

CENTRO UNIVERSITARIO DE ANAPOLIS - Uni-EVANGÉLICA
Mestrado em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente.

**APLICABILIDADE E EXEQÜIBILIDADE DO PLANO DIRETOR DO
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS, SOB A ÓTICA DOS INSTRUMENTOS DO
PLANEJAMENTO PÚBLICO.**

Maria Benavenuta Alves

Anápolis

2008

Maria Benavenuta Alves

**APLICABILIDADE E EXEQÜIBILIDADE DO PLANO DIRETOR DO
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS, SOB A ÓTICA DOS INSTRUMENTOS DO
PLANEJAMENTO PÚBLICO.**

Dissertação apresentada ao programa de mestrado em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente, como requisito à obtenção do título de mestre. Área de concentração: Políticas Públicas e Meio Ambiente - Planejamento urbano.

Orientadora: Professora Doutora Genilda D'Arc Bernardes.

Anápolis

2008

CENTRO UNIVERSITARIO DE ANAPOLIS – Uni-EVANGÉLICA

Mestrado em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente.

**APLICABILIDADE E EXEQÜIBILIDADE DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE
ANÁPOLIS, SOB A ÓTICA DOS INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO
PÚBLICO.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Banca examinadora

Prof^a. Dra Genilda D' Arc Bernardes

Centro Universitário de Anápolis – Uni-EVANGÉLICA

Orientadora

Prof. Dr Carlos Rosano Peña

Universidade de Brasília - UNB

Examinador

Prof. Dr. Ricardo L. Machado

Centro Universitário de Anápolis – Uni-EVANGÉLICA

Examinador

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Devo mais que palavras às pessoas que contribuíram para esta pesquisa e povoaram uma trajetória que foi contraditoriamente solitária e coletiva:

Dona Maria Francisca e seu Carmo, meus pais, que se envolveram com este trabalho, inclusive, por meio, de nossas conversas foi possível conhecer mais de uma história, que se cruza com a própria história da cidade. Vocês me proporcionaram abrigo, terreno, passado e nunca me cobraram um futuro simplista, comum. Amadurecemos juntos. Suas memórias e raciocínios superaram a fragilidade corporal e tornaram-se parte irredutível de minhas lembranças e argumentações;

Irismei, Simone, Lêda Soares, e Mateus Alves, meus irmãos, nossos rumos há muito têm se diferenciado, creio que, como irmãos, ainda nos defendemos dos venenos e de certas dores do mundo, a vocês que constantemente ficaram preocupados com meu bem-estar;

“**Minhas crianças**” sobrinhos que acompanho (para quem fiquei sendo a Tatai), **Alexandre Augusto, Matheus Eduardo, Amanda, Igor, Gustavo** que o futuro seja o mais amplo possível e que eu porte até o fim algumas de suas marcas;

Genilda, pela orientação exercida com abertura, e também precisão, compreensão e respeito ao meu método de trabalho. Sua fala mansa e firme de um ser afável me pôs nos lugares certos durante essa curta (mas intensa) caminhada de encontro e de recriação teórica do espaço urbano e sua administração. Ainda quero dividir com você preocupações e projetos maiores para a nossa cidade;

Aos examinadores professores doutores **Carlos Rosano Peña** e **Ricardo Luiz Machado**;

Aos professores e colegas do mestrado especialmente a amiga **Viviane**.

Aos professores e amigos, mestres **Mary Anne Vieira Silva**, leitora crítica, **Nasser Cecílio Daher**, **Eduardo Braz Pereira Gomes** amigos de todas as horas.

As amigas, **Maria Aparecida de Souza Melo**, **Marineusa Ribeiro Magalhães** e **Maura Luiz de Miranda** meu agradecimento e a certeza da amizade eterna.

Aos colegas do Curso de Administração e da Diretoria de Planejamento da Universidade Estadual de Goiás, do Gabinete do Vereador **Amilton Batista de Faria**. Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Anápolis, especialmente da Contadoria, da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável. À Empresa Junior da Universidade Estadual de Goiás, pela aplicação dos questionários.

Para todos ressalto que, nesse momento, não consigo teorizar sobre amizade – o texto de Montaigne reverbera belo e incômodo em meu intelecto, indicando que a amizade é superior ao amor.

No dia a dia, nunca tive o hábito de pedir desculpas, nem de agradecer a cada um de vocês pelas ausências de fato e pelos longos momentos em que não estava embora houvesse alguma presença de minha parte. Quero apenas dizer que inúmeras viagens são realizadas simultaneamente e, muitas vezes, as rotas coincidem no tempo e no espaço. Algumas vezes a permanência é bastante longa. O relacionamento com vários de vocês permitiu re-significar termos como mãe, pai, irmã, irmão, amigo e professor.

A todos, muito obrigada!!

RESUMO

No intento central de apresentar uma análise sobre a cidade de Anápolis, especificamente sobre a aplicabilidade do recém aprovado Plano Diretor Participativo, emergiu um estudo dos instrumentos de planejamento público, e da percepção dos munícipes acerca da cidade. A essência do estudo consistiu, inicialmente, em um estudo teórico sobre planejamento, planejamento empresarial, planejamento governamental e planejamento urbano. Em seguida procedeu-se uma avaliação sobre o Plano Diretor da cidade de Anápolis seu Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e o Balanço Geral da Prefeitura, do ano de 2007. Objetivou-se com esta análise comparativa identificar a exeqüibilidade da Lei do Plano Diretor, em geral e por secretarias do governo municipal. A aplicação de uma pesquisa para captar a percepção dos cidadãos identificou as dimensões presentes no ambiente urbano que mais preocupam os munícipes e que são capazes de interferir na percepção de cada um, forte suficiente para alterar a nota dada à cidade. Os resultados obtidos corroboram que a combinação destas informações pode identificar as dimensões e os pontos principais da abordagem numa administração voltada para responder aos anseios da população.

Palavras chave:

Planejamento Urbano. Plano Diretor da cidade de Anápolis. Instrumentos de planejamento público. (Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual).

ABSTRACT

In central intention to present an analysis on the city of Anápolis, specifically on the applicability of new approved Plan Managing Participator, emerged a study of the instruments of public planning and the perception of the townspeople concerning the city. The essence of the study consisted, initially, in a theoretical study on planning, enterprise planning, governmental planning and urban planning. After that, an evaluation was preceded on the Managing Plan of the city of Anápolis, its Pluri-annual Plan (PPA), Annual Budgetary Law (LOA) and the Annual Report of the City Hall, of the year of 2007. It was objectified with this comparative analysis to identify the feasibility of the Law of the Managing Plan, in general, and for Secretariat of the Municipal Government. The application of a research to catch the perception of the citizens identified to the dimension presents in the urban environment that more worry the townspeople and that they are capable to intervene with the perception of each one, strong sufficient to modify the note given to the city. The gotten results corroborate that the combination of these information can identify to the dimensions and the main points of the boarding in a directed administration to answer to the yearnings of the population.

Words key:

Urban planning. Managing plan. Instruments of Public Plannig. (PPA e LOA)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama da elaboração de um programa de governo	63
Figura 2 – Mapa das AEDs de Anápolis e sua composição populacional.....	80
Figura 3 – Mapa da população por setor censitário	81
Figura 4 - Número de matrículas na rede municipal 2007	117
Figura 5 - Percentual dos respondentes por sexo.....	119
Figura 6 - Frequência das notas atribuídas à cidade pelos pesquisados.....	135
Figura 7 - Notas atribuídas por sexo	135

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Demonstração dos <i>Clusters</i>	139
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de estratégia.....	40
Quadro 2 - Cronologia do Planejamento Empresarial	41
Quadro 3 - Eficiência, eficácia e efetividade.....	44
Quadro 4 - Categorias do BSc para o setor público.....	69
Quadro 5 - Estratégias do Plano Diretor Participativo de Anápolis	93
Quadro 6 - Eixos estratégicos do Plano Diretor de Anápolis.....	94
Quadro 7 - PPA, ORÇAMENTO 2007 E BALANÇO GERAL PMA 2007.....	97
Quadro 8 - Matriz Rotada do Fator.....	129
Quadro 9 - Nomenclatura para os novos fatores.....	130
Quadro 10 - Componente da Matriz de Correlação (Component Correlation Matrix)	132
Quadro 11 - Pontuação média dos fatores.....	133
Quadro 12 – Frequência dos Clusters.....	138
Quadro 13 Distribuição dos clusters.....	138
Quadro 14 - Médias atribuídas para a cidade de Anápolis por grau de instrução ..	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Áreas e estratos da amostra	79
Tabela 2 - Resumo dos casos processados para Análise do Alpha de Cronbach	88
Tabela 3 - Estatística de Confiabilidade utilizando as médias do questionário	88
Tabela 4 - Resumo dos casos processados pela série de médias os estandardizados	88
Tabela 5 - Estatística de Confiabilidade utilizando a série de médias.....	89
Tabela 6 - Execução Orçamentária Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável.....	107
Tabela 7 - Execução Orçamentária da Secretaria de Gestão e Planejamento	109
Tabela 8 - Execução Orçamentária Secretaria Municipal Desenvolvimento Econômico.....	110
Tabela 9 - Anápolis – Contribuintes por setor de atividade- 2001-07.....	111
Tabela 10 - Anápolis – Contribuintes por setor de atividade e contribuição ICMS..	112
Tabela 11 - Execução Orçamentária do Fundo Municipal de Saúde	112
Tabela 12 - Execução Orçamentária – Fundos Ciência e Tecnologia, Meio ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação.....	114
Tabela 13 – Execução Orçamentária Fundo Municipal de Assistência Social	115
Tabela 14 - Execução Orçamentária - Fundo Municipal de Educação.....	116
Tabela 15 - Estado civil dos pesquisados	120
Tabela 16 - Escolaridade dos pesquisados.....	121
Tabela 17 - Sexo e escolaridade.....	122
Tabela 18 - Renda familiar dos pesquisados	122
Tabela 19 - Renda pessoal dos pesquisados.....	123
Tabela 20 - Renda pessoal e escolaridade	123
Tabela 21 - Escores das variáveis pesquisadas n= 375	124
Tabela 22 - Variância total explicada	127
Tabela 23 - Guia para Identificação de Cargas Fatoriais Significativas	128
Tabela 24 - Setor de residência e nota média atribuída à cidade	136
Tabela 25 - Faixa de renda familiar e nota média atribuída à cidade.....	136
Tabela 26 - Escolaridade e nota média atribuída à cidade	137

LISTA DE SIGLAS

AEDs	Áreas de Expansão Domiciliar
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
BNH	Banco Nacional de Habitação
BSc	Balanced Scorecard.
CEJA	Centro de Educação de Jovens e Adultos
CMTT	Companhia Municipal de Trânsito e Transporte
CRAS	Centro de Referência à Assistência Social
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
EAD	Educação à Distância
FMDU	Fundo Municipal do Desenvolvimento Urbano
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FMMA	Fundo Municipal do Meio Ambiente
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OGU	Orçamento Geral da União
OP	Orçamento Participativo
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PDPA	Plano Diretor Participativo de Anápolis
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMA	Prefeitura Municipal de Anápolis
PNEs	Portador de Necessidades Especiais
PPA	Plano Plurianual
SEFAZ	Secretaria Estadual da Fazenda
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás
SM	Salário Mínimo
SMGP	Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento
SPSS	<i>Statistical Package for Social Sciences</i>
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
INTRODUÇÃO	15
1 - PLANEJAMENTO URBANO – TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS CONCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS NO BRASIL.....	21
1.1 A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: PROPOSTAS E DESAFIOS.....	23
1.1.1 Cidades belas, cidades funcionais, cidade para todos - Evolução do planejamento urbano no Brasil e algumas implicações na cidade de Anápolis...	24
1.1.2 A regulamentação das políticas urbanas – O Estatuto da Cidade	31
1.1.3 Dos planos ao planejamento	33
1.1.4 Plano diretor – Um processo de planejamento.....	36
2 - PLANEJAMENTO EMPRESARIAL, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PLANEJAMENTO DAS CIDADES	39
2.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	42
2.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO ESTADO BRASILEIRO.....	45
2.3 PLANOS PLURIANUAIS – RECENTES EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS.....	47
2.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS CIDADES.....	51
2.5 INSTRUMENTOS QUE COMPOEM O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	58
2.5.1 O Plano Plurianual (PPA)	58
2.5.2 Lei do Plano Plurianual (PPA)	60
2.5.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	60
2.5.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)	61
2.6 UMA FERRAMENTA DE ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO.	64
2.6.1 O <i>Balanced Scorecard</i> e a Estratégia	64
2.6.2 Adaptação do modelo BSc para o setor público.....	65
2.6.3 Estratégia no nível funcional	67
2.6.4 Operacionalização da Estratégia.....	67
2.6.5 Processo de acompanhamento e controle do planejamento.....	67
3 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE ANÁPOLIS	71
3.1 EXPERIÊNCIAS DE ANÁPOLIS COM PLANOS DIRETORES	72

3.2 CONTEXTO METODOLÓGICO DA PESQUISA: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO PROBLEMA	74
□ Hipótese geral.....	76
3.4 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS NAS LEIS (PDPA, PPA, LDO, LOA) E NO BALANÇO GERAL DO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - EXERCÍCIO 2007.....	77
3.4.1 Instrumento de coleta de dados da percepção da população anapolina....	78
3.4.2 Descrição, particularidades da amostra e cálculo da amostra.	78
3.4.3 Confiabilidade do instrumento	87
3.4.4 Análise da Fatoração.....	89
3.4.5 Aplicação do questionário.	90
4 ENTRE A CONCEPÇÃO E A PERCEPÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ANÁPOLIS: CAPTURA DO COTIDIANO	92
4.1 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ANÁPOLIS.....	92
4.2 PLANO PLURIANUAL (PPA 2006-2009) DA PREFEITURA DE ANÁPOLIS...	96
4.3 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2007.....	106
4.4 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO - TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS ...	119
4.4.1 Estatística descritiva.....	120
4.4.2 Análise Fatorial.....	126
4.5 ANÁLISE COM OS NOVOS FATORES	133
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	141
6 REFERÊNCIAS.....	148
ANEXO	154

INTRODUÇÃO

A cidade com toda sua complexidade é vista e analisada por diversas perspectivas aqui, em especial, na lógica do planejamento e sob bases jurídicas. Desde outubro de 2001, o Estatuto da Cidade nascido da Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 182 e 183 expressa as políticas urbanas, fixando os princípios básicos que irão nortear as ações públicas no ambiente urbano. Esta lei estabeleceu um prazo de cinco anos para adequação das normas do Plano Diretor às exigências do Estatuto Federal.

No contexto contemporâneo o desenvolvimento urbano ordenado e sustentável é o desafio para o administrador público, seus técnicos e a população em geral. A função legislativa fica também com a incumbência de legislar sobre a cidade, com preocupação cada vez mais crescente com o meio ambiente. Reflete-se a preocupação dos vários atores com a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

O planejamento urbano no Brasil foi pautado por instrumentos, com características de organização do espaço, enfatizando os aspectos da beleza e da praticidade, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus elementos mais pragmáticos. Pode se dizer que se tornaram mecanismos para solucionar as mazelas sociais, nem sempre eficazes. Contudo, muitos desses planos só tiveram a pretensão de guiar a orientação ao ambiente construído, não enfrentando as questões sociais e ambientais.

Além dos planos urbanos, como condutores da organização do espaço, existem as legislações urbanísticas, que oferecem aos governos um imenso leque de possibilidades para promover o melhoramento das cidades definidos com ações prioritárias como: a ampliação de recursos, regularização do mercado, regularização de áreas ocupadas irregularmente, preservação do patrimônio cultural, arquitetônico, urbano e ambiental e mais recentemente a promoção do desenvolvimento sustentável.

Destaca-se que as legislações, os planos e a centralização, no encaminhamento da discussão urbana, não foram e ainda não são capazes de responder às questões conflitantes dentro do contexto socioeconômico, espacial e ambiental, assim como não contribuíram para o acesso das camadas da população de baixa renda ao direito à cidade legal.

Um dos motivos, pelos quais, isso acontece é que entre a Lei e sua aplicação há um hiato que é interpelado pelas relações de poder na sociedade. Infelizmente a aplicação das leis, em certos casos, no Brasil, depende de quem ela (a aplicação) se destina. Maricato (2001) enfatiza que essa flexibilidade que inspirou também o jeitinho brasileiro para não dizer – clientelismo ajuda a adaptar uma legislação positivista, a uma sociedade onde o exercício do poder se adequa às circunstâncias.

É sob essa ótica de troca de favores e clientelismos que as cidades vêm se solidificando. Conseqüentemente a gestão da cidade tais como: fiscalização, regulação, investimentos privados em empreendimentos públicos e aplicação da legislação urbanística, possuem a mesma conduta, refletindo no espaço urbano a força do poder de alguns grupos em detrimento da grande maioria da população.

Dentre as novas estratégias que buscam a descentralização e a mudança do predomínio de alguns grupos em detrimento de outros, merecem destaque a participação e a autonomia da sociedade, no sentido de gerar um instrumento democrático, no âmbito do setor de planejamento urbano.

É importante, a realização de uma reflexão teórica sobre a conjuntura política institucional que aposte em um maior acompanhamento por parte da sociedade, que atrelado ao poder local, possa alcançar o objetivo maior que é o de proporcionar qualidade de vida com desenvolvimento sustentável e ambientalmente coerente com as reais demandas desta população. Nesse sentido, analisar o Plano Diretor Participativo de Anápolis, abordado sobre o ponto de vista da aplicabilidade frente aos instrumentos do planejamento público.

Completo a pesquisa uma análise empírica em que se procurou obter dados sobre algumas questões, que consistiram em analisar a produção e a

exequibilidade do Plano Diretor de Anápolis, e apontar as dificuldades de operacionalizar os princípios e diretrizes nele previstos e sua aplicabilidade, bem como, a coleta de informações acerca das percepções dos cidadãos anapolinos sobre a cidade.

O processo que resultou no plano diretor vigente se formalizou por meio de um conjunto de ações originadas pelo poder público, contou com técnicos, empresas, parcerias com as universidades, lideranças sociais, populares e dos segmentos organizados da sociedade anapolina. É sabido que durante a fase de elaboração, o plano catalisou a participação da sociedade por meio dos seminários, dos fóruns e audiências públicas obtendo assim dados que consolidaram as informações que serviram de alicerce para a construção do Plano Diretor em vigor.

Para diagnosticar, mensurar e promover o desenvolvimento de uma cidade, o Plano Diretor juntamente com as bases que o regem pode ser uma alternativa, mesmo que, como alvo de críticas e flexibilidades. Especialmente, as estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades, que vêm ganhando cada vez mais força e também espaço na mídia e alcançam o respaldo na sociedade brasileira.

As práticas que renegam a tradição centralizadora e excludente da gestão estatal vêm redefinindo os papéis do Estado e da sociedade civil, apontando para participação da sociedade, implementando a co-gestão entre público e privado, e aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da cidade, caracteriza-se assim o objeto do planejamento.

A cidade de Anápolis não foge a esta situação. Como dito anteriormente, a metodologia utilizada para a elaboração do plano diretor em vigor, atendeu às exigências e orientações do Estatuto da Cidade¹, com a participação da sociedade anapolina, por meio dos fóruns, dos seminários e das audiências públicas.

¹ A Lei Federal n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, cria o Estatuto da Cidade onde reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

As reflexões sobre o planejamento urbano da cidade de Anápolis, poderão contribuir com a administração pública, a iniciativa privada e a sociedade civil no que se refere a sua viabilidade e sua operacionalização com os instrumentos de gestão disponíveis, tendo em vista:

- a) Assegurar a possibilidade de execução dos programas dentro do Planejamento Municipal, e principalmente do Plano Plurianual do Município, que sejam capazes de proporcionar o bem estar dos munícipes, no que diz respeito ao cumprimento do Plano Diretor dentro dos instrumentos de administração pública disponíveis;
- b) Possibilitar a elaboração de um diagnóstico sobre a percepção da população anapolina a respeito da cidade.

Diante do exposto reconhece-se, porém, que sobressai a intenção nessa pesquisa de entender a articulação do planejamento da cidade de Anápolis com a gestão pública a fim de efetivar a política contida no Planejamento Municipal, no Plano Plurianual, instrumentos norteadores da atuação do gestor público, neles a sociedade tem a garantia da exeqüibilidade do Plano Diretor Participativo. Logo terá assegurado que as intervenções no território urbano serão aquelas que esta mesma sociedade construiu.

Para viabilizar esta proposta, a alternativa foi focalizar os estudos já realizados sobre Anápolis no tocante a temática abordada. Para tanto, analisou-se as bases legais que regem o uso e a ocupação do solo da cidade e do atual e recém aprovado, Plano Diretor. Assim, a pesquisa pautou-se em questões que instigam a compreensão da visão central da elaboração do atual plano diretor; indagar se estava voltado para o expansionismo, regularização ou recuperação dos problemas sócio-ambientais apresentados pela cidade. Buscou também refletir sobre a exeqüibilidade do mesmo, bem como sobre os fatores condicionantes para sua aplicabilidade, buscando apreender se ele tem a missão de atender, refrear, urbanizar, humanizar a cidade.

Para a pesquisa, se fez necessário um recorte temporal que situa a década de 2000, por considerar esse fundamental devido a: elaboração do Estatuto da Cidade em 2001, criação do Ministério das Cidades em 2003, ações que

desencadearam medidas impositivas para os municípios brasileiros determinando que se elaborassem seus os Planos Diretores.

Nesse íterim, apesar de Anápolis já vivenciar experiências de outros planos, no ano de 2006 foi elaborado o Plano Diretor com a metodologia da participação da sociedade, objeto deste estudo.

A percepção da população sobre a cidade de Anápolis foi utilizada para focalizar cinco dimensões – a ambiental, a financeira, a sócio-cultural, a físico espacial e a do planejamento, utilizadas, como um direcionador da aplicabilidade do Plano Diretor Participativo de Anápolis, admitido, como um sinalizador do acompanhamento das ações do poder público municipal.

A metodologia, abordada, concentrou-se numa elaboração teórica capaz de sustentar o planejamento urbano e o planejamento público, onde fosse possível identificar mecanismos de elaboração, execução e acompanhamento do planejamento público brasileiro, inclusive com estudo da reforma administrativa do estado brasileiro.

Metodologicamente para essa pesquisa empírica foi investigado, por meio de pesquisa documental, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei do Plano Diretor Participativo de Anápolis, e o Balanço Geral do ano de 2007.

Ainda sobre a pesquisa empírica, um questionário foi aplicado para mensurar a percepção dos munícipes acerca da cidade, compreendendo cinco dimensões iniciais. Para fazer a análise das Leis, foi desenvolvida uma planilha, formato *excel*, ferramenta disponível no software da *Microsoft*, dentro do pacote *windows*. Para o estudo estatístico utilizou-se o *software Statistical Package for Social Sciences*, *SPSS* versão 15. Diante do percurso de organização do material coletado e conjugado a proposta da pesquisa a dissertação está dividida nos seguintes capítulos.

No primeiro capítulo tratou-se do Planejamento Urbano brasileiro, traçando um percurso histórico, discutiu-se os dispositivos normativos legais sobre o

espaço urbano. Tal abordagem foi possível por meio de leituras sobre áreas interdisciplinares que versam sobre a questão urbana.

No segundo capítulo, realizou-se uma interface entre planejamento estratégico, empresarial e o planejamento governamental. Ali ficam destacadas as implicações da reforma administrativa brasileira e os instrumentos do planejamento público. Nesse consta o emprego de metodologia de acompanhamento da implementação do planejamento.

No terceiro capítulo, a metodologia da pesquisa é detalhada a fim de identificar as linhas de intervenção, contidas no Plano Diretor Participativo de Anápolis e contempladas no Plano Plurianual destaca-se ainda as bases teóricas da aplicação estatística dos modelos empregados para a análise fatorial.

No quarto capítulo, tratou-se da apresentação e análise dos dados, a enumeração das ações contempladas no Plano Plurianual, o PPA, e no Orçamento Anual do Município que contemplam as demandas da sociedade, sobre como se dá o direito à cidade no âmbito do plano. Ainda nesse ocorreu a análise da percepção dos munícipes sobre a cidade e do Plano Diretor destacando os direcionamentos fornecidos pelo Plano Plurianual e pelo Orçamento Anual. Para finalizar no quinto capítulo e último capítulo apresentou-se os resultados e considerações finais.

1 - PLANEJAMENTO URBANO – TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS CONCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS NO BRASIL

O planejamento urbano tem sido alvo de várias críticas e objeções, sobretudo, nos últimos trinta anos. Entre os seus críticos podem ser encontrados tanto intelectuais críticos como Souza (2000), Maricato (2001), Rolnik (1994), entre outros, quanto dos políticos conservadores. Muito embora trate de uma perspectiva altamente promissora, as interpretações disponíveis padecem de algumas limitações, na trama do debate, na essência, destacam-se as bases do planejamento politizado e do planejamento estratégico.

É no campo da administração pública que se encontram os complexos desdobramentos necessários para impulsionar as localidades ao desenvolvimento e ao crescimento visando um ordenamento espacial adequado e eficaz. Especialmente no que diz respeito ao reconhecimento da cidade como um sistema complexo, diverso e cheio de incertezas. A perspectiva ambientalista sustentável, não pode perder de vista que a despeito da sociedade capitalista – o ser humano deve ser o foco principal das ações do gestor, é ele o destinatário da cidade ideal.

Para atender essa preocupação com os direcionamentos tomados, propõe-se adotar como referência o final da década de 80, quando ocorre a reforma urbana. Neste período a cidade passa a ser vista a partir de uma realidade complexa e com diversidades, tal situação demanda iniciativas de posturas e códigos, bem como planos que direcionarão a expansão e ocupação dos espaços.

O Estatuto da Cidade, lei que reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem estar dos cidadãos, surge como uma alternativa, mesmo que obrigatória, pois determina a elaboração de um Plano que direcionará os caminhos a serem trilhados rumo ao futuro.

As propostas de elaboração dos planos diretores sinalizaram as linhas estratégicas com o enfoque no desenvolvimento dos municípios no que tange as áreas ambientais, social econômica, administrativa, cultural e técnica, buscando

melhorar a qualidade de vida de todos os munícipes. Exemplos desta intenção são as diretrizes, que norteiam as ações no Plano Diretor Participativo de Anápolis, forma estas: Produção da cidade; Mobilidade e acessibilidade; Produção econômica com sustentabilidade; Qualificação ambiental do território municipal e da cidade; Qualidade de vida e desenvolvimento humano e Gestão urbana.

Ao relacionar as diretrizes dos planos diretores de cidades e o de Anápolis com as bases teóricas que fundamentam o planejamento e a gestão nas áreas urbanas no tocante ao papel desempenhado por lideranças locais, destaca-se em primeiro lugar, que essas lideranças são responsáveis pelos aspectos sociotécnicos do ambiente urbano, podendo continuar a liderar a solução de problemas.

Em segundo lugar, além da liderança, os diversos atores têm papel de destaque na fiscalização da execução dos Planos de Governos Municipais para que sejam atingidas as metas de execução nele propostas, sejam de infra-estrutura, sanitárias, embelezamento, preservação ambiental, sustentabilidade econômica e ambiental, coleta e tratamento do lixo, e do transporte urbano. Por meio do acompanhamento da gestão pública, é possível sustentar o processo de desenvolvimento socioeconômico – bem como se identifica as causas de possíveis mudanças ou para executar ou não determinadas ações, até mesmo na atualização dos planos, uma vez que o ambiente urbano é dinâmico.

Esses agentes sociais podem, também, alternativamente, mobilizar-se para reverter os sinais do crescimento físico – que, embora considerados bons no passado, não o são mais – e ajudar a estancar a expansão da crise urbana.

Na gestão urbana, as decisões afetam diretamente o número de ruas e bairros que são construídos, o número de áreas industriais e loteamentos residenciais que são implantados, bem como a quantidade de edificações que são erigidas. Tais ações físicas, amparadas por uma política municipal de zoneamento, determinam o tipo de crescimento urbano e, mais ainda, se haverá ou não crescimento. Mesmo considerando que nesse processo ocorre a expansão da cidade visto também pelos usos e ocupação de espaços ilegais, o que leva a pensar numa omissão por parte da gestão pública.

Por meio de legislação específica sobre o uso do solo e a função social da propriedade, bem como pelo emprego criterioso da adequada limitação do abastecimento de água, drenagem, alturas de prédios, disposição do lixo, construção de malha rodoviária e sistemas de transporte, uma cidade pode influenciar positivamente, seu futuro.

Pode-se imaginar que o planejamento e acompanhamento das várias dimensões que influenciam a composição da cidade, do seu crescimento bem como do movimento migratório em sua direção, podem cair nas práticas centralizadoras, soando algumas vezes até antidemocráticas. A racionalidade do planejamento estratégico e do planejamento politizado são vias e possibilidades de mudanças nesta estrutura vigente para tanto se prevê uma recontextualização do planejamento herdado.

1.1 A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: PROPOSTAS E DESAFIOS.

O conceito de planejamento urbano, numa perspectiva histórica, segundo Villaça (1992) não deve ser identificado com os planos de cidades novas, pois estes existem há séculos, enquanto o planejamento urbano, da forma como discutido na atualidade tem algo como um século e meio no máximo. Para o autor o planejamento urbano deve ser conceituado:

[...] partindo do presente para o passado. Parte-se do planejamento urbano como se apresenta no discurso contemporâneo para o passado procurando entender sua formação e constituição. O que conduziu os estudos foram praticamente os planos diretores e as idéias de plano, e a partir da palavra plano foi escolhida a expressão planejamento urbano designando uma forma específica de ação ou de discurso do Estado sobre o espaço urbano caracterizada por uma suposta visão geral ou de conjunto, conceitua-se aqui planejamento urbano. (VILLAÇA; 1999, p.181).

Villaça (1991) argumenta que a história do planejamento urbano no Brasil passa, necessariamente, pelas experiências paulistana e carioca, e, enquanto investigação histórica seu objetivo é o de compreender o presente, ou seja, o planejamento urbano recente por meio de sua natureza, seu papel, sua

sobrevivência e suas transformações, para que se possa compreender sua produção e sua reprodução.

Confere-se na bibliografia da temática que em determinado momento o plano existente *a priori* ocasiona para as práticas de planejamento. No processo é possível amalgamar fases em que plano e o planejamento se confundem, pois na experiência brasileira está perceptível o divórcio entre esses preceitos conceituais, uma vez que as ações no espaço urbano atendem quase sempre a solução de situações sincrônicas ao seu tempo, desconsiderando um processo maturado rumo ao futuro. Para tanto se destaca as intervenções no espaço urbano no intuito de reconstruir o passado para melhor compreender o processo de construção do planejamento urbano no Brasil.

1.1.1 Cidades belas, cidades funcionais, cidade para todos - Evolução do planejamento urbano no Brasil e algumas implicações na cidade de Anápolis.

A prática de planejamento urbano inicia-se com o embelezamento e a política sanitarista, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Nestes primeiros passos de planos urbanos as classes dominantes exercem sua influência sobre o espaço público, e sobre o Estado. A influência dos grupos da elite econômica ficou caracterizada pelo modelo de urbanismo adotado.

No sentido de apreender metodologicamente o processo que desencadeia o planejamento urbano no país, aqui, recorre-se à sistematização de um painel explicativo.

O período compreendido entre 1875 até 1930 foi marcado por planos de melhoramentos e embelezamento, caracterizado pela inspiração de Versalhes, de Washington e de Paris. Em particular, o Rio de Janeiro tem seu plano inspirado nos preceitos urbanísticos de Pereira Passos. Esse, como prefeito, em 1903 executa parcialmente um plano essencial para o embelezamento. Crivado de críticas, o fim do seu governo desencadeia o declínio desta prática que perdura até por volta de década de 1940.

Um conjunto de fatos pode ser enumerado para explicar o ocaso deste tipo de plano (Villaça, 1999):

- a) Sua implementação tinha como objetivo dar nova característica visual à cidade, sem levar em conta os aspectos socioeconômicos;
- b) A elite dominante não possuía mais hegemonia política;
- c) As pressões socioeconômicas são cada vez maiores para adotar medidas que garantissem as novas mudanças exigidas pelo padrão da sociedade industrial;
- d) Desencadeia-se um movimento de eleição de prioridades, a eficiência começa a superar a beleza;
- e) Inicia-se um processo mais agressivo de industrialização no país, que demanda além de melhoria do espaço, a funcionalidade e a racionalidade para a circulação das mercadorias e dos trabalhadores, nesse ínterim se exigem vias de circulação e de transporte rápido e eficiente. Faz-se necessário ressaltar que por meio do embelezamento das cidades é que nasce o planejamento urbano *lato sensu*.
- f) No período (1874-1903) foi produzido o primeiro documento de importância e que continha os dois conceitos o de plano e o de conjunto, geral e global associado ao espaço urbano. A partir desse momento o Rio de Janeiro começa a desenvolver atividades de planejamento. Fator imprescindível para analisar a fase que se segue a partir da década de trinta no Brasil.

Como exigência do espaço da produção, o governo do Estado Novo passa a programar obras que transformam a estrutura viária das cidades dentro delas, medidas que impulsionaram o crescimento de cidades e a interiorização do país. Tal realidade exigiu práticas ligadas ao planejamento. Ao relacionar à problemática urbana é válido mencionar a influência dos projetos desenvolvidos pelo arquiteto e urbanista Agache, visivelmente posto em prática no plano da cidade do

Rio de Janeiro em 1930 e aplicados a experiências de outras cidades brasileiras. Notória é a preocupação de privilegiar a circulação de pessoas e mercadorias. É marcada a fase em que ocorre a mudança da cidade de consumo para a cidade da produção.

Para consubstanciar essa nova realidade implantam-se investimentos de infra-estrutura e as obras de embelezamento são politicamente inviáveis, até mesmo as obras de habitações populares foram relegadas ao segundo plano.

Ainda retratando o período da década de 1930, esse foi marcado pela ideologia do planejamento enquanto base científica utilizada para a solução de problemas urbanos, sob forte influência do modelo Fordista. E o que se observa é que a cidade passa a ser o *locus* da indústria. A mudança do perfil econômico do Brasil, que sai de um país eminentemente agrícola para um país a ser industrializado, as cidades passam a ser racionalizadas para essa finalidade.

Como exemplo, os urbanistas brasileiros usaram o modelo americano o *Regional Survey of New York as its Environs* de 1927; que contava com os requisitos espaciais das funções econômicas; tendências nas mudanças, nas demandas por espaço, e o no futuro dessas tendências (Villaça, 1999).

Para reiterar a lógica da produção da cidade sob a égide da racionalidade fordista, administradores implementam ações em que a irracionalidade no uso das áreas urbanas, vistas por meio dos imóveis mal conservados em áreas nobres, portanto valiosas, deram lugar aos espaços funcionais como escritórios, espaços comerciais, bancos e instituições, consolida-se como uma proposta diferente para a nova cidade que se construía.

A produção do espaço não se faz sem conflitos, daí afirmar que nesses planos que passam a vigorar a partir da década de 1930, ocorre o distanciamento entre os planos e suas proposições, e a impossibilidade de implementação por parte da administração pública, deveu-se pela falta de recursos financeiros e o conflito com a administração gerada pelas interferências setorializadas. Os planos foram em sua grande maioria elaborados nos gabinetes por técnicos altamente especializados, mas sem a participação dos cidadãos muitas vezes ficavam divorciados das suas reais necessidades.

