

# AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO DOS PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA DE 1998 A 2005\*

Christian Luiz Da Silva\*\*  
Fabiano De Castro Rauli\*\*\*

**Recibido:** marzo 16 de 2009

**Aprobado:** mayo 14 de 2009

## RESUMO

A escassez de recursos públicos, incremento das demandas urbanas por serviços públicos e a crescente democratização eletrônica são questões que retratam a importância de definição, planejamento e execução de políticas públicas efetivas. Este artigo avalia as políticas públicas recentes de Curitiba com enfoque multidisciplinar, ou seja, envolvem aspectos econômicos, educacionais e políticos, com destaque para o programa de ensino fundamental. A pesquisa é exploratória, aplicada, tendo com objeto de estudo os planos plurianuais de Curitiba (1998-2001 e 2002-2005), e qualitativa com dados secundários. Pode-se verificar que há necessidade de maior transparência ao processo de planejamento das políticas públicas e compreender o processo complexo do desenvolvimento sustentável para avaliar a efetividade da política. O programa analisado da educação é constituído de várias ações sem a integração e a análise de impacto necessária para demonstrar a sua efetividade.

## PALAVRAS-CHAVES

Política pública; desenvolvimento sustentável; educação; Curitiba, Brasil.

## CLASSIFICAÇÃO JEL

H52; I28; O12; O21

## CONTEÚDO

Introdução; 1. Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável; 2. Metodologia; 3. Políticas públicas municipais de Curitiba e os planos plurianuais municipais de 1998 a 2005; 4. Avaliação do programa de educação fundamental; 5. Conclusão; Bibliografia.

---

\* O artigo é uma pesquisa de investigação oriunda do projeto "Modelo Dinâmico de Desenvolvimento Local para apoio ao Planejamento Público" financiado pelo CNPq/ Brasil, vinculado ao grupo de pesquisa de Desenvolvimento Local da UNIFAE e de Gestão Urbana da PUCPR. Um dos produtos desse projeto foi a dissertação de mestrado do co-autor em organizações e desenvolvimento pela UNIFAE (Curitiba), sob orientação do primeiro autor.

\*\* Economista, Doutor em Engenharia de Produção e Pós-doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do doutorado de Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC) e da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Rua Pedro Wobeto, 14-Boqueirão, Curitiba, Paraná, Brasil. CEP 81670310. Fone: 41 88342351; 41 32711647, E-mail: christian.silva@pucpr.br.

\*\*\* Economista e mestre em Organizações e Desenvolvimento pelo Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino (UNIFAE). Rua 24 de maio, 135, Curitiba, Paraná, Brasil. Fone: 41 3271-9292 e-mail: frauli@uol.com.br.

## ASSESSMENT OF PUBLIC POLICIES FOR A SUSTAINABLE DEVELOPMENT: CASE STUDY OF CURITIBA EDUCATION PROGRAMS FROM 1998 TO 2005.

### ABSTRACT

Lack of public resources, increased population and its consequent urban demands for public services, as well as the increasing information access democratization are issues that show us the importance of effective public policy definition, planning and execution in order to improve the city social, economic and environmental conditions. The present article aims at assessing Curitiba recent public policies from a multidisciplinary viewpoint, mainly focusing the basic education program. The article research is explanatory and applied, including study of Curitiba multi-annual plans (1998-2001 and 2002-2005). The results show that public policy planning should be transparent and define standards and parameters for its execution to be followed up, as well as to make the complex process of sustainable development understandable so that policy effectiveness can be assessed. The education program analyzed in the article comprises several actions which lack the required integration and impact analysis that could prove their effectiveness.

### KEYWORDS

Public policy; sustainable development; education; Curitiba, Brasil.

### JEL CLASSIFICATION

H52; I28; O12; O21

### CONTENT

Introduction: 1. Public policies for a sustainable development. 2. Methodology. 3. Municipal public policy of Curitiba in municipal plans (for several years) from 1998 to 2005. 4. Evaluation of basic education program. 5. Conclusions. Bibliography.

## EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: UN ESTUDIO DE CASO DE PROGRAMAS DE EDUCACION EN CURITIBA 1998 a 2005

### RESUMEN

Los escasos de recursos públicos, El incremento de demandas urbanas por servicios públicos y la creciente democratización electrónica son temas que retratan la importancia de la definición, planeación y ejecución de políticas públicas efectivas. Este artículo evalúa las políticas públicas recientes de Curitiba con un enfoque multidisciplinar, es decir, abarcan aspectos económicos, educativos y políticos con énfasis en el programa de educación básica. La investigación es exploratoria aplicada, teniendo como objeto de estudio los planos plurianuales de Curitiba (1998-2001 y 2002-2005) y cualitativa con datos secundarios. Es posible verificar que existe la necesidad de una mayor transparencia en el proceso de planeación de las políticas públicas y comprender el complejo proceso del desarrollo sostenible para evaluar la efectividad de la política. El programa analizado de educación ésta constituido por varias acciones sin la integración ni el análisis de impacto necesario para demostrar su efectividad. .

### PALABRAS CLAVE

Política pública; desarrollo sostenible; educación; Curitiba; Brasil.

### CLASIFICACIÓN JEL

H52; I28; O12; O21

### CONTENIDO

Introducción; 1. Políticas públicas para El desarrollo sostenible; 2. Metodología 3. Políticas públicas municipales de Curitiba y los planos municipales plurianuales de 1998 al 2005; 4. Evaluación del programa de educación básica; Conclusión; Bibliografía.

## INTRODUÇÃO

A escassez de recursos públicos, o aumento populacional e, por conseqüência, das demandas urbanas por serviços públicos e a crescente democratização do acesso às informações são questões que retratam a importância de definição, planejamento e execução de políticas públicas efetivas para melhoria da condição social, econômica e ambiental das cidades.

Neste contexto, fortalece a necessidade de políticas que incorporam a interação das multidisciplinares do desenvolvimento (SILVA, 2005b). Embora a discussão sobre os conceitos e práticas ligados à sustentabilidade não seja tão recente, dado que em 1983 a Organização das Nações Unidas (ONU) já havia adotado formalmente o termo em seus relatórios e diretrizes, sua relevância tem aumentado cada vez mais, havendo uma conscientização crescente da população em relação as suas premissas, resultado do engajamento de ativistas e líderes que percebem o esgotamento do modelo de exploração de recursos existente atualmente.

O conceito de desenvolvimento sustentável está atrelado à aplicação de políticas públicas, e mensurar esta correlação passa a ser prioridade para estabelecer eficiência no direcionamento dos recursos públicos, que crescem proporcionalmente menos que as demandas por serviços públicos.

As políticas públicas atendem a questões que vão além da visão unidimensional, ou seja, uma ação com foco na saúde pode afetar também a questão econômica e social (SILVA, 2005). Para acompanhar essas políticas, as quais têm influência em mais de uma dimensão, há que se ter meios de avaliar sua eficiência.

Aos indicadores de sustentabilidade cabe um papel importantíssimo no processo de desenvolvimento, pois são os únicos capazes de exprimir, de forma sintética e confiável, a real oscilação existente neste processo, sua volatilidade

e os seus principais impactos. A falsa relação direta entre crescimento econômico e equidade social torna-se evidente apenas por meio dos indicadores utilizados para medir esses fenômenos. A avaliação dessas políticas pode ser inserida na eficiência dos planos plurianuais, que representam as principais ferramentas de planejamento de política pública.

O objetivo deste artigo é avaliar as políticas públicas recentes de Curitiba com enfoque multidisciplinar. Em especial, será analisado o programa do ensino fundamental, conforme definido na seção 4. A política pública será avaliada para a esfera municipal, aplicada ao município de Curitiba, capital com renda *per capita* de R\$ 11.065,00/ano, sétimo maior PIB do país em 2006, segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o sexto entre as capitais.

