



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
COORDENADORIA GERAL DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA REGIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E
MEIO AMBIENTE (PRODEMA)
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE (MDMA)
SUBPROGRAMA PRODEMA/PRPG/UFPI**

SANNY MARIA DOS MILAGRES GARCIA DO NASCIMENTO

**IMPLEMENTAÇÃO DE DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE DO PLANO DIRETOR DE TERESINA NO
PERÍODO DE 2010 A 2016**

TERESINA

2017

SANNY MARIA DOS MILAGRES GARCIA DO NASCIMENTO

**IMPLEMENTAÇÃO DE DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
MEIO AMBIENTE DO PLANO DIRETOR DE TERESINA NO PERÍODO DE 2010 A 2016**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial às exigências do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste.

Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Profa. Dra. Jaíra Maria Alcobaça Gomes

TERESINA

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Serviço de Processamento Técnico da Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

N244i Nascimento, Sanny Maria dos Milagres Garcia do.
Implementação de diretrizes para o desenvolvimento econômico e meio ambiente do plano diretor de Teresina no período de 2010 a 2016 / Sanny Maria dos Milagres Garcia do Nascimento. – 2017.

124 f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

“Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jaíra Maria Alcobaça Gomes”.

1. Meio Ambiente. 2. Plano Diretor. 3. Cidade Sustentável.
4. Desenvolvimento Econômico. I. Título.

CDD 574.5

SANNY MARIA DOS MILAGRES GARCIA DO NASCIMENTO

**IMPLEMENTAÇÃO DE DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE DO PLANO DIRETOR DE
TERESINA NO PERÍODO DE 2010 A 2016**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial às exigências do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste.

Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Profa. Dra. Jaíra Maria Alcobaça Gomes

Aprovada em: 30 / 05 / 2017

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Jaíra Maria Alcobaça Gomes (Orientadora)
Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI)

Prof. Dr. Antônio Cardoso Façanha (Membro interno)
Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI)

Profa. Dra. Roselane Moita Pierot (Membro externo)
Faculdade Maurício de Nassau (UNINASSAU)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ser minha força durante toda a minha vida, por erguer-me na dificuldade e manter-me firme.

Ao meu esposo, Elikelson Nascimento; meu pai, Bernardo Garcia; à minha mãe, Ester Garcia, pelo apoio em minhas escolhas, pela confiança, pelo cuidado, pelo amor e pela ajuda nos momentos difíceis.

Minha gratidão à minha orientadora, professora Dra. Jaíra Maria Alcobaça Gomes, por todo o conhecimento que me passou;

Ademais aos meus amigos do LASE/UFPI e da turma de mestrado 2015 que participaram dessa trajetória.

RESUMO

O Plano Diretor (PD), definido como principal instrumento de planejamento urbano pela Constituição Brasileira de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, em 2001, passou a atuar como orientador dos demais mecanismos de planejamento das cidades brasileiras. O objetivo geral desse estudo analisou as diretrizes de desenvolvimento econômico e meio ambiente do plano diretor do município de Teresina, o PD Teresina Agenda 2015, no período de 2010 a 2016 para a construção de uma cidade sustentável. Para tanto, foram selecionadas 30 diretrizes que possuem impacto direto sobre o crescimento econômico e meio ambiente, sendo examinada a sua compatibilidade com o modelo de desenvolvimento sustentável e verificada a sua implementação, por meio de instrumentos regulatórios, econômicos e orçamentários. Para o cumprimento da análise, as diretrizes foram agrupadas em 12 blocos temáticos destinados à construção de um *checklist* quanto ao atendimento desses temas pelos instrumentos selecionados. A análise dos instrumentos jurídicos deu-se através do levantamento na legislação municipal de leis de natureza regulatória e econômica, já a análise orçamentária deu-se através do cruzamento da dotação inicial prevista nas peças orçamentárias com a execução do orçamento municipal nos exercícios de 2014 a 2016. Os resultados mostraram que as diretrizes são compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável e que na legislação municipal há o predomínio de instrumentos do tipo regulatórios. Quanto os recursos, a verificação das peças orçamentárias dos exercícios 2014, 2015 e 2016 revelaram metas setoriais para todas os blocos temáticos que impulsionam o crescimento econômico e a ausência de metas setoriais para assuntos como esgotamento sanitário, poluição do ar e conservação dos rios. Em relação à execução do orçamento, verificou-se que a dotação inicial prevista nas peças não foi integralmente executada, tendo prioridade outras áreas como Educação e Saúde. Concluiu-se que as diretrizes selecionadas foram implementadas parcialmente até o ano de 2016, revelando que a articulação entre as diretrizes do PD promoveram a elaboração de instrumentos que possibilitaram planejar a cidade sob a perspectiva do estilo de desenvolvimento sustentável, embora não garantam a efetividade de construção de uma cidade sustentável.

Palavras-chave: Plano Diretor. Instrumentos de planejamento. Cidade sustentável. Desenvolvimento econômico. Meio ambiente.

ABSTRACT

The Master Plan (PD), defined as the main instrument of urban planning by the Brazilian Constitution of 1988, and regulated by the Statute of the City, in 2001, began to act as a guide for the other planning mechanisms of Brazilian cities. The general objective of this study analyzed the guidelines for economic development and the environment of the Teresina municipality's master plan, PD Teresina Agenda 2015, in the period from 2010 to 2016 for the construction of a sustainable city. To this end, 30 guidelines were selected that have a direct impact on economic growth and the environment, being examined its compatibility with the sustainable development model and verified its implementation, through regulatory, economic and budgetary instruments. In order to comply with the analysis, the guidelines were grouped into 12 thematic blocks for the construction of a checklist regarding the attendance of these themes by the selected instruments. The analysis of the legal instruments was done through the raising of the municipal legislation of laws of a regulatory and economic nature, and the budget analysis was made through the crossing of the initial allocation provided in the budget items with the execution of the municipal budget in the years 2014 to 2016. The results showed that the guidelines are compatible with the sustainable development model and that in municipal legislation there is a predominance of regulatory instruments. In terms of resources, verification of budget items for 2014, 2015 and 2016 revealed sectoral targets for all thematic blocks that drive economic growth and the absence of sectoral targets for issues such as sewage, air pollution and river conservation. Regarding the implementation of the budget, it was verified that the initial allocation foreseen in the pieces was not fully implemented, with priority being given to other areas such as Education and Health. It was concluded that the selected guidelines were partially implemented by the year 2016, revealing that Articulation among the PD guidelines promoted the development of tools that made it possible to plan the city from a sustainable development perspective, although they did not guarantee the effectiveness of building a sustainable city.

Keywords: Master Plan. Planning tools. Sustainable city. Economic development. Environment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Diagrama 1 – Relação entre o sistema econômico e o meio ambiente	16
Mapa 1 – Localização da área de pesquisa	43
Diagrama 2 – Estrutura para análise da LDO	46
Diagrama 3 – Estrutura para análise da LOA	47
Quadro 1 – Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas por Projetos e Atividades – Desenvolvimento Econômico	48
Quadro 2 - Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas por Projetos e Atividades – Meio Ambiente	49
Quadro 3 – Integração das informações da provisão e execução orçamentária	49
Quadro 4 – Comparação das ações da AG21L com as diretrizes I a XI de DE do PD Teresina Agenda 2015	52
Quadro 5– Comparação das ações da AG21L com as diretrizes XII a XXIV de DE do PD Teresina Agenda 2015	53
Quadro 6 – Comparação das ações da AG21L com as diretrizes de MA do PD Teresina Agenda 2015	54
Quadro 7 – Comparação das ações da AG21L com as diretrizes de MA/Saneamento do PD Teresina Agenda 2015	55
Quadro 8 – <i>Checklist</i> dos instrumentos regulatórios e econômicos que atendem às diretrizes de DE	59
Mapa 2 – Localização de atividades econômicas agrupadas em polos	66
Fotografia 1 – Polo cerâmico	67
Fotografia 2 – Polo de moda	67
Quadro 9 – <i>Checklist</i> dos instrumentos regulatórios e econômicos que atendem às diretrizes de MA	68
Fotografia 3 – Ponto de lançamento de esgoto no Rio Parnaíba	70
Diagrama 4 – Estrutura do PPA 2014-2017 de Teresina	81
Quadro 10 – Diretrizes orçamentárias para inovações tecnológicas: 2014 a 2016	84
Quadro 11 – Diretrizes orçamentárias para promoção econômica: 2014 a 2016	85
Quadro 12 – Diretrizes orçamentárias para pequenos negócios: 2014 a 2016	87
Quadro 13 – Diretrizes orçamentárias para arranjos produtivos locais: 2014 a 2016	88
Quadro 14 – Diretrizes orçamentárias para zoneamento ambiental: 2014 a 2016	90

Quadro 15 – Diretrizes orçamentárias para área verdes: 2014 a 2016	91
Quadro 16 – Diretrizes orçamentárias para rios limpos: 2014 a 2016	92
Quadro 17 – Diretrizes orçamentárias para redução da poluição do ar: 2014 a 2016	92
Quadro 18 – Diretrizes orçamentárias para incentivo de empresas: 2014 a 2016	93
Quadro 19 – Diretrizes orçamentárias para esgotamento sanitário: 2014 a 2016	93
Quadro 20 – Diretrizes orçamentárias para gestão de resíduos: 2014 a 2016	94
Quadro 21 – Diretrizes orçamentárias para drenagem urbana: 2014 a 2016	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Provisão e utilização de recursos por subfunção nos anos de 2014 a 2016 - Diretrizes de DE	100
Tabela 2 - Provisão e utilização de recursos por subfunção nos anos de 2014 a 2016 - Diretrizes de MA	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AG21	Agenda 21
AG21L	Agenda 21 Local
APL	Arranjos Produtivos Locais
EC	Estatuto da Cidade
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CPDS	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável
DE	Desenvolvimento Econômico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MA	Meio Ambiente
MCidades	Ministério das Cidades
PD	Plano Diretor
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DIMENSÕES ECONÔMICA E AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	15
2.1	A relação entre o sistema econômico e meio ambiente	15
2.2	O desenvolvimento sustentável no planejamento das cidades	21
2.3	A política urbana brasileira e a incorporação das dimensões no planejamento das cidades	26
2.3.1	Política urbana após a CF de 1988	26
2.3.2	O Plano Diretor e os demais instrumentos de planejamento urbano	28
2.3.3	A tipologia de instrumentos jurídicos	33
2.4	Histórico dos PD em Teresina	34
2.4.1	Os PD's elaborados até o PD Teresina Agenda 2015	34
2.4.2	O processo de construção do PD Teresina Agenda 2015	37
2.4.3	Avaliação do PD Teresina Agenda 2015 até o ano de 2009	39
3	METODOLOGIA	43
3.1	Área de pesquisa	43
3.2	Fonte de informações	44
3.3	Tratamento e Análise das informações	45
4	DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE: ELABORAÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS	51
4.1	Diretrizes que atuam sobre crescimento econômico e o meio ambiente	51
4.2	Instrumentos regulatórios e econômicos das diretrizes	58
4.2.1	Instrumentos que atuam sobre as diretrizes de DE	59
4.2.2	Instrumentos que atuam sobre as diretrizes de MA	67
5	ORÇAMENTO MUNICIPAL DE TERESINA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE: PLANEJAMENTO, PROVISÃO E EXECUÇÃO ENTRE 2014 E 2016	79
5.1	Plano Plurianual Municipal de Teresina 2014-2017: estrutura e metodologia	79
5.2	Diretrizes orçamentárias nos exercícios 2014, 2015 e 2016	82
5.2.1	Diretrizes orçamentárias que atuam sobre a promoção de atividades econômicas	83
5.2.2	Diretrizes orçamentárias que atuam sobre o meio ambiente	88

5.3	Provisão e execução orçamentária nos exercícios 2014, 2015 e 2016	96
5.3.1	Análise da dotação e execução de recursos para promoção das atividades produtivas	96
5.3.2.	Análise da dotação e execução de recursos para o meio ambiente	100
6	CONCLUSÃO	105
	REFERÊNCIAS	108
	APÊNDICE A – ORÇAMENTO DE TERESINA POR FUNÇÕES 2014 A 2016	118
	APÊNDICE B – DESPESAS DE TERESINA POR FUNÇÕES 2014 A 2016	119
	APÊNDICE C – PROGRAMA DE TRABALHO DA LOA DE TERESINA	120
	ANEXO A – FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO	122

1 INTRODUÇÃO

A perspectiva do estilo de desenvolvimento defendido pelos organismos mundiais desde a segunda metade do século XX propõe que as diretrizes que promovem o sistema econômico estejam alinhadas com a utilização racional de recursos naturais, diminuindo as pressões sobre o meio ambiente e possibilitando a construção de cidades sustentáveis.

A concentração de atividades econômicas e a crescente taxa de urbanização nas cidades dinamizam os setores de produção e consumo, ao mesmo tempo que aumentam as pressões sobre a zona urbana em detrimento do meio ambiente, ocasionando problemáticas que devem ser tratadas pelo planejamento urbano.

O planejamento urbano com foco no desenvolvimento sustentável surgiu, no contexto internacional, no final dos anos 1970, e consolidou-se com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987 (SOUZA, 2006). Em âmbito brasileiro, a inserção da questão ambiental deu-se com promulgação da Constituição Federal de 1988, e firmou-se com a Lei Complementar nº 10.257/2001, mais conhecida como *Estatuto da Cidade*, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/1988, os quais traçavam novas diretrizes para a política urbana brasileira (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor (PD) é o principal instrumento de planejamento da política urbana brasileira. Por intermédio dele são estabelecidas diretrizes para os demais dispositivos de planejamento responsáveis pela execução dessas políticas nas cidades.

Maglio (2005) ressalta que são crescentes as exigências para que os PD estipulem orientações que considerem a redução de impactos ambientais e a conservação do meio ambiente nas cidades.

Nessa esfera, esse estudo faz parte do projeto de pesquisa intitulado *Planos diretores e sustentabilidade em municípios piauienses: análise dos instrumentos e intervenções locais – PRONEX*, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí (FAPEPI) /MCT/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cujo objetivo é analisar o processo de implantação dos PD em municípios piauienses no atendimento do direito a cidades sustentáveis.

O Plano Diretor – Teresina Agenda 2015 foi o primeiro do município de Teresina a ser elaborado após o Estatuto da Cidade, tendo como objetivo atender às estratégias determinadas para a construção de cidades sustentáveis. Alguns trabalhos já foram realizados sobre esse tema, a saber: *Relatório Municipal de Teresina* - pesquisa qualitativa realizada pelo Instituto de

Pesquisa Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2009, que avaliou estratégias econômicas, sociais e territoriais contidas no PD de Teresina, identificando um plano de conteúdo generalista, com poucos instrumentos regulatórios até o final da pesquisa; Campos (2011), que descreveu e analisou o processo de construção do plano; Façanha, (2007); Lima (2012); Façanha; Viana (2012); Silva; Façanha (2015), que desenvolveram estudos sobre a gestão democrática na elaboração do plano, identificando a ausência de participação coletiva no processo.

Nesse contexto, a pesquisa ora proposta visa a examinar as diretrizes do PD - Teresina Agenda 2015, sob as dimensões econômica e ambiental, tendo em vista o grande desafio de conciliar o crescimento econômico e a conservação ambiental no planejamento das cidades.

O município de Teresina concentra 26,3% da população do Estado do Piauí (IBGE, 2015a). A taxa de urbanização, que corresponde à percentagem da população de zona urbana em relação à população total, tem apresentado crescimento no município nos últimos decênios. Com base nos dados dos Censos Demográficos de 1970 e 2010, a taxa de urbanização de Teresina passou de 82,10% para 94,27%, respectivamente.

É oportuno sublinhar a importância econômica que Teresina tem para o Estado e Nordeste do país. Em 2013, segundo IBGE (2015b), a capital era responsável por 47,7% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e no mesmo ano ocupou a oitava posição no *ranking* de participação dos 30 maiores municípios do Nordeste.

Investigou-se nesse estudo a articulação entre as diretrizes de desenvolvimento econômico e meio ambiente do plano diretor do município e a criação de medidas amenizadoras quanto as pressões geradas pela expansão das atividade produtivas sobre o meio ambiente dessa cidade.

O objetivo geral foi analisar as diretrizes de Desenvolvimento Econômico (DE) e as de Meio Ambiente (MA) do Plano Diretor – Teresina Agenda 2015 para a construção de uma cidade sustentável. Ademais, pretendeu-se atender aos objetivos específicos abaixo:

- 1) selecionar as diretrizes de DE e MA do PD que possuem impacto direto sobre a construção de cidades sustentáveis, quanto ao critério de promoção de crescimento econômico e conservação do meio ambiente;

- 2) identificar os instrumentos regulatórios e econômicos elaborados pelo poder legislativo municipal que atendem às diretrizes de DE e MA selecionadas;

3) verificar a implementação dessas diretrizes por meio dos recursos previstos nos instrumentos orçamentários municipais PPA, LDO e LOA, referentes aos exercícios 2014, 2015 e 2016;

4) analisar a execução orçamentária dos recursos provisionados para implementação.

O trabalho foi estruturado em cinco capítulos, onde o primeiro se refere a essa introdução. No segundo, realiza-se uma revisão de literatura, utilizando-se de algumas reflexões relevantes para o estudo: primeiramente, contextualiza-se a preocupação com a questão ambiental nas correntes teóricas e nas agendas internacional e nacional para, em seguida, empreender-se uma investigação sobre como se estruturou a política urbana nos municípios brasileiros após a inserção do conceito de desenvolvimento sustentável; finaliza-se com uma revisão histórica dos planos diretores que foram elaborados para o município de Teresina, a fim de entender como se deu o processo de planejamento urbano dessa cidade.

O capítulo 3 tange à metodologia adotada para a elaboração do estudo. O quarto capítulo explora os resultados da pesquisa, com a seleção de diretrizes que impulsionam as atividades produtivas e aquelas relativas ao meio ambiente, as quais sofrem impacto direto com essa promoção e com o *checklist* na legislação urbana municipal de instrumentos regulatórios e econômicos que acatem as instruções selecionadas.

No quinto, verifica-se a provisão orçamentária nos exercícios 2014, 2015 e 2016, que digam respeito às diretrizes, finalizando com a análise da execução orçamentária dessa provisão.

2 DIMENSÕES ECONÔMICA E AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Nessa seção, suscita-se a percepção de autores sobre a relação de dependência entre sistema econômico e meio ambiente; a incorporação da dimensão ambiental no modelo de desenvolvimento tratado nas principais conferências; a introdução dessa temática na política urbana brasileira e nos instrumentos de planejamento urbano municipal; e a conclusão de que é necessário atuar sobre o planejamento das cidades para promover a construção de uma cidade sustentável.

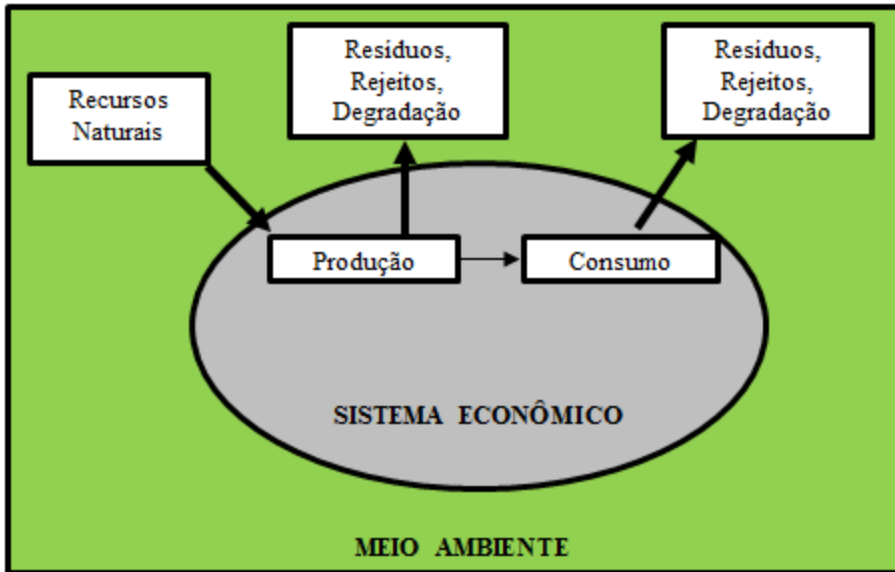
2.1 A relação entre o sistema econômico e o meio ambiente

O funcionamento do sistema econômico é delimitado por dois processos básicos: o processo de produção e o de consumo. Diante dessa premissa básica, Cavalcanti (2010) expôs que a visão ortodoxa da economia desconsiderava a existência de qualquer vínculo entre o sistema econômico e o sistema ecológico (meio ambiente); antes, tratavam a degradação ambiental como fenômeno externo ao sistema, visto enquanto falha de mercado (externalidade) que por meio de métodos adequados poderia ser corrigida quando internalizada no sistema de preços.

Mueller (2005) ressaltou que coube, no século XX, a Nicholas Georgescu-Roegen, matemático e economista heterodoxo romeno, a análise de inter-relações entre a economia e o meio ambiente. Georgescu-Roegen (2012, p. 55) criticou a visão ortodoxa da economia “[...] que reduz o processo econômico a um modelo mecânico que se basta a si mesmo.” Para ele, o processo econômico está sujeito a limitações, pois “[...] a própria natureza biológica do homem estabelece limites ao que ele pode fazer.”

Logo, baseado nos pressupostos de Georgescu-Roegen (2012), Mueller (2007) concluiu que o sistema econômico está inserido em um meio externo (meio ambiente) com o qual interage. Para produzir bens e serviços, aloca recursos desse meio, chamado pela economia de *recursos naturais*, e em ambos os processos, de produção e consumo, gera resíduos e rejeitos para o meio externo, acarretando degradação ao meio ambiente, conforme se observa no Diagrama 1, a seguir.

Diagrama 1 - Relação entre o sistema econômico e o meio ambiente



Fonte: Adaptado de Mueller (2007, p. 36).

Assim, Mueller (2007) afirmou que o sistema econômico, enquanto organismo vivo e complexo, não atua de forma independente, mas se relaciona com um sistema maior que o sustenta, dele extraíndo recursos e a ele devolvendo resíduos.

Para Georgescu-Roegen (2012), economistas ortodoxos e marxistas ignoraram essa dependência do sistema econômico, vislumbrados com as realizações sem precedentes advindas da Revolução Industrial (sec. XVIII) e dos avanços da tecnologia. Para o autor, o não reconhecimento da natureza entrópica do processo econômico é a causa dos problemas ambientais.

O conceito de entropia da termodinâmica,¹ utilizado por Georgescu-Roegen (2012), reside no fato de que o processo econômico gera resíduos (energia não utilizável) e estes, uma desordem no meio ambiente (problemas ambientais). Partindo da noção de que a Terra é um sistema fechado, onde nenhuma matéria entra ou sai, essa desordem é ignorada pela visão mecanicista da economia ortodoxa, que se preocupa apenas com o progresso que a expansão das atividades econômicas (crescimento econômico) gera.

Mueller (2007, p. 30) fez uma analogia biológica que corrobora com a visão de Georgescu-Roegen (2012):

[...] consideramos a sociedade humana um organismo vivo, complexo e multifacetado que, como todo o ser vivo, retira energia e matéria de alta qualidade de seu meio

¹ A termodinâmica é o ramo da física que estuda as relações entre o calor (energia) trocado e o trabalho realizado, em um determinado processo físico, que envolve a presença de um corpo e/ou sistema e o meio exterior.

externo – o meio ambiente -, emprega-as para se manter, crescer, evoluir e devolve-as a esse meio externo degradadas, na forma de energia dissipada, resíduos e desejos – ou seja, de poluição.

O sistema econômico atua em determinado espaço, alterando-o de acordo com a sua expansão. A expansão desse sistema é promovido pelo crescimento contínuo da renda per capita (crescimento econômico) que fomenta as atividades produtivas (MUELLER, 2007; VASCONCELLOS, 2006).

Assim, pode-se dizer que a economia apresenta impactos sobre o meio ambiente, os quais são função da escala (tamanho, dimensão) do sistema econômico e do estilo dominante de crescimento econômico (ANDRADE, 2008; MUELLER, 2007).

Mueller (2007) acrescentou que a escala da economia global tem dois componentes básicos: a magnitude da população humana e o nível de produção material por habitante. O primeiro componente determinará o comportamento do segundo, ou seja, a dinâmica demográfica comandará a produção de alimentos, o requerimento de espaços geográficos, serviços e, proporcionalmente, as emissões de resíduos, de rejeitos, revelando forte relação com a questão ambiental.

Para Andrade (2008), o tamanho da população e outras variáveis demográficas certamente levam a pressões adicionais sobre a capacidade de os sistemas naturais sustentarem seus processos ecológicos vitais. Aumentos nas populações influenciam o consumo de alimentos, água, energia, abrigo, transporte, aumentando a pressão humana sobre o meio ambiente.

Quanto ao outro componente da escala da economia, *produto material por habitante*, Mueller (2007) esclareceu que para um país, está relacionado à sua renda real *per capita*. Logo, o aumento desta tende a estar associado à expansão de atividades produtivas (crescimento econômico), e para que isso seja possível, torna-se necessário, cada vez mais, o uso de recursos naturais. Para o referido autor, o tipo de relação entre escala da economia e dimensão ambiental é determinado pelo estilo (modelo) de desenvolvimento da economia.

Determinando as quantidades e os tipos de bens e serviços a serem produzidos e consumidos, bem como a organização da produção e as tecnologias que esta emprega, afeta tanto a extração de recursos energéticos e naturais do meio ambiente, como as emanações de resíduos para o meio ambiente e as incursões sobre o espaço (MUELLER, 2007, p. 37).

Então, o estilo de desenvolvimento indicará a intensidade dos impactos ambientais emanados do sistema econômico. A natureza dos produtos que a sociedade demanda (tipos de

produtos), as tecnologias disponíveis, a estrutura empresarial, enquanto fatores espaciais e influências internacionais, configuram o que Mueller (2007) denominou de *fatores estruturais do estilo de desenvolvimento*.

Enquanto o crescimento econômico constitui-se em uma mensuração quantitativa, que avalia o contínuo crescimento da renda *per capita*, o desenvolvimento econômico, é um conceito mais qualitativo, incluindo as alterações da composição da produção e a alocação dos recursos produtivos² pelos diferentes setores da economia, possibilitando assim o melhoramento de indicadores de bem-estar socioeconômicos como pobreza, desemprego, desigualdade de renda, condições de saúde, educação e etc (VASCONCELLOS, 2006).

Sachs (2002, p. 48) afirmou que a humanidade passou a despertar a conscientização ambiental no século XX, com os episódios da bomba atômica (poder de destruição em massa) e da aterrissagem à Lua (finidade dos recursos naturais), ambos reflexivos para a opinião pública quanto às “[...] limitações do capital natureza e dos perigos decorrentes das agressões ao meio ambiente, usado como depósito.”

Nessa perspectiva, Ponting (1995) também ratificou que o problema ambiental tem duas faces: o esgotamento das fontes de recursos naturais e o acúmulo de resíduos no planeta.

Em consonância com Sachs (2002); Mueller (2005), coube, na década de 1970, à Organização das Nações Unidas (ONU), introduzir na discussão sobre o processo de desenvolvimento das nações a dimensão ambiental, a partir da Conferência de Estocolmo (1972). A Conferência definiu Meio Ambiente como sendo o conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos e sociais capazes de causar efeitos diretos ou indiretos, em um prazo curto ou longo, sobre os seres vivos e as atividades humanas (ONU, 1972).

Mueller (2005) ressaltou que, naquele momento, o clima de opinião em relação aos impactos ambientais no funcionamento do sistema econômico caracterizava-se por um extremado pessimismo.

Sachs (2002) patenteou que antecedendo a realização da Conferência de Estocolmo (1972), havia duas posições radicais de pensamento. O primeiro era representado por aqueles que previam a abundância, representantes da visão ortodoxa da economia, os quais consideravam a preocupação com o meio ambiente descabida, pois só atrasaria o processo de industrialização dos países em desenvolvimento, devendo a prioridade ser a aceleração do

² Recursos produtivos, ou Fatores de Produção correspondem aos elementos produtivos utilizados nos processos produtivos de todos os tipos de bens e serviços. A Ciência Econômica classifica-os em: recursos naturais, trabalho, capital, inovações tecnológicas e capacidade empresarial.

crescimento. Tal posição baseava-se no otimismo epistemológico que assegurava que o avanço tecnológico garantiria a continuidade do progresso material das sociedades humanas.

O outro extremo, os fundamentalistas ecológicos, previam catástrofes, caso o crescimento demográfico e, principalmente, o do consumo não fossem imediatamente estagnados. A opção de crescimento zero era fundamentada em um cenário futuro, onde a humanidade se depararia com o seu desaparecimento devido à exaustão de recursos ou aos efeitos caóticos da poluição (SACHS, 2002).

Na Conferência de Estocolmo (1972), uma alternativa média emergiu entre o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico. O crescimento econômico não deveria ser zero, pois este se faz necessário, mas deveria ser implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, sem favorecer a incorporação predatória do capital (SACHS, 2002).

Em 1980, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) publicou um documento intitulado *Uma estratégia mundial para a conservação*, ratificando a visão crítica do modelo tradicional de crescimento econômico adotado pelos países industrializados.

Alguns anos depois, em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), conhecida como *Comissão Brundtland*, recomendou a criação de uma nova carta ou declaração universal que apontasse para a incompatibilidade de padrões de produção e consumo vigentes, reafirmando a visão defendida nas últimas conferências. Publicado com o título *Nosso Futuro Comum*, o documento introduziu um novo padrão para o desenvolvimento das nações, o desenvolvimento sustentável, definido o como “aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46).

Mueller (2005) ressalta que do ponto de vista das inter-relações entre o sistema econômico e o meio ambiente, a CMMAD focalizou, sobretudo, aquele, ao priorizar o bem-estar presente e futuro da humanidade, porém sem desconsiderar a dependência fundamental do meio ambiente, sendo necessário o adequado manejo de recursos naturais.

Sachs (2002) concebe o desenvolvimento como um processo histórico de apropriação universal, pelos povos, da totalidade de seus direitos (humanos, individuais e coletivos). Baseado nesse argumento, o autor amplia a visão sobre os determinantes para a construção do modelo definido pela CMMAD, defendendo que é necessário refazer o contrato social entre

Estado e sociedade, o qual parte da conservação da biodiversidade,³ pois esta é fundamental para garantir os direitos das futuras gerações.

A sustentabilidade, para o supracitado autor, é um conceito que tem diversas dimensões. O aproveitamento racional da natureza para a construção de um desenvolvimento sustentável passa pela harmonização de dimensões sociais, ambientais, culturais, ecológicas, territoriais, econômicas e políticas (nacional e internacional). Essa visão holística da sustentabilidade revela que são necessárias ações em todas essas dimensões para a construção de um modelo sustentável de desenvolvimento. No entanto, o autor salienta que “o modelo de desenvolvimento sustentável é incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado” (SACHS, 2002, p. 55).

Embora o tema sustentabilidade tenha obtido aceitação praticamente unânime por parte dos países que participaram das conferências promovidas pela ONU, existiram posteriormente diversas críticas quanto ao conceito do que seria sustentabilidade (OLIVEIRA, 2012). Para Drummond (1999), a definição dada pelo CMMAD (1987) foi considerada imprecisa e comporta várias interpretações, muitas vezes carregadas de utopismo. A exemplo das várias interpretações, exemplifica-se a ampliação do conceito feita por SACHS (2002).