Em Anápolis, em 1935, com a chegada da ferrovia, a Goiás, os casebres inclusive o cemitério, que ficavam numa área próxima da localização da estação ferroviária foram removidos. Tal remoção deu-se para favorecer o traçado das quadras naquele setor, que foi redesenhado utilizando o formato de xadrez com *boulevards*, é o início da caracterização da cidade eficiente rumo à industrialização.

Os anos 40, 50 e 60 são marcados pela chegada de várias indústrias no país. A reforma urbana ganha espaço com a padronização, ganha corpo à cidade funcional, o planejamento passa a ser uma opção de regulamentação. Villaça (1999) afirma que a década de 1950 pode ser considerada como um marco, no Brasil, de um discurso sobre a necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos urbanos.

Em meados da década de 1960, já com o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano integrado, tal integração na maioria dos casos ficou restrita aos discursos, mas estava lançada a base, para o que hoje, se compreende por planejamento urbano. Não é de se estranhar, visto que, a década de 1970, marcada pela forte industrialização do país tenha adotado tal concepção. Nesta fase o trabalho em massa precisava ter padrão homogêneo e o modelo Ford, o da administração funcional instalou-se.

Com a consolidação da visão, no país, de que o ambiente de formulação das políticas urbanas é da esfera do planejamento urbano, impingida pelo modelo de planejamento implantado nas décadas de 1960 e 1970 é ainda suficientemente forte para influenciar os meios técnicos e políticos, possível de ser constatada pelo processo Constituinte de 1988. Para Rolnik (1994) a visão de cidade e política urbana tem dominado a experiência de planejamento.

Destaca-se que a ação do Governo em suas diversas esferas, quer seja, por meio da implementação de políticas, de programas no campo do saneamento, do transporte e da habitação, não se enquadra no conceito de planejamento urbano, visto que seus objetivos estão relacionados ao ato de organizar o espaço intra-urbano, embora esta não seja sua única ação. Estas interferências constituíram práticas setorializadas de planejamento, comuns em todo o país.

Um dos grandes impactos sobre o espaço urbano brasileiro, relacionado à gestão das cidades, foi o Plano Nacional de Saneamento ou até mesmo a atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), apesar de não terem objetivos de planejamento urbano no Brasil. Já a Lei Federal 6.766/79 que regulamenta loteamentos, cujo objetivo foi a organização do espaço, mesmo que sua ação fosse restrita a loteamentos e não ao conjunto da cidade, é a mais próxima do que hoje se denomina planejamento urbano, pois este implica no pensar o futuro da cidade.

Em Anápolis, é possível identificar alguns bairros que foram construídos dentro deste formato, na década de 70 como a Vila Formosa e o conjunto IAPC, um pouco antes, no final da década de 1950 até a década de 1960.

Os estudos sobre a história do planejamento urbano no Brasil se limitam às ações e discursos do Estado que incluam no mínimo a organização do espaço intra-urbano, posto que o conceito de planejamento urbano no Brasil não abrange toda atuação do Estado sobre o urbano e sobre o processo de urbanização.

O Estado tem experiências no âmbito do poder público local que podem ajudar e resolver a maioria dos problemas do país, inclusive o constituinte nos idos do final da década de 80, visualizou esta possibilidade inserindo no texto constitucional estes avanços e por outro lado as leis Orgânicas Municipais delinearum um quadro que fortalece o município e sua autonomia municipal, embora as capacidades de tributação dos municípios continuem limitadas e o que se viu foi o crescimento de suas atribuições, sem o correspondente incremento de receita para fazer frente ao aumento dos gastos.

Rolnik (1994) considera que em sua maioria as estratégias adotadas não sinalizam para uma prática de debate prioritário dentro das políticas públicas, não compondo nem a agenda política muito menos a econômica. O que favorece a manutenção de um estilo de política urbana baseado em respostas dos governantes a pressões de grupos (empresariais e sociais), num arremedo de varejo de demandas empresariais em sua maioria, e no outro lado de alguns grupos sociais. Resolvem-se assim questões pontuais e de curto prazo, que ocorrem em nível nacional com a mesma freqüência.

Assim a relação planejamento e gestão, para Rolnik (id.ibid), passa pela necessária intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras.

Apoiada nos estudos de Maricato (2000) e Rolnik (2007), a cidade legal, pode ser caracterizada como a cidade amparada por instrumentos legais, práticas políticas formais e caracterizada pela apropriação dos bens e serviços públicos de uso coletivo (abastecimento de água, saneamento, pavimentação, iluminação, segurança, transportes, etc.) por parte da população de maior poder aquisitivo. Do outro lado a cidade ilegal - a clandestina caracterizada pelo processo espontâneo e informal de ocupação urbana (invasões, ocupações de áreas irregulares, de áreas de risco, autoconstruções, favelas entre outras), que se dá sem qualquer participação do poder político e de suas estruturas administrativas.

Nesta perspectiva, a segregação ambiental urbana surge como resultado da disputa entre a cidade legal e a ilegal/clandestina, esta última equivale à grande massa da população que se dedica ao trabalho braçal da produção, e que não integra física, cultural ou economicamente à sociedade urbana, ou seja, à cidade legal. Está sempre à margem da cidade legal, não é objeto principal das políticas públicas, a não ser de tempos em tempos por meio de políticas compensatórias.

A década de 90, influenciada pela Constituição Brasileira de 1988, marca o início da politização dos planos diretores. Merece destaque a formulação com nova metodologia, inclusive mais participativa. O ataque aos problemas passa a ser visto, mais como um problema político do que técnico. O diagnóstico técnico vem para escalonar e viabilizar as propostas, e não para revelar problemas, estes são do conhecimento da comunidade. Assim, o planejamento torna-se a instrumentalização sistemática de propostas que visem solucionar tais questões, surge com metas que podem ser aferidas de tempos em tempos, o que favorece o acompanhamento da sua execução.

As tensões presentes no ambiente urbano que vão desde a legalidade/ilegalidade, a inclusão/exclusão, e seu enfrentamento passam por rupturas conceituais como a idéia de homogeneidade e eliminação das diferenças. Uma das alternativas de solução para este problemática passa pelo reconhecimento

da diferença e da singularidade – iguais devem ser as oportunidades e direitos e não as pessoas e seus modos de vida (Rolnik; 1994). E a idéia de que a tecnocracia do Estado em franco confronto com a realidade poderia ser substituída por um pacto territorial cujo sujeito seja uma multiplicidade de grupos-sujeito.

Esta tecnocracia pode ser caracterizada pelo modelo positivista de administração e que atualmente passa para um modelo híbrido de gestão. A administração precisa do formalismo presente no modelo funcional, vez que obedece aos princípios constitucionais adotados pela administração pública brasileira, por outro lado, a administração pública precisa estar aberta para reconhecer a dinâmica socioeconômica e a dinâmica ambiental com suas inter-relações e sua influência sobre a cidade. Não é mais possível administrar uma cidade para o hoje, é necessário gerir o cotidiano, com o olhar para o amanhã, e a prática do planejamento surge como uma opção.

O planejamento urbano enquanto processo de transformação de uma determinada realidade tem sofrido condicionamentos, a legislação, a variável ambiental, a social e até mesmo a variável econômica que reduzem seu âmbito de aplicação. Pontual (1994) ensina que o Estado já não pode exercer sozinho, as funções econômicas e sociais exigidas pelo desenvolvimento da sociedade pós-industrial, esta situação tem conduzido à busca de novas formas de gestão social.

Em face às mudanças capituladas pela lei e pelo contexto contemporâneo uma das exigências, implica na redefinição do papel do Estado e, em especial do governo local, que pode funcionar com catalisador na captação das informações no bojo da sociedade para assim traçar o caminho a ser percorrido rumo ao futuro. Neste sentido, GÜELL (2007, 33) ²diz:

Governabilidade (ou Governança), é um conceito relativamente novo, que pode ser definido com “O estado de equilíbrio de um território onde é possível produzir políticas públicas e ações coletivas que sejam capazes de resolver problemas e abordar o desenvolvimento”. A boa governança é o resultado da soma das ações do Governo, da

² *Gobernabilidad (o bien gobernanza) es un concepto relativamente novedoso que puede definirse como “el estado de equilibrado de um territorio donde es posible producir políticas públicas y acciones colectivas que sean capaces de resolver problemas y abordar el desarrollo”. La buena gobernabilidad es el resultado de sumar la acción de gobierno, la colaboración entre las administraciones públicas, el fortalecimiento institucional, la implicación de agentes socioeconómicos y la participación ciudadana*

colaboração das administrações públicas e do fortalecimento institucional, com a cumplicidade dos agentes socioeconômicos e com a participação dos cidadãos.

Após várias experiências, nem sempre exitosas, o planejamento passou por uma fase de descrédito. Uma das formas de resgatá-lo está na inserção da transparência da gestão, bem como um processo de elaboração mais democrático e participativo, com a organização da sociedade até mesmo dos atores que atuam no cenário político, principalmente municipal, é mister reconhecer a influência do Estatuto da Cidade, como fator de diferenciação para a aplicabilidade dos planos diretores.

Nesse processo de pensar o planejamento, a gestão e ação do Estado, a cidade aparece como resultante da lógica definida pela divisão do trabalho, em que hoje prima pela competitividade entre cidades para atrair investimentos e oferecer oportunidades de crescimento econômico e desenvolvimento social, para seus habitantes.

Assim como, a definição de quais as variáveis determinantes na constituição das cidades, bem como os conceitos que regem a formulação dos novos planos elaborados sobre o tripé dos princípios de sustentabilidade, o equilíbrio entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais.

Exigências comuns para uma sociedade ciente das fragilidades do meio ambiente que precisam ser enfrentadas para garantir as condições de vida para as gerações vindouras. Nasce então os dilemas, quais instrumentos serão utilizados para enfrentar o tema das maiorias clandestinas e do território ocupado ilegalmente e em situações precárias? O que plano diretor pode fazer? Isto tudo face à realidade que foi criada antes da aprovação dos atuais planos diretores.

1.1.2 A regulamentação das políticas urbanas – O Estatuto da Cidade

O Congresso Federal aprovou o *Estatuto da Cidade*, lei que regulamenta a política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988. Encarregada pela Constituição Federal do Brasil, de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, a nova lei transfere esta tarefa para os

municípios, oferece para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos. Rolnik destaca as inovações contidas no estatuto:

[...] as inovações contidas no *Estatuto* situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. (ROLNIK, 2007).

De acordo com as diretrizes expressas no *Estatuto da Cidade*, os Planos Diretores devem contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação do Instituto Legal, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano.

Mais do que um documento elaborado com técnica, o Plano Diretor, segundo o Estatuto da Cidade, em sua construção coletiva, passa pelo espaço de debates dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. A distinção fica por conta na nova e revolucionária abordagem, a metodologia adotada pelo constituinte e impingida pela Carta Magna, não admite a antiga fase de consultas que os planos diretores, habitual e costumeiramente, faziam – aos destinatários dos planos e leis de zoneamento. É sim um processo participativo que culmina com o novo marco legal, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

O *Estatuto da Cidade* incorpora incisivamente, o desenvolvimento e conseqüente implantação na democracia brasileira – do instituto da participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, são os instrumentos que o município precisa utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão a respeito de sua intervenção sobre o território.

Destaca ainda, o legislador constituinte, a obrigatoriedade de implementação dos instrumentos de administração pública, o Plano Plurianual e

seus desdobramentos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

A compreensão da realidade das cidades brasileiras, e, Anápolis não foge a este desenho, suscita ainda a discussão entre os conceitos de planejamento e gestão, na medida em que essas duas dimensões fazem parte de um mesmo processo. Souza (2000) também, apregoa que o conceito de gestão vem adquirindo crescente popularidade em conexão com outro, o de planejamento, convém, entretanto fazer a distinção entre os dois conceitos. Matus salienta a dimensão racional conferida pelo planejamento:

[s] e planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for. (MATUS; 1996, p.14).

Ao lançar luzes sobre a administração, seja ela pública ou privada, e seus instrumentos, é conveniente destacar a distinção entre gestão e planejamento. O ato de planejar compreende a olhar para frente - algo equivalente a um curso de ação para o futuro, um guia, uma direção (MINTZBERG, 2001), e o de gerir, nos ensinamentos de (BATEMAN E SNELL, 2006) é o processo consciente e sistemático de tomar decisões sobre objetivos e atividades do cotidiano. Abre-se a oportunidade de analisar o discurso e sua prática.

A discussão entre as práticas do gerenciamento induz a tomar decisões para as ações emergenciais muito mais que as estratégicas, parece que a força dos acontecimentos e das circunstâncias levam o administrador público a concentrar seus esforços muito mais na solução dos problemas que surgem no cotidiano à dedicar atenção em pensar hoje no que preparar para o amanhã.

1.1.3 Dos planos ao planejamento

Diante do exposto é possível apontar que o Planejamento no Brasil, desde o seu surgimento foi revestido da ideologia dominante e, portanto voltado para a resolução da problemática e interesses hegemônicos da sociedade, sendo o espaço uma categoria fundamental para a sobrevivência do capitalismo. Tal aparato

pode ser observado nas pesquisas teóricas de Villaça (2001) e Souza (2002) que traçam sua trajetória desde 1930 até 1990, quando o planejamento era usado para legitimar a atuação do Estado.

Decorre-se da trajetória do planejamento urbano que suas concepções visaram atender e padronizar suas ações aplicadas, por meio de leis e regulamentos, sem diagnóstico prévio, sem consulta à sociedade. O planejamento passa a ser identificado como atividade intelectual, desvinculada das políticas públicas, com isto os técnicos elaboradores dos planos passam a ser intelectuais pensadores e os planos ficam cada vez mais longe da realidade, o que dificulta sua operacionalização.

Esse posicionamento é respaldado nas reflexões de Rolnik (1994), que observa que o planejamento sai da esfera da atuação do Estado por meio das políticas públicas e passa a atuar sobre a ideologia. O planejamento, dessa forma, passa a ser compreendido como um meio de manifestação ideológica, um discurso, sem muito compromisso com a sua execução, dificultando, neste aspecto, o estabelecimento de um recorte temporal da história do planejamento no Brasil.

Villaça (1999) trabalha com a tese de que somente entendida, enquanto ideologia é possível compreender a produção e reprodução do planejamento urbano nos últimos 50 anos. Até mesmo as mudanças de nomenclatura de metodologia para a elaboração e dos conteúdos dos planos ao longo de suas existências foram estratégias de manutenção do *status quo* das classes dominantes, o que certamente colaborou para permanência destas classes no poder.

Numa visão desenvolvida no Brasil, desde a década de 1930 é a de que os problemas que acometem as cidades são originados pelo crescimento caótico e pela falta de planejamento integrado. Neste período, a idéia de que os problemas sociais que escancaram em nossas cidades, exemplos na área de habitação, do transporte, do saneamento e do meio ambiente, seria o foco da ideologia do planejamento urbano.

Villaça (2001) comenta, ainda que se esta fosse uma forma de mascarar as verdadeiras origens de tais problemas, tanto o Estado quanto às elites dominantes, têm neste caso uma justificativa para a falta de respostas às cidades

dificuldades, relatadas em linhas volvidas, visto que foram incapazes de apresentar soluções adequadas a elas. A dominação fica assim facilitada, pois, passa despercebida. A raiz dessa problemática é explicitada por Lefebvre e comentada por Villaça:

O espaço, como disse Lefebvre, tem sido um campo fundamental para a sobrevivência do capitalismo (Soja, 1980, p.214). Assim sendo, não é surpresa que uma categoria excepcionalmente importante do espaço – o urbano seja privilegiado na produção de ideologias. Isso é o que vem ocorrendo a muitas décadas no Brasil, durante as quais o planejamento urbano tem sido usado como ideologia, inclusive através de contínuas transformações de sua aparência (nomes, formas, conteúdos). (VILLAÇA; 1999, p.185)

Entende-se que esta lógica acirra a relação da produção do espaço ligada diretamente às classes dominantes. É o exercício do Estado a serviço dos interesses dos grupos que representa e o planejamento pode impingir ainda mais as tensões sociais como, por exemplo, as segregações espaciais. O questionamento fica por conta da pergunta, isso tem mudado?

Souza (2002), com seus estudos juntamente com Rolnik (1994), reiteram que o plano participativo é uma das formas de efetivar as mudanças almejadas. Entendem a participação não como mera consulta popular, e sim contribuição efetiva dos vários segmentos sociais na construção no Plano Diretor, indo inclusive além, pois, os diversos atores que participaram na implementação do Plano, se não como coadjuvantes, podem atuar como protagonistas, sendo fiscais do cumprimento da Lei que o institui.

Maricato (2001) e Rolnik (2007) apregoam que a reforma urbana foi um dos caminhos para se responder ao domínio das elites brasileiras, por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que atuou para romper com as práticas na política urbana brasileira. A elite brasileira atuava de um lado, através de planos e leis, com uma regulação urbanística excludente na sociedade, e de outro, negocia na administração do dia a dia com os interesses pontuais e corporativos. Esta atuação estava pautada em práticas para atender aos interesses individuais e até da mercantilização de votos, com as chamadas políticas público compensatórias, como já ressaltado anteriormente.

O *Estatuto da Cidade* veio como uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano. Certamente que sua eficácia e efetividade dependem do uso que dele fizerem as cidades. Os instrumentos – sobretudo os urbanísticos – neles contemplados dependem dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo legal na cidade. Os munícipes, o gestor público e o legislador municipal têm a obrigação de encararem o desafio de intervir, no território, na perspectiva de construir cidades melhores, ecologicamente corretas e sintonizadas com o futuro, garantindo à população um ambiente socialmente justo.

Dentre os mecanismos propostos por este novo ordenamento jurídico os planos diretores emergem como possibilidades de implantar as premissas contidas no Estatuto da Cidade, em que pese considerar que a cidade é uma propriedade social.

1.1.4 Plano diretor – Um processo de planejamento

Conforme Villaça (1999) a expressão Plano Diretor, foi usada pela primeira vez por Agache em 1930 que tratou da função urbana da cidade. Abordou itens como: a legislação e seus regulamentos, as questões viárias, com uma reorganização geral dos transportes urbanos, os elementos funcionais do Plano Diretor que dividia a cidade por zonas (Palácios e Ministérios, Centros de Negócios e de Comércio, Portos, Indústrias, Zonas Residenciais e Bairros Universitários) e os grandes problemas sanitários. Este modelo ficou conhecido pela indução ao crescimento radial, definição de áreas para habitação, serviços e indústrias, reestruturação viária e medidas de saneamento, de cunho positivista dividiam racionalmente a cidade. Este plano surge como um marco que diferencia os planos diretores, pois delimita alguns procedimentos de uso e ocupação do solo.

Leme *apud* Sakata (2006) em seus estudos destaca que a escola francesa, o *Institut d'Urbanisme de Paris*, influenciou sobremaneira o planejamento urbano no Brasil. O Plano Agache é seu representante, sendo contratado o urbanista francês Alfred Agache, para elaborar um plano de remodelação e embelezamento da cidade do Rio de Janeiro. Le Corbusier é outro representante da escola parisiense, assim como Niemayer o representante brasileiro, possuíam em

comum a concepção de promover a melhoria da circulação nas cidades, numa tentativa de promover uma interação funcional dos seus espaços.

Tais projetos merecem destaque, pois apresentam políticas de intervenção no espaço urbano em que se percebe uma alusão á necessidade de se planejar com um olhar no futuro.

O planejamento urbano é um processo contínuo, assim como o planejamento estratégico, do qual o plano diretor constitui um momento. Nas lições de Villaça (1991) o processo não pode prescindir de multidisciplinaridade, envolve um diagnóstico técnico – que revela e fundamenta os problemas urbanos, possibilitando seus desdobramentos futuros. As soluções para estas questões seriam objeto de proposições e alternativas que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais, ambientais e políticos das cidades e cuja execução tocara a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões. Tudo sendo supervisionado pelas outras duas funções do poder, a função legislativa e a judiciária.

O Plano Diretor é um instrumento básico, essencial e prioritário do processo de planejamento municipal. Este direciona a atuação dos agentes públicos sobre a gestão territorial do município.

Souza (2002) diz que com a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional, o que ocorreu foi mais que um simples revés tático, uma importante derrota estratégica - a emenda popular da reforma urbana, foi recebida pelo Congresso Brasileiro, emagrecida com o conteúdo diluído e modificado foi inserida na Carta Magna Brasileira.

O Congresso Brasileiro, à sua maneira, e ao seu tempo tem aprovado leis que objetivam promover a reforma urbana, não há dúvidas de que a reforma almejada por muitos, vem caminhando a passos lentos, o clamor da população, entretanto, soa mais alto.

Os planos diretores eram vistos como convencionais e vinculados ao planejamento regulatório clássico, isto pra não dizer para preencher as lacunas de

demanda da sociedade com forte influência, mais especificamente, do urbanismo modernista. Souza (2002) apregoa que os Planos Diretores contemplam o planejamento politizado, ou melhor, são elaborados sob a égide do ideário da reforma urbana.

O modelo que configura a maioria dos planos diretores é em princípio, a predominância de um pensamento racionalista no que diz respeito à compartimentação do espaço, sendo sua utilização diferenciada por categorias de uso e intensidade de ocupação, controlados, sobretudo, por padrões urbanísticos.

Os instrumentos fundamentais limitados à alçada municipal são basicamente os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A limitação do plano diretor está restrita aos limites do município – que se apresenta como o grande objeto do plano diretor.

A adequação do Plano Diretor aos limites do município é a forma de torná-lo exeqüível vez que ele, o plano, não pode ser caracterizado como um compêndio de análise científica da urbanidade muito menos do desenvolvimento social, econômico, cultural, posto que a superestimação dos planos diretores é ainda um dos mecanismos das elites para desqualificar o planejamento urbano.

O que causa estranheza é que os planos urbanos elaborados dentro de técnicas apuradas, apresentando um bom nível teórico não são executados em sua maioria no Brasil, diferentemente do que ocorre nos EUA e na Europa onde eles correspondem mais diretamente às ações concretas do Estado. Fica evidente que no Brasil o planejamento, em sua maioria, é uma fachada ideológica. Os planos transformaram-se assim em projetos de lei publicados nos Diários Oficiais, em que a execução ora esbarra nos interesses de grupos dominantes, ora nos entraves do orçamento público. Esta tem sido a rotina nas últimas décadas, e que a Constituição de 1988, através da regulamentação do Estatuto da Cidade, procura com seus institutos mudar a face desta realidade. São vinte anos de espera e o plano diretor vem com este desafio.

2 - PLANEJAMENTO EMPRESARIAL, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PLANEJAMENTO DAS CIDADES

Diante da trajetória em que planejamento urbano vem sendo tratado, é notória uma linha teórica em que, o Estado assume um modelo de gestão oriundo do modelo adotado pela empresa privada. Nesse íterim, aborda-se aqui o tema de planejamento empresarial e governamental com o objetivo de contemporizar o planejamento público, a fim de viabilizar a análise da exeqüibilidade e da aplicabilidade do plano diretor da cidade de Anápolis, objetivo maior desta pesquisa.

Reconhece-se que os desafios são grandes tanto dentro da visão conservadora quanto da visão politizada. O planejamento é visto como a via de se concretizar os planos, de promover as mudanças bem como para se adaptar a estas mesmas mudanças.

Segundo Kim e Maurborgne (2005) inicialmente quando se falava em estratégia, o tema se relacionava as guerras e, sua utilização militar foi empregada num período em que o modelo político não era muito complicado e o potencial humano e as massas predominavam nos confrontos armados. A tecnologia e o alto custo das guerras desencadearam processos sistêmicos que determinaram a imprescindível subordinação dos procedimentos estratégicos militares a um planejamento com concepção política, orçamentária e econômica, que mais tarde foi denominado planejamento estratégico.

Com a industrialização em franca expansão aliada a uma demanda crescente por produtos e serviços as empresas se apropriaram do *modus operandi* das estratégias militares, para conquistar e manter mercados consumidores, estratégias passaram a ser empregadas para resolver as inúmeras situações problemas que surgiram no final do século dezenove e potencializadas no século vinte.

Apresenta-se, a seguir de modo sintético, alguns conceitos de planejamento estratégico com o intuito de encaminhar a compreensão do leitor sobre a temática. O primeiro, enfatiza a dimensão histórica do planejamento e ao mesmo tempo ressalta o caráter participativo que o mesmo deve assumir. Já o

segundo, destaca o significado de estratégia e o terceiro realça o fato de que todas as instituições possuem algum tipo de planejamento.

Quadro 1 - Conceitos de estratégia

Herrero (2005):	O significado da estratégia tem evoluído ao longo da história, em especial à medida que a sociedade avança da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento. Ao mesmo tempo, a responsabilidade pela formulação da estratégia deixou de ser responsabilidade do principal executivo para se tornar responsabilidade de todos na organização. (HERRERO; 2005, p.6).
Andrews <i>apud</i> Mintzberg (2001)	Estratégia é o padrão de decisões em uma organização empresarial ou estatal que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para a obtenção dessas metas.
Porter (1986)	Afirma que quer seja de forma implícita, quer seja de forma explícita, todas as organizações possuem uma estratégia. O autor estuda a estratégia competitiva como sendo uma combinação dos fins (metas) que a organização busca e dos meios (políticas) pelos quais está buscando chegar lá.

Fonte: Elaboração própria

No início do século XX as empresas passaram a utilizar cada vez mais o planejamento para a conquista e domínio do mercado consumidor. Frederick Taylor, Henry Fayol e Henry Ford entram em cena. Seus modelos de administração são divulgados e copiados por inúmeras organizações, proporcionando a apropriação de planos e projetos e uma série de ações e atitudes que mais tarde desencadearam a implantação do controle da gestão em muitas empresas, assim como o surgimento de críticas e restrições quanto à sua aplicabilidade.

Submetendo os conceitos de planejamento e de estratégica em um processo conceitual possível de fusão é que pode designá-los pelo que se conhece por planejamento estratégico. Com o planejamento de longo prazo houve a apropriação definitiva do termo planejamento estratégico como ele é conhecimento na atualidade.

A dinâmica do mercado exige ajustes cada vez mais rápidos para oferecer respostas às demandas econômicas, a última metade do século vinte ficou caracterizada pela forte utilização por parte das grandes empresas do planejamento estratégico.

Uma cronologia pode ser traçada para demonstrar a evolução do planejamento estratégico empresarial:

Quadro 2 - Cronologia do Planejamento Empresarial

1930	Fundamentos da gestão empresarial	Weber, Taylor, Fayol e Ford
1940	Gestão baseada o controle orçamentário	Experiência militar
1950	Administração por objetivos	Peter Drucker
1960	Planejamento de longo prazo	Drucker e Sloan
1970	Planejamento estratégico corporativo	Ansoff
1980	Gestão estratégica	Ansoff
	Análise da vantagem competitiva	Porter
1990	Gestão estratégica do marketing	Kotler
2000	Planejamento estratégico participativo	Prahalad e Hamel
	A estratégia em ação – acompanhamento do planejamento estratégico	Kaplan e Norton

Fonte: elaboração própria

Consolidado o conceito de planejamento estratégico como um instrumento suficientemente testado e aprovado no ambiente empresarial, este passa a ser considerado e utilizado como um modo sistemático de administrar as empresas, quer seja pela continuidade de suas atividades quer seja pela rápida adaptação as mudança do cenário mercadológico.

Para Drucker (*apud* Herrero, 2005) na formulação da estratégia o cliente deve ser colocado no centro da atividade empresarial. Mesmo assumindo controvérsias nesta questão, deve-se atribuir ao cidadão posição idêntica, deve ser a do usuário cidadão em se tratando de estratégias públicas, reconhecendo neste caso, que o cidadão não será considerado como mero consumidor de bens e serviços, mas como destinatário dos serviços públicos e sujeito com direitos a serem oferecidos e garantidos pelo Estado.

Alguns Estados iniciam seus movimentos de adoção de modelos de administração, o Brasil é um deles - modelo burocrático de Max Weber é incorporado pela administração pública brasileira.

2.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A inserção de fatores de ordem administrativa promove o início da revisão da forma de atuar do Estado, exemplo desta situação são as exigências das variáveis ambientais, da inovação, do conhecimento e da tecnologia aliados às ferramentas de comunicação, com seu extenso *portfólio* de demandas, de oportunidades e novas referências de desenvolvimento. Esta situação exige a presença do Estado na formulação de políticas específicas visando a construção de uma visão de longo prazo, a promoção de investimentos, a regulação e conseqüente fiscalização em ambientes complexos em constante transformação e cada vez mais exigidos pelos novos posicionamentos competitivos.

No Brasil, reconhece-se a importância do planejamento público, destaca-se que um posicionamento crítico começou a ser construído na década de 60, tomando um caráter mais ousado a partir da década de 1980 desencadeado pela recente reforma administrativa do estado brasileiro, iniciada formalmente no final da década 80 e início da década de 1990 nos elementos constitucionais discutidos no capítulo anterior.

Para avançar nas discussões de planejamento governamental é necessário esclarecer que uma organização deve estar a serviço do empreendedor e das pessoas, assim como o Estado em suas três esferas, a federal, a estadual e a municipal deve estar a serviço da sociedade e dos cidadãos.

Assim o planejamento estratégico numa visão pública pode ser visto ainda, como um conjunto de hipóteses a respeito da realidade, do cenário onde se desenvolvem as pessoas, as empresas, o cenário socioeconômico e até mesmo ambiental em que a população está inserida. Um dos maiores desafios dos executivos da iniciativa privada, assim como do gestor público, está na incorporação da reflexão e do conhecimento à ação estratégica. Em particular, para uma cidade, o que se deve levar em consideração é que o Estado determina, via dos seus institutos legais, a obrigatoriedade de se elaborar o Plano Plurianual, o PPA.

Com esta obrigatoriedade o poder executivo constrói uma missão a ser cumprida no seu governo e suas ações administrativas devem levá-lo ao cumprimento da missão proposta. A missão é o ponto de partida da estratégia. O elo

entre a missão e os resultados a serem alcançados são estabelecidos pela tradução da estratégia em planos operacionais, consistindo o objetivo final da atividade de planejamento, o atendimento das demandas já identificadas bem como a identificação de demandas sociais novas. No que se refere ao setor privado empresarial esse objetivo está relacionado com as organizações empresariais os negócios, tecnologias e mercados novos.

Na administração pública depara-se com um dilema, pois além de ter que atender as demandas sociais de curto e médio prazo faz-se necessário preparar o cidadão para o enfrentamento dos desafios que se apresentam face ao crescimento e desenvolvimento tanto do organismo estatal quanto das organizações empresariais.

A diferença entre plano e gerenciamento estratégico passa a influenciar nas decisões. Ao se elaborar os planos o administrador sinaliza que caminho percorrerá, e no gerenciamento ele trilha o caminho previamente delimitado ou então forças políticas, econômicas, ambientais, sociais até mesmos as contingências podem alterar o que foi efetivamente planejado, passando a exercer forte influência sobre os tomadores de decisão.

O plano estratégico em sua metodologia de elaboração precisa apresentar um resultado concreto e sua contribuição está na sua capacidade de gerar valor para a sociedade em geral, em longo prazo. A consistência da estratégia está na sua flexibilidade, vez que o ambiente é dinâmico e quando ocorrem mudanças, estas precisam ser analisadas e, se necessário for, o planejamento deve ser o primeiro a reagir frente ao ambiente mutável.

Já o gerenciamento estratégico é um processo global que visa à eficácia, integrando o planejamento estratégico (preocupado com a eficiência) e outros sistemas de gestão. Está relacionado à elaboração e à implementação da estratégia nas organizações, e é um processo contínuo de decisão que determina a *performance* da organização, seja ela pública ou privada KAPLAN (1997).

No intuito de se estabelecer um consenso dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, elabora-se o Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Eficiência, eficácia e efetividade

Eficiência	Uso otimizado, com economia e qualidade, dos recursos empregados na execução das ações de um programa. Está focada efetivamente no uso do recurso, no como otimizar o gasto do escasso recurso público.
Eficácia	Capacidade de alcance das metas previstas nas ações de um programa. O modelo do Plano Plurianual tem colocado que é a busca de se alcançar as metas que foram definidas, no instrumento de planejamento.
Efetividade	Correspondência entre a implementação de um programa e o alcance do seu objetivo, tendo por referência os impactos na sociedade. A efetividade está relacionada com a compreensão e a clareza do impacto que aquela política pública tem na mudança da sociedade, mudança na realidade que o gestor público querer transformar.

Fonte – Elaboração própria

Craig e Grant (1999, p.12) complementam que “embora o gerenciamento estratégico esteja tradicionalmente associado ao trabalho de administradores de primeiro escalão, as estratégias mais eficazes são aquelas que permeiam toda a organização e tornam-se partes integrantes de sua cultura”. Assim, o gerenciamento estratégico refere-se não só à elaboração de estratégias vencedoras, mas também está intimamente envolvido com sua implementação.

É neste sentido que os teóricos do planejamento urbano e da administração comungam, é assim que a administração estratégica pode trilhar o mesmo caminho ao aplicar tais conhecimentos para a finalidade de planejamento urbano. É bom frisar que o planejamento estratégico do município precisa ser adaptado às demandas da sociedade e não do poder público, no sentido *stricto sensu*. Certamente, haverá que ter o tom do grupo político que está no poder, entretanto os problemas identificados devem ser levados em conta, e a voz da sociedade deve ser ouvida.

A administração pública com o enfoque gerencial é uma realidade impingida pelas mudanças ocorridas no Estado brasileiro exigindo a adequação da gestão pública para a utilização dos mecanismos de implementação, controle e avaliação do planejamento. A adoção de instrumentos de planejamento e acompanhamento da execução, até mesmo do orçamento é vista como uma das formas que a gestão pública pode alcançar a eficiência e a eficácia bem como a efetividade.

Cumprido destacar que o Estado brasileiro está alterando sua forma de atuação, a exemplo pode citar a sua retirada de algumas áreas antes consideradas

essenciais, por meio das privatizações. Nesse cenário mutável é possível assumir o discurso de Estado mínimo, alegando a expansão da economia de mercado. Outrossim, ainda destaca-se que o sistema financeiro possui autonomia relativa assim como os Estados-membros da federação. Na atualidade a verificação das mudanças técnico-científicas aceleradas, as ordens, econômica e política passam a ser determinadas pelas corporações mundiais (transnacionais) e instituições financeiras internacionais (Diniz, 2000). Diante dessas complexas mudanças emerge na última metade do século XX a reforma administrativa do estado brasileiro.

2.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO ESTADO BRASILEIRO

O Estado brasileiro vem construindo sua reforma administrativa. As ações mais concretas promoveram uma reforma parcial, vez que a sua elaboração ainda encontra-se, como dito anteriormente, em construção, faltam alguns institutos legais a serem aprovados como, por exemplo, a reforma tributária e a reforma eleitoral.

A concepção de Estado moderno repousa sobre duas bases representadas pela soberania popular e pela divisão das funções estatais. O Estado moderno pode ser entendido dentro de uma ordem territorial que passa a regulamentar as políticas públicas nacionais com o intuito de promover equilíbrio, crescimento e desenvolvimento, Brasil (2002). É válido ressaltar que a fase contemporânea demarca o Estado atrelado às mudanças do modo de produção capitalista.

A fase contemporânea do modo de produção capitalista, conhecida também de pós-capitalismo centra-se em: economia de mercado; capitalismo flexível, neoliberalismo de mercado. Diante da amplitude da temática focaliza-se o Estado brasileiro a partir das políticas públicas e modelos de gestão. Esclarece-se que as considerações irão se ater ao século XX, mais especificamente, sobre as fases do Estado nacionalista, desenvolvimentista, autoritário, e neoliberalista. Aqui cabe conceituar políticas públicas como sendo ações desenvolvidas como recursos públicos e previstas no planejamento governamental. E gestão como sendo

administração dos recursos e poder atrelada a uma lógica de planejamento, sobretudo realizada pelos governos.