A pesquisa é exploratória, aplicada, com estudo de caso dos planos plurianuais de Curitiba (1998-2001 e 2002-2005), e qualitativa com dados secundários, conforme será mais detalhado na seção 2.

A primeira seção estabelecerá a relação e o conceito de políticas públicas, desenvolvimento sustentável e indicadores. A segunda seção apresenta a metodologia de pesquisa e a terceira seção introduz o modelo de concepção de avaliação e monitoramento das ações públicas de Curitiba, que se trata do estudo de caso. Ainda na terceira seção apresentam-se os programas e respectivos investimentos públicos municipais no período analisado, para na quarta seção tratar das políticas públicas e a evolução de indicadores no período para um programa escolhido, como também será definido nesta seção. As conclusões sobre o tema e a proposta de novos trabalhos estão na quinta seção.

### 1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Estabelecer políticas públicas demanda definir prioridades, para melhor alocação dos

recursos, e compreender a sua efetividade. A mudança de uma realidade não acontece, de forma prática, unidimensional, ou seja, o investimento em educação não mudará apenas a educação, mas tudo que com ela se relaciona, direta ou indiretamente (Silva, 2006). Desta forma, torna-se necessário discutir o que se compreende por políticas públicas, a avaliação destas políticas, sustentabilidade e seus indicadores.

### 1.1. Políticas Públicas: Conceito e Avaliações

Demeterco Neto, Santos e Nagem (2006, p. 73) conceituam políticas públicas como "... como o conjunto de planos e programas de ação governamental destinado à intervenção no domínio social, por meio dos quais são delineadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo, na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição". Vianna Júnior (1994) ressalta, contudo, a necessidade de coordenação das ações governamentais ao conceituar política pública como uma ação planejada para atingir uma determinada finalidade.

Bucci (1996) defende que a política pública é mais ampla que o plano, pois relaciona-se com o processo de definição de escolha dos meios para a realização dos objetivos de governo, com a participação da sociedade. Desta forma, a formulação do plano ocorre paralelamente a formulação da política. Lourenço (2005, p. 41) reforça o caráter político dizendo que "o processo de formulação e implementação de políticas públicas é eminentemente política, na medida em que certos grupos sociais, para verem executadas as ações públicas de seu interesse, exercem influência sobre os tomadores de decisões governamentais". Esse intrincado processo de pressões políticas alinhado com as reais demandas sociais, econômicas e ambientais perfazem a complexidade da definição e avaliação das políticas públicas.

Contudo, existem campos específicos das políticas públicas, como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. A

análise crítica das políticas públicas não pode ficar restrita aos planos, programas e projetos desenvolvidos. É preciso analisar a inter-relação existente entre as instituições políticas, o processo político e seu conteúdo, embasado nos questionamentos feitos pela ciência política.

A controvérsia maior que envolve políticas públicas está no grau de participação do Estado na economia. Silva (2005, p. 89-92) apoiado no Relatório do Banco Mundial (1997, p. 4) cita que o Estado tem cinco tarefas fundamentais e, portanto, funções de intervenção: formar uma base jurídica; manter políticas não-distorcionistas, inclusive a estabilidade macroeconômica; investir em serviços básicos e infra-estrutura; proteger os grupos vulneráveis e proteger o meio ambiente. Iglesias (2006) ainda inclui o importante papel para o Estado no desenvolvimento tecnológico e de inovações, bem como para promover consensos nacionais. Além disso, essas tarefas devem ser executadas com a eficiência e eficácia da gestão pública a fim de traduzir a melhor qualitativa da prestação de serviços aos cidadãos (Lerda, Acquatella e Gómez, 2006).

Como expõe Frey (2001, p. 7) a intervenção estatal está presente nos discursos contemporâneos do desenvolvimento. O autor ressalta isso ao afirmar que "a intervenção estatal, via planejamento, é considerada indispensável para reduzir ou evitar os efeitos nocivos dos processos de crescimento econômico, ou ainda, para poder eliminar ou reparar distúrbios e danos já existentes".

Contudo, Pritchett (2000) já alertava sobre o uso indiscriminado do investimento público como panacéia da eficiência e da resolução dos problemas. Segundo Pritchett (2000, p. 36-37) "all of the recent spate of empirical research on growth using investment or capital has implicitly assumed that all governments everywhere were always cost minimizing investors. This is obviously false". Com isso o autor sugere que não necessariamente todo investimento gera capital, em especial quando esse investimento é público.

Para Oliveira (2006) as limitações da política pública são geradas pelas falhas no planejamento e resultam nas dificuldades para sua operacionalização. A ênfase dada ao planejamento é de controle da economia e da sociedade, em vez de tê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente entre os interessados e afetados pela decisão. Por outro lado, a construção das políticas públicas deve ser feita com base em informações precisas e compreensão do processo, não podendo cair no ativismo populista e demagógico. O processo de planejamento deve levar à geração de confiança e aprendizado entre os atores envolvidos, de forma a aprimorar a tomada de decisão. Devem-se reconhecer também as limitações do planejamento, que precede o estabelecimento de políticas públicas.

Oliveira (2006) cita outro trabalho de sua autoria para justificar as falhas de políticas públicas em desenvolvimento por motivos político institucional, financeiros e técnicos (Oliveira, 2002). O primeiro motivo se refere a articulação e funcionamento do sistema política e da interação entre Estado e sociedade civil. O amadurecimento das bases institucionais depende de processos específicos e históricos em cada país e é um condicionante importante para garantir a implementação de políticas públicas. A questão financeira, segundo o autor, é "*a razão mais direta para explicar as falhas em planejamento nos países em desenvolvimento*" (Oliveira, 2006, p. 280). A falta de recursos inibe qualquer possibilidade de implementar as políticas públicas da forma planejada, o que dificulta sobremaneira para alcançar resultados efetivos.

Por fim, a capacidade técnica se refere a recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar e implementar as políticas públicas. Com pesos diferentes, os tópicos sintetizados por essa capacidade técnica são responsáveis de alguma forma para a ineficiência da implementação das políticas públicas. Às vezes

é a falta de recursos humanos o mais preeminente, outras são equipamentos.

Diante destas questões evidencia-se que não somente quanto o Estado deve intervir, mas a efetividade da sua intervenção são questões que justificam a controvérsia ainda mais complexo ao entender o processo de desenvolvimento como uma interação multidimensional em um determinado local. A seguir conceitua-se esse processo e as características dos indicadores para avaliar a eficiência efetividade de ações que busquem a sustentabilidade.

## 1.2. Desenvolvimento sustentável: conceitos e indicadores

Desenvolvimento sustentável trata do processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações. Desenvolvimento Sustentável se aproxima da sustentabilidade, mas não poderá alcançá-la (Ultramari, 2003). Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade são noções complementares – não se pode discutir desenvolvimento sustentável sem discutir sustentabilidade e vice-versa. O desenvolvimento sustentável é o meio e a sustentabilidade é o fim (Silva, 2006).

Segundo Sachs (1986), apesar de um século de crescimento econômico rápido e de modernização espetacular no decurso do qual a população decuplicou e o PIB foi multiplicado por quarenta, o Brasil não consegue superar o seu fantástico atraso social. Com a industrialização substitutiva das importações, conduzidas nas décadas de 1950, 1960 e 1970, o Brasil ergueu-se à posição de nona potência econômica do mundo. É hoje um país mal desenvolvido, por ter adotado um padrão de crescimento socialmente perverso. Ostenta uma das mais regressivas repartições de renda do mundo, com diferenças abismais entre a minoria dos *ganhadores* e a massa de *sacrificados*.

Para Sachs (1986), vinte anos de quase estagnação num país como o Brasil sinalizam para o esgotamento do padrão vigente de crescimento econômico. A crise estrutural deve-se a um processo de desenvolvimento concentrador e excludente, sustentado por desigualdades na distribuição de renda e conflitos distributivos, utilizando-se recursos como endividamento interno e externo de forma abusiva. Como consequência, o país viveu a hiperinflação, seguida de uma estabilização bem-sucedida da moeda, mas ao preço da explosão do subemprego generalizado e do desemprego aberto nas grandes cidades.

