOS

RIO GRANDE DO SUL			
Entidade	Estado		
Norma	Lei n.º 13.808/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda; promover o desenvolvimento regional; elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema; e, aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores republicanos.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Porto Alegre		
Norma	Lei n.º 11.474/2013.		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Aprofundar a relação com a sociedade com base nos princípios da transparência, transversalidade, territorialidade e liderança; garantir a pluralidade por meio do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local; promover a inclusão social; ser referência em qualidade de vida; garantir à população o acesso universal à arte, diversão e esporte.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 1 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Rio Grande do Sul	Município de: Porto Alegre
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda; promover o desenvolvimento regional; elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema; e, aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores republicanos.	Aprofundar a relação com a sociedade com base nos princípios da transparência, transversalidade, territorialidade e liderança; garantir a pluralidade por meio do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local; promover a inclusão social; ser referência em qualidade de vida; garantir à população o acesso universal à arte, diversão e esporte.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Inexistente	

Quadro 2 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

SANTA CATARIANA			
Entidade	Estado		
Norma	Lei n.º 15.722/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Florianópolis		
Norma	Lei n.º 9264/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Plano Diretor baseado no planejamento socioambiental; desenvolvimento sustentável em consonância com a preservação dos diferentes ecossistemas que compõem o município de Florianópolis; desenvolvimento econômico sustentável focado nas atividades mais intensivas em conhecimento e da economia criativa; educação pública em tempo integral; cultura local valorizada em sua diversidade; saúde Pública que atenda às necessidades dos seus cidadãos; inclusão Social como uma preocupação permanente; segurança prioritariamente como uma ação do Poder Público; mobilidade urbana centrada nos pedestres, ciclistas e usuários do transporte coletivo; gestão Pública de forma mais transparente e participativa; e, prática da cultura, do esporte e do lazer valorizada.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 3- Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Santa Catarina	Município de: Florianópolis
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	Plano Diretor baseado no Planejamento Socioambiental; desenvolvimento sustentável em consonância com a preservação dos diferentes ecossistemas que compõem o município de Florianópolis; desenvolvimento econômico sustentável focado nas atividades mais intensivas em conhecimento e da economia criativa; educação pública em tempo integral; cultura local valorizada em sua diversidade; saúde Pública que atenda às necessidades dos seus cidadãos; inclusão Social como uma preocupação permanente; segurança prioritariamente como uma ação do Poder Público; mobilidade urbana centrada nos pedestres, ciclistas e usuários do transporte coletivo; gestão Pública de forma mais transparente e participativa; e, prática da cultura, do esporte e do lazer valorizada.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 4 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

PARANÁ			
Entidade	Estado		
Norma	Lei n.º 17.013/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Curitiba		
Norma	Lei n.º 14371/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Urbano e Ambiental; e, Governança Participativa.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 5 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Paraná	Município de: Curitiba
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Urbano e Ambiental; e, Governança Participativa.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 6 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

SÃO PAULO			
Entidade	Estado		
Norma	Lei n.º 14.676/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Estado promotor do desenvolvimento humano com qualidade de vida; Estado indutor do desenvolvimento econômico comprometido com as futuras gerações; Estado integrador do desenvolvimento regional e metropolitano; Estado criador de valor público pela excelência da gestão.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada programa do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de São Paulo		
Norma	Lei n.º 15.949/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Compromisso com os direitos sociais e civis; desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades; gestão descentralizada, participativa e transparente.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos 26 programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 7 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): São Paulo	Município de: São Paulo
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Estado promotor do desenvolvimento humano com qualidade de vida; Estado indutor do desenvolvimento econômico comprometido com as futuras gerações; Estado integrador do desenvolvimento regional e metropolitano; Estado criador de valor público pela excelência da gestão.	Compromisso com os direitos sociais e civis; desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades; gestão descentralizada, participativa e transparente.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 8 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

MINAS GERAIS			
Entidade	Estado		
Norma	Lei n.º 20.024/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Belo Horizonte		
Norma	Lei n.º 10.690/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação popular; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural; valorização dos servidores e empregados públicos; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; aumento da eficiência dos gastos públicos; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia; erradicação da extrema pobreza no Município.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 9 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Minas Gerais	Município de: Belo Horizonte
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação popular; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural; valorização dos servidores e empregados públicos; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; aumento da eficiência dos gastos públicos; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia; erradicação da extrema pobreza no Município.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 10 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

