UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE PONTA PORÃ
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LOURENÇO MARTINES DIAS

OS PLANOS PLURIANUAIS DO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ: O PERIODO DE 1998 – 2021 EM ANÁLISE

PONTA PORÃ
2021

LOURENÇO MARTINES DIAS

OS PLANOS PLURIANUAIS DO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ: O PERIODO DE 1998 – 2021 EM ANÁLISE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas. Orientadora Profª. Dr.ª Eliana Lamberti.

PONTA PORÃ
2021

LOURENÇO MARTINES DIAS

OS PLANOS PLURIANUAIS DO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ: O PERIODO DE 1998 – 2021 EM ANÁLISE

Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas e aprovada em sua forma final pelo Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS.

Aprovado em: 14 de janeiro de 2022

Banca Examinadora

.....

Profa. Dra. Eliana Lamberti
Orientadora

.....

Prof. Profa. Dra. Rosele Marques Vieira
Membro Avaliador-UEMS

.....

Prof. Dr. Jonattan Rodriguez Castelli
Membro Avaliador-UEMS

RESUMO

O presente trabalho objetiva compreender a importância do planejamento público para a promoção do desenvolvimento. De forma especifica, busca analisar os Planos Plurianuais do município de Ponta Porã. O referencial teórico adotado pressupõe discutir o contexto e importância da economia política e da política macroeconômica. Para tanto, apresentam-se conceitos e teorias que versam sobre a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento; a importância das mudanças estruturais e qualitativas para a promoção do bem estar social, estratégias de descentralização e coordenação do planejamento público por meio do processo de participação democrática. A pesquisa empírica é guiada pela coleta de dados junto à Câmara Municipal de Ponta Porã, que disponibilizou os PPA's de 1998 a 2021. A análise descritiva permitiu concluir que, com o passar do tempo, houve avanços significativos na proposição das estratégias acompanhando a evolução das discussões tanto em nivel federal como estadual. A preocupação com os aspectos sociais e especificos da fronteira atinentes ao movimento migratório (com impactos diretos nas áreas de saúde e de educação) e econômicos (turismo, agroindústria, industrialização, desenvolvimento rural) foram sendo incorporados nos documentos, bem como a gestão ambiental e urbana.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico, democracia, gestão pública local, políticas de desenvolvimento local.

ABSTRACT

The present work aims to understand the importance of public planning for the promotion of development. Specifically, it seeks to analyze the Multiannual Plans of the municipality of Ponta Porã. The theoretical framework adopted presupposes discussing the context and importance of political economy and macroeconomic policy. To this end, concepts and theories are presented that deal with the distinction between economic growth and development; the importance of structural and qualitative changes for the promotion of social well-being, decentralization strategies and coordination of public planning through the process of democratic participation. The empirical research is guided by data collection from the Ponta Porã City Council, which made available the PPA's from 1998 to 2021. The descriptive analysis allowed us to conclude that, over time, there were significant advances in the proposition of strategies following the evolution of discussions at both the federal and state levels. The concern with the social and specific aspects of the border concerning the migratory movement (with direct impacts in the areas of health and education) and economic (tourism, agro-industry, industrialization, rural development) were incorporated in the documents, as well as the environmental and urban.

Keywords: economic development, democracy, local public management, local development policies.

Lista de Quadros

Quadro 1 – Evolução do Planejamento Federal 16
Quadro 2 – Ações e metas PPA 1998-2001 34
Quadro 3 – Distribuição dos recursos por Área/Ação (PPA 1998-2001) 35
Quadro 4 - Ações e metas PPA 2002-2005 36
Quadro 5 - Distribuição dos recursos por Área/Ação (PPA 2002-2005) 37
Quadro 6 - Projeto CIDADE PARA TODOS 38
Quadro 7 - CIDADE DO TRABALHO - Mudança de perfil econômico 39
Quadro 8 - Projeto CIDADE SUSTENTAVEL 39
Quadro 9 - Ações e metas PPA 2010-2013 40
Quadro 10 - Distribuição dos recursos por Área/Ação (PPA 2010-2013) 41
Quadro 11 - Ações e metas PPA 2014-2017 42
Quadro 12 - Princípios PPA 2018-2021 42

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....06
2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....10
2.1 Crescimento *versus* desenvolvimento econômico.....11
2.2 O desenvolvimento no âmbito macroeconômico 13
2.3 Algumas considerações sobre a insittucionalização do planejamento no Brasil 14
3 A TEORIA DA POLÍTICA ECONÔMICA 18
3.1 A dinâmica da descentralização 19
3.2 A coordenação dos instrumentos e objetivos da política econômica 21
3.3- A questão da democracia e sua relação com o desenvolvimento.....23
3.4- A política de desenvolvimento local.....25
3.5- As estratégias da política do desenvolvimento local.....27
4 ANÁLISE DOS PPA'S DE PONTA PORÃ.....31
4.1 O exercício de 1998 a 2001.....33
4.2 O exercício de 2002 a 2005.....35
4.3 O exercício de 2006 a 2009.....37
4.4 O exercício de 2010 a 2013.....40
4.5. O exercício de 2014 a 2017.....41
4.6 O exercício de 2018 a 2021.....42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 44
6 REFERÊNCIAS 48

1 INTRODUÇÃO

Os termos crescimento econômico e desenvolvimento estão contemplados em uma considerável literatura, bem como, ampla discussão, nem sempre consensual, em várias áreas do conhecimento, especialmente das Ciências Sociais Aplicadas e Humanas. Para Fochezatto e Souza (2000) a diferença consiste no fato de que enquanto a dinâmica do crescimento econômico se pauta na produção bruta de bens e serviços de um país e seu acúmulo de renda (aspectos quantitativos), o desenvolvimento se refere à melhoria social e na distribuição de renda (aspectos qualitativos). Acompanha essa perspectiva do desenvolvimento econômico em sua dimensão qualitativa, o desafio de criar estratégias eficazes que sejam capazes de concretizar tal objetivo. As diretrizes de políticas públicas em prol do desenvolvimento, que visam alcançar um maior número de indivíduos, estão atreladas às questões de distribuição de renda, e por consequência, problemas de âmbito social.

O desenvolvimento econômico é um tema da economia desde os primórdios da história do pensamento econômico. Os periodos cíclicos do sistema capitalista e, especialmente os momentos de crise como o de 1929[1] que abalou todo o sistema econômico mundial, exigiu avanços na discussão e na formalização empírica e teórica sobre o tema. Nas palavras de Hobsbawm (1995, p. 106): "A Grande Depressão confirmou a crença de intelectuais, ativistas e cidadãos comuns de que havia alguma coisa fundamentalmente errada no mundo em que viviam". A economia de livre mercado dominada por imensas corporações, já neste período entre guerras, foi confrontada pela realidade de endividamento, desemprego e vulnerabilidade econômica generalizada. De acordo com Hunt (2013), a história do capitalismo é uma história de instabilidade econômica uma vez que nunca se ajustou tranquila e automaticamente ao equilíbrio com pleno emprego e validou a crença no mercado autorregulador.

Assim, foi sendo observada a necessidade de estratégias de planejamento por parte dos agentes econômicos responsáveis pela promoção do crescimento econômico e a macroeconomia se estabelece com um ramo da ciência econômica responsável pelas variáveis agregadas. Então, o economista britânico John Maynard Keynes passa a se debruçar sobre a realidade óbvia da depressão no intuito de dar aos governos indicações teóricas que os ajudassem a salvar o capitalismo. A obra A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda,

---

[1] Também conhecida como a Grande Depressão marcada pelo *crash* da bolsa de valores de Nova York como consequência da política monetária norte americana e o estágio de financeirização do capital. Não é possível ignorar o período em que essa crise se estabelece (pós Primeira Guerra Mundial), as premissas ideológicas e a dinâmica econômica norte americana uma vez que já eram o maior produtor industrial e credor mundial. Sobre o assunto, sugere-se a leitura de Hobsbawm (1995) e Landes (2005).

publicada em 1936, tornou-se um marco teórico e instrumental metodológico do sistema econômico como um todo, especialmente por inserir o papel do governo no planejamento e a gestão da política macroeconômica.

O planejamento é um processo contínuo e dinâmico que está relacionado à capacidade de instituições e pessoas se adaptarem às incertezas que envolvem o futuro e às mudanças. Nesse sentido, o planejamento consiste em um conjunto de ações intencionais, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro. No setor público, o processo de planejamento se confunde com o próprio exercício do governo. Isso porque o planejamento público se relaciona com a capacidade de governar. Assim, utilizam-se as metodologias de planejamento (manejo de técnicas e instrumentos) para atingir os resultados das políticas públicas. Adicionalmente, o planejamento, como primeira função administrativa, refere-se a um processo que congrega princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que auxiliam as organizações a mudarem uma situação atual, com vistas a alcançar algum objetivo futuro. (MATIAS-PEREIRA, 2012)

O período atual está sendo marcado por períodos de crise. Ainda na primeira década do século XXI, uma crise de natureza financeira, originada também nos Estados Unidos da América (EUA), gerou uma onda de recessão que afetou de forma e intensidade especificas a economia mundial. A segunda década, por sua vez, foi encerrada com uma crise de dimensões muito distintas cujo gatilho foi um problema epidemiológico (pandemia da COVID-19) que expôs a fragilidade da organização humana em diferentes aspectos, mas principalmente, na saúde pública e coletiva, nas políticas públicas e garantias sociais, e principalmente, na lógica econômica que se mostrou ainda mais excludente e concentradora de renda.

Portanto, analisar o desenvolvimento econômico de uma determinada região é e sempre será um tema atual e urgente. Compreender a evolução econômica de uma localidade é um instrumento amplo de pesquisa e discussão. Análises descritivas e a compreensão da realidade se torna, nos dias atuais, um objeto de pesquisa muito relevante.

Desta forma, o presente trabalho busca compreender a importância do planejamento público para a promoção do desenvolvimento. De modo especifico, pretende-se estudar a trajetória evolutiva dos Planos Plurianuais (PPA’s) do município de Ponta Porã localizado nos limites fronteiriços internacionais de Mato Grosso do Sul.

Ponta Porã está entre os cinco maiores municípios sul-mato-grossenses e possui uma

característica geopolítica bastante especifica: faz fronteira[2] seca com o município paraguaio de Pedro Juan Caballero caracterizando-se como cidade gêmea[3]. Neste território, cotidianamente ocorre a livre circulação dos habitantes, inclusive das cidades vizinhas, bem como dos desafios em termos de gestão pública, especialmente, por se tratar do tangenciamento de duas nacionalidades distintas. As diferenças e implicações são de toda natureza, desde o aparato jurídico normativo federal e (des) centralização político-administrativa como, e principalmente, das políticas públicas[4].

A riqueza histórica, cultural e de miscigenação não impede a multiplicação dos gargalos que emergem dessa condição considerando que os problemas econômicos, ambientais e sociais ignoram a demarcação territorial e se multiplicam, exponencialmente, em períodos de conjuntura econômica recessiva.

Neste contexto, a opção metodológica, escolhida para contemplar o objetivo proposto, pauta-se na análise e reflexão sobre o modo como o planejamento público municipal materializado nos documentos dos PPA's evoluiu, ampliou ou reduziu o escopo das temáticas/setores e captou as particularidades locais.

Matias-Pereira (2012) destaca que a construção de todo e qualquer Plano Plurianual requer definição clara dos objetivos e resultados esperados, assim como a integração dos instrumentos de planejamento e de orçamento (Lei de Orçamento Anual-LDO), dos programas e ações. E ainda, a participação democrática, ou seja, a ação política do cidadão é fundamental para o processo de organização da sociedade civil. O planejamento participativo, o acesso universalizado à educação, a formação histórica da identidade comunitária e a conquista de direitos fundamentais e humanos fazem parte dessa trajetória.

Do ponto de vista teórico, as escolhas correspondem ao percurso da discussão que parte da constituição da abordagem macroeconômica e como esta requereu a ênfase do papel do Estado na condução da política econômica bem como do planejamento público. A perspectiva do desenvolvimento enquanto resultado de política econômica deliberada em prol

---

[2] Dos 79 (setenta e nove) municípios de MS, 44 (quarenta e quatro) estão em região de fronteira de acordo com a definição constitucional de até 150 km da linha internacional. Localizados especificamente na faixa de fronteira, pela qual os limites territoriais nacionais tangenciam os limites do outro país (tanto Paraguai como Bolívia), tem-se ainda as seguintes cidades: Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Corumbá, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Porto Murtinho, Tacuru, Sete Quedas.

[3] Cidade-gêmea é sinônimo de conurbação internacional que corresponde a um território contiguo cortado pela linha internacional desprovido de barreira física ou natural e que apresenta uma dinâmica de integração econômica e social. Sobre esse tema, sugere-se a leitura de Souza (2019).