No Relatório de Brundtland de 1987, documento emitido pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento (CMMA) "*desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem prejudicar a capacidade das futuras gerações de atender as suas próprias necessidades*".

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável afirma que o desenvolvimento sustentável é construído sobre três pilares interdependentes e mutuamente sustentadores: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. São consideradas questões críticas transversais que ocorrem ora como causa, ora como efeito, dependendo do caso, como pobreza, desperdício, degradação ambiental, prostituição, crescimento vegetativo populacional, igualdade de gêneros, saúde, conflito e violência aos direitos humanos.

Segundo Bellen (2005), o conceito de desenvolvimento sustentável provém de um processo histórico de reavaliação crítica da relação existente entre a sociedade civil e seu meio natural. Por se tratar de um processo contínuo e complexo, observa-se hoje que existe uma variedade de abordagens que procura explicar o conceito de sustentabilidade.

Sachs (1986) afirma que a conscientização ecológica obriga os economistas a repensarem completamente o quadro conceitual e os

instrumentos de análise de que dispõem, levando em conta o substrato físico da produção. Dessa forma, os fluxos de energia e matérias-primas são mais bem apreendidos e os dejetos estão incluídos mais sistematicamente na análise.

O progresso deve então ser avaliado pela ótica da pobreza e não somente da riqueza. Devemos, ao mesmo tempo, ampliar o conceito de desenvolvimento sustentável de maneira a incluir todas as dimensões existenciais e não apenas o consumo material.

Neste sentido, mensurar o desenvolvimento sustentável é um exercício complexo, pelas diversos efeitos possíveis a partir de uma alteração de uma variável (Silva, 2006).

Uma boa estrutura de indicadores de sustentabilidade possibilita integrar, de forma ponderada, balanceada, informações de cunho social, ecológico e econômico, com graus de importância distintos. Assim, é possível verificar se as diretrizes estabelecidas na política pública estão alcançando o desenvolvimento e obtendo o sucesso esperado.

Para Castor (2004, p.30), entender o Brasil talvez não seja difícil. O que acontece é que, como regra geral, a exatidão da informação, infelizmente, não é nosso forte. "*O Brasil é um país de imprecisões, dos quases, talvezes, quem sabes e se Deus quiseres*". Segundo Castor, algumas vezes as informações são abundantes, mas imprecisas, confusas, contraditórias, e sua coleta carece de sistematização adequada e regular. Historicamente, indicadores e estatísticas foram vítimas de manipulações e expurgos por parte dos formuladores de políticas públicas, preocupados em diminuir os impactos decorrentes da divulgação de maus resultados, tanto de ordem política quanto econômica.

A idéia de definir Indicadores de Desenvolvimento Sustentável surgiu na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, denominada RIO-92. A proposta era definir padrões sustentáveis de desenvolvimento que considerassem aspectos ambientais, econômicos, sociais, éticos e culturais.

A criação de instrumentos de mensuração do desenvolvimento sustentável, tais como indicadores de desenvolvimento, representa um desafio. As ferramentas constituídas por uma ou mais variáveis, quando associadas são capazes de apontar significados mais complexos sobre as causas e efeitos que determinaram o desenvolvimento sustentável.

Um indicador permite a obtenção de informações sobre uma dada realidade, podendo sintetizar um conjunto complexo de informações e servir como um instrumento de previsão. Mas quando se trata de indicadores de sustentabilidade, o debate está apenas iniciando, pois não há uma fórmula ou receita para avaliar o que é insustentável.

Hoje existem muitos parâmetros estabelecidos pelos indicadores e é natural que haja não só uma correlação, mas também uma forte comparatividade em relação aos mesmos indicadores de outros municípios. É assim que passam a surgir modelos adequados de desenvolvimento, a partir de análises que permitam identificar níveis ideais para determinado indicador, ou estabelecer referências claras entre bons e maus desempenhos. A partir dessa base conceitual se discutirá a metodologia de avaliação da política pública neste estudo de caso.

## 2. METODOLOGIA EMPREGADA NO ESTUDO DE CASO

A questão da avaliação das políticas públicas envolve a complexa compreensão do fenômeno que esta se interferindo efetivamente. Em termos de política pública não se poderia adotar uma ação para resolver o problema e dizer que ela foi eficiente se teve extenuantes negativas ainda maiores, por exemplo. Neste sentido, a pesquisa é exploratória, pois procura estabelecer elementos mais precisos para definir o processo prático compreensão da complexidade avaliação da política pública para a sustentabilidade, e aplicada, por realiza isso a partir de um estudo de caso na prefeitura municipal de

Curitiba para o período de 1998 a 2005 (Gil, 1999; Yin, 2004). Aqui cabe ressaltar que não é proposta do artigo relacionar as políticas municipais com as demais esferas públicas e muito menos de realizar comparações entre municípios ou entre as esferas.

Esse período foi definido pelo nível de informações obtidas, especialmente o relatório "Avaliação das políticas públicas municipais do município de Curitiba - 1997-2004", editado pelo IMAP (Instituto Municipal de Administração Pública). A diferença entre os períodos decorre do fato deste artigo tomar como base o período dos planos plurianuais e o relatório do IMAP o período de gestão municipal.

O método de pesquisa é qualitativo e teve como fonte dados secundários do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, diário oficial do município (PMC, 2007) e Relatórios de Gestão do Município de 2000 a 2005 (Curitiba, 2000 a 2005).

A principal hipótese é que os programas com característica multidisciplinar, como a educação, deveriam ter políticas públicas com avaliação focadas no desenvolvimento sustentável, e não de forma disciplinar. Estuda-se a educação pela importância da mesma como base para o processo de desenvolvimento sustentável (TENERELLI et al., 2006), tendo relações com as questões culturais, ambientais, econômicas, sociais e de saúde, delimitação espacial e de Estado. A complexidade da ação pública na área educacional é tão intensa quanto a sua capilaridade sobre o processo de desenvolvimento local. O objeto de estudo serão as políticas públicas de Curitiba pelos prêmios e indicadores alcançados com relação a meta do milênio, fomentando o discurso ambiental do município (OLIVEIRA, 2001).

Para definir as ações públicas no período realizou-se pesquisa documental específica dos Suplementos Orçamentários, emitidos pela Secretaria de Finanças do Município de Curitiba, e que contêm os valores direcionados a investimentos para os programas expressos nos Planos Plurianuais

de 1998-2001 e 2002-2005. É importante ressaltar que a avaliação do aspecto orçamentário por programas contidos nos planos plurianuais está restrita aos investimentos, ou seja, não são consideradas as despesas correntes, como pessoal e encargos e custeio da estrutura, por se tratar de uma análise de ações estruturais (longo prazo) e não conjunturais (curto prazo).

Após consolidação dos valores nominais direcionados para todos os programas, bem como a sua descrição e objetivo, transformou-se os valores para uma base constante a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), tendo como ano base 2005, que é último ano da análise (Pyndick e Rubinfeld, 2002, p. 11-12).

Com os valores constantes em 2005 para cada programa do Plano Plurianual (PPA), definiu-se a dimensão do desenvolvimento em que o programa estava mais relacionado e, ainda, se havia relação direta com outra dimensão. As dimensões consideradas foram: espacial (ou infraestrutura), cultural, econômica, social, ambiental e instituições (ou política) – (Silva, 2005b). Feita esta classificação fez-se uma primeira ponderação com relação a quantidade de programas por dimensão e valor alocado. Em seguida, fez-se uma análise mais específica dos programas da área ambiental, principal foco deste artigo.

Foram identificados os indicadores utilizados para mensuração das metas previstas nas políticas públicas de Curitiba por meio dos Relatórios de Gestão do Municípios (Curitiba, 2000 a 2005). Observa-se que 1998 e 1999 não foram analisados porque os pesquisadores não conseguiram os relatórios respectivos, contudo não se considera uma limitação do trabalho tendo em vista que os PPA estavam presentes também em 2000 e 2001.