À exemplo da busca de definições mais precisas para o conceito, tem-se o estudo realizado por Elkington (1994) que deu origem ao tripé da sustentabilidade, também chamado de *Triple Bottom Line*. O estudo ao analisar pessoas (*people*), planeta (*planet*) e lucro (*profit*), define como os três pilares da sustentabilidade aspectos sociais, ambientais e econômicos. O aspecto social se preocupa com o estabelecimento de ações justas para trabalhadores, parceiros e sociedade, enquanto o aspecto ambiental tem o objetivo de analisar a interação dos processos com o meio ambiente sem lhe causar danos permanentes, já o econômico trata da produção, distribuição e consumo de bens e serviços, mantendo-os como processos atrativos (geradores de lucro) para as empresas, mas em harmonia com os outros dois pilares. Juntos os três pilares se relacionam de tal forma que a interseção entre os três resulta no alcance da sustentabilidade (OLIVEIRA, 2012).

Independente da visão sobre o conceito de sustentabilidade, seja por dimensões (SACHS, 2002) ou por pilares (ELKINGTON, 1994), todas partem da proposta defendida pela ONU nas conferências internacionais, o qual propôs um modelo de desenvolvimento que promovesse o crescimento econômico com prudência ecológica, ou seja, sem comprometer o meio ambiente,

³ Conjunto de todas as espécies de seres vivos existentes na biosfera; diversidade.

condição indispensável, para a perpetuação das gerações futuras. A intervenção do Estado é essencial nesse jogo para articular essa harmonização, possibilitando a execução de um estilo de desenvolvimento que reduza as pressões sobre o meio ambiente sem comprometer a expansão do sistema econômico.

2.2 O desenvolvimento sustentável no planejamento das cidades

Le Prestre (2000) entende que os problemas relacionados ao meio ambiente são, na verdade, políticos, pois ao tratar as questões ambientais do ponto de vista de sua viabilidade prática, considera a atuação de atores reais e autointeressados em um jogo onde há possibilidades positivas ou negativas para as questões ambientais.

Visando a sanar as questões discutidas durante a Conferência de Estocolmo, foram votados 7 pontos e 26 princípios referentes às responsabilidades e aos comportamentos ideais para guiar as questões relativas ao meio ambiente, os quais compõem o preâmbulo da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, também conhecida como *Declaração de Estocolmo* (ONU, 1972).

Analisando o ponto 7 da Declaração de Estocolmo, verifica-se que o texto responsabiliza o Estado na criação de leis e normas para a **preservação** (grifo nosso) e o melhoramento do meio ambiente humano: “[...] as administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente [...]” (ONU, 1972, p. 2).

Ademais, os Princípios 14⁴ e 15⁵ reafirmam a necessidade de um planejamento racional como instrumento indispensável para conciliar os conflitos entre crescimento econômico e conservação do meio ambiente, a fim de obter o máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos.

O termo *preservação*, empregado na tradução da Declaração de Estocolmo, apresenta-se como sinônimo de *conservação*, devendo ser corrigido, pois conforme Diegues (2008),

⁴ Princípio 14: o planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente (ONU, 1972).

⁵ Princípio 15: deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização, com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A esse respeito, devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista (ONU, 1972).

preservação e conservação ambiental são duas correntes ideológicas diferentes, que surgiram no final do século XIX, nos Estados Unidos.

O preservacionismo prega a preservação da natureza em seu estado natural, sem qualquer interferência humana, e relaciona as ações antrópicas como extremamente daninhas para o meio ambiente. Já a corrente conservacionista aceita a interferência humana no meio ambiente, desde que com uso racional de recursos naturais (DIEGUES, 2008).

A preocupação com o crescimento econômico compatível com a utilização racional de recursos do meio ambiente passou a fazer parte da agenda internacional após a Conferência de Estocolmo. O evento introduziu o despertar da consciência no sentido de que o modelo tradicional de expansão de atividades produtivas levaria ao esgotamento completo de recursos naturais, pondo em risco a vida humana (GADOTTI, 2002).

Na construção de um novo padrão para as relações homem-meio ambiente, em 1992, promoveu-se o evento considerado o marco definitivo para esse paradigma: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro. Também conhecida como *Cúpula da Terra*, representou o maior encontro internacional de cúpula de todos os tempos, ficando conhecida, igualmente, como *ECO-92* ou, simplesmente, *RIO-92*.

Com o objetivo de propor um conceito de desenvolvimento comprometido, acima de tudo, com a preservação da vida no planeta, a CNUMAD produziu importantes documentos, a exemplo da *Agenda 21* (NOVAES, 2008).

A Agenda 21 (AG21), é um detalhado programa de ação em matéria de meio ambiente e desenvolvimento, baseado na concepção proposta pelo documento *Nosso Futuro Comum* (CMMAD, 1991). Composto por 40 capítulos que tratam de diversas áreas que afetam a relação entre meio ambiente e economia, foi dividido em quatro seções: a) dimensões sociais e econômicas; b) conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento; c) fortalecimento dos papéis dos principais grupos sociais; d) meios de implementação. Esse último trata de mecanismos financeiros e instrumentos jurídicos para a implementação de projetos e programas com vistas ao desenvolvimento sustentável (KRANZ, 1999).

Em 1997, o Fórum Rio+5 reuniu organizações governamentais e não governamentais, no Rio de Janeiro, para avaliar os resultados práticos obtidos com os tratados assinados na Rio-92. Consoante Gadotti (2002), os participantes concluíram que os resultados obtidos com a Agenda 21 Global ainda eram muito pequenos e seria necessário ir além de grandes proclamações de

princípios, ficando patente a necessidade de ampliar a articulação entre Estado e sociedade civil, particularmente em nível local, nas municipalidades.

Assim, a Agenda 21, em nível local, a AG21L, foi definida como uma ferramenta de planejamento de políticas públicas que envolve a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais, e o debate sobre soluções para esses problemas, por meio de identificação e implementação de ações concretas que visem ao desenvolvimento sustentável local (BRASIL, 2003).

Ao defender que a degradação do meio ambiente se dá, particularmente, na cotidianidade e que, por esse motivo, planos de ação locais como AG21L somarão para ajudar a alcançar resultados globais, Kranz (1999, p. 15) sancionou que “os problemas ambientais globais não podem ser resolvidos por programas globais porque nós não vivemos ‘globalmente’ e ninguém investe recursos para alcançar objetivos que não estão diretamente ligados às suas necessidades [...]”.

A II Conferência Habitat, realizada em 1996, em Istambul, Turquia, abordava a questão ambiental na problemática urbana. Essa conferência contribuiu, ainda, para consolidar o planejamento das cidades como condição para alcançar o desenvolvimento sustentável (IBAMA, 2000).

O foco principal da II Conferência Habitat foi a implementação da Agenda Habitat. Trata-se de um plano de ação global que pretende reverter o cenário de crescente e contínua deterioração dos assentamentos humanos, agravado pela ausência de políticas públicas que contribuam com a acessibilidade de moradia digna e serviços básicos de infraestrutura para a grande maioria dos cidadãos. O plano de ação, construído após um diagnóstico local de cada país signatário, tem por escopo contribuir com ações que permitam aos cidadãos, sem qualquer discriminação de gênero ou renda, usufruir de moradia digna em um meio ambiente sadio e seguro.

Fernandes (2003) destaca que a Agenda Habitat se articula com as agendas e plataformas emanadas das demais conferências mundiais, convocadas na última década, e convenções mundiais aprovadas no âmbito das Nações Unidas, respeitando os seus respectivos compromissos.

Na II Conferência Habitat ficou clara que a necessidade de entender a problemática urbana para obter o desenvolvimento sustentável se sobrepõe às problemáticas das áreas rurais, uma vez que maior parte da produção e o maior contingente populacional se encontram nas cidades. Após a II Conferência Habitat tem-se fortalecido a ideia de que as sociedades

sustentáveis, para se consolidarem, dependem de como evoluirão as soluções sustentáveis em áreas urbanísticas (IBAMA, 2000).

Ultramari (2006) ponderou que as questões debatidas nas agendas internacionais ganharam importância na formulação e gestão de assentamentos humanos. A inserção da questão ambiental na teorização do espaço urbano e gestão tem sido um paradigma que se impôs fortemente na gestão urbana. Ao relacionar problemas ambientais urbanos com infraestruturas e serviços públicos inadequados ou inexistentes, a questão ambiental migrou de uma preocupação pensada para ambientes não antropizados para uma voltada a espaços construídos e de alta densidade.

No ano de 2002, a ONU realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida como *Rio+10*. A conferência reuniu, em Joanesburgo, na África do Sul, representantes de países signatários da Rio-92, a fim de fortalecer o compromisso de todas as partes com os acordos aprovados, especialmente em relação à Agenda 21, e identificar as novas prioridades que emergiram desde 1992.

De acordo com Juras (2002), pouco se avançou na Rio +10, limitando-se a um novo plano de ação que praticamente referenda os princípios já determinados na Rio-92 e que conclama para a efetiva execução de decisões anteriores, como a própria AG21. O autor arrematou que esses resultados refletiam o cenário político e econômico internacional da época, no qual a execução de compromissos assumidos estava seriamente comprometida, entre outros motivos, pela falta de compromisso dos países ricos com o financiamento de recursos necessários à consecução do desenvolvimento sustentável.

No ano de 2012, a ONU realizou a Rio+20, mais uma edição da CNUDS, realizada no Rio de Janeiro, Brasil. Teve como objetivo, além de renovar os compromissos com o desenvolvimento sustentável, avaliar o progresso alcançado até o momento e os desafios que ainda existiam para a implementação dos compromissos assumidos, bem como abordar as problemáticas emergentes. O evento aprovou o documento o *Futuro que Queremos*, que reforçava, em seis capítulos, os compromissos estabelecidos em outras conferências, como a RIO-92.

Atendendo às diretrizes do paradigma de desenvolvimento sustentável, no Brasil, em 1997, foi criada, por meio de decreto presidencial, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (CPDS) e da Agenda 21 Nacional, com a finalidade de propor estratégias de desenvolvimento sustentável, coordenar, elaborar e acompanhar a implementação da Agenda.

Iniciado os trabalhos no ano de 1997, somente em 2002 a CPDS concluiu a elaboração da Agenda 21 Brasileira (AG21 Brasileira). A AG21 Brasileira organizou-se em duas publicações: a Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias – Bases para discussão; e a Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional (CPDS, 2004).

A metodologia de trabalho aprovada selecionou seis áreas temáticas que determinaram a forma de consulta e de construção do documento AG21 Brasileira. A escolha dos temas centrais foi realizada de modo a abranger a complexidade do país e de suas regiões, seguindo o conceito de sustentabilidade ampliada e progressiva. São eles: agricultura sustentável; cidades sustentáveis; infraestrutura e integração regional; gestão dos recursos naturais; redução das desigualdades sociais; e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (CPDS, 2004).

A discussão sobre qualidade de vida nas cidades, no Brasil, vem de longo tempo, mas só tomou vulto após aos impulsos dados pela Rio-92 e pela Conferência Habitat II, em 1996 (IBAMA, 2000).

Novaes (2008) enfatizou que talvez o mais importante no processo de construção desse documento seja a explicitação de conflitos entre crescimento econômico e conservação do meio ambiente, pois

[...] quase sempre que se discute o desenvolvimento sustentável e/ou a preservação do meio ambiente sobrevém a tentação de fugir a essa explicitação de conflitos. Porque é difícil, penoso, provoca sempre reações agressivas dos setores econômicos ou sociais que tenham de assumir ônus, custos, nas soluções. Mas não há como fugir a isso - ou então se caminhará para propostas ineficazes, distantes de soluções (NOVAES, 2008, p. 350).

A inclusão do tema *cidades sustentáveis* na AG21 Brasileira vem inspirada pelo capítulo 28 da Agenda 21 Global, que pede maior atenção com as cidades, já que estas são fundamentais para a implementação de políticas propostas no documento. Muitos dos problemas e das soluções listadas na AG21 Global têm raízes em atividades locais, daí porque as autoridades locais e os seus planos de governo tornam-se essenciais para implementar esse novo paradigma de desenvolvimento (BRASIL, 2003).

O capítulo *Cidades Sustentáveis*, da AG21 Brasileira, atribui aos gestores das cidades a tarefa de reorganizar o sistema de gestão, por meio de uma combinação de estratégias sociais e ecológicas denominada *novos marcos da gestão urbana*, que inclui a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais urbanas visando à observância de critérios ambientais para preservar recursos estratégicos, além da necessidade de planejamento estratégico para atuar na gestão das cidades (IBAMA, 2000).

A reorganização da gestão requerida pela AG21 nacional passa pelo processo de planejamento urbano que segundo Saboya (2008, p. 2) é “o processo de escolher um conjunto de ações consideradas as mais adequadas para conduzir a situação atual na direção dos objetivos desejados”.

Para FACANHA e VIANA (2012, p. 63) os termos planejamento e gestão urbana são distintos e complementares, visto que “o planejamento é a preparação para a gestão futura”.

Nesse sentido, o governo brasileiro, ao incluir na metodologia de trabalho de sua AG21 a temática sobre *ciudades sustentáveis*, corroborou com a mesma visão que a Constituinte de 1988 teve sobre a importância vital que as cidades têm para o país, quando tratou de forma específica da política urbana no capítulo II da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), incorporando instrumentos para o processo de planejamento urbano.

2.3 A política urbana brasileira e a incorporação das dimensões no planejamento das cidades

As diretrizes da política urbana brasileira, contidas na CF/1988, refletem o os anseios políticos do retorno à democracia e a incorporação das discussões das agendas internacionais sobre o novo modelo de desenvolvimento.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), para a construção de cidades sustentáveis é necessária a utilização de ferramentas de planejamento que estejam inseridas no contexto ambiental e econômico. Em relação ao meio ambiente urbano, estão entre os principais instrumentos de planejamento o Plano Diretor Municipal e a Agenda 21 Local. No entanto, todos os planos setoriais ligados à qualidade de vida no processo de urbanização, a exemplo de saneamento básico, moradia, transporte e mobilidade, constituem aparelhos de planejamento ambiental.

Nas subseções seguintes, serão abordadas as novas diretrizes para a política urbana e os instrumentos de planejamento urbano.

2.3.1 Política urbana após a CF de 1988

Pela primeira vez, uma Constituição brasileira, a de 1988, dedicou capítulos sobre política urbana, com o intuito não só de ordenar, mas disciplinar e estabelecer técnicas de intervenção no processo de ocupação do espaço das cidades.

Façanha (2001) aludiu que a necessidade de se tratar de política urbana em âmbito constitucional adveio da necessidade de gerir o aparecimento inevitável de inúmeros males ligados ao crescimento desordenado das cidades, processo iniciado, no Brasil, no século XX, a partir dos anos 1930. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182⁶ e 183,⁷ nomeou o poder público municipal como responsável pela política de desenvolvimento urbano e delegou aos municípios a responsabilidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, em concordância as diretrizes gerais fixadas por Lei.

A Constituinte, ao limitar o poder público municipal a diretrizes gerais, amarrou o artigo 182 ao artigo 21,⁸ da CF/1988, que trata das competências da União, entre elas, conforme inciso XX, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, cabendo ao município editar leis implementadoras das diretrizes adotadas em âmbito federal (FACANHA, 2001; PINASSI, 1995).

Ainda no §1º do Art.182, conferiu à Constituinte disciplinar o ordenamento do desenvolvimento urbano por meio do PD, colocando-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo este ser aprovado por lei, por respectiva Câmara Municipal.

A CF/1988 também consolidou a importância da dimensão ambiental, ao atribuir a competência de proteger e preservar o meio ambiente a todos os entes federados (Art. 23), e ao estabelecer o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações ao poder público e à coletividade (Art.225).

A regulamentação dessa matéria veio somente treze anos após a promulgação da CF/1988, quando foi publicada a Lei Ordinária responsável por regulamentar a política urbana em âmbito federal e, portanto, instituir as diretrizes gerais de competência da União, previstas no artigo 21 da CF/1988. A Lei nº 10.257/2001, mais conhecida como *Estatuto da Cidade* (EC),

⁶ Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁷ Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

⁸ Art. 21 – Compete à União:

[...]

XX – Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

[...] (BRASIL, CF/1988).

regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/1988, indica as normas gerais da política urbana, e cria normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

O Estatuto prevê, entre as diretivas para a política urbana, a necessidade de planejamento quanto ao desenvolvimento das cidades, à distribuição espacial da população e às atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções provocadas pelo crescimento urbano e pelos seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001).

Brasil (2002) frisou que com a aprovação do EC, é absolutamente valorizado o processo de planejamento para a ação pública. A aprovação do EC marca uma nova etapa na política urbana brasileira, inovando ao introduzir o conceito de *idades sustentáveis*, que incorpora valores ambientais aos processos de gestão e ordenamento dos espaços urbanos, além de reforçar a importância da dimensão ambiental, presente desde a Constituição Federal (BRAGA, 2001; RIBEIRO, 2012; SILVA, 2013).

Consoante o EC, garantir o direito a cidades sustentáveis é evitar a ocorrência de danos que comprometam o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos das presentes e futuras gerações. Dessa forma, nas dimensões econômica e ambiental de desenvolvimento, cidades sustentáveis são aquelas em que o crescimento econômico ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos.

2.3.2 O Plano Diretor e os demais instrumentos de planejamento urbano

Com a incumbência dada pela CF/1988 ao poder municipal de ordenar o pleno desenvolvimento urbano de suas cidades, por meio do PD, os municípios brasileiros passaram a ser vistos como unidades de planejamento no espaço, por ter sido conferido a eles maior autonomia em relação ao gerenciamento de seu ordenamento territorial.

O PD de desenvolvimento integrado, modelo tradicional que vigorou dos anos 1970 até a CF/1988, tratava a cidade como um objeto puramente técnico, onde a função da lei se limitava a sistematizar os padrões satisfatórios de qualidade para o seu funcionamento, embora não possuíssem qualquer instrumento para implementá-lo. Esse modelo era reflexo da visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento público do país no período da ditadura militar (VILLAÇA, 1999).

Para Brasil (2005), o planejamento territorial atual, a partir da elaboração do PD, permite definir o melhor modo de ocupar o espaço de uma cidade. Por esse novo conceito de planejamento, é possível prever os pontos onde se localizarão atividades e todos os usos do território, presentes e futuros; converter a cidade em benefício para todos; democratizar as oportunidades para todos os moradores; garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; democratizar as condições para uso dos recursos disponíveis de forma democrática e sustentável.

Diferentemente da concepção tradicional, o PD da CF/1988, após a aprovação do EC, passou a ter o planejamento tratado como um processo, com etapas sucessivas: formulação de instrumentos urbanísticos que sirvam para realizar e implementar os objetivos e as diretrizes estabelecidas pelo plano; sua aprovação na Câmara Municipal; fiscalização e revisão periódica, a partir da análise de estratégias propostas e resultados alcançados (BRASIL, 2002).

Para Lima (1995), o PD é um plano de diretrizes e, como tal, deve propor regras, metas e programas de atuação do poder público nas diversas áreas que estão sob sua responsabilidade. Para tanto, as normas do plano devem ser claras, objetivas e detalhadas, a fim de que possam ser implementadas e não venham a se tornar apenas uma carta de intenções genéricas.

Na concepção de Milaré (2014), não seria ideal que o PD estipulasse detalhes, até porque ele engessaria normas que, por si, requerem adaptações constantes. Logo, as diretrizes contidas no PD devem nortear as demais ferramentas de planejamento urbano, e estas devem estar alinhadas aos objetivos gerais do plano, exercendo um papel complementar para a atingimento de objetivos traçados para o desenvolvimento e extensão da cidade.

Carvalho (2001) aludiu que o EC articula uma série de outros instrumentos ao PD, ampliando suas possibilidades de êxito. O EC, no artigo 40, §1, reconhece o PD como parte integrante do processo de planejamento municipal e delibera que os instrumentos orçamentários Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), já regulamentados como mecanismos de política urbana, no Art. 4º, da referida Lei, estejam equiparados com as diretrizes propostas no PD.

O PPA é um instrumento de planejamento orçamentário que propõe diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, sendo sua realização vinculada à utilização de recursos orçamentários. Está na estrutura orçamentária como uma peça de médio prazo, pois sua duração é de quatro anos, iniciando sua vigência no segundo ano de mandato e estendendo-se por mais três exercícios (CEPAM, 2005).

A integração do PD com o PPA ocorre quando há conciliação de objetivos entre os dois instrumentos, resultando em diretrizes que tenham provisão de recursos.

A LDO compõe a estrutura de dispositivos orçamentários da Administração Pública, determinando as metas e prioridades anuais, sendo uma peça de curto prazo, em virtude de sua vigência ser anual. Atua, igualmente, como orientadora na elaboração da LOA e dispõe sobre possíveis alterações orçamentárias na legislação tributária (CEPAM, 2005).

O resultado fiscal apresentado pelo município ao final de um exercício pode interferir nas metas e, conseqüentemente, nas prioridades da LDO do ano seguinte, podendo haver maior ou menor nível de investimento para determinadas áreas.

A LOA é a peça operacional dessa estrutura, sendo responsável por estimar as receitas e fixar as despesas para cada exercício (CEPAM, 2005). As ações previstas na LOA vinculam-se aos Programas Setoriais da LDO, seguindo a nomenclatura funcional da despesa designada pelo governo federal, por meio da portaria do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), nº 42, de 14 de abril de 1999, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 15 de abril de 1999.

A classificação funcional instituída pela Portaria Ministerial nº 42 é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas (ver Anexo A) que servem como agregados dos gastos públicos por área de ação governamental, sendo comum essa estrutura para todas as contas públicas dos três níveis de governo (BRASIL, 2015).

A função de governo é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, revelando sua competência institucional, a exemplo de cultura, educação, trabalho, guardando relação com os respectivos Ministérios. Já a subfunção representa um nível de agregação inferior à função de governo, evidenciando a natureza da atuação governamental (BRASIL, 2015).

As ações orçamentárias previstas anualmente são apresentadas nos Programas de Trabalho da LOA, por meio de projetos, atividades e operações especiais vinculados a subfunções, funções de governo e programas setoriais.

A ação orçamentária do tipo atividade é utilizada como um instrumento de programação para alcançar o objetivo do programa setorial a ela vinculado, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação pública. Já a ação do tipo projeto atua, também, como um instrumento de programação para alcançar o fim de um programa, porém envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades ou, ainda, implementam ações inéditas em um prazo

determinado (BRASIL, 2015). As ações do tipo operações especiais representam despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento de ações de governo.

As ações orçamentárias fixadas na LOA são baseadas em diretrizes, objetivos e metas aprovadas no PPA e na LDO que, conforme o EC, devem estar igualmente integradas com o PD.

Para Carvalho (2001) se, por um lado, situam-se os instrumentos orçamentários para que haja viabilidade financeira para o PD, de outro, o EC articula diferentes ferramentas de planejamento para viabilizar uma política urbana seguindo uma perspectiva mais abrangente, utilizando dispositivos de natureza ambiental, de parcelamento, uso e ocupação do solo, setoriais e de desenvolvimento social e econômico.

Brasil (2005) mencionou que o PD deve articular outros processos de planejamento já implementados no município e na região, como Agenda 21 Local, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, planos de desenvolvimento turístico sustentável, entre outros.

A AG21L não é obrigatória por lei, mas é o instrumento de planejamento que, segundo o Ministério do Meio Ambiente, pode definir um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável com ações de curto, médio e longo prazos para um determinado território, seja ele um município, um conjunto de municípios, uma bacia hidrográfica, entre outros.

A AG21 Brasileira, em consonância com a AG21 Global, reconhece a importância da participação e cooperação de autoridades públicas em nível local para que o planejamento público municipal coopere com a concretização do modelo de desenvolvimento que tem como eixo central a sustentabilidade compatibilizada com a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico.

Elevada à condição de programa de governo, constante no Plano Plurianual Federal (PPA 2004/2007), o programa Agenda 21 tem entre suas ações elaborar e implementar Agendas 21 Locais com base nos princípios e nas estratégias da AG21 Brasileira.

Para o governo brasileiro, a construção de agendas locais vem ao encontro da necessidade de construir instrumentos de gestão e planejamento para o desenvolvimento sustentável. O processo de construção de uma AG21L que toma a forma de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável deve criar mecanismos para mobilizar, sensibilizar e envolver os diferentes setores sociais (BRASIL, 2005).

A Agenda não se resume apenas a um plano ambiental. É uma ferramenta de planejamento estratégico que utiliza a interação entre sociedade e governo para elaborar um

diagnóstico da cidade e, a partir dessas informações, constrói estratégias com o intuito de contribuir para mudar o modelo desenvolvimento da cidade. Com base nessa metodologia de planejamento estratégico, a Agenda trabalha com cenários futuros, os quais apresentam ações que visam a integrar as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável, sobretudo a ambiental, a social, a econômica e a cultural (BRASIL, 2005).

O Plano Local de Desenvolvimento estipulará ações prioritárias com base nos cenários construídos pela AG21L, a fim de inibir os fatores de degradação ambiental e de criação de exclusão social. Em geral, o objetivo é aproveitar os recursos naturais, preservar a natureza e distribuir as riquezas produzidas. Para cada ação devem ser definidas metas para concretizar os objetivos, prazos, responsáveis e indicadores, para verificar até que ponto os resultados do plano estão sendo alcançados e a que custo. Portanto, a AG21L é processo e documento de referência para planos diretores e orçamento municipais.

Todavia, Fregonezi (2013) frisou que o EC não tornou explícita a obrigação da utilização de instrumentos de planejamento ambiental nos PD, o que possibilitou muitos planos até incluírem capítulos sobre esses aspectos, mas não utilizarem formas de planejamento ambiental, como o zoneamento ambiental que incorpora parâmetros ao zoneamento urbano, ficando a inclusão dessa dimensão somente na fase de diagnóstico das cidades.

O referido autor apontou que no planejamento público

[...] o tema ambiental ficou sujeito exclusivamente à política ambiental (Lei Federal nº 6837/1981) e demais resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como a obrigatoriedade do Licenciamento Ambiental (LA), as determinações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no que se refere à proximidade da área urbana, as normas sobre Unidades de Conservação (UC) e/ou Código Florestal em Área de Preservação Permanente (APP), no que se refere à ocupação de beira d'água e topo de morro (FREGONEZI, 2013, p. 19).

Lacerda (2005) também salienta que a CF/1988 não definiu o foco temático para o PD, apenas definiu os objetivos, que são o desenvolvimento e a expansão urbana. Por esse motivo, pode-se ter PD com conteúdo diferenciados, como PD de desenvolvimento que contemple os múltiplos aspectos da realidade municipal ou com foco essencialmente físico-territorial. O autor ainda expôs que no Art. 182 da CF/1988, a regulamentação urbanística contida nos parágrafos e incisos subsequentes é restritiva, tendo conotação claramente físico-territorial.

Assim, dado o termo diretor ser instituído por lei, ter considerável dimensão jurídica, fazendo com que demais instrumentos de planejamento, leis municipais, decretos e portarias

tenham de se ajustar ao plano (MACHADO, 2007), faz-se necessário que a articulação entre as dimensões ambiental e econômica seja prevista em suas diretrizes.

Os mecanismos de planejamento urbano em um município devem estar ajustados e conversando entre si, pois não são instrumentos excludentes, mas que se complementam.

2.3.3 A tipologia de instrumentos jurídicos

Além de instrumentos orçamentários, planos setoriais e demais ferramentas de planejamento urbano já apresentados, o atendimento de algumas diretrizes do PD podem necessitar de regulamentação jurídica.

Bursztyn e Burstyn (2013) manifestaram que a administração pública utiliza um misto de vários tipos (tipologias) de ferramentas na legislação urbana, como as regulatórias e econômicas, que são escolhidas a partir de critérios como a facilidade de implementação, os baixos custos de operação, o custo mínimo para a sociedade, a integração com políticas setoriais, a aceitação política, entre outros.

Os instrumentos regulamentares possuem natureza normativa, mas podem atuar de forma coercitiva. Quando agem na dimensão ambiental, propõem-se a obrigar a sociedade ou o setor produtivo a utilizar de forma racional os recursos naturais. Tomam a forma de proibições, autorizações, normas e regulamentação de ações e atividades que dão origem aos problemas ambientais. Tais objetos permitem à administração pública controlar diretamente as ações dos atores utilizadores de recursos ambientais ou que estejam propensos a degradar o meio ambiente (BURSTYN; BURSZTYN, 2013).

Já os instrumentos econômicos possuem natureza de fomento. Quando operam na área ambiental, possuem o objetivo de incentivar, por meio de compensação, a sociedade e, em particular, o setor produtivo, a conservar/proteger o meio ambiente, assim como onerar os atores que não tenham esse comportamento. Baseiam-se nos princípios protetor-recebedor (compensação aos que arcam com recursos privados para beneficiar o meio ambiente), usuário-pagador (incentivo ao uso racional de recursos naturais) e poluidor-pagador (internalização das externalidades ambientais negativas causadas no processo produtivo) (BURSTYN; BURSZTYN E, 2013; MOURA, 2016).

Os instrumentos elaborados pela Poder Legislativo atuam, inclusive, no planejamento das cidades, sendo necessários para normatizar as ações da sociedade sobre o meio ambiente e crescimento econômico.

2.4 Histórico de PD em Teresina

Um breve histórico acerca do processo de planejamento urbano de Teresina e do contexto em que se construiu o PD fez-se necessário para compreender o objeto de estudo dessa pesquisa.

Por isso, essa seção faz, primeiramente, uma revisão dos trabalhos de Villaça (1999), que caracteriza os tipos de PD no planejamento urbano brasileiro; Rodrigues (2013), que fez um levantamento das características dos PD já elaborados para o município de Teresina; e de Campos (2011), e Façanha e Viana (2012), que analisaram o processo de construção da AG21L de Teresina que, posteriormente veio a se tornar o PD Teresina Agenda 2015. Destarte, a revisão desses trabalhos permitiu retratar os processos antecessores à instituição do PD objeto de estudo dessa análise.

Finalizando a seção, é promovida uma revisão do estudo feito pelo IPPUR/UFPJ (2009) sobre as características do PD Teresina Agenda 2015 e os instrumentos regulatórios elaborados com base no plano até o ano de 2009.

2.4.1 Os PD's elaborados até o PD Teresina Agenda 2015

Estima-se que a corrente⁹ do planejamento urbano que teve como eixo as atividades e os discursos que vieram a desembocar nos atuais PD passou a existir no Brasil a partir de 1950.

A partir da década de 1950, desenvolve-se, no Brasil, um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de *planejamento urbano* ou *planejamento urbano (ou local) integrado*. A consciência da necessidade de integração, na verdade, pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser denominador comum desse tipo de planejamento (VILLAÇA, 1999, p. 177).

Substituído por outros nomes, a partir da década de 1960, o PD, ora chamado de *Plano de Desenvolvimento Local Integrado* ora *Plano Estrutural*, tem seu nome retomado pela CF/1988, mas com conteúdo alterado, dadas as suas muitas modificações.

Villaça (1999) propôs a divisão das fases do planejamento urbano, no Brasil, em três períodos: o primeiro, de 1885 a 1930, compreende os planos de melhoramento e

⁹Villaça (1999) identificou as seguintes correntes no planejamento urbano brasileiro: o zoneamento; o planejamento de cidades novas; o urbanismo sanitário; e o planejamento urbano *stricto sensu*, sendo esse último o que dá origem aos PD.

embelezamento; o segundo período, de 1930 a 1990, engloba os superplanos até o ano de 1971, e os planos sem mapa até 1988; e o terceiro período, de 1990 até os dias atuais, mostra as alterações radicais no conteúdo e a metodologia dos planos urbanos.