Falar sobre a natureza do Estado brasileiro, considerando as políticas públicas regionais e urbanas, conduz a um resgate das principais formas de sua atuação na economia nacional e de seu papel nas transformações por quais passou o país a partir da década de 30, quando o eixo dinâmico deixa de ser o setor primário exportador, localizando-se no nascente pólo urbano-industrial.

Após 1930, o Estado brasileiro se transforma, assumindo o processo de modernização da economia e da sociedade brasileiras. Por meio das políticas trabalhistas, previdenciária, entre outras, ele procura incorporar politicamente o trabalhador urbano e a população que migrava do campo para a cidade. Suas políticas sociais estabelecidas entre 1930 e 1945 permaneceram com idêntico formato até os anos 1970. As alterações políticas - fim do Estado Novo (1945), redemocratização (1946) e golpe militar (1964) - pouco interferiram na política trabalhista, previdenciária, educacional e assistencial do pós-30 (Diniz, 2000).

O papel do Estado no período compreendido entre 1930-1955 foi o de criar as bases para que a acumulação capitalista industrial pudesse se reproduzir. Com este propósito, distribuiu ganhos e perdas entre os diferentes grupos capitalistas, estabeleceu subsídios dos mais diversos, fixou preços de compra e venda e o preço da força de trabalho.

Este período é marcado pela fraca penetração dos investimentos externos na economia brasileira e pela ampliação das funções do Estado, que de mero coordenador da economia, transforma-se em investidor e produtor de bens e serviços indispensáveis à acumulação industrial privada (id, 2000). A ruptura - parcial - com o capital estrangeiro no governo getulista pode ser explicada pela ideologia do capitalismo nacional autônomo, como também pela conjuntura internacional. As economias centrais sofriam os efeitos da crise de 29, não colocando à disposição do mercado mundial, seus recursos técnicos e econômicos.

O Estado projeta um acelerado crescimento econômico, mas não assume o papel transformador, não modifica as relações de propriedade, não faz reforma agrária, consolida oligopólios, além de proteger e permitir a sobrevivência de frações

e órbitas financeiras e mercantis especulativas, assim como frações industriais e agrárias de baixa produtividade, impedindo assim a concentração empresarial necessária para uma acumulação capitalista mais dinâmica.

2.3 PLANOS PLURIANUAIS – RECENTES EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

A estrutura do Estado criada ao longo dos anos mencionados possibilitou várias experiências no que se refere ao planejamento estatal voltado para o desenvolvimento regional e urbano. Como recorte metodológico ao estudo aqui proposto é válido mencionar que a prática de Planejamento Estatal, assumido como público nos aportes que tratam como Planejamento estratégico no caso do Brasil remonta a década de 1990. As implicações de ordem política, econômica e social corroboram para as mudanças ideológicas conceitual de planejamento.

Ainda por um recurso metodológico a análise parte para focalizar o PPA como ferramenta estratégica desse novo modelo de planejamento.

No Plano Plurianual (1996-1999), surgem, pela primeira vez, os eixos de desenvolvimento como referenciais geográficos para a integração de políticas públicas, proporcionaram o estabelecimento da visão estratégica. O modelo de gerenciamento do programa Brasil em Ação, 1996-1999, focaliza o alcance dos resultados e a matriz das restrições passa a ser compartilhadas (Brasil, 2002).

Araújo (1995) *apud* Peres (2003) ressalta que: “o Estado brasileiro embarca no neoliberalismo e espera que o mercado assuma o comando, que o mercado defina os rumos do desenvolvimento nacional”. Há, portanto, sintonia entre os propósitos dos grandes grupos econômicos internacionais, desejosos de encontrar um Estado deficitário, passivo de suas funções de coordenador, regulamentador e promotor. Para estes, a crise do Estado abre perspectivas vantajosas.

A grande tarefa política dos anos 90 foi a reforma ou a reconstrução do Estado. Entre os anos 30 e os anos 60, deste século, o Estado constituiu um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e particularmente depois da Segunda Guerra Mundial, assistiu-se a um período de prosperidade econômica e de

aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade, sem, contudo, significar que para a população em geral houvesse algum crescimento econômico e cultural. A prosperidade foi para poucos.

A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta para esta crise - reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo.

Entretanto, quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado - para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu país.

Bresser (1996) reflete que o tema que não pode ser deixado de lado é o processo de reforma do Estado em curso e a sua fundamentação prática e teórica. Parte da premissa de que o Estado é fundamental para promover o desenvolvimento, como afirmam os pragmáticos de todas as orientações ideológicas, bem como uma maior justiça social, e não apenas necessário para garantir o direito de propriedade e os contratos - ou seja, a ordem, como quer a direita neoliberal.

Ainda, nos estudos de Bresser, é necessário fazer a distinção das atividades exclusivas de Estado dos serviços sociais e científicos; a definição de uma propriedade pública não-estatal entre a propriedade estatal e a privada; a conceituação das novas instituições que definirão o novo Estado que está surgindo; as principais formas de controle ou coordenação econômica e social existentes no capitalismo contemporâneo; e, finalmente, o controle, aqui compreendido como acompanhamento e avaliação da atuação do Estado.

Já Abrúcio e Costa (1998) esclarecem que independente do perfil ideológico dos governos, e mesmo levando em conta as diferentes respostas dadas à crise fiscal e administrativa, a reformulação da administração tornou-se uma questão universal.

As mudanças necessárias para se pensar em administração gerencial no Brasil ainda estão sendo implementadas, carecendo de tempo para sua afirmação. A realidade mostra que mudança de um modelo a outro envolve, sobretudo, uma mudança cultural. No senso comum, quando se fala em administração gerencial defende-se o pensamento neoliberal de Estado Mínimo, o que de fato pode ser controverso, pois ainda não se discute o tamanho que o Estado deva ter, mas sim o que ele precisa ser ou ter para ser sustentável e eficaz.

Uma administração calcada no planejamento de longo, médio e curto prazo voltado para a gestão estratégica gerencial e empreendedora busca eficiência, eficácia e efetividade em suas ações e busca direcioná-las para o cumprimento de seus objetivos. A adoção de metodologias do modelo empresarial de administração possibilita que a administração pública livre-se de métodos arcaicos. A nova maneira de administrar o Estado, em todas as suas esferas poderá observar estas tendências, empregando e dando condições para que os cidadãos possam ter os mesmos direitos, condições e igualdade de oportunidades.

Para esse modelo de Estado gerencial a legislação determina que se utilize o planejamento como sinalizador das intenções de trabalho do governo. Com os instrumentos de administração disponíveis foram desenvolvidos o Planejamento de Governo, que dá substância ao Planejamento Estratégico do Governo que dá corpo ao Plano Plurianual, um das principais inovações do marco constitucional brasileiro que constitui e síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientador dos demais planos bem como do orçamento anual.

Observa-se que na busca de maior eficácia há um movimento de modernização da gestão pública. Assiste-se a uma revolução silenciosa que se expande com extremo vigor nos últimos 15 anos, constata-se que há a utilização de mecanismos próximos da administração empresarial. Existe, ainda, de um modo geral a descentralização de ações do governo para autoridades locais e o desenvolvimento de parcerias público-privadas para investimentos e a prestação de serviços de interesse público.

Há também um apelo para a transparência, a prestação de contas e o controle social, movimento potencializado pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101/2000.³

Com a implantação de um novo modelo de gestão pública no governo federal, principalmente no contexto do Plano Plurianual 2000-2003, no governo estadual dos PPAs 2000-2003 e o 2004-2007, e o PPA municipal 2006-2009 corroboram que as significativas mudanças tornam-se cada vez mais prementes e tornam evidentes os grandes desafios a serem superados pela administração pública.

Destaca-se aqui a dificuldade em estabelecer uma sintonia entre as características estruturais das empresas, da organização do Estado e entre as cidades, bem como a dinâmica das relações urbanas, as rápidas mudanças que ocorrem no ambiente das cidades, inerente à dinâmica das cidades e as empresas (ROSSETO,2003). Reconhece, entretanto, que as inovações ocorridas no planejamento assim como as inovações tecnológicas terminam sempre por penetrar e afetar o sistema urbano e sua administração.

Estas mudanças sinalizam para a instalação de administrações voltadas para resultados; eficientes, preparadas frente às mudanças sociais, culturais e tecnológicas, cumprindo seu principal papel: disponibilidade de serviços públicos, solução de problemas sociais e promotoras de desenvolvimento sustentável.

O modelo gerencial, por sua vez, não pode restringir-se na simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial. Constata-se que, com a utilização dos mecanismos de planejamento público capitaneados pela legislação federal, praticamente no início da quarta experiência de planejamento sistematizado, é mister reconhecer que as novas funções do Estado em um mundo globalizado

³ A Lei complementar n.º 101, de 2000, A lei de responsabilidade fiscal, regulamentando o artigo constitucional sobre as finanças públicas, enfatizando quatro pilares básicos: planejamento, transparência, responsabilização e controle. Uma nova mentalidade emergiu na forma de gestão pública, impondo com mais veemência, aos agentes públicos e, especificamente, aos agentes políticos a obrigatoriedade em cumprir as leis e gerenciá-las com mais responsabilidade.

exigem novas capacidades e o desenvolvimento de competências essenciais (PRAHALAD E HAMEL, 1998).

A adoção do modelo de planejamento estratégico empresarial se explica, pois é um instrumento suficientemente testado e aprovado no âmbito empresarial - e é usado para encontrar soluções para os graves e os não tão graves assim problemas da administração das empresas.

Ao considerar que o ambiente urbano apresenta problemas das mais diferentes matizes, um grupo de empresários reuniu-se para analisar a situação da cidade norte americana de São Francisco, que enfrentava sérios problemas e seu futuro nos idos de 1981 apresentava-se como preocupante. A perda da atratividade econômica, da qualidade de vida com um crescente déficit fiscal que colocava em risco a manutenção dos serviços públicos mais elementares. Este grupo sugeriu aos gestores que a utilização da ferramenta do planejamento estratégico poderia colaborar para a solução dos problemas que esta cidade passava. Com a adoção deste mecanismo de administração São Francisco se converteu na primeira cidade a utilizar este modelo. Atualmente inúmeras cidades norte americanas utilizam bem como várias cidades européias entre elas Barcelona e Madrid, na América do Sul algumas cidades já adotam esta prática (GÜELL, 2006).

2.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS CIDADES

Há diferenças significativas entre a utilização do planejamento estratégico na área empresarial, na área da administração pública, e na administração das cidades que vão desde a definição da missão, à participação, ao alcance do plano, à elaboração dos indicadores, sem contar com o alto grau de complexidade que envolve a administração dos ambientes urbanos, com suas implicações socioeconômicas e políticas. Güell (2006), nesse sentido o conceito de planejamento estratégico de cidades é oferecido pelo já citado autor:

O planejamento estratégico de cidades é um processo sistemático, criativo e participativo que se baseia em uma atuação integrada e de longo prazo, que define o modelo futuro de desenvolvimento, que formula estratégias e planos de ação para alcançar o desenvolvimento, que estabelece um sistema contínuo de tomada de

decisões e que envolve os agentes locais em todo o processo de planejamento. (GÜELL, 2006, p.55)⁴

O forte dinamismo do ambiente geopolítico, social, econômico, tecnológico e administrativo está produzindo implicações de grande magnitude para o desenvolvimento urbano, os quais, por sua vez, obrigam as transformações e renovações dos instrumentos tradicionais de planejamento. Destaca-se que o planejamento das cidades precisa estar inserido como dito anteriormente no sistema de planejamento regional, as variáveis que influenciam no desenvolvimento de uma cidade são muitas e muitas delas dependem de um contexto regional, quiçá nacional. Estas mudanças podem ser sintetizadas, segundo Güell citado por (ROSSETO, 2003), nos seguintes pontos:

- 1) Descentralização das competências urbanísticas – transferência de competências para os governos regionais e locais;
- 2) Interferência dos agentes de desenvolvimento econômico – os diversos agentes públicos e privados que atuam direta ou indiretamente no âmbito econômico influenciam de forma relevante nas decisões das gestões urbanísticas;
- 3) Crescente peso dos movimentos sociais no urbanismo – a sociedade civil começa a intervir no processo de desenvolvimento urbano. Geralmente os movimentos sociais canalizam com crescente efetividade as preocupações e desejos dos cidadãos em respeito à qualidade de vida;
- 4) Agravamento do componente de rivalidade entre cidades – utilização de instrumentos relativos ao planejamento urbanístico, visando aumentar a competitividade e o atrativo das cidades;

⁴No original - *La planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una acutación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso.* (GÜELL, 2006, p.55)

- 5) Incorporação de inovações tecnológicas na gestão urbanística – utilização de Sistemas de Informações Gerenciais e automação dos procedimentos administrativos;
- 6) Maior exigência de transparência – não é mais aceito o fechamento dos processos de planejamento e gestão urbanística para grupos de técnicos e agentes econômicos.

O aquecimento dos fenômenos citados manifestou as limitações dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano: dificuldade para controlar as forças externas do processo de planificação; lenta assimilação das novas tecnologias; fraco conhecimento da evolução dos processos sociais e dificuldade para integrar eficiente e eficazmente equipes interdisciplinares.

Ao mesmo tempo, como já colocado, o avanço dos conceitos de globalização e competitividade encaminhou o planejamento urbano para a tentativa de reprodução no âmbito das cidades de teorias utilizadas no meio empresarial, através de um mimetismo descomprometido com diferenças estruturais e de objetivos entre ambos.

O enfoque estratégico tem, muitas vezes, se associado à perspectiva de mercantilização da cidade, o que impinge uma onda de críticas à situação mercadofila neoconservadora. Uma das idéias desta perspectiva é a da cidade mercadoria, que pode ser vista sob a ótica de um mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão competindo entre si para atrair investidores, numa concepção simplista as cidades estão à venda, pois os investimentos migram para aquela que oferecer melhores condições. FERREIRA 2003; SOUZA 2003).

As características atribuídas ao planejamento estratégico de cidades por diversos adeptos da metodologia, mesmo que parcialmente, como Borja (2000); Castells e Borjas (1996); Lopes (1998); Güell (1997 e 2006) são: visão de longo prazo e caráter pluralista; reconhecimento da importância do ambiente; identificação das vantagens competitivas entre as cidades nos moldes da administração empresarial; visão integral da realidade urbana, reconhecimento da influência regional; flexibilidade nas decisões; concentração em temas críticos; orientação à

ação; fortalecimento do instituto da participação dos todos munícipes e a modernidade da gestão. Os principais benefícios pregados pelos seguidores do Planejamento Estratégico, (ROSSETO, 2003) é a sugestão de formulação de uma agenda de ação que possa:

- a) Oferecer uma visão global e intersetorial do sistema urbano em longo prazo; identificar tendências e antecipar oportunidades;
- b) Formular objetivos prioritários e concentrar recursos limitados em temas críticos; estimular o diálogo e o debate interno;
- c) Gerar consenso e compromisso comunitário para a ação e fortalecer o tecido social e favorecer a mobilização social;
- d) Promover a coordenação entre administrações;
- e) Envolver a iniciativa privada; e ampliar a perspectiva social e política.

As mudanças que ocorrem no espaço urbano, especialmente as referentes à ocupação física, caracterizadas pela rapidez e intensidade e pelos impactos sobre as partes do que chamamos sistema, caracteriza a alta complexidade do planejamento urbano. O grande desafio do enfoque sistêmico é resolver os grandes desequilíbrios gerados pelo processo urbanístico, por meio da organização dos sistemas de atividades urbanas, o que pode aprimorar conservação e gestão dos recursos naturais com a conseqüente melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

E mais, a diversidade de agentes intervenientes, tendo em vista a que as decisões políticas nas comunidades urbanas são o produto dos embates da arena política, é inquestionável a influência de muitos grupos. De acordo com o modelo *policy cycle*,⁵ as decisões não são tomadas até que algum consenso comece a

⁵O *policy cycle*, o ciclo das políticas cuja sustentação dá-se em três contextos principais: O contexto da influência, o contexto da influência do texto e o contexto da prática. Existe uma inter-relação entre eles, mas não têm uma dimensão temporal ou mesmo seqüencial, não são lineares. Cada um deles possui uma arena, e grupos de interesses e cada um deles envolve em disputa e embates. MAINARDES, 2006

emergir dos pontos de vista dos diferentes grupos de interesse. Quando um processo de participação⁶ é implementado, e é requerido por um plano estratégico participativo, a consolidação da participação efetiva dos diversos agentes intervenientes tem o propósito de dar consistência à informação que se transmite, e principalmente integrá-los ao processo de planejamento.

No Brasil, a base para um posicionamento crítico em relação às práticas conservadoras de planejamento, surgiu já no início da década de 60 com o ideário da reforma urbana. Incipiente nesta época, somente foi assumir um caráter progressista a partir dos anos 80, configurou-se inicialmente em uma reforma urbanística. Souza (2003) coloca que, ao contrário do movimento da reforma agrária, que desde seu início manteve caráter forte e contestatório, a expressão reforma urbana comumente recobriu, até a década de 80, intervenções estatais autoritárias de conteúdo anti-popular.

O mesmo autor salienta que com a urbanização do país e o crescimento dos problemas e conflitos urbanos, o caldo de cultura favorável a uma maior visibilidade da bandeira da reforma urbana, em seu sentido emancipatório, foi-se formando. Pioneiro neste movimento, o Brasil encabeçou importantes análises com a reflexão técnica sobre o planejamento e a experiência dos movimentos sociais a partir da síntese intelectual que se operou no país nos anos 80 e 90.

Certa incorporação dos elementos do ideário da Reforma Urbana ocorreu ao longo da década de 90, sendo um dos exemplos bem sucedidos, embora mais no nível da gestão do que do planejamento, o dos Orçamentos Participativos (OP). A história dos orçamentos públicos pode ser considerada recente se observado que os mesmos surgiram na Inglaterra no início do século XIX (GIACOMONI, 2005).

O Orçamento foi inicialmente um instrumento jurídico sem maior complexidade, transformou-se com o passar do tempo em um instrumento de gestão. O aparecimento do orçamento-programa, na década de 60, corresponde a um progresso extraordinário, considerado o pensamento conservador.

⁶ O conceito de participação é utilizado, levando-se em conta as diversas aplicações da metodologia, em alguns casos está restrito a uma participação consultiva, ou até mesmo fictícia, onde os grupos mais articulados e que possuem interesse e fins políticos estabelecidos fazem parte dos fóruns deliberativos, os demais se participam, o fazem somente por meio de fóruns consultivos.

Os orçamentos participativos fundamentam-se tecnicamente na idéia do orçamento programa, à medida que pavimentam o terreno para que rompa com os pressupostos de funcionamento da democracia representativa até então utilizados. Nas palavras de Souza (2003), o orçamento é encarado, nos marcos do pensamento e da prática conservadores, como algo puramente técnico, um instrumento de gestão econômico politicamente neutro, quando, ele possui também um imenso conteúdo político, uma vez que se trata de decidir sobre *finals*, e não apenas sobre a otimização dos meios: isto é, trata-se de gerir os recursos públicos que serão investidos (ou não) para satisfazer as necessidades da população.

O orçamento participativo busca trazer, por meio de um processo político-pedagógico, pressupostos de controle direto e efetivo da administração pela sociedade civil. Pode ser considerada em essência uma abertura do aparelho do Estado à possibilidade da população participar diretamente das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos (ROSSETO, 2003).

O Brasil, nesta matéria, tem tido um papel de pioneirismo e de destaque. Desde o final da década de 70, com a experiência de Lages (SC), passando para os anos 80 com a de Pelotas (RS), a de Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Piracicaba (SP) e Diadema (SP). Embora todos estes tenham antecedido o de Porto Alegre (RS), este é sem dúvida o mais consolidado e arrojado exemplo. O orçamento participativo (OP) de Porto Alegre tem servido como base para diversas outras experiências que utilizam sua estrutura. Em função do caráter deliberativo do processo, é um dos mais complexo e completo.

Por ser um exemplo de participação ativa que deu certo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se espelho para as teorias que trabalham com a participação popular. E a participação é um das formas de fortalecer as relações entre o governo e o povo. É a garantia de que a formulação das políticas públicas seja efetuada alinhada com os desejos da comunidade, fato que no regime de democracia representativa nem sempre ocorre. Sendo um dos únicos exemplos em que a participação é levada a altos níveis de decisão, configura-se, entretanto, em ações da gestão não estando presente com a mesma intensidade nas ações de planejamento.

O recente Plano Diretor Participativo de Anápolis pouco avança por esta linha e traz uma idéia mais de consulta popular do que propriamente de participação ativa, mesmo que carregue no nome a metodologia da participação.

Em relação à consolidação de processos participativos é importante lembrar que a democratização das informações relevantes à tomada de decisão constitui-se em elemento fundamental. Aumenta ainda mais esta necessidade de conhecimento coletivo se além de participativo o processo de planejamento desejar ser estratégico, ou seja, transformar a vontade da maioria em uma visão de longo prazo. Desta forma, tanto a sistematização de dados como o conhecimento de parâmetros desejáveis e o acompanhamento através de indicadores e índices constituem-se a base a gestão e o planejamento de cidades.

Da mesma forma que na área empresarial a utilização do planejamento estratégico em cidades tem demonstrado que ainda requer aprimoramentos em especial na identificação de objetivos mais alinhados com as demandas das comunidades.

Uma preocupação é com relação ao conceito de cidade como mercadoria, objeto de críticas (Maricato), convém destacar que o conceito a ser trabalhado é o de cidade como local de desenvolvimento, e que este desenvolvimento seja sustentável e vinculado a mecanismos administrativos que possibilitem sua efetivação e que garantam o efetivo cumprimento dos objetivos e das metas propostos.

A falta de mecanismos avaliativos e de acompanhamento do plano faz com que os processos de planejamento sejam ameaçados e perca grande parte de seu potencial, em alguns casos chega a provocar o descrédito no processo de planejamento como um todo (Bezerra; Fernandes, 2000). As teorias e modelos desenvolvidos e utilizados no meio empresarial privado quando bem adaptados às características específicas do ambiente urbano, podem aprimorar os processos de gestão do ambiente urbano podem aprimorar os processo de gestão e redefinir o planejamento promovendo uma nova visão de prática e de credibilidade. Nesse sentido os mecanismos preconizados pelo sistema de planejamento e orçamento público podem colaborar para o aprimoramento da gestão urbana.

2.5 INSTRUMENTOS QUE COMPOEM O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.

De acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento de curto prazo que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Giacomoni (2005) enumera os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária e que são apropriados do sistema de planejamento.

O Plano Plurianual corresponde ao plano de médio prazo, por meio do qual se procuram ordenar as ações do governo que levem ao alcance dos objetivos e das metas fixados para um período de quatro anos.

A Constituição Federal, Art. 165 § 1º determina que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O projeto do Plano Plurianual, elaborado pelo Poder Executivo no primeiro ano de governo, que deve ser encaminhado conforme determina a lei para aprovação pelo Poder Legislativo.

2.5.1 O Plano Plurianual (PPA)

Corresponde ao plano a ser executado dentro de um período de quatro anos, por meio do qual se procura ordenar as ações do Governo que levem ao alcance dos objetivos e das metas fixados para o período. É um instrumento, por meio do qual, o Estado define seus investimentos e despesas por um período de 04 anos, organizados em programas que resultem em bens ou serviços para atendimento da sociedade. Todo o aparato legal está baseado num sistema de planejamento que norteará a ação do governante.

O planejamento estratégico é base para a elaboração do PPA, de acordo com a Constituição Federal Brasileira, o Estado exercerá a função de planejamento, contando, para tanto, com duas modalidades de planos:

- a) planos e programas nacionais, regionais e setoriais,
- b) planos plurianuais.

Os primeiros determinantes para o setor público e indicativo para o setor privado seguem, em linhas gerais, o modelo concebido no Ato Complementar nº. 43/69⁷. Os segundos compõem a modalidade, Plano Plurianual, que ao portar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-Lei nº. 200/67⁸. Ao contrário dos temas orçamentários, nos quais, desde o final da década de 30, compete à União formular as normas gerais a serem observadas por todos os entes da Federação.

Com relação ao Planejamento, a obrigatoriedade da adoção sistemática nas várias esferas de governo tornou-se realidade com a Constituição de 1988. A função planejamento difunde a idéia de que o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade de gastos. As receitas públicas são constituídas basicamente pelos tributos pagos pela sociedade, sujeitos então à prestação de contas - princípio da transparência e da publicidade.

Como expressão da situação fiscal e da associação com as finanças públicas tem sido a função mais destacada dos orçamentos contemporâneos. O PPA orienta a Gestão Governamental, sendo executado através dos Orçamentos Anuais, na estruturação da lei enumera Giacomoni (2005) os seguintes princípios:

1. Orientação para o cidadão - consiste no fato de fazer o aparelho de Estado voltar-se para ao atendimento das demandas dos cidadãos;
2. Transparência - nos processos decisórios e na execução das ações, que viabiliza a responsabilização dos administradores;

⁷ ATO COMPLEMENTAR 43 de 29 DE JANEIRO DE 1969 – Fixa normas para a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao orçamento plurianual de investimentos

⁸ DECRETO LEI Nº. 200 - DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências

3. Responsabilização - caracteriza-se pelo deslocamento do foco do desempenho dos processos para o controle de resultados;
4. Participação - manifesta-se, sobretudo pela participação dos cidadãos, exigindo que as políticas, programas e projetos estejam centrados nas pessoas.

Assim o Plano Plurianual se converte em uma lei.

2.5.2 Lei do Plano Plurianual (PPA)

Como uma das principais novidades da Constituição Federal, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.

No caso dos municípios, a regionalização do PPA representa desafios maiores, cabendo a dúvida: é possível distribuir de maneira destacada, no espaço local, a programação e as metas do plano? Provavelmente, apenas os municípios de maior porte, com experiência em zoneamento e em administração descentralizada poderão realizar, de maneira vantajosa, a regionalização do PPA.

Quanto ao período de vigência, estabelece que o PPA abranja o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato do líder do poder executivo e o final do primeiro exercício do mandato subsequente. Esta regra, entendida como norma geral, é extensiva aos entes da Federação. O Plano Plurianual tem, portanto, a mesma duração do mandato do Chefe do Poder Executivo, embora não coincida integralmente com este. A operacionalização do PPA, uma lei quadrienal é feita por meio de leis anuais a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

2.5.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O modelo de elaboração orçamentária nas três esferas do Governo foi sensivelmente afetado pelas disposições introduzidas pela Constituição Federal de 1988. Anualmente o Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo projeto de Lei

de Diretrizes Orçamentárias que, em caso de aprovação estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária.

O conteúdo da LDO é estabelecido em dispositivos da Constituição Federal e, a partir de 2000, por meio da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. De conformidade com a Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

1. Compreenderá as metas e prioridades da administração pública;
2. Orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Significando efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Afora manter caráter de orientação à elaboração da lei orçamentária anual, a LDO progressivamente vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento. Essa ampliação das finalidades da LDO tende a suprir a incapacidade em face ao princípio da exclusividade, de a lei orçamentária disciplinar temas que não sejam os definidos pela Constituição Federal.

2.5.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual é o próprio orçamento anual. A iniciativa da elaboração da proposta orçamentária anual é sempre do Poder Executivo. O conteúdo, conforme disposição constitucional, a lei orçamentária anual é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas.

O Orçamento Fiscal é basicamente a transposição do planejamento para a área financeira do Estado, é o planejamento expresso em números. Ele estima a receita e fixa a despesa. A receita depende de fatores externos, como a arrecadação, por exemplo, e o Estado não tem tanto controle assim, já, a despesa tem caráter interno, e pode ainda representar risco para o Estado, por isso existem

os mecanismos de controle dos gastos públicos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Orçamento de Investimento é a previsão de investimentos das empresas em que o Poder Público direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social. O Orçamento da Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público e compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas da saúde, previdência e assistência social.

2.5.4.1 O ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário é a série de processos articulados entre si, editados em períodos fixados em lei, por meio dos quais os orçamentos são elaborados, votados, executados, avaliados e julgados pelos Tribunais de Contas dentro de um processo contínuo. O Ciclo Orçamentário abrange quatro fases:

1 - *Elaboração e apresentação* - com base no Plano Plurianul (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Poder Executivo elabora a proposta orçamentária e a submete ao Poder Legislativo para a aprovação. A Proposta Orçamentária contém:

a) a formulação do programa de trabalho

- Diagnóstico de problemas;
- Formulação de alternativas de solução;
- Tomada de decisão – fixação de metas e de gastos

A metodologia utilizada parte da análise e estudo da sociedade, utilizando de técnicas de participação da sociedade para a identificação dos problemas e suas causas para assim então propor ações corretivas objetivando a solução do problema.

“O Programa é um instrumento de organização da ação governamental. É o elemento de integração entre o Plano Plurianual, os orçamentos anuais, a execução e o controle. O Programa serve de referência para a avaliação da gestão pública e proporciona a transparência e a visibilidade necessárias ao controle social”. [...] O nascimento de um programa ocorre no momento em que se identifica um problema ou demanda da sociedade, que o governo precisa resolver ou atender “. (SEPLAN-GO.2002).

Os programas nascem do planejamento e são referências para a execução orçamentária e financeira, a metodologia é a mesma para todas as esferas do governo.

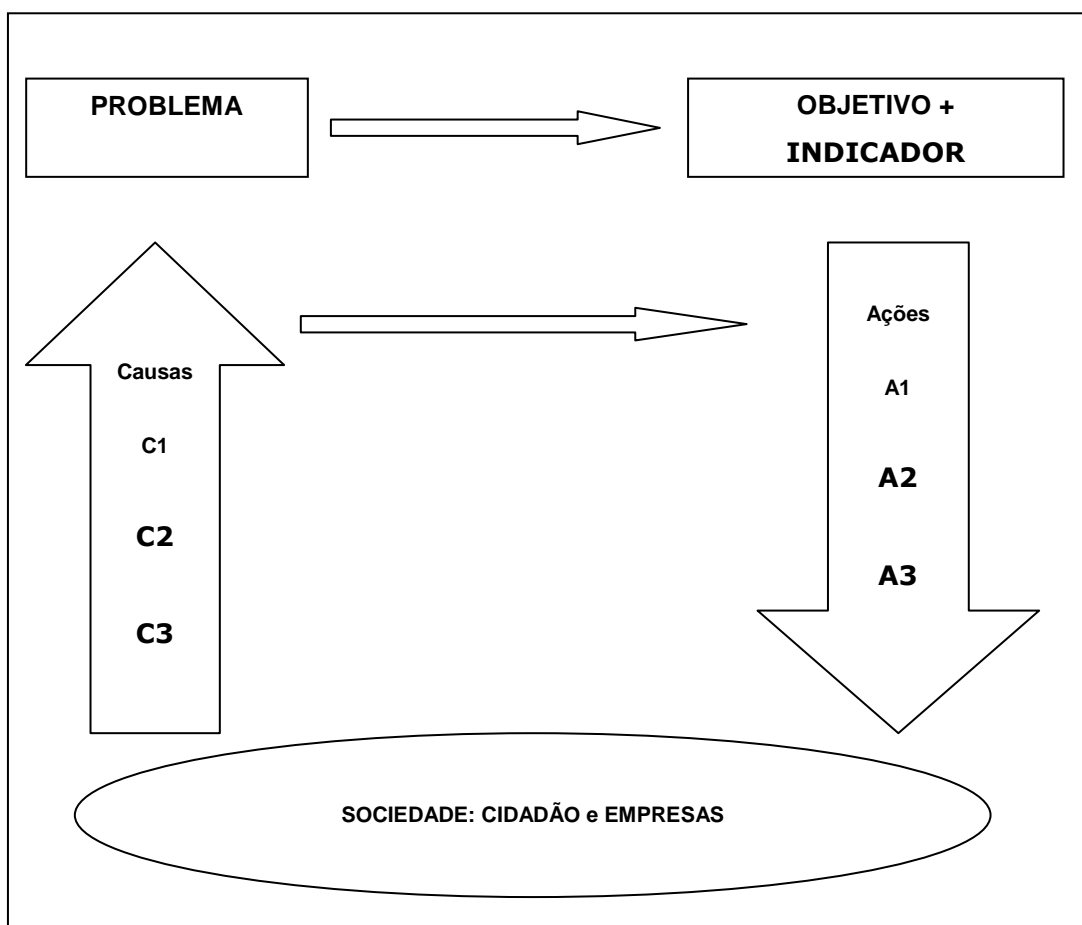


Figura 1 – Diagrama da elaboração de um programa de governo

Fonte: GOIÁS. Programa: A Unidade de gestão do PPA -2000-2003

b) cumprida a fase da elaboração, passa-se para a compatibilização das propostas setoriais à luz das prioridades estabelecidas e dos recursos disponíveis;

c) montagem da proposta a ser submetida ao Poder Legislativo.

2 - *Autorização Legislativa* - compreende a tramitação da Proposta Orçamentária no Poder Legislativo, onde é possível rever as estimativas

de receitas, as alternativas de ações são reavaliadas, os programas podem ser modificados por meio das emendas parlamentares, as alocações podem ser mais especificamente regionalizadas e pode ainda inserir uma certa flexibilidade.

3 - *Programa e Execução* - O orçamento é programado, os cronogramas de desembolso são definidos, há a adequação do fluxo de dispêndio às especificidades da arrecadação, como a sazonalidade, por exemplo, as programações são executadas, acompanhadas e parcialmente avaliadas.

4 - *Avaliação e Controle* – Ocorre concomitantemente com a execução, são produzidos relatórios, chamados de balanços, apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunais de Contas) e as contas julgadas pela Assembléia. É uma fase de avaliação, realizadas interna e externamente por órgãos técnicos com o objetivo de retro alimentar os processos de planejamento.

Os instrumentos de planejamento público apresentam-se como mecanismos legais para a sistematização do planejamento. As consolidações dos dados, dos parâmetros e das medidas de desempenho podem constituir-se num conjunto de ferramentas que complementam os instrumentos do planejamento público, e podem dotar a administração municipal de meios de incrementar a gestão municipal.

2.6 UMA FERRAMENTA DE ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO.

2.6.1 O *Balanced Scorecard* e a Estratégia

O *Balanced Scorecard* (BSc) é um modelo de gerenciamento que busca equilibrar a estratégia da organização com os processos operacionais, Sua origem se deu em 1990, buscou novas maneiras de aferir o desempenho organizacional. O BSc é um modelo de gestão que auxilia as organizações a traduzir a estratégia em

objetivos, indicadores, metas e planos de ação, balanceados e alinhados, que direcionam comportamentos e *performance*. E o grande desafio está em efetivamente transformar a estratégia em ação.

Kaplan e Norton (1997) vêem o *BSc* como um sistema de gerenciamento estratégico que constrói uma ponte entre a formulação e a execução da estratégia e destacam que sem uma descrição abrangente da estratégia, os gestores executivos não podem divulgar com facilidade a estratégia entre si e compartilhá-la com os funcionários. Sem o entendimento comum da estratégia, os executivos são incapazes de promover o alinhamento em torno dela. E, sem o alinhamento, os executivos não têm condições de implementar suas novas estratégias.

Assim, a execução bem-sucedida de um planejamento envolve o domínio de três atividades interligadas entre si, isto é, a descrição da estratégia, a mensuração e a gestão da estratégia. De acordo com a metodologia do *BSc* a missão e a visão precisam ser traduzidas em objetivos e medidas que reflitam os interesses e as expectativas de seus principais destinatários podendo ser agrupadas em perspectivas diferentes, por exemplo: Financeira; Clientes; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento.