A partir dos indicadores estabelecidos pelos programas nos PPAs e nos relatórios de gestão realizou-se uma análise qualitativa sobre a forma de avaliação do programa relacionado ao ensino fundamental.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE CURITIBA E OS PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS DE 1998 A 2005

Esta seção sintetiza o documento "Avaliação das políticas públicas municipais de Curitiba", coordenado pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) de Curitiba e apresenta a síntese dos programas e respectivos valores a preços constantes de 2005, conforme metodologia, para os planos plurianuais municipais de 1998 a 2005.

#### 3.1. Concepção teórica das políticas públicas de Curitiba

Segundo IMAP (2006), a avaliação de políticas públicas no município de Curitiba é feita através do uso de metodologia baseada numa série de encontros/reuniões de trabalho, sendo adotadas técnicas de moderação/facilitação e resultando na chamada Matriz Lógica, ferramenta que propõe o aperfeiçoamento das políticas públicas existentes (IMAP, 2006).

A Matriz Lógica (Marco Lógico, Quadro Lógico ou *Log Frame*) é um método que surgiu no âmbito da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development - USAID*). Nos anos de 1960, uma análise dos projetos financiados pela USAID constatou que, como regra, o planejamento era deficiente, os objetivos, as atividades dos projetos e os resultados esperados não eram estabelecidos com adequada precisão, e a responsabilidade pelo gerenciamento e pelos resultados não era suficientemente clara. Visando a superar estas deficiências, a USAID contratou os serviços de consultoria, que, a partir de diversos métodos do Gerenciamento por Objetivos (*Management by Objectives*), elaboraram em 1970 um método chamado *Logical Framework Approach* (LFA) ou *Enfoque do Quadro Lógico*.

O conceito de avaliação adotado pelo PMC (Prefeitura Municipal de Curitiba) é o mesmo que

aquele adotado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Trata-se do "exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, inferindo no caso as políticas públicas, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho com vistas à determinação da relevância de seus objetivos".

A estruturação da Matriz Lógica procura evidenciar o contexto e as áreas de responsabilidade, traçar parâmetros de mensuração do êxito de uma determinada política pública e apresentar o resultado de forma sucinta, clara e objetiva.

A metodologia para criar a Matriz Lógica partiu da sinterização de uma seqüência de reunião de compromissos (cenários → questão central → opções

estratégicas → diferenciais → resultados → destaques), os quais sempre apresentam relações causais.

O modelo prevê uma análise dos temas antecipadamente a sua construção, bem como identificação das intervenções governamentais direcionadas a situações problemas, utilizando-se especialmente do Plano Plurianual.

O objetivo da Matriz Lógica é apresentar a estruturação das políticas públicas, a natureza do que se pretende tratar, suas ações e, conseqüentemente, a avaliação dos resultados, resguardadas as especificidades de cada política.

A figura 1 procura ilustrar a estrutura por temas da Matriz Lógica e a descrição de seus campos.

**Figura 1.** Matriz Lógica - Estrutura por Temas

Parte I	Cenários	Mundial			
		Nacional			
		Local			
Parte II	Planilha de Avaliação	Questão Central			
		Opções Estratégicas	Diferencial	Resultados	Destaques

**Fonte:** Avaliação das Políticas Públicas Municipais de Curitiba (1997 a 2004)

Os cenários devem considerar as discussões existentes sobre o tema, parâmetros seguidos por referências, tendências observadas, processo de *benchmarking*. Busca-se estabelecer um referencial técnico para avaliações. As informações específicas

de Curitiba são baseadas em textos, tabelas, quadros, planilhas e mapas existentes.

As relações de causa e efeito, tanto na ótica vertical como na horizontal, são objeto de análise, conforme demonstrado na figura 2.

**Figura 2.** Concepção de relações de causa e efeito da matriz lógica

Relação de causalidade	→ Horizontal			
↓ Vertical	QUESTÃO CENTRAL			
	Opções estratégicas	Diferencial	Resultados	Destaques

**Fonte:** Avaliação das Políticas Públicas Municipais de Curitiba (1997 a 2004)

Parte-se da ótica vertical para cada ação da Política Pública e elegem-se questões centrais que tratam das especificidades da referida política. Procura demonstrar como o governo pretende atuar para alcançar sucesso na estratégia adotada.

O modelo procura perceber, na relação de causalidade e efeito na ótica horizontal, as opções estratégicas existentes e seus atributos para solucionar um determinado problema ou estruturar uma situação desejada, dispostas em uma ou mais opções estratégicas.

Diante dessa estruturação de concepção e avaliação da política pública, a administração municipal busca compreender avaliar a efetividade sistêmica dos programas de governo. A fim de relacionar com a prática, na próxima seção será apresentado o plano plurianual e os programas de governo de 1998 a 2005.

### 3.2. Programas dos planos plurianuais de Curitiba de 1998 a 2005

A Lei 9.207 e a Lei 10.350 instituem os Planos Plurianuais de 1998-2001 e 2002-2005 respectivamente para o Município de Curitiba, conforme o disposto no § 1º, art. 165, da Constituição Federal de 1988, no inciso I, § 1º, art. 125, da Lei Orgânica do Município de Curitiba de 1990, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal.

As diretrizes e estratégias do Plano Plurianual do Município de Curitiba foram ancoradas na geração de emprego, gestão compartilhada, integração com a região metropolitana e ampliação da qualidade vida. Mas, tais fundamentos se tornam difíceis de avaliação quando se busca identificá-los nos programas de governo. A nomenclatura dos programas por vezes sofre alterações não justificadas. Alguns programas são facilmente identificados nos dois planos plurianuais avaliados, outros não. Uma análise vertical permite identificar a atipicidade do Programa de Transporte Urbano,

maior canalizador de recursos. Observa-se, ainda, vários programas, considerados estratégicos, e que não explicitam nenhum investimento no PPA, como Digitando o Futuro, Eixo Barão-Riachuelo e Zoneamento e Uso do Solo no PPA 1998-2001; bem como Curitiba Tecnológica no PPA 2002-2005.

Ao se avaliar como evoluíram no tempo os investimentos públicos diretos de Curitiba, mais precisamente durante o período de 1998 a 2005 é possível estabelecer um associativismo entre as diretrizes dispostas nos PPA e nas Leis de Orçamentos Anuais, permitindo entender melhor a complexidade do assunto e apontar eventuais dessimetrias existentes.

Pode-se observar que a evolução dos investimentos públicos feitos pela Prefeitura Municipal de Curitiba no período de 1998-2005 não obedeceu a um padrão de comportamento, oscilando entre um mínimo de 8% do total do orçamento do município durante três anos (2001, 2002 e 2004) e um máximo de 16% em 1998, resultado da entrada de quase setenta milhões de reais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), direcionado ao Programa de Transporte Urbano.

Recursos destinados aos investimentos após o ano de 1998 não acompanharam proporcionalmente a elevação dos gastos com pessoal e encargos. Sem entrar no mérito do que possa ter ocasionado este comportamento, pode-se identificar uma queda no índice de investimentos/pessoal e encargos, que só veio se recuperar em 2005, com um incremento dos investimentos na ordem de 60,61% em relação ao ano anterior. Novamente a origem são os recursos destinados aos projetos do Programa de Transporte Urbano de Curitiba (BID II), cerca de sessenta milhões de reais, correspondentes a 18,5% do orçamento previsto para investimentos naquele ano, sendo 9% do total de despesas em 2004 (Tabela 1).

**Tabela 1.** Demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas da prefeitura municipal de Curitiba, consolidado geral 1998-2005.