[4] Como exemplo, cita-se o sistema de saúde que do lado paraguaio não contempla a oferta pública dos serviços de saúde. No contexto da pandemia, essa condição exigiu uma previsão de leitos e vacinas num número superior ao da população oficialmente brasileira.

das mudanças estruturais e qualitativas a partir das contribuições dos economistas brasileiros (especialmente Bresser-Pereira e Celso Furtado) preparam o contexto para compreender a institucionalização do planejamento no Brasil. É sobre esses aspectos que o capítulo 2 se destina.

No capítulo seguinte, a caminhada continua e retoma os desafios da manutenção do termo Economia Política para aterrissar na discussão da descentralização política e administrativa, nas estratégias de coordenação do planejamento até poder ser feita a discussão do papel da democracia para o desenvolvimento a partir da tese Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen. O capítulo é finalizado com a perspectiva de desenvolvimento endógeno e local. Apesar das críticas que essa perspectiva recebe, ela nos pareceu adequada para expressar a responsabilidade dos atores locais e a importância de políticas de desenvolvimento local. O desenvolvimento não pode ser restrito aos aspectos econômicos: é essencialmente uma preocupação também da sociologia, do direito, da geografia e da ciência política.

A partir dessa escolha teórica, é possível apreender o significado e importância da descentralização política instituída pela Constituição Federal (1988) que pressupõe autonomia de poder político nos níveis locais e regionais, processo considerado com alta relevância ao se tratar de mecanismos democráticos. O último capítulo apresenta a análise descritiva dos PPAS do município de Ponta Porã e, portanto, corresponde à pesquisa empírica proposta e, nesta sequência, contemplando o objetivo proposto e concluindo a pesquisa, embora não encerrando a problemática.

2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A macroeconomia surgiu em decorrência da necessidade de um arcabouço analítico capaz de explicar o mundo tal qual se apresentava de fato e fornecer instrumentos de promoção e sustentação do pleno emprego dos fatores produtivos. (VIANNA, BRUNO E MODENESI, 2011).

O estudo do desenvolvimento, por sua vez, constituiu o objeto central da Ciência Econômica desde que esta se constituiu num campo autônomo do conhecimento, em meados do final do século XVIII em que o termo riqueza passou a ser definido como a produção contínua de bens e também de serviços no âmbito individual ou coletivo. Tal fenômeno também possui o seu oposto (a pobreza); "elementos centrais da humanidade", e portanto consiste num processo de enriquecimento que deve atingir o país (nação) e seus habitantes (principais beneficiários). (GASTALDI, 2005).

A partir do século XX, inicia-se, de uma forma mais ampla, a discussão sobre desenvolvimento econômico, sendo levado em consideração a falta de planejamento por parte do governo em prol de toda a comunidade em geral. Em épocas anteriores, raramente havia preocupação com a melhoria das condições gerais da população. Até então, os administradores das finanças públicas focavam apenas em aumentar o poder econômico do soberano[5].

O sistema capitalista é marcado por ciclos econômicos e crises desde os primórdios de sua formação. Porém, é a partir de 1930 e dada a configuração da ordem capitalista mundial, que aumenta a preocupação em se discutir os caminhos para o desenvolvimento. As flutuações econômicas vivenciadas pelos países industrializados, como consequência dos diferentes níveis de desigualdade entre as regiões e as classes sociais, desencadeiam as questões de distribuição de renda como base da teoria do desenvolvimento. (FURTADO, 2020).

Não havia outra alternativa teórica ou prática que não fosse a criação de políticas de ação por parte do Estado, uma vez ficou evidente que o único meio de se reerguer uma nação seria desenvolver ações de investimento diretos no país e uma política de manipulação por parte do governo para tentar diminuir o desemprego. O desenvolvimento depende de níveis significativos e consistentes de investimento, de forma a regular os interesses e promover beneficios para a maior parcela da sociedade.

---

[5] A formação econômica do capitalismo foi proporcionada por mudanças radicais em todos os aspectos e dimensões da vida em sociedade. Uma destas dimensões é a formação dos Estados Nacionais em contraposição às monarquias e governos absolutistas viabilizada pelos novos institutos jurídicos (Constituição Federal, direito de propriedade privada, entre outros). Sobre esse assunto, sugere-se a leitura de Matias (2014).

2.1 Crescimento *versus* desenvolvimento econômico

A distribuição de renda se consolida como uma das bases da ciência do desenvolvimento econômico, contudo se levanta a discussão dela estar atrelada à ideia de crescimento pois os seus defensores -da corrente neoclássica- entendem que se a renda for distribuída diretamente entre os proprietários dos fatores de produção levara automaticamente numa melhora dos padrões de vida. (DOS SANTOS, FAZION e DE MEROE, 2011).

A outra vertente defende que nem sempre uma expansão de renda beneficia a economia como um todo. O aumento da expansão do produto de um país pode não significar uma diminuição do desemprego que é um dos principais empecilhos para o desenvolvimento econômico. Uma parcela da população desempregada significa uma gradativa queda de consumo que afeta a demanda agregada no conjunto da economia. É possível ter crescimento econômico com piora das condições gerais da população. Existem casos de países cuja renda per capita cresce devido à exploração de um recurso natural de que esse país é muito bem dotado, mas não há transformações estruturais na economia. A lógica da produção desse bem pode fazer com que os frutos do progresso técnico fiquem limitados e exclusivamente àquele setor da economia.

Souza (2012) destaca que, apesar dessa condição não automática, o crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento. Enquanto o crescimento econômico pode ser definido como um conjunto de variações quantitativas do produto (y); geralmente medido pelo aumento do produto interno de uma região ou país num determinado período; o desenvolvimento se refere ao bem estar da população e portanto, mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, das instituições e das estruturas produtivas. A distinção tradicional entre crescimento e desenvolvimento pode ser posta da seguinte maneira: o primeiro consiste, essencialmente, na manutenção da mesma política econômica, o segundo implica transformações estruturais. Estas transformações fazem com que os atores enfrentem uma incerteza, que não pode ser eliminada através da busca de mais informações. Tal incerteza reduz a possibilidade de coordenação das ações dos atores, especialmente das suas estratégias.

E ainda, o desenvolvimento é um processo porque requer prazos mais longos para gerar as mudanças qualitativas. O conjunto de transformações na estrutura econômica, social, política e na melhoria da produtividade, é um fenômeno de longo prazo acompanhado de uma acúmulo de recursos econômicos (seja em ativos individuais ou num sentido amplo de infraestrutura social) e também num aumento da produtividade nacional. (SOUZA, 2012).

O grande problema dessa dinâmica das relações entre investimento e produto e capital

e produto apontado por Fonseca (2009), será o alto grau de desgaste de seus elementos por consequência dos diferentes níveis tecnológicos, outro ponto fundamental para explicar os diferentes níveis de desenvolvimento das nações.

As mudanças estruturais envolvem o paradigma tecnológico. Pode-se considerar que as inovações tecnológicas ocorrem pela introdução de novos produtos ou pela reorganização técnica dos processos produtivos no âmbito das empresas. Na prática, torna-se muitas vezes difícil avaliar com clareza a separação entre inovações em produtos e em processos, já que elas englobam mudanças técnicas e institucionais, o que, por sua vez, envolvem aspectos socioculturais do trabalho e da vida humana.(SOUZA, 2012)

É Joseph Alois Schumpeter[6] o economista que irá discutir o papel das inovações e desde então, houve um crescente consenso de que as inovações tecnológicas são molas propulsoras do processo de acumulação de capital e consequentemente, do desenvolvimento. Vejamos o destaque feito por Bresser-Pereira (2009),

> Dado o fato de que o desenvolvimento econômico implica mudanças estruturais, culturais e institucionais, existe uma longa tradição que rejeita a identificação de desenvolvimento econômico com crescimento da renda per capita ou simplesmente crescimento econômico; eu, entretanto, entenderei as duas expressões como sinônimas. De fato, se definirmos crescimento econômico como simples aumento da renda per capita, os dois termos não se confundem porque há casos em que a produção média por habitante aumenta mas mesmo no longo prazo não aumento generalizado dos salários e dos padrões de consumo da sociedade. Schumpeter (1911) foi o primeiro economista a assinalar esse fato, quando afirmou que o desenvolvimento econômico implica transformações estruturais do sistema econômico que o simples crescimento da renda per capita não assegura. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.2)

O processo de desenvolvimento econômico é visto como o resultado de um ciclo de transformações endógenas dentro do sistema econômico fruto das inovações. Mediante isto, as fases recessivas da economia representavam períodos em que os processos produtivos se tornavam obsoletos e que, então, precisavam ser superados. Essa superação resultaria em um processo de mudança, na qual a inovação tecnológica teria um papel crucial, na medida em que criaria novos processos produtivos, permitindo que a economia voltasse a sua fase expansiva. (SOUZA, 2012)

A acumulação e a incorporação de novas técnicas de inovação por parte da classe empresarial, dentro de um sistema capitalista coloca tal classe em uma posição privilegiada, sendo um canal propulsor do desenvolvimento, retendo os frutos desses incrementos e assim aumentando a sua parcela de participação no cálculo da renda final do país.

---

[6] Economista e cientista político austríaco conhecido por dar ênfase ao papel do empreendedorismo e da destruição criativa no processo de transformação econômica. Suas contribuições foram tão importantes que constituiu corrente de pensamento (schumpeteriana/neo-schumpeteriana).

Considera-se, portanto, que uma economia em expansão será o fruto do aumento da produtividade da força de trabalho. A produtividade em alta das massas trabalhadoras gera pressão por parte da própria comunidade em um aumento das taxas de salários. A teoria econômica especifica que esse será um ciclo permanente sendo visto como o motor de arranque para o desenvolvimento econômico: maiores salários a partir, é claro, de rendimentos também em alta, assim criando um movimento na economia e, por consequência, na sociedade.

2.2 O desenvolvimento no âmbito macroeconômico

Furtado (2000) relaciona num sentido mais amplo o fator da produtividade com o desenvolvimento econômico; numa sociedade o aumento desta acarreta num aumento do fluxo de renda real (bens e serviços na disposição da coletividade). O economista brasileiro, ainda ressalta que "o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a". Nesse sentido, é bastante perceptível a tendência contemporânea de englobar ao conceito de crescimento econômico características de desenvolvimento humano. O crescimento econômico é uma simples variação quantitativa do produto, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas e das instituições.

A economia de uma nação busca se comportar numa relação direta com a produtividade; quanto maiores forem os níveis de produção, conclui-se que o valor do fluxo de renda real na posse dos indivíduos será maior, e com uma oferta crescente de bens e serviços à disposição da sociedade.

Essas mudanças irão afetar diretamente o comportamento das pessoas em relação ao perfil da procura. Na compreensão macroeconômica do desenvolvimento deve se ter o entendimento desses dois lados da moeda: o processo de aumento da produtividade e por conseguinte, o comportamento dos agentes que vão usufruir do crescente nível de renda graças a sua expansão. O estudo das teorias macroeconômicas permite compreender que o desenvolvimento irá se dar através da introdução de combinações mais produtivas dos fatores de produção. Havendo uma modificação no perfil da procura em escala global, uma determinada economia pode permitir a entrada de tais combinações mesmo que ainda não exista um aumento da disponibilidade de capital, dando início a uma abertura de linhas de comércio exterior.

O início do processo de desenvolvimento impulsionado por fatores externos, leva a um aumento do fluxo de renda em forma quase exclusiva de lucro, permitindo a nação possuir um

fundo de reinvestimentos, tais fatores também acarretam mudanças estruturais dentro do território do país.

Segundo Bresser-Pereira (2009), o desenvolvimento econômico depende fundamentalmente da acumulação de capital ou da taxa de investimento. Esta, por sua vez, depende da taxa esperada de lucro que, dadas as demais variáveis constantes, será tanto maior quanto menor forem os salários.

> No desenvolvimento econômico o aumento da produtividade ou da produção por trabalhador ocorre seja porque aumenta a quantidade dos mesmos bens produzidos pelo trabalho, ou porque novos bens e serviços produzidos têm um valor maior porque incorporam trabalho com maior conteúdo tecnológico ou maior valor adicionado per capita. A quantidade produzida com o mesmo trabalho, por sua vez, aumenta graças à maior divisão do trabalho ou graças à acumulação de capital que, ao aumentar a relação capital-trabalho, amplia ou multiplica a produção de cada trabalhador em produzir os mesmos bens; já o aumento do valor dos bens e serviços ou do valor adicionado per capita aumenta graças ao maior treinamento dos trabalhadores e dos profissionais (técnicos, administradores e comunicadores de todo tipo), ao seu nível cada vez maior de educação, à sua capacidade cada vez maior de criar, administrar e comunicar – e, em consequência, graças ao valor maior dos salários e ordenados que recebem em função do maior custo de reprodução dessa mão-de-obra. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.14)

Existindo dessa maneira uma relação inversa entre as taxas de investimento e produto (I/Y) e entre o capital e o produto (K/Y), traduzindo a taxa de crescimento do produto de uma economia nacional. O total de capital real existente numa economia estará constituído por bens reprodutivos e não produtivos. Este primeiro será a soma do total do trabalho realizado no passado que irá permitir um aumento na produtividade dos fatores primários no presente, o segundo em particular o homem encontrará na natureza.