Os planos de melhoramento e embelezamento atuavam, basicamente, no alargamento de vias; na erradicação de ocupações de baixa renda em áreas mais centrais, para remodelação dos centros das cidades, como ocorreu em municípios como Rio de Janeiro e São Paulo; ajardinamento de parques e praças; e implementação de infraestrutura de saneamento (LEME 1999; VILLAÇA, 1999). O objetivo de organizar os espaços das cidades de acordo com critérios de estética, conforto e funcionalidade revela que o planejamento urbano brasileiro, entre 1885 a 1930, atuava, essencialmente, em problemas de engenharia e arquitetura das cidades.

Para Chaves (1988), o município de Teresina, fundado em 1852, teve sua construção planejada para ser a nova capital do Estado do Piauí. Formada em traçado geométrico, com ruas alinhadas e quarteirões pequenos, foi a primeira cidade brasileira a ter um modelo de ocupação espacial planejado, com um projeto em formato de tabuleiro de xadrez.

A elaboração do primeiro plano diretor (PD) do município de Teresina teve início em outubro do ano de 1969, com a publicação do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), durante a gestão do prefeito José Raimundo Bona Medeiros. Como primeiro plano urbano do município, foi inicialmente composto por um grande diagnóstico da cidade, que além de levantar suas principais características em várias dimensões, aventou os fatores que inibem o desenvolvimento da cidade e traçou estratégias para driblar esses entraves, desenhando o caminho para a mudança da cidade (RODRIGUES, 2013).

Para o supracitado autor, o primeiro PD de Teresina possuía características que o enquadravam na nomenclatura denominada por Villaça (1999) de *superplanos*, fazendo parte de um contexto maior que ultrapassava as diretrizes da gestão municipal.

Entre 1930 e 1990, o planejamento urbano brasileiro foi marcado por uma nova concepção, onde a cidade não era mais vista apenas pelos aspectos físico-arquitetônicos, como na primeira fase, com os planos de melhoramento e embelezamento, mas de forma integrada em sua região, tanto do ponto de vista interdisciplinar quanto do espacial.

Em consonância com Villaça (1999), a concepção tecnocrática da política brasileira nesse período influenciou as diretrizes gerais do planejamento urbano nacional, dando características bem mais abrangentes aos planos elaborados nesse ínterim que seus antecessores.

No entanto, Rodrigues (2013) apontou que as ideias de globalidade e interdisciplinaridade no tratamento de problemas urbanos trouxe um distanciamento progressivo entre o PDLI e a implantação de suas diretrizes, em virtude do conflito entre uma administração pública cada vez mais especializada e setorializada, que inviabilizava a aprovação e execução de planos cada vez mais amplos e integradores.

Nos anos de 1977 e 1983, de acordo com Rodrigues (2013), foram elaborados para o município de Teresina: o I Plano Estrutural de Teresina (I PET), na gestão do prefeito Raimundo Wall Ferraz (1975-1979); e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), na gestão do prefeito Antônio de Almendra Freitas Neto (1983-1986), respectivamente. No entanto, o PDDU não foi concluído (CAMPOS, 2011; LIMA, 2012).

Para Rodrigues (2013), o I PET (1977) e o PDDU (1983), apesar de elaborados após 1971, dentro do período que, para Villaça (1999), predominava o modelo de planos sem mapa, ambos não se enquadraram nesse modelo, por possuírem características que os aproximava mais do paradigma dos superplanos, com uma gama grande de informações e estudos. Dada essa constatação, percebeu-se que a gestão municipal de Teresina não acompanhou o modelo de PD predominante no contexto nacional daquele momento.

Villaça (1999) denominou *planos sem mapa* os planos diretores que atenderam ao redirecionamento do Estado, a partir dos anos 1970, para a elaboração de planos mais simples, e apresentaram apenas objetivos, políticas e diretrizes gerais, em substituição aos superplanos detalhados, extensos e abrangentes. A mudança na estrutura de elaboração dos planos tornou-os extremamente genéricos, com objetivos, políticas e diretrizes gerais sem especificidade, levando-os, como os seus antecessores, à não execução (VILLAÇA, 1999).

Conforme Lima (2012), visto a não conclusão do PDDU (1983), em 1988 foi concebido o terceiro PD do município de Teresina, intitulado *II Plano Estrutural de Teresina* (II PET), na gestão do prefeito Raimundo Wall Ferraz (1986-1988). O II PET era composto por um conjunto de leis que se destinaram a nortear o desenvolvimento urbano da cidade de Teresina, em suas diversas dimensões (RODRIGUES, 2013).

De acordo com Rodrigues (2013), a elaboração do terceiro PD deu-se em um período onde foram constituídas novas condutas para a política urbana, por intermédio da CF/1988, inaugurando uma nova etapa ou modo de pensar e executar planejamento e PD no país, etapa responsável por uma assimilação de novas características e tendências no planejamento urbano, ainda que sem tantas experiências práticas.

Villaça (1999) afirmou que a ruptura com ideias tecnicistas e a crescente mobilização popular levaram à maior politização dos planos diretores brasileiros, transformando-os, definitivamente, em projetos de lei, com a CF/1988. A incorporação de temas como reforma urbana, justiça social e função social das propriedades urbanas caracterizam o avanço na discussão sobre problemas urbanos.

Verificadas as características dos PD's elaborados para o município de Teresina até 1988, Rodrigues (2013) concluiu que estes estão de acordo com a terminologia referida por Villaça (1999), como superplanos, aventados por equipes multidisciplinares e abordando não apenas problemas físico-territoriais, mas econômicos, sociais e institucionais, com adequação dos objetivos locais ao planejamento nacional, regional e estadual.

No entanto, percebe-se que a dificuldade em implantar o que era recomendado nos planos, em nível municipal, acompanhou o mesmo impasse que o planejamento urbano, em nível nacional, enfrentava, independentemente de o modelo de plano ser abrangente ou simplificado. Villaça (1999) defende que a causa desse problema está no fato de que os planos do planejamento urbano brasileiro estavam mais na esfera do discurso do que de ações concretas do Estado, como na democracia norte-americana. Logo, os instrumentos de monitoramento e avaliação, bem como a participação popular para a efetiva implantação dos planos defendidos pela CF/1988 e regulamentados pelo EC, apresentam-se como modificações importantes para os PD's brasileiros elaborados após 1988. O PD Teresina Agenda 2015 é o primeiro plano elaborado dentro desse novo contexto.

2.4.2 O processo de construção do PD Teresina Agenda 2015

O trabalho de Campos (2011) analisa o processo de construção da Agenda 21 Local Teresina 2015 (AG21L) no período de 2001 a 2002. Esse processo foi levantado por grupos de trabalho compostos pelo poder público municipal, técnicos e entidades representativas da sociedade, demonstrando os principais problemas e as potencialidades da cidade. O resultado desses diagnósticos levou à elaboração, no ano de 2002, de um plano de ação denominado *Plano de Desenvolvimento Sustentável* que, posteriormente, tornou-se, por lei, o próprio PD do município.

As discussões para a elaboração da AG21L de Teresina tiveram início em 2001, a partir do I Congresso das Cidades, que propiciou o estudo de 17 temas considerados relevantes para o desenvolvimento da cidade, quais sejam: assistência social; cultura; comunicação;

desenvolvimento econômico; desenvolvimento rural; educação; esporte; habitação; meio ambiente; revitalização do centro; saneamento; saúde; segurança; Teresina e seu espaço; trabalho e inclusão social; e transporte (CAMPOS, 2011).

Façanha (2007) asseverou que a metodologia de construção da AG21L segue os princípios de planejamento estratégico que se utilizam da ferramenta SWOT,¹⁰ procurando identificar os pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e ameaças dentro do ambiente interno e externo do município. O diagnóstico dos 17 temas foi elaborado por grupos temáticos que, ao retratarem o município, permitiram uma visão da cidade com suas potencialidades e necessidades mais urgentes.

Para Campos (2011), a partir dos diagnósticos e da construção de cenários pelos grupos temáticos, ocorreram dois seminários temáticos no ano de 2002, os quais mostraram os resultados dos levantamentos que serviram de subsídio para construir as diretrizes para o plano de desenvolvimento sustentável. O relatório final foi exibido ainda no ano de 2002, no II Congresso da Cidade.

O evento marcou o encerramento dos trabalhos e a entrega do documento *Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015*, que contém a síntese dos diagnósticos levantados sobre os 17 temas de estudo, os cenários construídos e os 48 programas que se subdividem em projetos e ações que deveriam ser desenvolvidos no período de 2003 a 2015 (TERESINA, 2002; CAMPOS, 2011).

Façanha e Viana (2012) aduziram que o Projeto de Lei nº 148/02, que instituiu o Plano de Desenvolvimento Sustentável como PD de Teresina, em 2002, por meio da Lei nº 3.151, contou com apenas nove artigos.

O quarto PD de Teresina surgiu da necessidade de revisão, já que o último plano, o II PET (1988), tinha metas estabelecidas até o ano 2000. No ano de 2006, a Lei nº 3.558 reinstalou o PD de Teresina e deu outras providências. Assim, passou a contar com 30 artigos e surgiu a necessidade de atender ao prazo dado pelo EC para a elaboração de PD, devendo acatar o conteúdo mínimo do Art. 42, inciso I a III, do Estatuto, prazo que venceria no dia 10 de outubro daquele mesmo ano (FAÇANHA; VIANA, 2012).

O conteúdo mínimo apresentado pelo EC para os novos PD deliberava que deveriam tratar do direito de preempção (Art.25); da outorga onerosa do direito de construir (Art. 28 e 29); das

¹⁰ Ferramenta utilizada para fazer análise de cenário ou análise de ambiente, sendo usada como base para a gestão e o planejamento estratégico de uma corporação ou empresa.

operações urbanas consorciadas (Art.32); e da transferência do direito a construir (Art.35); além da delimitação de áreas urbanas para parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

Apesar do apelo pela construção de cidades sustentáveis, contido nas diretrizes do EC, a não obrigatoriedade de instrumentos que conciliem tema urbano e ambiental deixa a cargo do poder público municipal a responsabilidade de articular as temáticas de DE e MA. O conteúdo mínimo apresentado pelo EC não garante que políticas suscitem a expansão das cidades, dado o crescimento populacional, por exemplo, ou mesmo políticas que promovam as atividades produtivas estejam articuladas à conservação do meio ambiente do município.

Fregonezi (2013) argumentou que a incorporação da dimensão ambiental nos PD ainda é um desafio, pois o conteúdo mínimo exigido pelo EC para os planos não incorpora ferramentas que atuam sobre essa temática, a exemplo de zoneamento ambiental e estudo prévio de impacto ambiental (EIA).

O desafio também está no conflito entre os interesses que atuam sobre o crescimento das atividades produtivas *versus* conservação do meio ambiente. O modo de produção capitalista que historicamente se desenvolveu se sobrepondo ao meio ambiente inserido, não se preocupando com resíduos e rejeitos que degradam os recursos naturais (água, ar, solo) ou mesmo com a finitude desses recursos, necessitam de intervenção do Estado, com a adoção de medidas de planejamento que promovam uma nova perspectiva de desenvolvimento.

Os gestores municipais deparam-se com o desafio de articular os interesses conflituosos de DE e MA na elaboração dos planos, além de implantar, efetivamente, um planejamento urbano que atue estimulando tanto a dimensão econômica como a ambiental.

Dada a instituição de novas diretrizes para a política urbana, no Brasil, e sua regulamentação com o EC, o estudo do IPPUR/UFPA (2009) procurou avaliar os novos PD brasileiros elaborados após esses marcos, avaliando a sua compatibilização com as normas que estão apoiadas na conscientização da necessidade de um novo modelo que articule as dimensões de DE e MA, bem como a sua viabilidade de implantação.

2.4.3 Avaliação do PD Teresina Agenda 2015 até o ano de 2009

O PD Teresina Agenda 2015 é o quarto PD do município de Teresina. Foi instituído por meio da Lei nº 3.558/2006, fixando objetivos políticos, econômicos, sociais e físicos-ambientais que devem orientar o desenvolvimento sustentável do município.

O Relatório Municipal de Teresina (UFRJ/IPPUR, 2009) foi o único trabalho realizado até o momento de avaliação do PD Agenda 2015 que avaliou a articulação com as principais políticas urbanas e utilizou a metodologia de *checklist* na identificação de instrumentos legais que o município havia elaborado com bases no plano, até o ano de 2009.

Partindo do princípio básico de que o avanço de qualquer processo é construído por meio de um instrumento de avaliação que possibilite dimensionar os erros, os acertos, as oportunidades e os desafios que o cercam, o Ministério das Cidades (MCidades) tem apoiado os municípios na elaboração e implementação de PD, tanto por meio de recursos como por parcerias institucionais.

Nesse âmbito, gerou-se a necessidade de avaliar o que vinha sendo produzido pelos municípios, resultando, em dezembro de 2007, na parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), para a criação do projeto *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*, com o intuito de avaliar qualitativamente o conteúdo e a implementação dos instrumentos do PD brasileiros vigentes, possibilitando, ainda, a partir desse projeto, a construção de um quadro do planejamento urbano em todo o país. A iniciativa fez parte do objetivo central do MCidades de constituir uma rede nacional de avaliação e monitoramento de PD municipais (UFRJ/IPPUR, 2011).

O Estado do Piauí teve quatro municípios¹¹ selecionados para a realização de relatórios municipais sobre seus respectivos PD. A seleção desses municípios, entre eles, Teresina, deu-se devido a critérios sociopolíticos, além de terem o PD aprovado após o EC (UFRJ/IPPUR, 2011).

O roteiro de avaliação desses relatórios buscou verificar se estavam explícitas as principais estratégias para o desenvolvimento do município e qual a relação do PD com o orçamento municipal e com os investimentos em infraestrutura, além de examinar como o plano tratou o acesso à terra urbanizada e a serviços e equipamentos urbanos.

Nessa perspectiva, a avaliação sobre do PD de Teresina -Agenda 2015 identificou um plano generalista quanto ao conteúdo, pois não apresenta estratégia econômica/socioterritorial - contém apenas objetivos e diretrizes, sem definição de prioridades de investimento, revelando, até aquele momento, a ausência de relação entre PD e orçamento municipal, o que evidencia a

¹¹ Teresina, Parnaíba, Picos e Corrente.

ausência de prioridade em provisionar recursos para atender às diretrizes nos ciclos orçamentários subsequentes (IPPUR/UFRJ, 2009).

Quanto às orientações, de acordo com o relatório, as diretrizes de uso e ocupação do solo, que estão dispostas no Art. 15º da Lei do PD, são as que preveem de forma mais específica a integração com as políticas urbanas, ao conjecturar a criação e estruturação do Instituto de Planejamento Urbano, órgão para atuar na coordenação e integração de ações espaciais.

Especificamente quanto à Política de Meio Ambiente e o PD de Teresina, identificou-se que no diagnóstico *Teresina que temos*, documento que faz parte do processo de elaboração da AG21L, foi realizada uma breve análise das condições ambientais do município, sendo tratados de forma sucinta temas como clima, hidrografia, sistema de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário, lixo, atividade de extração mineral, vegetação e fauna, e gestão ambiental, com pouca ênfase nas desigualdades sociais relacionadas aos impactos da degradação do meio ambiente (IPPUR/UFRJ, 2009).

O estudo investigou, ainda, se foram definidos objetivos específicos para a Política de Meio Ambiente no PD, e o eventual estabelecimento de metas concretas no plano. O *checklist* não identificou nada a respeito no documento. Entretanto, quando analisado o Art. 2, da Lei 3.558/2006, que determina os objetivos que devem orientar o desenvolvimento sustentável do município, nota-se que são fixados objetivos políticos, administrativos, econômicos, sociais e **físico-ambientais** (grifo nosso), sendo este último discriminado em 39 incisos do Art. 7 da Lei 3.558/2006.

Quanto à definição de instrumentos específicos de política ambiental, como zoneamento ambiental e mecanismos jurídicos e fiscais, o estudo identificou que não há expedientes específicos que visem à sustentabilidade ambiental no PD de Teresina. Estão previstos apenas as zonas de preservação ambiental no zoneamento urbano, instituídas na Lei nº 3.560/2006, porém sem delimitação nem descrição de perímetros para essas áreas (IPPUR/UFRJ, 2009).

A fim de avaliar a compatibilização do PD com o diagnóstico ambiental realizado pela PMT, em 2002, no processo de construção da Agenda 21 Local, intitulado *Teresina que temos*, o Relatório do IPPUR não identificou qualquer delimitação proposta pelo plano para áreas de risco de inundação, risco geológico, risco de ocupação humana, bem como delimitação para áreas de atividades de exploração, atividades agrícolas, instalação de comércio, indústria e serviços, ou mesmo áreas especiais instauradas em correspondência com as atividades econômicas ou de infraestrutura urbana que possam gerar impacto nos ecossistemas locais, diagnosticado pela análise de problemas ambientais, empreendida em 2002.

Na mesma linha de trabalho realizado pelo UFRJ/IPPUR, em 2009, essa pesquisa dispôs-se a utilizar o método de *checklist* para identificar os instrumentos regulatórios e econômicos elaborados com base no PD do município de Teresina até o ano de 2016, dentro das dimensões econômica e ambiental, e analisar a execução das diretrizes nessas dimensões, por meio de instrumentos orçamentários municipais.

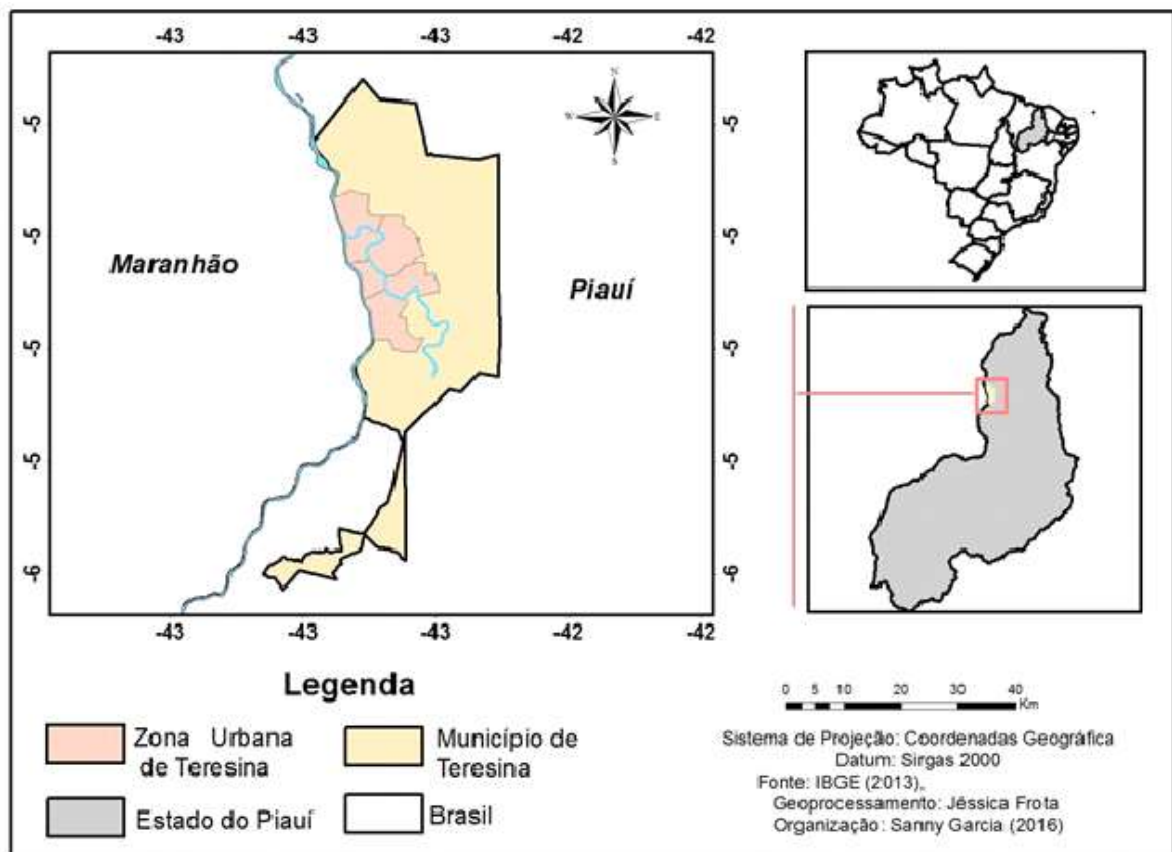
3 METODOLOGIA

Nesse capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos empregados para responder a problemática do estudo que parte da preposição de articulação entre crescimento econômico e meio ambiente, requerida pelo modelo de desenvolvimento sustentável, nas diretrizes do PD do município, e o atendimento destas nos demais instrumentos de planejamento urbano.

3.1 Área da pesquisa

Teresina é um dos 224 municípios do Estado do Piauí. Com área de 1,39 mil km² possui uma população total de 814 mil habitantes, dos quais 94,27% residem na zona urbana da cidade (IBGE, 2010). O município é banhado por dois rios, Parnaíba e Poti, os quais percorrem, respectivamente, 55,57km e 53,73km de sua superfície, sendo que na zona rural, o total é de 58,81 km (SEMPPLAN, 2015), conforme se observa no Mapa 1, abaixo.

Mapa 1 - Localização da área de pesquisa



O setor econômico com maior representação na composição do Produto Interno Bruto do município (PIBm) de Teresina é o de serviços, responsável por 70,93% da produção, seguido dos setores industrial (28,69%) e agropecuário (0,38%) (IBGE, 2016).

Quanto ao saneamento básico, o município atende, com serviços públicos, a 92,8% da população com água tratada; cobre 17,8% da área com coleta de esgoto; e trata 14,6% desse esgoto para reutilização (SNIS, 2013).

A escolha do PD de Teresina para esse estudo deu-se por fatores como a concentração populacional na zona urbana, que representa 17% da área territorial do município (SEMPPLAN, 2015), além de problemas ambientais, como estar entre as capitais brasileiras como menor cobertura de coleta de esgoto (SNIS, 2013), e os dez anos de instituição do PD Teresina Agenda 2015.

3.2 Fonte de Informações

O presente estudo lançou mão de dados de natureza secundária, mediante pesquisa documental (GIL, 2008). Os documentos foram coletados nos acervos digitais de instituições públicas, quais sejam: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEMDEC); Câmara Municipal de Teresina e Portal da Transparência Pública.

Utilizaram-se leis constantes da legislação urbana do município de Teresina que se ocupam de regulamentação, incentivos fiscais e meio ambiente; planos municipais elaborados pela prefeitura, que atendam às diretrizes propostas pelo PD; peças orçamentárias LDO e LOA do período de 2014 a 2016, oriundas do PPA 2014-2017; e Demonstrativos de Execução das Despesas por Função e Subfunção que é uma das peças do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)¹² do mesmo período.

Em relação ao período de estudo das peças orçamentárias LDO e LOA, é imprescindível esclarecer que por estas serem vinculadas às diretrizes do PPA, foi necessário definir um quadriênio a ser estudado, sendo escolhido o período 2014-2017. Dada a alteração na estrutura metodológica do PPA municipal de Teresina a partir de 2014, preferiu-se estudar as peças oriundas do quadriênio 2014-2017 para não incorrer em incompatibilidade metodológica na

¹² O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é previsto na CF/1988 art.165 sendo composto pelo Balanço Orçamentário e os Demonstrativos de Execução da Receita e da Despesa.

comparação com as peças dos demais anos que compreendem o restante do período vigente do PD Teresina Agenda 2015.

Quanto a execução orçamentária, optou-se por utilizar o Demonstrativo de Execução por este apresentar as despesas por classificação funcional, conforme estabelece o Art.52 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), possibilitando analisar a execução das dotações orçamentárias iniciais estabelecidas no programa de trabalho das LOA's que também são apresentadas por essa classificação conforme a Portaria nº 42 da MOG. Visto que a execução orçamentária é finalizada com o Balanço Orçamentário no final do exercício e que os demonstrativos são balancetes bimestrais, utilizou-se o Demonstrativo do 6º Bimestre de cada exercício, não sendo possível utilizar o Balanço Orçamentário por este apresentar as despesas por categoria econômica¹³, conforme Art.52 inciso I da LRF.

3.3 Tratamento e Análise das informações

Selecionaram-se 12 (doze) diretrizes de desenvolvimento econômico constantes no Art. 9, que atuam diretamente sobre a promoção de atividades produtivas, e 18 (dezoito) de meio ambiente, encontradas nos Art. 13 e Art.14 da Lei nº 3.558/2006, as quais sofrem pressão direta devido à expansão do sistema econômico.

As diretrizes selecionadas foram agrupadas em 12 (doze) blocos temáticos, a fim de possibilitar melhor sistematização com os instrumentos de implementação, a saber: inovações tecnológicas, promoção econômica, pequenos negócios, arranjos produtivos de moda e turismo, zoneamento ambiental, áreas verdes, rios limpos, redução da poluição do ar, incentivo a empresas, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos, drenagem urbana.

Por meio de um processo de *checklist*, adaptado do trabalho de IPPUR/UFRJ (2009), foram identificadas, entre 2006 a 2015, na legislação municipal urbana, quinze leis municipais de cunho regulatório para as diretrizes selecionadas, quais sejam: Lei nº 3.563/2006; Lei nº 3.827/2008; Lei nº 3.903/2009; Lei nº 3.923/2009; Lei nº 3.924/2009; Lei nº 4.191/2011; Lei 4.413/2013; Lei nº 4.474/2013; Lei nº 4.555/2014; Lei nº 4.632/2014; Lei nº 4.724/2015; Lei nº 4.763/2015 e Lei nº 4.853/2015; Lei nº 4.973/2016 e Lei nº 4.975/2016 e 7 (sete) leis de

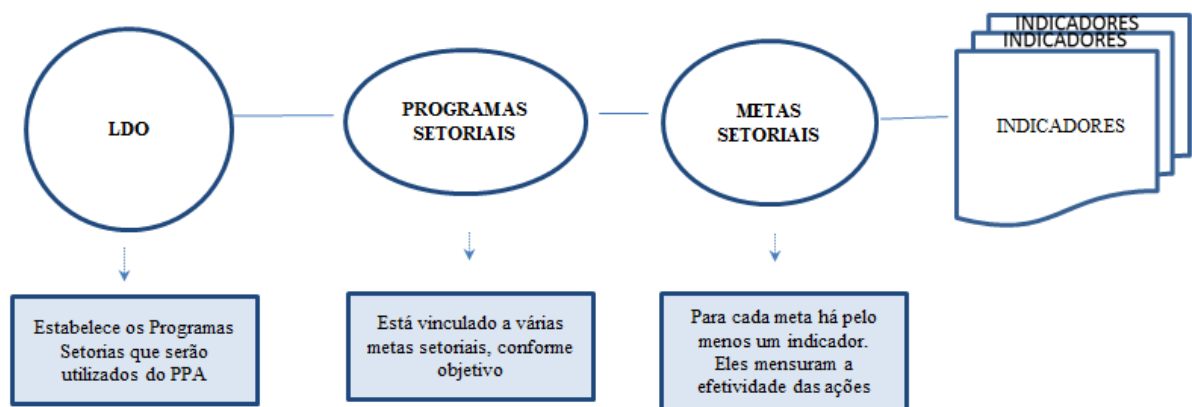
¹³ As despesas orçamentárias recebem classificação institucional, funcional, programática e econômica (MCASP, 2015).

incentivo econômico, sendo elas: Lei nº 3.924/2009; Lei nº 4.041/2010; Lei nº 4.410/2013; Lei nº 4.422/2013; Lei nº 4.527/2014; Lei nº 4.812/2015; Lei nº 4.855/2015.

Dando continuidade à verificação da implementação por meio de instrumentos orçamentários, examinaram-se as metas previstas nas peças orçamentárias no período de 2014 a 2016. Tal sondagem partiu da identificação de diretrizes orçamentárias que atendessem às diretrizes de DE e MA do PD Teresina Agenda 2015, por intermédio dos documentos: Lei nº 4.482/2013; Lei nº 4.618/2014 e Lei nº 4.767/2015, que correspondem às LDO para os exercícios de 2014, 2015 e 2016, respectivamente.

As diretrizes orçamentárias foram identificadas por meio do *checklist* de metas setoriais existentes nas LDO que obedecem às diretrizes de DE e MA, selecionadas por esse estudo. A estrutura da LDO propõe indicadores que mensuram a efetividade das ações de metas setoriais e as vincula aos programas setoriais indicados para atender ao orçamento do exercício, tendo estes sido estabelecidos no PPA, conforme Diagrama 2, a seguir.

Diagrama 2 – Estrutura para análise da LDO



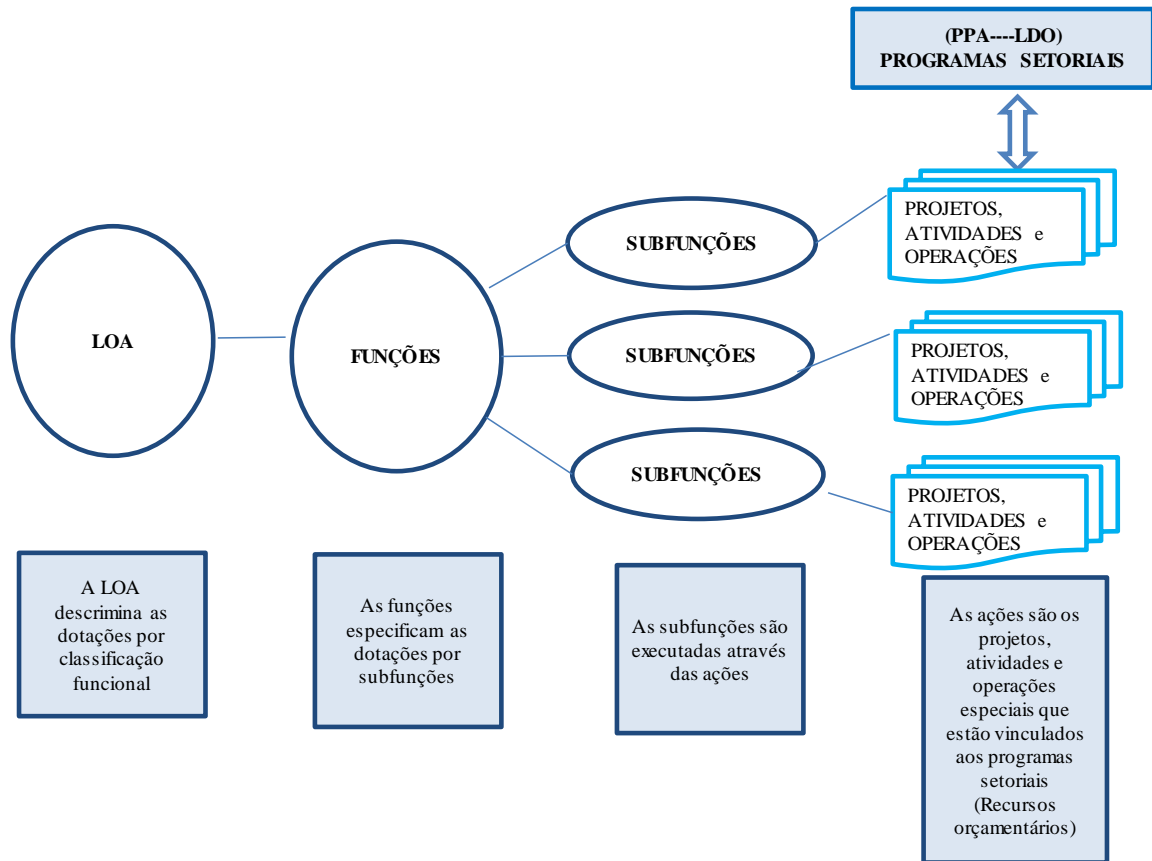
Fonte: Elaboração própria (2016).