Por meio das perspectivas os gestores poderão avaliar até que ponto suas unidades de gestão geram valor para os *stakeholders*⁹ atuais e futuros, e como devem aperfeiçoar as capacidades internas e os investimentos necessários em pessoal, sistemas e procedimentos visando melhorar o desempenho futuro.

2.6.2 Adaptação do modelo BSc para o setor público

A arquitetura do *BSc* deve refletir o ambiente no qual a organização opera. No setor público, a arquitetura reflete o alcance da missão como objetivo final, e foca primariamente na satisfação dos *stakeholders*.

As organizações do setor privado em qualquer setor econômico podem adotar uma perspectiva financeira homogênea: aumento do valor para os acionistas.

⁹ *Stakeholders* – expressão da língua inglesa que abrange um grupo de interesse como acionistas, empregados, sociedade, fisco, comunidade etc.

Já as organizações do setor público e as entidades sem fins lucrativos abrangem um conjunto amplo e diversificado de missões e, portanto, devem definir seu impacto social e seus objetivos maiores de maneira diferente. KAPLAN (1997, 189) alerta para a medição do seu sucesso:

No caso de (organismos) grifo da autora, empresas públicas e instituições sem fins lucrativos o sucesso deve ser medido pelo grau de eficiência e eficácia com que essas organizações atendem às necessidades de seus participantes. Devem ser definidos objetivos tangíveis... As considerações financeiras podem desempenhar um papel favorecedor ou inibidor, mas raramente será o objetivo básico.

Como no modelo do setor privado, essas organizações cumprem sua missão ao atenderem às necessidades dos clientes-alvo (grupos de interesse ou ainda *stakeholders*, ou mesmo cidadãos). A perspectiva fiduciária, embora não dominante, reflete os objetivos de importante grupo de interessados – os contribuintes ou doadores que fornecem os recursos financeiros. Ao satisfazer a esses dois grupos de interesse ou *stakeholders* de maneira compatível com a missão, a organização cria uma arquitetura estratégica eficiente e eficaz que reflete os temas de produtividade e crescimento da receita utilizada pelas organizações do setor privado.

Kotler (1998) indica que a satisfação é função do desempenho percebido e das expectativas: se o desempenho atender (ou exceder) às expectativas, o consumidor ficará satisfeito ou altamente satisfeito, e se ficar aquém das expectativas, o consumidor ficará insatisfeito.

A utilização de indicadores de satisfação dos cidadãos ou usuários no setor público, clientes e dos *stakeholders* no setor privado podem fornecer um *feedback* sobre o desempenho do Estado em suas diversas esferas e sobre a empresa, neste sentido a pesquisa de percepção aplicada junto à população da cidade de Anápolis tem o objetivo de aferir a percepção dos cidadãos e colaborar para a análise da exeqüibilidade e ou aplicabilidade do seu plano diretor.

2.6.3 Estratégia no nível funcional

As decisões de estratégias funcionais são tomadas pelos gestores das áreas funcionais com os insumos e a aprovação dos gestores executivos responsáveis pela estratégia de desenvolvimento das cidades. Os principais tomadores de decisão estratégica na administração pública revisam ou deveriam revisar as estratégias funcionais para assegurar que cada área da municipalidade esteja trabalhando de modo consistente com as estratégias elaboradas quer sejam nos Planos Diretores, nos Planos Plurianuais. Esta revisão proporciona o controle sobre o que foi planejado e o executado.

2.6.4 Operacionalização da Estratégia

Tendo como foco o cumprimento das prioridades enumeradas e dispendo das avaliações externa e interna e de outras informações relevantes, o desafio encontra-se na operacionalização dos planos. É traduzir a estratégia em objetivos concretos, operacionais e em plantas detalhadas para os orçamentos para todas as unidades administrativas, definindo responsabilidades, e comunicando estas internamente ao funcionalismo.

Uma vez determinada a estratégia administrativa, sua implementação é feita por meio da segmentação dos objetivos de longo prazo em objetivos de curto prazo, bem definidos e quantificados. Cada um destes objetivos deve ser alcançado por uma operação corrente ou projeto específico e estes são priorizados segundo as importâncias relativas e seqüenciadas considerando os prazos previstos para que seus resultados sejam alcançados. Sem estas providências cotidianas a administração pública deixa de agir baseada no planejamento e passa a atuar por meio da improvisação.

2.6.5 Processo de acompanhamento e controle do planejamento

O sistema de controle de uma organização seja ela pública ou privada deve encorajar operações eficientes que sejam consistentes com o plano, enquanto

permite que haja flexibilidade para adaptarem-se ao ambiente em constante mudança. O acompanhamento e controle devem envolver indicadores de desempenho e de resultado num sistema de informação e mecanismos específicos para monitorar o progresso.

O controle estratégico e a medida de desempenho e de resultados são descritos geralmente como a última fase no planejamento estratégico. Entretanto, esta visão não é aplicável à gerência estratégica. Para Kaplan e Norton (1997) as organizações da era da informação não podem ser lineares e rígidas quanto ao planejamento estratégico estabelecido. Haja vista que a estratégia constituída talvez não seja mais adequada ou válida para as condições atuais.

À medida que a estratégia é implementada, é necessário rastrear os resultados e monitorar as novas atividades e programas desenvolvidos no ambiente municipal. Os ajustes devem ser estabelecidos a fim de estruturar o campo da tomada de decisão, assim um grande número de situações pode ser analisado com a finalidade de otimizar a aplicação dos recursos públicos, pois as demandas são cada vez maiores para recursos financeiros escassos.

A finalidade do processo do *feedback* é proporcionar uma reflexão das condições existentes e se os objetivos estratégicos ainda são válidos para o planejamento estruturado.

O *Balanced Scorecard* de Kaplan e Norton foi concebido originalmente para ser aplicado no setor privado, inúmeras experiências estão sendo desenvolvidas voltadas ao setor público e a instituições sem fim lucrativo, como dito anteriormente. Estis e Hyatt¹⁰,(1998) *apud* Rosseto (2003), propõem uma estrutura específica para a aplicação neste setor definindo quatro categorias para as quais os órgãos públicos deveriam mensurar seu desempenho, como observado a seguir:

¹⁰ Aaron A. Estis sua Metodologia tem sido aplicada como suporte a inúmeras aplicações em órgão público de cidades americanas.

Quadro 4 - Categorias do BSc para o setor público

Cidadãos/usuários	Objetivos	Medida
	Quão bem nós estamos servindo?	
Missão	Objetivos	Medida
	Estamos cumprindo nossa missão?	
Aprendizado organizacional	Objetivos	Medida
	Somos capazes de sustentar inovações, mudanças e melhorias?	
Eficiência operacional	Objetivos	Medida
	São eficientes nossas práticas e procedimentos?	

Fonte. Rosseto 2003

O paralelo efetuado entre entidades públicas e sem fins lucrativos e as organizações comerciais e que operam pela lucratividade é que as primeiras também trabalham com orçamentos anuais, objetivos a serem atingidos e necessidade de produzir relatórios. Elas também estão condicionadas a fatores relativos a fornecedores, clientes e empregados em seu desempenho organizacional.

A estrutura de poder no setor público é outro aspecto que impinge diferenças significativas entre os setores público e privado. Na perspectiva financeira se trabalha com a questão orçamentária, a perspectiva de aprendizado e crescimento foi substituída pela de capacidade organizacional e foi mantida a perspectiva dos processos internos. Para a avaliação do desempenho e ainda com relação ao poder no setor público, este está sujeito à aprovação pública, via eleições e tempos em tempos. Já no setor privado a lógica do lucro comercial é a garantia de sobrevivência da empresa.

Embora o *BSc* seja uma ferramenta de acompanhamento do planejamento por meio de indicadores de desempenho, a definição das perspectivas servirá neste estudo para indicar aos gestores e estudiosos bem como à sociedade a aplicabilidade do plano diretor de Anápolis analisados os eixos estratégicos do Plano Diretor Participativo de Anápolis, dentro das perspectivas ambiental, financeira, sociocultural, do planejamento e a físico espacial.

É importante também voltar para a análise para os instrumentos públicos, O Plano Plurianual, O PPA, e a Lei Orçamentária Anual, a LOA. E as fragilidades e limitações do setor público. No caso da gestão urbana, embora muitos existam vários indicadores estes não são incorporados sistematicamente às práticas de planejamento e gestão.

Assim a análise proposta aponta para a utilização dos indicadores ao processo decisório da gestão urbana, indicadores importantes para o desenvolvimento e a qualidade do ambiente das cidades, dotando as equipes técnicas da prefeitura de ferramentas para práticas integradas de gestão. Com as informações obtidas o processo de tomada de decisão fica mais seguro e factível, é chegado o momento de se elaborar planos diretores completos e compatíveis com as demandas da sociedade com a aplicabilidade mensurada para que seja de fato executado dentro das perspectivas orçamentárias reais.

Para tanto o capítulo três, a seguir, cuida da análise do Plano Diretor Participativo de Anápolis como a identificação dos eixos estratégicos com as perspectivas a ambiental, financeira, sociocultural, do planejamento e a físico espacial no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e o comparativo da inserção do Plano Diretor nestes instrumentos de planejamento público, com a execução orçamentária, para assim estabelecer um paralelo entre a execução do planejamento e a percepção dos municípios da cidade de Anápolis.

3 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE ANÁPOLIS

Estudos desenvolvidos no referencial teórico indicam o crescente envolvimento de organizações públicas e privadas com o planejamento, bem como a adoção da metodologia do planejamento estratégico pelas cidades.

Neste cenário uma nova abordagem para o planejamento das cidades está em desenvolvimento, com especial atenção para o setor de planejamento e orçamento. Em um ambiente onde existe escassez de recursos, esta situação pode ser parcialmente suprida pela criação de mecanismos de gestão que possam promover a otimização dos gastos por meio do acompanhamento da execução do planejamento em suas diversas fases.

Essa abordagem pode resultar numa gestão pública municipal, baseada na confiança promovida pela transparência da gestão bem como nos mecanismos de acompanhamento da execução do planejamento à semelhança do que já ocorre no setor privado. É certo que um ambiente colaborativo e cooperativo é necessário para promover o desenvolvimento de mecanismos que possam subsidiar a tomada de decisão, baseada em informações técnicas extraídas do acompanhamento da execução do plano municipal de atividades.

O caráter político em momento algum pode ser desprezado, ele é utilizado, no âmbito do plano municipal para definir o eixo estratégico do governo bem como para a eleição das prioridades, com isto é possível estabelecer relacionamentos estáveis e de mútua confiança com os diversos segmentos da sociedade devidamente representados na arena política inerente ao ambiente urbano.

A flexibilidade do planejamento vem com o intuito de se adaptar às circunstâncias, certo também que tal flexibilização não pode ser banalizada a ponto de comprometer o processo. O planejamento é um sinalizador do caminho a ser percorrido na execução dos planos.

3.1 EXPERIÊNCIAS DE ANÁPOLIS COM PLANOS DIRETORES

Os diversos Planos Diretores da cidade de Anápolis, os três¹¹, que antecederam a este, trabalharam com a concepção do ordenamento territorial no Município de Anápolis, pelo regime zonal, quando se estabeleceu as zonas: Urbana, de Expansão Urbana e Rural. A abordagem de todos ficou restrita à dimensão urbana e com aplicação para voltada para o urbanismo. Visto sob o enfoque da racionalização do ordenamento territorial onde primavam o Uso e a Ocupação do solo.

O detalhamento do uso e da ocupação do solo foi feito por meio da chamada zona urbana e suas divisões ficando praticamente restrito à produção do seu espaço urbano. Uma explicação para esta situação pode ser dada pela interpretação estreita da legislação vigente à época, bem como pelo próprio desconhecimento das implicações futuras das decisões tomadas naquela ocasião. A perspectiva histórica implica no reconhecimento de que a cidade de hoje foi fruto das decisões do passado.

A cidade, como objeto da ação de governos é vista aparentemente, excluindo a competência para atuar na Zona Rural eximindo-se das várias incumbências que lhe cabiam, conforme diz o diagnóstico do Plano Diretor Participativo de Anápolis:

- a) De proteção do Meio Ambiente Natural;
- b) Do fomento e controle da produção agrícola;
- c) Do descontrole do parcelamento do solo na Zona Rural;
- d) Da restrição dos usos urbanos na Zona Rural;
- e) Do descontrole da exploração hídrica e mineral.

¹¹ Plano Diretor Físico de Anápolis, de 26 de setembro de 1969. Governo de Raul Balduino. Plano Diretor de Anápolis, de 08 de agosto de 1985. Governo Anapolino de Faria Plano Diretor de Anápolis, Lei nº. 2077 de 22/12/1992. Governo Anapolino de Faria

Conforme o mesmo diagnóstico situacional do Plano Diretor Participativo de Anápolis, a concepção de planejamento e controle do uso do solo posta em prática pelo Plano Diretor de 1992,¹² não atendeu as forças reais de produção da cidade de Anápolis, não considerou, no tempo, os desvios de rotas naturais provocadas por novas demandas econômicas e sociais.

Ao acompanhar a literatura que fala da reformulação do Plano Diretor, percebeu-se, que os pressupostos do regime de controle urbanístico da atualidade não são mais adequados ao ambiente urbano contemporâneo.

Em função de novas tipologias de grandes empreendimentos, condomínios autônomos, da cidade ilegal e de alguns processos de urbanização indesejáveis, e de várias situações atualmente vividas pela comunidade anapolina, a legislação urbanística e sua inflexibilidade e muito provavelmente os casuísmos das leis urbanísticas e seus padrões técnicos acabaram por torná-las incompreendidas e desrespeitadas.

Até mesmo a ausência de ações pro-ativas e da fiscalização que é reativa, acabaram por comprometer o processo de assimilação por parte da população para a adoção do Plano Diretor como norteador da construção do ambiente urbano.

A elaboração dos Planos Diretores das cidades com a metodologia participativa, foi uma das alternativas adotadas pelo Estado brasileiro que atrelada aos instrumentos de planejamento público pode desenvolver ferramentas capazes de maximizar benefícios e minimizar riscos, para ao mesmo tempo, reduzir bastante uma das mazelas da administração pública municipal brasileira, na maioria dos municípios brasileiros, onde o improvisado é a base da gestão.

¹² No diagnóstico do Plano de Diretor de 1992, elaborado pela Prefeitura Municipal de Anápolis, há alertas sobre o alcance dos objetivos estratégicos do Plano Diretor de 1985, um dos alertas versava sobre a estruturação do sistema de planejamento, que naquela época não recebeu a atenção necessária. Destacava inclusive para a fragilidade do acompanhamento da implantação bem como a falta de comprometimento dos Governos. Alegava para uma confusão entre Plano de Governo e Plano Diretor e também para a carência de apoio da sociedade que desconhecendo a abrangência de um Plano Diretor permitiu que as propostas do Plano fossem modificadas muitas vezes para favorecer interesses privados em detrimento dos interesses públicos.

Com a ausência do planejamento de longo prazo, o gestor toma suas decisões, influenciado pelas pressões momentâneas. Há que se destacar que contingências e situações emergenciais são constantes no ambiente urbano, mas a gestão do cotidiano não pode prescindir do planejamento que oferece subsídios para que o gestor público tome sua decisão focada nas suas conseqüências futuras.

A problemática levantada por esta questão motiva este estudo, para tanto o item a seguir trata da definição da situação-problema e seus desdobramentos.

3.2 CONTEXTO METODOLÓGICO DA PESQUISA: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO PROBLEMA

O processo de planejamento governamental, desde sua formulação até sua implementação e avaliação, acontece em meio a uma rede de relacionamentos inter organizacionais e sociais. A gestão dessa rede de relacionamentos é afetada por vários fatores - econômicos, ambientais, tecnológicos, culturais e sociais –, e, é preciso fazer uso de estratégias que aumentem a efetividade da ação governamental. Assim, esta pesquisa teve como motivação principal a possibilidade de analisar o planejamento urbano, especialmente sob a ótica da aplicação e da execução do PDPA.

No sentido de identificar a aplicação e a exeqüibilidade do Plano Diretor, foi necessária a identificação dos principais eixos estratégicos do PDPA e sua inserção no PPA municipal. Outra fase foi à avaliação da execução da LOA no exercício de 2007, primeiro ano de implementação do PDPA, por meio da análise do Balanço Geral do exercício de 2007. Ainda uma ação foi necessária para mensurar a percepção dos munícipes sobre as dimensões da gestão urbana. Alguns questionamentos fustigam a pesquisa e as respostas obtidas colaboram para a solução do problema levantado por este estudo. São elas:

- 1) Existe a inserção dos eixos estratégicos do PDPA no PPA municipal? Quais ações do PPA contemplam a aplicabilidade do PDPA?

- 2) Quais ações da LOA contemplam ações do PDPA e qual seu nível de execução?
- 3) A execução orçamentária sinaliza para a realização de ações contidas no PDPA?
- 4) Qual a percepção dos munícipes sobre a cidade considerando as perspectivas urbanas, (ambiental, sociocultural, físico espacial) e de gestão (planejamento e financeira,) sobre a cidade de Anápolis?

A pesquisa se justificou pela aferição da aplicabilidade do Plano Diretor Participativo de Anápolis até mesmo pelo grau de maturidade da gestão pública no Governo Municipal em relação a fatores e estratégias que impactaram o processo de administração do ambiente urbano.

Considerou-se que a partir da percepção dos munícipes, pode-se subsidiar possíveis aperfeiçoamentos na administração pública municipal, por meio da construção dos mecanismos de acompanhamento da execução do planejamento enfatizado em mensuradas e focalizadas no futuro do ambiente urbano. A percepção dos cidadãos assume um papel relevante nesta construção, pois, é a ele que se destina a cidade.

Foi desenvolvido um questionário de pesquisa, no anexo, para mensurar a percepção da amostra populacional sobre algumas perspectivas do planejamento urbano. É válido caracterizar o instrumento de pesquisa utilizado.

- a) Foi feita uma adaptação da metodologia do BSc, utilizou-se as perspectivas urbanas e de gestão inicialmente elaboradas como, ambiental, sociocultural, físico espacial, planejamento e financeira as duas últimas relacionadas à gestão da cidade.
- b) Na análise estatística foram feitos outros arranjos nas perspectivas, pois a fatoração indicou outro elenco agrupamento das variáveis diverso do proposto originalmente, assunto tratado no próximo capítulo.

Assim elaborou-se uma escala para mensurar a percepção da população anapolina sobre as dimensões, anteriormente citadas, com o objetivo de comparar a execução orçamentária e a aplicabilidade do seu Plano Diretor com a percepção da população acerca da cidade em geral.

A pesquisa de campo submeteu algumas variáveis à apreciação da população anapolina, para aferir a percepção quanto às perspectivas, foram incluídas no questionário variáveis relacionadas ao perfil dos munícipes, para qualificar os respondentes quanto às seguintes variáveis: Sexo; Faixa etária; Estado civil; Renda pessoal e familiar; Escolaridade; Área da localização da residência; Tempo de residência na cidade.

Para efeito dos estudos da inserção dos Eixos Estratégicos do PDPA, foram analisados o Plano Diretor Participativo de Anápolis Lei nº. 128 de 10/10.2006, o Plano Plurianual quadriênio 2006-2009, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual de 2007, bem como o Balanço Geral do Exercício de 2007 para tanto foram considerados os seguintes aspectos:

1. Existência de programas, no âmbito, do PPA que contemplem os estratégicos do Plano Diretor Participativo de Anápolis;
2. Execução da LOA no exercício de 2007 de ações inerentes ao PDPA, mediante a análise da Execução orçamentária e o volume dos gastos na realização das ações contidas no Plano Diretor Participativo de Anápolis.

Para fazer frente a estas premissas foram construídas hipóteses que nortearam as análises, como se pode observar a seguir.

- **Hipótese geral**

De acordo com a realidade do planejamento urbano de Anápolis, a ação governamental apresenta fatores que impactam positivamente a aplicação do Plano Diretor, correspondendo à aplicação da Lei do Plano Plurianual, e seu

desdobramento por meio da Lei Orçamentária Anual, e a inserção na Lei, de ações que contemplassem a execução do Plano Diretor.

- **Hipóteses específicas**

1. A análise do Balanço Geral do exercício 2007 demonstra a execução orçamentária, e possibilita a avaliação da execução da LOA, ou seja, do orçamento.

2. A existência de um sistema de informações que demonstre e divulgue para a sociedade anapolina os a aplicação e execução do PDPA.

3. A incidência dos fatores que impactam a percepção dos munícipes é registrada nas variáveis.

3.4 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS NAS LEIS (PDPA, PPA, LDO, LOA) E NO BALANÇO GERAL DO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - EXERCÍCIO 2007

Para a coleta de dados oriundos da legislação municipal e do Balanço Patrimonial, foram desenvolvidas planilhas que confrontaram as informações constantes nos quatro instrumentos legais e no Balanço Geral de 2007, para análise. O estudo restringiu-se às secretarias cujas ações contemplassem o PDPA.

Esclarece-se que a execução orçamentária foi analisada por secretarias que possuíam ações que atendem à aplicabilidade e exeqüibilidade do Plano Diretor Participativo de Anápolis.

Sem a pretensão de esgotar todas as variáveis que poderiam interferir na construção de cada uma destas dimensões, foram pesquisados junto à população da cidade um elenco de variáveis que apesar das suas limitações pudessem mensurar como os munícipes estão percebendo a cidade sobre vários aspectos.

As variáveis que envolvem a gestão restringiram-se a perguntas que pudessem ser respondidas apenas com a percepção de senso comum, sem abordar detalhes da gestão, que no entendimento desta pesquisadora dependem de conhecimentos técnicos razoáveis para se obter respostas mais elaboradas e que provavelmente somente técnicos especializados na área poderiam responder se se aprofundassem os questionamentos.

3.4.1 Instrumento de coleta de dados da percepção da população anapolina

Para a estratificação da amostra utilizou-se o modelo adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, a partir de 2002, as Áreas de Expansão de Domicílios (AEDS). Anápolis foi dividida em 14 Áreas de Expansão de Domicílios, sendo que a décima quarta área corresponde à zona rural e aos distritos.

Foram feitas algumas adaptações na metodologia definida pelo IBGE: ao invés de AEDs, utilizou-se a terminologia área; a pesquisa de campo foi realizada por meio de questionário impresso restringiu sua aplicação ao ambiente urbano, nas 13 áreas geográficas da cidade.

3.4.2 Descrição, particularidades da amostra e cálculo da amostra.

Para a consecução dos resultados e pela impossibilidade de se entrevistar toda a população, foi retirada uma amostra aleatória do universo compreendido pela população urbana e adulta da cidade de Anápolis. Considerando-se uma seleção por amostragem aleatória simples e margem de erro global resultante de no máximo 5%, foi calculado o tamanho total da amostra (n), corrigido pelo tamanho da população N , pela fórmula:

$$n = \frac{\frac{z^2 pq}{d^2}}{1 + \frac{z^2 pq}{Nd^2}} \quad \text{Fórmula 1 (Dimensão da amostra)}$$

Aqui z refere-se ao valor da variável aleatória com distribuição normal padrão para o qual o valor da função de distribuição acumulada é igual a $(1-\alpha)/2$ (α = nível de confiança). Sendo assim, o valor de z está intimamente ligado ao intervalo de confiança desejado. No presente caso, foi utilizado um intervalo de confiança de 95%, cujo valor correspondente a área na curva normal é de 1,96; p é a estimativa preliminar da proporção de interesse e $q = 1 - p$. Devido à insuficiência preliminar de estimativa para as proporções desejadas, o produto pq foi substituído pelo seu valor máximo: 0,25 e d referem-se à margem de erro (no caso, 0,05).

Considerou-se a população da cidade de Anápolis em 325.544 (trezentos e vinte e cinco mil e quinhentos e quarenta e quatro) habitantes, conforme dados estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o ano de 2007. Convém destacar que o alvo, foi a população urbana, que totaliza 273.668 (duzentos e setenta e três mil, seiscentos e sessenta e oito) habitantes.

O plano amostral utilizado para cada região foi o de uma *amostra estratificada proporcional ao tamanho do estrato*. Assim, considerando os tamanhos populacionais de cada ÀREA, os tamanhos amostrais de cada um destes estratos são iguais a $n_1 = 29$, $n_2 = 12$, $n_3 = 20$, $n_4 = 22$, $n_5 = 30$, $n_6 = 20$, $n_7 = 31$, $n_8 = 24$, $n_9 = 27$, $n_{10} = 37$, $n_{11} = 42$, $n_{12} = 28$ e $n_{13} = 61$, totalizando 384 pessoas.

Para uma melhor compreensão acrescenta-se uma tabela com a amostra e sua participação em termos percentuais, destacando que a pesquisadora conseguiu ouvir 381 pessoas, como pode ser observada na Tab. 1.

Tabela 1 - Áreas e estratos da amostra

Área	População	Amostra	%	Cumulativo
N 1 – Setor central	21.003	29	7,6	7,6
N2 – B Jundiá	8.454	12	3,1	10,8
N3- Vila industrial/Nova Capital/JK	14.603	20	5,2	16,0
N4 – Batista/Ana Paula/Sto André	15.443	22	5,8	21,8
N5 – Pedro Ludovico/Nações Unidas	21.083	30	7,9	29,7
N6 – Capuava/Itamaraty e Adriana Park	14.004	18	4,7	34,4
N7 – Jaiara/Bandeiras	22.374	31	8,1	42,5
N8 – Progresso/ Jd das Américas	17.473	24	6,3	48,8
N9 – Maracanã/Alexandrina	19.362	27	7,1	55,9
N10 – Sta Izabel/Universitária/S Carlos	26.532	37	9,7	65,6
N11- Rec.Sol/Filostro/Jd Europa	29.854	42	11,0	76,6
N12 – B de Lourdes/Jd Tesouro/M.Calixto	19.935	28	7,3	84,0
N-13 V Fomosa/Polocentro/Paraiso	43.548	61	16,0	100,0
Total	273.668	381	100,0	

Fonte: Elaboração própria

Os estratos podem ser visualizados no espaço geográfico por meio de sua inserção no mapa da cidade de Anápolis, onde foi possível observar a composição da cidade com relação aos bairros.

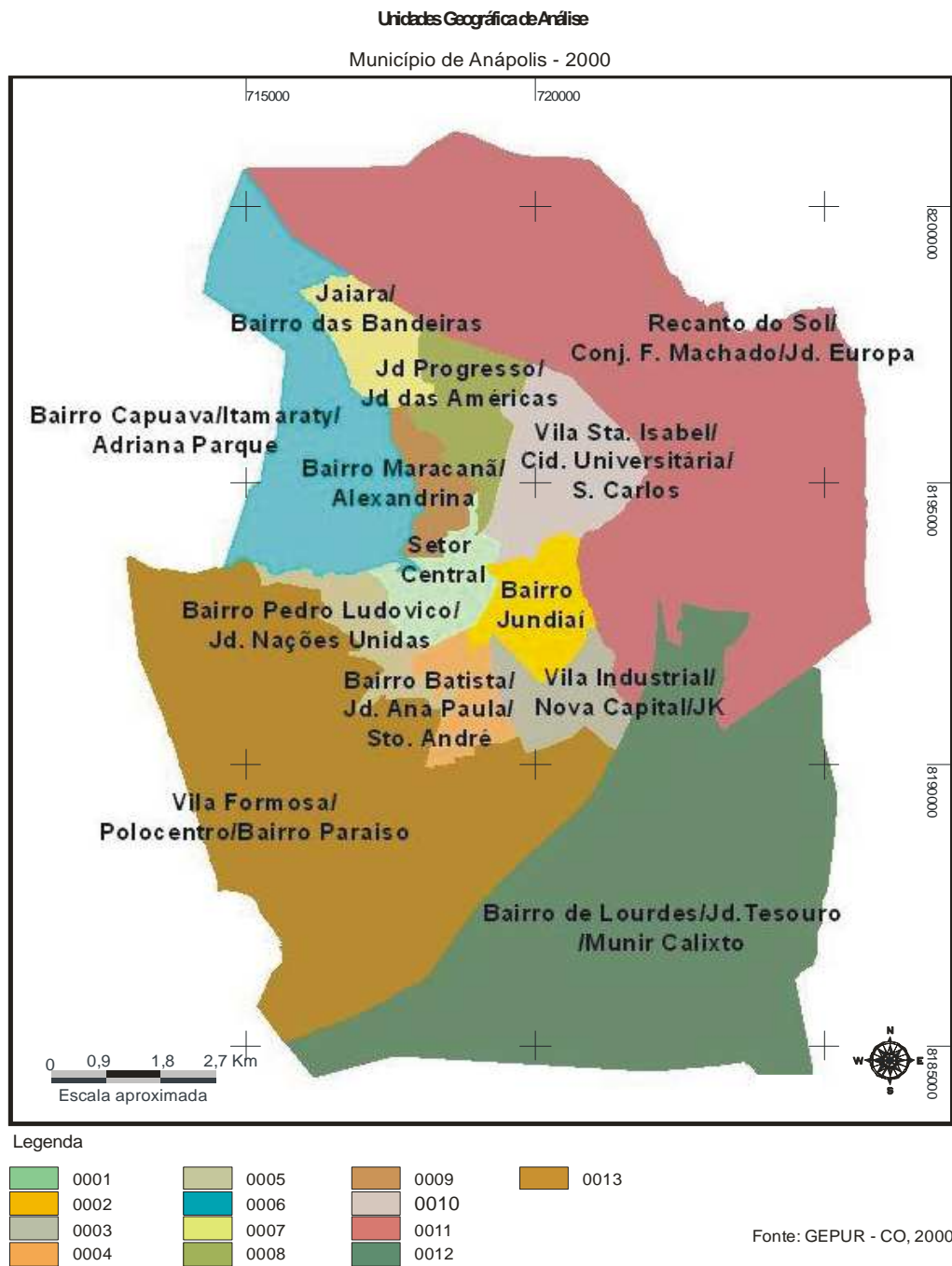
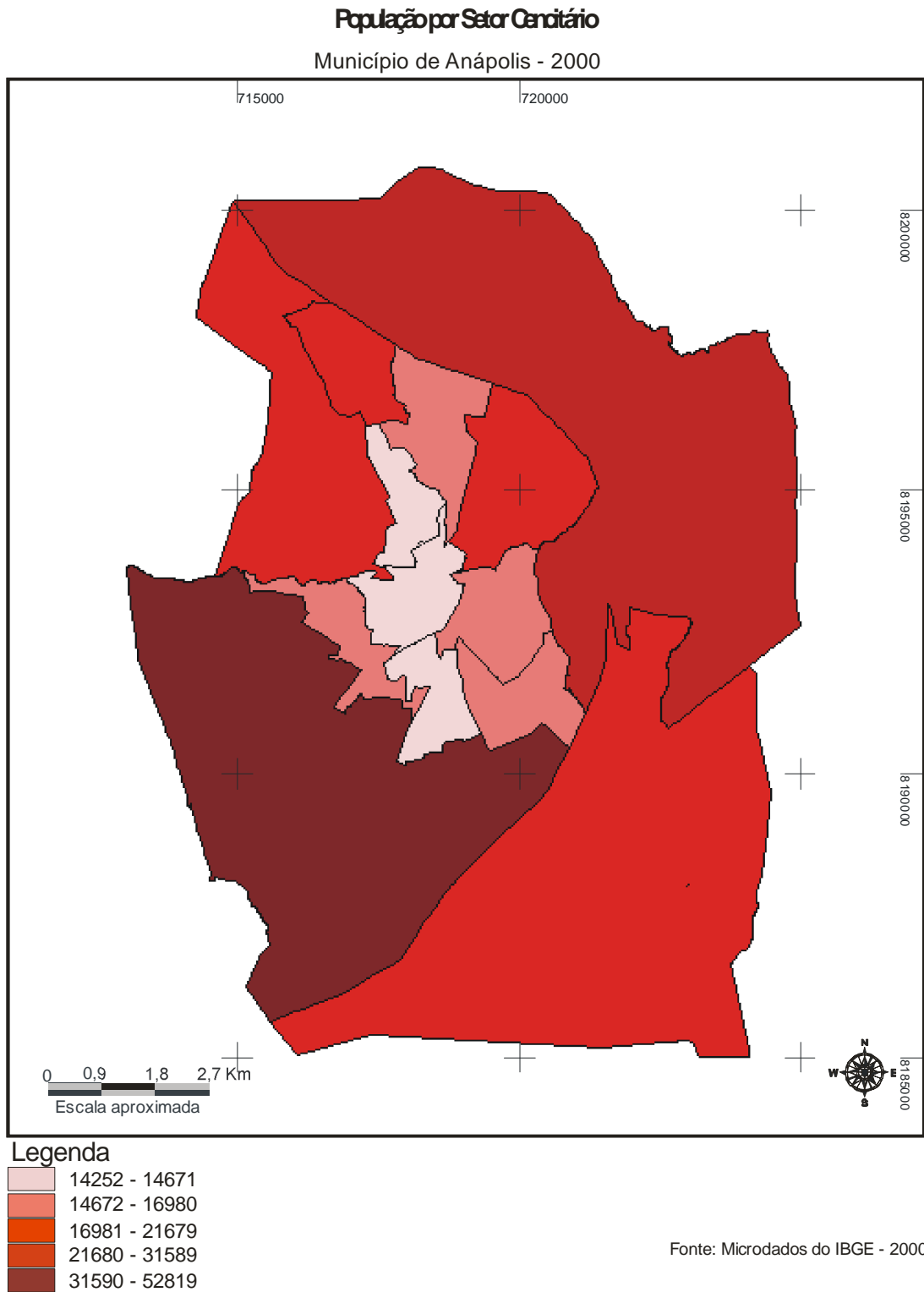


Figura 2 – Mapa das AEDs de Anápolis e sua composição populacional

Fonte FREITAS, (2004)

Delimitada a área geográfica, fez-se necessário uma caracterização da população de cada área, a seguir analisada tudo conforme estudos de (FREITAS, 2004). A Figura 2 mostra toda a Área urbana de Anápolis, já dividida em 13 Áreas, a Figura 3 apresenta o quantitativo de população absoluta em cada Área, independentemente da sua dimensão cartográfica ou topográfica.



Universidade de Brasília / Pós Graduação em Geografia Urbana e Regional / Mestrado em Geografia. Aluno: Juvair Fernandes de Freitas / Orientador: Dr. Rafael Sanzio A. Dos Anjos. "A Expansão Urbana e a Segregação Socio-Espacial em Anápolis - Goiás." Revisão Técnica: Werner Luís F. Gonçalves

Figura 3 – Mapa da população por setor censitário

Fonte: (FREITAS, 2004).

Pode-se verificar que dentre as Áreas com maior quantitativo populacional se destaca o domínio do sudoeste, ilustrada com a cor mais escura. (FREITAS, 2004)

Esse fato relaciona-se com dois fenômenos: primeiro, a Área representa o maior espaço geográfico absoluto considerado; incorporando vários setores censitários, a Área 13, concentra populações das classes C e D. Pode-se inferir, por meio dos dados da prefeitura, que esta representa uma Área de expansão urbana recente, estando, portanto em processo de ocupação contínua.

A segunda Área em número populacional absoluto é exatamente a oposta geograficamente, ou seja, a região noroeste. Essa região engloba Áreas de expansão antigas, ocupadas principalmente pela classe operária, que deu seqüência à sua ocupação com a estruturação da rodovia BR-153.