ORÇAMENTO PMC	1998		1999		2000		2001		TOTAL 1998-2001	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Investimentos (Despesas de Capital)	386.760	16	346.230	15	348.631	15	169.581	8	1.251.202	14
Pessoal e Encargos Sociais	512.659	22	454.257	19	457.407	19	614.168	28	2.038.491	22
Outras Despesas	1.481.596	62	1.541.807	66	1.558.061	66	1.386.312	64	5.967.775	64
Total do Orçamento	2.383.013	100	2.344.292	100	2.366.099	100	2.172.062	100	9.265.466	100
ORÇAMENTO PMC	2002		2003		2004		2005		TOTAL 2002-2005	
Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Investimentos (Despesas de Capital)	167.825	8	198.307	9	195.269	8	313.630	13	875.031	10
Pessoal e Encargos Sociais	598.157	29	608.675	28	619.736	26	521.800	22	2.348.368	26
Outras Despesas	1.313.571	63	1.355.710	63	1.548.395	66	1.589.570	66	5.807.246	64
Total do Orçamento	2.079.553	100	2.162.692	100	2.363.400	100	2.425.000	100	9.030.645	100

**Fonte:** Dos dados brutos: Suplemento Orçamentário do Diário Oficial do Município

**Nota:** Valores a preços constantes – ano base 2005 – índice INPC.

Embora o crescimento das despesas com pessoal e encargos tenha aumentado mais que os investimentos em alguns anos, não subiu mais do que as outras despesas correntes. Isto demonstra que o direcionamento dos recursos foi priorizado para prestação de serviços, material de consumo e melhores condições de trabalho do corpo funcional, ou seja, uma adequada priorização a satisfazer as necessidades da população com ganho de produtividade.

Entre 1998 e 2001, as áreas de transporte e ambiental recebem a maior parte dos investimentos, pois exigem a forte participação do poder público (Tabela 2). Dois dos quinze programas em infraestrutura representaram 34% dos 43% dos investimentos destinadas a esta questão. Os programas eram o Plano 1000, que previa asfaltar 1000km de ruas em Curitiba, e o programa de transporte urbano. Na área ambiental dois dos nove programas receberam 9% dos recursos de investimentos que totalizaram 14% para esta dimensão. Ambos programas ambientais estão relacionados a infraestrutura, quais sejam: programa de saneamento bairro a bairro e programa de ações de planejamento e gestão urbana. O primeiro refere-se a questão do saneamento, coleta e tratamento de esgoto domiciliar e sistema de reciclagem; e o segundo ao planejamento urbano, de controle e fiscalização da ocupação e uso do solo.

A dimensão econômica teve o Linhão do Emprego como programa prioritário que recebeu 12 dos 15% destinados a esta questão. O programa Linhão do Emprego visava à geração de 25 mil empregos utilizando-se da linha de transmissão da Copel, que possui extensão de 28 quilômetros, ofertando espaços que serão ocupados por pequenos empresários e comerciantes. A dimensão institucional esteve mais relacionada a ações para os servidores e o principal programa foi de encargos especiais, que recebeu 9 dos 14% dos investimentos direcionados. Programas para eficiência pública,

como ações de gestão de políticas públicas, receberam apenas 0,28% dos investimentos.

A dimensão social teve programas de assistência social, promoção da cidadania, educação, saúde, esporte, segurança alimentar e segurança pública. Os programas Cidadão em Trânsito, relacionado a cidadania, e Ensino Fundamental, relacionado a educação, receberam respectivamente 3,4 e 2,1% dos 10% investidos na área social. O primeiro programa trata de ações baseadas em princípios de tráfego, segurança de condutores e pedestres, evolução tecnológica de equipamentos ligados ao trânsito e campanhas de educação. Já o segundo programa (Ensino Fundamental) procurava garantir a operacionalização da Rede Municipal de Ensino. Outro destaque foi o investimento de 1,6% dos 10% da área social para expansão de unidades de saúde. A cultura recebeu 2,8% dos investimentos públicos no período e foi, principalmente, direcionado para o projeto Viver Curitiba, que visava revitalizar áreas históricas do município.

O PPA de 2002 a 2005 privilegiou as dimensões da infraestrutura (37%), instituição (27%) e social (27%), mas com a observação de redução dos investimentos totais (de 1,1 bilhão no PPA de 1998 a 2001 para 0,9 bilhão no PPA de 2002 a 2005). A dimensão ambiental teve apenas 5 programas e a participação no total investido reduziu de 14, entre 1998 e 2001, para 5%, entre 2002 e 2005. Os programas ambientais foram, principalmente, desenvolvimento de ações ambientais (2%) e meio ambiente (1%), bem como a continuidade do programa ações e planejamento de gestão urbana, que controla e fiscaliza o uso do solo (1%). Os dois primeiros tinham como objetivo a preservação e conservação ambiental (tabela 2).

A cultura teve apenas o programa incentivo a cultura que recebeu 1%, ao contrário do significativo investimentos de revitalização de espaços históricos no planejamento anterior. A dimensão econômica recebeu 3,4% dos investimento, sendo que 2,2% direcionado para o programa desenvolvimento

econômico, que visava incentivar a geração de renda e emprego, com enfoque para área tecnológica. Este programa já existia no PPA anterior, mas foi fortalecido neste, com maior direcionamento de recursos. Ainda na dimensão econômica, o restante do recurso foi direcionado praticamente para a continuidade do programa Linhão de Emprego.

A infra-estrutura teve apenas 5 programas, mas concentrou 37% dos recursos investidos,

sendo eles: continuidade do programa Transporte Urbano de Curitiba (18%); Plano 2000 (3%) que visava ampliar as ruas asfaltadas, manutenção e conversação viária (9%) e o programa Nossa Vila (7%). O programa Novo Rebouças não recebeu recursos. O Nossa Vila tinha como objetivo promover a urbanização, a regularização fundiária de ocupações irregulares.

**Tabela 2.** Investimentos municipais de Curitiba por área atendida, 1998 a 2005

ÁREA ATENDIDA	QUADRIÊNIO 1998-2001				QUADRIÊNIO 2002-2005			
	Quantidade	%	Verba (R\$)	%	Quantidade	%	Verba (R\$)	%
Ambiental	9	17	159.510.337	14	5	13	44.423.506	5
Cultura	4	8	32.521.131	3	1	3	6.603.964	1
Economia	7	8	174.327.302	15	4	11	29.909.659	3
Infra-estrutura	2	28	502.028.978	44	5	13	327.536.982	37
Instituição	4	13	162.790.845	14	7	18	236.489.906	27
Social	3	26	145.517.980	10	16	42	238.995.147	27

**Fonte:** Dos dados brutos: Suplemento Orçamentário do Diário Oficial do Município

**Nota:** Valores a preços constantes – ano base 2005 – índice INPC.

A dimensão social ampliou a sua importância relativa neste PPA, com a continuidade e fortalecimento, principalmente, de dois programas: Cidadão em Trânsito (11%) e Ensino Fundamental (5%). Os demais programas foram de atendimento ao cidadão nas diversas áreas sociais, com especial atenção para educação infantil, que recebeu 2,5%, e o atendimento a saúde, que recebeu 3,7% dos investimentos realizados.

Houve um aumento também nos investimentos relacionados a dimensão institucional (de 13 para 27% dos investimentos), mas que estavam, novamente, relacionados aos servidores públicos e não especificamente a forma de condução e avaliação das políticas públicas.

Neste aspecto cabe destacar a importância relativa da área ambiental de 1998-2005. A participação

dos investimentos nesta área reduziu de 18 para 5% do valor previsto de aplicação do Estado para a dimensão ambiental. Ao observar os programas de governo nota-se a forte mudança e a falta de continuidade, que será tratada na próxima seção.

#### 4. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Os critérios de seleção do Programa de Ensino Fundamental, presente nos Planos Plurianuais estudados, levaram em conta especialmente sua multidimensionalidade, sua abrangência e seu peso econômico no planejamento orçamentário do município.