2.3 Algumas considerações sobre a institucionalização do planejamento no Brasil

Historicamente, o nosso país associa o planejamento governamental como este sendo o principal precursor para o desenvolvimento conduzido pelo estado, através de uma racionalização das políticas e ações do governo. A intervenção do Estado por meio do planejamento econômico se apresenta como plataforma de coerência entre o objetivo de expansão da economia de mercado e de desenvolvimento.

Deve o planejamento efetivar-se indicativamente através das metas contidas nos planos, as quais devem estar embasadas no convencimento e na motivação da iniciativa privada, na medida em que os interesses públicos e privados devem ser convergentes, sob pena de serem afetados os negócios empresariais e inviabilizada à concretização de tais objetivos. É a chamada racionalidade econômica.

Ao intervir no mercado, o Estado tem o dever de atuar de modo diferente, porém não contrário às forças que ali atuam. Daí a importância do planejamento como meio de direcionar o mercado a um fim concreto e diferente daquele que o regeria se deixado às suas leis naturais. Por meio do planejamento é possível que a tomada de decisões esteja envolta de racionalidade. O planejamento está intrinsecamente ligado às noções de intervencionismo e dirigismo econômico.

Planejar compreende a previsão das ações e a organização de medidas cabíveis frente a quaisquer ocorrências não programadas, favoráveis ou não, que possam acontecer ao longo do processo político-econômico. O Brasil, como uma sociedade em avanço, passou por mudanças profundas e muitas vezes antagônicas. Evoluiu bastante e se modernizou, mas ainda está longe do ideal de desenvolvimento.

Identifica-se na Revolução de 1930[7], o ponto de partida da modernização brasileira. Seguida a ela, ocorreram mudanças estruturais profundas até o início dos anos 1980. A partir dos números disponíveis para o período, verifica-se que o Brasil passou por um intenso processo de modernização. Em 1950, a produção industrial já era responsável por 24,1% do produto interno bruto (PIB), igualando-se à agricultura (24,3%). Três décadas depois, a contribuição da agricultura para o PIB caíra para 10,2% e a da indústria subira para 40,6%. No período pós-guerra (1945), pode se observar um aumento na preocupação com o planejamento governamental para o alcance do desenvolvimento. Nota se a partir desse período, um esforço na institucionalização e formalização de planos no Brasil com objetivos em comum. (IPEA, 2012-2015).

O quadro abaixo objetivo organizar esse processo detalhado da evolução dos planos que foram implantados no país para a promoção do desenvolvimento[8]. É importante destacar que a experiência brasileira em termos de planejamento público acompanhava as tendências e influências internacionais tanto no sentido de minimizar os impactos da conjuntura internacional no periodo turbulento do pós guerra mundial (os chamados choques externos) como na tentativa de se estabelecer diagnósticos e autenticidade nas proposições tendo em vista os gargalos endógenos.

---

[7] Vários autores explicam esse período como sendo marcado pela revolução capitalista ou industrial brasileira uma vez que se traduziu em perda da hegemonia política pela burguesia cafeeira em favor da classe industrial e proporcionou mudanças radicais e significativas que permitiram aprofundar o processo de industrialização.

[8] Existe uma vasta gama de publicações (teses, dissertações e artigos) que tratam especificamente desses planos assim como do ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. Sugere-se a leitura de Bielschowsky (2000).

QUADRO 1 – Evolução do Planejamento Federal

PLANOS/PERÍODO	OBJETIVOS
- Comissão Mista Brasil- EUA (Missão Abbink) 1948	- Identificar os pontos de estrangulamento ao desenvolvimento da economia brasileira; - Iniciativa privada; - Estado intervir e coordenar.
- Plano Salte 1946-1950	- Racionalizar o processo orçamentário; - Estimular o desenvolvimento da saúde, alimentação, transporte e energia.
- Plano nacional de reaparelhamento econômico (Plano Lafer) setembro de 1951	- Criação de novas fontes de energia elétrica; - Ampliação das indústrias de base; - Modernização da logística no Brasil (ferrovias e rodovias); - Ampliação de serviços portuários.
- Plano de Metas / 50 anos em 5	- Melhorar as infraestruturas brasileiras; - Estimular o desenvolvimento da indústria no Brasil; - Implantação da indústria automobilística no país, através de incentivos fiscais.
-Plano Trienal / 1962	- Controle do déficit público; - Refreamento do crescimento inflacionário; - Estratégia gradualista - Taxa de inflação de 10% em 1965; - Busca de financiamento para iniciativas governamentais; - Investimentos externos; - Aumento das exportações; - Novas medidas tributarias.
DITADURA MILITAR 1964 - PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo 1964-1967) - Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND 1972-1974, II PND 1975-1979)	- Mecanismos político-econômicos de combate à inflação associadas as reformas institucionais; - Corrigir os déficits do balanço de pagamentos; - Retomada do crescimento e desenvolvimento; - Duplicar a renda per capita do país até 1980; - Elevar o PIB até 1974; - Expandir a taxa de emprego; - Redução da taxa de inflação; - Ênfase nas industrias básicas; - Integração do Brasil no mercado mundial.
INICIO DOS ANOS 1980 (crise da dívida externa e a retomada da normalidade democrática) - A Constituição Federal de 1988 contempla três elementos de planejamento: - PPA (Plano Plurianual) - LDO (Lei de diretrizes orçamentarias) - LOA (Lei de Orçamento Anual)	- PPA articula se como uma programação orçamentaria: . definir as prioridades do governo; . objetivos e metas da administração pública; . instrumento de controle sobre os objetivos dos gastos públicos ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEA (2012-2015).

As áreas da saúde, alimentação, transporte e energia tiveram destaque na propositura do Plano Salte. Na sequência, o Plano Lafer tentou contemplar os aspectos estruturais da industra pesada, de base para promover a nova dinamica industrial em curso. O Plano de Metas buscou concentrar-se na infra estrutura (como energia, transporte e industria) e nos aspectos sociais por meio da educação e alimentação. A partir do Plano Trienal, a conjuntura econômica interna caracterizada também pelo processo inflacionário, modifica a ênfase e a estratégia do planejamento público enaltecendo as urgencias de curto prazo.

Os anos de 1970 e as duas edições do PND focaram na questão energética, na produção de insumos básicos e de bens de capital. A década de 1980, também chamda de década perdida, foi embalada por muitas dificuldades macroeconômicas e de viabilidade política que desaguaram em vários planos economicos fracassados no controle inflacionário e no chamado processo de redemocratização. A promulgação de uma nova Constituição Federal (CF), a Consittuição Cidadã, sinalizava que mudanças radicais e estruturais deveriam ocorrer. Contudo, a primeira década de vigencia da nova Carta Magna foi marcada pela continuidade das instabilidades políticas e econômicas.

De todo modo, é a CF 1988 que estabelece, normativa e obrigatoriamente, o instituto do Plano Plurianual.

Observa-se, portanto, ao longo dos anos (pós guerra) que o Brasil vem se aperfeiçoando em termos de planejamento econômico para o desenvolvimento, mostrando se sempre com uma diretriz voltada com a intervenção estatal. Com a criação de uma nova constituição em 1988, abre se um leque maior de possibilidades para criação de planos com diretrizes mais especificas para o governo.

3 A TEORIA DA POLÍTICA ECONÔMICA

O pensamento econômico, inicialmente, foi denominado como Economia Política. Com a evolução dos problemas econômicos e respectivas respostas e teorizações, as escolas de pensamento foram se consituindo a partir de convergencias e divergencias e o termo Economia Política não deu conta de expressar a diversidade teórica. A alteração ao longo do tempo pressupôs características inerentes às mudanças sociais, bem como, aos enfoques matemáticos e quantitativos, e valorizador dos estudos econômicos atuais e que concebiam o valor originado na utilidade que o bem gerava no indivíduo.

Atualmente o termo economia política é utilizado comumente para referir-se a estudos interdisciplinares que se apoiam na economia, sociologia, direito e ciências políticas para entender como as instituições e os contornos políticos influenciam a conduta dos mercados. Na ciência política, o termo se refere principalmente às teorias liberais e marxistas, que estudam as relações entre a economia e o poder político dentro dos Estados, assim como conceituado por Teixeira (2000) como sendo: [...] a aplicação da metodologia da ciência econômica ao comportamento humano, ou ainda como uma aplicação da teoria dos jogos, da ação coletiva ou da escolha pública a problemas comportamentais. (TEIXEIRA, 2000, p.86).

Os maiores representantes da economia política clássica foram Adam Smith e David Ricardo. A despeito das diferenças entre suas concepções teóricas, encontram-se nitidamente duas características centrais da teoria que elaboraram. A economia política buscava compreender o conjunto das relações sociais que estava surgindo na crise do antigo regime; por isso, em suas mãos, a economia política se erguia como uma teoria social, um elemento articulado de ideias que buscava oferecer uma visão do conjunto da vida social.

A segunda característica da economia política clássica relaciona-se como são tratadas as principais categorias e instituições econômicas como o dinheiro, capital, lucro, salário, mercado, propriedade privada, etc. A economia vai se desenvolver no sentido de uma disciplina científica estritamente especializada, depurando-se de preocupações históricas, sociais e políticas. Tais preocupações serão postas na conta das outras ciências sociais como a História, a Sociologia e a Teoria (ou Ciência) Política. No marco dessa “divisão intelectual do trabalho cientifico”, a Economia se especializa, institucionaliza-se como disciplina particular, específica, marcadamente técnica, que ganha estatuto cientifico-acadêmico[9].

[9] São várias as obras que tratam da História e Metodologia do Pensamento Econômico. Sugere-se a leitura de Corazza (2003), Barbieri e Feijó (2013).

3.1 A dinâmica da descentralização

O sistema econômico nacional se caracteriza pela forma como são coordenadas as decisões dos agentes econômicos.

A descentralização é um mecanismo por parte dos mercados que induz os agentes a tomar as suas decisões em prol de maximizar seus objetivos próprios, através da utilização dos bens que estão à disposição dos consumidores e a utilização dos fatores que se encontram incorporados ao processo de produção. A opção da descentralização dentro do sistema econômico sempre mostrou eficácia com a adoção desses dois mecanismos.

Segundo Furtado (2000), a descentralização se baseia no planejamento de cada unidade produtora ter que elaborar o seu próprio plano de utilização dos recursos que estarão a sua disposição. Vale lembrar que a adoção dessa política não é novidade para vários países de sistema capitalista nos dias atuais, como por exemplo o Brasil, que adota essa política na questão de manejo nas formas de proporcionar o desenvolvimento local.

No campo das ciências políticas, a descentralização é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. Na dimensão política, a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos.

Para entender o papel do Estado, é preciso compreender como metas e interesses se articulam em um processo de decisão paralelo e concorrente, ao mesmo tempo, ao econômico. A dificuldade para se conseguir este entendimento é imensa porque não se trata apenas de agregar uma nova dimensão da mesma natureza. O problema não é análogo a estudar economias abertas a partir da modelagem de economias fechadas. Aqui, trata-se de problemas de mesma natureza, superficial ou formalmente diferentes apenas. (DE CARVALHO, 1999).

Baseia-se na concepção de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento, fundamenta se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.

Di Pietro (1997) mostra, de uma forma bem didática, os principais conceitos e formas de descentralização dentro de um ambiente econômico:

A-Descentralização política: A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central. A descentralização política decorre diretamente da constituição (o fundamento de validade é o texto constitucional) e independe da manifestação do ente central.

B- Descentralização administrativa: Ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições que decorrem do ente central, que empresta sua competência administrativa constitucional a um dos entes da federação, tais como os Estados-Membros, os municípios e o distrito federal, para a consecução dos serviços públicos. Na descentralização administrativa, os entes descentralizados têm capacidade para gerir os seus próprios negócios, mas com subordinação a leis postas pelo ente central.

C- Descentralização territorial ou geográfica: É a que se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade jurídica própria e com a capacidade legislativa (quando existente) subordinada a normas emanadas do poder central.

D- Descentralização por serviços: A descentralização por serviços, funcional ou técnica é a que se verifica quando o poder público (União, Estados, Distrito Federal ou Município), por meio de uma lei, cria uma pessoa jurídica de direito público e, a ela, atribui a titularidade (não a plena, mas a decorrente de lei) e a execução de serviço público descentralizado. Na descentralização por serviços, o ente descentralizado passa a deter a "titularidade" e a execução do serviço nos termos da lei, não devendo e não podendo sofrer interferências indevidas por parte do ente que lhe deu vida.