Com base nessa estrutura, foram identificadas 12 (doze) metas setoriais para diretrizes orçamentárias de DE e de MA, vinculadas a cinco programas setoriais: Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina; Implantação da Economia Criativa e Solidária no Contexto das Atividades Econômicas do Município de Teresina; Meio Ambiente Sustentável à população; Desenvolvimento Urbano Sustentável – Serviços Urbanos e Desenvolvimento Rural e Sustentável.

Quanto a dotação orçamentária, foi verificado através dos documentos: Lei nº 4.500/2013; Lei nº 4.676/2014 e Lei nº 4.858/2015, que correspondem às LOA's para os

exercícios de 2014, 2015 e 2016 respectivamente, as subfunções que atendiam as diretrizes orçamentárias e sua dotação inicial para cada ano. Dada a estrutura da LOA, disposta no Diagrama 3, as subfunções estão vinculadas a funções de governo e sua execução é realizada por meio das ações que recebem recursos dos programas setoriais previstos na LDO.

Diagrama 3 – Estrutura para análise da LOA



Fonte: Elaboração própria (2016).

Com base nessa estrutura, foram identificadas 11 (onze) subfunções com dotações para as diretrizes de DE e 7 (sete) para as de MA, vinculadas a 9 (nove) funções de governo, a saber: Ciência e Tecnologia; Administração; Trabalho; Agricultura; Indústria; Comércio e Serviço; Gestão Ambiental; Urbanismo; e Saneamento.

Importa esclarecer que a nomenclatura funcional de *despesa por função e subfunção*, estabelecida pelo governo federal, por meio da Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999 (vide Anexo A), vincula-se aos programas setoriais da LDO, podendo haver ampliação de vinculação de programas setoriais na LOA, quando comparado com a quantidade estabelecida na LDO, de acordo com a necessidade das ações previstas.

Logo, para a análise da execução orçamentária utilizou-se dos Demonstrativos de Execução da Despesa por Função e Subfunção do 6º Bimestre dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, a fim de examinar o quanto foi pago da dotação inicial prevista nas LOA's para as 18 (dezoito) subfunções selecionadas nesse estudo. Os quadros 1 e 2 demonstram a vinculação dos das funções e subfunções com os programas setoriais e ações (projetos/atividades) que atendem as diretrizes de DE e MA respectivamente.

Quadro 1 – Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas por Projetos e Atividades - Desenvolvimento Econômico

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMAS SETORIAIS	Projetos/Atividades
Ciência e Tecnologia	Difusão de Conhecimento Científico e Tecnológico	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Apoiar ações de incubadora de Empresas
Administração	Promoção Industrial	Aperfeiçoamento da Gestão Administrativa	Gestão dos pólos empresariais
	Turismo	Aperfeiçoamento da Gestão Administrativa	Gestão do Turismo
Trabalho	Fomento ao Trabalho	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Apoio a Micro e Pequena Empresa
Agricultura	Promoção da Prod. Vegetal	Orçamento Popular	Implantação do Campo Agrícola Comunitário
	Promoção da Prod. Animal	Desenvolvimento Rural e Sustentável	Apoio a Produção Animal/Implantação e manutenção de unidades produtoras
	Promoção da Prod. Agropecuária	Desenvolvimento Rural e Sustentável	Horta Comunitária
Indústria	Promoção da Indústria	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico -FUMDET- Promoção Industrial
Comércio e Serviços	Promoção Comercial	Implantação da Economia Criativa e Solidária no Contexto das atividades economicas do municipio de Teresina	Cooperativa Solidária
	Serviços Financeiros	Implantação da Economia Criativa e Solidária no Contexto das atividades economicas do municipio de Teresina	Modernizar e Ampliar o Banco Popular de Teresina
	Turismo	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Promoção Turística Instalação de Infraestrutura

Elaboração própria (2016). Baseado no Programa de Trabalho das LOA's dos anos de 2014 a 2016.

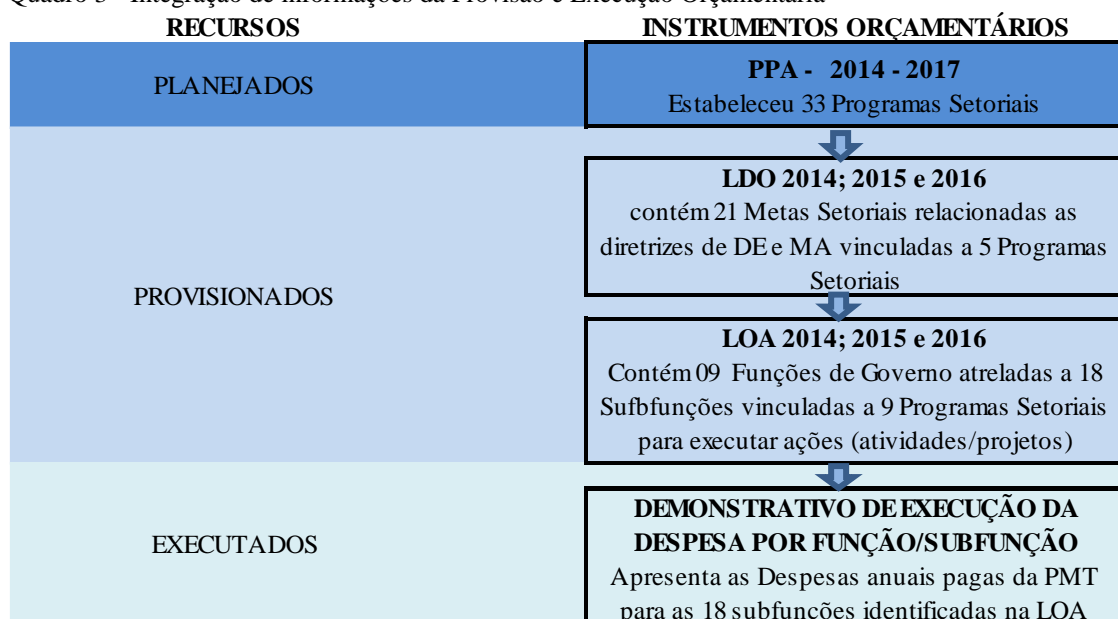
Quadro 2 – Demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas por Projetos e Atividades - Meio Ambiente

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMAS SETORIAIS	Projetos/Atividades
Gestão Ambiental	Preservação e Conservação Ambiental	Meio Ambiente Sustentável à população	Criação de Parques Municipais
			Teresina Verde Novo
			Agenda Ambiental de Teresina
			Promoção da Sustentabilidade Ambiental
			Educação Ambiental - palestras e eventos em educação
			Monitoramento do Clima
Gestão Ambiental	Recuperação de Áreas Degradadas	Lagoas do Norte	Implantação de Parque
	Recursos Hídricos	Meio Ambiente Sustentável à população	Monitoramento dos recursos hídricos
Urbanismo	Infraestrutura Urbana	Desenvolvimento Urbano Sustentável - Implantação e Manutenção de Infraestrutura	Ampliação do Pólo Empresarial Sul
			Implantação do Pólo Empresarial Norte
			Implantação do Pólo Empresarial na Região Sul
	Serviços Urbanos	Desenvolvimento Rural e Sustentável	Coleta de Resíduos Sólidos
		Desenvolvimento Urbano Sustentável - Serviços Urbanos	Limpeza Pública
			Coleta de Resíduos Sólidos
Coleta Seletiva			
Saneamento	Saneamento Básico Urbano	Desenvolvimento Urbano Sustentável - Implantação e Manutenção de Infraestrutura	Construção e Ampliação de galerias pluviais
	Saneamento Básico Rural	Desenvolvimento Rural e Sustentável	Ampliação da capacidade de armazenamento da água

Elaboração própria (2016). Baseado no Programa de Trabalho das LOA's dos anos de 2014 a 2016.

O Quadro 3, abaixo, sintetiza como se dá a integração de informações das peças com o orçamento municipal na administração pública e como elas foram utilizadas nesse trabalho.

Quadro 3 - Integração de informações da Provisão e Execução Orçamentária



Fonte: Elaboração própria (2016)

Quanto aos dados utilizados dos Demonstrativos de Execução das Despesa por Função e Subfunção, optou-se por trabalhar com o terceiro estágio da execução orçamentária (pagamento)¹⁴, por se tratar do último estágio da despesa na execução orçamentária pública (MCASP, 2015), atendendo a um dos objetivos de investigação dessa pesquisa que é analisar a implementação das diretrizes através de recursos executados no orçamento municipal.

¹⁴ A execução da despesa orçamentária se dá em três estágios, na forma prevista na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento

4 DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE: ELABORAÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS

O capítulo inicia com a seleção de diretrizes de DE e MA do PD Teresina Agenda 2015 que atuam diretamente sobre a promoção de atividades de produção e consumo, e sobre o meio ambiente. Em um segundo momento, dá-se continuidade ao trabalho de IPPUR/UFRJ (2009) quanto ao *checklist* de instrumentos regulatórios e econômicos elaborados até o ano de 2016 que atendam às diretrizes selecionadas.

4.1 Diretrizes que atuam sobre o crescimento econômico e o meio ambiente

O PD Teresina Agenda 2015 foi o primeiro PD da cidade elaborado após a inserção de novas diretrizes para a política urbana no país, representadas pelos Art.182 e Art.183, da CF/1988 e Estatuto da Cidade (2001), e a inclusão do modelo de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas municipais, com a elaboração de Agendas 21 Locais para municípios brasileiros.

O PD constituiu-se de 24 diretrizes relativas ao desenvolvimento econômico, constantes no Art.9, e 40 diretrizes relativas ao meio ambiente, constantes no Art.13. As diretrizes de saneamento, consideradas aqui como parte integrante da mesma temática do meio ambiente, foram redigidas em um artigo independente, correspondendo ao Art.14. Logo, para as análises ora propostas, também foram consideradas as 15 diretrizes do Art.14 como relativas ao meio ambiente.

Faz-se necessário esclarecer que ao iniciar o estudo sobre esse instrumento, notou-se que as diretrizes do PD, em especial as de DE e MA são, em sua maioria, com pouquíssimas exceções, as próprias ações propostas para atingir os macro-objetivos do plano de desenvolvimento sustentável elaborado pela AG21L no ano de 2002, sendo esse estudo o primeiro a realizar essa comparação. Os Quadros 4, 5, 6 e 7 retratam essa constatação, com algumas comparações.

Quadro 4 – Comparação das ações da AG21L com as diretrizes I a XI de DE do PD Teresina Agenda 2015

AG21L (2002)			PLANO DIRETOR (2006)	
PROGRAMAS PARA ATENDER AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - AGENDA21LOCAL			DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PLANO DIRETOR TERESINA AGENDA 2015. ART.9	
PROGRAMAS	PROJETOS	AÇÕES	INCISOS	DIRETRIZ
TERESINA CAPITAL REGIONAL	Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina	Criar o Conselho Administrativo e implementar o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina	diretriz I	Criar Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina
	Agendas de desenvolvimento sustentável	Elaborar as agendas dos municípios que integram a Grande Teresina	diretriz II	Elaborar e implementar Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina
	Implementação do Teresina Agenda 2015	Criar uma estrutura de parceiros da sociedade civil e órgãos de governo para implementar o desenvolvimento sustentável do município.	diretriz III	Colaborar com a elaboração de agendas de desenvolvimento sustentável dos municípios que integram a Grande Teresina
	diretriz IV		Criar estrutura de parceiros para a implementar o desenvolvimento sustentável do município, acompanhando a implementação do Plano Teresina Agenda 2015	
APOIO AO EMPREENDEDORISMO	Educação Empreendedora	Sensibilizar a coletividade sobre o empreendedorismo e disseminar a temática no ensino fundamental, médio e superior	diretriz V	Sensibilizar a coletividade sobre o empreendedorismo e disseminar a temática no ensino fundamental, médio e superior
	Jovem Empreendedor	Apoiar estudantes de 18 a 25 anos para início de atividade produtiva ou carreira empreendedora, mediante assistência técnica e outros benefícios dos programas de promoção econômica	diretriz VI	Apoiar estudantes de 18 a 25 anos para início de atividade produtiva ou carreira empreendedora, mediante assistência técnica e outros benefícios dos programas de promoção econômica
	Prêmio anual " Empresa Empreendedora"	Não consta nenhuma ação.	diretriz VII	Instituir o prêmio anual "Empresa Empreendedora"
	Prêmio anual de reportagem sobre empreendedorismo	Não consta nenhuma ação.	diretriz VIII	Instituir o prêmio anual de reportagem sobre empreendedorismo
INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS	Fortalecer o Sistema de Ciência e Tecnologia do Estado do Piauí e criar um Comitê de C&T de Teresina	Não consta nenhuma ação.	diretriz IX	Criar comitê de Ciência e Tecnologia de Teresina
	Incubadoras de Empresas	Implementar as iniciativas já elaboradas (agronegócio, informática e artesanato) e definir um plano de expansão do projeto.	diretriz X	Implementar as iniciativas já elaboradas (agronegócio, informática e artesanato) definido planos de expansão para Projeto Incubadoras de Empresas
	Centro Tecnológico de Teresina	Concluir as obras e implantar os núcleos das áreas de moda, alimentação, saúde e informática	diretriz XI	Concluir as obras do Centro Tecnológico de Teresina, implantando núcleos nas áreas de moda, alimentação, saúde e informática

Fonte: Teresina (2002); Lei Municipal 3.558/2006. Elaboração própria (2016).

Quadro 5 – Comparação das ações da AG21L com as diretrizes XII a XXIV de DE do PD Teresina Agenda 2015

AG21L (2002)			PLANO DIRETOR (2006)	
PROGRAMAS PARA ATENDER AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - AGENDA21LOCAL			DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PLANO DIRETOR TERESINA AGENDA 2015. ART.9	
PROGRAMAS	PROJETOS	AÇÕES	INCISOS	DIRETRIZ
PROMOÇÃO ECONÔMICA	Promoção Econômica	Fortalecer as políticas de promoção econômica do Estado do Piauí e do Município de Teresina (incentivos fiscais, incentivos locacionais, fomento das exportações, etc.)	diretriz XII	Fortalecer as políticas de promoção econômica do município, através do fomento as exportações e incentivos fiscais e locacionais
	Distrito Atacadista de Teresina	Situar o comércio atacadista e distribuidor e os operadores de transporte rodoviário em área específica, dotada da infraestrutura urbanística e dos equipamentos adequados	diretriz XIII	Situar o comércio atacadista e distribuidor e os operadores de transporte rodoviário em área específica, dotada da infraestrutura urbanística e dos equipamentos adequados
	"Porto Seco" de Teresina	Dar continuidade aos esforços para a implantação de uma estação aduaneira de interior em Teresina	diretriz XIV	Dar continuidade aos esforços para a implantação de uma estação aduaneira de interior
PEQUENOS NEGÓCIOS	Avaliação e fortalecimento	Avaliar e fortalecer os instrumentos existentes de apoio aos micro e pequenos negócios (assistência técnica, treinamento e centros de produção, etc)	diretriz XV	Avaliar e fortalecer os instrumentos de apoio aos micro e pequenos negócios com assistência técnica, treinamento e centros de produção
	Crédito Orientado	Ampliar as alternativas de crédito para micro e pequenos negócios (microcrédito), definindo medidas de orientação, acompanhamento e avaliação.	diretriz XVI	Ampliar as alternativas de crédito para micro e pequenos negócios, definindo medidas de orientação, acompanhamento e avaliação
	Incentivo às exportações	Incentivar as exportações, especialmente através de consórcios de pequenas empresas	diretriz XVII	Incentivar as exportações, especialmente através de consórcios de pequenas empresas
	Mercado Institucional	Promover a ampliação das compras governamentais (Estado e Município) junto ao segmento de micro e pequenas empresas	diretriz XVIII	Promover a ampliação das compras públicas junto ao segmento de micro e pequenas empresas
	Qualidade na Microempresa	Dar continuidade e ampliar os esforços de melhoria de qualidade na microempresa, em especial o "Programa Selo de Qualidade" do SEBRAE	diretriz IXX	Dar continuidade e ampliar os esforços de melhoria de qualidade na microempresa, em especial o Programa Selo de Qualidade" do SEBRAE
	Institucionalizar o "Dia da Microempresa" em Teresina	Não consta nenhuma ação.	diretriz XX	Institucionalizar o "Dia da microempresa"
ARRANJOS PRODUTIVOS DE MODA E TURISMO	Confecções e Moda	Mobilizar as organizações envolvidas	diretriz XXI	Mobilizar as organizações envolvidas no setor "Confecção e Moda"
		Implantar o comitê gestor do arranjo	diretriz XXII	Implantar o comitê gestor do arranjo produtivo local "Confecção e Moda"
	Turismo	Iniciar a execução do "Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo de Teresina", elaborado pela SEMDEC/PMT	diretriz XXIII	Elaborar o Plano de Desenvolvimento do Turismo de Teresina
		Implantar o comitê gestor do arranjo	diretriz XXIV	Implantar o comitê gestor do arranjo produtivo local Turismo

Fonte: Teresina (2002); Lei Municipal 3.558/2006. Elaboração própria (2016).

Quadro 6– Comparação das ações da AG21L com as diretrizes de MA do PD Teresina Agenda 2015

AG21L (2002)			PLANO DIRETOR (2006)	
PROGRAMAS PARA ATENDER AS ESTRATÉGIAS DE MEIO AMBIENTE - AGENDA21LOCAL			DIRETRIZES DE MEIO AMBIENTE DO PLANO DIRETOR TERESINA AGENDA 2015 - ART.13	
PROGRAMAS	PROJETOS	AÇÕES	INCISOS	DIRETRIZ
NATUREZA LEGAL	Zoneamento Ambiental	Levantar patrimônio ambiental do município, mapeando as áreas de reserva florestal, de preservação permanente de parques, praças e bosques, as áreas para exploração mineral, de madeira e para uso agropecuário	diretriz XI	Cadastrar o patrimônio ambiental do município, mapeando as áreas de reserva florestal, de preservação permanente, de parques, praças e bosques, as áreas para exploração mineral, de madeira e para uso agropecuário
		Definir classes de aptidão de uso do sítio urbano para as diversas atividades, conservando as áreas de preservação ambiental	diretriz XII	Definir classes de aptidão de uso do sítio urbano para as diversas atividades, conservando as áreas de preservação ambiental
		Prever a expansão da cidade, considerando a direção dos ventos, o relevo e os solos, a hidrografia, as áreas sujeitas à inundação, a vegetação e a destinação das áreas de preservação	diretriz XIII	Prever a expansão da cidade, considerando a direção dos ventos, o relevo e os solos, a hidrografia, as áreas sujeitas à inundação, a vegetação e a destinação das áreas de preservação
CIDADE VERDE E LINDA	Áreas Verdes	Criar e implantar novas unidades de conservação nas zonas urbana e rural	diretriz XVI	Criar e implantar novas unidades de conservação nas zonas urbana e rural
		Promover a arborização de vias com espécies adequadas	diretriz XVII	Promover a arborização de vias com espécies adequadas
CIDADE LIMPA	Redução da Poluição Visual, Sonora e do Ar	Controlar a poluição atmosférica por veículos e outras fontes	diretriz XXXIII	Controlar a poluição atmosférica por veículos e outras fontes
Não consta nenhum programa, projeto ou ação.			diretriz XL	Incentivar, inclusive através de redução ou isenção de tributos municipais, as empresas dedicadas ao reprocessamento de resíduos

Fonte: Teresina (2002); Lei Municipal 3.558/2006. Elaboração própria (2016).

Quadro 7 – Comparação das ações da AG21L com as diretrizes de MA/Saneamento do PD Teresina Agenda 2015

AG21L (2002)			PLANO DIRETOR (2006)	
PROGRAMAS PARA ATENDER AS ESTRATÉGIAS DE MEIO AMBIENTE-AGENDA21LOCAL			DIRETRIZES DE MEIO AMBIENTE DO PLANO DIRETOR TERESINA AGENDA 2015 - ART.14	
PROGRAMAS	PROJETOS	AÇÕES	INCISOS	DIRETRIZ
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	Efluentes Industriais	Fiscalizar, de forma efetiva, a obrigatoriedade das indústrias tratarem seus efluentes de acordo com os padrões da legislação;	diretriz V	Fiscalizar, de forma efetiva, a obrigatoriedade das indústrias tratarem seus efluentes de acordo com as prescrições legais;
GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	Plano de gestão	Elaborar um plano de gestão para os resíduos sólidos produzidos no município de Teresina	diretriz IX	Elaborar plano de gestão para os resíduos sólidos produzidos no município;
	Coleta seletiva	Montar estruturas de coleta seletiva, com a construção de pontos de triagem de materiais e implantação de programas de associativismo de catadores;	diretriz X	Montar estruturas de coleta seletiva, com a construção de pontos de triagem de materiais e implantação de programas de associativismo de catadores;
	Aterro Sanitário	Adequar o atual aterro de lixo às normas ambientais, implantar um aterro sanitário na zona leste da cidade e reservar área na zona norte para um futuro aterro sanitário	diretriz XI	Adequar o atual aterro de lixo às normas ambientais;
	Lixo Tóxico ou contaminado	Implementar orientações específicas para o lixo tóxico, contaminado ou não compatível com os meios tradicionais de coleta porta-a-porta	diretriz XIV	Implementar orientações específicas para coleta e destinação de lixo tóxico, contaminado ou não compatível com os meios tradicionais;
DRENAGEM URBANA	Elaborar e implantar Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDU), para Teresina	Não consta nenhuma ação	diretriz XV	Elaborar e implantar Plano Diretor de Drenagem Urbana.

Fonte: Teresina (2002); Lei Municipal 3.558/2006. Elaboração própria (2016).

Ressalta-se que ao transformar ações em diretrizes, houve um comprometimento no caráter normatizador do PD que pode ter afetado a capacidade de o instrumento orientar a atuação do poder público na construção de espaços urbanos e na oferta de serviços públicos.

Ademais, não foi realizada pela Prefeitura qualquer revisão de ações propostas pelo plano de desenvolvimento sustentável para essas temáticas quando as converteu em diretrizes do PD. A defasagem de quatro anos, em virtude de a AG21L ter sido concluída em 2002, e o PD Teresina Agenda 2015 instituído em 2006, já seria um fator determinante para esse ajuste, dada a dinâmica que permeia os problemas urbanos.

No presente estudo, consideraram-se as diretrizes que impulsionam o crescimento econômico como aquelas que estão diretamente relacionadas à promoção de setores produtivos, por meio de direcionamentos que estimulam a produção, como: incentivos fiscais, locacionais; dotação de infraestrutura básica; ampliação de alternativas de crédito; inovações tecnológicas, entre outros.

As diretrizes de DE do Plano Diretor Agenda 2015 foram elaboradas com base no diagnóstico sobre o desenvolvimento econômico feito para a AG21L, em 2002. Veloso (2002)

tratou dos pontos fortes, fracos, bem como das oportunidades e ameaças para o desenvolvimento da economia no município. Esse diagnóstico também apontou como responsável pelo baixo desempenho da produção econômica a concentração de atividades produtivas no setor terciário, especialmente no setor público.

Essa baixa diversificação afeta indicadores de renda e emprego que, juntamente com a produção, formam o sistema econômico de Teresina. Os resultados mostrados no relatório final da AG21L, *Teresina que faremos*, priorizaram a necessidade de dinamizar a economia por meio da expansão do setor privado, mediante ações que incitem inovações tecnológicas, empreendedorismo, fomento para pequenos e médios negócios, e fortalecimento de segmentos nos quais a cidade já se denota como polo regional.

Ao analisar as 24 diretrizes de DE, foram selecionadas 12 que atuam diretamente sobre a promoção do crescimento econômico, a saber:

Art.9 -

[..]

X - implementar as iniciativas já elaboradas (agronegócios, informática e artesanato), definindo planos de expansão para o Projeto Incubadoras de Empresas;

[...]

XII - fortalecer as políticas de promoção econômica do município, através do fomento às exportações e incentivos fiscais e locacionais;

XIII - situar o comércio atacadista e distribuidor e os operadores de transporte rodoviário em área específica, dotada da infraestrutura urbanística e dos equipamentos adequados;

XIV - dar continuidade aos esforços para implantação de uma estação aduaneira de interior;

XV - avaliar e fortalecer os instrumentos de apoio aos micro e pequenos negócios com assistência técnica, treinamento e centros de produção;

XVI - ampliar as alternativas de crédito para micro e pequenos negócios, definindo medidas de orientação, acompanhamento e avaliação;

XVII - incentivar as exportações, especialmente através de consórcios de pequenas empresas;

XVIII - promover a ampliação das compras públicas junto ao segmento de micro e pequenas empresas;

[...]

XXI - mobilizar as organizações envolvidas no setor “Confecções e Moda”;

XXII - implantar o comitê gestor do arranjo produtivo local “Confecções e Moda”;

XXIII - elaborar o “Plano de Desenvolvimento do Turismo de Teresina”;

XXIV - implantar o comitê gestor do arranjo produtivo local “Turismo”. (TERESINA, 2006, p.3).

Verificou-se que as 12 diretrizes selecionadas, formam uma base de incentivo para a expansão do setor privado, atuando em áreas como capacitação, infraestrutura, assistência técnica, crédito, além de incentivos econômicos.

Os arranjos produtivos de confecção, moda e turismo foram identificados pelo diagnóstico sobre o desenvolvimento econômico da AG21L (2002) como setores nos quais

Teresina constitui polo regional. A possibilidade de haver mais diretrizes que impulsionem as atividades produtivas, com foco em outros setores que não estejam relacionadas no Art. 9 é admissível, visto que as diretrizes de todo o plano não foram elaboradas de forma sistemática, fato já abordado no início dessa seção. A título de exemplo, cita-se o Art.10, do PD, que trata, em 23 incisos, de diretrizes relativas à consolidação do polo de saúde, um segmento de grande importância como impulsionador da economia do município.

A promoção do crescimento econômico, por meio de incentivos à produção e ao consumo de agentes econômicos sem as devidas articulações com as diretrizes de meio ambiente podem ocasionar incompatibilidades para a construção de uma cidade sustentável. Por esse motivo relacionaram-se as diretrizes de MA do PD de Teresina que atuam sobre pressões causadas pela promoção de atividades produtivas da cidade.

Ao analisar as diretrizes relativas ao MA, as 40 do Art.13 e as 15 do Art.14, foram selecionadas 18 que agem diretamente sobre os impactos decorrentes da expansão de atividades produtivas:

Art. 13 –

[...]

XI - cadastrar o patrimônio ambiental do município, mapeando as áreas de reserva florestal, de preservação permanente, de parques, praças e bosques, as áreas para exploração mineral, de madeira e para uso agropecuário;

XII - definir classes de aptidão de uso do sítio urbano para as diversas atividades, conservando as áreas de preservação ambiental;

XIII - prever a expansão da cidade, considerando a direção dos ventos, o relevo e os solos, a hidrografia, as áreas sujeitas à inundação, a vegetação e a destinação das áreas de preservação;

[...]

XVI - criar e implantar novas unidades de conservação nas zonas urbana e rural;

XVII - promover a arborização de vias com espécies adequadas;

[...]

XXVIII - identificar e impedir o lançamento de esgotos nas galerias de águas pluviais;

XXIX – recuperar mata ciliar as margens dos rios e riachos criando parques lineares;

XXX - impedir a prática do desmatamento e o uso de agrotóxicos na implantação de lavouras rurais, às margens dos rios;

[...]

XXXI - estabelecer medidas para evitar o assoreamento dos rios e riachos;

XXXII - monitorar sistematicamente a qualidade das águas;

[...]

XXXVIII - controlar a poluição atmosférica por veículos e outras fontes;

[...]

XL - incentivar, inclusive através de redução ou isenção de tributos municipais, as empresas dedicadas ao reprocessamento de resíduos. (TERESINA, 2006, p.4)

Art.14 –

[...]

VII - fiscalizar, de forma efetiva, a obrigatoriedade das indústrias tratarem seus efluentes de acordo com as prescrições legais;

[...]

IX - elaborar plano de gestão para os resíduos sólidos produzidos no município;

- X - montar estruturas de coleta seletiva, com a construção de pontos de triagem de materiais e implantação de programas de associativismo de catadores;
- XI - adequar o atual aterro de lixo às normas ambientais;
- [...]
- XIV- implementar orientações específicas para coleta e destinação de lixo tóxico, contaminado ou não compatível com os meios tradicionais;
- XV - elaborar e implantar Plano Diretor de Drenagem Urbana. (TERESINA, 2006, p.5)

As 18 diretrizes foram escolhidas para análise nesse estudo por tratarem de temáticas que são diretamente afetadas quando não há articulação com o desenvolvimento de processos de produção e consumo. Ao analisá-las, percebeu-se que houve preocupação em articulá-las com os possíveis efeitos que poderiam ser gerados pela expansão de atividades produtivas.

A conversão de ações do plano de desenvolvimento sustentável da AG21L em diretrizes do PD, em 2006, pode ter sido determinante para a inclusão da dimensão ambiental no quarto PD de Teresina. Isso porque essas ações são resultado da construção de uma AG21 Local, e esta última corresponde a um instrumento proposto pelas conferências internacionais para a implantação do modelo de desenvolvimento sustentável nas cidades.

A incorporação da dimensão ambiental no PD Teresina Agenda 2015 foi apontada por esse estudo pela identificação de temas nas diretrizes de MA que tratam de: zoneamento ambiental; preservação e recuperação de áreas, rios e lagoas; redução de poluição visual, sonora e do ar; e temáticas do saneamento básico que abordam a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos, o esgotamento sanitário e a drenagem.

O *checklist* da existência de instrumentos municipais que regulamentam ou promovem as diretrizes propostas no PD possibilitaram ampliar a análise sobre a articulação e implementação destas para a construção de uma Teresina sustentável.

4.2 Instrumentos regulatórios e econômicos das diretrizes

Vemos que após a instituição do PD, em 2006, houve a elaboração de instrumentos que atendessem e dessem continuidade às diretrizes de DE e MA, com a criação de leis e de planos complementares ao PD. Por isso, nessa seção, foi realizado um *checklist* quanto aos instrumentos regulatórios e econômicos identificados em âmbito jurídico e institucional, com base nessas diretrizes.

A fim de possibilitar uma análise eficaz, a partir dessa seção, as diretrizes serão apresentadas em blocos temáticos. No estudo, consideraram-se, em consonância com Bursztyn

e Burstyn (2013), como instrumentos regulatórios as leis e os planos complementares que possuem natureza normativa ou atuam de forma coercitiva, e instrumentos econômicos e leis que possuem natureza de fomento.

4.2.1 Instrumentos que atuam sobre as diretrizes de DE

As leis municipais e os planos elaborados pela PMT que versam sobre as temáticas que impulsionam as atividades econômicas revelam que houve preocupação em atender às diretrizes propostas no PD Teresina Agenda 2015. Ao identificar esses instrumentos, verificamos que eles foram elaborados a partir de 2008, dois anos após publicação do PD de Teresina.