A multidimensionalidade deste programa auxilia na compreensão da extensão dos seus

impactos e da conseqüente importância do seu monitoramento. É um programa que influencia diretamente na qualidade de vida da população e seus indicadores devem possuir, *a priori*, alto grau de subjetividade, pois o seu sucesso está vinculado à medição de índices de satisfação e não somente a aspectos quantitativos ou mesmo monetaristas.

A abrangência do Programa é um critério que reflete o número de pessoas atingidas e o conseqüente impacto positivo decorrente desta amplitude. Parte-se do pressuposto de que programas que têm seus benefícios voltados a um número maior de pessoas são prioritários e possui maior relevância, especialmente sob o aspecto social. O papel principal do governo –em qualquer esfera– é atender às necessidades do maior número de pessoas possível, priorizando o atendimento àqueles em condição de risco social.

O peso econômico no planejamento orçamentário do município considera a relevância que o Programa possui no total de investimentos pretendidos para os dois planos plurianuais estudados. É natural que haja uma forte correlação entre o volume de recursos e a importância estratégica dada a um determinado programa.

Salienta-se que não é objetivo deste trabalho estudar todos os programas de forma detalhada, como será feito com o Programa de Ensino Fundamental, mas informar acerca dos seus objetivos, para que seja possível fazer uma associação entre eles e, especialmente, para que se possa ter uma visão do todo. O modelo analítico proposto para o Programa de Ensino Fundamental neste artigo pode ser replicado para qualquer outro, aprofundando, da mesma forma, o entendimento do seu planejamento estratégico e execução.

A escolha do Programa de Ensino Fundamental, diferentemente de programas que denotam aspectos puramente unidimensionais, considerou sua capacidade de espalhar resultados para outras dimensões. Tenerelli, Silva e Paiva (2006) ratificam a importância da educação para o processo de desenvolvimento, justificando a escolha deste programa, por ser a base de formação do capital humano que sustentará a responsabilidade de iniciar um processo de conscientização e amadurecimento cognitivo.

Em Curitiba, a Secretaria Municipal de Educação (SME) adotou a estratégia de atuar no ensino fundamental de forma descentralizada, tendo como principal diretriz a autonomia administrativa, financeira e pedagógica das unidades escolares. Ações de outros programas acontecem de forma articulada ao Programa de Ensino Fundamental, como forma de otimizar recursos e evitar sobreposição de esforços, como por exemplo os Programas de Educação Infantil “Conviver”, “Digitando o Futuro” e “Alfabetização Ecológica”.

Os investimentos diretos destinados ao ensino fundamental totalizaram R\$ 69.205.344,00, sendo R\$ 24.127.614,00 no PPA 1998-2001 e R\$ 45.077.730,00 no PPA 2002-2005. Comparativamente, é possível afirmar que houve um investimento direto maior no segundo PPA, não só em valores absolutos, mas também em termos relacionais, pois representou 5,10% do total investido, contra 2,11% no PPA de 1998-2001. Este crescimento pode ser atribuído fundamentalmente à expansão da rede de escolas municipais e à modernização e renovação dos bens móveis (Tabela 3).

**Tabela 3.** Investimento no programa de ensino fundamental comparado aos investimentos totais

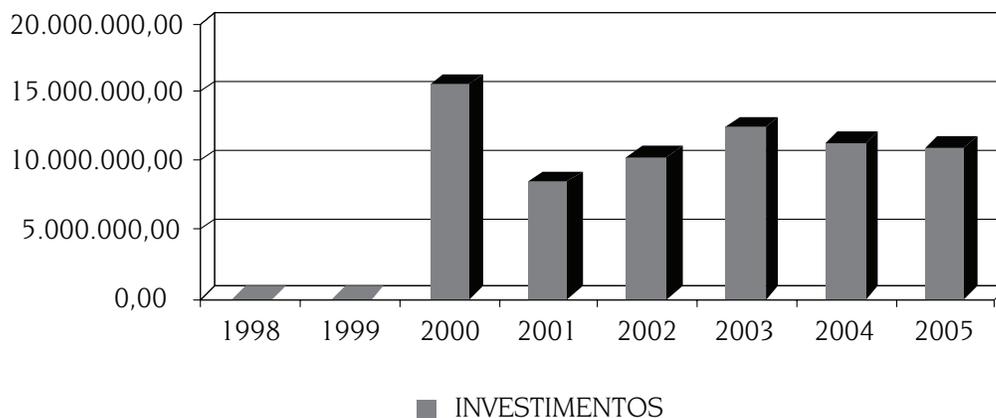
PROGRAMA	INVESTIMENTOS DIRETOS				TOTAL (R\$)
	PPA 1998-2001		PPA 2002-2005		
	Abs. (R\$)	%	Abs. (R\$)	%	
Programa de Ensino Fundamental	24.127.614	2,11	45.077.730	5,10	69.205.344
Outros programas	1.145.696.573	100	883.959.164	100	2.029.655.737

**Fonte:** PPA 1998-2001 e 2002-2005 - Valores a Preços Constantes - INPC

O gráfico I demonstra o comportamento ano a ano dos investimentos diretos feitos no Programa de Ensino Fundamental. Durante os anos de 1998 e 1999 não houve direcionamento de investimentos para este programa, compensado parcialmente durante o ano subsequente (2000), que apresentou o maior volume de investimentos durante todo o período analisado, acima de R\$ 15 milhões. A base instalada de atendimento foi ampliada com a construção e instalação de novas unidades escolares.

Um estudo complementar que traçasse a evolução dos investimentos no ensino fundamental

público em relação aos investimentos no ensino fundamental privado provavelmente indicaria uma correlação negativa, ou seja, quanto menos o setor público investiu, mais o setor privado passou a investir. Este tema, apesar de bastante controverso, está cada vez mais presente no campo das idéias e nas discussões em relação ao papel do Estado. Apesar de as escolas públicas serem responsáveis pelo maior número de vagas no ensino fundamental, é possível intuir que a oferta do ensino pelo Estado no futuro irá diminuir, enquanto a oferta do ensino pelo setor privado irá aumentar.

**Gráfico 1.** Evolução orçamentária dos "investimentos diretos em ensino fundamental", da PMC, 1998-2005

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no Orçamento da PMC

**Nota:** Valores a Preços Constantes - ANO-BASE 2005 - INPC.

O aprimoramento do processo educacional não está condicionado unicamente aos aspectos físicos, mas é inequívoco considerar os investimentos como fator preponderante para a elevação tanto do nível de qualidade quanto do nível da oferta.

Uma opção estratégica ligada à Questão Central de Acesso à Educação de Ensino Fundamental é a oferta de cursos regulares equivalentes ao ensino fundamental de jovens e adultos. Os resultados apresentados para esta opção estratégica foram:

ampliação de 76 para 108 (42%) no número de escolas que oferecem ensino fundamental para jovens e adultos (1996-2003); aumento de 3.882 para 6.417 (65%) no número de jovens e adultos que concluíram período equivalente ao ano letivo (1997-2003); e variação de 186% no número de beneficiários dos projetos alternativos, de 808 para 2.313 (2001).

Outras opções estratégicas ligadas à Questão Central Qualificação do Ensino da Rede Municipal são a inclusão digital, o uso de novas tecnologias e novos ambientes de aprendizagem e a inter-setorialidade (saúde, esporte, lazer, defesa social, meio ambiente). Os indicadores apontaram a concessão de duas mil bolsas/ano a professores para desenvolvimento de projetos pedagógicos e implantação do plano de carreira do magistério municipal e dos educadores (julho de 2001). Os destaques foram a escolha da Escola Pública Municipal de Curitiba como a melhor dentre as capitais (FGV/2003) e o fato de 82,2% (6.640) dos 8.069 professores da rede terem curso superior, sendo que, destes, 1.098 têm pós-graduação. Também o Projeto Alfabetização Ecológica, implantado de acordo com os princípios do físico Kapra (1998), em seu livro *Teia da Vida*, foi considerado pela ONU como uma das 60 melhores práticas de educação do mundo.