RIO DE JANEIRO			
Entidade	Estado		
Norma	Lei n.º 6126/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	Verificou-se que as Diretrizes estão especificadas em leis próprias, ano a ano, e não no planejamento quadrienal.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município do Rio de Janeiro		
Norma	Lei n.º 5686/2014		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Saúde; educação; transporte; habitação e urbanização; ordem pública e conservação; gestão e finanças públicas; meio ambiente e sustentabilidade, desenvolvimento econômico; cultura; e, desenvolvimento social.	As Diretrizes foram estabelecidas por área de atuação, denominadas "Diretrizes e Metas por Área de Resultado", e não de forma geral para o Plano.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 11 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Rio de Janeiro	Município de: Rio de Janeiro
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	Saúde; educação; transporte; habitação e urbanização; ordem pública e conservação; gestão e finanças públicas; meio ambiente e sustentabilidade, desenvolvimento econômico; cultura; e, desenvolvimento social.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 12 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO		
Norma	Lei n.º 9781/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Melhoria da gestão pública e valorização do servidor; desenvolvimento da educação, cultura, esportes e lazer; produção do conhecimento, inovação e desenvolvimento; integração logística; desenvolvimento da infraestrutura urbana; empregabilidade, participação e proteção social; atenção integral à saúde; prevenção e redução da criminalidade; distribuição dos frutos do progresso; e inserção nacional.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Vitória		
Norma	Lei n.º 8590/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 13 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Espírito Santo	Município de: Vitória
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Melhoria da gestão pública e valorização do servidor; desenvolvimento da educação, cultura, esportes e lazer; produção do conhecimento, inovação e desenvolvimento; integração logística; desenvolvimento da infraestrutura urbana; empregabilidade, participação e proteção social; atenção integral à saúde; prevenção e redução da criminalidade; distribuição dos frutos do progresso; e, inserção nacional.	Não expressas no Plano.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Inexistente	

Quadro 14 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

continua

Entidade	ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL		
Norma	Lei n.º 4145/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Potencializar o uso da estrutura técnica e administrativa do Governo Estadual e a racionalizar o uso de recursos financeiros; desenvolvimento das políticas públicas baseado em ações regionais, visando a enfrentar desigualdades entre regiões, melhor distribuir bens e estruturas e propiciar às comunidades acessos aos serviços Públicos; estabelecimento de parcerias com as demais esferas de Governo e com entidades privadas visando a sincronizar as ações do Governo Estadual e inseri-las em contexto de integração e articulação; definição de metas físicas e financeiras e aplicação de sistemas de indicadores para monitoramento e avaliação da eficácia dos programas e dos resultados das Políticas Públicas Estaduais; Inserção de ações de estímulo e fomento à inovação científica e tecnológica em todas as áreas de atuação do Governo Estadual, em especial na educação, produção, extensão universitária e nos processos da própria Administração Estadual; implementação de agenda ambiental no Governo Estadual, visando a inserir nas diversas áreas de administração, práticas de sustentabilidade ambiental e de informação ecológica, além de se integrarem nas ações formais de conservação do meio ambiente; implementação de programas permanentes de capacitação de servidores, visando a elevar sua produtividade e capacidade de utilização de recursos da tecnologia da informação; potencializar a captação de recursos externos, a atração de investimentos privados e as ações para a redução da vinculação das receitas.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

vonclusãp

Entidade	Município de Campo Grande		
Norma	Lei n.º 5298/2014		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		<p>Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; a ampliação da participação social, do controle social e da transparência; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade regional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; humanização da saúde, elevando os índices de qualidade no atendimento à população; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia; redução do déficit habitacional para família de baixa renda, com ênfase nas moradias de risco; modernização administrativa, com transparência na gestão dos recursos públicos e implementação de ações voltadas para aprimoramento e eficiência na gestão, com ênfase na implementação do Plano de Cargos e Remuneração do Funcionalismo Municipal; promoção da autonomia econômica, social, culturas e política das mulheres e o enfrentamento a todas as formas de violência.</p>	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 15 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Mato Grosso do Sul	Município de: Campo Grande
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Potencializar o uso da estrutura técnica e administrativa do Governo Estadual e a racionalizar o uso de recursos financeiros; desenvolvimento das políticas públicas baseado em ações regionais, visando a enfrentar desigualdades entre regiões, melhor distribuir bens e estruturas e propiciar às comunidades acessos aos serviços Públicos; estabelecimento de parcerias com as demais esferas de Governo e com entidades privadas visando a sincronizar as ações do Governo Estadual e inseri-las em contexto de integração e articulação; definição de metas físicas e financeiras e aplicação de sistemas de indicadores para monitoramento e avaliação da eficácia dos programas e dos resultados das Políticas Públicas Estaduais; Inserção de ações de estímulo e fomento à inovação científica e tecnológica em todas as áreas de atuação do Governo Estadual, em especial na educação, produção, extensão universitária e nos processos da própria Administração Estadual; implementação de agenda ambiental no Governo Estadual, visando a inserir nas diversas áreas de administração, práticas de sustentabilidade ambiental e de informação ecológica, além de se integrarem nas ações formais de conservação do meio ambiente; implementação de programas permanentes de capacitação de servidores, visando a elevar sua produtividade e capacidade de utilização de recursos da tecnologia da informação; potencializar a captação de recursos externos, a atração de investimentos privados e as ações para a redução da vinculação das receitas.	Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; a ampliação da participação social, do controle social e da transparência; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade regional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; humanização da saúde, elevando os índices de qualidade no atendimento à população; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia; redução do déficit habitacional para família de baixa renda, com ênfase nas moradias de risco; modernização administrativa, com transparência na gestão dos recursos públicos e implementação de ações voltadas para aprimoramento e eficiência na gestão, com ênfase na implementação do Plano de Cargos e Remuneração do Funcionalismo Municipal; promoção da autonomia econômica, social, culturas e política das mulheres e o enfrentamento a todas as formas de violência.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Similar parcial	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Similar parcial	
União e Capital	Integral	

