

Planejamento Municipal: Uma Análise Contextual

Paulo Ricardo Ceni Barreto (IESA) prcb@via-rs.net

Resumo

O estudo apresenta uma perspectiva histórica da evolução na administração pública, destacando o desequilíbrio orçamentário e a constatação de que a estrutura da máquina pública está ultrapassada, além de ressaltar a necessidade de fazer com que o foco da gestão pública, até então enfaticamente no controle, passe a contemplar também o planejamento. A análise engloba a prática do planejamento em pequenos municípios da região do Serviço Regional do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, em Santo Ângelo. Justifica-se o objeto da amostra por representar a esfera municipal a maior influência junto à população. Os resultados obtidos permitem verificar a precariedade do planejamento nos pequenos municípios, pois não dispõem de diagnóstico dos problemas da comunidade, de apuração de custos, métodos racionais para previsão orçamentária de receitas e despesas além de ações coordenadas entre as secretarias.

Palavras-chave: Administração Pública; Planejamento Municipal.

1. Introdução

Há 150 anos, conforme Drucker (1993), as chamadas tarefas sociais eram realizadas pelas famílias. Hoje, essas mesmas ações são prestadas pelo Estado, ou realizadas por instituições organizadas: empresas, sindicatos, hospitais, creches, escolas e universidades, entre outras. Observa-se, contudo, que muitas dessas instituições são mantidas pelo poder público, fato que provocou um aumento desenfreado da máquina estatal, buscando atender às demandas da sociedade.

As duas últimas décadas do século XX caracterizaram-se por significativas mudanças, em termos de reorganização do setor público, na maior parte das democracias ocidentais. Os constantes *déficits* orçamentários, agravados pelo processo de globalização econômica, levaram muitos países a promover processos de desregulamentação administrativa com o objetivo de tornar mais ágil a máquina estatal e as empresas a ela ligadas, além da busca de uma radical divisão entre responsabilidade política e responsabilidade administrativa na efetivação dos programas públicos. Essa adequação, segundo Buchanan (1985), ocorre mediante reformas legais e gerenciais com os objetivos e equilibrar o orçamento e de reduzir o setor público.

As mudanças ocorridas na gestão pública, ainda conforme Buchanan (1985), se fizeram necessárias basicamente por dois fatores: i) pela dificuldade em tornar realidade o ditado pela teoria keynesiana que previa uma política adequada de investimentos e incentivos por parte do governo para a manutenção de uma demanda efetiva, conservando altos níveis de renda e emprego; ii) diante do aumento do Estado com o objetivo de fazer frente às necessidades dos cidadãos, como saúde, segurança, infra-estrutura e previdência, em dificuldade progressiva, devido ao crescimento da população e da expectativa de vida, ou seja, a tentativa de manutenção do modelo de Estado do bem-estar social (*Welfare State*).

Essa ampliação do setor público passou a exigir um método de organização racional e eficiente, espaço esse suprido pela burocratização, aplicando a mesma lógica que a linha de montagem, idealizada por Henry Ford, deu ao processo industrial no trabalho do governo. Por meio da autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática

possibilitou a realização eficiente de tarefas amplas e complexas. Durante um longo período o modelo burocrático funcionou proporcionando as respostas que o povo esperava, com o fornecimento adequado de serviços elementares, tais como: construção de estradas, esgotos, escolas etc..., inspirando equidade e justiça. O desenvolvimento desse modelo, porém, ocorreu em uma sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor celeridade.

O ambiente contemporâneo apresenta um quadro totalmente diferenciado: as mudanças são rápidas, influenciadas pelo mercado global que impõe enorme pressão competitiva às instituições econômicas, a informação se dá em tempo real, as pessoas possuem, em geral, um bom nível de conhecimento e são consumidores habituados à alta qualidade e à ampla escolha de produtos. Outro aspecto importante localiza-se no surgimento ou extinção de atividades econômicas que alteram o perfil das administrações públicas, bem como os problemas sociais delas decorrentes.