O exame sobre o conteúdo desses instrumentos contribuiu para a construção da análise quanto à implementação dessas diretrizes, pois a existência deles, seja por meio de leis ou planos, não significa o completo atendimento do proposto pelo PD, podendo permanecer temáticas que necessitem de regulamentação posterior.

Com o intuito de garantir uma análise efetiva, os instrumentos foram dispostos em 4 blocos temáticos: inovações tecnológicas, promoção econômica, pequenos negócios e arranjos produtivos locais. O quadro 8 apresenta o *checklist* de diretrizes de DE que foram atendidas por instrumentos identificados por esse estudo.

Quadro 8 - *Checklist* de instrumentos regulatórios e econômicos que atendem às diretrizes de DE

TEMÁTICAS	Nº DAS DIRETRIZES DO PD	CHECKLIST		INSTRUMENTOS	
		SIM	NÃO	REGULATÓRIOS	ECONÔMICOS
a) Inovações Tecnológicas	X		•	Não consta	Não consta
b) Promoção Econômica	XII a XIV	•		<ul style="list-style-type: none"> • Lei 4.763-2015 • Lei 3.827-2008 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 4.855-2015* • Lei 4.527-2014* • Lei 4.422-2013* • Lei 4.410-2013
c) Pequenos Negócios	XV a XVIII	•		<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 4.853-2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 4.812-2015
d) Arranjos Produtivos Locais	XXI a XXIV	•		<ul style="list-style-type: none"> • Lei 4.191-2011 	Não consta

Fonte: Elaboração própria (2016).

Notas:

*Alterações na Lei 2.528/1997

a) Inovações Tecnológicas – Diretriz X do Art. 9

Não foi identificado qualquer instrumento que atendesse à diretriz da temática *inovações tecnológicas*, mas devido à importância do tema, exporemos as ações das incubadoras que já existiam antes da publicação do PD Teresina Agenda 2015.

A diretriz X trata de implementar as iniciativas já elaboradas (agronegócio, informática e artesanato), definindo planos de expansão para projetos de incubadoras de empresas. O que verificamos foi uma articulação de instituições e organizações sociais, sem apoio direto da PMT, na execução de projetos de incubadoras de empresas.

A Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC) tinha, até o ano de 2016, quatro associados cadastrados, sendo eles: Incubadora de Empresas do Agronegócio Piauiense (INEAGRO); Incubadora do Artefato Artístico (INART); Incubadora de Empresas Agroindustriais do Piauí (INAPI); e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI).

Na legislação, também não foi encontrado qualquer instrumento econômico de incentivo à produção de tecnologias limpas, atendendo ao critério de promover atividades produtivas de forma sustentável.

b) Promoção Econômica – Diretrizes XII, XIII e XIV, do Art. 9

A análise dos instrumentos dessa temática, em âmbito jurídico, partiu da Lei 2.528, de 23 de maio de 1997, que dispõe sobre a Política de Benefícios e Incentivos Fiscais do município de Teresina, para empresas enquadradas nos setores industriais, comerciais e prestadores de serviço, e da Lei 4.410, de 14 de junho de 2013, que trata da política de benefícios e incentivos fiscais apenas para as empresas de *call center* e *telemarketing*. Após a instituição do PD Teresina Agenda 2015, em 2006, outras leis foram elaboradas pelo Poder Legislativo municipal, com o fito ora de alterar, ora de acrescentar dispositivos a essa leis.

Todos os instrumentos identificados, sejam regulatórios ou econômicos, atuam parcialmente sobre a diretriz XII, já que fortaleceram a promoção econômica do município por meio de incentivos fiscais e locacionais. Não obstante, não foi identificado instrumento que atuasse na promoção de políticas de fomento sobre as exportações, como prevê o inciso XII dessa temática.

Considerou-se como instrumento regulatório a Lei 3.827, de 23 de dezembro 2008, e a Lei 4.763, de 28 de julho de 2015, pois conforme Bursztyn e Burstyn (2013), possuem natureza normativa.

Ao estipular que empresas beneficiárias da Lei 2.528/1997 podem ser objeto de ação fiscal também pela Secretaria Municipal de Finanças, não estando mais no âmbito de fiscalização somente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CONTEDE), vinculado à SEMDEC, a Lei 3.827/2008 não apenas complementa a questão como dá maior ênfase no monitoramento de empresas que são beneficiárias de incentivos e benefícios fiscais quanto às suas obrigações com o município.

Já o segundo instrumento regulatório identificado por esse estudo regulamenta a Lei 4.410/2013, estendendo a possibilidade de concessão de benefícios e incentivos fiscais a expansões empresariais de empresas incentivadas, desde que seja aumentada em pelo menos um terço de novos empregos por novo estabelecimento, tomando-se como referência a mão de obra anteriormente empregada na ocasião do início do efetivo funcionamento da empresa. Essa concessão já era prevista para empresas beneficiárias enquadradas na Lei 2.528/1997.

Quanto aos instrumentos econômicos, em conformidade com Bursztyn e Burstyn (2013), observou-se que possuem natureza de fomento. Para esse estudo, foram consideradas as leis que tratam de inclusão de incentivos e benefícios fiscais para empresas amparadas pela Lei 2.528/1997 e Lei 4.410/2013, que dispõem de incentivos e benefícios fiscais especiais para as empresas de *call center* e *telemarketing*.

As leis 4.422, de 16 de julho de 2013; 4.527, de 18 de março de 2014; e 4.855, de 23 de dezembro de 2015, são consideradas por esse estudo como instrumentos econômicos, por isentarem fiscalmente em 100% os custos ocorridos com o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) em obras de construção civil que sejam objeto de investimento no município; por possibilitarem redução de até 90% no valor do caução exigido pela PMT para empresas que vierem se instalar em Teresina; por aumentarem os segmentos beneficiados, estendendo os incentivos e benefícios para o segmento atacadista e lojista; por incentivarem as empresas a se instalarem nos Polos Empresariais Sul e Norte, permitindo maior acesso à infraestrutura e descongestionando o centro urbano da cidade; e, por fim, por aumentarem o prazo desses benefícios para 15 anos, pelo qual a Lei de 1997 previa prazo de até 10 anos.

No Relatório Anual de Atividades do ano de 2016, a PMT faz um balanço de que nos últimos três anos da gestão 2013-2016, os incentivos fiscais proporcionados pelos instrumentos

identificados por esse estudo atraíram 46 novas empresas para o município de Teresina, e juntas, geraram mais de 15.800 novos empregos, sendo 12.000 só pelas empresas de *call center*.

Já a Lei nº 4.410/2013 trata da política de benefícios e incentivos fiscais para empresas de *call center* e *telemarketing* instaladas ou que vierem a se instalar no município. Por meio dessa Lei, o Poder Executivo municipal fica autorizado a conceder a essas empresas:

- ✓ Redução no IPTU (imposto sobre propriedade predial e territorial urbana);
- ✓ Redução de até 60% no Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), incidente sobre serviços prestados;
- ✓ Compensação de até 50% dos custos incorridos com o ISSQN relativo à obra incidente de construção civil objeto do investimento;
- ✓ Redução de até 50% do Imposto Sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), referente ao imóvel objeto do investimento;
- ✓ Compensar, em um prazo máximo de 48 meses a partir do início das atividades, até o limite de 50% do ISSQN devido pelo desempenho de atividades, as despesas de treinamento de funcionários para o primeiro emprego;
- ✓ Dispensa da taxa de licença para execução de obras do empreendimento;
- ✓ Dispensa da taxa de licença para funcionamento e localização do estabelecimento, bem como sua renovação anual;
- ✓ Dispensa da taxa de serviço de revisão e alinhamento do imóvel objeto.

Os incentivos e benefícios prescritos por esse instrumento entraram em vigor a partir do mês de junho de 2013, dando prazo de vigência para as empresas de *call center* e *telemarketing* de até dez anos, contados a partir do início da implantação do projeto de instalação, podendo, ainda, ser prorrogado por igual período.

A concessão dos incentivos fiscais dispostos sujeita a empresa pretendente a algumas condições, dentre elas, ter no mínimo 500 empregados domiciliados na grande Teresina. O cumprimento e a fiscalização dos dispositivos dessa Lei ficam a cargo apenas do CONTEDE, tendo a responsabilidade de analisar e aprovar os processos de concessão de incentivos determinados.

A criação dos Polos Empresariais Sul e Norte e a inclusão de segmentos atacadistas e lojistas já contemplam a solicitação da diretriz XIII de situar o comércio atacadista e distribuidor em área exclusiva.

Sobre a diretriz XIV, que faz parte do bloco temático *promoção econômica*, não coube a utilização de instrumentos para atendê-la, mas de ações específicas, visto que o objetivo era dar

continuidade à implantação de uma estação aduaneira no município¹⁵. Tiveram início em 2014, na Câmara Municipal, com o projeto de Lei nº 128/2014, os trâmites para formalizar a doação, pela Prefeitura de Teresina, de um terreno para viabilizar a construção e instalação da sede da Sociedade de Economia Mista Integrante da Administração Pública Indireta do Estado do Piauí, denominada de Companhia de Terminais Alfandegados do Piauí – PORTO PI. Em novembro de 2015, foi assinado pela Prefeitura de Teresina o termo de doação de um terreno localizado no Polo Empresarial Sul, entre os lotes 1 e 13, com extensão de 69.067,65m².

Dessa forma, a estação aduaneira armazena (porto seco) a mercadoria do importador pelo período que este desejar, em regime de suspensão de impostos, podendo fazer a nacionalização fracionada, o que beneficia sobremaneira o empresário brasileiro. Esse sistema permite que o exportador utilize o Porto Seco para depositar sua carga e, a partir do momento que esta entra ali, todos os documentos referentes à transação podem ser negociados normalmente, como se a mercadoria já estivesse embarcada. Pelo sistema, o custo de armazenagem fica a cargo do importador e assim que a carga é colocada dentro do Porto, cessam as responsabilidades do exportador sobre ela.

c) Pequenos Negócios – Diretrizes XV, XVI, XVII e XVIII do Art. 9

Para essa temática, o estudo identificou um instrumento regulatório e um econômico.

A Lei Municipal 4.853, de 23 de dezembro de 2015, foi considerada aqui como instrumento regulatório dentro da temática de pequenos negócios. O instrumento normatiza, após nove anos de instituição, a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006,¹⁶ no município de Teresina.

Atendendo às diretrizes XV e XVI, o instrumento dispõe sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido a ser dispensado aos Microempreendedores Individuais (MEI), às Microempresas (ME) e às Empresas de Pequeno Porte (EPP). O objetivo desta é promover o estímulo ao empreendedorismo e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do município de Teresina, incentivando a criação de novas empresas e a regulamentação das informais.

¹⁵ Porto Seco ou Estação Aduaneira Interior (EADI) é um terminal intermodal terrestre diretamente ligado por estrada e/ou via férrea e/ou aérea, sendo um depósito alfandegado localizado na zona secundária (fora do porto organizado), geralmente no interior. Recebe as cargas ainda consolidadas, podendo nacionalizá-las de imediato ou trabalhar como entreposto aduaneiro.

¹⁶ Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Com a regulamentação, são consideradas conquistas para a microempresa:

- ✓ a redução no tempo de formalização de uma nova empresa;
- ✓ acompanhamento de agente de desenvolvimento responsável por dar orientações;
- ✓ isenções de tributos municipais;
- ✓ alvará provisório de 90 dias, expedido pela PMT;
- ✓ criação de comitê da microempresa.

Como instrumento de fomento, foram identificadas a Lei 4.812, de 25 de dezembro de 2015. A referida lei trata de uma série de políticas que se propõem a incentivar a atividade de cooperativismo, como: instrumentos e mecanismos que estimulem o contínuo crescimento dessa atividade; estabelecimento de incentivos para a constituição, manutenção, fomento e desenvolvimento do sistema cooperativista, quando requisitado; criar mecanismos de identificação e qualificação da informalidade, a fim de fomentar a implementação de novas sociedades cooperativas; estimular a forma cooperativista de organização social, econômica e cultural nos diversos ramos de atuação, com base nos princípios gerais do associativismo, nos termos da legislação vigente - Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971,¹⁷; bem como coibir a criação e o funcionamento de sociedades cooperativas que firam a legislação federal sobre essa atividade.

Destaque-se a observação de que ao analisar esse instrumento, percebeu-se um caráter híbrido de normatização/coerção e de fomento para essa atividade. Apesar de a Lei ser caracterizada como de política de fomento para atividades que se organizem em forma de cooperativas, esta é generalista quanto a essa natureza, pois não define os benefícios/incentivos, apenas prevê a criação deles por parte da PMT. As diretrizes dessa temática não especificam a modalidade *cooperativismo*, mas se considerou relevante destacar esse instrumento no trabalho, em virtude de ele atuar sobre a promoção de atividades produtivas.

d) Arranjos Produtivos Locais – Diretrizes XXI, XXII, XXIII e XXIV, do Art. 9

Não foi identificado por esse estudo qualquer lei ou plano que regulamentasse ou fomentasse o Arranjo Produtivo Local (APL) de moda, apenas instrumentos regulatórios para o APL de Turismo.

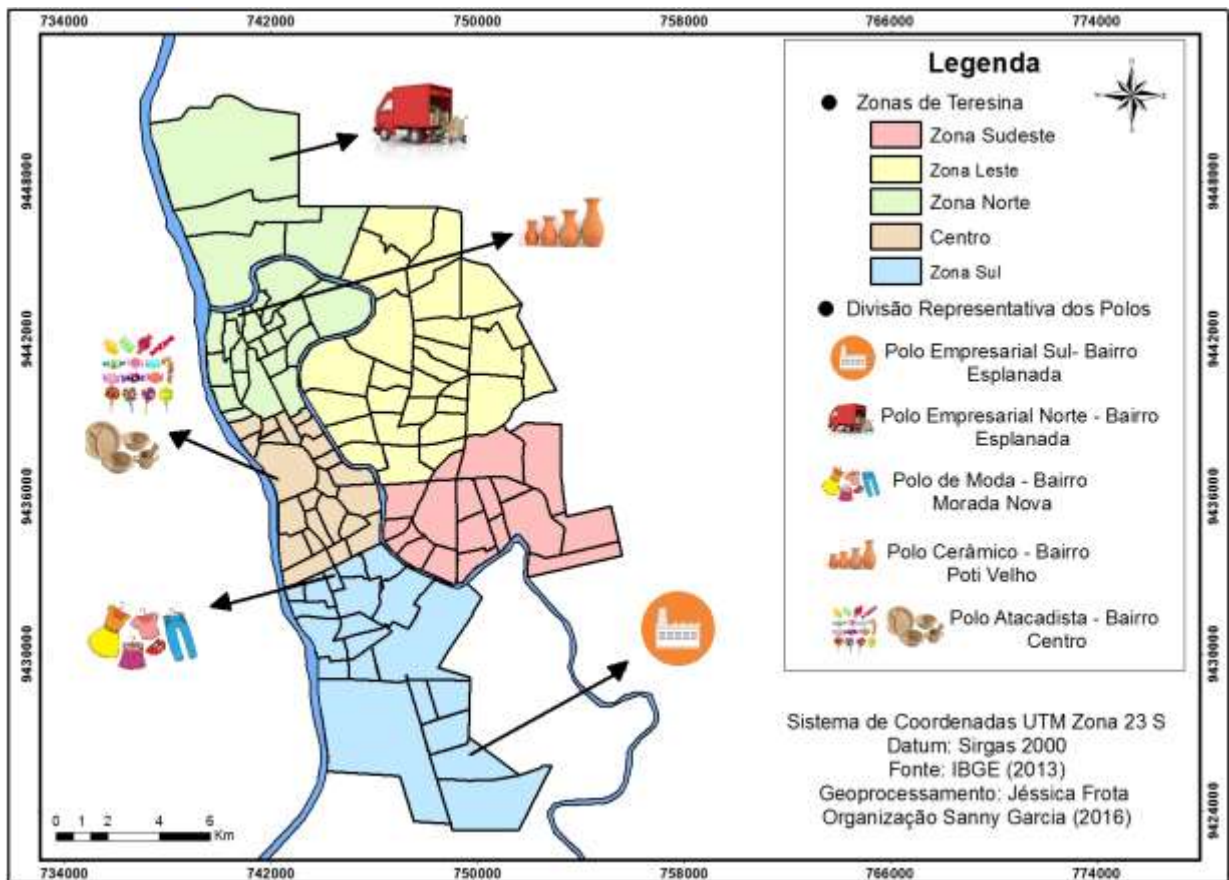
¹⁷ Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.

A Lei Complementar 4.191/2011, ao instituir o Conselho Municipal de Turismo de Teresina (COMTUR), atende à diretriz XXIV, que trata da APL de Turismo. Constituído como órgão colegiado de caráter deliberativo, consultivo, de assessoramento e fiscalização, tem como objetivo fixar diretrizes para a formulação e execução da Política Municipal de Turismo, com as funções de planejar, fiscalizar, implementar e promover o desenvolvimento de atividades turísticas.

Sobre as diretrizes que tratam de APL's, verificou-se que houve foco específico somente em dois arranjos produtivos locais: moda e turismo, deixando de fora outros APL's que contribuem de forma significativa na geração de emprego e renda, como o polo de saúde, que foi tratado de forma particular no Art.10 do PD, com 23 diretrizes relativas à consolidação do polo, reforçando a falta de sistematização do plano.

Dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) indicaram que no Piauí, 48,89% dos estabelecimentos registrados no município de Teresina atuam no setor de comércio; 33,45%, no setor de prestação de serviços; 12,26%, no setor industrial; 5,14%, na construção civil; e 0,26%, na agropecuária (SEBRAE, 2015). A observação em campo permitiu ratificar que as atividades de alguns setores estão organizadas em polos, conforme se observa no Mapa 2.

Mapa 2 – Localização de atividades econômicas agrupadas em polos



Fonte: Observação Direta (2016).

Os polos empresariais Norte e Sul, nas respectivas zonas que levam seus nomes, concentram empresas do setor logístico, atacadista e industrial, atraídas pela infraestrutura e instrumentos econômicos de incentivo e benefício fiscal. Contudo, ainda há empresas do setor atacadista na zona central do município, onde predomina o ramo atacadista de produtos agropecuários, cerealistas, plásticos e doces.

Na zona norte do município, próximo ao Rio Poti, há uma concentração de atividades de olaria, com agrupamento de estabelecimentos que vendem produtos de artesanato. Por outro lado, na zona sul, notou-se uma infraestrutura administrada pela PMT que concentra as produções locais de confecção, denominado de *Piauí Center Moda*, como se observa nas fotografias 1 e 2:

Fotografia 1 – Polo Cerâmico



Fonte: Observação direta (2016).

Fotografia 2 – Polo de Moda



Fonte: Observação direta (2016).

4.2.2 Instrumentos que atuam sobre as diretrizes de MA

Ao analisar os instrumentos regulatórios e econômicos constantes na legislação ambiental municipal, verificamos que muitas das diretrizes possuem leis que regulamentam de forma genérica a ação dos agentes envolvidos no processo de produção e consumo, não impedindo que as ações destes continuem a colocar em risco o meio ambiente.

Já em relação aos instrumentos elaborados pela PMT, considerados por esse estudo os planos que visam a atender às políticas nacionais, verificamos que houve preocupação do poder municipal em se adequar às diretrizes das políticas nacionais que tratam da temática *meio ambiente*, embora a grande maioria dos planos esteja em fase de finalização de diagnósticos, sendo futura a sua ação efetiva sobre o meio ambiente.

A fim de possibilitar uma melhor análise, os instrumentos foram examinados em seis blocos temáticos: zoneamento ambiental, áreas verdes, redução de poluição do ar, incentivos as empresas, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos. O Quadro 9 apresenta o *checklist* de diretrizes de MA que foram atendidas por instrumentos identificados por esse estudo.

Quadro 9- *Checklist* de instrumentos regulatórios e econômicos que atendem às diretrizes de MA

TEMÁTICAS	Nº DAS DIRETRIZES DO PD	CHECKLIST		INSTRUMENTOS	
		SIM	NÃO	REGULATÓRIOS	ECONÔMICOS
a) Zoneamento Ambiental	*XI a XIII	•		• Lei 3.563-2006	Não consta
b) Áreas Verdes	*XVI a XVII	•		• Lei 4.632-2014 • Lei 4.555-2014 • Lei 3.903-2009	Não consta
c) Rios Limpos	*XXVIII a XXXII		•	Não consta	Não consta
d) Redução da poluição do Ar	*XXXVIII		•	Não consta	Não consta
e) Incentivo a empresas	*XL	•		Não consta	• Lei 4.041-2010 • Lei 3.924-2009
f) Esgotamento Sanitário	**VII	•		• Lei 4.975-2016 • Lei 4.973-2016	Não consta
g) Gestão de Resíduos Sólidos	**IX a XI e XIV	•		• Lei 4.975-2016 • Lei 4.973-2016 • Lei 4.474-2013 • Lei 3.924-2009 • Lei 3.923-2009	Não consta
h) Drenagem Urbana	**XV	•		• Lei 4.973-2016 • Lei 4.724-2015	Não consta

Fonte: Elaboração própria (2016).

Notas:

*Art. 13 da Lei 3558/2006 (Plano Diretor).

**Art. 14 da Lei 3558/2006 (Plano Diretor).

a) Zoneamento Ambiental – Diretrizes XI, XII e XIII, do Art.13

A Lei Complementar nº 3.563, de 20 de outubro de 2006, é considerada nesse estudo como um instrumento regulatório dessa temática, pois cria oito zonas de preservação ambiental para o município, as quais compreendem praças, parques, encostas com declive superior a 30%, áreas marginais a rios e lagoas, e áreas de interesse paisagístico.

Tal instrumento possui, também, interação com a Lei Complementar nº 3.560/2006, que define regras para o uso do solo urbano; e com a Lei Complementar nº 3.562/2006, que dispõe sobre a ocupação do solo, prevendo severas restrições conforme cada caso, todas publicadas no dia 20 de outubro de 2006, mesma data de publicação do PD no Diário Oficial do Município.

O diagnóstico elaborado para a PMT sobre a situação de prestação de serviços de saneamento básico pela empresa de consultoria DRZ Geotecnologia e Consultoria LTDA iniciada em 2013, identificou degradação ao meio ambiente em zonas de preservação situadas

em áreas marginais a rios e lagoas no município, o que denota a falta de monitoramento e fiscalização dessas áreas.

b) Áreas Verdes – Diretrizes XVI e XVII, do Art.13

Sobre a temática *arborização*, as diretrizes determinam a criação e implantação de novas unidades de conservação e arborização de vias com espécies adequadas. Porém, na legislação ambiental, o instrumento identificado regulamenta campanhas de incentivo para a arborização (Lei nº 3.903, de 20 de agosto de 2009), não regulamentando a utilização de espécies apropriadas.

Já a Lei nº 4.632, de 26 de setembro de 2014, que instituiu o Programa Adote o Verde, tem o escopo de promover parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, para a organização, manutenção e conservação de áreas verdes municipais, de forma a embelezar a cidade e promover a arborização do município. O estudo concebeu essa lei como um instrumento regulatório para essa temática, visto que não fomenta, por meio de compensação financeira, os agentes que participam do programa.

As diretrizes XVI a XVII, do Art.13, do PD, seguem o disposto no diagnóstico sobre o meio ambiente, idealizado pela AG21L no documento *Teresina que Temos* (TERESINA, 2002), indicando a necessidade de arborizar as vias públicas da cidade, com vistas a amenizar a temperatura ambiente e evitar a perda do título de *cidade verde* pela redução de áreas verdes privadas do sítio urbano, em decorrência do parcelamento das quadras de Teresina.

No entanto, a expansão de atividades econômicas e em decorrência, a necessidade de aumentar a infraestrutura da cidade, podem levar, igualmente, a impactos nessa temática, não previstos nas diretrizes de MA e nem identificados na legislação ambiental do município.

c) Rios Limpos – Diretrizes XXVIII, XXIX, XXX, XXXI e XXXII, do Art.13

O instrumento identificado para essa temática foi a Lei 4.413, de 18 de junho de 2013, que dispõe sobre os serviços e obras para a coleta, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários dos estabelecimentos comerciais, industriais, hospitalares e residenciais no âmbito do município de Teresina. No Art.1º a referida Lei esclarece que está fundamentada ao que estabelece a Lei Orgânica do Município e o PD Teresina Agenda 2015, especificando as diretrizes XXVIII, XXXI e XXXII do Art. 13 do plano diretor que tratam do impedimento de

lançamento de esgotos nas galerias pluviais; medidas para evitar assoreamento dos rios e riachos e monitoramento da qualidades das aguas respectivamente.

Para tanto, a Lei 4.413/2013 no Artigo 3º institui, para de controle de poluição das águas no que diz respeito ao esgotamento sanitário, os seguintes instrumentos: licenciamento e a fiscalização dos sistemas de coleta, tratamento e disposição de esgoto de todas as edificações do município; normas e demais regulamentos que assegurem a implantação e o funcionamento adequado dos sistemas de coleta, tratamento e disposição de esgotos e a aplicação de penalidades. Sendo considerados para efeitos dessa Lei os esgotos domésticos, esgotos provenientes de instalação sanitárias de estabelecimentos comerciais e industriais e os efluentes líquidos biodegradáveis provenientes de processamentos industriais (Art.6º).

Teresina é um município banhado por dois rios, o Parnaíba e o Poti. Mesmo com a regulamentação de instrumentos, nota-se o lançamento de esgotos nas galerias de águas pluviais; necessidade de recuperação da mata ciliar às margens dos rios pelo desmatamento causado pelas atividades agropecuárias à margem dos rios; e outras práticas que degradam os rios que não são monitoradas, coibidas ou mesmo não incentivadas, por meio de algum tipo de compensação.

A observação em campo identificou que é facilmente percebido pontos da cidade onde há lançamento de esgoto nos rios, como na fotografia 3.

Fotografia 3 – Ponto de lançamento de esgoto no Rio Parnaíba



Fonte: Arquivo pessoal da autora (2016).
Local: Ponte da Amizade – Teresina (PI)

d) Redução da poluição do ar – Diretrizes XXXVIII, do Art.13

Apesar de as diretrizes de MA tratarem da redução de poluição sonora e visual, optou-se por analisar somente as que tratam sobre a poluição do ar.

A diretriz selecionada para essa temática prevê que seja controlada a poluição atmosférica por veículos e outras fontes. Na legislação ambiental atual não foi identificado qualquer instrumento específico sobre essa disposição.

Entretanto, vale ressaltar que o antigo Código Sanitário de Teresina (Lei 3.646/2007), revogado por meio da Lei 4.973, de 26 de dezembro de 2016, estabelecia, no Art. 23, o controle sobre a poluição causada pela descarga de fumaça na atmosfera, sendo esta monitorada pelo emprego da Escala Ringelmann,¹⁸ sendo permitida a emissão máxima para a atmosfera o padrão 2 (dois) da referida escala. No novo Código Sanitário não foi assimilada a manutenção dessa disposição que trata da vigilância em saúde ambiental para o município.

Outras situações tratadas no antigo Código Sanitário, como a emissão de substâncias gasosas, materiais particulados ou detritos danosos à saúde, emitidos por estabelecimentos comerciais e indústrias, entre outros, e a proibição de queima de lixo e resíduos a céu aberto, não foram denotados por esse estudo no Novo Código Sanitário do município.

Pierot e Lima (2016) sublinharam que o controle ambiental realizado pela PMT é de caráter corretivo, pelo qual, segundo depoimento dos agentes municipais fiscalizadores, as empresas em geral desconhecem as normas exigidas, sendo as sanções, quando ocasionalmente aplicadas, de caráter educativo.

Outro fato que os supracitados autores identificaram diz respeito ao fato de que no PD de Transportes e Mobilidade Urbana (PDTMU), elaborado em 2008, nada consta sobre a dimensão ambiental, o que corrobora com a constatação defendida que não há qualquer instrumento que atue no controle da poluição atmosférica por veículos, já que a poluição por outras fontes, como indústrias, tem pouca representatividade no município de Teresina.

¹⁸ A Escala Ringelmann é uma escala gráfica para avaliação calorimétrica de densidade de fumaça, constituída de seis padrões, com variações uniformes de tonalidade entre o branco e o preto, conforme defendido no item 3.6, da NB-225, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

e) Incentivo às empresas – Diretriz XL, do Art. 13

Foram percebidas, nesse estudo, características de fomento e regulamentação na Lei nº 3.924, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre coleta, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final de lixo tecnológico no município de Teresina, e dá outras providências.

Quanto ao fomento, há previsão de incentivos nos Art. 2 e 4 da referida Lei, embora não sejam especificados. Além disso, conta-se com incentivos para projetos que incluam a participação de cooperativas de trabalhadores (Art. 2, § 3º), instalação e funcionamento de cooperativas, e para empresas que promovam a reutilização ou reciclagem de lixo tecnológico (Art. 4).

Outrossim, como instrumento econômico, foi considerada a Lei nº 4.041, de 13 de setembro de 2010, que prevê concessão de certificado de qualidade ambiental, o *Selo Verde Teresina*, para empresas que adotem medidas de preservação, proteção e recuperação do meio ambiente em suas atividades (Art.1). O certificado tem validade de um ano e dá direito ao beneficiário de utilizá-lo em produtos, publicidade e propaganda (Art.2, § 2º).

f) Esgotamento Sanitário – Diretriz VII, do Art. 14

A baixa cobertura de esgotamento sanitário é um elemento crítico para o meio ambiente de Teresina, quando se concebe a possibilidade de expandir as atividades de produção e consumo na cidade. O levantamento feito em 2013 pelo Ministério das Cidades através do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), aponta que o município de Teresina contava com 17,8 % de cobertura de coleta de esgoto, para o qual desse percentual, a zona leste da cidade tem o maior número de bairros com rede de esgoto - 54,5% (SEMPPLAN, 2013). O incentivo à instalação de empresas e atividades de outros segmentos aumenta a poluição de rios, lagoas e encostas, por insuficiência na estrutura de saneamento, ainda mais quando 82,2% do município não conta com rede de esgoto.

Na esfera institucional, no ano de 2013, a PMT iniciou a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), com o fito de atender à Política Nacional de Saneamento Básico, Lei Federal nº 11.445/2007, a qual regulamenta o PMSB como instrumento da política de saneamento básico do país, estabelecendo que os titulares dos serviços públicos (municípios) formulem a política pública de saneamento básico do município através da elaboração de planos para cumprir uma das principais diretrizes da Política Nacional de Saneamento que é a

universalização de acesso aos serviços de saneamento básico, compreendendo aí os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, e coleta e manejo de resíduos sólidos.

Em 2016, é aprovado pela Câmara Municipal de Teresina o PMSB do município. Através da Lei 4.973 de 27 de dezembro de 2016, o legislativo dispõe sobre os objetivos, indicadores e metas de curto prazo (até o ano de 2019), médio prazo (até o ano de 2023) e longo prazo (até o ano de 2035) para o PMSB de Teresina. O objetivo para o esgotamento sanitário do município é de ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos e rural, disposto no Anexo I da referida Lei. Quanto aos indicadores, no anexo III são estabelecidos 3 (três), acompanhados das metas, conforme abaixo:

- ✓ % da população urbana atendida pelo serviço de coleta e tratamento de esgotamento sanitário

Tem como meta atingir 33,14% da população até 2019, 58,80% até 2023 e 90% até o ano de 2035.

- ✓ % de conformidade do efluente

Tem como meta atingir 95% no curto, médio e longo prazo

- ✓ % de domicílios atendidos por esgotamento sanitário via fossa séptica

Tem como meta atingir 40% dos domicílios até 2019; 80% até 2023 e 90% até o ano de 2035.