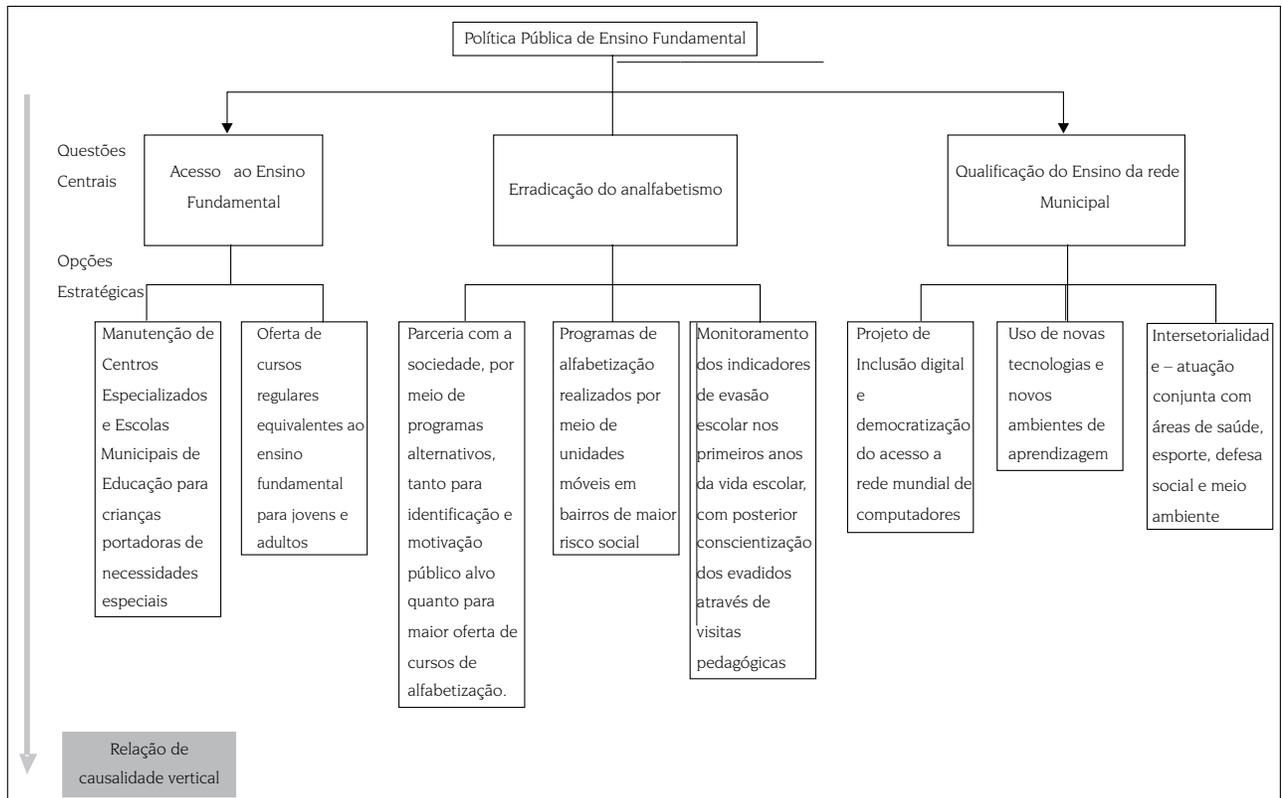
Dentre os resultados obtidos pelo Programa de Ensino Fundamental, talvez aquele que mais chame a atenção é o indicador que aponta a inexistência de falta de vagas no ensino fundamental em Curitiba. Não obstante o resultado apresentado remeta, num primeiro momento, a uma avaliação positiva, é preciso entender melhor o contexto em que está contido este indicador. Não há segregação da variável da demanda, que é seletiva e não reconhece no ensino público o mesmo nível de qualidade apresentado pelo ensino privado. Portanto, avaliar este dado de forma isolada pode induzir a erro de julgamento,

fazendo parecer que os investimentos direcionados ao ensino fundamental foram suficientes para suprir todas as necessidades da população. Na medida em que haja um crescimento do nível de qualidade apresentado nas escolas públicas, a tendência é que haja também um crescimento da demanda, atualmente reprimida pelos motivos expostos.

A figura 3 mostra um modelo de relação de causalidade vertical para o Programa de Ensino Fundamental. O principal ganho é o aspecto comunicacional, propiciando o engajamento do corpo técnico-administrativo na busca dos macro-objetivos traçados, expressos pelas questões centrais.

Outros indicadores complementam o monitoramento do Programa de Ensino Fundamental. São eles: número de alunos com necessidades especiais atendidos (755), número de escolas (163), número de salas de aula (1.976), número de alunos atendidos pelo ensino fundamental (101 mil), número de adultos inseridos nos programas de alfabetização municipal (408), número de escolas estaduais municipalizadas (21), alunos atendidos pelo sistema de transporte especial (2.100), número de ônibus adaptados para atendimento a Pessoas com Deficiência

Com isso observa-se que muitas ações foram realizadas a partir deste programa de Ensino Fundamental, com um objetivo macro de melhoria da qualidade, erradicação do analfabetismo e o acesso. Não há, contudo, uma vinculação entre a proposta política da ação pública com o planejamento realizado pelo PPA e os resultados alcançados e demonstrados nos relatórios de gestão, ou seja, não se explorar a avaliação da efetividade destes programas. Esta questão é fundamental para se compreender a dimensão de cada valor investido na educação e ter a real noção do impacto e interrelação com as demais dimensões.

**Figura 3.** Estrutura de avaliação ótica de causalidade vertical, programa de ensino fundamental

**Fonte:** Adaptado pelo autor com base no documento "Avaliação das Políticas Públicas Municipais de Curitiba (1997 a 2004)"

## 5. CONCLUSÃO

É preciso aprofundar o entendimento acerca das ferramentas que instrumentalizam as políticas públicas e viabilizam o crescimento sustentável. Para isso, é necessário partir dos principais conceitos de desenvolvimento sustentável, contextualizando suas premissas com os programas levados a efeito pelo poder público.

A convergência entre os conceitos e técnicas adotadas na elaboração e posterior monitoramento de políticas públicas com o desenvolvimento sustentável não é facilmente perceptível. Embora exista uma relação subjetiva e uma compreensão dos problemas inerentes ao crescimento insustentável, as metodologias aplicadas à estruturação de políticas públicas não partem do conceito de sustentabilidade como parâmetro

no estabelecimento de diretrizes e prioridades. É clara a importância da multidimensionalidade no contexto da busca pela sustentabilidade, apontando as fragilidades existentes a partir de uma visão unidimensional, mas, ao mesmo tempo, caracterizando o abstracionismo existente nas relações de causalidade entre as dimensões, em especial no aspecto comensurável.

Assim, é importante entender a sustentabilidade como um processo dinâmico, da mesma forma como os indicadores devem ser vistos de modo integrado, ou seja, são interdependentes e podem refletir positivamente ou negativamente em relação uns aos outros, mas estarão sempre influenciados por externalidades, que não necessariamente podem ser previstas. Uma alteração na renda pode afetar a sustentabilidade social, que, por sua vez, refletirá em alterações na sustentabilidade

econômica e ecológica, o que não significa que possamos estabelecer um modelo econométrico, uma estimação de parâmetros e medidas, capaz de identificar com precisão as alterações relacionais decorrentes de variações unidimensionais.

Ao se imprimir transparência ao processo de planejamento das políticas públicas, expresso por meio da elaboração, aprovação e publicação dos planos plurianuais, é possível promover um aperfeiçoamento do processo, apontando inconsistências nas proposituras. Um exemplo disto são os inúmeros programas que fizeram parte do PPA de 1998-2001 e que não tiveram qualquer investimento direcionado. Não que exista obrigatoriedade de haver investimentos em um determinado programa, pois não há, mas demonstra a fragilidade do processo de planejamento, sendo difícil prever que haja sucesso na condução de um programa que não tenha formação de capital, ou seja, não há dispêndio destinado a aumento da capacidade produtiva.