A terceira Área mais adensada está representada pelas regiões sul, centro-norte e noroeste da cidade. A Área sul é bastante grande geograficamente, mas aparecem espaços vazios. Na década de 2000 iniciou um processo de ocupação por condomínios horizontais. As Áreas centro-norte e noroeste são geograficamente reduzidas, porém com densidade demográfica alta, pois se trata de antigas Áreas urbanas próximas ao núcleo da cidade.

A quarta Área mais povoada é a Área adjacente ao centro, é geograficamente pequena, mas muito povoada. É ocupada basicamente pelos estratos superiores da cidade. Constituindo-se de bairros nobres, com densidade alta.

Por fim, o núcleo da cidade e alguns bairros adjacentes, que foram ocupados no início da cidade. É a Área que apresenta o menor quantitativo populacional, sua densidade demográfica é a mais elevada. O centro da cidade foi adensado pelas classes mais altas. Observa-se, uma mudança da população tradicional para as Áreas distantes do centro, seguindo o exemplo das grandes metrópoles brasileiras.

Outro estudo realizado também pro (Freitas, 2004) foi a renda domiciliar. Cumpre destacar que as informações numéricas foram apoiadas num quantitativo de aproximadamente 15.000 indivíduos por ÁREA, por isso apresentam variações da sua dimensão geográfica no mapa, obedeceu-se o fator quantidade populacional em primeiro plano.

Também se ressalta que o cálculo de indivíduos por domicílio em Anápolis é de 3,5 pessoas por residência. A renda das pessoas por domicílio o setor abrangido pelo Pólo Centro/Bairro Paraíso e Vila Formosa, que compreende uma Área, apresenta o maior índice de pessoas sem rendimentos por domicílio, perfazendo um montante acima de 4% da população economicamente ativa nessa localidade. Constatamos neste item que se trata da Área mais precarizada da cidade de Anápolis.

A população com rendimento por domicílio de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo localiza-se na sua maioria no pólo oposto, especialmente na Área norte e nordeste da cidade, domínio dos bairros Recanto do Sol, Conjunto Machado e Jardim Europa, formando a Área 11 (Figura 2). Observa-se que mais de 1,3% da população em domicílios possui renda que atinge $\frac{1}{2}$ salário mínimo, evidenciando um nível de precarização bastante alto para essa Área.

A população com rendimento familiar de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo é predominante nas regiões sul e sudeste da cidade, especialmente nos bairros de Lourdes, Jardim Tesouro e Munir Calixto, correspondente à Área 12, sendo alguns bairros bastante antigos, como é o caso do Bairro de Lourdes, constituído na década de 1960. Registra-se também que nesta Unidade Geográfica de Análise encontra-se o Daia e o Aeroporto Municipal JK. Ambos formam uma barreira à expansão urbana. O bairro Munir Calixto, componente desta ÁREA, é o bairro mais distante do centro de Anápolis, localiza-se além do Daia e não possui infra-estrutura básica satisfatória.

O predomínio de pessoas em domicílio com renda de 1 a 2 salários mínimos encontra-se nas ÁREAS 11 e 12 (Figura 2). Mais de 19% da população percebe esse rendimento familiar. Um dos fatores indutores do adensamento é o

fato de estar compreendida na Área denominada de Zona de Comércio e Serviço Regional, do Plano Diretor de 1992. São Áreas que apresentam um potencial muito grande para o adensamento, em consorcio com empresas atacadista, e serviços de transporte para as empresas de cargas que passam seguindo Br-153.

Pessoas com renda em domicílio entre 2 e 5 salários mínimos constituem o mapa social mais interessante, pois formam um verdadeiro cinturão ao redor do centro da cidade e representam mais de 40% das pessoas em domicílios que percebem esse vencimento. Na medida em que se aproxima das Áreas centrais, o percentual da população com esse rendimento domiciliar vai caindo, sendo as Áreas do Setor Central e do Bairro Jundiaí as que apresentam o menor quantitativo populacional com esse rendimento por domicílio. A visão proporcionada por estes dados mostra que a população dos estratos superiores da cidade está praticamente ilhada pela população com rendimentos baixos por domicílio.

Se agruparmos os dados das pessoas que percebem renda acima de cinco salários mínimos por domicílios, teremos um numero correspondente a 27% de todas as unidades domiciliares da Área central e do Bairro Jundiaí. Assim, quanto mais elevada for a renda, mais próximo do centro vai estar o domicilio dessas pessoas. Esse fato está relacionado diretamente com as primeiras Áreas de ocupação da cidade.

É necessário citar o exemplo da Área formada pela Vila Formosa, Polocentro e Bairro Munir Calixto, entre outros onde está sendo consolidada a implantação de um condomínio horizontal denominado Residencial Roses Garden para atender aos estratos superiores da cidade.

Pessoas que vivem com renda que varia de 5 a 10 salários mínimos ocupam a Área 4 dominada pelos Bairros Batista, Jardim Ana Paula e Santo André perfazendo uma porcentagem acima de 30% dos domicílios.

O Setor Central, Áreas 1 e a sua porção setentrional, correspondentes às Áreas 3; 7; 8 e 10; também compreendem um quantitativo de 25 a 30 % dos domicílios com esse rendimento. Fica evidenciado que a renda domiciliar e,

conseqüentemente, a qualidade de vida da população aumenta nas Áreas centrais da cidade.

Identificou-se, por exemplo, que as pessoas em domicílios com renda que varia de 10 a 20 salários mínimos se concentram basicamente nas Áreas 1 e 2 respectivamente, do Setor Central, e do Bairro Jundiáí. Mais de 20% da população percebe esse rendimento, caracterizando um padrão de vida mais elevado, com atendimentos por todos os equipamentos sociais que a cidade oferece.

As pessoas que vivem com renda acima de 20 salários mínimos ocupam a região central da cidade, Áreas 1 e Bairro Jundiáí, Área 2, totalizando mais de 20% das residências. Se agruparmos as Áreas 1 e 2, percebemos uma concentração de mais de 40% de domicílios que ultrapassa os 10 salários mínimos de renda, identificando claramente o domínio dos estratos superiores na cidade. É interessante observar também que todas as Áreas que fazem limites com o setor Central, possuem um percentual expressivo de domicílios com esse rendimento, totalizando de 6 a 20% dos domicílios.

A variável escolaridade é um indicador socioespacial em qualquer cidade média ou grande do Brasil. Todavia, ao olhar para as cidades e buscar a espacialização da escolaridade da população, constatamos que a população mais pobre é, efetivamente, a que possui o menor tempo de escolaridade.

No caso de Anápolis, verificou-se que na Área 13, localizada na região sudoeste, possui o menor índice de escolaridade. A taxa de analfabetismo nessa região está em torno de 14,02% a 21,08% da população absoluta em idade escolar. Em segundo lugar, aparece a Áreas 11, localizada na região nordeste, domínio dos bairros Recanto do Sol, Conjunto F. Machado e Jardim Europa e segunda em número de população absoluto. A taxa de analfabetismo nessa Área está entre 9,9% e 14,2% da população em idade escolar. Em terceiro lugar, aparece a Área 12, representada pelo bairro de Lourdes e adjacências; a Área 10, que corresponde aos bairros Vila Santa Izabel e Cidade Universitária, dentre outros; a Área 7, que compreende o bairro Jaiara e a Área 6, representada pelo bairro Capuava e adjacências. Todos com taxa entre 5,7% e 9,9% de população analfabeta. Em

quarto lugar, foram registradas as Áreas do entorno do núcleo tradicional da cidade, que aparecem com uma taxa de analfabetismo em torno de 3,0% a 5,7% da população em idade escolar. Essas Áreas formam as Áreas 2; 3; 4; 5; 8 e 9. E, por último, está o centro da cidade, Área 1, que possui a taxa de analfabetismo mais baixa, em torno de 3% da população em idade escolar.

Observou-se que o tempo de escolaridade da população é maior do centro para a periferia. A região central, Área 1, e o Bairro Jundiáí, Área 2, apresentam as maiores taxas de escolaridade. Cerca de 10,2% a 28,3% possuem mais de 17 anos de escolaridade. A segunda Área colocada em anos de estudo compreende as Áreas adjacentes ao centro, ao Bairro Jundiáí e principalmente a região que se projeta para centro nordeste.

A região que aparece com a maior taxa de analfabetismo foi também a terceira colocada no que se refere à população que possui o maior tempo de escolaridade. Esse fato parece contraditório, como não é o objetivo desta análise, estudo mais aprofundados poderão ser feitos no futuro. A região sul das Áreas acima mencionadas ficou em quarto lugar, seguida pela região noroeste.

É importante registrar que a cidade conta hoje com uma rede escolar com dezenas de unidades de ensino médio e mais de seis unidades de ensino superior. No ensino fundamental, é expressivo o número de escolas, embora não estejam distribuídas de forma que satisfaçam as populações de rendas menores na periferia da cidade.

Em que pese à eficácia da espacialização por ÁREA, em alguns casos notamos que ela incorpora populações pobres e ricas na mesma Área, dificultando a interpretação dos fatos registrados nas estatísticas.

O procedimento adotado foi o da seleção ao acaso, dos elementos da amostra dos sujeitos que se disponibilizassem a responder ao questionário. Outra ação inerente ao método, foi a aferição da confiabilidade do questionário.

3.4.3 Confiabilidade do instrumento

A medição da confiabilidade foi obtida na análise da capacidade da escala para medir de forma consistente e precisa e sem erro, as variáveis que propôs mensurar.

Alguns aspectos da confiabilidade estão relacionados à capacidade do questionário para obter, quando se aplica aos mesmos sujeitos, a mesma medição em situações diferentes. E a consistência dos seus elementos para medir a mesma propriedade, o grau de homogeneidade de seus elementos, e a ausência de erro nas medições. (PARDO & RUIZ, pág. 591, 2002).

A confiabilidade¹³ é a capacidade de um instrumento de pesquisa para medir de forma consistente, precisa e sem erro as características que se deseja medir. A validade é a capacidade da escala para medir o que diz medir e nos outros aspectos distintos dos pretendidos. Já a factibilidade se refere a facilidade que tem a escala para ser aplicada em diversas situações e grupos de sujeitos. Alguns dos aspectos que se destacam são: o grau de dificuldade de sua compreensão, a compreensão das instruções, das perguntas, do desenho, formatação etc.. O tempo necessário para aplicar o questionário, a sensibilidade do instrumento e a falta de sinceridade dos sujeitos.

Para medir a confiabilidade do instrumento fez-se a análise por meio do *software* SPSS, *Statistical Package for Social Sciences*, pelo teste *Alfa de Cronbach's*. Os valores acima de 0,8 são considerados meritórios e os valores acima de 0,9 são considerados excelentes.

Os primeiros estudos indicam que, dos 381 questionários aplicados, 150 estão totalmente preenchidos, o restante, 231, apresentam respostas em branco ou até mesmo com dupla marcação. Adiante a Tab. 2 apresenta o resumo dos casos processados e o cálculo do Alpha de Cronbach's.

¹³(No original) *La fiabilidad es la capacidad de la escala para medir de forma consistente, precisa Y sin erro la característica que se desea medir. La validez es la capacidad de la escala para medir lo que dice medir y no otros aspectos disitintos de los pretendidos e lLa factibilidad se refiere la facilidad que tiene la escala para ser aplicada endiversas situaciones y grupos de sujetos. Aspectos destacables de la factibiliade de una escala son: el grado de dificultadde en la comprensión de las instrucciones, preguntas, dibujos, etcd. El tiempo necessári para aplicar la escala; la sensibilidadde del instrumento a la falta de sinceridade de los sujetos*

Tabela 2 - Resumo dos casos processados para Análise do Alpha de Cronbach

		Nº.	%
Casos	Validos	150	39,4
	Excluídos	231	60,6
	Total	381	100,0

Fonte: Elaboração própria utilizando o software SPSS 15

Os dados foram inseridos no Programa de Análise Estatística o SPSS versão 15, e foi possível observar que o Coeficiente do Alpha de Cronbach's foi superior a 0,9. Obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabela 3 - Estatística de Confiabilidade utilizando as médias do questionário

Cronbach's Alpha	Nº. de itens
,931	62

Fonte: elaboração própria por meio do software SPSS

Para a análise dos dados brutos, conforme se vê na Tab. 3, o Coeficiente do Alpha de Cronbach's ficou em 0,931, coeficiente que confere confiabilidade ao instrumento da pesquisa.

Com relação ao procedimento utilizando a série de médias, o resultado também conferiu confiabilidade à escala, como se pode observar nas Tab. 4 e 5 seguir.

Tabela 4 - Resumo dos casos processados pela série de médias os estandarizados

	Nº.	%
Validos	376	98,7
Excluídos	5	1,3
Total	381	100,0

Fonte : elaboração própria por meio do software SPSS

Também quando foi utilizada a metodologia da série de médias, cuja metodologia consiste no preenchimento pelo programa de todas as variáveis com algum dado em branco pela série de médias, O coeficiente Alpha de Cronbach's ficou em 0,945. O que indica que existe consistência dos dados. Conforme demonstra a Tabela 5, logo a seguir:

Tabela 5 - Estatística de Confiabilidade utilizando a série de médias

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Baseado na estandarização dos itens	Nº de Itens
,945	,961	62

Fonte : elaboração própria por meio do software SPSS

A análise do Coeficiente Alpha de Cronbach's, ficou em 0,931 e 0,945, tais números atestam que o instrumento de pesquisa é confiável.

Cumprida esta fase, outro estudo feito foi o de correlação, fatoração e regressão para mensurar a ligação de uma variável com a outra, a junção de variáveis e a construção de uma equação para predição de comportamentos. Adiante uma descrição teórica sucinta sobre estas técnicas estatísticas.

3.4.4 Análise da Fatoração.

A fatoração consiste nas análises dos fatores para combinar variáveis muito numerosas em um conjunto menor de variáveis. É a correlação que mede o grau da relação entre essas mesmas variáveis.

Neste estudo, limitou-se a base teórica para a correlação e regressão linear simples. Neste trabalho a base teórica estatística, encontra-se em (HAIR, BUSH e ORTINAU, 2004), (DAHER, 2002) e (PARDO e RUIZ, 2002).

Assim se duas variáveis x e y consideradas em um diagrama de dispersão mostram a localização dos pontos x e y em um sistema de coordenadas retangulares. Se todos os pontos estiverem localizados na proximidade de uma reta, a correlação é linear, neste caso uma equação linear é apropriada aos fins de estimação. Sendo possível a visualização dos pontos pode-se afirmar que quanto menor a dispersão dos pontos em relação à reta, mais linear é a correlação.

Para uma avaliação da reta, se existe uma boa aproximação da relação entre duas variáveis utiliza-se um coeficiente de correlação, neste caso o coeficiente de *Pearson*, representado pela letra r . Ao considerar a correlação como uma medida de qualidade da aproximação da relação entre duas variáveis por uma reta, ou seja, a correlação mede a força da associação linear entre as duas variáveis.

O Coeficiente de correlação varia entre **-1** e **1**. O valor **0** (zero) significa que não há relação linear, o valor **1** identifica uma relação linear perfeita e o valor **-1** demonstra uma relação perfeita, porém inversa, ou seja, quando uma das variáveis aumenta a outra diminui. Quanto mais próximo de **1** ou **-1**, mais forte é a associação linear entre as duas variáveis. Na pesquisa, dentro dos marcos circunstanciais das ciências sociais, foram considerados quatro níveis de valores assumidos por r , para balizar a análise, tendo por sustentação:

- a) $r > 0,85$ = fortíssima correlação
- b) $0,85 > r > 0,60$ = forte correlação
- c) $0,60 > r > 0,50$ = moderada
- d) $0,50 > r > 0,01$ = fraca correlação

Uma correlação **0** (zero), ou próxima de zero, não implica obrigatoriamente, que as duas variáveis não estão relacionadas, indica que as duas variáveis não estão relacionadas de uma forma linear. O r^2 no uso da correlação é interpretado como a percentagem de variação explicada por uma das variáveis em relação à outra. A seguir passou-se à aplicação da escala de pesquisa.

3.4.5 Aplicação do questionário.

O questionário foi precedido de uma apresentação sucinta dos objetivos da pesquisa e da relação de perspectivas, as questões foram de múltipla escolha, onde os respondentes assinalavam a pontuação que representasse sua percepção em relação às cinco dimensões pesquisadas.

O questionário foi dividido em duas partes, a primeira tratava-se da qualificação do entrevistado, para identificar o perfil dos respondentes com as variáveis: sexo, faixa etária, estado civil, número de pessoas que compõem a família, situação empregatícia, faixa de renda pessoal, faixa de renda familiar, faixa de escolaridade, local onde mora e tempo de residência em Anápolis.

A segunda parte foi subdividida em 5 partes com 45 questões no total, foram abordados temas referentes às perspectivas/dimensões do planejamento

urbano, identificadas a partir de referencial teórico e utilizou uma escala de 1 (um) a 10 (dez) pontos. Ao final foi solicitada do respondente a atribuição de uma nota geral para a cidade de Anápolis.

A seguir, apresenta-se a análise dos dados que compreendeu em duas fases, a primeira documental que partiu do estudo do diagnóstico do Plano Diretor Participativo de Anápolis, em seguida da Lei nº. 128 de 2006, do Plano Diretor, a Lei 110 de 2005 e 0135 de 15/12/ de 2006, adequação do PPA-2006-2009, a Lei 3.205 de 2006, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei 3.216 a Lei Orçamentária Anual.

A Análise do Balanço Geral do Município foi outro estudo bem como alguns contratos celebrados entre o município e instituições financeiras.

A análise da percepção precedeu de um estudo da validação dos dados, edição e codificação, introdução dos dados no *software* SPSS 15, detecção dos erros e tabulação dos dados, para só então proceder as análises estatísticas desta pesquisa.

4 ENTRE A CONCEPÇÃO E A PERCEÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ANÁPOLIS: CAPTURA DO COTIDIANO

A aplicabilidade do Plano Diretor de Anápolis, bem como sua execução, foi estudada a partir da análise dos documentos das Secretarias do Governo da cidade. Foram excluídos o Poder Legislativo, os Gabinetes do Prefeito e do Vice-Prefeito e a Procuradoria, por fugirem do escopo desse trabalho.

Objetivou-se identificar e analisar a aplicação e execução do PDPA por meio do estudo da execução orçamentária. Em seguida, mensurou-se a percepção da amostra da população anapolina, tendo em vista as dimensões, ambiental, financeira, sociocultural, planejamento e fisicoespacial, para comparar a percepção acerca da cidade e se as execuções do PDPA são perceptíveis pela população.

Para contextualizar cumpre destacar que a elaboração do Plano Diretor foi feita concomitantemente com alteração do PPA 2006-2009, mudança feita por força da Lei Complementar nº. 135¹⁴ de 15 de dezembro de 2006, portanto, após a publicação da Lei 128/06 de 10/out./2006, o PDPA.

4.1 ANÁLISE DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ANÁPOLIS

O Plano Diretor Participativo de Anápolis foi precedido pelo diagnóstico situacional. Nesta fase realizaram-se as audiências públicas para o levantamento das situações problemas que acometem a cidade. Concomitantemente, a equipe técnica atuava nos bastidores preparando dados, mapas, fotografias e a própria sistematização das informações. Em um segundo momento, as discussões voltaram-se para a situação diagnosticada, e fizeram-se as apresentações públicas. Em seguida iniciou-se a terceira fase, a da consolidação do diagnóstico participativo. A elaboração do projeto de Lei do PDPA sucedeu estas fases.

¹⁴ Lei Complementar nº.135 de 15/dez/2006 Altera, compatibiliza e faz adequação ao Plano Plurianual para o período de 2006 a 2009, Lei nº. 110 de 19/set./2005, por força da Lei Complementar nº. 118, de 12/abril/2006 e dá outras providências.

Para melhor aclarar as principais concepções contidas no Plano, é válido observar, no Quadro 5, a seguir as ações estratégicas previstas no Plano para posteriormente associá-las ao instrumento metodológico.

Quadro 5 - Estratégias do Plano Diretor Participativo de Anápolis

Estratégias	Objetivo
I - Estratégia de Estruturação, Ordenamento e Produção do Território Municipal e da Cidade;	- Disciplinar e ordenar o uso e a ocupação do solo municipal através da distribuição espacial das atividades econômicas, da densificação e da configuração da paisagem rural e urbana tanto em relação à edificação, quanto na expansão da superfície parcelada e será implementada através do Modelo Espacial.
II - Estratégia de Qualificação Ambiental do Território Municipal e da Cidade;	- Qualificar o território municipal através da promoção de sustentabilidade do patrimônio ambiental e cultural, promovendo suas potencialidades e garantindo sua perpetuação, restringindo o uso e ocupação do solo em áreas ambientais, visando a proteção, a manutenção e a recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos.
III – Estratégia de Qualidade de Vida e Desenvolvimento Humano;	- Promover o pleno exercício da cidadania, a integração das diferentes áreas de atuação das políticas públicas sociais, a redução das desigualdades entre as diversas regiões da cidade, a garantia de um padrão básico de qualidade dos serviços prestados à população e a universalidade dos atendimentos nos bairros mais carentes da cidade.
IV – Estratégia de Mobilidade e Acessibilidade Urbana;	- Melhorar os deslocamentos na cidade para atender as distintas necessidades da população, qualificando a circulação de pessoas e cargas priorizando o transporte coletivo em detrimento do particular.
V – Estratégia de Promoção Econômica com Sustentabilidade;	- Dinamizar a economia para melhoria da qualidade de vida e qualificação do cidadão, através de ações diretas com a comunidade e com os setores produtivos, assim como a articulação com outras esferas do poder.
VI – Estratégia do Sistema de Planejamento.	- Construir uma gestão pública democrática, apoiada em um processo de planejamento que contemple a promoção do desenvolvimento sustentável, e associada à oferta de serviços públicos com qualidade.

Fonte: Lei 128/06 (PDPA) seu Artigo 3º.

Para uma melhor compreensão, o Quadro 6, a seguir, contempla a elaboração dos Eixos estratégicos constantes do diagnóstico do Plano Diretor, e como se pode observar, os “Eixos 1 – Estruturação rural e urbana” e o Eixo 2 – Ordenamento territorial fundiram-se e compuseram a “Estratégia I - Estratégia de Estruturação, Ordenamento e Produção do Território Municipal e da Cidade”, os demais eixos converteram-se nas estratégias constantes do PDPA.

Quadro 6 - Eixos estratégicos do Plano Diretor de Anápolis

Estratégia	Objetivo	Temas		Desafios						
Eixo 1 - Estruturação rural e urbana	Objetivo: promover a estruturação do espaço da cidade e a sua integração com o território municipal	Elementos estruturadores	Função: Circulação	Redes estruturadas	Hídrica					
					Viária					
					Infra estrutura					
					Transporte público					
		Elementos integradores	Função: Suporte às atividades econômicas e sociais	Espaço polar	Bairro					
					Edificação					
					Espaço referencial					
					Centralidades					
Eixo 2 - Ordenamento territorial	Objetivo: ordenar a ocupação do território e da cidade	Produção do território municipal	Fixar condições para produção do território municipal	Macrozonear o território	Uso e ocupação do solo compatível					
					Produção da cidade	Estimular, conforme as peculiaridades e diversidades de todas as áreas do território, o uso e a ocupação do solo de forma coerente e Considerar as funções complementares entre a cidade consolidada de forma mais intensiva e a cidade de ocupação rarefeita.	Uso e ocupação do solo urbano	Habituação (ZEIS)		
		Densificação								
		Localização no território dos instrumentos de política urbana								
		Eixo 3 - Qualificação ambiental do território municipal e da cidade	Objetivo: Qualificar o território municipal com a promoção de sustentabilidade do patrimônio ambiental e cultural	Valorização do patrimônio natural				Espacialização dos espaços naturais	Recursos hídricos	Micro bacias
									Preservação das áreas verdes	Unidades de conservação e parques lineares
									Saneamento básico	Drenagem pluvial
					Resíduos sólidos	Destinação final do lixo				
Agricultura sustentável										
Uso e conservação do solo	Processos erosivos e áreas de risco									

Estratégia	Objetivo	Temas		Desafios		
		Valorização do patrimônio cultural edificado ou não	Espacialização e categorização	Espaços públicos de valor significativo		
				Edificações referenciais		
				Ambiências		
				Parques urbanos e naturais		
				Praças		
				Sítios e paisagens		
				Manifestações culturais Tradições, práticas e referências.		
Eixo 4 - Qualidade de vida e desenvolvimento humano	Objetivo: Promover o desenvolvimento integrado das funções econômicas e sociais para minimizar a exclusão social	Precariedades físicas das periferias	Habituação	Moradia ampliada		
		Reconhecimento da cidade informal		Legalização fundiária		
		Vulnerabilidade social		Emprego e renda		
		Desigualdade social no atendimento das demandas básicas	Acessibilidade aos serviços essenciais	Educação		
				Saúde		
				Abastecimento		
				Mobilidade		
				Saneamento ambiental		
				Cultura, lazer e esporte.		
				Pavimentação		
Eixo 5 - Mobilidade e acessibilidade urbana e rural	Objetivo: Qualificar a circulação e o transporte urbano, proporcionando os deslocamentos na cidade para atender as distintas necessidades da população.	Transporte - Uso do solo urbano	Planejamento do uso e ocupação do solo			
		Circulação não motorizada	Pedestres e ciclistas			
		Melhoria do transporte coletivo urbano	Trânsito, locais e acidentes.			
		Malha viária e trânsito	Terminais, pontos de ônibus.			
		Acessibilidade	Hierarquia viária			
			Novas estruturas viárias Pessoas com deficiências, idosos e crianças.			
Eixo 6 - Promoção econômica com sustentabilidade	Objetivo; Dinamizar a economia, para melhorar a qualidade de vida e qualificar o cidadão.	Atividades econômicas no meio rural	Oportunidades empresariais	Usos diversificados	Primário	
					Mineração	
					Indústria	
					Turismo	
					Tecnologia	
		Atividades econômicas no meio urbano	Oportunidades empresariais	Desconcentração econômica		
				Abastecimento e consumo		
				Informalidade		
				Uso desconforme		
				Turismo e negócio		
Capacitação						
Pequenas e micro empresas						
Tecnologia						

Estratégia	Objetivo	Temas	Desafios
Eixo 7 - Sistema de planejamento	Objetivo: Fortalecer a base institucional de planejamento; Dar continuidade nas ações de desenvolvimento urbano; Favorecer a participação da sociedade na gestão pública; disponibilizar informações.	Sistema de planejamento	Processo de planejamento

Fonte: Diagnóstico do Plano Diretor Participativo de Anápolis, 2006.

O Plano Diretor Participativo de Anápolis, foi elaborado, também, para cumprir determinações legais como reza o Estatuto da Cidade. Nota-se que o Plano não contemplou com a profundidade necessária a variável ambiental. As ações, neste sentido, são tímidas frente aos desafios que o diagnóstico sinalizou. Ações para conter erosões, recuperação da rede hídrica, recomposição de áreas degradadas, são enumeradas, mas no contexto do plano não são priorizadas.

A análise do PPA 2006-2009, e do LOA 2007, é um indicativo da inserção do PDPA nos planos operacionais do Governo Municipal. É uma das formas de acompanhar sua aplicabilidade, como tratado no capítulo 2.

4.2 PLANO PLURIANUAL (PPA 2006-2009) DA PREFEITURA DE ANÁPOLIS

O PPA 2006-2009 configura-se como um instrumento sinalizador das ações do Governo Municipal. Observa-se que ele não trás a divisão de secretarias ou de órgãos, e sim de programas a serem executados. No Balanço Geral, as realizações são implementadas com a divisão por secretarias.

A elaboração do PPA foi abrangente, mas faltam alguns atributos técnicos, como a existência dos indicadores que medirão o alcance dos resultados. No instrumento os indicadores aparecem como unidade de medida, ora percentuais ora unidades, entretanto não há no documento as metas claramente definidas. As metas físicas apresentam ora como percentual, ora como unidade e em outras como

peças, as metas físicas em vários casos aparecem zeradas. Mesma situação pode se observar com as metas financeiras.

O PPA 2006-2009 contempla em várias áreas de atuação, em unidades orçamentárias. À frente o Quadro 7, é apresentado o resumo dos programas com o orçamento elaborado por ocasião da construção do PPA e com a Execução Orçamentária do exercício de 2007.

Quadro 7 - PPA, ORÇAMENTO 2007 E BALANÇO GERAL PMA 2007.

Nº.	Programa	Objetivo	Orçamento	Execução Orçamentária	Δ%
400	APOIO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO TOTAL	Manter, ampliar e apoiar as ações administrativas.	33.601.000,00	94.633.467,90	281,6
401	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	Coordenar o sistema de planejamento orçamentário, consolidar os planos de governo e acompanhar a execução orçamentária.	260.000,00	450.000,00	173,1
402	GESTÃO TECNOLÓGICA	Viabilizar uma melhor qualidade nos processos e atividades administrativos	510.000,00	371.319,36	72,8
403	RECURSOS HUMANOS	Capacitar à gestão pública municipal de pessoal qualificado para melhorar a eficiência de suas atribuições	88.000,00	49.855,00	56,7
404	PATRIMÔNIO	Proteger, controlar o patrimônio público.	30.000,00	370	1,2
405	QUALIDADE NO ATENDIMENTO	Melhorar a qualidade no atendimento dos serviços públicos	90.000,00	142.324,05	158,1
406	EXECUÇÃO CONTÁBIL E FINANCEIRA	Acompanhamento da execução contábil e financeira	40.000,00	12.464,96	31,2
400	APOIO ADMINISTRATIVO	Manter, ampliar e apoiar as ações administrativas.	10.477.000,00	13.238.018,83	126,4
501	COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	Gerenciar e disponibilizar as informações sobre o governo municipal	35.000,00	75.770,00	216,5
601	DESENVOLVIMENTO CULTURAL	Fomentar o desenvolvimento da cultura para a população, enfatizando a diversidade cultural.	Zerado	0	
602	PATRIMÔNIO HISTÓRICO	Preservar a memória e o acervo cultural e patrimonial	zerado	0	

Nº.	Programa	Objetivo	Orçamento	Execução Orçamentária	Δ%
900	GESTÃO LOGÍSTICA	Proporcionar o desenvolvimento urbano sustentável	1.040.000,00	2.271.338,24	218,4
901	SOCIAL DE HABITAÇÃO	Desenvolver e implantar moradias sociais	950.000,00	537.078,50	56,5
902	URBANIZAÇÃO	Fortalecer o município através da implementação de obras de infra-estrutura urbana	9.920.000,00	8.244.899,67	83,1
903	PLANEJAMENTO URBANO	Garantir o funcionamento dos Programas e Projetos municipais	10.000,00	0	0,0
904	SANEAMENTO GERAL	Fortalecer o município com obras de saneamento	800.000,00	394.524,56	49,3
906	ELETRIFICAÇÃO	Administrar e dinamizar a estrutura de iluminação pública da cidade	800.000,00	5.613.213,34	701,7
1001	PRODUZIR MAIS	Apoiar os produtores a fim de se obter a sustentabilidade da agricultura, bem como proporcionar emprego e renda no meio rural.	415.000,00	35.841,31	8,6
1002	DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	Promover o desenvolvimento industrial no município de Anápolis, fomentando e consolidando o desenvolvimento socioeconômico na cidade.	138.000,00	0	0,0
1003	DESENVOLVIMENTO COMERCIAL	Promover o desenvolvimento comercial no município de Anápolis fomentando e consolidando o desenvolvimento socioeconômico na cidade	100.000,00	2.910,00	2,9
1201	INCREMENTO DA RECEITA	Aumentar a arrecadação do município	4.218.300,00	118.958,65	2,8
1202	CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS	Controlar as finanças públicas	6.900.000,00	10.868.605,89	157,5
1301	AÇÃO LEGISLATIVA	Facilitar a implantação de políticas públicas (ação legislativa)	Zerado	0	
1310	FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR	Contribuições Pasep (Sefaz)	700.000,00	1.375.694,58	196,5
1312	CONTRIBUIÇÃO INSS	Contribuição para o INSS	zerado	0	

Nº.	Programa	Objetivo	Orçamento	Execução Orçamentária	Δ%
1400	LIMPEZA URBANA	Promover a gestão dos serviços de limpeza urbana no âmbito do município	10.120.000,00	7.530.012,65	75,3
1401	QUALIDADE AMBIENTAL	Administrar racionalmente os recursos naturais do município de Anápolis	550.000,00	16.175,55	2,9
1402	PROTEÇÃO AOS RECURSOS RENOVÁVEIS	Promover e executar alternativas de controle, prevenção, recuperação e conservação dos recursos renováveis.	460.000,00	0	0,0
1403	CONSERVAÇÃO DE PRAÇAS PARQUES E VIVEIROS	Promover a gestão dos serviços de conservação rotineira de canteiros praças e jardins no âmbito do município	481.027,00	419.853,98	87,3
1501	ESPORTE SOLIDÁRIO	Promover atividades de esporte e lazer para a população	255.100,79	0	0,0
1502	ESPORTE COMPETITIVO	Proporcionar local adequado à pratica de esportes especializados credito especial	326.100,00	33.629,06	10,3
1503	TURISMO SUSTENTÁVEL	Promover e desenvolver o turismo como indústria, aproveitando os recursos naturais, bem como todas as atividades ligadas aos eventos.	70.000,00	2.910,00	4,2
1702	COORDENAÇÃO DA PAVIANA	Coordenação da PAVIANA.	50.000,00	0	0,0
1703	TRANSPORTE EM GERAL	Transporte em geral	400.000,00	302.064,00	75,5
1704	FISCALIZAÇÃO E POSTURA E EDIFICAÇÕES	Fiscalização de posturas e edificações	50.000,00	17.806,66	35,6
9999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	Reserva de contingência	12.808.000,00	0	0,0
706	FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	Manter ações e atividades educativas voltadas ao ensino fundamental	31.485.000,00	33.593.509,04	106,7
400	APOIO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO ISSA E PREVIAN	Manter, ampliar e apoiar as ações administrativas.	26.237.500,00	28.945.946,22	100,0
400	CMTT APOIO ADMINISTRATIVO	Manter, ampliar e apoiar as ações administrativas.	4.465.200,00	4.175.717,24	93,5
1601	TRANSITO SUSTENTÁVEL	Desenvolvimento de ações administrativas para manutenção das atividades da CMTT visando sua	4.465.200,00	331.602,49	7,4

Nº.	Programa	Objetivo	Orçamento	Execução Orçamentária	Δ%
		efetiva atuação no trânsito em prol da segurança dos cidadãos			
1602	CENTRO EDUCACIONAL DE TRÂNSITO	Dotar a cidade de um sistema mais seguro e eficiente e humano	1.617.800,00	110.053,40	6,8
1101	GESTÃO DE SAÚDE	Apoiar a gestão de saúde	47.154.000,00	62.564.029,56	132,7
1102	ATENÇÃO BÁSICA	Garantir à população anapolina o acesso aos serviços básicos de saúde	2.330.000,00	1.132.826,34	48,6
1103	HIPERTENSÃO	Controlar a hipertensão como causa de um alto índice de mortalidade	zerado		!
1104	CONTROLE DE EPIDEMIAS	Detectar de forma oportuna a circulação do vírus, bactérias e outras epidemias permitindo a adoção de medidas de controle.	1.350.000,00		0,0
1105	SAÚDE DA MULHER	Informar às mulheres gestantes ou não todos os seus direitos e deveres alertando-as para que as mesmas façam exames rotineiros para sua própria segurança	290.000,00	152.206,23	52,5
1106	DST/AIDS	1 Prevenção da transmissão da infecção pelo vírus HIV; 2 Melhorar a qualidade de vida das pessoas portadoras do vírus; 3 Ampliar a qualidade do diagnóstico, tratamento e assistência em DST/HIV com o objetivo específico de promover o acesso à saúde.	220.000,00	227.563,42	103,4
1107	SAÚDE DO ESCOLAR	Atendimento ao estudante com promoção e prevenção de sua saúde de forma integral, abrangendo todo o contexto de sua vida no que diz respeito à família, escola e comunidade.	zerado	0	
1108	SAÚDE DA CRIANÇA	Atendimento à criança de 0 a 6 anos com promoção e prevenção de sua saúde de forma integral, abrangendo todo o contexto de sua vida no que diz respeito à família escola e comunidade.	60.000,00	14.375,60	24,0
1109	CONTROLE DA TUBERCULOSE	Reduzir a incidência da tuberculose no âmbito do município	80.000,00	0	0,0
1110	CONTROLE DA HANSENÍASE	Reduzir a incidência da hanseníase no âmbito do município	90.000,00	0	0,0