E- Descentralização por colaboração: A descentralização por colaboração é a que se verifica quando por meio de contrato (concessão de serviço público) ou de ato administrativo unilateral (permissão de serviço público), se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente.

Dentre essas definições e características apresentadas vale ressaltar que o mecanismo de descentralização dentro do campo das ciências econômicas, é vista como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo da administração pública, ela constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível

nacional para os governos regional e local.

Esta concepção de descentralização é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos. Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada às suas especificidades.

3.2 A coordenação dos instrumentos e objetivos da política econômica

Nas economias desenvolvidas, sempre há um leque de objetivos centrais dentro das políticas de âmbito econômicos estabelecidas, dentre eles está a preocupação em manter o equilíbrio monetário e manter em alta sempre o grau de empregabilidade da força de trabalho, pode-se assim dizer que os seus objetivos têm um grau maior de complexidade, exigindo por igual uma complexidade maior em suas políticas.(HENRIQUE e RICCI, 2009) Busca se então um equilíbrio dinâmico dentro da economia que se dá através do seguinte processo macroeconômico: aumento da renda; aumento do pleno emprego; maior taxa de poupança; busca por novos investimentos. Como resultado final, busca-se um novo equilíbrio monetário. (REIS, 2018)

O processo em si envolve um grau de complexidade considerável. Adota se, nesse caso, a técnica dos modelos que são um conjunto coerente de relações entre dados possíveis de expressão quantitativa, que seja capaz de explicar o funcionamento de uma unidade econômica. Segundo Furtado (2000), o modelo busca compreender o comportamento de variáveis relevantes em uma economia nacional, levando em consideração também as variáveis do meio físico, técnica e institucional, sempre ter em mente que os fatores não econômicos exercerão interferência no modelo como um todo e assim, afetando o comportamento das variáveis econômicas.

É preciso diferenciar o contexto de análise econômica do contexto de política econômica. A primeira tem o claro objetivo de explicar como se comportam as variáveis econômicas dentro da sociedade; já a política se preocupa em condicionar esses comportamentos, ou seja, estabelecer metas para alcançar os objetivos estabelecidos usando as variáveis em questão.

Os valores econômicos são traçados através de metas já estabelecidas com objetivos de se alcançar uma maior taxa de investimento e uma redução nos gargalos atinentes ao balanço de pagamentos. Como todo e qualquer modelo adotado em uma política econômica é sempre preciso introduzir um certo grau de racionalidade nas decisões que serão tomadas por parte dos agentes reguladores de tais políticas. Em síntese, ter a consciência de que existem algumas prováveis consequências tanto negativas ou positivas ocasionadas pelas decisões que foram tomadas. Ressalta se que a técnica dos modelos também é utilizada para demostrar a incompatibilidade dos objetivos estabelecidos pela política, trazendo a necessidade de se utilizar políticas de reformas estruturais.

As modificações na matriz estrutural serão as ferramentas essenciais cujas ações estarão voltadas para a diversificação do setor externo e ao mesmo tempo podendo tomar outro rumo, ou seja estimular as diversificações de produção do mercado interno. Já em um país subdesenvolvimento, será necessário a utilização de uma política que vise a maximização da capacidade produtiva existente. O planejamento das modificações estruturais enfrenta um obstáculo, pois ao errar na estratégia política escolhida há uma grande chance de fracasso de resolver os problemas tanto no âmbito da política e/ou econômica.(SEN, 2010)

Tendo o entendimento de que as estratégias de política econômica quantitativas só terão eficácia quando aplicadas em economias com uma estrutura bem diversificada e ampla ao mesmo tempo (onde o pleno emprego passa a ser o centro das preocupações da política adotada). A grande questão é a complexidade envolvida entre as variaveis e especificidades para promover o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos. Em geral, os modelos e teorias se aplicam apenas em sociedades já com um certo grau de desenvolvimento, sendo assim concentra-se em utilizar a capacidade produtiva existente estabelecendo uma política do tipo qualitativo.

Já que se trata de modificar a estrutura como um todo, tem que haver a criação de um projeto de planejamento para tais mudanças, como exemplo pode se citar a diversificação do setor exportador ou até mesmo do mercado interno, escolhendo sempre a estratégia correta.(FURTADO, 2000)

O rápido crescimento de um ou mais novos setores industriais é essencial na transformação econômica. O crescimento desses setores, com novas funções de produção de alta produtividade, por si mesmo tende a elevar o volume da produção per capita. Deste modo, o processo de crescimento econômico industrial é uma das etapas na busca do desenvolvimento econômico e a concentração de renda seria capaz de promover os investimentos nos setores

modernos e, consequentemente, o desenvolvimento econômico. (SOUZA, 2012).

3.3 A questão da democracia e sua relação com o desenvolvimento

O ambiente político deve ser contemplado por um planejamento por parte dos órgãos responsáveis em administrar os recursos disponíveis, com vistas a otimizá-las, como já foi destacado nos tópicos anteriores. O planejamento é um fator que quando não é colocado em ação, mostra o grau do problema na forma de governar; a questão da governança econômica está no centro dos atuais dilemas da sociedade. Alves (2001), discorre que o termo governança é um:

> Conceito freqüentemente difuso, podendo ser aplicado tanto a métodos de gestão da empresa (governança corporativa) quanto a meios de preservação do meio ambiente (governança ambiental) ou formas de combate ao suborno e à corrupção de funcionários públicos (governança pública). Não obstante seu caráter difuso, o conceito de governança tem como ponto de partida a busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições. (ALVES, 2001, p.810)

O autor enfatiza ainda que a falta de planejamento gera uma total e completa desordem social, levando a uma desigualdade entre as classes que se apresenta como um problema dramático dentro da dinâmica social do capitalismo acirrando a concentração de renda. O desafio consiste em consolidar formas de organização social capazes de permitir ao cidadão ter impacto sobre o que realmente importa, para que assim sejam promovidas decisões mais racionais que beneficiem o conjunto da sociedade.

Com o intuito de que uma organização social seja eficiente e que abranja todas as classes, eleva-se a esfera de conceito de desenvolvimento para o patamar social, no qual se consolida por duas características: a primeirase refere àquestão da concentração de riqueza e a outra, na forma de vida que se pode usufruir.

Existem vários motivos para que o indivíduos desejem uma maior concentração de riqueza em seu poder, uma delas é a liberdade proporcionada para se escolher a forma de vida que se gostaria de levar pois amplia o rol de escolhas possiveis,e portanto, de liberdade. O que Sen (2010) pretende é mostrar que a qualidade da vida humana não deve ser medida pela riqueza das nações, mas pelas liberdades proporcionadas aos indivíduos. Liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de segurança e transparência são exemplos de instituições que, na concepção do autor, agem de forma interligada e contribuem para o aumento da liberdade individual. A liberdade não é observada por Sen como o fim do desenvolvimento econômico, ao contrário, é vista como o meio para atingi-lo.

De acordo com o autor, existem duas razões para o processo de desenvolvimento ter a liberdade como fator central. A primeira razão entende que o desenvolvimento econômico ocorre a partir do momento em que se nota um aumento nas liberdades dos indivíduos. Pela segunda razão, no entanto, percebe-se a necessidade de que as pessoas tenham livre condição de agentes, para que, então, ocorra o progresso pretendido (SEN, 2010, p. 18).

Desenvolvimento para Sen é aquele que contribui para o aumento das liberdades dos homens. Nesse sentido, Sen (2000) ressalta que "Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda".

Dessa maneira, a expansão de oportunidades é de fundamental importância para o desenvolvimento econômico, pois cria circunstâncias favoráveis à qualidade de vida e ao desenvolvimento humano. Inclusive, o autor ressalta que a grande limitação da economia é não dispensar às liberdades humanas a importância devida. Para Sen (2010, p. 42), "A disciplina da economia tendeu a afastar-se do enfoque sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, renda e riqueza".

Sendo aceita a vertente do desenvolvimento no âmbito social através das formas de liberdade concedida pela concentração de riqueza em poder do indivíduo, é prudente ressaltar que essa liberdade muitas vezes não é concedida, ou seja, existem privações; há várias formas de privações da liberdade sendo ela muitas vezes essencial para a sobrevivência das pessoas. Dentre elas está o problema de muitas nações subdesenvolvidas que é a fome, privar um indivíduo da alimentação básica é um problema social gravíssimo, atingindo muitas vezes até países ricos. A negação ao indivíduo dos seus direitos civis básicos como o próprio voto é uma forma de privação grave da liberdade de expressão.

Algo interessante a ser lembrado quando ao se falar sobre democracia é o fato de que um bom funcionamento desta e a liberdade de usufruir de direitos cívicos como cidadãos de uma forma eficiente podem ajudar a impedir a ocorrência de fomes coletivas e outros desastres econômicos. As liberdades políticas e civis são importantes por si só; o ato de negá-las ao indivíduo irá consequentemente privá-los de uma melhor forma de condição de vida.

A dimensão bem-estar social refere-se a questões como o rendimento, saúde, educação, habitação, serviços pessoais e sociais e segurança das populações; por sua vez podemos identificar de uma maneira didática três dimensões do processo de desenvolvimento. Em primeiro lugar, o lado econômico que permite aos empresários e agentes locais usar eficientemente os fatores produtivos e alcançar os níveis de produtividade que lhes permitem

ser competitivos nos mercados. Em segundo, o âmbito sociocultural corresponde a interação da sociedade com as instituições locais formando um sistema de relações que incorporam os valores sociais no processo de desenvolvimento local endógeno. Em terceiro, a estratégia política tem a função de criar um ambiente local que estimule a produção e favoreça o desenvolvimento. Estas três dimensões vêm confirmar que os processos de desenvolvimento local dependem, em grande escala, da eficácia das instituições e respetivos mecanismos de regulação do local.

3.4 A política de desenvolvimento local

Os temas sociais estão integrando a agenda de pesquisa da economia. Os modelos de desenvolvimento estão sendo criticados e revistos em seus fundamentos, e em suas práticas, frequentemente, contraditórias. Uma das críticas diz respeito ao evolucionismo social, que prega que os países subdesenvolvidos devem atingir o patamar daqueles desenvolvidos. Isto implica em que, ao seguir os passos dos países desenvolvidos, o desenvolvimento estaria garantido[10]. A crítica está no fato de que em matéria de desenvolvimento não se pode antecipar o automatismo do processo de forma independente da realidade local, realidade esta que tem suas implicações peculiares. As propostas e projetos para o desenvolvimento devem ser construidas levando-se em conta os aspectos locais e especificos de cada organização social em cada realidade regional e territorial.

A realidade das últimas decadas propiciou uma percepção de uma crise dentro do sistema econômico como um todo, não se limitando apenas aos países em subdesenvolvimento. A perspectiva local do desenvolvimento, surge, então como alternativa aos modelos generalistas.

Segundo Barquero (2001), essa perspectiva emerge como resposta à este cenário e pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região (BARQUERO, 2001).

Para a teoria do desenvolvimento endógeno, vale destacar, um dos pontos centrais é a formação de mecanismos que proporcionam mudanças estruturais e que geram processos de crescimento a nível local e regional. Neste sentido, tem se destacado a criação de políticas de

---

[10] Celso Furtado, em sua obra o Mito do Desenvolvimento, faz uma reflexão detalhada sobre esse assunto. (Furtado, 1974).

desenvolvimento, que visam a estratégia de desenvolvimento local, centrada no fortalecimento da capacidade produtiva existente, obviamente estimulando a capacidade de aprendizagem dos atores locais para que estes possam dar respostas às necessidades e problemas da economia local.

Na teoria do desenvolvimento local, deve se observar que um dos motivos para o seu fortalecimento foi sem dúvida a queda na força política constituída pela administração central sendo o Estado. Apontado por Barquero (2001) esse mecanismo era conhecido como administração de "cima para baixo", que buscava promover a redistribuição espacial da atividade econômica e diminuir as diferenças regionais nos níveis de renda per capita. A TDE pressupõe a abordagem de "baixo para cima", que traz consigo propostas de administração regidas pelos governos locais e regionais, assegurando dessa maneira o desenvolvimento econômico das cidades e regiões. As comunidades regionais e locais começam a formular suas próprias dinâmicas de política de desenvolvimento, voltada em aumentar a eficiência de seu sistema produtivo.

As comunidades locais devem passar um intenso processo de aprendizagem para entender quais são os mecanismos necessários para reestruturar o seu sistema produtivo; cada localidade tem suas características especificas, isso os leva a fomentar o seu próprio diagnóstico favorável para a sua região. O desenvolvimento local está sempre atrelado à ideia de sustentabilidade sempre na forma de preocupação com as diversidades ambientais presentes nas localidades. Tal assunto gera uma alta gama de discussões em prol das políticas que devem ser efetuadas, com isso a preocupação com a vida que futuras gerações irão levar se tornam os pilares delas. Nessa questão, entra o lado dos indicadores econômicos da produção agrícola que deve manter uma boa relação com as demais camadas do meio ambiente.