A sustentabilidade não está expressa em nenhuma fórmula, portanto seu alcance não está limitado a apenas um sujeito e sim ao conjunto de esforços, derivados de articulação pública e privada, tanto localmente como globalmente. As políticas públicas representam o meio mais democrático e adequado de estabelecer o alicerce para obtenção do crescimento sustentável, mas, ao contrário do processo histórico observado, devem ser planejadas com o envolvimento de toda a sociedade e da conjunção de interesses econômicos, sociais, políticos e comerciais características próprias de um processo democrático autêntico.

Ainda no caso dos planos plurianuais, sob o ponto de vista conceitual, conclui-se que são instrumentos eficazes de planejamento, mas desde que integralizados à cultura administrativa pública, e que tenham monitoramento e controle de seus

resultados. O simples batizamento de uma idéia e posterior inclusão ao plano plurianual na forma de programa pode frustrar expectativas em relação ao objeto pretendido.

O papel do Estado na busca do desenvolvimento sustentável não está limitado apenas às políticas priorizadas pelos seus investimentos diretos, mas especialmente às ações indutoras de crescimento e geração de renda. É razoável pensar que ações diretas de investimento do Estado devem preceder investimentos privados. O poder público agindo de forma assertiva nos investimentos potencializa o uso dos recursos públicos, acelerando o crescimento de diversos setores.

A falta de parametrização e padronização, tanto da metodologia quanto da base de informações utilizadas no planejamento de políticas públicas, remete a inconsistências e a dificuldades de compreensão das diretrizes e prioridades traçadas pelo poder público municipal. Não se trata de perda de flexibilidade na condução dos programas, mas de clareza quanto aos critérios adotados na priorização e posterior direcionamento de recursos públicos. Para que seja possível avaliar é preciso que os registros documentais sejam revestidos de um processo de sistematização, concatenando idéias e propostas e, idealmente, imprimindo um modelo simplificador, capaz de comunicar resultados com maior clareza.

Finalmente, é preciso reconhecer que não haverá solução para os problemas sociais e econômicos mediante uma postura resignada e complacente com as vicissitudes que se apresentam. O aperfeiçoamento dos métodos de mensuração e a persistência em utilizá-los como balizadores no processo de decisão dos planejadores públicos, aliados ao bom senso e à vontade política, farão com que se encontre caminhos mais apropriados para a construção de um mundo mais justo e sustentável.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernando (2002). O bom negócio da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- BANCO MUNDIAL (1997). Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 1997. Washington: Banco Mundial.
- BELLEN, Hans Michael Van (2005). Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: FGV.
- BOSEL, Hartmut (1999). Indicators for sustainable development: theory, method, applications – a report to the Baloton Group. Technical Report, Internacional Institute for Sustainable Development. Canadá.
- BROWN, Lester R. (2003) Eco-economia: construindo uma economia para a terra. Salvador: Editora Uma.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (1996). As políticas públicas e o direito administrativo. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, No 13.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim (2004). O Brasil não é para amadores–estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: Travessa dos Editores.
- CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – Rio + 10. Johannesburgo, África do Sul.
- CURITIBA Prefeitura Municipal (2007). Diário Oficial. Curitiba. Disponível: [www.pmc.gov.br](http://www.pmc.gov.br). Acesso em: 02 dez.
- CURITIBA Prefeitura Municipal (2005). Instituto Municipal de Administração Pública. Relatório Anual, 2005. Curitiba. PMC.
- CURITIBA Prefeitura Municipal (2004). Instituto Municipal de Administração Pública. Relatório Anual, 2004. Curitiba. PMC.
- CURITIBA Prefeitura Municipal (2003). Instituto Municipal de Administração Pública. Relatório Anual, 2003, Curitiba, PMC.
- CURITIBA Prefeitura Municipal (2002). Instituto Municipal de Administração Pública. Relatório Anual, 2002. Curitiba. PMC.
- CURITIBA Prefeitura Municipal (2001). Instituto Municipal de Administração Pública. Relatório Anual, 2001. Curitiba. PMC.
- CURITIBA Prefeitura Municipal (2000). Instituto Municipal de Administração Pública. Relatório Anual, 2000. Curitiba. PMC.
- DEMETERCO NETO, Antonio; SANTOS, Francisco Dionísio Alpendre dos; NAGEM, Julio Vinicius G. Estado e Desenvolvimento Sustentável: o problema da aplicabilidade das normas constitucionais. SILVA, C. L. (Org.) (2006). Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo. Petrópolis: Vozes, p. 65-88.
- FREY, Klaus (2001). A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. Ambiente & Sociedade. Ano IV, No 9, Vol. 2.
- GIL, Antonio Carlos (1999). Métodos e técnicas de pesquisa social. 5ª ed. São Paulo: Atlas.
- IGLESIAS, Enrique V. (2006). El papel del Estado y los Paradigmas Económicos en América Latina. Revista de La CEPAL, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ ONU, No 90, dic.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Disponível em : <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>> .
- IMAP. Avaliação das políticas públicas municipais de Curitiba - 1997 a 2004. (2006) Disponível em: <<http://imap.curitiba.pr.gov.br/publicacoes/>>. Acesso em: 02 dez.
- KAPRA, Fritjof (1998). A TEIA DA VIDA - Uma Nova Compreensão Científica dos Sistemas Vivos. Editora Cultrix e Amana-Key (SP), título do original: The Web of Life - A New Scientific Understanding of Living Systems
- LERDA, Jose Carlos; ACQUATELLA, J. e GÓMEZ, J. J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. In: ACQUATELLA, Jean; BÁRCENA, Alicia (Eds.). Política fiscal y medio ambiente: Bases para una agenda común. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ ONU. p. 65-88.
- LOURENÇO, Marcus Santos. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Org.) (2005). Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. 1 ed. Rio de Janeiro, v. 1, p. 41-58.
- OLIVEIRA, Márcio. de (2001). A trajetória do discurso ambiental em Curitiba (1960-2000). Rev. Sociologia Política, n.16, p. 97-106 .
- OLIVEIRA, José Antonio Puppim (2006). Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública – RAP Rio de Janeiro Vol. 40, No 2, p. 273-288, mar.-abr.
- OLIVEIRA, José Antonio Puppim (2002). Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of protected areas in Bahia, Brazil, World Development, Vol. 30, No 10, p. 1713-1736.

- PRITCHETT, L. (2000) . The Tyranny of Concepts CUDIE (Cumulated, Depreciated Investment Effort) Is Not Capital. POLICY RESEARCH WORKING PAPER 2341. The World Bank Development - Research Group Poverty and Human Resources. NW, Washington/ DC, USA, May.
- PINDYCK, Rubinfeld. S. & RUBINFELD, David. L. (2002) Microeconomia. 5 ed. São Paulo: Makron Books.
- SACHS, Ignacio. (1986) Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice.
- SILVA, Christian Luiz da (Org.) (2006). Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo. Petrópolis: Vozes.
- SILVA, Christian Luiz da (2005). Investimento Estrangeiro Direto: da dependência à globalização. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.) (2005). Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. Petrópolis: Vozes.
- TENERELLI, Ademir; SILVA, Dulcineli Gonçalves Ferreirada; PAIVA, Emilio Carlos de Castro (2006). A educação e sua contribuição na garantia de sustentabilidade no processo de desenvolvimento. SILVA, Christian Luiz da (Org.). Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo. Petrópolis: Vozes, p. 103-121.
- VIANNA JÚNIOR, A (1994). Populações, Territórios e Recursos Naturais. IEA - Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais.
- ULTRAMARI, Clovis; SANTOS, C. R. e DUTRA, C. (2003). Meio ambiente. Boletim Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Curitiba, Vol. 50.
- YIN, Robert K. (1994). Case study research. London: Sage Pub.