Assim, para enfrentar os desafios de uma sociedade que evolui rapidamente no sentido de exigir de seus governantes serviços de qualidade e maior amplitude, as instituições devem ser flexíveis e adaptáveis para que possam responder de maneira adequada às demandas dos cidadãos, permitindo a sua participação ao invés de simplesmente servi-los. Fica evidenciado que é preciso fazer mais com os mesmos recursos, tornando-se necessário, também, a utilização de técnicas eficazes e inovadoras de gerenciamento embasadas na descentralização, avaliação do desempenho, análise de custos e planejamento estratégico.

A adaptação à nova realidade vai além da busca de adequação ao orçamento pelo simples aumento de impostos ou endividamento e da redução das despesas, pois o controle do desperdício de recursos não pode ser simplesmente eliminado com o corte de determinados itens do orçamento. Em vez do planejamento tradicional, que valoriza o produto e o plano, deve-se buscar ir além, destacando-se o processo como um todo. Nesse sentido, o planejamento estratégico possui a amplitude adequada, além de ser um instrumento de mobilização da sociedade. Essa, segundo Lucas (1995), talvez seja a mais importante diferença entre a concepção tradicional de orçamento e a visão estratégica: o caráter democrático e participativo.

Ainda no entendimento de Lucas (1995), o planejamento estratégico, aliado à participação da sociedade no processo, proporciona um redimensionamento da atividade política pelo fato de este lidar com incertezas e com a competição de diversos agentes. Além disso, a ação política do governo integra-se e dá suporte às opções técnicas decorrentes de diferentes diagnósticos, objetivos, diretrizes e projetos que balizam o relacionamento entre os poderes e outras esferas de governo. Assim, a ação política de elaboração de objetivos em conjunto com a sociedade aumenta a possibilidade de sucesso do planejamento.

Outra questão abordada por Lucas (1995) e que auxilia no planejamento estratégico, é a utilização de cenários, procurando descrever caminhos alternativos, levando as pessoas a pensarem o futuro de diferentes formas. Essa prática permite uma atitude ativa e criativa em relação ao futuro, posto que o mesmo é construído pelos atores participantes do processo a partir de sua ação no presente.

A criação de um ambiente com características como aquelas descritas anteriormente é de vital importância na busca de uma adequação dos governos à realidade contemporânea. A literatura versando sobre como devem ser as administrações públicas nos dias de hoje é farta, porém contemplam, principalmente, a União e Estados, que desfrutam de práticas que nada ficam a dever àquelas utilizadas por outros países, haja vista que podem contar com recursos financeiros, informacionais e humanos de qualidade para promover as mudanças necessárias. Mas como os pequenos municípios brasileiros estão enfrentando esse quadro?

Sendo assim, o presente estudo visa analisar o processo de planejamento implementado por 15 municípios da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, considerando-se sua

amplitude e consistência no sentido de proporcionarem uma forma diferenciada de gestão que contemple uma visão holística aliada a um processo de planejamento amplo e de longo prazo.

2. Necessidade de um Planejamento Diferenciado

As mudanças ocorridas nas últimas décadas no ambiente que envolve a administração pública, seja em países centrais ou periféricos, já descritas, começam a exigir um novo posicionamento do administrador público. A escassez de recursos contrastando com o aumento das demandas, além da instabilidade do ambiente, requerem o abandono de uma administração burocrática, caracterizada por normas e regras que oferecem pouco apoio às decisões exigidas e na orientação das ações. Necessário se faz uma atuação com base em um planejamento de longo prazo, complementado por uma visão de gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalho participativas, transparentes e dinâmicas.

Segundo Pfeiffer (2000), os municípios brasileiros enfream e enfrentam dois problemas estruturais que agravam a crise: i) a transferência de competências efetuadas por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, que embora atendendo antigas exigências políticas, não foi acompanhada de uma preparação e de um fortalecimento dos municípios para que os mesmos tivessem condições reais de assumir os novos compromissos; ii) o esgotamento do modelo de substituição de importações caracterizado pela proteção à indústria nacional e limitação da importação de bens de capital e a abertura do mercado brasileiro modificou significativamente a dinâmica da economia, fazendo com que os municípios passassem a competir entre si na busca por atrair novos investimentos para aumentar sua arrecadação.