Quadro 16 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

continua

Entidade	MATO GROSSO		
Norma	Lei n.º 9675/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Melhorar a conservação ambiental dos biomas Mato-grossenses e as práticas sustentáveis de uso dos recursos naturais; melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio, universalizar o atendimento na educação básica; elevar a escolarização da população Mato-grossense; fortalecer a capacidade científica e de inovação tecnológica do Estado; ampliar a rede de atenção e de vigilância em saúde; reduzir a pobreza e os riscos sociais; reduzir a violência e a insegurança do cidadão; valorizar as culturas regionais no Estado; melhorar a infraestrutura econômica e logística de transportes no Estado; expandir a atividade econômica com agregação de valor à produção local; melhorar a prestação de serviços públicos; promover o desenvolvimento das regiões estagnadas; melhorar a habitabilidade nas regiões do Estado.	As Diretrizes foram nominadas de "Objetivos Estratégicos", no Plano.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

conclusão

Entidade	MATO GROSSO		
Entidade	Município de Cuiabá		
Norma	Lei n.º 5764/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Criar um ambiente de oportunidades de negócio para a geração de emprego e renda II – Garantir o desenvolvimento urbano de forma sustentável; elevar a expectativa de vida da população; garantir a qualidade da educação básica; assegurar políticas voltadas às pessoas em situação de vulnerabilidade social; garantir a acessibilidade e mobilidade Urbana; fortalecer o turismo e a cultura cuiabana; fomentar as práticas do esporte e lazer; fortalecer o controle social; garantir qualidade e a celeridade dos serviços prestados ao cidadão; assegurar a Qualidade da Informação; buscar a excelência das práticas de gestão e dos resultados; assegurar a excelência do desempenho profissional e gerencial; promover a valorização e o reconhecimento dos servidores; desenvolver a cultura socioambiental; assegurar a excelência do equilíbrio fiscal.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 17 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Mato Grosso	Município de: Cuiabá
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Melhorar a conservação ambiental dos biomas Mato-grossenses e as práticas sustentáveis de uso dos recursos naturais; melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio, universalizar o atendimento na educação básica; elevar a escolarização da população Mato-grossense; fortalecer a capacidade científica e de inovação tecnológica do Estado; ampliar a rede de atenção e de vigilância em saúde; reduzir a pobreza e os riscos sociais; reduzir a violência e a insegurança do cidadão; valorizar as culturas regionais no Estado; melhorar a infraestrutura econômica e logística de transportes no Estado; expandir a atividade econômica com agregação de valor à produção local; melhorar a prestação de serviços públicos; promover o desenvolvimento das regiões estagnadas; melhorar a habitabilidade nas regiões do Estado.	Criar um ambiente de oportunidades de negócio para a geração de emprego e renda II – Garantir o desenvolvimento urbano de forma sustentável; elevar a expectativa de vida da população; garantir a qualidade da educação básica; assegurar políticas voltadas às pessoas em situação de vulnerabilidade social; garantir a acessibilidade e mobilidade Urbana; fortalecer o turismo e a cultura cuiabana; fomentar as práticas do esporte e lazer; fortalecer o controle social; garantir qualidade e a celeridade dos serviços prestados ao cidadão; assegurar a Qualidade da Informação; buscar a excelência das práticas de gestão e dos resultados; assegurar a excelência do desempenho profissional e gerencial; promover a valorização e o reconhecimento dos servidores; desenvolver a cultura socioambiental; assegurar a excelência do equilíbrio fiscal.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Similar parcial	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Similar parcial	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 18 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	GOIÁS		
Norma	Lei n.º 17543/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Goiânia		
Norma	Lei n.º 9393/2014		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade do Município; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 19 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Goiás	Município de: Goiânia
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade do Município; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Integral	