Nº.	Programa	Objetivo	Orçamento	Execução Orçamentária	Δ%
1111	SAÚDE DO IDOSO	Atendimento ao idoso com promoção de sua saúde de forma integral, abrangendo todo o contexto de sua vida no que diz respeito à família e comunidade.	60.000,00	2.313.476,00	0,4
1112	AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE	Garantir acesso à assistência e à saúde aos cidadãos, membros da comunidade carente, mediante visita médica domiciliar.	zerado	0	
1113	SAÚDE BUCAL	Melhorar a saúde bucal das crianças carentes de 0 a 14 anos	1.290.000,00	933.974,47	72,4
1114	SAÚDE DA FAMÍLIA	Garantir acesso à assistência e à saúde aos cidadãos membros da comunidade carente, mediante visita médica.	7.150.000,00	7.059.886,86	98,7
1115	BANCO DE LEITE	Garantir a amamentação de recém nascidos	zerado	0	
1116	VIGILÂNCIA SANITÁRIA	Coordenar e promover a fiscalização para manter as condições sanitárias da população	813.000,00	790.502,52	97,2
400	SEC. MUNIC. EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA	Apoio administrativo	320.000,00	8.954.310,11	2798,2
400	FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA	Manter, ampliar e apoiar as ações administrativas.	19.245.603,00	18.354.645,87	95,4
402	GESTÃO TECNOLÓGICA	Viabilizar uma melhor qualidade nos processos administrativos e nas atividades administrativas.	1.065.000,00	380	0,0
601	DESENVOLVIMENTO CULTURAL	Fomentar o desenvolvimento da cultura para a população, enfatizando a diversidade cultural.	54.500,00	93.647,76	171,8
602	PATRIMÔNIO HISTÓRICO	Preservar a memória e o acervo histórico e patrimonial	39.100,00	580	1,5
701	GESTÃO ESCOLAR	Gerir recursos financeiros, materiais e humanos da rede municipal de educação.	4.671.905,00	1.035.516,39	22,2
702	GESTÃO DE ENSINO	Orientar as relações profissionais que ocorrem no âmbito escolar e da administração escolar.	1.375.000,00	97.668,43	7,1

Nº.	Programa	Objetivo	Orçamento	Execução Orçamentária	Δ%
703	ESCOLA VIVA	Garantir a assistência a estudantes do ensino fundamental e à comunidade	235.000,00	28.462,03	12,1
704	TRANSPORTE ESCOLAR	Oferecer transporte escolar a alunos da rede municipal de educação	2.150.000,00	1.458.172,63	67,8
705	EDUCAÇÃO INFANTIL	Desenvolvimento integral da criança até 6 anos de idade	40.000,00	939,59	2,3
707	MERENDA ESCOLAR	Oferecer merenda escolar aos alunos da rede municipal de educação	2.405.000,00	1.741.545,09	72,4
1501	ESPORTE SOLIDÁRIO	Promover atividades de esporte e lazer para a população	291.000,00	10.899,21	3,7
1502	ESPORTE COMPETITIVO	Proporcionar local adequado a pratica de esportes especializados	212.000,00	900	0,4
708	FUNDO MUNICIPAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	Projetar o Município a nível científico e tecnológico	100.000,00	0	0,0
810	FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE	Gerir recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente	100.000,00	58.400,00	58,4
812	FUNDO MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO.	Gerir o Fundo Municipal do Desenvolvimento Urbano	100.000,00	0	0,0
811	FUNDO MUNICIPAL DA HABITAÇÃO	Gerir os recursos do Fundo Municipal de Habitação	100.000,00	0	0,0
	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Manter, ampliar e apoiar as ações administrativas.	7.595.443,00	6.210.053,16	81,8
801	ASSISTÊNCIA SOCIAL	Oferecer apoio emergencial às pessoas em situação de vulnerabilidade social.	292.000,00	117.832,10	40,4
802	ATENÇÃO À JUVENTUDE	Promover ações de qualificação profissional, lazer, cultura e estímulo ao protagonismo juvenil.	159.000,00	128.402,89	80,8
803	ATENÇÃO AO IDOSO E AO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS	Melhoria da qualidade de vida de idosos e portadores de necessidades especiais	157.000,00	187.019,97	119,1
804	ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	Garantir os direitos das crianças e adolescentes e promover sua inclusão social através de atividades educativas, culturais e de lazer.	780.840,00	398.485,26	51,0

Nº.	Programa	Objetivo	Orçamento	Execução Orçamentária	Δ%
805	ATENÇÃO ÀS FAMÍLIAS	Realização de ações voltadas à prestação de serviços, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para as famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade e ou risco.	148.000,00	204.149,32	137,9
806	BOLSA FAMÍLIA	Promover a Matrícula e a permanência de crianças de 6 a 14 anos no ensino fundamental	100.000,00	227.045,52	227,0

Fonte: PPA 2006-2009, Balanço Geral de 2007. Sistematizado pela autora.

Convém destacar que existem muitas verbas vinculadas, o que pode ser interpretado como uma interferência na gestão municipal. Há vinculação orçamentária das verbas na Educação, Saúde, Assistência Social e de outras, bem como, pode ser compreendida como uma forma de garantir o cumprimento de metas estabelecidas. A vinculação orçamentária é uma das formas de se vincular a receita com o gasto, é uma garantia a mais para a efetivação da realização do planejamento.

Metodologicamente passa-se à apreciação do Quadro 7, comparado com o Quadro 5, (PDPA E PPA). A inserção do PDPA no PPA pode ser identificada com um número abrangente de atividades que são compatíveis com os desafios enumerados pelo Plano Diretor e suas implicações ao cumprimento do Plano. Com relação às estratégias do Plano Diretor pode-se dizer o seguinte:

A “Estratégia I – Estruturação, Ordenamento e Produção do Território Municipal e da Cidade” composta pelo “Eixo 1 – Estruturação Rural e Urbana” e “Eixo 2 – Ordenamento territorial” no primeiro ano de sua aplicação, ficou restrita ao cumprimento das formalidades legais, emissão de alvarás de licença, não foi possível constatar até pela exiguidade do tempo, a estruturação do transporte público a consolidação dos espaços referenciais, mesmo fim com a intensificação da chamada cidade rarefeita.

Com relação à *“Estratégia II - Qualificação Ambiental e do Território Municipal e da Cidade”*, analisado o diagnóstico que originou o Plano Diretor de

Anápolis, o PDPA e a execução orçamentária, observou-se que temas relativos à valorização do Patrimônio Ambiental receberam atenção orçamentária, mas na execução, não foram contemplados, não houve atividades que fossem relacionadas à preservação ou recuperação dos recursos naturais.

O maior gasto foi com a limpeza urbana, observou-se que realizou-se cerca de 75% do orçado para esta atividade. (R\$10.000.000,00, foi executado R\$7.518.675,05). Para as ações com implicações, de longo prazo, sobre o meio ambiente como a coleta seletiva, o aterro sanitário, foram executados R\$13.787,82 aproximadamente 4% do valor proposto originalmente que foi de 320.000,00. As demais atividades relacionadas ao meio ambiente não foram executadas.

Destaca-se que para a conservação de parques, praças e jardins, como valorização do patrimônio cultural edificado, foram gastos R\$ 419.853,98 sem significar obras de recuperação ambiental.

Para o “*Estratégia III - Qualidade de Vida e Desenvolvimento Urbano*” foi possível identificar ações e atividades nas Secretarias de Educação, Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Urbano e Sustentável, que se e quando executadas podem favorecer o cumprimento do objetivo do Eixo Estratégico e conseqüentemente o do Plano Diretor Participativo de Anápolis.

Com relação à vulnerabilidade social, um tema desafiador é o do emprego e renda. Este desafio foi reconhecido pelo PDPA. Neste caso pela execução do orçamento, fica claro, não recebeu a verbas pleiteadas, no que diz respeito ao orçado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Não foram realizados nenhum dos Programas de Desenvolvimento Industrial, Comercial de Serviços no caso Turismo. Recebeu atenção, no planejamento, mas não na execução orçamentária.

Pela análise do Balanço Geral de 2007 fica difícil crer que a municipalidade, por meio da gestão deste Governo Municipal, queira de fato resolver a questão do emprego e da renda. Para a distribuição de renda por meio das políticas assistencialistas, fica patente a ação da Secretaria de Assistência Social.

Na Lei do Plano Diretor no que diz respeito à “*Estratégia IV de Mobilidade e Acessibilidade Urbana*”, a Função Circulação abrange também a “*Estratégia III – Qualidade de Vida e Desenvolvimento Humano*”, quando se fala na mobilidade, os investimentos neste aspecto ficaram concentrados na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável e à Companhia Municipal de Trânsito e Transporte, cujo orçamento ficou na casa dos R\$ 4.465.200,00 e teve sua execução na ordem dos R\$331.602,49, totalizando 7% do orçamento foi executado. Salienta-se ainda que com relação ao Centro educacional de Trânsito também foi orçado R\$1.617.800,00 e foi executado R\$110.053,40, cerca de 6% do orçado foi executado.

Na “*Estratégia V - Promoção Econômica com Sustentabilidade*”, a execução orçamentária ficou restrita ao cumprimento do orçamento para a rubrica Apoio Administrativo e Financeiro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, exceção para a manutenção da Gerência de Abastecimento. Nenhuma das atividades e projetos constantes do PPA foram executados, tendo por base a execução orçamentária do ano de 2007.

Já para a “*Estratégia VI – Sistema de Planejamento*”, o gasto de R\$450.000,00 ficou restrito às atividades de elaboração e acompanhamento da execução dos Planos de Governo, entretanto para a elaboração do Planejamento Estratégico nada foi executado da destinação de verba orçamentária, mesma sorte teve a divulgação do Plano Diretor Participativo.

Com os documentos analisados, não logrou êxito identificar a permeabilidade do plano nas várias secretarias. Observou-se que com a fragilidade dos instrumentos de acompanhamento do PPA, dificilmente será mensurado o alcance das metas, por meio do acompanhamento das metas físicas, o que torna difícil o gerenciamento da exeqüibilidade do plano.

Para o cumprimento da *Diretriz Participação da Sociedade*, não há no âmbito do PPA nem no do Orçamento indícios de destinação orçamentária específica para o cumprimento de propositura, provavelmente os gastos realizados estão em outra rubrica o que dificulta sua mensuração, sobre os aspectos tanto físicos quanto financeiro.

A situação de ausência de previsão orçamentária pode levar o gestor público a lançar, as atividades, na conta Apoio Administrativo e Financeiro, para executá-las, entretanto a existência da Atividade ou do Projeto no âmbito do PPA pode levar a duas hipóteses, a atividade ou projeto não foram realizados ou foram com outra rubrica, o que não é crível, no entendimento da autora, a atividade e ou projeto não foram contemplados, posto que planejados.

Os lançamentos contábeis na conta Apoio Administrativo, deveria estar restrito às atividades meio, neste sentido, os Programas de Apoio Administrativo deveriam contemplar encargos especiais e de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas. Para exemplificar, os lançamentos deveriam se restringir ao pagamento de contas de fornecimento de água, energia elétrica, folha de pessoal, encargos da folha, despesas de custeio.

O expediente de lançar várias atividades na conta Apoio Administrativo, mascara a realização das Atividades e Projetos, dificultando a transparência da gestão, devido ao volume de dados nesses lançamentos nesta conta, em muitos casos, não é possível identificá-los, portanto, não é gerenciável. A informação, desta forma, desaparece pela impossibilidade de ser identificada.

Não foi possível identificar se as atividades foram inseridas no PPA por força do PDPA ou se elas podem atender ao Plano Diretor. A análise da execução orçamentária por secretaria municipal, possibilitou uma visão mais específica, conforme as características da própria pasta.

4.3 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2007

No intento de se identificar a aplicação e a execução do PDPA procedeu-se a inserção dos dados da LOA de 2007, numa planilha *Microsoft excel*, e da execução orçamentária, extraída do Balanço Geral do exercício de 2007, possibilitando uma comparação dos Projetos e das Atividades de cada pasta. Abaixo Tab. 6 consta o estudo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Sustentável.

Tabela 6 - Execução Orçamentária Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Apoio administrativo e financeiro	13.477.000,00	13.833.878,44	102,6
Reestruturação da oficina	200.000,00	0	0,0
Manutenção da Coordenação de Liquidação da PAVIANA	50.000,00	0	0,0
Manutenção da fiscalização de edificações	50.000,00	17.806,66	35,6
Manutenção malha viária urbana	200.000,00	598.527,91	299,3
Manutenção da patrulha municipal	600.000,00	1.672.810,33	278,8
Adequação da cidade ao PNE's	100.000,00	0	0,0
Conservação, adaptação e reforma de bens imóveis.	500.000,00	27.220,00	5,4
Construção de bueiros celulares e passagens	100.000,00	238.122,06	238,1
Construção de meio fios, sarjetas e calçadas.	300.000,00	0	0,0
Expansão da pavimentação asfáltica	6.000.000,00	6.500.407,61	108,3
Operação tapa buraco	1.000.000,00	0	0,0
Recapeamento asfáltico	1.500.000,00	1.479.150,00	98,6
Recuperação de erosões	300.000,00	0	0,0
Extensão e revitalização da iluminação pública	200.000,00	0	0,0
Manutenção e conservação Iluminação pública	600.000,00	5.613.213,34	935,5
Manutenção dos Cemitérios municipais e distritais	120.000,00	0	0,0
Elaboração de legislação específica	40.000,00	300	0,8
Construir moradia p/ servidores de baixa renda	500.000,00	9.230,00	1,8
Retirar moradores das áreas de risco	400.000,00	527.848,50	132,0
Regularização de terrenos urbanos	50.000,00	0	0,0
Divulgação Plano Diretor	100.000,00	0	0,0
Canalização de córregos e fundos de vale	300.000,00	25.210,00	8,4
Construção do sistema de captação de águas pluviais	200.000,00	191.507,56	95,8
Recuperação e manutenção de redes principais	50.000,00	0	0,0
Saneamento e drenagem de fundos de vale	50.000,00	0	0,0
Construção Reservatórios Abastecimento de água	100.000,00	177.428,00	177,4
Manutenção e limpeza de bocas de lobo	50.000,00	379	0,8
Implantação da coleta seletiva	120.000,00	11.445,60	9,5
Limpeza urbana	10.000.000,00	7.518.675,05	75,2
Ampliação e manutenção Aterro sanitário	200.000,00	2.342,22	1,2
Implantação, ampliação e reforma viveiros.	50.000,00	0	0,0
Conservação de praças, parques e jardins.	431.027,00	419.853,98	97,4
Controlar a poluição e degradação ambiental.	100.000,00	0	0,0
Definição de áreas de interesse ecológico	50.000,00	0	0,0
Licenciamento e fiscalização ambiental	50.000,00	0	0,0
Promover a educação ambiental	50.000,00	0	0,0
Promover a melhoria na qualidade ambiental	100.000,00	13.833,33	13,8
Proteção e recuperação de áreas florestas	100.000,00	0	0,0
Realizar monitoramento ambiental	50.000,00	0	0,0
Abertura de poços artesianos	300.000,00	0	0,0
Proteger e recuperar micro bacias	10.000,00	0	0,0
Manutenção e conservação de vias secundárias	100.000,00	302.064,00	302,1
Construção e conservação de Estradas vicinais	300.000,00	0	0,0
TOTAL	39.198.027,00	39.171.615,59	99,9

Fonte Elaboração da autora

É possível afirmar que no primeiro ano da execução do PDPA, sua aplicação deu mais destaque para seu caráter urbanista. As relações com o meio ambiente, no âmbito da execução orçamentária, pouca profundidade alcançaram. Constatou-se que a destinação orçamentária deu-se à atividade Construção, Reforma e Ampliação das praças, parques e jardins, as ações que dariam corpo aos aspectos ambientais, não foram contempladas no exercício de 2007.

O caráter urbanista fica claro nesta pasta, seu foco de realização deu-se nas atividades relacionadas à infra-estrutura viária, uma parcela considerável dos gastos deu-se nas rubricas, Manutenção da malha viária com R\$ 598,527,91, Construção de bueiros e celulares, Expansão da pavimentação asfáltica em R\$6.500.000,00, Recapeamento asfáltico com gastos de R\$ 1.479.150,00, Manutenção e conservação da iluminação pública que soma 5.613.213,34 totalizando estas ações em R\$13.592.363,34 o que significa 34,7% do montante gasto em toda a secretaria.

Cumprir informar que nos últimos anos a expansão urbana acarretou uma série de problemas ambientais e sociais, como as ocupações em áreas subnormais, irregulares, a descaracterização das áreas de preservação e dos cursos d'água, e o avanço das voçorocas. (BERNARDES E TAVARES, 2007) pesquisam estas situações locais.

Para solucionar os problemas acarretados por este tipo de disfunção da gestão pública, algumas ações podem ser identificadas, timidamente como a remoção das famílias residentes em áreas de risco, a execução mesmo que tímida no primeiro ano, ocorreu. Entretanto ficaram em projetos executados em 2008.

Pessoas que vivem em áreas de risco serão removidas para a Vila Feliz, totalizando 240 famílias. Destas, 200 sairão do entorno do Bairro Anápolis City e as demais do Bairro Adriana Park. O projeto recebeu R\$ 527.848,50 da contrapartida do município de Anápolis, como se vê na Tabela 6 e cerca de R\$22.000.000,00 do OGU, Orçamento Geral da União, conforme os contratos celebrados entre o Ministério das Cidades, intermediado pela Caixa Econômica Federal, cujo objeto é a construção de casas conforme descrito a seguir:

Contrato n 019280452/2006 - Execução de construções de unidades habitacionais, centro de convivência, quadra esportiva coberta, drenagem pluvial e sistema viário, rede de energia elétrica com iluminação pública, abastecimento de água e ligação domiciliar, creche e recuperação ambiental nos Córregos Água Fria e Reboleiras. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS)

Com relação à remoção das famílias em áreas de risco ambiental, ocorre outras investidas para a recuperação das áreas degradadas, terminada a remoção a área será recuperada. O cronograma físico e financeiro tem alcance programado para 03 (três) anos. Outros contratos que foram firmados contemplam uma agenda de ações que culminam em melhorias na infra-estrutura como o:

Pró-mobilidade Contrato nº.188.392-92/2005 e o Pró-município de nº. 202.946.93/2005. Cujo objeto é Serviço de pavimentação asfáltica com galeria de água pluvial – ampliação da pavimentação. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS)

Esse iniciou em 2007, como se pode ver também na Tabela 6, um Programa de pavimentação asfáltica, que contemplou os bairros Pólo centro I e II, Park São João, Jeovane Braga, Arco Íris, Itamaraty, Arco-íris e Promissão, com contrapartida municipal da ordem de 10% (Dez por cento).

Na Secretaria de Gestão e Desenvolvimento, Tab.7, Observa-se que uma das ações que poderiam dar uma maior ênfase no PDPA, que seria a elaboração do Planejamento Estratégico Municipal, não foi contemplada no exercício de 2007.

Tabela 7 - Execução Orçamentária da Secretaria de Gestão e Planejamento

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Elaboração e acompanhamento da execução dos Planos Governos	200.000,00	450.000,00	225,0
Elaborar Planejamento Estratégico	40.000,00	0	0,0
Manutenção e execução de Planejamento e Orçamento	20.000,00	0	0,0
Apoio administração e financeiro à SMGP	10.477.000,00	13.238.018,83	126,4
Promover compras e suprimentos	26.000,00	266.872,76	1026,4
Manutenção Cartório eleitoral	40.000,00	0	0,0
Manutenção do patrimônio	20.000,00	370	1,9
Efetuar inventário patrimonial	10.000,00	0	0,0
Implantação Lojas de atendimento <i>Call Center</i>	50.000,00	107.865,00	215,7
Apoio a diretoria de atendimento ao cidadão	40.000,00	34.459,05	86,1

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Manutenção Dir. Gestão Tecnologia da Informação.	500.000,00	371.319,36	74,3
Disponibilizar serviço público via internet	10.000,00	0	0,0
Implantação do plano de carreiras	30.000,00	37.000,00	123,3
Capacitação dos servidores municipais	25.000,00	11.915,00	47,7
Manutenção da Diretoria de Gestão de Pessoas	33.000,00	940	2,8
Manutenção Convênio Polícia Militar	230.000,00	716.969,77	311,7
Manutenção Convênio Polícia Civil	40.000,00	3.976,00	9,9
Manutenção Convênio Corpo de Bombeiros			#DIV/0!
TOTAL	11.791.000,00	15.239.705,77	129,2

Fonte Elaboração da autora

Sendo um órgão de gestão seus gastos se concentram nas atividades meio, e no que diz respeito à Elaboração e acompanhamento da execução dos Planos Governos gastou R\$450.000,00, destacou-se a instalação de um setor de atendimento ao cidadão, um avanço em termos de administração pública.

Na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tab. 8, o maior volume de gastos também ficou restrito à rubrica Apoio Administrativo, como se vê adiante.

Tabela 8 - Execução Orçamentária Secretaria Municipal Desenvolvimento Econômico

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Apoio administrativo e financeiro	2.177.000,00	2.319.032,97	106,5
Incentivar a agricultura e pecuária	50.000,00	7.162,26	14,3
Manutenção Gerência de agricultura e pecuária	15.000,00	0	0,0
Incentivara piscicultura	50.000,00	0	0,0
Ampliação do mercado do produtor	200.000,00	0	0,0
Manutenção da Gerência de abastecimento	50.000,00	28.679,05	57,4
Abertura de curvas de nível e bacias de contenção	50.000,00	0	0,0
Incentivar o desenvolvimento Industrial	88.000,00	0	0,0
Manutenção da Gerência da indústria	50.000,00	0	0,0
Manutenção da Gerência do Comércio e serviço	50.000,00	0	0,0
Incentivar comércio e serviço	50.000,00	0	0,0
Promover o turismo na cidade de Anápolis	40.000,00	0	0,0
Manutenção da Diretoria de turismo	30.000,00	2.910,00	9,7
TOTAL	2.900.000,00	2.357.784,28	81,3

Fonte Elaboração da autora

Na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, onde o “Eixo Promoção Econômica com Sustentabilidade” poderia ser aplicado, a destinação orçamentária se fez presente, mas a execução ficou restrita às atividade de apoio administrativo.

Gastos para, por exemplo, incentivar desenvolvimento industrial, a piscicultura, o comércio e o serviço não tiveram nenhuma atividade executada. Com relação ao turismo, o gasto foi de R\$2.910,00 com manutenção. O volume dos gastos da Secretaria, que totalizam 81% da execução orçamentária, do ponto de vista da execução está ótimo, mas a efetividade das atividades e projetos planejados fica comprometida, pois o gasto na rubrica Apoio Administrativo foi de R\$ 2.319.032,97 de um total de R\$2.357.784,28.

Adiante a Tab. 9 demonstra as atividades econômicas exercidas na cidade em seus diversos setores, e a Tab 10 apresenta a contribuição de cada setor em termos de arrecadação do ICMS.

A atuação da secretaria tem o foco voltado para o incremento da indústria, comércio, agropecuária e os serviços, mesmo não recebendo a execução orçamentária que foi planejada, o setor vem crescendo como se vê nas Tab. 9 e 10, em número de estabelecimentos, mas o crescimento da arrecadação tributária foi tímido em relação ao ano de 2005.

Tabela 9 - Anápolis – Contribuintes por setor de atividade- 2001-07

ATIVIDADES ECONÔMICAS						
ANO	COMÉRCIO	INDÚSTRIA	PROD. RURAL	TRANSPORTE	OUTROS	TOTAL
2001	2.701	725	744	86	232	4.488
2002	2.746	738	777	103	243	4.607
2003	2.815	742	831	113	201	4.702
2004	2.997	705	1.050	-	256	5.008
2005	3.119	711	1.136	-	253	5.219
2006	2.959	644	1.245	151	134	5.133
2007	3.394	716	1.323	176	92	5.701

FONTE: SEFAZ – CEI – Cadastro de Contribuintes e Setor de Pesquisa – PMA.

Tabela 10 - Anápolis – Contribuintes por setor de atividade e contribuição ICMS

ATIVIDADE ECONÔMICA	2005		2006		2007	
	Quant.	% ICMS	Quant.	% ICMS	Quant.	% ICMS
COMÉRCIO	3.119	59,76	2.959	57,65	3.394	59,53
INDÚSTRIA	711	13,62	644	12,55	716	12,56
PRODUTOR RURAL	1.136	21,77	1.245	24,25	1.323	23,21
TRANSPORTADORA	-	-	151	2,94	176	3,09
OUTROS	253	4,85	134	2,61	92	1,61
TOTAL	5.219	100	5.133	100,00	5.701	100,00

FONTE: SEFAZ – CEI – Cadastro de Contribuintes e Setor de Pesquisa – PMA.

Ainda sobre a Tab.10, pode-se observar que a cidade de Anápolis, predomina a característica comercial. Para manter o nível de arrecadação do ano de 2005, a cidade precisou de mais 275 estabelecimentos no setor.

Esta situação revelou-se ao analisar o orçamento no item Previsão da Receita que foi orçado em 2007, R\$ 79.877.445,00 e teve realizado R\$ 58.979.816,91 cerca de 26% de arrecadação a menor.

Ao analisar as Tab 9 e 10, observa-se que não houve uma política pública municipal que promovesse a integração dos setores comércio, indústria e serviço. O maior arrecadador é o setor comercial, mesmo assim, não recebeu a destinação orçamentária.

Adiante a análise constante da Tab. 11 aborda a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Saúde.

Tabela 11 - Execução Orçamentária do Fundo Municipal de Saúde

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Apoio administrativo e financeiro	13.900.000,00	19.411.648,46	139,7
Diretoria administrativa e financeira	62.000,00	5.943,30	9,6
Gerência administrativa	53.000,00	13.436,00	25,4
Gerência financeira	62.000,00	0	0,0
Diretoria de Planejamento, Regulação e Auditoria	52.000,00	393,39	0,8
Dir. de Atenção e Promoção à Saúde	75.000,00	21.044,69	28,1
Gerência Auditoria e Regulação	105.000,00	59.191,68	56,4

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Gerência de Atenção à Urgência	60.000,00	466.406,63	777,3
Gerência de Ações Programáticas	50.000,00	1.833,73	3,7
Gerência de Serviços Assistenciais	29.698.000,00	37.364.860,00	125,8
Atendimento Ambulatorial de Urgência e emergência	370.000,00	1.235.047,24	333,8
Realizar exames laboratoriais	102.000,00	1.520,00	1,5
Apoio ao núcleo de ações programáticas	300.000,00	208.146,62	69,4
Implantar Farmácia Popular	350.000,00	673.717,04	192,5
Maternidade livre de riscos	180.000,00	152.206,23	84,6
Promover transporte Coletivo às gestantes	110.000,00	0	0,0
Promover a prevenção da saúde das crianças	60.000,00	14.375,60	24,0
Ampliar consult. Moveis p/ Programa de Saúde Bucal	40.000,00	126.000,00	315,0
Gerência da Saúde Bucal	1.250.000,00	807.974,47	64,6
Gerência Programa Saúde da Família	50.000,00	15.531,54	31,1
Programa de Saúde da Família	7.100.000,00	7.044.355,32	99,2
Ger. Rede Ambulatorial	65.000,00	2.110,00	3,2
Promover Gestão Hospitalar	2.500.000,00	3.980.593,84	159,2
Montagem e construção do Centro Hosp. da mulher	180.000,00	0	0,0
Construção, ampliação e reforma Unidades de Saúde	1.000.000,00	250.962,68	25,1
Equipar unidades secundárias de saúde	500.000,00	0	0,0
Encaminhar pacientes para assistência e orientação Farmacológica	40.000,00	600	1,5
Acompanhar consultas e tratamento	100.000,00	204.802,42	204,8
Promoção aconselhamento coletivo, individual e psicológico	40.000,00	0	0,0
Reduzir a incidência Doenças sexualmente transmissíveis	40.000,00	22.161,00	55,4
Cadastrar e tratar pacientes com tuberculose	40.000,00	0	0,0
Reduzir incidência tuberculose população Coberta	40.000,00	0	0,0
Promover campanhas de conscientização	40.000,00	0	0,0
Cadastrar e tratar pacientes hanseniano	50.000,00	0	0,0
Promover a prevenção Saúde do idoso	60.000,00	23.134,76	38,6
Dir. vigilância em saúde	61.000,00	3.179,80	5,2
Gerência de Zoonoses	50.000,00	12,58	0,0
Apoio centro zoonoses	40.000,00	8.785,24	22,0
Gerência vigilância Sanitária	162.000,00	42.001,53	25,9
Promover ações vigilância Sanitária	500.000,00	736.523,37	147,3
Gerência Vigilância Epidemiológica	50.000,00	22174,67	44,3
Cont. surtos de epidemia	100.000,00	1.549,00	1,5
Combate á dengue	1.200.000,00	599.865,52	50,0
TOTAL	60.887.000,00	73.522.088,52	120,8

Fonte: Elaboração da autora

Com verbas vinculadas, o Fundo Municipal de Saúde amplia o percentual de execução do orçamento na ordem de 121 %. Nas análises mais adiante pode fazer uma comparação entre os gastos com a saúde e a percepção da população.

É possível observar que os 121% de execução orçamentária, demonstra os gastos com a chamada saúde social, (saúde da mulher, dos idosos, das famílias) relacionando diretamente com as políticas do Estado brasileiro.

Demonstra ainda que o planejamento e a execução apresenta um ponto de equilíbrio – Verba vinculada, Estado e lei para a fiscalização e cobrança na prestação de contas. Os requisitos da qualidade carecem de análise, que não foi feita por fugir ao escopo desta pesquisa.

Ao estudar os Fundos Municipais constatou-se que apresentam previsão orçamentária. Na execução observou-se que não tiveram suas ações executadas, provavelmente por terem sido criados, mas não instalados legalmente, à exceção para o Fundo Municipal do Meio Ambiente, que executou R\$58.400,00.

Parece que os técnicos que elaboraram a peça orçamentária abriram a rubrica com o valor de R\$100.000,00 prática comum na administração pública, a abertura da conta orçamentária facilita o trabalho técnico, entretanto o valor foi alto, a maioria abre a conta com uma quantia simbólica.

Adiante a Tab. 12, uma análise do orçamento para os Fundos Municipais, criados nesta gestão governamental.

Tabela 12 - Execução Orçamentária – Fundos Ciência e Tecnologia, Meio ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação.

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	$\Delta\%$
Apoio administrativo	2.165.892,00	0	0,0
Implantar espaços de projetos técnicos científicos	1.420.000,00	0	0,0
Promover, difundir e publicar pesquisas.	1.850.000,00	0	0,0
Realizar palestras e seminários técnicos	175.000,00	0	0,0
TOTAL	5.610.892,00	0	0,0
FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE			
Gerir recursos para o FMMA	100.000,00	58.400,00	58,4
TOTAL	100.000,00	0	0,0
FUNDO MUNICIPAL DESENVOLVIMENTO URBANO			
Gerir recursos do FMDU	100.000,00	0	0,0
TOTAL	100.000,00	0	0,0
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO			
Gerir recursos do FMH	100.000,00	0	0,0
TOTAL	100.000,00	0	0,0

Fonte Elaboração da autora

A Secretaria Municipal de Assistência, no cumprimento dos seus objetivos tem seus Programas/Atividades ligados a pelo menos dois Eixos Estratégicos do PDPA, o da Qualidade de Vida e Desenvolvimento Humano e a Promoção Econômica com Sustentabilidade, o Fundo Municipal de Assistência Social, podem auxiliar na efetivação da estratégia.

Com relação à execução orçamentária de 2007, destacou-se a ausência de gastos para inclusão dos Portadores de Necessidades Especiais, (PNEs) tendo seus Programas/Atividade planejados tanto no âmbito do PDPA quanto do PPA. Receberam destinação orçamentária, mas o que foi previsto não se executou, considerando o Balanço Geral do Município. Conforme Tab. 13

Tabela 13 – Execução Orçamentária Fundo Municipal de Assistência Social

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Apoio administrativo	7.595.443,00	6.210.053,16	81,8
Apoiar funcionamento dos Conselhos/ Contr. Social	30.000,00	115.332,10	384,4
Criação de uma central de voluntariado	12.000,00	2.500,00	20,8
Implementar Centro Convivência regiões da cidade	80.000,00	62.017,47	77,5
Reforma e ampliação do Centro de Convivência de Idosos	50.000,00	125.002,50	250,0
Ampliar Cursos profissionalizantes à disposição dos PNEs	12.000,00	0	0,0
Realizar fóruns e campanhas educação voltados para os PNEs	15.000,00	0	0,0
Ref. e adequação de espaços físicos do Centro da Juventude	55.000,00	0	0,0
Qualificação profissional jovem CEJA	84.000,00	0	0,0
Implementar e manutenção Programa agente mirim	40.000,00	24.448,45	61,1
Apoio ao PETI	650.000,00	335.703,27	51,6
Manutenção Casa de apoio à criança e adolescente	90.840,00	38.333,54	42,2
Garantir renda mínima - bolsa família	100.000,00	227.045,52	227,0
Atenção à situação de calamidade	100.000,00	0	0,0
Doações de cestas e agasalhos e transporte	100.000,00	0	0,0
Implantação do disque doações	12.000,00	0	0,0
Realização de campanhas e eventos	38.000,00	11.449,00	30,1
Descentralização das atividades da assistência básica	100.000,00	189.389,32	189,4
Realizar qualificação profissional	24.000,00	14.760,00	61,5
Intensificação da defesa aos direitos violados PAIF-CRAS de	16.000,00	1.200,00	7,5
Realização de fóruns voltados às políticas...	8.000,00	1.900,00	23,8
TOTAL	9.232.283,00	7.487.537,22	81,1

Fonte Elaboração da autora

Adiante se vê a Tab. 14, onde o Fundo Municipal de Educação tem suas atividades tabuladas para a análise.