As cidades são os espaços das mudanças do sistema econômico, do sistema produtivo e da reorganização institucional tal fator faz da cidade o palco do crescimento econômico que caracteriza o desenvolvimento endógeno. Atualmente, a estratégia de desenvolvimento regional está baseada em uma abordagem territorial do desenvolvimento, ou seja, as cidades se caracterizam por sua história, cultura e instituições que exercem forte condicionamento no seu desenvolvimento. Para impulsionar o processo de desenvolvimento endógeno, o sistema produtivo regional precisa reestruturar suas atividades econômicas, sejam elas a agricultura, a indústria ou atividades comerciais melhorando a capacidade de competir no mercado local e externo. Na promoção do desenvolvimento de uma região ou cidade, há necessidade de investimentos no sentido de tornar este local mais atrativo, e que este consiga atender às

necessidades e demandas de empresas e cidadãos locais.

3.5 As estratégias da política do desenvolvimento local

O mundo globalizado[11] traz consigo um sistema econômico internacional formado por um grande conjunto de empresas transacionais e grandes grupos financeiros, porém deve-se ter como foco que tal sistema não consegue explicar a totalidade dos atores e agentes econômicos responsáveis pela promoção do desenvolvimento. A necessidade de incluir todos esses atores na dinâmica do desenvolvimento, cria um novo processo político caracterizado na compreensão de observar a capacidade interna do país, ou seja, deve se deixar de lado a concepção de que apenas o mercado internacional pode trazer o desenvolvimento; olhar para dentro do país inclui observar a sua disposição em usufruir e criar novos meios de produção e promover caminhos que facilitem essas novas incorporações.

A dinâmica do desenvolvimento local se baseia principalmente na promoção do bem-estar social e no aumento da capacidade interna da localidade precisa de estratégias para que funcionem, como observado por Albuquerque e Zapata (2008). Uma dessas estratégias seria a qualificação dos recursos humanos. Disseminar uma educação para a promoção de novas mentes capazes de compreender a necessidade das novas incorporações para o desenvolvimento local da cidade; uma "adaptação institucional" observado pelos autores também se caracteriza por uma estratégia relevante para essa promoção.

Conceituando de uma forma mais particular, o desenvolvimento local deve abranger tanto as esferas econômica, social e sustentável que devem estar integradas uma com as outras. Para atender aos pilares do desenvolvimento sustentável, as estratégias devem ser escolhidas através da formação de um conselho composto dentro da gestão pública atual.

Conforme Albuquerque e Zapata (2008) para um desenvolvimento consciente e sustentável, deve existir uma mobilização por parte da gestão pública a fim de explorar as potencialidades locais e contribuir para aumentar as oportunidades sociais, assegurando ao mesmo tempo uma conservação dos recursos naturais já existentes que são as bases para uma condição de vida melhor. É preciso considerar que as estratégias utilizadas dentro das políticas para alcançar o desenvolvimento devem ser focadas para a melhoria de vida da geração atual como das futuras.

---

[11] Destaca-se que boa parte das referências adotadas nesta pesquisa, especialmente Sen (2010) e Barquero (2001) consideram o contexto e desafios da globalização econômica como o ponto de partida para a reflexão e proposições teóricas e empíricas.

O fortalecimento das administrações locais e a absorção pelas mesmas das novas funções de fomento ao desenvolvimento econômico e a preocupação em gerações de novos postos de emprego, segundo Albuquerque e Zapata (2008), fazem da nova gestão pública local, parte fundamental dos processos de ajuste frente às atuais mudanças estruturais. As lideranças locais são agentes importantes para o processo de desenvolvimento, sendo elas escolhidas através da democracia – o uso do voto.

Estas por sua vez dependem de medidas aptas que possam ajudar e apoiar na realização de projetos direcionados ao desenvolvimento, visando tal objetivo, aconselha se a utilização das associações municipais para tais finalidades (como câmara de vereadores e instituições locais). Além disso, deve sempre haver um claro consenso entre os principais atores por parte do uso de suas estratégias, isto consiste em ter um melhor aproveitamento dos recursos endógenos (recursos disponíveis dentro da localidade, com a maximização destes), juntamente com essa estratégia se atrela a preocupação de se ter uma base produtiva diversificada, (incorporação de novas tecnologias) e é claro uma adaptação social e institucional. Ou seja, uma coordenação territorial para que o desenvolvimento atinja um espaço maior dentro da localidade.

Tendo claro de que a gestão pública tem o seu papel crucial para organizar e identificar as mudanças estruturais, observa se também o papel de uma classe apresentada por Schumpeter como inovadora: a classe empresarial; a sua gestão aqui deve buscar meios para adaptar a região/localidade a essas mudanças de estrutura e as novas incorporações tecnológicas. A sua atuação se consolida no lado da oferta, baseando se na introdução e manejo das novas tecnologias e também a aumento da sua capacidade nos diferentes pontos territoriais.

Permitir a autonomia dos níveis empresariais locais dentro da política constitui uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento local.

> Compreender a mudança estrutural ou reestruturação produtiva constitui uma nova forma de interpretar as transformações dos sistemas produtivos locais e tem importantes implicações do ponto de vista das políticas de desenvolvimento. Pela perspectiva da análise neoclássica, as forças do mercado são as que realizam os ótimos ajustes, daí as ênfases nas políticas que favorecem a livre mobilidade de capitais e comércio e a necessidade de eliminar as restrições à mobilidade dos mesmos. Na política econômica keynesiana, é destacada a importância da atuação "a partir da demanda" para favorecer a redistribuição dos fatores produtivos e desse modo, induzir o deslocamento de empresas para as zonas de menor grau de desenvolvimento. No enfoque do desenvolvimento local, insiste se na necessidade de uma consciente "a partir da oferta", já que a dinâmica econômica derivada do livre mercado não tende ao equilíbrio devido ás restrições existentes à mobilidade dos fatores. (ALBUQUERQUE e ZAPATA, 2008 p.220)

Voltando na discussão da política econômica, ressalta-se que o processo de

descentralização como estratégia de desenvolvimento, não pode limitar se somente na melhor utilização dos recursos transferidos aos governos locais. Segundo Celso Furtado (2000), esse processo deve, além disso, ter um papel importante na moldagem de uma sociedade civil que esteja acostumada e integrada ao novo território inovador, ou seja, a sociedade deve ser auxiliada na adaptação ao novo formato de vida que está sendo aos poucos disponibilizado por parte principalmente dos atores da classe empresarial, tendo sempre é claro, a preocupação por parte da gestão pública (escolhida através do voto) uma melhor alocação dos recursos que serão disponíveis. Neste sentido, os autores Albuquerque e Zapata (2008) destacam também a importância da administração pública ser capaz de articular novos manejos de desenvolvimento com o auxílio dos diferentes atores locais; com isso sempre tendo uma planilha de planejamento urbano especifico em defesa do patrimônio histórico-cultural com a valorização do meio ambiente como um ativo de desenvolvimento.

Em síntese, os autores Albuquerque e Zapata (2008) destacam a importância da estratégia empresarial que se formaliza no objetivo principal em aumentar a capacidade de alocação territorial local. Isso requer maximizar os recursos existentes e consolidar uma adaptação para as novas incorporações tecnológicas por meio de estratégia política econômica que tem como objetivo incorporar uma análise em termos de sistemas e/ou arranjos produtivos em torno aos respectivos agrupamentos de empresas. Cada realidade precisa de um tratamento adequado por levar em consideração as características do local. Destaca-se a preocupação com os recursos naturais e a otimização da gestão do desenvolvimento que demanda uma complexa organização responsável por parte dos atores econômicos.

Observa se que as estratégias em si precisam estar partilhadas umas com as outras, exercer uma gestão mútua entre elas. Essa dinâmica se constitui na questão da governança, ou seja, uma base democrática social que destaca a importância dos agentes locais no planejamento e gestão do desenvolvimento local (SILVEIRA, 2008).

A democracia, como foi abordado, deve sempre estar atrelada na dinâmica do desenvolvimento local sendo ela constituída do poder exercido pelo Estado e da sociedade civil; com isso compreendemos que a cidadania em geral tem ampliado a dimensão da participação pública.

> Coerentemente com essa perspectiva, o desenvolvimento local é visto de forma indissociável da construção e manutenção de novas dinâmicas democrático-participativas. É reconhecido que a ideia de ampliação da esfera pública, não está restrita às abordagens contemporâneas do desenvolvimento local, mas certamente é uma de suas substancias essenciais; as alternativas em torno do desenvolvimento local constituem, em grande medida, alternativas de radicalização da democracia.

(SILVEIRA, 2008, p. 47)

A política de desenvolvimento local é caracterizada pelos vários atores estarem sempre construindo uma inter-relação entre eles. Isso inclui a criação de novos espaços de gestão para que haja uma maior participação social nas decisões institucionais relacionadas ao processo democrático criado para o a construção da dinâmica do desenvolvimento local. A maior participação se dá através das câmaras de vereadores ou dos comitês criados pela própria sociedade civil. Toda a discussão do desenvolvimento local implica sempre na criação de novos caminhos para as políticas públicas alternativas, e a inclusão de leis que favoreçam e ajudem no crescimento intelectual dos cidadãos e que ampliem o acesso da população a saúde e a segurança.

O papel do Estado torna-se indispensável para a construção de políticas institucionais favoráveis à promoção do desenvolvimento local por meio da participação da comunidade neste processo. Como foi visto, o processo de descentralização política vai além de apenas um repasse maior de recursos por parte do governo aos municípios. O desenvolvimento local é o fruto da ação integrada entre a rede institucional local e a sociedade civil e todos os atores devem estar inseridos ao processo. As instituições da administração pública devem planejar e executar políticas públicas para promover soluções para as necessidades sociais e consequentemente promover ações para aumentar a qualidade de vida dentro do território.

4 ANÁLISE DOS PPA'S DE PONTA PORÃ

Como discutido nos capítulos anteriores, a importância do planejamento governamental nas sociedades capitalistas é resultado dos avanços teóricos e empíricos, especialmente, os promovidos pelo pensamento keynesiano no periodo pós-guerra e a defesa de um papel mais ativo do poder público na promoção da melhoria do bem-estar social e, portanto, do desenvolvimento.

No momento da elaboração da Constituição Federal de 1988, a Assembleia Constituinte entendeu que os governos necessitavam de instrumentos de planejamento e gestão pública. Por levar em consideração, na elaboração dos programas, as diretrizes dos governos, o PPA faz o intermédio entre o projeto de governo eleito no ano anterior ao de sua elaboração e os orçamentos anuais. Elaborado a cada quatro anos, o Plano Plurianual - também conhecido pela sigla PPA - é o instrumento de planejamento governamental realizado para ser executado a médio prazo, que define procedimentos, objetivos e metas para cada ente federativo, ou seja, para municípios, estados e União. Seu propósito é estabelecer diretrizes, metas e objetivos da gestão pública através de propostas apresentadas pela população e pelos poderes legislativo e executivo visando o desenvolvimento, seja ele regional ou local. (BRASIL, 1988)

O PPA é um dos instrumentos de planejamento e gestão pública do Estado brasileiro e está previsto pelo Artigo 165 da Constituição Federal. No âmbito municipal, as legislações estabelecem que os prefeitos devem apresentar ao Poder Legislativo, no primeiro ano de mandato, o projeto de lei do PPA para os quatro anos subsequentes. Mais do que uma obrigação legal, o PPA é o planejamento governamental de médio prazo, que deve traduzir em ações, o programa do candidato eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo; tornando-se um plano orientador da administração e também, um compromisso político.

Além disso, o Plano Plurianual apresenta a totalidade das ações a serem executadas pelos órgãos que compõe a administração pública municipal, o que favorece a transparência, a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, e a tomada de decisão pelos gestores.

Cumpre observar que o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, estabelecendo programas, objetivos e metas que nortearão a Administração Pública pelos quatro anos subsequentes à sua aprovação. É importante ressaltar que os orçamentos anuais são elaborados a partir do PPA, não sendo possível executar ações que não estiverem previstas no Plano. Ou seja, o que não constar do PPA não pode fazer parte do Orçamento Anual.