Quadro 20 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	TOCANTINS		
Norma	Lei n.º 2538/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Implementação da gestão para resultados; incentivo à implantação de empreendimentos estratégicos; fortalecimento da cadeia produtiva do agronegócio; políticas públicas de segurança alimentar e nutricional; modernização dos serviços de controle das operações; incentivo à exportação; regularização fundiária; aumento da produção agropecuária; incentivar o empreendedorismo; integralidade dos serviços públicos de saneamento; formação com foco nas demandas locais; promoção da educação profissional no sistema estadual; produção, gestão e difusão do conhecimento científico e tecnológico; estruturação dos produtos turísticos do Estado; agilização do licenciamento ambiental e do monitoramento efetivo das atividades licenciadas; fortalecimento do Trade Turístico; modernização das ações e serviços das vigilâncias; educação integral em todo Estado; acesso dos usuários às ações e serviços de saúde; ações para trânsito seguro; prevenção à criminalidade de forma geral; redução do Déficit Habitacional; implantação de infraestrutura de transportes; e, gestão dos recursos hídricos.	Diretrizes foram extraídas do seu "Anexo IV – Metas e prioridades".
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Palmas		
Norma	Lei n.º 2021/2014		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Cidade acessível; cidade saudável; educação de atitude; empreendedorismo, tecnologia e inovação; gestão moderna, transparente e participativa; saúde e qualidade de vida; e segurança urbana cidadã.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 21 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o):Tocantins	Município de: Palmas
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Implementação da gestão para resultados; incentivo à implantação de empreendimentos estratégicos; fortalecimento da cadeia produtiva do agronegócio; políticas públicas de segurança alimentar e nutricional; modernização dos serviços de controle das operações; incentivo à exportação; regularização fundiária; aumento da produção agropecuária; incentivar o empreendedorismo; integralidade dos serviços públicos de saneamento; formação com foco nas demandas locais; promoção da educação profissional no sistema estadual; produção, gestão e difusão do conhecimento científico e tecnológico; estruturação dos produtos turísticos do Estado; agilização do licenciamento ambiental e do monitoramento efetivo das atividades licenciadas; fortalecimento do Trade Turístico; modernização das ações e serviços das vigilâncias; educação integral em todo Estado; acesso dos usuários às ações e serviços de saúde; ações para trânsito seguro; prevenção à criminalidade de forma geral; redução do Déficit Habitacional; implantação de infraestrutura de transportes; e, gestão dos recursos hídricos.	Cidade acessível; cidade saudável; educação de atitude; empreendedorismo, tecnologia e inovação; gestão moderna, transparente e participativa; saúde e qualidade de vida; e segurança urbana cidadã.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Similar parcial	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Similar parcial	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 22 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	PARÁ		
Norma	Lei n.º 7595/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Promover a Produção Sustentável; Promover a Inclusão Social; Agregar Valor à Produção por meio do Conhecimento; Fortalecer a Gestão e Governança com Transparência, e Promover a Articulação Político-Institucional e Desconcentração do Governo.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Belém		
Norma	Lei n.º 9026/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Igualdade econômica e social; infraestrutura e ordenamento urbano; integração metropolitana; gestão e Governança com transparência.	Às diretrizes foi atribuído o termo "Dimensão Estratégica".
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 23 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o):Pará	Município de: Belém
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Promover a produção sustentável; promover a inclusão social; agregar valor à produção por meio do conhecimento; fortalecer a gestão e Governança com transparência, e promover a articulação político-institucional e desconcentração do Governo.	Igualdade econômica e social; infraestrutura e ordenamento urbano; integração metropolitana; gestão e Governança com transparência.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Similar parcial	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Parcial	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 24 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	AMAPÁ		
Norma	Lei n.º 1616/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Gestão estratégica; gestão administrativa e controle; Infraestrutura; saúde; defesa social; educação, cultura, desporto e lazer; meio ambiente e ordenamento territorial; inclusão social e direitos; desenvolvimento econômico sustentável; ciência, tecnologia e inovação.	As Diretrizes são nominadas “eixos estratégicos” no Plano.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Macapá		
Norma	Lei n.º 10071/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Assegurar o direito à saúde; à educação; à assistência social; à igualdade. Promover a geração do emprego e renda; economia local; turismo; gestão democrática; aperfeiçoamento de servidores; mobilidade; acessibilidade; infraestrutura, etc.	O Plano denomina suas Diretrizes de “macro-objetivos.”
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 25 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Amapá	Município de: Macapá
Diretrizes: PPA 2012 – 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Gestão estratégica; gestão administrativa e controle; Infraestrutura; saúde; defesa social; educação, cultura, desporto e lazer; meio ambiente e ordenamento territorial; inclusão social e direitos; desenvolvimento econômico sustentável; ciência, tecnologia e inovação.	Assegurar o direito à saúde; à educação; à assistência social; à igualdade. Promover a geração do emprego e renda; economia local; turismo; gestão democrática; aperfeiçoamento de servidores; mobilidade; acessibilidade; infraestrutura, etc.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Similar parcial	
União e Estado	Parcial	
Estado e Capital	Parcial	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 26 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	RORAIMA		
Norma	Lei n.º 837/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Agronegócio e agricultura familiar; indústria, mineração, comércio, turismo e serviços; planejamento e ordenamento territorial; defesa, preservação, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais; infraestrutura e urbanismo; planejamento energético ciência, tecnologia & inovação; modernização do Estado; trabalho, emprego e desenvolvimento social; educação, cultura e desporto; saúde; segurança pública; justiça e cidadania.	As Diretrizes gerais são nominadas de "Dimensão Estratégica" do Plano. E cada estratégia possui diretrizes próprias. Dificuldade de localização do PPA nos sites oficiais.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Os objetivos estão descritos em cada programa da "dimensão estratégica" correspondente.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		As metas estão descritas em cada programa da "dimensão estratégica" correspondente.	
Entidade	Município de Boa Vista		
Norma	Lei n.º 1552/2014		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	A lei do Plano faz menção de que as Diretrizes estão no seu anexo I. Contudo, o Plano é de difícil compreensão e as diretrizes não foram identificadas.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 27 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Roraima	Município de: Boa Vista
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Agronegócio e agricultura familiar; indústria, mineração, comércio, turismo e Serviços; planejamento e ordenamento territorial; defesa, preservação, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos Naturais; infraestrutura e urbanismo; planejamento energético ciência, tecnologia & inovação; modernização do Estado; trabalho, emprego e desenvolvimento social; educação, cultura e desporto; saúde; segurança pública; justiça e cidadania.	Não expressas no Plano.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Parcial	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Inexistente	