Tabela 14 - Execução Orçamentária - Fundo Municipal de Educação

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Apoio adm. e financeiro à Diretoria de Esportes	2.236.195,00	830.217,65	37,1
Apoio adm. ao Fundo Gestor da Educação	14.495.000,00	13.991.961,71	96,5
Criação de lab. de informática	1.065.000,00	380	0,0
Construção, Ampliação e reforma da rede	4.441.905,00	1.026.397,45	23,1
Oferecer qualificação a servidores	120.000,00	9.118,94	7,6
Garantir qualificação a docentes	180.000,00	84.621,43	47,0
Inspeção unidades escolares	20.000,00	0	0,0
Melhorar o desempenho acadêmico dos alunos	35.000,00	8.375,00	23,9
Prover meios de funcionamento das escolas	1.140.000,00	4.672,00	0,4
Apoio à Escola Viva	235.000,00	2.846.203,00	1211,2
Ampliação do transporte escolar	2.150.000,00	1.458.172,63	67,8
Promover cursos capacitação para as merendeiras	45.000,00	0	0,0
Suprir unidades escolares com alimentação	2.360.000,00	1.741.545,09	73,8
Melhorar a qualidade da educação-criança de 0 a 6 anos	40.000,00	939,59	2,3
Apoiar entidades filantrópicas educação	110.000,00	0	0,0
Apoio administrativo e financeiro Diretoria de Cultura	2.514.408,00	2.413.949,55	96,0
Divulgação de atividades culturais	21.000,00	0	0,0
Capacitação e valorização dos artesãos	5.000,00	0	0,0
Conservação e manutenção Museu de Artes	7.100,00	580	8,2
Adequação e manutenção do Museu Som e Imagem	11.000,00	0	0,0
Ampliação e reforma de espaços culturais	9.000,00	80.007,76	889,0
Construção da escola de dança	8.500,00	0	0,0
Cultura em movimento	5.000,00	0	0,0
Capacitação de servidores	12.000,00	0	0,0
Tenda cultural jovem	15.000,00	13.640,00	90,9
Apoio Administrativo Secretaria Esporte		491.267,92	
Construção de quadra coberta	10.000,00	10.046,61	100,5
Construção e manutenção de campos de futebol	101.000,00	10.046,61	33,3
Construção e reforma de quadras poli esportivas	50.000,00	0	0,0
Criação e manutenção de escolas de Iniciação Esportiva	60.000,00	0	0,0
Manutenção Kartódromo	20.000,00	0	2,0
Promover eventos esportivos	50.000,00	852,6	0,0
Construção pistas atletismo	10.000,00	0	0,0
Construção e manutenção Ginásio de esportes	90.000,00	900	0,0
Construção de Centro de treinamento	10.000,00	0	0,0
Manutenção Pista de <i>bicicroos</i>	5.000,00	0	0,0
Construção rampas para PNEs	30.000,00	0	0,0
Auxiliar na formação de atletas	7.000,00	0	0,0
Promover campeonatos municipais e estaduais e internacionais	55.000,00	0	0,0

	VALORES ORÇADOS	VALORES EXECUTADOS	Δ%
Reintegração de PNEs na sociedade através do esporte	5.000,00	525.286,98	0,0
TOTAL	31.784.108,00	21.704.840,04	68,3

Fonte: Elaboração da autora

Também na educação as garantias da vinculação orçamentária foram parcialmente cumpridas, do que foi planejado, somente 68,3% foi executado. Observa-se que também nos Programas/Atividades específicos para os Portadores de Necessidades Especiais não tiveram a execução orçamentária garantida. Na Figura 4, o número de matrículas 2007.

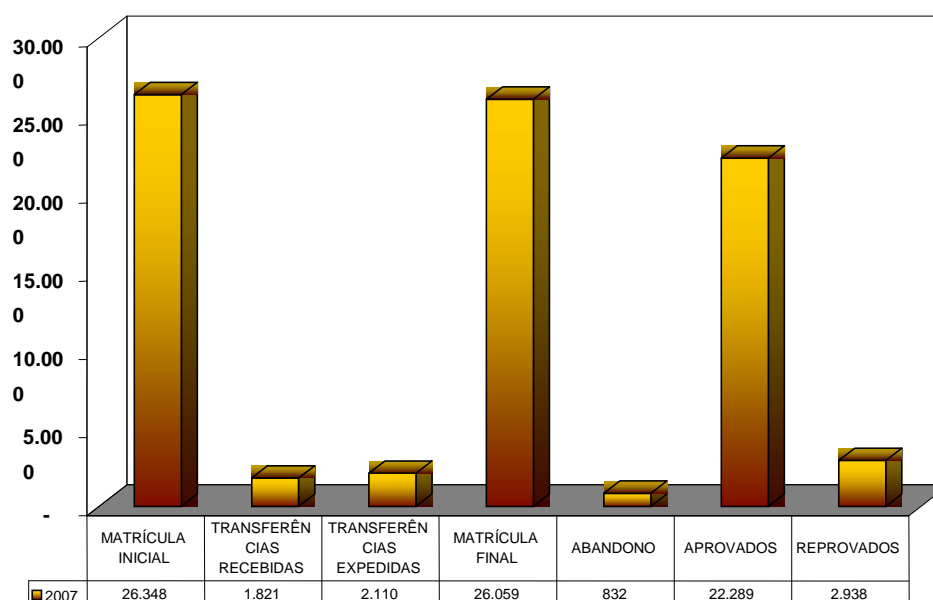


Figura 4 - Número de matrículas na rede municipal 2007

Fonte: Prefeitura Municipal de Anápolis

As análises do PPA e do Balanço Geral levam a identificar que ao elaborar seu PPA-2006-2009 a Prefeitura Municipal por meio do seu Governo, elaborou o PPA e fez uma adequação para ajustar-se a uma reestruturação administrativa. Não está claro no documento, que citada adequação também adotou os Eixos Estratégicos do Plano Diretor. É conveniente adentrar nos postulados dos estudos teóricos para afirmar que os princípios da elaboração do PPA abrangem:

- 1) Identificação clara dos objetivos e prioridades do Governo;

- 2) Organização dos propósitos da administração pública em programas e integração do plano com o orçamento, por meio dos programas;
- 3) Transparência das ações do governo.

A atual concepção de planejamento pressupõe pensar a cidade e enfrentar seus problemas mediante ações organizadas em programas com objetivos definidos, conforme estudo teórico, capítulo 2 página 60 deste. Nas formulações de políticas públicas, etapa que antecede o planejamento, o foco é para a solução dos problemas, quer seja com efeito reativo, ou pro-ativo.

O programa é o instrumento da ação governamental que objetiva enfrentar os problemas, supedaneado nos estudos teóricos constantes do capítulo 2 página 62. Os programas desdobram-se em ações orçamentárias ou não, suficientes para superar e ou evitar as causas dos problemas. Para que as ações sejam efetivas é preciso conhecer os instrumentos que os órgãos públicos têm à disposição para combater um problema. É necessário definir com rigor os produtos oferecidos, e mais, suas metas físicas, custos e prazos.

Neste sentido o PDPA e o PPA apresentam fragilidades técnicas. No seu primeiro ano de implantação, não houve divulgação dos programas, não foram construídos os indicadores nem a participação foi incentivada. A divulgação do próprio plano ficou comprometida, neste sentido, foi planejada uma atividade, mas não foi executada. Uma das formas de não se executar um planejamento é não divulgá-lo.

No âmbito dos instrumentos do planejamento público municipal, tanto no PPA quanto na LDO e na LOA, não é possível identificar a integração entre os programas e conseqüentemente, entre as secretarias que possibilitem a solução dos desafios identificados no PDPA. Há atividades que contribuem para a solução de alguns problemas. Tecnicamente deveria conter no PPA, programas que contemplassem os eixos estratégicos do PDPA.

A situação que se deparou pode ser explicada pela carência de uma política urbana articulada e integrada de forma setorial. O próprio PPA apresenta

indicadores frágeis e o acompanhamento de sua evolução ficará comprometido, uma das fórmulas de mensurar a solução dos problemas e a implantação das políticas públicas é feita por meio dos indicadores. O monitoramento da evolução desses possibilita a avaliação objetiva do Governo.

Outra forma de acompanhar a implementação das políticas públicas e das ações do Governo é por meio da percepção da população. E esta pesquisa, colheu as percepções dos munícipes que atribuíram a algumas dimensões pontuações para traçar uma linha comparativa com a execução do PDPA e as percepções da amostra da população acerca da cidade de Anápolis.

4.4 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO - TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Sem a pretensão de esgotar todas as variáveis que poderiam interferir na construção de cada uma destas dimensões, foi pesquisado junto à população da cidade um elenco de variáveis que, mesmo com suas limitações, pudessem mensurar como os munícipes estão percebendo a cidade. Sobre vários aspectos, a percepção de cada cidadão pode ser compreendida como uma pontuação de avaliação para o ambiente urbano.

As variáveis pesquisadas inicialmente foram ambiental, finanças, sociocultural, planejamento e físico espacial. No instrumento de pesquisa as variáveis que qualificaram os respondentes foram inseridas no início do questionário.

As variáveis que envolvem a gestão, restringiram-se a perguntas que pudessem ser respondidas apenas com a percepção de senso comum. Não foram abordados detalhes da gestão, que no entendimento desta pesquisadora, dependem de conhecimentos técnicos para se obter respostas mais elaboradas e que, provavelmente, somente eles, os técnicos, poderiam responder se se aprofundassem os questionamentos. Como o ano de 2008 foi um ano de eleições municipais, e o posicionamento do cidadão poderia ser confundido com posicionamento político partidário. Evitou a emissão de juízo frente à administração municipal.

4.4.1 Estatística descritiva

A qualificação dos respondentes iniciou o processo da análise estatística dos dados. Variáveis como idade, sexo, estado civil, escolaridade, renda individual, renda da família, setor da residência do pesquisado bem como o tempo de residência na Cidade de Anápolis fizeram parte do elenco de questões para individualizar a amostra. A primeira análise foi feita por meio das frequências com o objetivo de caracterizar as pessoas que participaram da pesquisa.

A seguir a Figura 5, identifica em percentual, os pesquisados por sexo.

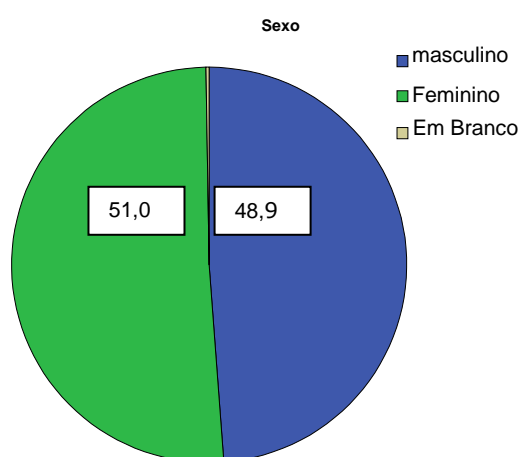


Figura 5 - Percentual dos pesquisados por sexo

Fonte: software spss

Com relação ao sexo dos respondentes, 48,9% dos entrevistados são do sexo masculino e 51,0 do sexo feminino, e 0,01 não quis declarar seu sexo, como se pode observar no gráfico acima descrito.

Adiante a característica dos respondentes foi a relacionada com o estado civil conforme tabela 15.

Tabela 15 - Estado civil dos pesquisados

	Frequência	%	% Cumulativo
Solteiro	159	41,7	41,7
Casado	167	43,8	85,6
Separado	6	1,6	87,1

	Freqüência	%	% Cumulativo
Divorciado	35	9,2	96,3
União estável	1	,3	96,6
Viúvo	10	2,6	99,2
Não declara	3	,8	100,0
Total	381	100,0	

Fonte: Elaboração da autora

Observa-se que 41,7 % da amostra são solteiros e 43,8 % são casados. Este percentual explica-se pela faixa etária dos entrevistados, como citado anteriormente, somente participaram da pesquisa pessoas maiores. A escolaridade vem detalhada na Tabela 17.

Tabela 16 - Escolaridade dos pesquisados

	Freqüência	%	% Cumulativo
Válidos Não alfabetizado	9	2,4	2,4
Alfabetizado	22	5,8	8,1
Ensino fundamental incompleto	19	5,0	13,1
Ensino médio incompleto	38	10,0	23,1
Ensino médio completo	160	41,7	64,8
Ensino superior incompleto	69	18,1	82,9
Ensino superior completo	64	16,8	100,00
Total	381	100,0	

Fonte: Elaboração da autora

Com relação à escolaridade 13,1 %, dos cidadãos pesquisados são pessoas que cursaram até o ensino fundamental incompleto. Representam desafios para o planejamento, tendo em vista as exigências do mundo contemporâneo, como o mundo do trabalho, por exemplo, que passa a exigir pessoas com um nível formação escolar maior e melhor.

Por outro lado 34,9 % ou tem curso superior, ou estão cursando, o que pode ser explicado pela acessibilidade dos jovens ao ensino superior proporcionada pela própria característica da cidade. Anápolis possui 1 universidade estadual, 1 centro universitário, 5 grupos de faculdades isoladas e mais vários cursos superiores oferecidos à distancia os EADs.

Tabela 17 - Sexo e escolaridade

Sexo	Escolaridade							Total
	Não alfabetizado	Alfabetizado	Ensino fundamental incompleto	Ensino médio incompleto	Ensino médio completo	Ensino superior incompleto	Ensino superior completo	
Masculino	5	9	12	17	81	35	27	186
Feminino	4	13	7	21	79	34	36	194
Total	9	22	19	38	159	69	63	380

Fonte Elaboração da autora

Com relação ao cruzamento das variáveis sexo e escolaridade, o número de mulheres que possuem escolaridade média, o percentual é o mesmo 3% dos homens. Para a escolaridade superior observa-se que os homens respondem por 7% e as mulheres, por 9% em relação ao total de pesquisados. Outra variável corresponde à faixa da renda familiar da amostra.

Destaca-se que o respondente que se recusou a declarar seu sexo foi excluído da análise pelo software. Daí a totalização ser 380 respondentes.

Tabela 18 - Renda familiar dos pesquisados

	Freqüência	%	% Cumulativo
1/2 sm até 1 sm	30	7,9	7,9
1 1/2 sm	27	7,1	15,0
2 a 3 sm	75	19,7	34,6
3 a 5 sm	77	20,2	54,9
5 a 10 sm	57	15,0	69,8
10 a 15 sm	24	6,3	76,1
15 a 20 sm	6	1,6	77,7
Mais de 20	6	1,6	79,3
Sem renda	1	,3	79,5
Não declara	78	20,5	100,0
Total	381	100,0	

Fonte Elaboração da autora

A renda familiar dos pesquisados indica que 54,9 % dos pesquisados ganham até 5 salários mínimos, destaca-se que 7,9 % dos respondentes a família

tem rendimentos até 1 (um) salário mínimo. Um número reduzido de famílias, 12 (doze) que representam 3,2 %, tem renda superior a 15 (quinze) salários mínimos.

Outra análise foi a da renda pessoal.

Tabela 19 - Renda pessoal dos pesquisados

Renda	Frequência	%	% válidos	% Cumulativo
1/2 sm até 1 sm	58	15,2	15,26	15,2
1 1/2 sm	39	10,2	10,2	25,5
2 a 3 sm	80	21,0	21,0	46,5
3 a 5 sm	42	11,0	11,0	57,5
5 a 10 sm	21	5,5	5,5	63,0
10 a 15 sm	2	,5	,5	63,5
15 a 20 sm	2	,5	,5	64,0
S/ rendimento	33	8,7	8,7	72,7
Não declara	104	27,3	27,3	100,0
Total	381	100,0	100,0	

Fonte Elaboração da autora

Pode-se observar que a faixa de renda mais freqüente é a de 2 a 3 salários mínimos. 1% (um por cento) dos entrevistados pesquisados possui renda pessoal acima de 10 salários mínimos.

Tabela 20 - Renda pessoal e escolaridade

Renda pessoal	Escolaridade								Total
	Não alfabetizado	alfabetizado	Ensino fundamental incompleto	Ensino médio incompleto	Ensino médio completo	Ensino superior incompleto	Ensino superior completo		
1/2 sm até 1 sm	1	7	7	6	24	8	0	58	
1 ½ sm	1	2	2	5	18	10	1	39	
2 a 3 sm	1	1	4	3	46	14	11	80	
3 a 5 sm	0	0	0	2	7	9	24	42	
5 a 10 sm	1	0	0	0	1	2	17	21	
10 a 15 sm	0	0	0	0	1	0	1	2	
15 a 20 sm	0	0	0	0	0	0	2	2	
s/ rendimento	0	4	0	12	10	6	1	33	
não declara	5	8	6	10	48	20	7	104	
Total	9	22	19	38	159	69	64	381	

Fonte : elaboração própria com *software* SPSS versão 15

Observa-se que a escolaridade exerce diferencial com relação à renda individual, as pessoas com renda superior a 5 (cinco) salários mínimos, cerca de 7,2% dos que declaram a renda, se não concluíram o curso superior estão cursando. Dentre os pesquisados que obtém renda acima de dois salários mínimos, fica claro que para auferir tais rendimentos é necessário possuir pelo menos ensino médio completo, apenas 8% dos respondentes desta categoria possuem ensino fundamental ou médio incompleto.

Caracterizados os entrevistados, a próxima fase da pesquisa foi fazer a análise fatorial, regressão e a correlação, tudo com o intuito de apontar o comportamento das respostas dos entrevistados, possibilitando assim a elaboração de análises com aproveitamento maior dos dados na tentativa de mensurar a influência de cada grupo de variáveis na nota da cidade.

Na análise estatística descritiva, a pontuação atribuída para cada uma das variáveis foi de 1(um) a 10 (dez). A nota média atribuída para a cidade foi de 5,1 pontos, como se lê na Tabela 21 adiante.

Tabela 21 - Escores das variáveis pesquisadas n= 375

Variáveis	N	Média	D.padrão
Perspectiva ambiental	370	4,524	2,006
Acesso a áreas verdes	364	4,286	1,999
Coleta do esgoto urbano	351	3,983	1,997
Tratamento do esgoto urbano	356	3,907	2,116
Coleta do lixo urbano	354	5,367	4,961
Tratamento do lixo	363	4,259	2,374
Áreas de preservação ambiental	359	4,137	2,113
Preservação e recuperação do ecossistema	350	3,963	2,123
Preservação e recuperação dos rios e nascentes	361	3,834	2,032
Perspectiva financeira	374	4,372	4,971
Investimentos públicos municipais	374	4,385	7,829
Investimentos públicos estaduais	353	3,816	2,011
Investimentos públicos federais	357	4,140	2,235
Conhecimento sobre a situação financeira do município	370	3,897	2,186
Perspectiva Sociocultural	372	4,282	2,057
Condições moradia população de baixa renda	367	3,692	1,963
Atuação da prefeitura para com as ocupações ilegais/irregulares	353	3,473	2,016

Variáveis	N	Média	D.padrão
Transporte coletivo	365	5,575	2,455
Saneamento básico	353	4,728	2,239
Atendimento à criança e ao adolescente	350	4,400	2,187
Assistência aos idosos	342	4,287	2,243
Distribuição de renda	351	4,074	2,256
Capacidade da cidade p/ atrair empresas que geram emprego	355	5,425	2,670
Ensino fundamental público	353	4,620	2,261
Ensino médio público	346	4,558	2,312
Ensino profissionalizante	350	4,566	2,369
Bibliotecas públicas	346	4,026	2,210
Acessibilidade a espetáculos culturais	347	3,793	2,191
Acessibilidade a eventos esportivos	350	3,920	2,345
Programas culturais e de lazer para a juventude	343	3,761	2,231
Atendimento a saúde de emergência	340	4,344	2,467
Atendimento hospitalar público	348	3,848	2,180
Atendimento odontológico público	343	3,991	4,494
Sistema de controle de doenças contagiosas	351	4,128	2,315
Política de atenção ao combate à violência urbana	357	3,941	2,190
Perspectiva planejamento	373	3,684	2,115
Capacidade do município em organizar a participação da sociedade na administração	375	3,675	2,069
Conhecimento do Plano Diretor Participativo de Anápolis	372	3,581	2,330
Perspectiva Físico espacial	362	4,492	2,004
Acesso a equipamentos urbanos destinados à diversão e esporte	369	3,789	1,925
Acesso a áreas naturais públicas para o lazer	352	3,739	1,967
Distribuição da população no espaço urbano	333	4,132	2,033
Organização do uso do solo	342	4,032	1,974
Adequação das vias urbanas	350	3,794	2,092
Organização do Trânsito na cidade	341	3,889	2,176
Solução para as ocupações ilegal-irregulares no município	355	3,865	2,228
Abastecimento de água tratada	352	4,852	2,294
Oferta de energia elétrica	361	4,947	2,333
Existência de praças e parques urbanos	351	4,225	2,123
Qualidade das praças e parques - manutenção	354	3,887	2,168
Beleza da cidade, harmonia das construções.	364	4,162	2,180
Nota para Anápolis	335	5,006	1,962

Fonte: Elaboração própria, com *software* SPSS versão 15

Observa-se que a nota para a cidade de Anápolis foi de 5,0 com desvio padrão de 1,96. A nota média da cidade foi maior do que a pontuação média das variáveis, a exceção ficou por conta da nota atribuída às variáveis:

- Transporte coletivo que recebeu nota 5,57;
- Capacidade da cidade em atrair empresas que geram emprego e renda que recebeu nota média 5,42;
- Coleta de lixo 5,36.

A variável “Atuação da prefeitura para com as ocupações ilegais /irregulares” recebeu a menor pontuação 3,47.

4.4.2 Análise Fatorial

A análise fatorial baseia-se no princípio de que uma série de variáveis observadas, medidas empíricas, pode ser explicada por um número menor, os chamados fatores (GOMES, 2002).

O processo metodológico implica em se chegar a um conjunto de variáveis ideais, independentes entre si, as chamadas, variáveis hipotéticas. Com este estudo chegou-se a um número reduzido de variáveis, num arranjo melhor do que o elaborado inicialmente. Esse é um tipo de procedimento essencialmente necessário à redução e sumarização dos dados (MALHOTA, 2001, p, 504 apud GOMES, 2002).

A elaboração dos componentes do novo arranjo das variáveis, por meio da extração dos componentes principais indicou que para esta pesquisa há um arranjo melhor. Obtidos com *eigenvalues*¹⁵ que representam a variância total explicada por fatores maiores que 1 que juntos explicam 65,039% da variância do conjunto. Foram agrupadas em 7 grupos, conforme Tabela 22 a seguir.

¹⁵

Eigenvalues autovalores

Tabela 22 - Variância total explicada

Componentes	Eigenvalues Iniciais			Soma quadrados das cargas extraídas		
	Total	% Variância	Acumulada %	Total	% Variância	Acumulada %
1	19,674	42,768	42,768	19,674	42,768	42,768
2	2,902	6,308	49,077	2,902	6,308	49,077
3	2,207	4,798	53,874	2,207	4,798	53,874
4	1,752	3,809	57,683	1,752	3,809	57,683
5	1,174	2,552	60,235	1,174	2,552	60,235
6	1,160	2,521	62,757	1,160	2,521	62,757
7	1,050	2,282	65,039	1,050	2,282	65,039
8	,965	2,099	67,138			
9	,943	2,050	69,187			
10	,867	1,885	71,072			
11	,796	1,731	72,803			
12	,699	1,519	74,323			
13	,687	1,494	75,816			
14	,639	1,389	77,206			
15	,624	1,357	78,562			
16	,595	1,293	79,856			
17	,551	1,197	81,053			
18	,531	1,154	82,207			
19	,518	1,127	83,333			
20	,463	1,006	84,339			
21	,445	,966	85,306			
22	,425	,924	86,230			
23	,409	,890	87,119			
24	,403	,875	87,995			
25	,377	,819	88,814			
26	,364	,790	89,604			
27	,359	,779	90,384			
28	,346	,752	91,136			
29	,323	,701	91,837			
30	,301	,655	92,492			
31	,289	,628	93,120			
32	,278	,605	93,725			
33	,274	,596	94,321			
34	,268	,582	94,902			
35	,260	,565	95,467			
36	,247	,537	96,004			
37	,233	,506	96,510			
38	,210	,457	96,967			
39	,207	,451	97,417			
40	,199	,433	97,850			

Componentes	Eigenvalues Iniciais			Soma quadrados das cargas extraídas		
	Total	% Variância	Acumulada %	Total	% Variância	Acumulada %
41	,195	,424	98,274			
42	,183	,397	98,671			
43	,173	,377	99,048			
44	,161	,349	99,397			
45	,146	,316	99,713			
46	,132	,287	100,000			

Fonte: Método de Extração: Análise dos Componentes Principais (*Principal Components Analysis*).

Ainda observada a Tab. 22, é possível identificar os 7 novos fatores, cujos *eigenvalues* são maiores que 1. Assim a análise fatorial baseou-se na extração destes 7 fatores. Foi feita a Análise Fatorial Comum, (*Common Factor Analysis*) associados ao Método de Extração à Varimax tudo do *software* SPSS 15. A seguir as cargas fatoriais foram extraídas na análise, considerando somente as variáveis cujo valor fosse compatível com a Tab. 23.

Tabela 23 - Guia para Identificação de Cargas Fatoriais Significativas

Carga Fatorial	Tamanho da amostra necessária para a Significância
0.30	350
0,35	250

Fonte: Computations made with SOLO Power Analysis, BMDP Statistical Software, Inc. 1993 (apud) HAIR et al, 1998, p.112

Identificadas as Cargas fatoriais, os dados foram extraídos. Foram excluídos todos que apresentassem carga menor que 0,30. Procedeu-se a análise fatorial das variáveis do instrumento. Chegou-se a um número de variáveis diferente do proposto inicialmente para a pesquisa, e indicou um novo reagrupamento conforme indica o Quadro 8 a seguir apresentado.

Quadro 8 - Matriz Rotada do Fator

	Componentes novos fatores						
	1	2	3	4	5	6	7
27) Acessibilidade a espetáculos culturais	,766						
26) Bibliotecas públicas	,754						
28) Acessibilidade a eventos esportivos	,714						
29) Programas culturais e de lazer para a juventude	,706						
25) Ensino profissionalizante	,696						
24) Ensino médio público	,624						
33) Sistema de controle de doenças contagiosas	,596						
34) Política de atenção ao combate à violência urbana	,591						
23) Assistência aos idosos	,573						
21) Distribuição de renda	,559						
20) Assistência aos idosos	,528						
19) Atendimento à criança e ao adolescente	,521						
31) Atendimento hospitalar público	,479						
16) Atuação da prefeitura para com as ocupações ilegais.	,485						
07) Preservação e recuperação do ecossistema		,755					
06) Áreas de preservação ambiental		,725					
1) Acesso a áreas verdes		,713					
03) Tratamento do esgoto urbano		,709					
02) Coleta do esgoto urbano		,700					
08) Preservação e recuperação dos rios e nascentes		,661					
05) Tratamento do lixo		,650					
11) Investimentos públicos estaduais		,646					
12) Investimentos públicos federais		,567					
15) Condições moradia população de baixa renda		,449					
43) Adequação das vias urbanas			,724				
42) Organização do uso do solo			,704				
41) Distribuição da população no espaço urbano			,683				
50) Beleza da cidade, harmonia das construções.			,665				
44) Organização do Trânsito na cidade			,662				
40) Acesso a áreas naturais públicas para o lazer			,611				
49) Qualidade das praças e parques – manutenção			,590				
48) Existência de praças e parques urbanos			,589				
46) Abastecimento de água tratada			,587				
47) Oferta de energia elétrica			,554				
39) Acesso a equip. urbanos destinados à diversão e esporte			,540				
45) Solução p. ocupações ilegal-irregulares no município			,532				
17) Transporte coletivo				,655			
22) Capacidade da cidade p/ atrair empresas emprego e renda				,616			
04) Coleta do lixo urbano				,557			
18) Saneamento básico				,454			

	Componentes novos fatores						
	1	2	3	4	5	6	7
37) Conhecimento do Plano Diretor de Anápolis					,762		
36) Capacidade do município em organizar a participação da sociedade na administração					,750		
13) Conhecimento sobre a situação financeira do município						,548	
32) Atendimento odontológico público						,442	
30) Atendimento a saúde de emergência						,423	
10) Investimentos públicos municipais							,852

Método de Extração: Análise do Principal Componente. Rotation Varimax.

Outra nomenclatura foi conferida aos novos fatores. Percebeu-se uma forte correlação entre esses agrupamentos. Para este arranjo, desconsiderou-se as variáveis denominadas perspectivas, visto que o sistema faria um novo arranjo e as perspectivas iniciais não vincularam-se à nova proposta. Assim novas variáveis emergiram do instrumento, com correlações muito melhores. No Quadro 9, a seguir, a nova nomenclatura é exposta.

Quadro 9 - Nomenclatura para os novos fatores

Variáveis iniciais	Nova nomenclatura para os novos fatores
27) Acessibilidade a espetáculos culturais 26) Bibliotecas públicas 28) Acessibilidade a eventos esportivos 29) Programas culturais e de lazer para a juventude 25) Ensino profissionalizante 24) Ensino médio público 33) Sistema de controle de doenças contagiosas 34) Política de atenção ao combate à violência urbana 23) Assistência aos idosos 21) Distribuição de renda 20) Assistência aos idosos 19) Atendimento à criança e ao adolescente 31) Atendimento hospitalar público 16) Atuação da prefeitura para com as ocupações ilegais.	Percepção das atividades culturais, esportivas, lazer, educação e assistência social.

Variáveis iniciais	Nova nomenclatura para os novos fatores
07) Preservação e recuperação do ecossistema 06) Áreas de preservação ambiental 1) Acesso a áreas verdes 03) Tratamento do esgoto urbano 02) Coleta do esgoto urbano 08) Preservação e recuperação dos rios e nascentes 05) Tratamento do lixo 11) Investimentos públicos estaduais 12) Investimentos públicos federais 15) Condições moradia população de baixa renda	Percepção ambiental, tratamento dos resíduos, investimentos públicos.
43) Adequação das vias urbanas 42) Organização do uso do solo 41) Distribuição da população no espaço urbano 50) Beleza da cidade, harmonia das construções. 44) Organização do Trânsito na cidade 40) Acesso a áreas naturais públicas para o lazer 49) Qualidade das praças e parques – manutenção 48) Existência de praças e parques urbanos 46) Abastecimento de água tratada 47) Oferta de energia elétrica 39) Acesso a equip. urbanos destinados à diversão e esporte 45) Solução p. ocupações ilegal-irregulares no município	Percepção do espaço urbano, organização, beleza e harmonia.
17) Transporte coletivo 22) Capacidade da cidade p/ atrair empresas emprego e renda 04) Coleta do lixo urbano 18) Saneamento básico	Percepção sobre a capacidade da cidade em atrair investidores
37) Conhecimento do Plano Diretor de Anápolis 36) Capacidade do município em organizar a participação da sociedade na administração	Percepção sobre o Plano Diretor e a participação.
13) Conhecimento sobre a situação financeira do município 32) Atendimento odontológico público 30) Atendimento a saúde de emergência	Situação financeira do município e a saúde de emergência
10) Investimentos públicos municipais	Percepção sobre os investimentos públicos municipais.

Fonte: Elaboração própria

O Quadro 10, a seguir, demonstra a linearidade da matriz.

Quadro 10 - Componente da Matriz de Correlação (Component Correlation Matrix)

Componente	1	2	3	4	5	6	7
1	1,000						
2	,000	1,000					
3	,000	,000	1,000				
4	,000	,000	,000	1,000			
5	,000	,000	,000	,000	1,000		
6	,000	,000	,000	,000	,000	1,000	
7	,000	,000	,000	,000	,000	,000	1,000

Método Extração: Principal Componente Análise.

Rotation Method: Varimax com Kaiser Normalization.

A metodologia adotada trabalha com a correlação linear. Indica que o conjunto de dados pode ser agrupado de forma a possibilitar o traçado de uma reta. De modo que, com a fatoração, os fatores que explicam uma porção razoável da variância e parecem lógicos seus novos arranjos podem ser alinhados. Com esta solução em vez da necessidade de se pensar em 46 variáveis, agora basta fazê-lo com as sete resultantes. (HAIR, et all, 2004).

Algumas considerações podem ser elaboradas com relação ao isolamento da variável 10, originalmente denominada Investimento municipal. Seu isolamento leva à constatação de que o fato objetivo comum é menor que a diferença que poderia uní-la, às demais variáveis. O que as une é menor do que o que as separa. Ao se analisar a Tab. 21, percebeu-se que houve então uma disparidade muito grande entre a pontuação conferida a esta variável. Observou-se que seu desvio padrão foi o maior entre todas as variáveis 7,8.

As inferências estatísticas podem indicar que, segundo a percepção dos pesquisados, e a real situação momentânea da cidade, há um isolamento entre os investimentos municipais e a percepção dos outros principais fatores. Não há sincronização entre as outras esferas do Governo. Pode ser que o isolamento político do Governo Municipal tenha sido retratado nas percepções dos entrevistados.

Outra constatação é que os entrevistados percebem que algumas obras estão sendo realizadas na cidade, mas desconhecem os Investimentos municipais.

Com a adoção da metodologia do BSc, com relação à perspectiva do cidadão/usuário e a financeira, a divulgação assume duas posições, a legal da publicidade e transparência e a do *marketing* que abrange a divulgação das ações do Governo. Pode inferir-se que o Governo equivoca-se nas estratégias de divulgação de suas ações.

A afirmativa encontra respaldo nas respostas dos entrevistados, por meio da pontuação atribuída aos fatores pesquisados. O fato dos cidadãos desconhecerem ou conhecerem muito pouco da situação financeira do município não significou que eles não perceberam investimentos na cidade, a pontuação média para o conhecimento da situação financeira ficou em 3,89 e sobre os investimentos municipais ficou em média 4,38.

Provavelmente há uma dimensão latente, que o instrumento não conseguiu captar, que interferiu na percepção da amostra. A utilização do novo agrupamento das questões é analisada à seguir.

4.5 ANÁLISE COM OS NOVOS FATORES

Com o novo agrupamento das variáveis feito pela fatoração, a análise, como ensina a teoria, fica mais pontual e objetiva, pois agrupa as semelhanças segundo a percepção dos munícipes pesquisados, e com a hierarquização extraída do agrupamento dos dados, como se vê no Quadro 10 adiante.

Quadro 11 - Pontuação média dos fatores

Fatores	média
Percepção das atividades culturais, esportivas, lazer, educação e assistência social.	4,09
Percepção do ecossistema, tratamento dos resíduos, investimentos públicos.	4,03
Percepção do espaço urbano, organização, beleza e harmonia.	4,11
Percepção sobre a capacidade da cidade em atrair investidores	4,94
Percepção sobre o Plano Diretor e a participação.	3,63
Percepção da situação financeira do município e a saúde de emergência	4,08
Percepção sobre os investimentos públicos municipais.	4,40

Fonte: Elaboração da autora

Assim pode-se afirmar que:

1. Os Programas/atividades culturais, esportivas, lazer, educacionais e de assistência social apresentaram prioridades frente aos demais;
2. O meio ambiente, mesmo não recebendo a atenção requerida pela situação diagnosticada no município por ocasião da elaboração do PDPA, aparece também como fator relevante para a percepção dos cidadãos pesquisados;
3. A percepção do espaço urbano, também é destacada, critérios como adequação das vias urbanas, organização do uso do solo, distribuição da população no espaço e a beleza, harmonia de suas construções compõem as maiores cargas na avaliação dos pesquisados;
4. As ocupações irregulares, as perguntas relacionadas com a situação das favelas, foram destruídas em 3 variáveis, na primeira, abrangendo a área da assistência social, na segunda do meio ambiente e na percepção do espaço urbano, organização, beleza e harmonia.

Com os dados colhidos as pessoas pesquisadas atribuem pontuação superior ao fator “Percepção sobre a capacidade da cidade em atrair investidores”, e neste agrupamento as questões relacionadas as premissas estruturais da cidade foram avaliadas como levemente superior às demais obtendo pontuação média de 4,94 .

Outra constatação foi que os entrevistados identificam uma carência na divulgação do PDPA e a participação da sociedade na gestão. Atribuem a menor média de pontuação à variável “Percepção sobre o Plano Diretor e a participação” 3,63.

Na análise da execução orçamentária foi possível identificar a existência no planejamento assim como da previsão orçamentária para a divulgação do referido plano, mas como se pode observar também não foi contemplada na execução.

Ao complementar as análises, foram ainda estudadas a freqüência de notas, o gênero, local da residência, renda familiar e escolaridade.