Já a base estratégica será formada por componentes políticos e técnicos e consolida a visão e os objetivos que o governo municipal traz consigo e que foram eleitos no processo

democrático, se tornando um instrumento de gestão estratégica do governo. Dessa forma não correndo o risco de se tornar uma peça meramente técnica e orçamentária, ou apenas um documento burocrático para cumprir um requisito legal. A base estratégica do governo é representada por um conjunto de declarações que constituem o fundamento sobre o qual serão elaborados os instrumentos de planejamento governamental. Representa a visão do governo quanto ao processo de desenvolvimento do município e inclui o conjunto de compromissos desse governo em relação a esse processo de desenvolvimento. (ANTICO e JANNUZZI, 2014)

A partir dos anos 2000, nota-se uma mudança na cultura do planejamento do Estado no país por meio dos processos e da coordenação na construção e implantação dos PPA`s. Apesar de ter a obrigatoriedade prevista em lei, ainda nota-se, em alguns estados e municípios, a falta de capacidade técnica por parte dos governos locais para construir e executar os planos como um todo; tal dificuldade se comprova pela opção de terceirização por parte da administração para a elaboração de tais planos, ou seja uma consultoria externa. (IPEA, 2015)

Nos municípios, o PPA funciona da seguinte maneira: em seu primeiro ano de mandato, o prefeito formula um plano orçamentário para 04 (quatro) anos, de forma que as políticas públicas tenham continuidade durante o período. Nele, além das propostas de melhorias e necessidades básicas da população, estão descritos os valores que serão investidos em cada área e projeto ao longo dos 48 meses.

Após sua formulação, o PPA deve ser enviado à Câmara Municipal até o dia 31 de agosto, para que os vereadores possam analisar, aprovar, vetar e adicionar emendas à peça orçamentária. O documento deverá ser votado até o dia 22 de dezembro do mesmo ano, para que possa vigorar a partir de 1º de janeiro do ano seguinte. Depois que o plano for aprovado, ele volta para o poder executivo para sanção do prefeito em exercício e por fim, é publicado no Diário Oficial como lei. O período do PPA é o mesmo de um mandato, ele fica em vigor durante quatro anos, mas entra em uma nova proposta a partir do segundo ano da gestão do candidato eleito. Portanto, o primeiro ano do prefeito será o último ano do planejamento anterior e somente no ano seguinte entrará em vigor a formulação da nova proposta. Além disso tudo, vale ressaltar que o plano pode e deve ser revisto anualmente.

Além disso, o diagnóstico municipal também se constitui como um ponto de partida para que o planejamento se torne exitoso, pois traz uma maior segurança quanto aos desafios, as políticas e as ações prioritárias dentro da agenda de um governo. São diversas as áreas em que os gestores podem buscar dados e informações para subsidiar a discussão e a elaboração dos objetivos de governo. São destaques, no âmbito municipal, as áreas de: Demografia

(estudos da dinâmica populacional humana), Economia, Finanças Municipais, Mercado de Trabalho, Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Infraestrutura, Habitação e Saneamento Básico, Meio Ambiente, Esporte e Lazer e Segurança Pública.

O município de Ponta Porã e suas especificidades (geográficas, históricas, econômicas, culturais, musicais, gastronômicas e ambientais) já foi objeto de pesquisas de mestrado e doutorado e publicações em várias áreas do conhecimento[12]. O planejamento público em esfera estadual foi objeto da dissertação de Paz (2018) cujas conclusões inspiraram a presente proposta, uma vez que o planejamento municipal ainda não tinha sido contemplado por pesquisas acadêmicas.

Em abril de 2019, por meio de ofício, solicitou-se junto à Camara Municipal de Ponta Porã cópia dos documentos e publicação em Diário Oficial dos PPA's que, por ventura, não estivessem disponibilizados de forma pública e digital. A partir dos arquivos recebidos, foi iniciada a leitura, análise de conteúdo e sistematização das informações e dos dados por área, ações/projetos, metas e valores ou percentuais orçamentários. Em seguida, o exercicio de dissertação sobre cada documento foi acompanhada da reflexão comparativa no intuito de identicar os aspectos que indicam sequencia, ruptura, aproximação ou diferenciação.

A análise documental dos planos plurianuais e de seus elementos centrais principais possibilitou a organização das reflexões conforme apresentadas nas próximas sessões.

4.1. O exercício de 1998 a 2001

Em 26 de setembro de 1997 foi estabelecido o projeto de Lei nº 37 da lei municipal da cidade, pelo qual foi aprovado o plano plurianual do município para o quadriênio de 1998 a 2001. A primeira experiencia em termos de planejamento conforme previsto pela Constituição Federal de 1988.

O documento consta com um total de 11 (onze) páginas, sendo uma descrição da lei constituinte aprovada pela Câmara de Vereadores atuantes naquela época e sendo administrada pelo então prefeito da época, o excelentíssimo Srº Carlos Furtado Fróes.

O registro em questão, além de trazer o valor total bruto previsto para os investimentos (R$ 18.684.784,00) aprovado para aquele período, fornece a distribuição desse valor para os

[12] Algumas destas pesquisas e publicações foram realizadas no âmbito do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) e estão disponíveis em: http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico/teses_dissertacoes.

principais setores que eram prioritários e deveriam ser beneficiados.

Quadro 2 – Ações e metas PPA 1998-2001

Ações estabelecidas pelo governo	Metas
Administração pública: - Infraestrutura e aquisição de bens; - Planejamento governamental.	- Adquirir equipamentos para modernizar o processo legislativo, assim como adquirir bens imóveis destinados ao uso da administração, e veículos para uso diversos que compõem a administração municipal; - Executar estudos, projetos e pesquisas visando a implantação do Plano Diretor a fim de direcionar o desenvolvimento do município.
Agricultura: - Ampliação e reforma do mercado municipal; - Restauração da feira livre e apoio da horta comunitária entre os produtores.	- Obras de melhoria no mercado municipal, afim de melhorar o espaço físico destinado ao feirante; - Desenvolver ações com a finalidade de implantar a horta comunitária entre os produtores e nas comunidades da periferia da cidade.
Educação, cultura e lazer	- Construção e ampliação de escolas para a melhoria da qualidade do ensino fundamental; - Construção de escolas técnicas, permitindo assim o acesso da população ao ensino profissionalizante; - Construção do parque Poli esportivo; - Implantação de bibliotecas públicas.
Habitação e Urbanismo - Edificações públicas; - Construção de casas populares - Tráfego urbano.	- Construção de espaços destinados as manifestações culturais e realização de congressos, simpósios e etc.; - Construir moradias adequadas a população de baixa renda; - Sinalização urbana de ruas e avenidas, assim como obras de pavimentação entre outras para melhorar o trafego nas vias públicas, proporcionar mobilidade de veículos e máquinas pesadas; - Ampliar áreas verde na cidade para alternativas de lazer, prover energia nas áreas ainda não servidas pelo sistema.
Saúde e saneamento	- Construção e reformas de unidades de saúde da cidade; - Reformas e melhorias dos sistemas de esgoto da cidade; - Construção de galerias para águas pluviais; - Implantação de aterros sanitários.
Assistência e previdência	- Ampliar o atendimento nas creches da expansão e aquisição de novos equipamentos; - Construção do Centro Comunitário para o melhor atendimento da população carente.
Transporte	- Construção e conservaçao de estradas vicinais, pontes; - Aquisição de veículos e máquinas.

Fonte: Elaborado pelo autor

O PPA do período de 1998-2001 prioriza 07 (sete) áreas incluindo a administração municipal (e a sensibilização para a construção do Plano Diretor) e agrupa algumas (como educação, cultura e lazer; saúde e saneamento) por razões óbvias de relação direta. As metas apresentam com frequência a intenção de investimento na construção de edificações (parques, casas e demais espaços físicos de uso coletivo). No quadro abaixo, estão apresentados os percentuais financeiros programados para as áreas.

Quadro 3 – Distribuição dos recursos por área/ações (PPA 1998-2001)

Áreas/ações planejadas	Percentual destinado
Administração pública: - Infraestrutura e aquisição de bens; - Planejamento governamental.	4,68 %
Agricultura: - Ampliação e reforma do mercado municipal; - Restauração da feira livre e apoio da horta comunitária entre os produtores.	0,92 %
Educação, cultura e lazer	30,84 %
Habitação e Urbanismo - Edificações públicas; - Construção de casas populares	42,44 %
Saúde e saneamento	13,17 %
Assistência e previdência	0,76 %
Transportes	7,16 %

Fonte: Elaborado pelo autor

O primeiro período observa-se prioridade, em termos de destinação orçamentária, para as ações e metas destinadas a sanar problemas de habitação e urbanismo na cidade, na sequência estão as melhorias na educação e proporcionar para a população mais acesso à cultura e lazer. Saúde e saneamento ficaram em terceiro lugar em se tratando de montante orçamentário, seguidos pelo setor de transporte. Por outro lado, os incentivos a agricultura e a previdência social tiveram os menores repasses por parte da administração pública. Provavelmente, porque sejam áreas nas quais a instância municipal não tinha autonomia ou estratégias para a construção de projetos.

4.2 O exercício de 2002 a 2005

No dia de 28 de setembro de 2001, foi estipulado o projeto de Lei nº 19 que dispunha sobre o plano plurianual para o quadriênio de 2002 a 2005. O documento apresentado possui 18 (dezoito) páginas ao todo, com uma descrição detalhada por parte dos legisladores da época em relação aos valores a serem distribuídos em cada ano respectivamente. Conforme consta no registro, a distribuição dos valores para fins demonstrativos por ano eram:

Exercício de 2002: 27.188.000,00

Exercício de 2003: 29.259.000,00

Exercício de 2004: 29.518.000,00

Exercício de 2005: 30.953.000,00 (milhões de reais)

Total: 115.918,000 (milhões de reais)

Nesse quadriênio em questão, vale ressaltar que o projeto de lei aprovado teve uma especificação orçamentária significativamente maior que o periodo anterior. Ressalta-se que

não é possivel comparar os valores de forma absoluta, seria necessário deflacionar os valores. Contudo, parece-nos coerente concluir que houve um aumento, ao menos em termos orçamentários, considerável em relação ao PPA anterior.

O então prefeito da época, o excelentíssimo Srº Vagner Piantoni, pode contar com um documento mais aprimorado do que a gestão anterior. O planejamento público estava organizado por diretrizes, programas, objetivos e metas. As ações foram divididas em três dimensões: institucionais (cuja diretriz era o fortalecimento institucional e a coordenação política e correspondeu a 8% do orçamento), apoio administrativo (modernização e racionalização da administração pública com 13% do orçamento) e finalisticas (com 79% do orçamento. As ações finalisticas foram detalhadas em 32 (trinta e dois) programas que contemplavam a diretriz: *Foco no bem estar do cidadão e no equilibrio ambiental com a participação da população e de associações e representantes dos vários segmentos da comunidade na Formulação, execução e acompanhamento do Plano Plurianual*. Os programas abrangiam saúde (de forma detalhada como por exemplo em saude da criança, da mulher, mental), assistencia (à familia, ao idoso) educação (incluindo especial, alimentação escolar), infra-estrutura, apoio ao migrante, estimulo à agroindustria e ao turismo e participação popular.

No quadro abaixo, destacam-se algumas ações.

Quadro 4 – Ações e metas PPA 2002-2005

Ações estabelecidas pelo governo	**Metas**
Administração publica	- Aperfeiçoamento e modernização do sistema legislativo municipal; - Integração das esferas do governo local com as demais esferas (estadual e federal); - Planejamento governamental: estudo da implantação do plano diretor; - Manutenção e controle do patrimônio municipal; - Capacitação do servidor público.
Saúde e Saneamento	- Melhoria constante da qualidade dos serviços prestados à população.
Educação e Cultura	- Garantir o acesso de todas as crianças ao ensino básico, incluindo nesse contexto também os jovens e adultos; - Educação de qualidade aos portadores de necessidades especiais; - Modernizar e implantar bibliotecas públicas e aumentar o acesso da população a cultura; - Implantar laboratórios de informática nas escolas municipais.
Assistência a comunidade	- Proporcionar condições de melhoria de vida; - Combate da discriminação e assegurar o direito das pessoas com deficiência e vítimas de algum tipo de preconceito;
Estimulo a agricultura	- Fortalecimento do pequeno e grande produtor; - Manutenção das estradas para o escoamento da produção.
Melhoria da infraestrutura dos serviços urbanos	- Regulamentação da coleta seletiva; - Integração e socialização da comunidade;
Turismo	- Regularizar e aperfeiçoar o atendimento ao migrante;

	- Apoiar as modalidades de turismo rural de eventos e compras.
Previdência municipal	- Proporcionar aos segurados e seus dependentes o amparo da previdência social assegurada pela constituição aos servidores públicos.

Fonte: Elaborado pelo autor

O destaque para ações do turismo e o atendimento para o migrante sinaliza um esforço de contemplar a realidade da fronteira seca, e da livre circulação de habitantes tanto do lado da cidade paraguaia (Pedro Juan Caballero) como o lado brasileiro (Ponta Porã). A realidade é permeada por habitantes paraguaios residentes tanto em Ponta Porã e Pedro Juan como vice versa além da demanda por atendimento público no Sistema Único de Saúde (SUS). Um ato que foi visto como "generoso" por parte dos vizinhos paraguaios, e a falta de previsão para esse atendimento, muitas vezes, deixava o sistema de saúde sobrecarregado.