Analisando os indicadores propostos pelo o PMSB, verificamos que o PD Teresina Agenda 2015 já tratava de fiscalizar o segmento industrial quanto ao tratamento de seus efluentes (resíduos na forma líquida ou de gases, esgotos). Porém mesmo tratando do problema efluentes, o PMSB não propõem fiscalizar na origem, mas no destino, ao estabelecer como objetivo monitorar a conformidade do efluente nos corpos hídricos.

A Lei 4.975, de 26 de dezembro de 2016 que institui o Novo Código Sanitário do Município é o segundo instrumento regulatório identificado para essa temática. O Código Sanitário revogado por essa nova Lei havia sido instituído no ano de 2007 através da Lei 3.646.

O Novo Código Sanitário ao tratar no capítulo III da organização territorial, assentamentos humanos e saneamento ambiental, dispõe de uma seção específica para tratar de esgotamento sanitário. No Art.65 do referido Código, é estabelecido que todo e qualquer sistema de esgotamento sanitário será fiscalizado, em todos os aspectos que possam afetar a saúde pública, pela autoridade sanitária competente. Também nessa seção, é estabelecido que a permissão pela autoridade competente para: projetos de construção, ampliação e reforma de

sistemas de sistemas de esgotamento sanitário (Art.66) e utilização em atividades agropecuárias de água, esgotos ou lodos provenientes de processo de tratamento de esgotos (Art.67) será mediante a conformidade de normas técnicas estabelecidas pela legislação vigente. Ainda determina que todo proprietário de imóvel localizado em área servida de rede de esgotamento deve obrigatoriamente estar interligado ao sistema (Art.68).

Diante do exposto, infere-se que a ausência de infraestrutura sanitária se torna um grande problema para o meio ambiente, afetando diretamente rios, lagoas e encostas da cidade. Nota-se com o ano de instituição dos instrumentos citados, que houve uma defasagem de 10 anos para normatizar as diretrizes previstas para o esgotamento sanitário pelo PD Teresina Agenda 2015, com um horizonte de implantação para mais 2 (duas) décadas.

g) Gestão de Resíduos Sólidos – Diretrizes IX, X, XI e XIV, do Art. 14

As diretrizes dessa temática estão diretamente relacionadas ao ciclo da produção, consumo e resíduos. Trata-se de uma problemática trabalhada pelas novas correntes da economia, ao reconhecerem que a natureza tem sido o depósito final para todos os resíduos gerados pelas atividades produtivas e que sua capacidade de absorvê-los é limitada, sendo necessária a eficiente gestão de resíduos nos espaços urbanos, local onde se dá a maior relação entre atividades de produção e consumo, e meio ambiente.

O presente estudo considerou como instrumento regulatório a Lei nº 3.923, de 29 de outubro de 2009, que dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de coleta de lixo reciclável nos condomínios residenciais e comerciais com mais de dez unidades, postos de gasolinas e afins, localizados no município de Teresina. De acordo com seu Art. 2, § 3º, a coleta do lixo reciclável será feita separadamente em recipientes próprios para papel, vidro, metais e alumínio, com a correspondente indicação.

Retomando a Lei nº 3.924, de 20 de outubro 2009, já analisada na temática *incentivo a empresas*, identificou-se que para a temática *gestão de resíduos sólidos* ela funciona como instrumento regulatório, ao prever que é de responsabilidade das empresas gerarem lixo tecnológico, seja por meio de produção, comercialização ou mesmo importação, devendo apresentar ao órgão de proteção ambiental municipal projeto de coleta, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final desse lixo ou mecanismo de custeio para esse fim (Art.2), sendo passíveis de advertência, cassação de licença de funcionamento, taxas ou multa (Art.5 e 6). A Lei considera *lixo tecnológico* os resíduos gerados pelo descarte de equipamentos tecnológicos

de uso profissional, doméstico ou pessoal, inclusive componentes periféricos desses equipamentos.

A Lei 4.474, de 20 de novembro de 2013, trata da instituição do *Programa Lixo Zero* que tem por finalidade evitar o acúmulo de lixo nos logradouros públicos, bem como impor penalidades, para os cidadãos que descumprirem as normas contidas na lei, como jogar qualquer tipo de lixo fora das lixeiras e outros equipamentos destinados para esse fim nos logradouros públicos do município. As penalidades previstas no Art. 6º são multas no valor de R\$ 100,00 (cem reais) por cada infração cometida, sendo dobrado o valor em casos de reincidência.

A Lei 4.973 de 27 de dezembro de 2016, já abordada na temática de *Esgotamento Sanitário*, também dispõe sobre os objetivos e metas para a área de resíduos sólidos. O objetivo do PMSB para o campo de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é ampliar a área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos, com ênfase no encerramento de lixões, no reaproveitamento e reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores. Nota-se no objetivo do PMSB alinhamento com as diretrizes selecionadas do PD Teresina Agenda 2015 quanto a integração de catadores como estratégia para atuar com maior eficiência nessa área.

Para monitorar a execução desse objetivo, no anexo V da referida Lei, o poder público municipal estabelece indicadores e metas, sendo eles:

- ✓ % de resíduos recicláveis coletados;

Tem como meta 2% para curto prazo, 10% para médio prazo e 30% para longo prazo.

- ✓ % de pontos de disposição irregular desativados;

Tem como meta 98% para curto prazo, 99% para médio prazo e 100% para longo prazo.

- ✓ % de domicílios na área rural atendidos pela coleta convencional 2 (duas) vezes por semana.

Tem como meta 30% para curto prazo, 50% para médio prazo e 90% para longo prazo.

Visto que os objetivos e metas do PMSB são considerados para um horizonte de 20 (vinte) anos, as metas de curto, médio e longo prazo foram estabelecidas para cumprimento até os anos de 2019, 2023 e 2035 respectivamente. Ainda no Art.4º e no parágrafo único da Lei 4.973/2016 é previsto que as metas devem ser revistas em prazos não superiores a 4 (quatro) anos, dado que todas os objetivos e metas fixados nessa Lei constituem-se nos principais instrumentos de planejamento e gestão dos serviços de saneamento básico e fator condicionante para a obtenção de recursos financeiros e cooperação técnica junto à União.

Quanto ao último instrumento regulatório identificado para essa temática, tem-se a Lei 4.975, de 26 de dezembro de 2016, também já analisada na temática sobre *Esgotamento Sanitário*.

O Novo Código Sanitário ao tratar no capítulo III da organização territorial, assentamentos humanos e saneamento ambiental, também dispõe de uma seção específica para tratar de resíduos sólidos. Nessa seção estabelece que todo e qualquer sistema que faça manuseio de resíduos sólidos, gerados ou introduzidos no município, está sujeito a fiscalização da autoridade sanitária competente (Art.72); que é de responsabilidade dos proprietários de imóveis o acondicionamento de seus resíduos ficando para o poder público o serviço de coleta, tratamento e destinação final do resíduo domiciliar comum (Art.73); Já para resíduos provenientes de estabelecimentos de saúde e dos estabelecimentos de serviço de interesse da saúde todo o processo de manuseio, coleta, destinação, bem como da elaboração e execução do plano de gerenciamento, devendo esse passar pela aprovação do órgão municipal de vigilância sanitária, passa a ser dos próprios geradores (estabelecimentos) desses resíduos (Art.74); As condições de acondicionamento, bem como as demais estabelecidas para o manuseio de resíduos sólidos será fiscalizada pelo órgão municipal de saúde (Art. 75), devendo obedecer as normas técnicas específicas (Art. 79).

A Lei 4.975/2016 regulamenta situações que não foram previstas nas diretrizes selecionadas do PD Teresina Agenda 2015 para a gestão de resíduos sólidos, porém acompanham a dinamização do processo de produção e consumo com o intuito de gerir de forma mais eficiente os resíduos produzidos/ introduzidos no município.

h) Drenagem Urbana – Diretriz XV, do Art.14

O Plano Diretor de Drenagem Urbana de Teresina (PDDrU) foi finalizado em 2010, atendendo parcialmente à diretriz XV, que institui a elaboração e implantação do plano. Dentro do aspecto de elaboração, o relatório final apresentado pela PMT elencou diretrizes visando a criar condições de sustentabilidade para as políticas de drenagem urbana; caracterização de funcionamento hidráulico de tubulações, galerias, canais naturais, dispositivos de captação e conexão entre redes e proposições, em nível de anteprojeto, de obras de curto, médio e longo prazo, necessárias ao equacionamento dos problemas diagnosticados na drenagem urbana de Teresina.

A Lei Complementar nº 4.724, de 03 de junho de 2015, sancionada cinco anos após a elaboração do PDDrU, definiu as normas para a regulação relativa ao controle de impactos de drenagem urbana de novos empreendimentos e inundações ribeirinhas na drenagem pluvial pública.

Já o PMSB de Teresina, através da Lei 4.973, de 26 de dezembro de 2016, já analisada em temáticas anteriores, como *Esgotamento Sanitário* e *Gestão de Resíduos Sólidos* que fazem parte do que a Política Nacional de Saneamento define como serviços e infraestruturas de saneamento básico, também definiu objetivos, indicadores e metas para a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Como objetivo, o PMSB propõem desenvolver obras de drenagem urbana em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo. Quanto aos indicadores define no anexo IV da referida lei os indicadores e metas a seguir:

- ✓ % de projetos elaborados para a implantação das galerias pluviais

Meta: atingir 20% até o ano de 2019; 60% até o ano de 2023 e 80% até o ano de 2035.

- ✓ % de galerias pluviais implantadas

Meta: implantar 2,5% até 2019; 20% até 2023 e atingir 50% de galerias implantadas até 2035.

O *checklist* quanto à existência de instrumentos regulatórios e econômicos que atendam às temáticas selecionadas por esse estudo revelou que as diretrizes de DE e MA foram, em grande parte, regulamentadas, ora por leis, ora por planos de ação complementares ao próprio PD.

No entanto, mesmo sendo consideradas por esse estudo como correspondidas dentro do arcabouço jurídico, em alguns casos os instrumentos não atendem por completo ao que estabelecem as diretrizes, como pôde ser notado nas temáticas de promoção econômica; arranjos produtivos de moda e turismo, zoneamento ambiental; incentivo às empresas, patenteando a necessidade de mais ferramentas para a completa regulamentação de todas as temáticas propostas pelo PD.

Atender às diretrizes do PD, por meio de mecanismos regulatórios, como leis, programas e planos, ou instrumentos econômicos de incentivo, é um dos caminhos que os municípios, por meio dos Poderes Executivo e Legislativo, podem utilizar para iniciar o processo de implantação do proposto pelo plano, já que a elaboração de instrumentos não significa a utilização efetiva deles.

As bases para a construção de uma cidade sustentável passam pela incorporação de diretrizes que estejam alinhadas com os princípios de desenvolvimento sustentável nos instrumentos de planejamento público. Assim, a implementação de diretrizes necessita, além do arcabouço jurídico e institucional, de provisão de recursos financeiros para a sua execução.

5 ORÇAMENTO MUNICIPAL DE TERESINA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE: PLANEJAMENTO, PROVISÃO E EXECUÇÃO ENTRE 2014 e 2016

Nesse capítulo, foi examinada as diretrizes orçamentárias previstas nos instrumentos PPA, LDO e LOA, e sua execução por meio dos Demonstrativos de Execução das Despesas por Função e Subfunção. Os resultados dessa verificação permitirão concluir se houve provisão orçamentária para atividades e projetos que atendam às diretrizes de DE e MA propostas para a cidade, bem como o percentual de utilização (execução orçamentária) das dotações iniciais nos exercícios de 2014 a 2016.

5.1 Plano Plurianual Municipal de Teresina 2014-2017: estrutura e metodologia

O Plano Plurianual (PPA), além de previsto na CF/1988 como instrumento normativo de planejamento público para o município, também é previsto na Constituição Estadual do Piauí (Art.178) e na Lei Orgânica de Teresina (Art.150).

O PPA 2014-2017 de Teresina teve reformulação na metodologia, com o objetivo de produzir informações adequadas sobre o alcance de metas definidas pelo governo. Essa nova estrutura foi inspirada no Plano Plurianual 2012-2015, do Governo Federal, e no Relatório da ONU – Habitat, intitulado *A prosperidade das Cidades*, lançado em 2012.

Ademais, a nova estrutura incorporou a metodologia de *gestão por resultado*, com o fito de trazer resultados mais concretos para a população.

O Plano Plurianual mostra, por meio de seus Programas Setoriais, objetivos, metas e iniciativas, o que será feito nos próximos quatro anos, gerando conexão coerente segundo a proposta da visão de futuro e os **eixos** que a cidade de Teresina deverá seguir para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes (TERESINA, 2013, p.11, grifo nosso).

A adoção de eixos na estrutura do PPA 2014-2017 de Teresina foi influenciado pelo Relatório da ONU – Habitat (2012), o qual instituiu grandes eixos de planejamento que as cidades devem seguir para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Os eixos escolhidos para o planejamento orçamentário de Teresina foram: inclusão social, sustentabilidade ambiental, produtividade econômica, qualidade de vida e governança. (TERESINA, 2013).

Os eixos *sustentabilidade ambiental e produtividade econômica* foram considerados por essa pesquisa por tratarem das temáticas *diretrizes de MA e DE* do PD Teresina Agenda 2015, respectivamente. A Lei municipal nº 4.483/2013, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2014/2017, constitui como prioridades, no Art. 5:

[...]

II - Sustentabilidade ambiental:

- a) garantir a mobilidade, a habitação e o adensamento do espaço urbano;
- b) ampliar a cobertura verde da cidade;
- c) qualificar as políticas de preservação do meio ambiente e de monitoramento do clima;
- d) garantir políticas de saneamento com foco nos resíduos sólidos e na drenagem urbana.

III - Produtividade econômica:

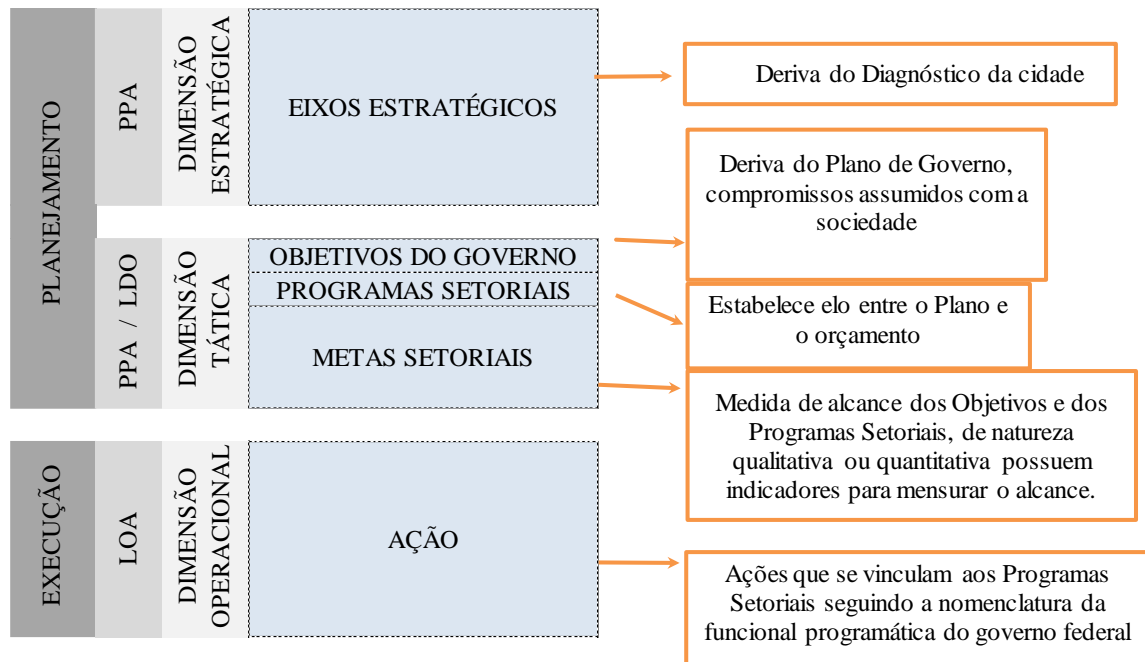
- a) estimular a renda e a qualificação profissional;
- b) aprimorar a infraestrutura urbana e rural;
- c) atrair investimentos;
- d) promover a economia solidária e criativa. [...] (TERESINA, 2013, p.10).

Os objetivos da PMT para o eixo *sustentabilidade ambiental*, com o PPA 2014-2017 são: melhorar a mobilidade urbana; reduzir a emissão de CO₂; preservar a cobertura vegetal e os rios; além de aumentar a coleta de lixo e dar destino correto para os resíduos sólidos.

No que concerne à *produtividade econômica*, pretende-se: crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); geração de empregos; aumento de renda de famílias e empresas; e melhorar a infraestrutura física para atrair mais investimentos.

A estrutura metodológica adotada para o PPA 2014-2017 é composta por duas dimensões, uma estratégica e outra tática. A primeira tem como base as diretrizes que foram estabelecidas pelo Plano de Governo 2013-2016, as quais serviram de suporte para a escolha dos principais eixos a serem trabalhados pela administração pública municipal, por se tratar de compromissos que o governo assumiu durante a campanha eleitoral com a sociedade. O Diagrama 4 sistematiza a estrutura das peças orçamentárias, suas funções e objetivos.

Diagrama 4 - Estrutura do PPA 2014-2017 de Teresina



Fonte: Adaptado da Figura *Lógica da Gestão*, do Anexo I, da Lei nº 4.483/2013.

O Plano de Governo 2013-2016, da coligação *Construindo Novos Caminhos* (PSDB, PSD, PSDC, DEM, PPS, PSC, PT do B e PPL), que esteve à frente do município nesse período, propôs compromissos para as principais áreas da cidade em três seções temáticas. Na seção *Construindo novos caminhos para uma Teresina sustentável*, o plano de governo enumerou os principais objetivos para as áreas de desenvolvimento econômico e meio ambiente. Para a área de desenvolvimento econômico, o Plano de Governo 2013-2016 estabeleceu como principais objetivos: consolidar a influência da cidade de Teresina sobre a economia estadual, estendendo-a para as regiões Norte e Nordeste do país; integrar bancos de emprego, originários das diferentes instituições e iniciativas municipais; estimular a economia solidária, fortalecendo as micro e pequenas empresas; na zona rural, estimular a produção e comercialização de produtos; apoiar o desenvolvimento do turismo, com a finalidade de transformá-lo em efetiva oportunidade.

Já na área de meio ambiente, os principais objetivos do Plano de Governo 2013-2016 foram: arborização da área urbana, aumentando e preservando a cobertura de áreas verdes na cidade; educação ambiental como ferramenta no processo de transformação da cidade; gerenciamento adequado de resíduos sólidos; e reciclagem como oportunidade para geração de emprego e renda.

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) estava à frente da administração pública de Teresina no ano de elaboração do PPA 2014-2017, e também no ano de 2006, quando foi restituído o PD Teresina Agenda 2015.¹⁹

Todavia, fez-se necessário verificar como estão determinadas essas diretrizes em cada exercício desse quadriênio, pois anualmente, devido à dinâmica da cidade, são revistas as diretrizes prioritárias e a provisão orçamentária para elas, por meio de publicação da LDO e LOA.

5.2 Diretrizes Orçamentárias nos exercícios 2014, 2015 e 2016

A LDO está inserida na dimensão tática da estrutura do PPA 2014-2017. As diretrizes gerais para a elaboração e execução do orçamento de cada exercício anual do município ficam estipuladas nessa Lei.

Baseada na nova estrutura, demonstrada na Figura 10, a LDO, ao consolidar os programas setoriais, direciona todas as normas traçadas pelos eixos estratégicos indicados no Plano Plurianual. Os programas setoriais surgem de objetivos traçados pelo governo e retratam a agenda de compromissos que o governo assumiu com a sociedade. Assim, conforme estabelecido na estrutura do PPA 2014-2017, os programas setoriais articulam um conjunto de metas setoriais, permitem uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública, compondo um elo entre o plano e o orçamento.

Assim, como verificado no PPA 2014-2017, os programas setoriais consolidados nas LDO dos anos analisados por esse estudo estão articulados com várias metas setoriais, as quais são medidas de alcance de objetivos e, conseqüentemente, de programas setoriais, podendo ter natureza quantitativa ou qualitativa, mas sempre mensuráveis por meio de indicadores, tendo o objetivo de fornecer parâmetros que traduzam a atuação do governo em relação às diretrizes traçadas.

De acordo com a dinâmica da cidade, a cada ano é elaborado o planejamento de atuação do poder público para determinadas áreas. Desse modo, será verificado se o planejamento orçamentário traçado para o desenvolvimento econômico e meio ambiente de Teresina, de 2014

¹⁹ Firmino da Silveira Soares Filho, eleito para o mandato 2013 a 2016, e Silvio Mendes de Oliveira Filho, eleito para o mandato de 2005 a 2008.

a 2016, por meio de metas setoriais indicadas pelos programas setoriais selecionados, atenderam às diretrizes de DE e MA previstas no PD de Teresina.

O PPA 2014-2017 previu, no Anexo III, da Lei nº 4.483/2013, 30 (trinta) programas setoriais. Para fins de análise, esse estudo examinou somente aqueles que foram identificados com metas setoriais que recaem sobre as diretrizes de DE e MA do PD Teresina. As diretrizes de DE e MA previstas no PD foram agrupadas em blocos temáticos, a fim de possibilitar uma análise mais acurada. Nessa lógica, nas próximas subseções, foi utilizada a mesma estrutura para dar continuidade à verificação se elas estão sendo atendidas pelas LDO.

Ao analisar as LDO dos anos 2014, 2015 e 2016, instituídas pelas Leis 4.482/2013, 4.618/2014 e 4767/2015, respectivamente, notou-se que todos os programas setoriais selecionados por esse estudo foram listados no planejamento orçamentário anual. No entanto, a estrutura do PPA 2014-2017, já apresentada, considerou-se relevante analisar as metas setoriais previstas para cada programa setorial e o seu estabelecimento em cada exercício.

5.2.1 Diretrizes orçamentárias que atuam sobre a promoção de atividades econômicas

As diretrizes de desenvolvimento econômico do PD de Teresina Agenda 2015 apontavam a necessidade de fortalecer as políticas de promoção econômica; promover os pequenos negócios; fomentar a economia local e os setores de exportação; e estruturar os arranjos produtivos locais como forma de promover o crescimento econômico e, conseqüentemente, o emprego e a renda da população residente.

A análise das diretrizes orçamentárias anuais permitiu verificar como a gestão pública tratou dessas temáticas em cada ano, possibilitando observar quais as previstas no PD foram atendidas na elaboração do planejamento orçamentário anual.

a) Inovações Tecnológicas – Diretriz X, do Art. 9

Observou-se que somente no exercício 2015 foi proposta uma meta setorial que promovesse a temática *inovações tecnológicas*. Esta, vinculada ao Programa Setorial de Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina, tem como indicador a quantidade de empreendimentos que o poder público apoiaria por incubadora.

Nos anos de 2014 e 2016, não foi identificada qualquer meta para essa temática, o que retrata uma diretriz proposta pelo PD que não teve priorização pelo poder público municipal

dentro do período analisado, já que essa pesquisa sinalizou não ter encontrado instrumento regulatório ou econômico para esse tema.

Quadro 10 - Diretrizes orçamentárias para inovações tecnológicas: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Inovações Tecnológicas	X	Implementar as iniciativas já elaboradas (agronegócios, informática e artesanato), definindo planos de expansão para o Projeto Incubadoras de Empresas	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Viabilizar a inserção de iniciativas econômicas tradicionais e inovadoras no mercado, consolidadas por processo de incubação		X	

Fonte: Artigo 9, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

b) Promoção Econômica – Diretrizes XII, XIII e XIV, do Art.9

Nenhuma meta setorial foi identificada atuando sobre o fomento de atividades de exportação, setor incluso na diretriz XII, quando trata de áreas que necessitam de promoção econômica. Percebeu-se pela análise da LDO que foi dado ênfase a promoção de pequenos empreendimentos que atuam no mercado interno e incentivos fiscais e locacionais para empresas se instalarem no município, sendo esse último aspecto já abordado por esse estudo, no Capítulo 4.

Ao analisar a meta setorial *Dotar o município de política de alteração de investimentos para fomento à expansão, modernização e diversificação das economias locais* (grifo nosso), vinculada ao Programa Setorial de Desenvolvimento Econômico, verificou-se que ela esteve presente nos três anos analisados (ver Quadro 11). Não obstante, o indicador que mensura essa meta está destinado a quantificar projetos, estudos e pesquisas realizados, o que revela um estágio de planejamento por parte do poder público municipal para atuação nessa área.

Situar as empresas em um único local, dotando-as de infraestrutura urbanística e equipamentos adequados, foi uma diretriz que apresentou instrumento regulatório e também esteve presente em todos os anos do planejamento orçamentário no período verificado (ver Quadro 11). A meta setorial que objetiva *Consolidar a intervenção em polos empresariais nos setores de indústria, comércio e serviços* tem como indicadores não só implantar, mas estruturar e até ampliar os polos empresariais que foram criados no município.

A iniciativa de implantar uma estação aduaneira (Porto Seco) ficou restrita à doação do terreno pela Prefeitura de Teresina ao Governo Estadual do Piauí, já que não foi identificada qualquer meta setorial que desse maior dinâmica para as atividades exportadoras.

Quanto às atividades do setor primário, percebeu-se quatro metas setoriais nos anos de 2015 e 2016 para as atividades agroindustriais, vinculadas ao Programa Setorial de Desenvolvimento Sustentável Rural (ver Quadro 11). No entanto, deve-se ressaltar que os indicadores dessas metas apenas quantificam o número de famílias atendidas, o que impossibilita uma análise acerca da efetividade dos recursos empregados para cada situação.

Quadro 11 - Diretrizes orçamentárias para promoção econômica: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Promoção Econômica	XII	Fortalecer as políticas de promoção econômica do município, através do fomento às exportações e incentivos fiscais e locacionais	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Dotar o município de política de alteração de investimentos para fomento a expansão, modernização e diversificação das economias locais*	x	x	x
			Desenvolvimento Rural e Sustentável	Proporcionar o aumento da capacidade produtiva e defesa vegetal, gerar empregos e renda, apoiar o beneficiamento dos produtos agrícolas nas comunidades rurais		x	x
				Incrementar a produção, a qualidade e defesa dos produtos origem animal, consequente aumento de suas vendas nos mercados, com reflexos nos níveis de emprego e renda nas comunidades assistidas		x	x
				Incentivar o desenvolvimento e o beneficiamento da produção de espécies de frutas com potencial mercadológico		x	x
				Estimular as agroindústrias familiares rurais e urbanas		x	x
	XIII	Situar o comércio atacadista e distribuidor e os operadores de transporte rodoviário em área específica, dotada da infraestrutura urbanística e dos equipamentos adequados	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Consolidar intervenção em polos empresariais nos setores da indústria, comércio e serviços**	x	x	x
XIV	Dar continuidade aos esforços para implantação de uma estação aduaneira de interior	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz					

Fonte: Artigo 9, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015.

Elaboração própria (2016).

Notas:

* Meta Setorial remanejada para o Programa Setorial de Planejamento Municipal na Lei nº 4767/2015.

**Meta Setorial remanejada para o Programa Setorial de Desenvolvimento Urbano Sustentável – Infraestrutura na Lei nº 4667/2015.

c) Pequenos Negócios – Diretrizes XV, XVI, XVII e XVIII, do Art.9

Apontam-se dois programas setoriais vinculados a metas setoriais que atuam sobre essa temática: *Implantação da economia criativa e solidária no contexto das atividades econômicas do município de Teresina* e *Desenvolvimento econômico e turismo sustentável de Teresina*.

Os instrumentos de apoio à micro e pequenos negócios restringiram-se, nos anos analisados, a cursos de capacitação e acesso a crédito voltados a empreendedores de atividades que se enquadrassem no âmbito da *Economia criativa e solidária*²⁰ (ver Quadro 12).

Quanto ao incentivo às exportações, no campo de *Pequenos negócios* (diretriz XVII), não foi identificada qualquer meta setorial que incentivasse as exportações por meio de consórcios de pequenas empresas, ou que promovesse recursos para medidas de orientação, acompanhamento e avaliação para micro e pequenos negócios nessa área.

Já a promoção e ampliação de compras públicas junto às pequenas empresas foram observadas nas diretrizes dos três exercícios verificados. Por meio de meta setorial que visa a promover a articulação e a integração dos programas e iniciativas da Prefeitura na área de compras, a fim de beneficiar micro e pequenos produtores da capital, o poder público municipal mensura essa promoção por intermédio do indicador de número de empresas que anualmente participaram de processos de compras públicas.

²⁰ Economia criativa e solidária: modelos de negócios, empreendimentos ou gestão que originam atividades, produtos ou serviços desenvolvidos a partir de conhecimento, criatividade ou capacidade intelectual de indivíduos, visando à criação de emprego e renda. Baseia-se em práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, comércio justo e consumo solidário.

Quadro 12 - Diretrizes orçamentárias para pequenos negócios: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Pequenos Negócios	XV	Avaliar e fortalecer os instrumentos de apoio aos micro e pequenos negócios com assistência técnica, treinamento e centros de produção	Implantação da Economia Criativa e Solidária no contexto das atividades econômicas do município de Teresina	Desenvolver modelo de gestão e negócios baseados no bem intelectual que tem foco em atividades com origem no talento e nas habilidades individuais, de conteúdo criativo e valor econômico.	x	x	x
	XVI	Ampliar as alternativas de crédito para micro e pequenos negócios, definindo medidas de orientação, acompanhamento e avaliação					
	XVII	Incentivar as exportações, especialmente através de consórcios de pequenas empresas	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	XVIII	Promover ampliação das compras públicas junto ao segmento de micro e pequenas empresas	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Promover a articulação e a integração dos programas e iniciativas da Prefeitura na área de compras para beneficiar micro e pequenos produtores da capital	x	x	x

Fonte: Artigo 9, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

d) Arranjos Produtivos Locais – Diretrizes XXI, XXII, XXIII, XXIV, do Art.9

Os APL tratados nas diretrizes de desenvolvimento econômico do PD Teresina Agenda 2015 restringem-se às atividade ligadas aos setores de turismo e de moda.

As diretrizes do PD que atuam sobre o APL de moda estão em um âmbito regulatório, não sendo necessária dotação orçamentária para implantá-las. No entanto, no Capítulo 4, esse estudo não identificou qualquer instrumento regulatório que atendesse às diretrizes que atuam sobre esse APL.

Verificamos que nas diretrizes orçamentárias propostas para os anos analisados, há três metas setoriais para o APL de turismo (ver Quadro 13). Os indicadores dessas metas limitam-se a mensurar o número de turistas anuais e a quantificar os atrativos turísticos sinalizados.

Não foi identificada previsão orçamentária para cursos de capacitação destinados a esses empreendimentos, estudo de potencialidade da região ou mesmo avaliação da produção econômica advinda dessas atividades.