Quadro 28 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

continua

Entidade	AMAZONAS		
Norma	Lei n.º 3696/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, de forma prioritária, o Ensino Médio a todos que o demandarem; ampliar a Educação Profissional; Inclusão Digital, busca pela excelência no ensino, pesquisa e extensão; Executar as políticas estaduais integralidade da assistência à saúde; promover o desenvolvimento social e humano; preservar a ordem pública, a vida, a liberdade, o patrimônio e o meio ambiente; garantir a justiça e a integralidade ao cidadão; assegurar o aperfeiçoamento profissional dos servidores/policiais do sistema de segurança pública; prevenir o uso de entorpecentes; proteção e promoção de direitos humanos; promover o desenvolvimento econômico e sustentável; apoiar o desenvolvimento tecnológico; promover ações para integração dos sistemas de Ciência e Tecnologia; desenvolver as funções sociais das cidades e das propriedades urbanas e rurais; possibilitar abertura e conservação da malha rodoviária e hidroviária estadual; produção de habitação e moradias; modernizar a administração pública; maximizar a receita e controlar a despesa; buscar formas de planejamento participativo; fomentar uma economia de produção, geração de emprego e renda no interior do Estado; proporcionar à população do Estado o atendimento das demandas judiciais, visando à melhoria na celeridade dos processos judiciais; e, aprimorar a atuação da Assembleia Legislativa e modernizar o Controle Externo do Estado.	Para cada objetivo está associada uma área temática, com as diretrizes e as metas do programa.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		As metas correspondem a quantitativos financeiros para cada programa.	

conclusão

Entidade	AMAZONAS		
Entidade	Município de Manaus		
Norma	Lei n.º 1831/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	Consta do plano apenas uma série de macro-objetivos, que não se confundem com Diretrizes, por corresponderem a programas específicos.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		As metas correspondem a quantitativos financeiros para cada programa.	

Quadro 29 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Amazonas	Município de: Manaus
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, de forma prioritária, o Ensino Médio a todos que o demandarem; ampliar a Educação Profissional; Inclusão Digital, busca pela excelência no ensino, pesquisa e extensão; Executar as políticas estaduais integralidade da assistência à saúde; promover o desenvolvimento social e humano; preservar a ordem pública, a vida, a liberdade, o patrimônio e o meio ambiente; garantir a justiça e a integralidade ao cidadão; assegurar o aperfeiçoamento profissional dos servidores/policiais do sistema de segurança pública; prevenir o uso de entorpecentes; proteção e promoção de direitos humanos; promover o desenvolvimento econômico e sustentável; apoiar o desenvolvimento tecnológico; promover ações para integração dos sistemas de Ciência e Tecnologia; desenvolver as funções sociais das cidades e das propriedades urbanas e rurais; possibilitar abertura e conservação da malha rodoviária e hidroviária estadual; produção de habitação e moradias; modernizar a administração pública; maximizar a receita e controlar a despesa; buscar formas de planejamento participativo; fomentar uma economia de produção, geração de emprego e renda no interior do Estado; proporcionar à população do Estado o atendimento das demandas judiciais, visando à melhoria na celeridade dos processos judiciais; e, aprimorar a atuação da Assembleia Legislativa e modernizar o Controle Externo do Estado.	Não expressas no Plano.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Parcial	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Inexistente	

Quadro 30 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	ACRE		
Norma	Lei n.º 2524/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Economia sustentável como vetor de geração de trabalho, renda, promoção da igualdade social, fortalecimento da cultura própria e identidade e conservação do ambiente natural; garantia de acesso universal e qualidade nos serviços públicos de saúde; educação de qualidade para a construção de uma sociedade sustentável; desenvolvimento social e garantia de direitos como elementos orgânicos do desenvolvimento; igualdade racial, étnica, de gênero e respeito às gerações; socialização dos bens culturais e valorização da produção cultural; esporte e lazer como condição para o desenvolvimento humano e social; participação popular e controle social; gestão democrática do território; cidadania e condições dignas de habitabilidade; universalização dos serviços de saneamento ambiental; gestão ética, democrática, eficiente, eficaz e efetiva.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Rio Branco		
Norma	Lei n.º 2010/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do Plano; e, preservação de resultados fiscais de forma a reduzir os encargos da dívida pública.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 31 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Acre	Município de: Rio Branco
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Economia sustentável como vetor de geração de trabalho, renda, promoção da igualdade social, fortalecimento da cultural própria e identidade e conservação do ambiente natural; garantia de acesso universal e qualidade nos serviços públicos de saúde; educação de qualidade para a construção de uma sociedade sustentável; desenvolvimento social e garantia de direitos como elementos orgânicos do desenvolvimento; igualdade racial, étnica, de gênero e respeito às gerações; socialização dos bens culturais e valorização da produção cultural; esporte e lazer como condição para o desenvolvimento humano e social; participação popular e controle social; gestão democrática do território; cidadania e condições dignas de habitabilidade; universalização dos serviços de saneamento ambiental; gestão ética, democrática, eficiente, eficaz e efetiva.	Elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do Plano; e, preservação de resultados fiscais de forma a reduzir os encargos da dívida pública.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Inexistente	

Quadro 32 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	RONDÔNIA		
Norma	Lei 2623/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	Constam apenas programas.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem a quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	Metas de difícil interpretação.
Entidade	Município de Porto Velho		
Norma	Lei n.º 2114/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 33 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Rondônia	Município de: Porto Velho
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	Não expressas no Plano.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Inexistente	