Quadro 5 – Distribuição dos recursos por área/ação (PPA 2002-2005)

Área/Ações planejadas	**Percentual destinado**
Administração publica	21,15%
Saúde e Saneamento	18,97%
Educação e Cultura	31,85%
Assistência a comunidade	6,88%
Estimulo a agricultura	4,93%
Melhoria da infraestrutura dos serviços urbanos	11,48%
Turismo	0,26%
Previdência municipal	4,45%

Fonte: Elaborado pelo autor

Podemos notar uma semelhança com o PPA anterior, pelo fato de o governo manter uma distribuição maior do valor aprovado em áreas especificas como a educação e a cultura, tendo em vista que tal setor vem ser um potencial otimizador para o desenvolvimento local. Por outro lado, a ação do governo em relação ao turismo recebeu um percentual mais baixo em comparação as outras. Observa-se também a previdência social sendo uma das áreas a receber um percentual menor. A maturidade de planejamento deste período é consideravelmente maior em relação a administração anterior.

4.3 O exercício de 2006 a 2009

O próximo período se refere a lei sancionada pelo então prefeito o excelentíssimo Srº Flavio Kayatt no dia 25 de novembro de 2005. O documento uma base estratégica criada pelo governo com diretrizes voltadas na criação de projetos, tais como a Cidade para Todos, Cidade do Trabalho e a Cidade Sustentável.

Diferente dos anteriores PPA's já mostrados, este não nos apresenta os valores brutos

destinados a cada projeto, mas sim um acoplado de informações voltadas para o desenrolar de tais programas.

A fim de exemplificar de uma forma mais clara, segue abaixo uma síntese das diretrizes estratégicas organizadas em três macroprojetos bem como seus respectivos detalhamentos .

A diretriz CIDADE PARA TODOS estava voltada principalmente ao cidadão, ou seja, tendo o objetivo de proporcionar o acesso aos serviços públicos e bens básicos dele por direito, acesso à moradia e uma maior participação nas discussões das políticas públicas e ao controle social das ações da administração municipal. Previa 17 (dezessete) programas em torno da consolição do orçamento participativo, da promoção do desenvolvimento urbano sustentável, ampliação do acesso à moradia e gestão ambiental urbana.

Quadro 6 - Projeto CIDADE PARA TODOS

PROGRAMAS	METAS
Política Urbana	Ordenar o desenvolvimento urbano.
Projetos voltados ao trafego urbano e infraestrutura básica da cidade	Reforma e manutenção de áreas verdes e de lazer no município; Ampliação do sistema de iluminação pública; Construção e manutenção de vias publicas
Melhoria do trânsito da cidade	Desvio de caminhões pesados do perímetro urbano; Modernização do sistema de transporte coletivo.
Educação e Esporte	Melhorar a qualidade de ensino ofertado aos alunos da rede municipal matriculados na educação infantil; Programas de melhoria constante do Ensino Fundamental; Construção de áreas de lazer destinadas a pratica desportiva para a comunidade, assim como organizar eventos esportivos amadores, culturais entre outras formas de lazer.
Assistência e programas de saúde	Prestar serviços de saúde de qualidade; Reformar e ampliar a rede básica de serviços de saúde.
Ponta Porã Melhor	Construir unidades habitacionais visando o atendimento de famílias moradoras em favelas; MEU CANTINHO: Construir unidades habitacionais para atender a população.

Fonte: Elaborado pelo autor

A proposta da CIDADE DO TRABALHO apresentou como destaque a preocupação em gerar mudança de perfil econômico. Com uma atuação direta da administração pública, esse projeto visa gerar ações voltadas para a criação de emprego e renda, com capacitação tecnológica e fomento às atividades produtivas empresariais promovendo a sua inserção no contexto econômico. Previa 06 (seis) programas contemplando explicitamente a preocupação

com o desenvolvimento (rural e econômico).

Quadro 7 - CIDADE DO TRABALHO - Mudança de perfil econômico

PROGRAMAS	METAS
Desenvolvimento Rural	Promover o desenvolvimento econômico rural; Aquisição de implementos e equipamentos agrícolas para os produtores rurais.
Desenvolvimento Econômico	Implantação do programa INDUSPORA; Compra de áreas para instalação de novas empresas; Implementação da cidade industrial.
Educação profissional para o trabalhador	Implantar a educação profissional de forma a aumentar a empregabilidade do trabalhador e elevar a sua renda.
Intermediação de emprego	Oferecer ao setor empresarial um candidato qualificado para a vaga aberta, possibilitando dessa forma a inserção do trabalhador no mercado de trabalho.
Política de meio ambiente	Viabilizar formas de desenvolvimento sustentável e qualificar ambientalmente as ações da Prefeitura Municipal.

Fonte: Elaborado pelo autor

A CIDADE SUSTENTÁVEL destinava-se a integração dos programas e projetos atinentes ao bem estar social e elevação da qualidade de vida da população de Ponta Porã. A partir de 14 (catorze) programas englobava ações de saúde, educação, cultura, turismo, geração de emprego e renda, proteção social, entre outros.

Quadro 8- Projeto CIDADE SUSTENTÁVEL

PROGRAMAS	METAS
Promoção social e combate a pobreza	Intensificar as ações integradas visando elevá-las a níveis aceitáveis de qualidade de vida.
Promoção cultural	Ações que aumentem a autoestima da população e que protejam os seus referenciais étnicos, históricos e artísticos.
Extensão e qualificação da cobertura dos serviços de saúde	Prestar serviços de saúde com qualidade e humanização, através de Unidades próprias ou contatadas.
Universalização do acesso e qualificação da escola publica	Constituir a rede pública de ensino como uma forma de instrumento de cidadania e democracia.
Qualificação Ambiental	Transformar a consciência ambiental em um compromisso temporal, fundamentando-a nas ações públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor

Como podemos observar, o governo nesse período sinaliza avanços na maturidade e experiencia na definição de estratégias e projetos, sendo eles bem específicos em suas metas. Destaca-se a compreensão da sustentabilidade ao vincular essa perspectiva aos aspectos sociais, econômicos e ambientais.

4.4 O exercício de 2010 a 2013

A lei Nº 3686, de 26 de novembro de 2009, dispõe sobre o plano plurianual do município de Ponta Porã para o quadriênio de 2010 a 2013. É preciso levar em consideração que estávamos sob a mesma administração do período anterior, o projeto de lei se espelha em dar continuidade às ações propostas anteriormente. O documento, em contrapartida, nos apresenta desta vez um acoplado de valores destinados aos 26 (vinte e seis) programas estabelecidos.

Estes programas contemplaram temáticas desde ações legislativas e coordenação política e modernização tributária como todas as outras dimensões sociais e economicas, porém com alguns destaques. A saúde foi desagregada em atenção básica (e um programa especifico para a fronteira que foi o SIS-FRONTEIRA[13]), média e alta complexidade e vigilância em saúde. A proteção social também foi detalhada em básica e especial. Do ponto de vista econômico, a industrialização e o desenvolvimento rural tiveram destaques.

Quadro 9 – Ações e metas PPA 2010-2013

Ações/Programas	Metas
- Ações legislativas	Aperfeiçoar e modernizar o sistema legislativo municipal.
- Coordenação politica	Integração constante com as demais esferas do governo. (Estadual e Federal)
- Planejamento governamental	Planejar, controlar e avaliar os planos e programas municipais através de gestão democrática (participação popular).
- Ordenamento territorial	Estudos e projetos visando a implantação do Plano Diretor.
- Administração Geral	Modernização e racionalização administrativa.
- Administração de patrimônio	Conservação, manutenção e controle do patrimônio municipal.
- Modernização do sistema tributário	Visando uma administração tributária justa
- Atenção básica	Criar programas para a melhoria na saúde com atendimento de qualidade e programas voltados ao saneamento básico da cidade.
- Educação, esporte e cultura para todos	Proporcionar para toda população com idade escolar uma educação básica de qualidade, assim como incluir uma gama de programas voltados para a cultura e lazer da população.
- Proteção social básica	Programas relacionados a geração de emprego; Previdência social a população; Infraestrutura de qualidade para um excelente atendimento.
- Industrialização e desenvolvimento de Ponta Porã	Incentivo as industrias na região de fronteira; Incentivo ao produtor rural; Programas habitacionais atendendo a população de baixa renda.
- Incentivo ao turismo	Incentivar o turismo de compras na região fronteiriça.

Fonte: Elaborado pelo autor

[13] Sobre este tema, sugere-se a leitura de Rocha (2019).

Dentre as ações Legislativas, que teve como objetivo aperfeiçoar e modernizar o sistema legislativo municipal, nota-se o esforço em prever o planejamento governamental visando avaliar e controlar os planos e programas municipais com uma gestão democrática e participação popular.

Por ordem de destinação orçamentária, estão elencados como prioridade e absorveram parte considerável do orçamento, nesta ordem: atenção básica, proteção social e educação.

Quadro 10 – Distribuição dos recursos por área/ação (PPA 2010-2013)

Área/Ações planejadas	**Percentual destinado**
- Ações legislativas	5,11%
- Coordenação politica	2,008%
- Planejamento governamental	0,41%
- Ordenamento territorial	0,030%
- Administração Geral	1,86%
- Administração de patrimônio	0,295%
- Modernização do sistema tributário	0,097%
- Atenção básica	29,68%
- Educação, esporte e cultura para todos	28,22%
- Proteção social básica	28,34%
- Industrialização e desenvolvimento de Ponta Porã	3,78%
- Incentivo ao turismo	0,41%

Fonte: Elaborado pelo autor

Levando em consideração que estamos ainda na mesma administração, o atual relatório nos fornece uma gama de informações bem interessantes, entre elas o desmembramento dos projetos apontados no PPA anterior em objetivos específicos e os valores distribuídos em setores para o alcance de tais metas; o percentual destinado para as ações de governo se mantem espelhado nos relatórios das administrações anteriores, ou seja, a educação continua sendo uma das principais prioridades, acrescenta se nesse sentido o tópico de atenção básica e proteção social ao cidadão também como sendo as principais diretrizes do governo; o incentivo ao turismo se apresenta aqui também como preocupação do governo em relação de melhorias do turismo de compras na fronteira e diversificação produtiva.

4.5. O exercício de 2014 a 2017

Em suas atribuições legais, o então novo eleito prefeito da cidade o excelentíssimo senhor Ludimar Godoy Novais, no dia 11 de dezembro de 2013 sanciona a lei que dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Ponta Porã para o quadriênio correspondente de 2014 a 2017.

O documento contém apenas uma página e apresenta uma breve descrição dos sete

preceitos orientadores do PPA, mas sem detalhamento de projetos, programas, metas, ações ou orçamento.

Quadro 11 – Ações e metas PPA 2014-2017

ÁREAS/PROGRAMAS	Preceitos
- Administração publica	- Aparelhar e modernizar a administração para o exercício de uma ação planejada e sistemática em favor do desenvolvimento do município; - Politica urbana e a regularidade das finanças públicas; - Potencializar a participação popular na gestão administrativa.
- Administração social, saúde e educação	- Estimular a geração de emprego; - Garantir o direito a saúde de qualidade; - Educação básica de qualidade para toda a população; - Garantir o direito a assistência social através da promoção de políticas públicas articuladas e coordenada.

Fonte: Elaborado pelo autor

Observamos uma fragilidade e retrocesso na construção desse importante documento de planejamento.

E ainda, registra-se a troca de partido político na administração pública em relação aos dois últimos mandatos. E ainda, após quatro anos de governo, o prefeito tentou a sua reeleição, mas faltando pouco mais de uma semana para a eleição ele desistiu de sua candidatura.

4.6 O exercício de 2018 a 2021.

Nesse quadriênio, tem-se a gestão do prefeito o excelentíssimo Hélio Peluffo Filho. Com a aprovação pelos legisladores da câmara municipal, a lei nº 4325 sancionada no dia 19 de dezembro de 2017, ficam instituídos alguns princípios essenciais para o novo PPA; conforme consta abaixo:

Quadro 12 - Princípios PPA 2018-2021

- Princípios PPA 2018-2021	I – Desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social; II – Melhoria continua da qualidade dos serviços públicos; III – Garantia dos direitos humanos e redução das desigualdades sociais; IV – Valorização da educação; V – Estimulo constante da participação social; VI – Respeito a diversidade cultural; VII – Aperfeiçoamento da gestão pública;

Fonte: Diário Oficial de Ponta Porã – MS, 19.12.2017

O documento fornecido pelo site da câmara de vereadores, assim como o anterior não traz os valores aprovados a serem investidos para este período. Essa carência de dados

compromete a análise.