A maior freqüência foi a da nota 5,0 como se vê na Fig. 6.

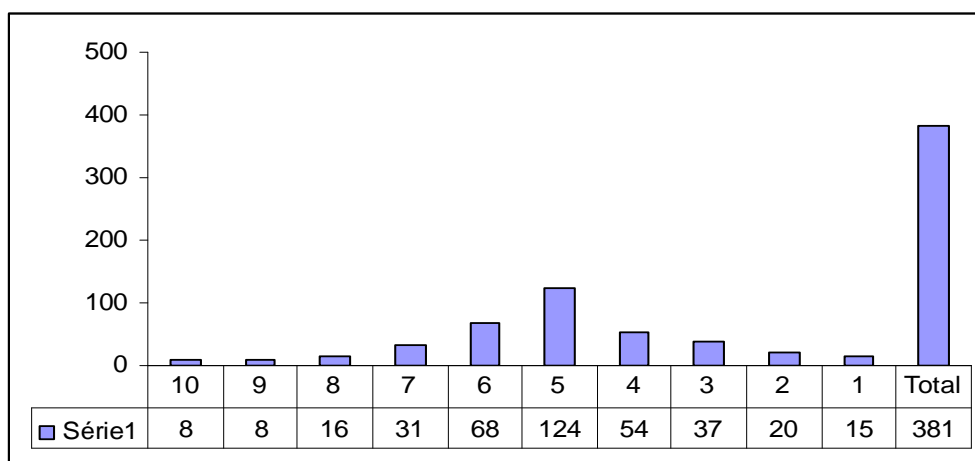


Figura 6 - Freqüência das notas atribuídas à cidade pelos pesquisados

Fonte: elaboração da autora por meio do *software* spss 15

O percepção quanto ao gênero apresenta-se com diferenças ao se atribuir uma nota para a cidade, com se vê na Fig.7 a seguir. Homens e mulheres atribuem notas iguais para a cidade. Adiante a análise por sexo.

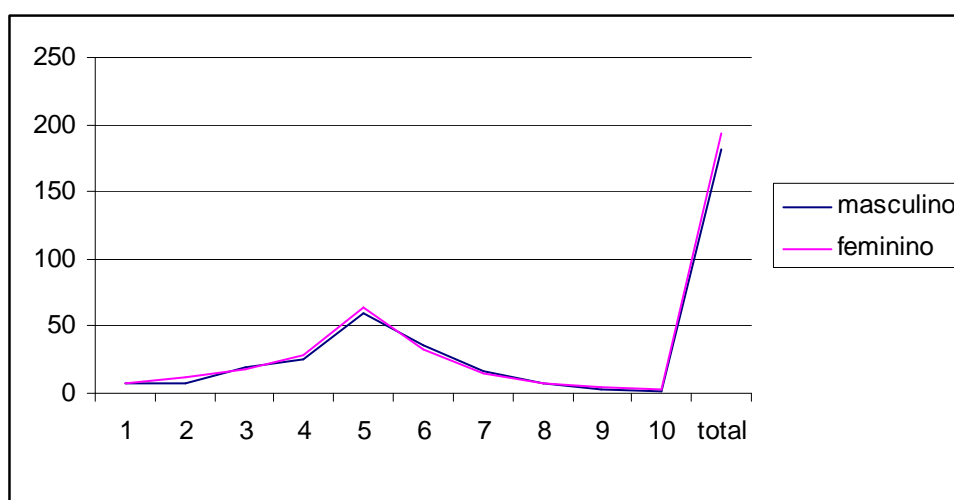


Figura 7 - Notas atribuídas por sexo

Fonte: Elaboração da autora

A atribuição de notas para a cidade por local de residência dos pesquisados, Tab. 24:

Tabela 24 - Setor de residência e nota média atribuída à cidade

Área	Amostra	Nota média
N 1 - Setor central	29	4,62
N2 - B Jundiaí	12	3,67
N3- Vila industrial/Nova Capital/JK	20	6,00
N4 - Batista/Ana Paula/Sto André	22	5,68
N5 - Pedro Ludovico/Nações Unidas	30	5,63
N6 - Capuava/Itamaraty e Adriana Park	18	4,11
N7 - Jaiara/Bandeiras	31	5,07
N8 - Progresso/ Jd das Américas	24	5,45
N9 - Maracanã/Alexandrina	27	4,93
N10 - Sta Izabel/Universitária/S Carlos	37	4,23
N11- Rec.Sol/Filostro/Jd Europa	42	5,31
N12 - B de Lourdes/Jd Tesouro/M.Calixto	28	4,57
N-13 V Fomosa/Polocentro/Paraiso	61	5,13
Média pra cidade	381	5,00

Fonte: Elaboração própria

A análise da nota média atribuída à cidade foi feita também por comparação entre os setores de residência dos respondentes. Nota-se que há diferenças, mesmo que sutis, em todas as notas médias atribuídas.

Tabela 25 - Faixa de renda familiar e nota média atribuída à cidade

Faixa de renda	Frequência	Nota média
1/2 sm	3	5,67
1 sm	27	5,56
1 1/2 sm	27	4,75
2 a 3 sm	75	5,37
3 a 5 sm	77	5,20
5 a 10 sm	57	4,40
10 a 15 sm	24	5,00
15 a 20 sm	6	4,33
Mais de 20 sm	6	3,50
Sem renda	1	
Não declara	78	5,01
Total	381	5,00

Fonte: Elaboração própria

Observou-se que para os respondentes que pertencem a famílias cuja renda está na faixa 15 a 20 salários mínimos a nota média atribuída foi de 4,33. Os pertencentes aos domicílios com renda familiar superior a 20 sm, a nota ficou em 3,50. Para as famílias com renda familiar de 1 sm, a nota ficou em 5,56. Constatou-se que as pessoas com renda familiar mais alta atribuem notas médias menores para a cidade.

Ao utilizar o critério de escolaridade a nota média também recebeu diminuição para os pesquisados que possuem ensino superior, ficando em 4,85 para ensino superior incompleto e 4,41 para ensino superior completo. Para as pessoas com escolaridade no nível fundamental a nota é acrescida de 1 ponto, alcança 5,44 para os não alfabetizados e 5,69 para os alfabetizados. Percebe-se que a uma construção crítica sobre os problemas vivenciados nas cidades correlaciona-se diretamente com o grau de escolaridade dos munícipes.

Tabela 26 - Escolaridade e nota média atribuída à cidade

		Freqüência	%	Nota média
Válidos	Não alfabetizado	9	2,4	5,44
	Alfabetizado	22	5,8	5,69
	Ensino fundamental incompleto	19	5,0	5,10
	Ensino médio incompleto	38	10,0	5,50
	Ensino médio completo	160	41,7	5,06
	Ensino superior incompleto	69	18,1	4,85
	Ensino superior completo	64	16,8	4,41
	Média geral	381	100,0	5,00

Fonte: Elaboração própria

Para efeito de comparação entre as médias atribuídas para a cidade e a escolaridade foram agrupados em três grupos, por meio do spss, em três agrupamentos, os *Clusters*, o estudo é apresentado à seguir: a freqüência, a distribuição, as médias atribuídas por grupos, ou *clusters* e com os gráficos permitentes logo em seguida.

È conveniente alertar que a combinação feita pelo software excluiu os casos em que o pesquisado não atribuiu a nota para a cidade, bem como aquele que não informou seu grau de instrução.

Quadro 12 – Freqüência dos Clusters

		Escolaridade													
		Não alfabetizado		Alfabetizado		Ensino fundamental incompleto		Ensino médio incompleto		Ensino médio completo		Ensino superior incompleto		Ensino superior completo	
		Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%
Cluster	1 –	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	140	100,0%	0	,0%	0	,0%
	2 –	7	100,0%	18	100,0%	18	100,0%	33	100,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%
	3 –	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	61	100,0%	58	100,0%
	Com bined	7	100,0%	18	100,0%	18	100,0%	33	100,0%	140	100,0%	61	100,0%	58	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora

Observou-se que foram agrupadas as médias em três grupos, o primeiro agrupamento deu-se para os respondentes com o grau de ensino caracterizado como médio. O segundo grupo foi o das pessoas que declararam ter estudo até o ensino médio incompleto, com 7 pessoas declararam não terem sido alfabetizadas, 18 alfabetizados e 18 que cursaram o ensino fundamental, mas incompleto, e 18 que possuíam o ensino médio incompleto. O segundo agrupamento deu-se para os que declararam ter o ensino médio completo. E o terceiro e último agrupamento que deu-se com os pesquisados que declararam possuir o curso superior incompleto com 61 declarantes e 58 que possuem curso superior completo, tudo conforme quadros 12 e 13.

Quadro 13 Distribuição dos clusters

		N	% de Combinados	% do Total
Cluster	1 – Ensino médio completo	140	41,8%	36,7%
	2 – Até ensino médio incompleto	76	22,7%	19,9%
	3 – Superior incompleto e completo	119	35,5%	31,2%
	Combinados	335	100,0%	87,9%
Casos Excluídos		46		12,1%
Total		381		100,0%

Fonte: Elaborado pela autora

Feitos os agrupamentos, a notas médias foram atribuídas para a cidade pelos agrupamentos semelhantes. Conforme se pode ver no quadro 14 a seguir.

Quadro 14 - Médias atribuídas para a cidade de Anápolis por grau de instrução

		Nota para Anápolis	
		Média	Desvio Padrão
Cluster	1 – Ensino médio completo	5,0714	2,03792
	2 – Até ensino médio incompleto	5,5263	2,05572
	3 – Superior incompleto e completo	4,5966	1,72381
	Combined	5,0060	1,96221

Fonte: Elaboração da autora

Em seguida foi construído o gráfico para demonstrar os agrupamentos

Intervalos Confiança para as Médias de 95%

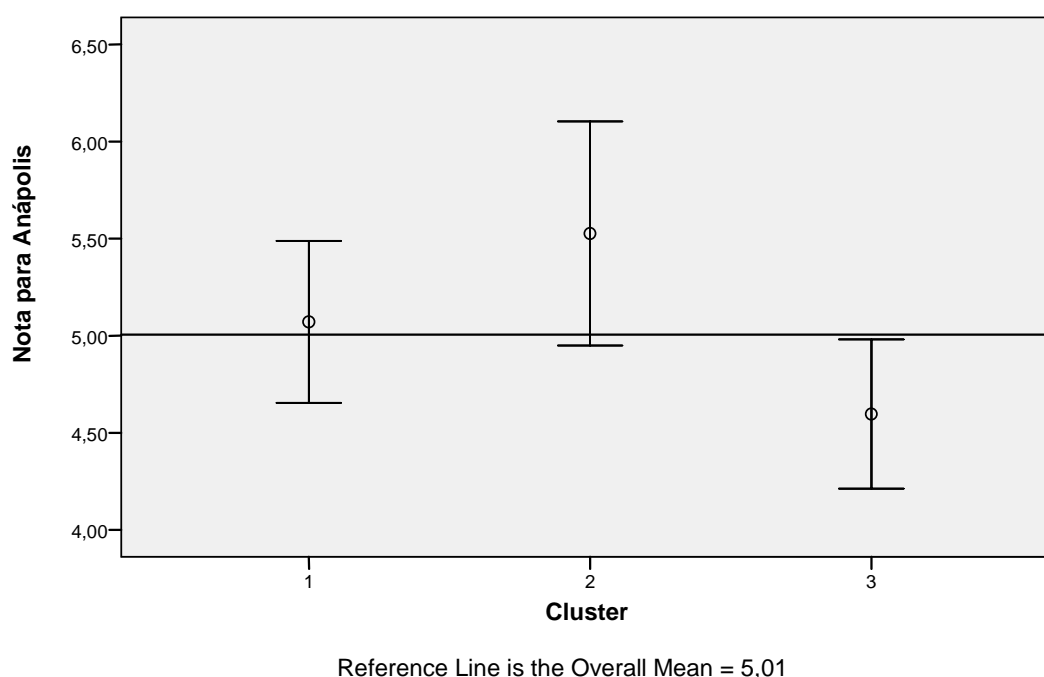


Gráfico 1 – Demonstração dos Clusters

No Gráfico 1 é possível observar que os respondentes atribuem notas diferentes para a cidade de Anápolis. Os respondentes agrupados no *Cluster 1* - ensino médio, atribui nota em torno da média para a cidade. Os respondentes do *Cluster 2* – até ensino médio incompleto, neste caso, os graus mais baixos de instrução formal, atribuem notas acima da média e o *Cluster 3*, atribui nota abaixo da

média, neste *cluster* estão as pessoas que concluíram o curso superior e as que ainda não concluíram, pode afirmar se afirmar que as pessoas com graus de instrução diferentes atribuem notas diferentes para a cidade.

Destaca-se que neste estudo, por meio dos valores dos coeficientes de variação das distribuições e das frequências das variáveis, pode-se observar que todas as variáveis analisadas possuem distribuição até certo grau de dispersão em torno da média, de certa forma era esperado em virtude da heterogeneidade dos próprios respondentes. Quando se fala em percepções os fatores pessoais, experiências e vivências exercem influências na percepção. Neste estudo pode se afirmar que o local de residência das pessoas pesquisadas e seu grau de instrução influenciaram no modo como percebem a cidade refletindo nas notas a ela atribuídas.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A despeito dos esforços do Governo brasileiro para incrementar o uso do planejamento público, as organizações públicas, principalmente na esfera municipal ainda constituem um imenso conjunto de ilhas e de territórios demarcados. Para que a ação governamental alcance maior transparência e efetividade, a integração das organizações públicas e de seus sistemas é requerida, algo como a migração para um continente em contraponto ao isolamento atualmente existente.

A relevância da pesquisa deu-se por meio das reflexões sobre a execução do PDPA frente aos instrumentos do planejamento público. Em municípios com planos diretores já elaborados como é o caso de Anápolis, esta avaliação pode desenvolver reflexões sobre o instituto Plano Diretor que é um plano de diretrizes e, como tal, deve estabelecer direcionamentos, metas e programas de atuação do poder público nas mais diversas áreas e sinalizador para o setor privado.

É importante lembrar que as diretrizes de um Plano Diretor precisam ser exeqüíveis e executadas, sob pena de transformar-se numa carta de intenções, cheia de boas intenções mas de pouco significado prático.

Quando analisada a execução do PPA ano 2007 por meio da LOA também do mesmo ano, foi possível constatar que neste primeiro ano a principal preocupação ficou restrita ao urbanismo, mais de caráter de recuperação do que de construção e ampliação.

Quando se analisou o Diagnóstico situacional do PDPA, pode-se afirmar que o tempo e as verbas gastas na elaboração foram empregadas em levantamento de dados e situações que tiveram um efeito mais cosmético que prático. No que diz respeito ao meio ambiente, pouco avanço pode ser observado.

Certo é que um plano por mais técnico que seja, tem também suas intenções políticas. A participação da sociedade anapolina na elaboração do diagnóstico, pelos números constantes do próprio documento, foi tímida. Questiona-se como foram as convocações para a participação. A prefeitura disponibilizou

transporte? O local das reuniões era acessível a todos? Ocorreu publicação dos fóruns realizados?

O instituto da participação popular ficou comprometido, quando foram feitas as primeiras alterações na Lei, com a participação de pouquíssimas pessoas, como pode ser observado, o que coloca em dúvida os processos para efetivar a participação, inicia-se questionando sobre a divulgação e mobilização da população para participar das audiências públicas.

Cumprir destacar que a participação dos cidadãos possibilita aos Governos, quando necessário a revisão dos seus Planos Diretores em consonância com os anseios da sociedade. A metodologia da participação pode permitir a correta identificação dos problemas a serem respondidos pelo Governo

As propostas de investimentos têm que contemplar a garantia de direitos, como educação, saúde, assistência social, até mesmo a alimentação. Programas e Ações para os investimentos estruturais como as obras de saneamento, urbanização entre outras, inseridas no PDPA, devem orientar a eleição das prioridades de Governo devidamente definidas no PPA dos municípios nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, o que não se observou na análise da exequibilidade do primeiro ano do PDPA.

Com relação ao processo de avaliação, diversos autores corroboram a necessidade de um processo de avaliação que estimule práticas de acompanhamento, entre eles, Norton e Kaplan (2002) que afirmam que a aplicação do planejamento está atrelada ao acompanhamento por meio da mensuração do alcance das metas.

Outra constatação dos supracitados autores é que para a implementação de um plano é preciso comprometimento das pessoas, para conferir materialidade à estratégia, pois são as pessoas, os fatores-chave de integração (SILVEIRA, 2007). Serão as pessoas que implementarão os planos, não bastando, então, que elas aceitem as mudanças – é preciso que elas participem das mudanças e até sejam capazes de provocá-las.

Em tempos de *New Public Management*,¹⁶ governança, *accountability*¹⁷ e outros mecanismos de controle e avaliação de planos empresariais e governamentais, é possível constatar que os gestores públicos enxergam a participação na gestão principalmente como forma de melhorar a qualidade das ações finalísticas dos Governos no fornecimento de produtos e serviços, e não apenas como forma de melhorar a percepção dos cidadãos e de cumprir orientação do Governo. Em Anápolis, pela pesquisa realizada esta situação não se confirma, se a participação ocorre ela não foi percebida pelos entrevistados.

A preocupação com a exequibilidade dos planos governamentais, precisa fazer parte da agenda e da preocupação dos gestores com as demandas da sociedade, que será impactada, em última instância, pela garantia dos direitos pelos produtos e pelos serviços gerados assim como pelas ações e omissões do administrador local.

Anterior aos planos e controles, é preciso haver cuidadosa definição de estratégias e objetivos, e não se descuidar de sua adequada divulgação, ainda mais em se tratando de planejamento e de planos que altera o futuro das cidades, com diversos interesses em jogo.

Ao agir os gestores públicos, principalmente os municipais demonstram suas preocupações com o que PORTER define como competência interna, ou seja, em como as variáveis internas podem influenciar o ambiente externo. Entre estas fortalezas, está o grau em que os planos e políticas se fortalecem reciprocamente e podem ser simultaneamente realizados, o que somente pode ser alcançado se houver adequada definição e divulgação de estratégias e objetivos, assim como a definição de como serão mensurados o alcance das metas. Caso esta situação não se concretize as fragilidades começam a retardar o desenvolvimento.

A adequada definição e divulgação de estratégias e objetivos serão fundamentais para o processo formal de planejamento, que, para Mintzberg (1998), é um meio de programar a execução de uma estratégia já criada.

¹⁶ *New Public Management* - Administração pública Gerencial tema tratado no capítulo anterior

¹⁷ *Accountability* – termo em inglês sem tradução específica que representa a obrigação dos agentes do Estado em responder por suas decisões, ações e omissões, representa a obrigação da prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela contabilidade.

Uma disfunção observada tanto no PPA municipal quanto no PDPA está relacionada à falta de divulgação do Planejamento Municipal e do Plano Diretor como a fragilidade dos mecanismos de mensuração do alcance de suas metas, como já citado, precisa ser objeto de contínua avaliação.

Adicionalmente, podem-se citar os problemas relacionados à *accountability* caso os gestores públicos municipais não cumpram os princípios constitucionais da publicidade e transparência e da submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal já citada em capítulo anterior.

Ao atender a legislação, os líderes do Poder Executivo, podem expressar a convicção de que o setor público aumentará suas chances de sucesso se, de fato, todos se esforçarem para que os objetivos sejam alcançados. Para tanto deverão ser evitados objetivos difusos, que não permitam ou que dificultem sua mensuração. Outra observação é vista pela individualização no sentido de aferir sua contribuição no alcance do objetivo maior, qual seja, o de resolver os problemas identificados na sociedade. Ao se analisar o PPA municipal é possível constatar a fragilidade dos objetivos e dos indicadores que foram utilizados para mensurar seu cumprimento.

Não foi encontrado no âmbito do PPA a identificação dos programas o que dificulta seu acompanhamento. A importância conferida a esse item permite afirmar que uma boa definição de objetivos evita a prevalência de feudos e privilégios dentro da administração pública.

A partir da análise dos resultados da pesquisa de campo, do relacionamento com os estudos efetuados para compor o referencial teórico e da verificação da aplicabilidade e exeqüibilidade do Plano Diretor Participativo de Anápolis, podem ser apresentadas algumas **conclusões e recomendações**, organizadas por tema objeto do referencial teórico:

A - Planejamento governamental

1. As reformas empreendidas no aparato estatal a partir das duas últimas décadas do século XX foram motivadas por questões econômicas e fiscais, baseadas em um discurso político, e no posicionamento de grandes organismos internacionais que no conjunto conseguiram o

apoio da opinião pública e possibilitou inúmeras mudanças para o setor público, a participação foi uma delas, o instituto participação precisa ser aprimorado;

2. Para a efetivação do instituto da participação, é necessário que a administração municipal desenvolva mecanismos cada vez mais eficazes de se promover a inserção da sociedade no papel que lhe compete no cenário, onde, seja cada vez maior a participação dos vários grupos de interesse na formulação e na implantação de políticas públicas. Esta situação requer do Governo maior capacidade de atuar e de interagir com diversos atores representativos da sociedade;
3. Em se tratando do PDPA sua mais recente concepção pressupõe participação e transparência, e nestes dois institutos é possível identificar que haverá uma alteração no exercício do poder, é nesta alteração que reside um dos maiores obstáculos à sua implementação;
4. Com relação ao planejamento municipal é preciso avançar do orçamento-programa para uma visão do programa como efetiva forma de resolver os problemas identificados na sociedade;
5. As práticas gerenciais do setor privado não devem ser indistintamente aplicadas ao setor público urbano, carecendo de adaptabilidade para utilizar os mecanismos de acompanhamento do cumprimento das metas, mesmo que seja forte a tentação de se fazer uso delas, sem a necessária adaptação. É necessário aferir e mensurar o cumprimento de metas, vez que o ambiente urbano é complexo e possui dinâmica própria;
6. Considerar os processos de formulação, execução e avaliação das ações que visam superar os desafios nos eixos estratégicos do PDPA como componentes do processo de gestão e perseguir maior envolvimento dos diversos atores nas diversas etapas, os quais apresentam fronteiras cada vez menos nítidas;

7. Como se pode observar na execução orçamentária, assim como, nos mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação, os gestores públicos precisam de recursos financeiro, tecnológico e pessoal para cumprir suas obrigações;
8. Dimensionar os gastos com a rubrica Apoio Administrativo e Financeiro; pois o excesso de lançamentos contábeis nesta rubrica compromete o instituto da transparência, o volume de atividades nela incluída dificulta sua identificação;
9. Não é possível negar o inchaço na máquina administrativa, que consome muitos recursos, onde grande parte do orçamento fica comprometida com o pagamento do pessoal;
10. É necessário aprimorar os sistemas de elaboração e atualização do Plano Diretor com a efetiva participação da sociedade, na definição de qual cidade se deseja construir e assim envolver toda a comunidade para que se apliquem os esforços rumo à construção desse lugar ideal. Sem o envolvimento das pessoas, os gestores da cidade continuarão e elaborar planos como mero cumprimento das formalidades legais.

B - Do discurso à ação estratégica

É necessário mais que discursos para romper a inércia organizacional – é preciso criar condições de execução dos planos para o atingimento de objetivos comuns. Para além da gestão de formulação, implementação e avaliação de políticas, e sua operacionalização por meio do planejamento e sua efetiva realização têm que dedicar recursos para fazer análises prospectivas, para definir e redefinir estratégias e objetivos;

1. Conceder atenção à política de divulgação do Plano Diretor é uma forma de garantir seu efetivo cumprimento. Ao facilitar o processo de comunicação entre os envolvidos nas suas ações, possibilitará que identificadas mudanças, disfunções, críticas e as sugestões encontrem mais que um espaço para ecoarem;

2. As decisões e ações e até mesmo a inércia da administração municipal com relação ao processo de compartilhamento e políticas restritivas de acesso à informação devem ser revistas para que todas as informações do gerenciamento do Plano Diretor sejam inseridas no ambiente da *internet*, onde a população tem a possibilidade de acompanhar sua implantação.

De concreto, e a despeito da retórica oficial enfatizar a necessidade de se elaborar o planejamento governamental com colaboração, participação da sociedade e a parceria entre as diversas organizações públicas, o que de fato persistem são as fortes tradições de independência, que reforçam a fragmentação da ação governamental.

Mesmo com as tentativas de aperfeiçoamento do modelo de planejamento, persistem superposições e incompatibilidades entre o modelo de gestão por programas e a estrutura de poder dos governos e sua esfera política até mesmo da intervenção dos partidos, geram conflitos de competência e dificulta o aprimoramento da gestão até mesmo do processo decisório.

É preciso submeter o processo decisório, de monitoramento e de prestação de contas a uma nova forma de gerenciamento. Um modelo criado, mantido e desenvolvido com a participação e o comprometimento das agentes envolvidos, que o percebem não como mais uma atribuição administrativa ou mecanismo de manutenção do poder, mas como forma de alcançar objetivos de compatibilização do planejado com o realizado.

Por fim, cabe enfatizar que um Plano Diretor para uma cidade não é um formalismo legal, uma tendência, uma nova fórmula para velhas práticas ou novo modismo, mas representam desafios concretos que o Governo, aliás, Estado precisa tornar realidade, em que uma dimensão menor, a da eficiência: fazer mais com menos e, em uma dimensão maior, a da eficácia com efetividade fazer valer a razão de ser dos governos, neste caso dos governos municipais: promover o bem estar do cidadão, sustentado pelos pilares do equilíbrio social, econômico e ambiental.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L e COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ANÁPOLIS. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO DE ANÁPOLIS/ Divisão de Pesquisas Socioeconômicas/Departamento de Economia e Programação, **Anápolis: dados gerais**. Mimeo, 2001.

BATEMAN, Thomas S. SNELL, Scott A. **Administração: novo cenário competitivo**. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2006

BERNARDES e TAVARES. **Espaços ilegais**: um estudo da qualidade de vida dos moradores residentes nas áreas subnormais em Anápolis/GO. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. 29 de maio a 1 de junho de 2007, UFPE, Recife (PE)GT2- Cidades e Processos Sociais

BRASIL. Constituição (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, DF:Senado, 1988

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O desafio do planejamento governamental**, Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. MP. 2002 – disponível em :

http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/publicacoes/desafio_governamental.htm acesso 10/10/2007

BEZERRA, Maria do carmo de Lima. **Cidades sustentáveis**: subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira. Brasília, 2000. disponível em:<<http://www.ibam.org.br/publique/medias/cidades.pdf>> acesso em 30/01/2008.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47,1996

CAMPOS. F. Itami. **Ciência política, introdução à teoria do Estado**. Goiânia: Vieira, 2005

CONZATTI, Ricardo Ferri. **Pesquisa de satisfação como fonte de informação para controle da gestão pública: O caso de Eldorado do Sul**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri e LEMOS, Amália Inês Geraiges. **Dilemas Urbanos**. São Paulo: Contexto, 2003

CASTELLS, Manuel. **A questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel, BORJA , J. **As cidades como atores políticos**. Novos estudos CEBRA. N.45, p.152-166, jul. 1996.

CRAIG, James, GRANT, Robert M. **Gerenciamento Estratégico**. São Paulo: Littera Mundi, 1999

DAHER, Nasser Cecílio. **Benchmarking do serviço logístico na indústria alimentícia**: a percepção de atacadistas e varejistas de Goiânia e Anápolis. 2002. Dissertação de mestrado(126 págs). Mestrado em administração. Universidade de Brasília, 2002.

DINIZ, Eli. **A busca de um novo modelo econômico**: padrões alternativos de articulação público-privado. Ver. Sociologia Política. Curitiba, n-14. 2000- disponível em <http://www.scielo.br/acesso> em 18.maio.2007.

DRUCKER, Peter. **O homem que inventou a administração**. Business week. Peter Druker; tradução Alessandra Mussi Araújo; Rio de Janeiro Ed. Campus,2006

ESTEVAM, Luís. **O tempo da transformação**: estrutura dinâmica da formação econômica de Goiás. Goiânia: Editora do Autor, 1998.

FERRARI JR, José Carlos . **Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano**. Porto Alegre, RS. 2004. Disponível em <http://www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista/numero%203/eg0201jf.pdf>. Acesso em 19 de agosto de 2006

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo**: O mito da cidade global. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo).2003. Universidade de São Paulo, 2003

FISHER, Tânia. **Gestão contemporânea**: Cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FREITAS, Juvair Fernandes : **A Expansão Urbana e a Segregação Sócio-espacial em Anápolis**.2004. f. Dissertação (mestrado em Geografia) Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

GANDIM, Danilo. **A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade**. Porto Alegre. 2001. Disponível em <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1/articles/gandin.pdf>> acesso em 03/07/2007

GIACOMO, Waldemar Álvaro. **O New Public Management no Canadá e a gestão pública contemporânea**. 2005. *paper* Interfaces Brasil/Canadá, Rio Grande. N.5

GIACOMONI, Jaime. **Orçamento público**. 13. ed,São Paulo: Ed. Atlas,2005

GOIÁS. 19 de janeiro de 2004. **Mensagem. Macro-Cenário e Planejamento Estratégico do Governo do Estado de Goiás**. Goiânia, GO, ano167, nº 19.321. p.13-294.

GOIÁS . SEPLAN-GO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Governo do Estado de Goiás. **Plano Plurianual**. Goiânia: Goiás. 2007 disponível em <http://www.seplan.go.gov.br/PPA/index.htm>, acesso em 03/07/2007.

_____ Ranking dos Municípios Goianos: 2005. Goiânia: SEPLAN, 2005.114p.

GOIÁS. Secretaria de Indústria e Comércio do Governo do Estado de Goiás. Projeto **Anápolis: Terra do futuro**. Anápolis, 2004

GOIÁS. Secretaria de Estado de Infra-Estrutura – Governo do Estado de Goiás. **Plano de Desenvolvimento do Sistema de Transportes do Estado de Goiás**. Goiânia: Kelps, 2007

GOLDRATT, Eliyahu M e COX Jeff. **A meta**. Um processo de aprimoramento contínuo. São Paulo: Ed. Educato. 2002

GOMES, Eduardo Braz Pereira. **O modelo Servqual e Qualidade dos Serviços Educacionais em uma Universidade Pública**. Brasília, 2002. Dissertação mestrado em Administração. Universidade de Brasília, 2002

GÜELL, José Miguel Fernandes. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona. Ed. Editorial Reverte, 2006

HAIR, Joseph F. Jr, BUSH, Robert, P e ORTINAU, David, J. **Investigacion de mercados**. México: Mc Graw Hill, 2004

HARVEY, David. **A justiça e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980

HERRERO, Emílio. **Balanced scorecard e a gestão estratégica**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Censo Demográfico** – Resultados preliminares, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (coord. geral), **Caracterização da atual configuração, evolução e tendências da rede urbana do Brasil: determinantes do processo de urbanização e implicações para a proposição de políticas públicas**. Mimeografado, Brasília, 1999. Rio de Janeiro: Campus, 1997

KAPLAN, Robert e NORTON David. **A estratégia em ação**. 11 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997

KIM, W. Cham e MAUBORGNE, Renée. **A estratégia do Oceano Azul**. 14.ed. São Paulo: Campus, 2005

KOTLER. Philip. **Administração de marketing**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2000

LEI FEDERAL Nº 6.766/79, (www.planalto.gov.br) acesso em 12/11/2007

LEI FEDERAL n.º 10257 de 10 de julho de 2001, Biblioteca virtual (www.planalto.gov.br) acesso em 12/11/2007

LEI MUNICIPAL nº 110/05, e 135/ 06 PPA Municipal 2006-2009

LEI MUNICIPAL nº 128/06 de 10/OU/06 Plano Diretor. In: Leis Plano Diretor. Anápolis: PMA. CD-ROM.

LEI MUNICIPAL nº 130/06 de 23/out/06 Perímetro Urbano In: Leis Plano Diretor. Anápolis: PMA. CD-ROM.

LEI MUNICIPAL nº 131/06 de 30/out/06 Parcelamento do solo In: Leis Plano Diretor. Anápolis: PMA. CD-ROM.

LEI MUNICIPAL nº 132/06 de 30/out/06 Condominio urbanísticos In: Leis Plano Diretor. Anápolis: PMA. CD-ROM.

LEI MUNICIPAL nº 133/06 de 28/out/06 Conjuntos habitacionais In: Leis Plano Diretor. Anápolis: PMA. CD-ROM.

LEI MUNICIPAL nº 3.205/06 de 20/jul/06 Institui a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LEI MUNICIPAL nº 3.216/06, de 29/deV06 Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual.

LEVIN, Jack e FOX, James Alan. **Estatística para Ciências Humanas**. 9ª ed. São Paulo: Pearson, 2006

LUZ, Janes Socorro. **A influência da situação geográfica para o desenvolvimento comercial da cidade de Anápolis-Goiás**. In: II Simpósio Internacional sobre Cidades Médias. Uberlândia.2006. 1-13

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas**: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Disponível em:
<[http:// www.Scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf](http://www.Scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf)> acesso em 08/07/2008.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. 2 ed. Brasília. IPEA. 1996.

MINTZBERG, Henry, QUINN, James Brian. **O processo estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

_____. **A criação artesanal da estratégia**. Harvard Businnes Review Book, Estratégia, A busca da Vantagem Competitiva. Ed. Campus, 1988.

NOBLAT, Pedro. **Elaboração execução de orçamento público**. Apostila da ENAP, 2006.

PARDO, Antonio e RUIZ Angel, Miguel. **SPSS11 Guía para el análisis de datos**.
Madri: Mc Graw Hill, 2002.

PERES, Lázaro Borges. **A contabilidade governamental em face da Lei de Responsabilidade Fiscal: O caso do Estado de Goiás**. 2003. (Dissertação mestrado) Curso de mestrado em Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Planejamento. **Modelo Espacial**. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=17, <acesso em 16/set. 2007>

PORTER, Michael. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PRAHALAD, C.K.e HAMEL. Gary. **A Competência Essencial da Corporação**. Harvard Business Review Book, Estratégia, A busca da Vantagem Competitiva. Ed. Campus, Rio de Janeiro. 1988

PRAHALAD, C.K.e HAMEL. Gary. **Competindo pelo futuro**. Harvard Business School Press: Ed. Campus, 1988

PONTUAL, Virgínia. **O Último Capítulo de uma Comédia: A Aprovação do Plano Diretor do Recife**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz.(organizadores). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.1994

ROSSETO, Adriana Marques.**Proposta de um Sistema Integrado de Gestão do Ambiente Urbano (SIGAU) para o Desenvolvimento Sustentável de Cidades**. (Doutorado).Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2003

ROSSETO, Adriana Marques, ORTH. Maria Dora e ROSSETO Carlos Ricardo. Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo. **RAP**. Rio de Janeiro.2006.

ROLNIK, Raquel. **Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

_____ **Estatuto da cidade Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**.Disponível no endereço eletrônico: <http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigo1.html>, em 8 jan. 2007, acesso em 08 abril, 2007

SAKATA, Margarida Nobue. **Projeto Eixo Tamanduatehy: uma nova forma de intervenção urbana em Santo André**. Dissertação de mestrado. 195 páginas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2006. disponível em:<http://www.teses.usp.br/teses/> disponíveis 116/16139 acesso em 18/ março 2007.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2004

SILVEIRA Henrique Flávio Rodrigues, **Planejamento governamental e coordenação interorganizacional** – um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público? **Caderno e Finanças Públicas**, Brasília-DF, n.8, p. 123-179, dez.2007

SOUZA, Marcelo José Lopes. **Desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____ **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As três metodologias:** acadêmica, da ciência e da pesquisa. Belém:UNAMA, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999.

_____ **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

ANEXO