Quadro 34 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	BAHIA		
Norma	Lei n.º 12504/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Inclusão social; participação social; sustentabilidade ambiental; afirmação dos direitos do cidadão; desenvolvimento com equidade; gestão transparente e democrática; excelência na gestão.	Diretrizes foram nominadas "Princípios Norteadores".
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Salvador		
Norma	Lei n.º 8535/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	Constam apenas programas.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 35 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Bahia	Município de: Salvador
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Inclusão social; participação social; sustentabilidade ambiental; afirmação dos direitos do cidadão; desenvolvimento com equidade; gestão transparente e democrática; excelência na gestão.	Não expressas no Plano.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Parcial	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Inexistente	

Quadro 36 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	PIAÚÍ		
Norma	Lei n.º 6554/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Promover o desenvolvimento humano com inclusão social e qualidade de vida; prover o Estado da infraestrutura necessária para o desenvolvimento territorial sustentável; adotar uma gestão orientada para o resultado, com foco na melhoria dos serviços aos cidadãos.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Teresina		
Norma	Lei n.º 4383/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Construir uma cidade igualitária, onde todas as regiões da Cidade estejam contempladas com equipamentos básicos para a qualidade de vida (escolas, creches, UBS's, esporte, lazer, praças e parques; adensar o espaço urbano: construir uma Cidade para as pessoas, onde a mobilidade e o uso sustentável do território e seus recursos seja a principal diretriz para as Políticas Públicas; gerar oportunidade econômica: construir uma cidade produtiva, com acesso e oportunidade de educação, qualificação, renda, investimentos e infraestrutura; promover uma Gestão transparente, participativa e eficaz: construir uma cidade em que a administração pública municipal seja referência de participação popular e eficácia de serviços, com foco na transparência das ações e estímulo à solidariedade.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 37 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Piauí	Município de: Teresina
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Promover o desenvolvimento humano com inclusão social e qualidade de vida; prover o Estado da infraestrutura necessária para o desenvolvimento territorial sustentável; adotar uma gestão orientada para o resultado, com foco na melhoria dos serviços aos cidadãos.	Construir uma cidade igualitária, onde todas as regiões da Cidade estejam contempladas com equipamentos básicos para a qualidade de vida (escolas, creches, UBS's, esporte, lazer, praças e parques; adensar o espaço urbano: construir uma Cidade para as pessoas, onde a mobilidade e o uso sustentável do território e seus recursos seja a principal diretriz para as Políticas Públicas; gerar oportunidade econômica: construir uma cidade produtiva, com acesso e oportunidade de educação, qualificação, renda, investimentos e infraestrutura; promover uma Gestão transparente, participativa e eficaz: construir uma cidade em que a administração pública municipal seja referência de participação popular e eficácia de serviços, com foco na transparência das ações e estímulo à solidariedade.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Similar parcial	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Similar parcial	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 38 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	MARANHÃO		
Norma	Lei n.º 9553/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	As Diretrizes confundem-se com a Orientação Estratégica de Governo; Programas de Governo; e, Plano de Desenvolvimento Estrutural.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de São Luís		
Norma	Lei n.º 5816/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social e da transparência pública; promoção da sustentabilidade ambiental e do turismo; valorização da diversidade cultural e da identidade municipal; a excelência na gestão para garantir de forma eficiente e efetiva o provimento de bens e serviços públicos à sociedade; o aumento da eficiência dos gastos públicos; criação de ambiente propício à geração de empregos e de negócios; desenvolvimento social e o crescimento econômico sustentável; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 39 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Maranhão	Município de: São Luis
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	Garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social e da transparência pública; promoção da sustentabilidade ambiental e do turismo; valorização da diversidade cultural e da identidade municipal; a excelência na gestão para garantir de forma eficiente e efetiva o provimento de bens e serviços públicos à sociedade; o aumento da eficiência dos gastos públicos; criação de ambiente propício à geração de empregos e de negócios; desenvolvimento social e o crescimento econômico sustentável; estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Integral	

Quadro 40 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	SERGIPE		
Norma	Lei n.º 7331/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Erradicação da miséria extrema, por meio dos Eixos Estratégicos: Desenvolvimento social e afirmação da cidadania; gestão pública de excelência; infraestrutura produtiva e logística; e, desenvolvimento econômico inclusivo.	As Diretrizes foram nominadas de "eixos estratégicos".
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Aracaju		
Norma	Lei n.º 4477/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Manter e aprofundar os mecanismos de participação popular; promover a inclusão social, tendo a criança e o adolescente como prioridade absoluta; incentivar o desenvolvimento da Cidade com sustentabilidade ambiental; modernizar a gestão pública; promover a inovação e o empreendedorismo; proporcionar qualidade de vida à população.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 41 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Sergipe	Município de: Aracaju
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Erradicação da miséria extrema, por meio dos Eixos Estratégicos: Desenvolvimento social e afirmação da cidadania; gestão pública de excelência; infraestrutura produtiva e logística; e, desenvolvimento econômico inclusivo.	Manter e aprofundar os mecanismos de participação popular; promover a inclusão social, tendo a criança e o adolescente como prioridade absoluta; incentivar o desenvolvimento da Cidade com sustentabilidade ambiental; modernizar a gestão pública; promover a inovação e o empreendedorismo; proporcionar qualidade de vida à população.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Similar parcial	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Similar parcial	
União e Capital	Similar parcial	