Apesar disso, é possível estabelcer algumas conexões. O prefeito foi secretario de Obras na gestão 2006-2013 e portanto, mesma visão do governo de 2006-2013, sendo que o atual prefeito naquela época desempenhava o papel de secretário municipal de infraestrutura e obras públicas.

Como destacado anteriormente, não foi objetivo deste trabalho analisar a efetividade do planejamento em termos de investimentos. Esta deve ser uma proposta para outra pesquisa. Contudo, é indiscutivel que cabe a todos manter uma participação popular ativa, com cobranças e fiscalização constantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidente a relevância e urgência da discussão em torno dos fundamentos teóricos e pragmáticos do desenvolvimento econômico a qualquer tempo, mas especialmente, em momentos de crise econômica. Trata se de um assunto bastante amplo, polêmico que requer visão sistêmica do conjunto da sociedade. Os termos crescimento e desenvolvimento ora se confundem ora se distinguem a depender da corrente de pensamento. Para fins deste trabalho, defendemos a distinção entre eles, embora estejam intimamente relacionados: em quanto o primeiro se preocupa com o acúmulo quantitativo de renda e capital, o segundo se caracteriza no bem estar social proporcionado por esse aumento.

Da mesma forma, é necessário discutir e questionar a perspectiva do automatismo da dinâmica econômica e a distribuição dos seus ganhos para o conjunto da sociedade, especialmente, em períodos de crises sistêmicas (econômicas, ambientais e sociais). Um tema igualmente amplo e crucial trata das diretrizes de planejamento público que requer também a abordagem interdisciplinar e desagua obrigatoriamente na dimensão e consolidação da prática democrática e participativa. Entender os contornos políticos e culturais de uma sociedade e como estes influenciam a organização e a conduta dos mercados permitem compreender o papel do governo e da democracia para a efetiva promoção do desenvolvimento.

Na perspectiva da política econômica, entra se na discussão de como se coordena tais instrumentos dentro de uma sociedade guiada pela democracia. A questão da governança que busca o aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições, o papel atribuído para a gestão pública e a dinâmica da descentralização política, tornam-se fundamentais para o processo de desenvolvimento local. A autonomia política em níveis locais e regionais vem, portanto, acompanhada de muitos desafios.

A federação brasileira possui a descentralização política e no que tange a organização político-administrativa do Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são caracterizados como entidades autônomas – autonomia que garante equilíbrio. Nesse sentido, sendo a União a soma de estados e municípios inseridos neste arcabouço federativo, a garantia da estabilidade institucional é promovida por meio da Constituição Federal brasileira de 1988, a qual visa garantir a distribuição de competências e demonstração de coesão entre todos os entes federados, conforme expressa o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo.

Como foi observado, a descentralização das atribuições do Estado no Brasil se acentuou a partir da metade dos anos da década de 1990. Para além da governabilidade,

constitucionalmente passou-se exigir do Estado um novo comportamento para contemplar os direitos sociais fundamentais e as demandas sociais. Vale destacar que, no regime democrático, as descentralizações de poder e a dinâmica dos processos eleitorais nas democracias modernas devem caminhar no sentido de permitir, cada vez mais, a ampla participação, bem como proporcionar sólida organização política a fim de constituir cenários de disputas em que os atores, candidatos e eleitores, possam se movimentar no jogo político fazendo uso de cálculos de custo-benefício.

Concluimos que o desenvolvimento econômico é um processo de mudança qualitativa e que envolve melhorias em vários campos da vida, especialmente dos níveis de educação, saúde e competência técnica dos trabalhadores, e da transferência dessa força de trabalho para setores com maior conteúdo tecnológico que implicam em salários mais elevados. A história do desenvolvimento capitalista dos paises desenvolvimento tem mostrado que assim é possivel haver a convivência do conflito com a solidariedade social, e garante a estabilidade do sistema político.

A convivência social requer ferramentas que venham a proteger direitos e promover a harmoniosa convivência entre os indivíduos em uma coletividade, além do reconhecimento territorial nacional diante de outros povos. O Estado se estrutura sob o fundamento de manter a coesão social, garantir a propriedade privada e outros direitos coletivos que com o amadurecimento, surge a ideia e prática de um Estado voltado ao Bem-Estar-Social, o qual busca satisfazer a população através de políticas públicas. A sociedade civil, legitimadora e financiadora do Estado, o credencia a administrar as questões mais importantes do convívio social e, em nome da ordem. Ao participar do governo, os indivíduos participam do ciclo das políticas públicas, definição da agenda política, elaboração, implementação e avaliação. Sendo assim, escolhem dentre diversas alternativas quais serão as políticas e as ações a serem praticadas pelo governo para o alcance de objetivos preestabelecidos. Tratando-se de um governo democrático, as preferências e interesses passam a ser constantemente negociadas, e envolve os interesses de diversos atores que compõem o aparato estatal.

O desenvolvimento local é um conceito que aponta primeiramente para a questão da autonomia municipal, do protagonismo dos atores envolvidos e da capitalização dos resultados no próprio município. Vale dizer também que o desenvolvimento local não possui um modelo ou receituário: requer o envolvimento dos atores que habitam, dialogam e transitam também na esfera municipal.

O processo de desenvolvimento de uma região, pressupõe que o seu crescimento

econômico, depende fundamentalmente da sua capacidade de organização social que se associa ao aumento da autonomia regional para tomada de decisões, ao aumento da capacidade de reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo processo de crescimento, a um crescente processo de inclusão social. Verifica-se que, nesta formulação, o fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento é a organização social da região, e, ao mesmo tempo, a capacidade de inclusão social.

Nesse sentido, observamos a instiuição do Plano Plurianual (PPA) como um processo de evolução da gestão pública, que deve ser analisado de forma histórica e contextualizada com a evolução das finanças públicas no país. No entanto, o processo evolutivo atual, estabeleceu limites, propiciando o equilíbrio das finanças públicas, instituindo transparência da gestão fiscal. O PPA é a base e um importante instrumento de planejamento que representa um fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em um período de quatro anos. Para tanto, o Plano Plurianual é um instrumento de gestão tanto da esfera federal, como de estados e de municípios.

Se a cidade dispuser de um planejamento estratégico ou de instrumento equivalente de planejamento, o trabalho do PPA ficará facilitado, pois provavelmente disporá de diagnósticos e dados (econômicos, sociais, etc.) que permitirão maior clareza sobre as necessidades locais. Se forem elaborados de forma participativa e transparente, com ampla discussão, algumas condições iniciais de confiança e sucesso estão estabelecidas. A efetiva participação da vida cívica permite o envolvimento na dinâmica do crescimento econômico que pode e deve reverberar em desenvolvimento. Portanto, conclui-se sobre as intrinsecas relações entre o planejamento público e a promoção do desenvolvimento.

Os PPA’s funcionam como uma diretriz governamental para o poder executivo, através de uma aprovação previa dos legisladores com destinação orçamentária estimada cujos valores devem ser investidos nas ações estabelecidas pelo executivo.

O presente trabalho teve como objetivo especifico analisar, de forma descritiva, os PPAS da cidade de Ponta Porã no período de 1998 a 2021. A proposta pressupunha compreender a evolução e consistência deste instrumento numa realidade municipal bastante especifica. O planejamento público da cidade de Ponta Porã, através da análise realizada, vem demonstrando uma evolução em termos de elaboração dos PPAS, ou seja, com o passar dos anos vem sendo estabelecidas pelo governo diretrizes estratégicas e mais relevantes para o alcance do desenvolvimento econômico da cidade.

Os documentos utilizados na pesquisa não contemplam o empenho e investimento

financeiro dos quadriênios em que foram formulados os planos, não temos com exatidão os resultados de cada período, ou seja, se foram mesmos alcançados as metas que o poder executivo se propôs para o seu mandato, mas concluímos que o planejamento estratégico sempre será a principal diretriz e o ponto de partida essencial para o alcance do desenvolvimento local. Portanto, fortalecer e consolidar esse instrumento institucional é crucial.

Os resultados deste trabalho também permitem pensar numa agenda de pesquisa sobre essa temática indicando a necessidade de continuidade dessa reflexão. Como se dá o acompanhamneto da execução desse planejamento? Qual foi o percentual do orçamento que foi efetivamente executado em cada periodo? A construção do planejamento envolve quais segmentos da sociedade? E ainda, seria enriquecedor contrapor as áreas contempladas, metas e programas com dados e estatísticas da cada periodo e posteriores, na tentativa de correlacionar os indicadores (e correspondente melhorias) com a efetiva promoção do desenvolvimento local.

6 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial. Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo, Editora Fundação Perseu, 2008.

ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e cidadania empresarial. Revista de Administração de Empresas, v. 41, p. 78-86, 2001.

ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores e a gestão de políticas públicas. Sl: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, s/d. Disponível em:< http://www. fundap. sp. gov. br/debatesfundap/pdf, 2014.

BARBIERI, Fabio. FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. Metodologia do pensamento econômico: o modo de fazer ciência dos economistas. São Paulo: Atlas, 2013.

BARQUERO, Antonio Vázquez. A política de desenvolvimento econômico local. In: Desenvolvimento econômico local e descentralização na América Latina: análise comparativa-LC, p. 21-45, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento Econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 13 jun. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, v. 16, p. 1-36, 2009.

CORAZZA, Gentil (org.). Métodos da Ciência Econômica. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

DE CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Mercado, Estado e Teoria Econômica uma breve reflexão. Instituto de Economia: UFRJ 1999.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella.Direito Administrativo, São Paulo, Ed. Atlas, 8° ed, 1997.

DOS SANTOS, Adriana B.A; FAZION, Cíntia B.; DE MEROE, Giuliano P.S. Inovação: um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter. Caderno de Administração. Revista da Faculdade de Administração da FEA, v. 5, n. 1, 2011.

DOWBOR, L. Políticas públicas para o desenvolvimento local. Ed. Fundação Perseu Abramo. 400 p. São Paulo, 2008.

FOCHEZATTO, Adelar; SOUZA, Nali de Jesus de. Estabilização e reformas estruturais no Brasil após o Plano Real: uma análise de equilíbrio geral computável. Pesq. Plan. Econ., Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 395-426, dez. 2000.

FONSECA, Pedro Cesar Dutra. A Política e seu Lugar no Estruturalismo: Celso Furtado e o Impacto da Grande Depressão no Brasil. Economia. 10:867-885, 2009. http://www.anpec.org.br/revista/vol10/vol10n4p867_885.pdf

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. Companhia das Letras, 2020.

FURTADO, Celso. O Mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. Teoria e política do desenvolvimento econômico. Paz e Terra. São Paulo, 2000.

GALBRAITH, John Kenneth. O Pensamento Econômico em perspectiva. São Paulo: Pioneira, 1989.

GASTALDI, J. Petrelli. Elementos de economia política. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

HENRIQUE, Marco Antonio; RICCI, Fabio. Políticas públicas de crescimento e desenvolvimento econômico. Ciência e Ética: o paradigma do século XXI, 2009.

HOBSBAWM, Eric. A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNT, E. K. História do Pensamento Econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KEYNES, Jonh Maynard. A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas, 1992.

LANDES, David S. Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, de 1750 até os dias de hoje. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS, Eduardo Felipe P. A Humanidade e suas fronteiras: do Estado Soberano à sociedade global. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. Finanças Públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. São Paulo: Atlas, 2012.

PAZ, Patricia Pogliesi. Planejamento e industrialização: relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (2000-2015). Dissertação de mestrado (Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos-PPGDRS/ UEMS). Ponta Porã, MS: 2018.

PPA 2012 - 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Roberto Rocha Pires. Brasília: IPEA, 2015. In: Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo, Livro 3.

REIS, T. Política econômica: conheça os seus instrumentos e objetivos. Suno Artigos. 2018. Disponível em: https://www.suno.com.br/artigos/politica-economica/. Acesso em 20 jun. 2021.

ROCHA, Tamirys Cristiny Souza. A saúde e as fronteiras no âmbito da integração regional – uma análise do SIS FRONTEIRA nas cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Fronteira). Dourados: UFGD, 2019.

SEN, Amartya; Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA, C. Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo. 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento econômico. Ed. Atlas. 6ªed. 2012.

SOUZA, Tiago Machado Faria de. Processo de transformação do espaço urbano das cidades gêmeas Ponta Porã (br) e Pedro Juan Caballero (py) sob aspecto do direito à cidade. Dissertação de mestrado (Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos-PPGDRS/ UEMS). Ponta Porã, MS: 2019.

TEIXEIRA, Aloisio. Marx e a economia política: a crítica como conceito. Econômica, v. 2, n. 4, p. 85-109, 2000.

VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; BRUNO, Miguel Antonio Pinho; MODENESI, André de Melo. Macroeconomia para o desenvolvimento: uma agenda de pesquisa. IPEA: Texto para Discussão, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1105.