Quadro 13 - Diretrizes orçamentárias para arranjos produtivos locais: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Arranjos Produtivos Locais	XXI	Mobilizar as organizações envolvidas no setor Confeccões e Moda	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	XXII	Implantar o comitê gestor do arranjo produtivo local “Confeccões e Moda, evento que reuni com o intuito de promover o desenvolvimento e dar visibilidade nacional e internacional as empresas	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	XXIII	Elaborar o Plano de Desenvolvimento do Turismo de Teresina	Desenvolvimento Econômico e Turismo Sustentável de Teresina	Melhorar a oferta Turística de Teresina com a ampliação da capacidade receptiva e de emprego e renda	x	x	x
				Consolidar Teresina como destino turístico de negócios, de eventos e de saúde	x	x	x
			Desenvolvimento Rural e Sustentável	Promover o desenvolvimento do agro turismo no município de Teresina		x	x
XXIV	Implantar o comitê gestor do arranjo produtivo local “Turismo	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz					

Fonte: Artigo 9, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

5.2.2 Diretrizes orçamentárias que atuam sobre o meio ambiente

As diretrizes de *meio ambiente* do PD de Teresina, selecionadas por essa pesquisa, tratam de temáticas que são afetadas com a promoção do crescimento econômico da cidade. Mapear as áreas de preservação ambiental, a manutenção de áreas verdes, a diminuição da poluição do ar, bem como a gestão de resíduos sólidos e a fiscalização de atuação das empresas instaladas no município, são questões que devem estar presentes em um planejamento público que queira compatibilizar crescimento econômico e conservação de recursos naturais.

Analisar o orçamento de Teresina no período proposto permitiu conceber como o poder público municipal tratou dessas temáticas em cada ano, analisar se houve continuidade dessas diretrizes no planejamento orçamentário e se na esfera do planejamento público o município elaborou diretrizes orçamentárias que articulem a promoção econômica e a sustentabilidade ambiental, como previsto nos eixos do PPA 2014-2017.

a) Zoneamento Ambiental – Diretrizes XI, XII e XIII, do Art.13

O *zoneamento ambiental* já é previsto na Lei Municipal 3.563/2006, conforme referido no Capítulo 4.

Entretanto, a implantação dessa temática amplia-se quando, por meio de aporte de recursos, o poder público cria mais parques ambientais, promovendo a recuperação e manutenção da vegetação vigente; estrutura e revitaliza parques ambientais já existentes; e acrescenta mais, criando projetos arquitetônicos sustentáveis em harmonia com o meio ambiente. Tais metas setoriais foram identificadas nas diretrizes orçamentárias dos anos analisados (ver Quadro 14).

Quanto a *promover a sustentabilidade ambiental em projetos arquitetônicos*, essa questão, que não foi prevista nas diretrizes de MA do PD Teresina Agenda 2015, foi incluída como meta setorial nos anos de 2015 e 2016.

No que se refere a definir classe de aptidão de uso do sítio urbano para as diversas atividades produtivas, o que permitiria a conservação de áreas de preservação ambiental, entendemos ser uma diretriz que necessita de regulamentação e não de dotação orçamentária para implantação. No entanto, não foram identificadas por esse estudo, em nenhuma LDO desse período, metas setoriais que atuassem sobre a expansão da cidade, ou seja, algum tipo de instrumento que servisse de orientação quanto a áreas propícias à inundação ou onde a vegetação existente devesse ser conservada.

Quadro 14 – Diretrizes orçamentárias para o zoneamento ambiental: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Zoneamento Ambiental	XI	Cadastrar o patrimônio ambiental do município, mapeando as áreas de reserva florestal, de preservação permanente, de parques, praças e bosques, as áreas para exploração mineral, de madeira e para uso agropecuário	Meio Ambiente Sustentável à população	Criar parques municipais ambientais com a recuperação e manutenção da vegetação existente no local		x	x
				Estruturar e revitalizar os parques ambientais	x	x	x
				Criar projetos arquitetônicos sustentáveis em harmonia com o meio ambiente/ Promover a Sustentabilidade Ambiental em Projetos Arquitetônicos		x	x
	XII	Definir classes de aptidão de uso do sítio urbano para as diversas atividades, conservando as áreas de preservação ambiental	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	XIII	Prever a expansão da cidade, considerando a direção dos ventos, o relevo e os solos, a hidrografia, as áreas sujeitas à inundação, a vegetação e a destinação das áreas de preservação	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				

Fonte: Artigo 13, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

b) Áreas Verdes – Diretrizes XVI, XVII, do Art.13

As diretrizes que tratam de *áreas verdes* têm o objetivo de arborizar as zonas urbana e rural do município. Essa pesquisa permitiu perceber metas setoriais como: monitoramento das áreas verdes; implementar ações de monitoramento e preservação do meio ambiente, sendo essa última mensurada pela quantidade de mudas distribuídas e quantidade de áreas verdes adotadas pela iniciativa privada.

O Relatório de Anual de Atividades do ano 2016 relatou que foram distribuídas mais de 330 mil unidades de mudas, por meio do Programa Teresina Mais Verde.

Quadro 15 – Diretrizes orçamentárias para áreas verdes: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Áreas Verdes	XVI	Criar e implantar novas unidades de conservação nas zonas urbana e rural	Meio Ambiente Sustentável à população	Monitoramento das áreas verdes	x	x	
	XVII	Promover a arborização de vias com espécies adequadas	Meio Ambiente Sustentável à população	Implementar ações de monitoramento e preservação do meio ambiente	x	x	x

Fonte: Artigo 13, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

c) Rios Limpos – Diretrizes XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, do Art.13

Nos três anos analisados, houve uma única meta setorial para *rios limpos*, que estabelece *realizar diagnóstico permanente e periódico dos corpos hídricos existentes no município de Teresina*. No entanto, a atuação do poder público parece limitar-se a essa meta, não sendo identificada qualquer atitude no sentido de monitorar sistematicamente a qualidade das águas; impedimento de lançamento de esgotos nas galerias pluviais; recuperação de mata ciliar às margens de rios e riachos; medidas que evitem o assoreamento de rios e riachos; enfim, diretrizes dispostas para essa temática no PD de Teresina, mas que não são mantidas nas normas das LDO, nos exercícios anuais verificados.

Quadro 16 - Diretrizes orçamentárias para rios limpos: de 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Rios Limpos	XXVIII	Identificar e impedir o lançamento de esgotos nas galerias de águas pluviais	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	XXIX	Recuperar a mata ciliar às margens dos rios e riachos, criando parques lineares	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	XXX	Impedir a prática do desmatamento e o uso de agrotóxicos na implantação de lavouras rurais, as margens dos rios	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	XXXI	Estabelecer medidas para evitar o assoreamento dos rios e riachos	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	XXXII	Monitorar sistematicamente a qualidade das águas	Meio Ambiente Sustentável à população	Realizar diagnóstico permanente e periódico dos corpos hídricos existentes no município de Teresina	x	x	x

Fonte: Artigo 13, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

d) Redução da poluição do ar – Diretriz XXXVIII, do Art.13

Não houve meta setorial para o controle da poluição atmosférica por veículos ou outras fontes no período analisado (ver Quadro 17). Contudo, no Relatório Anual de Atividades dos anos de 2015 e 2016, a PMT informou que realizou 71 e 10 vistorias, respectivamente, quanto a ocorrências de poluição atmosférica, mas não expressou como atuou nesse monitoramento. Não foram reconhecidos dados sobre essa verificação no relatório de 2014.

Quadro 17– Diretrizes orçamentárias para redução da poluição do ar: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Redução da poluição do Ar	XXXVIII	Controlar a poluição atmosférica por veículos e outras fontes	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				

Fonte: Artigo 13, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

e) Incentivo a Empresas – Diretriz XL, do Art.13

Nenhuma meta setorial que incentivasse as empresas a atuarem no reprocessamento de seus resíduos foi estabelecida no orçamento dos exercícios analisados.

Quadro 18 – Diretrizes orçamentárias para incentivo a empresas: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Incentivo a empresas	XL	Incentivar, inclusive através de redução ou isenção de tributos municipais, as empresas dedicadas ao reprocessamento de resíduos	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				

Fonte: Artigo 13, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

f) Esgotamento Sanitário – Diretriz VII, do Art.14

Não houve meta setorial que respondesse à diretriz do PD de Teresina que trata da fiscalização de indústrias quanto aos seus efluentes, em consonância com as prescrições legais (ver Quadro 19).

Quadro 19 – Diretrizes orçamentárias para esgotamento sanitário: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Esgotamento Sanitário	VII	Fiscalizar, de forma efetiva, a obrigatoriedade das indústrias tratarem seus efluentes de acordo com as prescrições legais;	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				

Fonte: Artigo 14, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

g) Gestão de Resíduos Sólidos – Diretrizes IX, X, XI e XIV, do Art.14

As diretrizes do PD de Teresina que abordam essa temática focam em planos para a gestão de resíduos sólidos, estrutura para coleta seletiva, adequação de aterro sanitário às normas ambientais e orientações para destinação do lixo tóxico. As metas setoriais previstas para os

anos analisados por esse estudo mostraram que as diretrizes anuais apresentaram metas setoriais como *Proporcionar aos cidadãos serviços urbanos básicos de qualidade*, que tem como indicadores de limpeza pública (capinação e varrição) em tons e coleta de resíduos sólidos e coleta seletiva em tons.

Para a zona rural, a coleta de resíduos sólidos está dentro da meta setorial de *Proporcionar à população carente de Teresina condições adequadas de moradia e serviços básicos de qualidade*. *Manter e ampliar a compostagem de resíduos sólidos orgânicos* também é uma meta da temática *gestão de resíduos sólidos* para a zona rural.

O Quadro 20 mostra os anos em que essas metas foram previstas no planejamento orçamentário do município.

Quadro 20 – Diretrizes orçamentárias para gestão de resíduos sólidos: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Gestão de Resíduos Sólidos	IX	Elaborar plano de gestão para os resíduos sólidos produzidos no município;	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
	X	Montar estruturas de coleta seletiva, com a construção de pontos de triagem de materiais e implantação de programas de associativismo de catadores;	Desenvolvimento Urbano Sustentável - Serviços Urbanos	Proporcionar aos cidadãos serviços urbanos básicos de qualidade	x	x	x
			Desenvolvimento Rural e Sustentável	Proporcionar à população carente de Teresina condições adequadas de moradia e serviços básicos de qualidade	x	x	x
				Manter e ampliar a compostagem de resíduos sólidos orgânicos		x	x
	XI	Adequar o atual aterro de lixo às normas ambientais;	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				
XIV	Implementar orientações específicas para coleta e destinação de lixo tóxico, contaminado ou não compatível com os meios tradicionais;	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz					

Fonte: Artigo 14, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

h) Drenagem Urbana – Diretriz XV, do Art.14

Nas diretrizes orçamentárias do período analisado por esse estudo não foi identificada qualquer meta que atendesse à diretriz do PD de Teresina que trata de drenagem urbana. No entanto, como exposto no Capítulo 4, a elaboração do PD foi realizada, em 2010, pela PMT.

Quadro 21 – Diretrizes orçamentárias para drenagem urbana: 2014 a 2016

PLANO DIRETOR TERESINA			LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS				
TEMÁTICA	INCISOS	DIRETRIZES	PROGRAMA SETORIAL	META SETORIAL	2014	2015	2016
Drenagem Urbana	XV	Elaborar e implantar Plano Diretor de Drenagem Urbana.	Não foi identificada nenhuma meta setorial que atuasse diretamente sobre essa diretriz				

Fonte: Artigo 14, da Lei Municipal 3.558/2006; Lei Municipal 4.482/2013, 4.618/2014 e 4.767/2015. Elaboração própria (2016).

A análise das LDO dos anos 2014 a 2016 permitiu verificar se houve continuidade das diretrizes estabelecidas pelo PD objeto dessa pesquisa, como também em quais anos as diretrizes que foram implantadas tiveram prioridade no planejamento orçamentário anual.

O que percebeu-se, por meio da análise dos documentos, é que muitas vezes, as diretrizes de DE e as de MA do PD foram atendidas e poucos pontos não tiveram continuidade nas peças orçamentárias, sendo estes, em sua maioria, temáticas da área ambiental.

Quanto às diretrizes de DE, notou-se ausência apenas quanto a regimentos orçamentários para o setor de exportação, dentro da temática de *promoção econômica*, e pouca priorização quanto à dotação orçamentária para *inovações tecnológicas*, verificada apenas para o ano de 2015.

Já para a área ambiental, diretrizes que atuam sobre a temática *rios limpos*, com exceção quanto ao monitoramento da qualidade das águas; incentivo a empresas que atuam de forma sustentável na dimensão ambiental, como serem dedicadas ao reprocessamento de resíduos ou mesmo fiscalização quanto ao tratamento dos efluentes por elas produzidos; controle da poluição do ar; e drenagem urbana são pontos sobre os quais não foi identificada por esse estudo qualquer diretriz orçamentária, por meio de análise das metas setoriais.

Logo, também podemos verificar que essas temáticas que não foram contempladas nas LDO também não obtiveram instrumentos de regulamentação, conforme dados demonstrados no Capítulo 4 dessa pesquisa.

Apesar disso, para as temáticas que foram contempladas com diretrizes orçamentárias, foi necessário examinar o provisionamento de recursos nas peças orçamentárias do período estabelecido por esse estudo (2014-2016), pois o suprimento de recursos é imprescindível para a realização desses objetivos.

5.3 Provisão e execução orçamentária nos exercícios 2014, 2015 e 2016

Na análise da provisão de recursos para as Funções de Governo na LOA, nos exercícios de 2014 a 2016, do município de Teresina, notou-se que a função que obteve maior aporte de recursos em todos os anos foi *saúde*, seguida de *educação* e *urbanismo*, tendo esta última ultrapassado educação nos anos de 2015 e 2016 (ver Apêndice A).

Quanto às funções de governo que obtiveram menor subsídio no período analisado, podemos citar organização agrária, transporte e energia, os quais, em alguns anos, a exemplo da função energia, ficaram sem custeio de recursos.

As funções de governo selecionadas para a análise dessa seção foram as que estão atreladas às subfunções que atendem às diretrizes de DE e MA do PD de Teresina, objeto de estudo dessa pesquisa.

Esse exame não se restringiu a apenas identificar os recursos para essas subfunções, mas verificou no Demonstrativo de Execução das Despesas por Funções e Subfunções de cada exercício estudado a efetiva utilização desses recursos, analisando se o que foi provisionado foi efetivamente utilizado.

Dando continuidade à sistematização utilizada no estudo, as subseções seguintes apresentam as análises através de blocos temáticos.

5.3.1 Análise da dotação e execução de recursos para a promoção de atividades produtivas

a) Inovações Tecnológicas – Diretriz X, do Art. 9, do PD de Teresina Agenda 2015

A provisão orçamentária para a função de governo *ciência e tecnologia* teve participação no total do orçamento de Teresina de 0,02%; 0,98% e 1,07%, no anos de 2014 a 2016 (ver Apêndice A).

Dentro dessa função, no programa de trabalho da LOA foi reconhecida a subfunção *Difusão do conhecimento científico e tecnológico*, que tem como atividade apoiar ações da incubadora de empresas, atendendo à diretriz X, de DE, do PD de Teresina (ver Apêndice C).

Contudo, percebeu-se que essa subfunção foi prevista somente na LOA de 2014, não aparecendo na provisão orçamentária dos anos seguintes.

Quanto à utilização do recurso previsto, no ano de 2014, mesmo tendo sido alocado, o recurso não foi utilizado para a atividade, como se verificou no Demonstrativo de Execução das Despesas por Função e Subfunção do referido ano.

b) Promoção Econômica – Diretrizes XII, XIII, XIV, do Art. 9, do PD de Teresina Agenda 2015

A fim de atender a essa temática, foram selecionadas, com base na Portaria do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão (MOG) nº 42, de 14 de abril de 1999, as funções de governo: *agricultura, indústria, comércio e serviços e administração*.

No Programa de Trabalho das LOA dos exercícios analisados, verificamos a provisão orçamentária para os três setores produtivos, por meio das subfunções: promoção da produção vegetal, promoção da produção animal, promoção da produção agropecuária, promoção industrial e promoção comercial, sendo o setor de agricultura o único a ter recursos provisionados nos três anos.

As subfunções selecionadas da função *agricultura* tinham como projetos promover o setor por meio de implantação de campos agrícolas comunitários; hortas comunitárias; beneficiamento agrícola; apoio à bacia leiteira; agroindústria; apoio à produção animal; e implantação e manutenção de unidades produtoras, conforme verificado no Programa de Trabalho das leis orçamentárias analisadas.

Já as subfunções vinculadas aos setores da *indústria e serviços* tinham como ação promover os setores por meio de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico (FUMDET), tendo o setor de *serviços*, ainda, o objetivo de utilizar o recurso provisionado para essa despesa para apoiar a formação de cooperativas solidárias nesse segmento.

Todavia, a análise dos Demonstrativos de Execução das Despesas por Função e Subfunção para os anos de 2014 a 2016 apontaram que os recursos utilizados para a *agricultura* foram somente os alocados para projetos de promoção da produção agropecuária e animal,

enquanto que os recursos previstos para atividades de promoção industrial e comercial não foram utilizados em nenhum dos anos.

Quanto a situar as empresas em um local específico, dotado de infraestrutura urbanística e equipamentos adequados, a subfunção *promoção industrial*, que está vinculada à função *administração*, tem como ocupação tratar da gestão dos polos industriais. Em todos os anos analisados, houve provisão de recursos para essa subfunção.

Logo, é perceptível que as diretrizes XII e XIII, do PD Teresina Agenda 2015, que tratam de fortalecer as políticas de promoção econômica do município e situar o comércio atacadista em área específica tiveram provisão de recursos nos anos analisados, mas não houve utilização de recursos para a promoção de todos os setores produtivos da economia, como havia sido provisionado no Programa de Trabalho das LOA examinadas.

c) Pequenos Negócios – Diretrizes XV, XVI, XVII, XVIII, do Art. 9, do PD de Teresina Agenda 2015

Na provisão orçamentária dos anos analisados, essa pesquisa identificou duas subfunções que atendiam às diretrizes dessa temática: *serviços financeiros e fomento ao trabalho*.

No que se refere à diretriz XV, que trata de instrumentos de apoio aos pequenos negócios, a subfunção *fomento ao trabalho*, dentre vários projetos e atividades, visa, igualmente, a prover recursos para apoiar a micro e pequena empresa, tendo em todos os anos analisados recursos previstos e utilizados para essa subfunção. Como o Demonstrativo de Execução da Despesa por Função e Subfunção não especifica quais projetos/atividades foram atendidos, não há como esse estudo analisar se os recursos utilizados foram para essa ação, já que essa subfunção tem inúmeros projetos/atividades (ver Apêndice C).

Para a diretriz XVI, relativa à ampliação de crédito para pequenos negócios, a subfunção *serviços financeiros*, ligada à função *comércio e serviços*, provisionou recursos para o projeto de modernizar e ampliar o Banco Popular de Teresina. No entanto, de acordo com os Demonstrativos de Execução das Despesas por Função e Subfunção, foram utilizados 47,55% e 42,30%, nos anos de 2014 e 2015, respectivamente, do recurso provisionado para essa subfunção, não sendo empregado nada do que foi provisionado para o ano de 2016.

Para as demais diretrizes, não foi assinalada qualquer subfunção que as atendessem.

d) Arranjos Produtivos de Moda e Turismo – Diretrizes XXI, XXII, XXIII, XXIV, do Art. 9, do PD de Teresina Agenda 2015

Como referido nas análises dessa temática, não houve diretrizes nas LDO nem qualquer provisão de recursos nas LOA para o APL de *moda*.

Já para o APL de *turismo*, a pesquisa identificou duas subfunções, ambas denominadas *turismo*: uma vinculada à função do governo *comércio e serviços* e outra à função *administração*.

A subfunção vinculada à função *comércio e serviços* tem o objetivo de atuar em projetos de promoção turística, instalação de infraestrutura e equipamentos turísticos, além de prover recursos para atividades de administração do Fundo Municipal do Turismo (FUMTUR). Consoante os Demonstrativos de Execução das Despesas por Função e Subfunção, houve queda na utilização de recursos previstos para esses projetos/atividades, sendo utilizado 7,47% em 2014; 1,88% em 2015; e 0,55% em 2016, do que foi provisionado nas LOA para esses exercícios.

A subfunção vinculada à função *administração* trata de recursos para atividades de gestão do turismo. O Demonstrativo de Execução das Despesas apontou que em 2015 foi utilizado 54,04% dos recursos previstos, enquanto que em 2016, 52,59%; em 2014 não foi identificada essa subfunção na função de governo *administração*.

A Tabela 1 sintetiza as informações sobre a dotação orçamentária para as subfunções que atendem às temáticas de DE das diretrizes do PD Teresina Agenda 2015 e a utilização efetiva desses recursos no período de 2014 a 2016.

Tabela 1 - Provisão e utilização de recursos por subfunção nos anos de 2014 a 2016 - Diretrizes de DE

Demonstrativo da Execução das Despesas		Plano Diretor	2014			2015			2016		
Função de Governo	Subfunção	Blocos Temáticos*	Provisionado em R\$ (em 1,000)**	Pago em R\$ (em 1,000)***	% utilizado	Provisionado em R\$ (em 1,000)**	Pago em R\$ (em 1,000)***	% utilizado	Provisionado em R\$ (em 1,000)**	Pago em R\$ (em 1,000)***	% utilizado
Ciência e Tecnologia	Difusão de Conhecimento Científico e Tecnológico	IT	415	-	-	-	-	-	-	-	-
Administração	Promoção Industrial	PE	-	-	-	70	9	12,21	26	-	-
	Turismo	APL	-	-	-	70	38	54,04	34	18	52,59
Trabalho	Fomento ao Trabalho	PE/PN	10806	3230	29,89	8669	1188	13,71	5356	991	18,51
Agricultura	Promoção da Prod. Vegetal	PE	70	-	-	80	-	-	80	-	-
	Promoção da Prod. Animal	PE	988	123	12,43	1036	-	-	-	-	-
	Promoção da Prod. Agropecuária	PE	3539	148	4,19	6032	84	1,39	5376	483	8,98
Indústria	Promoção da Indústria	PE	-	-	-	150	-	-	105	-	-
Comércio e Serviços	Promoção Comercial	PE	844	-	-	476	-	-	344	-	-
	Serviços Financeiros	PN	6220	2958	47,55	6223	2632	42,30	4000	-	-
	Turismo	APL	5676	424	7,47	9050	170	1,88	8299	46	0,55

Fonte: Lei Orçamentária Anual de Teresina (2014 a 2016). Demonstrativo de Execução das Despesas por Função e Subfunção (2014 a 2016).

Notas:

* IN – Inovação Tecnológica; PE – Promoção Econômica; APL – Arranjos Produtivos Locais; PN – Pequenos Negócios.

** Dotação Inicial: recursos iniciais previstos na LOA do ano de referência.

*** Despesas Pagas: valores pagos no exercício de referência, derivados do Demonstrativo de Execução das Despesas do 6º Bimestre do ano de referência

5.3.2 Análise da dotação e execução de recursos para o meio ambiente

a) Zoneamento Ambiental – Diretrizes XI, XII e XIII, do Art. 13, PD de Teresina Agenda 2015

As diretrizes que tratam dessa temática no PD de Teresina indicam a necessidade de cadastrar o patrimônio ambiental do município, por meio de mapeamentos, com o intuito de preservar áreas de atividades que possam causar algum impacto como também de prejuízos causados pelo progresso desordenado da cidade.

Para analisar essa temática, essa pesquisa selecionou a função de governo *gestão ambiental* e suas subfunções *preservação ambiental e recuperação de áreas degradadas*.

Na subfunção *preservação ambiental*, de acordo com o Programa de Trabalho das LOA dos anos examinados, atua-se com os projetos de: avaliação ambiental; criação de parques municipais; Teresina verde novo; agenda ambiental de Teresina; promoção da sustentabilidade

ambiental; educação ambiental/ práticas ambientais em educação ambiental; palestras, seminários e eventos de educação; viveiro de produção de mudas e arquitetura ambiental sustentável; e recursos para atividades de estruturação e revitalização de parques ambientais.

Nessa subfunção o Demonstrativo de Execução das Despesas por Função e Subfunção municipal dos exercícios analisados mostrou que foi utilizado, do montante de recursos provisionados pela LOA, 3,73% no ano de 2014; 0,23% no ano de 2015; e 0,09% no ano de 2016 para os projetos/atividades acima citados.

Já a subfunção *recuperação de áreas degradadas*, segundo o programa de trabalho das LOA, atua com projetos para a implantação de parques. Para essa subfunção, foi utilizado, consoante o Demonstrativo de Execução das Despesas por Função e Subfunção, 6,25% em 2014; 19,70% em 2015; e 5,52% em 2016, dos recursos provisionados no orçamento desses exercícios.

Quanto às diretrizes do PD de Teresina, a análise de atividades/projetos vinculados às subfunções do programa de trabalho dos anos analisados demonstrou que estas foram atendidas quanto à provisão de recursos e implantadas quanto à execução destes nos anos analisados.

b) Áreas Verdes - Diretrizes XVI, XVII, do Art. 13, PD de Teresina Agenda 2015

As diretrizes dessa temática são abordadas na subfunção *preservação ambiental*, analisada no tópico anterior, vinculada à função de governo *gestão ambiental*. Os projetos que concernem às diretrizes selecionadas do PD de Teresina, identificados por essa pesquisa são: *Teresina Verde Novo; Agenda Ambiental de Teresina; Viveiro de produção de mudas e arquitetura ambiental sustentável*.

c) Rios Limpos - Diretrizes XXVIII, XXIX, XXX, XXXI e XXXII, do Art. 13, PD de Teresina Agenda 2015

Na temática *rios limpos*, a pesquisa assinalou a subfunção *recursos hídricos*, enleada à função de governo *gestão ambiental*. Em conformidade com o plano de trabalho, o projeto vinculado a essa subfunção é o monitoramento de recursos hídricos.

Vale ressaltar que nas diretrizes orçamentárias, o monitoramento de águas foi a única ação prevista para a temática *rios limpos*, não havendo diretrizes orçamentárias e tampouco recursos alocados que atendessem às demais diretrizes propostas pelo PD Teresina Agenda

2015, e que indicassem a necessidade de adoção de medidas para evitar o assoreamento dos rios, o lançamento de esgoto e a recuperação de mata ciliar das margens.

Dados do Demonstrativo de Execução das Despesas por Funções e Subfunções mostraram que dos recursos provisionados nos anos analisados, foram consumidos 22,61%, em 2014; 3,6%, em 2015; e no exercício de 2016 não foi utilizado nada dos recursos previstos para essa subfunção.

d) Redução da poluição do ar, incentivo a empresas e esgotamento sanitário – Diretrizes: XXXVIII e XL do Art. 13 e VII do Art.14 do PD de Teresina Agenda 2015

Não foi identificada por essa pesquisa qualquer subfunção que atendesse às diretrizes estipuladas pelo PD Teresina Agenda 2015 para essas temáticas. Nesse diapasão, esse estudo já relatou que não havia sido identificada diretriz orçamentária para essas temáticas. Vale sobrelevar que se trata de diretrizes que necessitam de instrumentos legais para serem executadas, estando, portanto, mais no âmbito regulatório e econômico. No entanto, no Capítulo 4 dessa pesquisa, não foi identificado instrumento regulatório para a temáticas de *redução da poluição do ar*, somente apenas instrumentos econômicos para a temática *incentivo a empresas* e regulamentares para *esgotamento sanitário*.

e) Gestão de Resíduos Sólidos – Diretrizes IX, X, XI e XIV, do Art.14, do PD de Teresina

Nos Programas de Trabalho analisados, a pesquisa identificou, na função de governo *urbanismo* as seguintes subfunções: *infraestrutura urbana e serviços urbanos*. Em todas elas há projetos/atividades que contemplam itens de diretrizes que estabelecem como deve atuar a gestão de resíduos sólidos para o município.

Na subfunção *infraestrutura urbana*, foram reconhecidas atividades de coleta de resíduos sólidos na zona rural, enquanto na zona urbana essa atividade está vinculada à subfunção *serviços urbanos*. Já a subfunção *serviços urbanos*, além de coleta de resíduos sólidos na zona urbana, está atrelada a recursos para atividades de limpeza pública (varrição e capinação), aterro sanitário e coleta seletiva.

Para a subfunção *infraestrutura urbana*, no período de 2014 a 2016, dos recursos provisionados, foram empregados 20,86%, 28,85% e 23,92%, respectivamente. Para a subfunção *serviços urbanos* utilizou 66,52% no ano de 2014, 59,82% no ano de 2015; e 70,86%

no ano de 2016. Mesmo com percentuais diferentes, o volume de recursos foi maior para o subfunção *infraestrutura* do que para *serviços urbanos*.

Como há uma infinidade de projetos/atividades nessas duas subfunções analisadas, não há como fazer uma menção exata se o valor gasto foi realmente voltado para as atividades mencionadas acima.

e) Drenagem Urbana – Diretriz XV, do Art.14, do PD de Teresina

A diretriz do PD sobre a temática *drenagem urbana* determina a necessidade de elaborar e implantar o PD de drenagem urbana para o município de Teresina. No Capítulo 5 dessa pesquisa já se descortinou que em 2010 foi elaborado o PDDrU de Teresina, o que atende à diretriz XV, do Art. 14, do PD de Teresina.

Apesar disso, na provisão orçamentária, identificou-se, nos anos analisados, os projetos de construção/ampliação de galerias pluviais na subfunção *saneamento urbano* com recursos provisionados para os três exercícios examinados e o projeto de ampliação da capacidade de armazenamento d'água – OP, na subfunção *saneamento rural*, com recursos fornecidos somente para o ano de 2014. Ambas as subfunções estão vinculadas à função de governo *saneamento*.

Como dentro das subfunções citadas há uma grande quantidade de projetos que atuam sobre outras temáticas de saneamento, a exemplo de perfuração de poço tubular, abastecimento de água e tratamento de esgoto, não há como fazer uma análise da utilização de recursos, porque o Demonstrativo de Execução das Despesas apenas informa o valor do recurso pago por subfunção, não especificando para quais projetos/atividades foram destinados.

A Tabela 2 sintetiza os recursos provisionados e utilizados no período de 2014 a 2015 para subfunções que atendem às temáticas de MA do PD Teresina Agenda 2015:

Tabela 2 - Provisão e utilização de recursos por subfunção nos anos de 2014 a 2016 - Diretrizes de MA

Demonstrativo da Execução das Despesas		Plano Diretor	2014			2015			2016		
Função de Governo	Subfunção	Blocos Temáticos*	Provisionado em R\$ (em 1,000)**	Pago em R\$ (em 1,000)***	% utilizado	Provisionado em R\$ (em 1,000)**	Pago em R\$ (em 1,000)***	% utilizado	Provisionado em R\$ (em 1,000)**	Pago em R\$ (em 1,000)***	% utilizado
Gestão Ambiental	Preservação e Conservação Ambiental	ZA/AV	11675	435	3,73	22435	51	0,23	7097	7	0,09
	Recuperação de Áreas Degradadas	ZA	2985	187	6,25	3750	739	19,70	10810	597	5,52
	Recursos Hídricos	RL	1246	282	22,61	1666	60	3,60	745	-	-
Urbanismo	Infraestrutura	GRS	363321	75805	20,86	445348	128469	28,85	529386	126623	23,92
	Serviços Urbanos	GRS	47087	31322	66,52	117147	70079	59,82	92820	65769	70,86
Saneamento	Saneamento Básico Urbano	DU	32272	548	1,70	29862	274	0,92	28962	-	-
	Saneamento Básico Rural	DU	7119	3729	52,38	4055	612	15,10	1869	256	13,67

Fonte: Lei Orçamentária Anual de Teresina (2014 a 2016). Despesas por Função e Subfunção (2014 a 2016).