Quadro 42 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	ALAGOAS		
Norma	Lei n.º 7333/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim () Não (X) Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Não expressas no Plano.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Maceió		
Norma	Lei n.º 6291/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		A valorização do ser humano e a melhoria da qualidade de vida, por meio da inclusão social e implementação de políticas públicas de forma eficiente, eficaz e com efetividade em todas as áreas e setores; ampliação da participação social; estímulo e a valorização da educação, através do programa de inclusão social e educacional facultada para todos; promoção da sustentabilidade ambiental; garantir o direito à acessibilidade e à mobilidade através de ações e serviços adequados e que promovam a integração cidadã aos vários espaços urbanos; valorização da diversidade cultural; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; garantia dos direitos humanos com a redução das desigualdades; recuperação do Patrimônio Histórico de Maceió.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 43 -Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Alagoas	Município de: Maceió
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Não expressas no Plano.	A valorização do ser humano e a melhoria da qualidade de vida, por meio da inclusão social e implementação de políticas públicas de forma eficiente, eficaz e com efetividade em todas as áreas e setores; ampliação da participação social; estímulo e a valorização da educação, através do programa de inclusão social e educacional facultada para todos; promoção da sustentabilidade ambiental; garantir o direito à acessibilidade e à mobilidade através de ações e serviços adequados e que promovam a integração cidadã aos vários espaços urbanos; valorização da diversidade cultural; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; garantia dos direitos humanos com a redução das desigualdades; recuperação do Patrimônio Histórico de Maceió.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Inexistente	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Parcial	

Quadro 44 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	PERNAMBUCO		
Norma	Lei n.º 14.532/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Alcançar uma gestão pública eficaz, valorizar o servidor e manter o equilíbrio fiscal dinâmico; promover a sustentabilidade ambiental; promover o desenvolvimento rural sustentável; preparar e mobilizar o estado para receber os jogos da copa do mundo; aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento; promover o desenvolvimento econômico, com foco na geração de emprego e na economia do conhecimento; melhorar a habitabilidade e a mobilidade; promover a cidadania, combater as situações de desigualdade social e ofertar oportunidades para o esporte, lazer e cultura; universalizar o acesso à água e ao esgotamento sanitário; pacto pela vida – reduzir continuamente a criminalidade no estado; pacto pela saúde – ampliar a oferta e a qualidade dos serviços de saúde; pacto pela educação – ofertar educação de qualidade para todos, com foco na qualificação profissional.	As Diretrizes foram nominadas de “Objetivos Estratégicos do Governo”, estando previstos no anexo II da Lei que instituiu o Plano.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Recife		
Norma	Lei n.º 17.949/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim () Não () Obs. (X)	Descrição Resumida	Observação
		Análise prejudicada.	Os anexos da Lei não foram localizados nos sites oficiais.
Objetivos?	Sim () Não () Obs. (X)	Descrição Resumida	Observação
		Análise prejudicada.	Os anexos da Lei não foram localizados nos sites oficiais.
Metas?	Sim () Não () Obs. (X)	Descrição Resumida	Observação
		Análise prejudicada.	Os anexos da Lei não foram localizados nos sites oficiais.

Quadro 45 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Pernambuco	Município de: Recife
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Alcançar uma gestão pública eficaz, valorizar o servidor e manter o equilíbrio fiscal dinâmico; promover a sustentabilidade ambiental; promover o desenvolvimento rural sustentável; preparar e mobilizar o estado para receber os jogos da copa do mundo; aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento; promover o desenvolvimento econômico, com foco na geração de emprego e na economia do conhecimento; melhorar a habitabilidade e a mobilidade; promover a cidadania, combater as situações de desigualdade social e ofertar oportunidades para o esporte, lazer e cultura; universalizar o acesso à água e ao esgotamento sanitário; pacto pela vida – reduzir continuamente a criminalidade no estado; pacto pela saúde – ampliar a oferta e a qualidade dos serviços de saúde; pacto pela educação – ofertar educação de qualidade para todos, com foco na qualificação profissional.	Análise prejudicada.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Análise prejudicada	
União e Estado	Parcial	
Estado e Capital	Análise prejudicada	
União e Capital	Análise prejudicada	

Quadro 46 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	PARAÍBA		
Norma	Lei n.º 14532/2011		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Inclusão social e produtiva, atenuando as desigualdades sociais e intra e interregionais; fomento à utilização dos recursos rentáveis e ao fortalecimento da logística estadual; proteção ao meio ambiente como elemento de solidariedade intragerações; alocação dos investimentos com foco em Recortes Territoriais; valorização da identidade cultural e o respeito à diversidade humana; democracia participativa e controle social; excelência na governança pública para garantir o provimento de bens e serviços de natureza essencial.	As Diretrizes foram nominadas de "Princípios Norteadores".
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município João Pessoa		
Norma	Lei n.º: Norma não localizada.		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim () Não () Obs. (X)	Descrição Resumida	Observação
		Análise prejudicada.	Foram localizadas apenas leis de revisão do Plano, contudo, a norma originária não foi localizada nos sites oficiais.
Objetivos?	Sim () Não () Obs. (X)	Descrição Resumida	Observação
		Análise prejudicada.	Norma não localizada.
Metas?	Sim () Não () Obs. (X)	Descrição Resumida	Observação
		Análise prejudicada.	Norma não localizada.