Notas:

* ZA – Zoneamento Ambiental; AV – Áreas Verdes; RL – Rios Limpos; GRS – Gestão de Resíduos Sólidos; DU – Drenagem Urbana.

** Dotação Inicial: recursos iniciais previstos na LOA do ano de referência.

*** Despesas Pagas: valores pagos no exercício de referência, derivados do Demonstrativo de Execução das Despesa do 6º Bimestre do ano de referência.

6 CONCLUSÃO

O plano de ação da Agenda 21 Local é, em sua essência, um instrumento de planejamento que visa a incorporar as dimensões do modelo de desenvolvimento sustentável nas cidades. Logo, a comparação engendrada por esse estudo no sentido de que as ações desse instrumento, elaborado em 2002, foram transformadas, em 2006, nas próprias diretrizes do PD Teresina Agenda 2015, revelou-se como fator determinante para concepção de existência de compatibilidade entre as diretrizes para o desenvolvimento econômico e meio ambiente no município de Teresina.

Os resultados mostraram que o PD articulou, em sua elaboração, diretrizes que impulsionassem o crescimento econômico da cidade e outras que atuassem na conservação do meio ambiente, com a expansão de atividades de produção e consumo, como a previsão de criação de áreas de preservação ambiental; criação e manutenção de áreas verdes; controle de poluição atmosférica; incentivo para empresas que reprocessassem seus resíduos; fiscalização quanto ao tratamento que as indústrias dão aos seus efluentes; elaboração de plano de gestão de resíduos sólidos e drenagem para a cidade; monitoramento dos rios que banham a cidade, como o impedimento de lançamento de esgotos, uso de agrotóxicos nas lavouras rurais, assim como na recuperação e conservação da mata ciliar de suas margens.

No entanto, considera-se nesse estudo, que a constatação de que há previsão de medidas que harmonizam a expansão das atividades produtivas com a conservação do meio ambiente no principal instrumento de planejamento do município denotam que houve planejamento para a construção de uma cidade sustentável. A verificação quanto à implementação dessas diretrizes, por meio de instrumentos complementares ao PD, responderam se de fato elas estão saindo da esfera do planejamento.

Assim, a identificação de instrumentos regulatórios e econômicos que atenderam às diretrizes propostas pelo PD Teresina Agenda 2015 permitiu ratificar que houve continuidade do planejamento no âmbito jurídico.

Para as diretrizes que impulsionaram as atividades produtivas, houve a criação de instrumentos regulatórios e econômicos, como incentivos e benefícios fiscais para a instalação de novas empresas e ampliação das já existentes; linhas de crédito; apoio institucional para segmentos estratégicos (pequenos negócios), com exceção para as diretrizes que tratavam de temáticas como inovações tecnológicas e atividades exportadoras.

A elaboração desses instrumentos para as diretrizes de DE selecionadas por esse estudo, além de revelarem a implementação no âmbito jurídico, mostraram que essa execução se deu, efetivamente, a partir de 2010, pois foi identificado apenas um instrumento nos primeiros anos de instituição do PD. Também é importante acrescentar que alguns instrumentos são oriundos de políticas nacionais, ou seja, foram criados para atenderem a leis federais, e não por iniciativa apenas do poder municipal, como exemplo o tratamento diferenciado dado a pequenos negócios previsto pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Quanto aos instrumentos regulatórios e econômicos para a dimensão ambiental, foram detectados instrumentos para quase todas as temáticas tratadas no PD, com exceção da que trata de poluição do Ar gerada por empresas. Entende-se que essa temática talvez não tenha tido prioridade vista as características da própria cidade, a qual não tem uma atividade industrial dinâmica o que torna esse tema menos urgente quanto aos outros selecionados. Percebeu-se que os temas com maior quantidade de instrumentos também tiveram discussão iniciada em âmbito federal, como esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Esses instrumentos em sua maioria foram instituídos nos anos de 2013 a 2016, o que mostra o atraso de execução dos poderes executivo e legislativo do município visto que desde de 2002 na ocasião da elaboração da Agenda 21 Local (2002) já era apontado esses problemas ambientais, sendo consolidada com as diretrizes do PD em 2006.

A tipologia dos instrumentos que versão sobre o meio ambiente também chamam a atenção, sendo em sua maioria do tipo normativos, de natureza coercitiva. Apenas 2 (dois) instrumentos de natureza de fomento foram identificados.

Em relação aos recursos financeiros para atender às diretrizes que necessitavam de dotação orçamentária, os instrumentos orçamentários revelaram a provisão e a execução orçamentária da PMT nos anos de 2014 a 2016.

Portanto, para as temáticas que tiveram diretrizes orçamentárias programadas anualmente, houve provisão, mas não necessariamente execução.

Observou-se que a dotação orçamentária para as diretrizes de DE, mesmo priorizando alguns segmentos (como o agropecuário), manteve a destinação de recursos para a promoção do crescimento econômico do município, embora com o percentual de utilização abaixo dos 50% previstos no orçamento.

Já a dotação orçamentária para as diretrizes de MA, mesmo executando quase a totalidade do que propôs no orçamento, em todos os anos, não impôs diretrizes orçamentárias para todas

as temáticas que necessitavam de dotação financeira estabelecidas nas diretrizes do PD, as quais são estratégicas para o desenvolvimento sustentável, como rios limpos, esgotamento sanitário, incentivo e fiscalização de empresas quanto aos seus resíduos e à sua atuação.

Os resultados dessa análise forneceram novos campos de estudo, como a investigação da razão de algumas diretrizes não terem sido atendidas, a verificação se há limitações para a criação de instrumentos regulatórios e econômicos para diretrizes que não possuem regulamentação na legislação municipal, bem como, o exame da eficiência da gestão pública municipal na utilização de recursos executados e o motivo da priorização de algumas áreas em detrimento de outras.

Conclui-se que as diretrizes de DE e MA, do PD Teresina Agenda 2015 foram articuladas em sua elaboração, mas sua implementação, com base nos instrumentos examinados por esse estudo, ainda não atende de forma efetiva às bases para a construção de uma cidade sustentável.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. C. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. **Leituras de Economia Política**, Campinas, n. 14, p. 1–31, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.revistalep.com.br/index.php/lep/index>>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2002.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Brasília, 2015.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 6º ed. Brasília, 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 ago. 2015.

_____. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília: DOU 15/04/99.

_____. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Art.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Lei/nº/Lei_nºs_2001/1102257.htm>. Acesso em: 8 ago. 2015.

_____. Agenda 21 e a sustentabilidade das cidades. **Caderno de debate agenda 21 e sustentabilidade**. Brasília: MMA, v. 1, 2003. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/publicacoes/responsabilidade-socioambiental/category/87-agenda-21>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. Agenda 21: Articulando Planos nos Municípios. **Caderno de debate agenda 21 e sustentabilidade**. Brasília: MMA, v. 8, 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/publicacoes/responsabilidade-socioambiental/category/87-agenda-21>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

BRAGA, R. Gestão ambiental no Estatuto da Cidade: alguns comentários. In: CARVALHO, P. F.; BRAGA, R. (Org.) **Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias**. Rio Claro: LPMUNESP, 2001. p.111-119.

BURZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade.** Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CAMPOS, L. F. G. M. **Da unha de gato ao florescer do caneleiro: análise do processo de elaboração da Agenda 21 Local: Agenda 2015. Plano de desenvolvimento sustentável.** 2011. 75p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – UFPI, PRODEMA, TROPEN, Teresina, 2011.

CARVALHO, S. N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo Perspec.** São Paulo: Fundação Seade, v. 15, n. 4, p. 130-135 2001, dez. 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 25 out. 2016.

CAVALCANTI, C. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 53-6, jan. 2010. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/eav> >. Acesso em: 18 nov. 2015.

CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. **Plano diretor passo a passo.** São Paulo, 2005.

CHAVES, J. R. F. [Monsenhor]. **Obra completa.** Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 1998.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COLIGAÇÃO CONSTRUINDO NOVOS CAMINHOS PSDB, PSD, PSDC, DEM, PPS, PSC, PT do B e PPL. **Plano de Governo 2013/2016.** Teresina, 2012.

CPDS – Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável **Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional.** 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

DIEGUES, A.C.S. **O Mito moderno da natureza intocada.** 6. ed. São Paulo: Ed Hicitec, 2008.

DRUMMOND, J. A. Desenvolvimento sustentável: debates em torno de um conceito problemático. **História, Ciências, Saúde**, v. 5, n. 3, p. 755-761, 1999

ELKINGTON, J. Triple Bottom Line Revolution: reporting for the third millennium. **Australian CPA**, v. 69, p. 75, 1994.

E SILVA, J. A. T.; OLIVEIRA, R. S. Desafios para as cidades sustentáveis no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, [S.l.], v. 34, n. 02, p. 28-48, dez. 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/issue/archive>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

FAÇANHA, A. C.; VIANA, B. A. da S. Planejamento e gestão urbana em Teresina (PI): notas da Agenda 2015 como Plano Diretor. **Revista Equador**, Teresina, v. 1, n. 1, p. 60-78, sem. 2012. Disponível em: < <http://www.ojs.ufpi.br/index.php/equador>> Acesso em: 3 mar. 2016.

FAÇANHA, A. C. Planejamento estratégico e mercado urbano: Teresina em questão. In: LIMA, Antônia. J. de. (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p.199-212.

FAÇANHA, L. C. B. A política urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988. **Revista Jus Navigandi**, [S.l.], ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2334>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

FERNANDES, M. **Agenda habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FREGONEZI, L. H. A. S. **A dimensão ambiental na elaboração dos planos diretores: estudo de caso da expansão urbana de Piracicaba/SP – Distrito de Tupi**. 2013. 111p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – UNB, Brasília, 2013.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **O decrescimento. Entropia, Ecologia, Economia**. In: GRINEVALD, Jaques; RENS, Ivo (Org.). Tradução Maria Jose Perillo Isaac. São Paulo: SENAC, 2012.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GODOTTI, M. Agenda 21 Global e a Carta da Terra. In: BORN, R. H. et al. (Org.) **Diálogos entre as esferas global e local: contribuições de organizações não-governamentais e movimentos sociais brasileiros para a sustentabilidade, equidade e democracia planetária**. São Paulo: Petrópolis, 2002. p. 49-66.

IBAMA. **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira**. Brasília, 2000.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2010

_____. **Estimativas da população dos municípios e unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2015**. Rio de Janeiro, 2015a

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013**. Rio de Janeiro, 2015b.

IPPUR/UFRJ. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

IPPUR/UFRJ. **Relatório Municipal Teresina (PI)**. Teresina: rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores, 2009.

JURAS, I. A.G. M. **Rio + 10 – O Plano de Ação de Joanesburgo**. Brasília, Relatório Especial, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002.

KRANZ, P. **Pequeno guia da Agenda 21 Local**. 4. ed. Rio de Janeiro: Hipocampo Editorial, 1999.

LACERDA, N. et al. Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 55-72, mai. 2005. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/index>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. Tradução Jacob Gorender. São Paulo: SENAC, 2000.

LEME, M. C. da S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, M. C. da S.; FERNANDES, A.; GOMES, M. A. F. (Org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM, 1999.

LIMA, A. J. de. Planos diretores e os dilemas da governança urbana no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 362-375, dez. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/index>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MACHADO, P. A. L. **Direito Brasileiro Ambiental**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAGLIO, I. C. Plano diretor e a sustentabilidade ambiental das cidades. **Saneas**, São Paulo, v. 2, p. 41-46, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.aesabesp.org.br/arquivos/saneas/saneas21.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOURA, A. M. M. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: MOURA, A. M. M (Org.). **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

MUELLER, C. C. O debate dos economistas sobre a sustentabilidade: uma avaliação sob a ótica da análise do processo produtivo de Georgescu-Roegen. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 687-713, dez. 2005. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/ee>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MUELLER, C. C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; FINATEC, 2007.

NOVAES, W. Agenda 21. In: TRIGUEIRO, A (Coord.). **Meio Ambiente no Século 21**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Autores Associados, 2008

OLIVEIRA, L.R. et al. Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações. **Produção**, v.22, n 1, p. 70-82, jan/fev. 2012.

ONU. **Declaração de Estocolmo de 1972**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc/>. Acesso em: 26 jul. 2015.

PINASSI, A. **Direito Municipalista Constitucional**. São Paulo: Conan, 1995.

PIEROT, R. M; LIMA, A. J. Gestão pública da questão ambiental em Teresina: uma análise a partir dos instrumentos legais e das diretrizes orçamentárias. **Revista ESPACIOS**, Caracas, v. 37, n. 25, p.1-13, 2016. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

PONTING, Clive. **Uma história verde do mundo**. Tradução Ana Zelma Campos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

RIBEIRO, L. C. Q. A. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q. A; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012. p. 11-25.

RODRIGUES, R. da S. de. A evolução dos planos urbanos de Teresina no contexto do planejamento urbano no Brasil. In: III SEMINÁRIO REGIONAL NORTE E NORDESTE DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, 2013, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2013. Disponível em:<<http://www.gerur-ufpi.com/#!artigos/q2twi>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

SABOYA, Renato. O Surgimento do Planejamento Urbano. **Revista Urbanidades**. 2008. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/o-surgimentodoplanejamento-Urbano>>. Acesso em: 20 jul. 2017

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamound, 2002.

SEMPPLAN. **Teresina caracterização do Município**. Teresina: PMT, 2015.

SEMPPLAN. **Mapa do Sistema de Esgotamento Sanitário no Município de Teresina – PI**. Teresina: AGESPISA, 2013. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/mapas-interativos/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SEBRAE/PI. **Número de empresas por bairro e setor econômico**. Teresina, 2015.

SILVA, C. S. G. da. Política urbana brasileira: em busca de cidades sustentáveis . **Revista Jus Navigandi**, [S.l.], ano 18, n. 3532, mar. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23856>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

SILVA, S. de S.; FAÇANHA, A. C. Planejamento urbano em Teresina (PI): apontamentos para um debate. **Revista Geoaraguaia**, Barra do Garças, v. 5, n. 2, p. 50-68, dez. 2015. Disponível em: <<http://revistas.cua.ufmt.br/geoaraguaia/index.php/geo>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2013**. Brasília: Secretaria Nacional do Saneamento Ambiental, 2013.

SOUZA, M. Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico: avanço, resistência e retrocesso (Parte II). In: SOUZA, M. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p.145-148. Cap. 6.

TERESINA. **Teresina Agenda 2015**. Teresina: PMT, 2002. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/agenda-2015/>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

_____. **Despesa por Função e Subfunção 2014 a 2016**. Teresina: PMT. Disponível em: <<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/despesas.jsp>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. **Lei nº 2528, de 23 de maio de 1997**. Dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais do Município de Teresina e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 3.558, de 20 de outubro de 2006**. Restitui o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, e dá outras providências. Teresina: DOM de 27/10/2006. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 3.560, de 20 de outubro de 2006**. Define as diretrizes para o uso do solo urbano do município e dá outras providências. Teresina: DOM de 27/10/2006. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 3.562, de 20 de outubro de 2006**. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina: DOM de 27/10/2006. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015

_____. **Lei nº 3.563, de 20 de outubro de 2006**. Cria zonas de preservação ambiental, institui normas de proteção de bens de valor cultural e dá outras providências. Teresina: DOM de 27/10/2006. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 3.646, de 14 de junho de 2007**. Institui o código sanitário do município de Teresina, e dá outras providências. Teresina: DOM de 15/06/2006. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 3.827, de 23 de dezembro de 2008**. Altera dispositivos da Lei nº 2.528, de 23 de maio de 1997, que “Dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais do Município de Teresina e dá outras providências”, modificada pelas Leis n 3.061, de 28 de dezembro de 2001, e 3.112, de 1º de agosto de 2002. Teresina: DOM de 30/12/2008. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 3.903, de 20 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a Campanha Permanente de Incentivo à arborização de ruas, praças, jardins e demais áreas verdes da cidade e dá outras providências. Teresina: DOM de 28/08/2009. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 3.923, de 29 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a implantação da coleta de lixo reciclável nos condomínios residenciais e comerciais; postos de gasolina e afins localizados no município de Teresina, e dá outras providências. Teresina: DOM de 20/11/2009. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 3.924, de 20 de outubro de 2009.** Dispõe sobre a coleta, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final de lixo tecnológico no município de Teresina e dá outras providências. Teresina: DOM de 20/11/2009. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 4.041, de 13 de setembro de 2010.** Institui o Certificado de Qualidade Ambiental “Selo Verde Teresina” e dá outras providências. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei Complementar nº 4.191, de 25 de novembro de 2011.** Cria o Conselho Municipal de Turismo de Teresina – COMTUR –Teresina e dá outras providências. Teresina: DOM de 25/11/2011. Disponível em:<<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 4.410, de 14 de junho de 2013.** Dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais do município de Teresina às empresas de Call Center e Telemarketing e dá outras providências. Teresina: DOM de 19/06/2013. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 4.413, de 18 de junho de 2013.** Dispõe sobre os serviços e obras para coleta, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários dos estabelecimentos comerciais, industriais, hospitalares e residenciais no âmbito do município de Teresina e dá outras providências. Teresina: DOM de 03/07/2013. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 4.422, de 16 de julho de 2013.** Altera dispositivo da Lei nº 2.528, de 23 de maio de 1997, que “Dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais do Município de Teresina e dá outras providências”, na forma que especifica. Teresina: DOM de 17/07/2013. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 4.474, de 20 de novembro de 2013.** Institui o “Programa Lixo Zero”, no âmbito do município de Teresina, e dá outras providências. Teresina: DOM de 04/12/2013. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 4.482, de 13 de dezembro de 2013.** Modifica a Lei nº 4.427, de 5 de agosto de 2013, que Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2014, e dá outras providência. Teresina: DOM de 19/12/2013. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 4.483, de 13 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio 2014/2017. Teresina: DOM de 19/12/2013. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.500, de 20 dezembro de 2013.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Teresina para o exercício financeiro de 2014. Teresina: DOM de 27/12/2013. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.527, de 18 de março de 2014.** Altera dispositivos da Lei n 2.528, de 23 de maio de 1997, que dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais de Teresina e dá outras providências, na forma que especifica. Teresina: DOM de 26/03/2014. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015.

_____. **Lei nº 4.555, de 29 de abril de 2014.** Dispõe sobre a a obrigatoriedade, no âmbito do município de Teresina, do plantio de mudas de árvores frutíferas nos lotes dos empreendimento imobiliários horizontais, e dá outras providências. Teresina: DOM de 30/05/2014. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015

_____. **Lei nº 4.618, de 13 de agosto de 2014.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2015 e dá outras providências. Teresina: DOM de 31/12/2014. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.632, de 26 de setembro de 2014.** Dispõe sobre a adoção de áreas verdes públicas no município de Teresina e dá outras providências. Teresina: DOM de 01/10/2014. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 mar.2015

_____. **Lei nº 4.676, de 20 de dezembro de 2014.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Teresina para o exercício financeiro de 2015. Teresina: DOM de 31/12/2014. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Projeto de Lei nº 128 de 2014.** Autoriza a desafetação, para fins de alienação a título de doação, do bem municipal que especifica, e dá outras providências. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 maio.2016.

_____. **Lei nº 4.724, de 03 de junho de 2015.** Define as diretrizes para regulação relativa a controle dos impactos da drenagem urbana de novos empreendimentos e inundações ribeirinhas, na drenagem pluvial pública, e dá outras providências. Teresina: DOM de 12/06/2015. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.763, de 28 de julho de 2015.** Altera dispositivos da Lei nº 4.410, de 14 de junho de 2013, que “Dispõe sobre a política de benefícios e incentivos fiscais do Município de Teresina às empresas de Call Center e Telemarketing e dá outras providências”, na forma que especifica. Teresina: DOM de 29/07/2015. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.767, de 10 de agosto de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016 e dá outras providências. Teresina: DOM de 03/09/2015. Disponível em:< <http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home> >. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.812, de 25 de setembro de 2015.** Institui a Política Municipal de Fomento ao Cooperativismo, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências. Teresina: DOM de 07/10/2015. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.853, de 23 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre tratamento diferenciado e favorecido aos Microempreendedores Individuais -ME, as Microempresas -ME, e as Empresas de Pequeno Porte -EPP, no âmbito do município de Teresina, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e alterações, na forma que especifica. Teresina: DOM de 08/01/2016. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.855, de 23 de dezembro de 2015.** Altera dispositivos da Lei nº 2.528, de 23 de maio de 1997, que 'Dispõe sobre a Política de Benefícios e Incentivos Fiscais do Município de Teresina e dá outras providências', com alterações posteriores, na forma que especifica. Teresina: DOM de 28/12/2015. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.858, de 29 de dezembro de 2015.** Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Teresina para o exercício financeiro de 2016. Teresina: DOM de 30/12/2015. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 03 maio.2016

_____. **Lei nº 4.973, de 26 de dezembro de 2016.** Institui os objetivos e metas para o Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Teresina e dá outras providências. Teresina: DOM de 27/12/2016. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 06 fev.2017.

_____. **Lei nº 4.975, de 26 de dezembro de 2016.** Institui o Código Sanitário do Município de Teresina e dá outras providência. Teresina: DOM de 28/12/2016. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/home>>. Acesso em: 06 fev.2017.

_____. **Plano Diretor de Drenagem Urbana.** Teresina: PMT, 2010. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/saneamento-downloads/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Plano Municipal de Saneamento Básico.** Teresina: PMT, 2015. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/plano-municipal-de-saneamento-basico/>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Relatório anual de atividades 2016.** Teresina: PMT, 2016.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, Curitiba, n. 111, p. 19-28, 2006. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/index>>. Acesso em: 20 nov.2015.

VASCONCELLOS, M.A.S de. **Economia:** micro e macro. 4º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

VELOSO FILHO, F. A. et al. Desenvolvimento econômico: diagnóstico e cenários. In: **Teresina Agenda 2015**. Teresina: PMT, 2002.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 170-243. Cap. 6.

APÊNDICE A – ORÇAMENTO DE TERESINA POR FUNÇÕES - 2014 A 2016

Provisão de recursos por funções de governo sobre o orçamento total municipal, em percentual, nos exercícios de 2014 a 2016

Ranking	Funções de Governo	2014 em %	2015 em %	2016 em %	média de participação no período
1º	Saúde	32,12	30,06	30,30	30,83
2º	Urbanismo	18,93	20,78	21,07	20,26
3º	Educação	19,34	20,23	18,41	19,32
4º	Administração	10,28	12,38	11,57	11,41
5º	Previdência Social	5,57	5,25	6,13	5,65
6º	Assistência Social	2,69	2,15	2,16	2,33
7º	Legislativa	1,98	1,96	1,93	1,96
8º	Encargos Especiais	1,36	-	1,40	1,38
9º	Saneamento	1,58	1,20	1,03	1,27
10º	Habitação	1,15	1,11	1,17	1,14
11º	Gestão Ambiental	1,08	1,01	0,62	0,90
12º	Ciência e Tecnologia	0,02	0,98	1,07	0,69
13º	Essencial à Justiça	0,66	0,61	0,71	0,66
14º	Trabalho	1,09	0,33	0,20	0,54
15º	Desporto e Lazer	0,60	0,53	0,48	0,53
16º	Comércio e Serviços	0,51	0,56	0,42	0,50
17º	Cultura	0,59	0,34	0,23	0,39
18º	Agricultura	0,19	0,27	0,23	0,23
19º	Transporte	0,03	0,00	0,59	0,21
20º	Direitos da Cidadania	0,06	0,09	0,11	0,09
21º	Energia	0,01	-	-	0,01
22º	Segurança Pública	-	0,01	-	0,01
23º	Indústria	-	0,01	0,00	0,00
24º	Organização Agrária	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DO ORÇAMENTO		R\$ 2.498.851.424,00	R\$ 2.816.711.509,00	R\$ 2.993.294.001,00	100,00%

Fonte: Lei Municipal 4.500/2013; Lei Municipal 4.676/2014; Lei Municipal 4.858/2015.

APÊNDICE B – DESPESA DE TERESINA POR FUNÇÕES - 2014 A 2016

Execução de recursos sobre a provisão orçamentária por funções de governo, em percentual,
nos exercícios de 2014 a 2016

Ranking	Funções de Governo	2014 em %	2015 em %	2016 em %	média de execução do orçamento provisionado (%)
1º	Previdência Social	104,56	118,78	113,73	112,36
2º	Encargos Especiais	79,54	–	135,29	107,41
3º	Saúde	105,01	104,18	107,16	105,45
4º	Legislativa	98,30	99,70	102,74	100,25
5º	Administração	102,02	100,10	90,57	97,56
6º	Educação	86,99	82,36	98,66	89,34
7º	Essencial à Justiça	88,53	93,56	72,12	84,74
8º	Assistência Social	65,41	77,75	72,85	72,00
9º	Cultura	103,38	20,49	41,01	54,96
10º	Urbanismo	43,71	42,66	45,53	43,97
11º	Transporte	0,00	89,31	33,14	40,81
12º	Direitos da Cidadania	55,35	8,93	25,56	29,95
13º	Trabalho	41,45	17,43	22,26	27,05
14º	Desporto e Lazer	27,61	23,81	28,40	26,61
15º	Gestão Ambiental	26,18	4,32	32,68	21,06
16º	Habitação	17,14	24,21	20,91	20,75
17º	Comércio e Serviços	28,54	18,42	0,56	15,84
18º	Agricultura	29,13	7,45	7,50	14,70
19º	Saneamento	31,71	4,14	2,89	12,91
20º	Ciência e Tecnologia	0	0	0	0,00
21º	Organização Agrária	0	0	0	0,00
22º	Energia	0	–	–	0,00
23º	Segurança Pública	–	0	–	0,00
24º	Indústria	–	0	0	0,00
TOTAL DA DESPESA		R\$ 2.072.856.391,71	R\$ 2.264.914.424,55	R\$ 2.533.265.906,51	

Fonte: Despesa por Função e subfunção de Governo (2014, 2015, 2016).

APÊNDICE C – PROGRAMA DE TRABALHO DA LOA DE TERESINA

Projetos e Atividades vinculadas as Funções/Subfunções do Governo – baseado no Programa de Trabalho da Lei Orçamentaria Anual de Teresina – 2014 a 2016

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES	PROJETO/ATIVIDADE
04 - Administração	04661 - Promoção Industrial	0466100172034 Gestão dos pólos empresariais
	04695 - Turismo	0469500172033 Gestão de Turismo
11 - Trabalho	334 - Fomento ao Trabalho	1133400121060 Apoio a Micro e Pequena Empresa
		1133400122381 Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico FUMDET Fomento ao Trabalho 1133400071511 Incubadora de Projetos de economia Criativa *
15 - Urbanismo	451 - Infraestrutura Urbana	1545100041058 Ampliação do Pólo Empresarial Sul 1545100041065 Implantação do Pólo Empresarial Norte 1545100041458 Implantação do Pólo Empresarial Na Região Sul 1545100142106 Coleta de Resíduos Sólidos *
	452 - Serviços Urbanos	1545200052069 Limpeza Pública 1545200052077 Limpeza Pública 1545200051135 Limpeza Pública 1545200052161 Limpeza Pública 1545200052078 Coleta de Resíduos Sólidos 1545200052079 Aterro Sanitário 1545200052080 Coleta Seletiva *
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural	1751100141147 Implantação de Sistema de Abastecimento D'água 1751100141330 Perfuração de Poço Tubular 1751100141331 Implantação/ Recuperação da InfraEstrutura do Abastecimento D'Água 1751100141332 Ampliação de Abastecimento D'água 1751100141569 Substituição de Caixa D'água 1751100455063 Construção de Unidades Sanitárias 1751100455096 Implantação/ Ampliação de Sistema de Abastecimento D'água OP 1751100455110 Construção de Poço Tubular Completo OP 1751100459039 Construção de Unidades Sanitárias OP 1751100467078 Construção de Poço Tubular EP
	512 - Saneamento Básico Urbano	1751200041197 Unidades Sanitárias Populares 1751200291039 Melhoria e Ampliação do Sistema de Água 1751200291040 Ampliação do Sistema de Esgoto 1751200291041 Obras de Macrodrenagem 1751200459006 Construção de Galeria OP 1751200041102 Construção de Unidades Sanitárias 1751200041105 Construção / Ampliação de Galerias Pluviais
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental	1854100291042 Avaliação Ambiental Regional
		1854100181174 Criação de Parques Municipais
		1854100181452 Teresina Verde Novo 1854100181454 Agenda Ambiental de Teresina 1854100181484 Promoção da Sustentabilidade Ambiental 1854100181486 Práticas Ambientais em Educação Ambiental 1854100182300 Monitoramento do Clima 1854100182353 Estruturação e Revitalização de Parques Ambientais
		1854200182300 Monitoramento do Clima
542 - Controle Ambiental	542 - Controle Ambiental	1854200181173 Educação Ambiental
		1854200181455 Palestras, Seminários e Eventos de Educação Ambiental
		1854200181485 Áreas Verdes e Parques Ambientais Monitorados
543 - Recuperação de Áreas Degradadas	543 - Recuperação de Áreas Degradadas	1854300291045 Implantação de Parque
544 - Recursos Hídricos	544 - Recursos Hídricos	1854400181628 Monitoramento dos recursos Hídricos
		1854400181176 Recursos Hídricos

19 - Ciência e Tecnologia	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	1957200171460 Implantação do Programa de Tecnologia da Informação e Comunicação da SEMDEC
	573 - Difusão do Conhecimento Científico e	1957300122195 Apoiar ações da Incubadora de Empresas
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal	2060100455065 Implantação de Campo Agrícola Comunitário OP
	602 - Promoção da Produção Animal	2060200141551 Apoio a Produção Animal/Implantação e Manutenção de Unidades Produtoras
	608 - Promoção da Produção Agropecuária	2060800141150 Hortas Comunitárias
		2060800141444 Campo Agrícola
2060800141445 Unidade de Beneficiamento Agrícola		
2060800141446 Agroindústria		
2060800141541 Apoio a Assistência Técnica e Extensão Rural		
2060800141542 Ampliação/Aquisição de Insumos da Unidade de Compostagem		
2060800141543 Implantação e Manutenção de Agroturismo		
2060800141544 Apoio ao Associativismo e Cooperativismo		
2060800141545 Aquisição e Manutenção de MáquinárioPAA		
2060800141547 Apoio a Garantia Safra		
2060800141549 Apoio e Manutenção da Agricultura		
2060800141550 Apoio a Bacia Leiteira		
2060800142286 Produção/ Distribuição de Mudanças e Sementes		
2060800142398 Flores de Teresina		
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial	2266100122380 Fundo Municipal de DesenvolvimentoEconômicoFUMDETPromoção Industrial
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial	2369100071509 Cooperativa Solidária
	694 - Serviços Financeiros	2369400071513 Modernizar e Ampliar o Banco Popular de Teresina
	695 - Turismo	2369500121276 Promoção Turística 220.000 220.000
2369500121459 Instalação de InfraEstrutura e Equipamentos Turísticos		
2369500172035 Gestão da Micro Empresa		
2369500051438 Reestruturação e Reabilitação do Mercado Central		

Fonte: Programa de Trabalho – Anexo VI da Lei Orçamentária Anual de Teresina (2014 a 2016).

Notas:

* Subfunções onde há mais projetos/atividades relacionadas no programa de trabalho, mas que foram suprimidos devido à extensão de conteúdo e não compatibilidade com o objeto de estudo da pesquisa.

ANEXO A – FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Área 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição

11 – Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infraestrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 – Irrigação

21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Álcool
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais

Fonte: Anexo da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MOG – DOU de 15.4.99