Quadro 47 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Paraíba	Município de: João Pessoa
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Inclusão social e produtiva, atenuando as desigualdades sociais e intra e interregionais; fomento à utilização dos recursos rentáveis e ao fortalecimento da logística estadual; proteção ao meio ambiente como elemento de solidariedade intragerações; alocação dos investimentos com foco em Recortes Territoriais; valorização da identidade cultural e o respeito à diversidade humana; democracia participativa e controle social; excelência na governança pública para garantir o provimento de bens e serviços de natureza essencial.	Análise prejudicada.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Análise prejudicada	
União e Estado	Similar parcial	
Estado e Capital	Análise prejudicada	
União e Capital	Análise prejudicada	

Quadro 48 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	RIO GRANDE DO NORTE		
Norma	Lei n.º 9612/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Promover a capacidade intelectual e laborativa da população Potiguar, com ações dirigidas para a educação de qualidade, para o Desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação e para Valorização da cultura popular; promover uma vida saudável, que compreendem o acesso Universal aos serviços de saúde de qualidade, à prática esportiva, promovendo um ambiente social harmônico e pacífico; dinamizar a base econômica, garantindo a sustentabilidade ambiental e a geração de emprego e renda; ampliar e modernizar a infraestrutura socioeconômica com uma logística integrada e eficiente; otimizar a qualidade dos serviços públicos, garantindo uma Gestão eficiente, transparente e democrática; combate à Pobreza – RN SEM MISÉRIA; desenvolvimento Integrado Sustentável; gestão para resultados.	As Diretrizes foram nominadas e organizadas por “macro-objetivos” e “eixos”.
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Natal		
Norma	Lei n.º 6433/2014		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Desenvolvimento humano e cidadania; desenvolvimento sócio-espacial; desenvolvimento econômico sustentável; gestão democrática da cidade; desenvolvimento regional.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 49 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Rio Grande do Norte	Município de: Natal
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Promover a capacidade intelectual e laborativa da população Potiguar, com ações dirigidas para a educação de qualidade, para o Desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação e para Valorização da cultura popular; promover uma vida saudável, que compreendem o acesso Universal aos serviços de saúde de qualidade, à prática esportiva, promovendo um ambiente social harmônico e pacífico; dinamizar a base econômica, garantindo a sustentabilidade ambiental e a geração de emprego e renda; ampliar e modernizar a infraestrutura socioeconômica com uma logística integrada e eficiente; otimizar a qualidade dos serviços públicos, garantindo uma Gestão eficiente, transparente e democrática; combate à Pobreza – RN SEM MISÉRIA; desenvolvimento Integrado Sustentável; gestão para resultados.	Desenvolvimento humano e cidadania; desenvolvimento sócio-espacial; desenvolvimento econômico sustentável; gestão democrática da cidade; desenvolvimento regional.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Similar Parcial	
União e Estado	Similar Parcial	
Estado e Capital	Similar Parcial	
União e Capital	Similar Parcial	

Quadro 50 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade	CEARÁ		
Norma	Lei n.º 15109/2012		
Vigência	2012-2015		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Gestão por resultados, com foco na redução das desigualdades sociais e regionais; ampliação da participação social; incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos; estabelecimento de parcerias; foco na eficiência, efetividade e eficácia quando da execução das políticas públicas; aperfeiçoamento das diretrizes do governo; e, excelência na gestão do Governo.	
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	
Entidade	Município de Fortaleza		
Norma	Lei n.º 10095/2013		
Vigência	2014-2017		
Diretrizes?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Melhoria da Qualidade de Vida e Justiça Social; crescimento Sustentável; e, Gestão Transparente, Participativa e Transformadora.	As Diretrizes foram nominadas de "eixos".
Objetivos?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Objetivos encontram-se descritos para cada um dos programas do Plano.	
Metas?	Sim (X) Não () Obs. ()	Descrição Resumida	Observação
		Metas correspondem aos quantitativos físicos e financeiros previstos para cada programa.	

Quadro 51 - Transparência dos Planos

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Entidade Federal	Entidade Estadual	Entidade Municipal (Capital)
União	Estado de(o): Ceará	Município de: Fortaleza
Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2012 - 2015	Diretrizes: PPA 2014 - 2017
A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; garantia da soberania nacional; aumento da eficiência dos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.	Gestão por resultados, com foco na redução das desigualdades sociais e regionais; ampliação da participação social; incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos; estabelecimento de parcerias; foco na eficiência, efetividade e eficácia quando da execução das políticas públicas; aperfeiçoamento das diretrizes do governo; e, excelência na gestão do Governo.	Melhoria da Qualidade de Vida e Justiça Social; crescimento Sustentável; e, Gestão Transparente, Participativa e Transformadora.
ALINHAMENTO DOS PLANOS		
União, Estado e Capital	Inexistente	
União e Estado	Parcial	
Estado e Capital	Inexistente	
União e Capital	Parcial	

Quadro 52 - Alinhamento Latitudinal das Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).