Esse novo quadro, em que o desenvolvimento do município é influenciado cada vez mais por fatores externos, exige um novo modelo de gerenciamento, cujos componentes não são conhecidos ou não existe pessoal suficientemente qualificado para aplicá-los. Assim, o futuro não pode mais ser visto como continuação linear do que já ocorreu, necessário se faz um modelo de planejar mais amplo, que contemple uma visão de longo prazo que leve em consideração as transformações do ambiente permitindo ao município ser reativo e proativo.

As modernas teorias administrativas indicam que as organizações existem dentro de um complexo sistema que as influencia mediante diversos fatores: econômicos, sociológicos, políticos e tecnológicos. Assim, diante da responsabilidade de cumprir de forma adequada o seu papel, sofrendo influências de todos os fatores ambientais, se faz essencial uma mudança no sentido de levar a gestão das organizações públicas municipais a práticas de planejamento mais amplas e coordenadas que as atualmente utilizadas. Segundo Bateman e Snell (1998), é necessária uma análise situacional que identifique o diagnóstico de hipótese, questões e problemas de planejamento, promovendo um processo de geração de alternativas estratégicas que possam nortear o planejamento estratégico municipal, considerando suas limitações para a consecução de objetivos.

Nos ensinamentos de Anthony e Govindarajan (2001), o planejamento do futuro parte da formulação de estratégias, um processo no qual a criatividade e a inovação devem ser fortemente encorajadas. Já o planejamento estratégico considera os objetivos e as estratégias aprovadas e procura desenvolver programas para o seu cumprimento. Dessa forma, necessário se faz um corte epistemológico na forma de gestão burocratizada e sedimentada atualmente vigente na administração pública, para um modelo mais visionário, holístico, que envolva desde o que se deseja para o município no futuro, em um processo que se inicie com a participação da sociedade, na elaboração de estratégias, implementação do planejamento, e culminando com uma avaliação de desempenho baseada em índices previamente estabelecidos e em um adequado sistema de custos.

Não se trata de cercear o poder político do administrador público de tomar as decisões, mas direcioná-las para um contexto de planejamento de longo prazo, composto por guias de ação

derivadas de estratégias, ações e controles de desempenho, que possam maximizar os recursos públicos no interesse de proporcionar o bem comum. O papel do administrador público se faz mais importante no sentido de coordenar o processo como um todo, pois se todos os sistemas indicassem ação corretiva para todas as situações não haveria necessidade de gestores. Cabe ainda referenciar a necessidade de uma ação conjunta entre município, sociedade e órgãos consultivos e de controle, no sentido de viabilizar o alcance dos objetivos.

3. O Processo de Mudança na Administração Pública Brasileira

O marco inicial de mudanças em termos de modernização e ampliação da abrangência do planejamento ocorre com a da Constituição Federal de 1988, em seus artigos nºs 165 e 174. Enquanto o segundo indica a intenção do Estado de utilizar o planejamento em ações governamentais sem determinar a forma, contemplando apenas em seu parágrafo primeiro que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento para o desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os planos nacionais de desenvolvimento, o primeiro referencia outros dois instrumentos, juntamente com o orçamento, que completariam a tríade base do planejamento dos três níveis da administração pública no Brasil: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Plano Plurianual (artigo 35 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias) na amplitude da Constituição Federal, deve consignar as despesas de capital e outras decorrentes, além das despesas relativas aos programas de ação continuada que ultrapassem o orçamento anual em que foram iniciadas. Observe-se que, como o PPA é um plano de investimentos, deve estar compatibilizado com todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Assim, investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro não poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, sob pena de responsabilidade.

Segundo Garcia (1999), o primeiro PPA da União foi elaborado de forma improvisada, sem o contato dos técnicos com os dirigentes máximos, que declaravam intenções vagas e apresentavam programas sem substância e sem a indicação de como realizá-los na prática. Nesse sentido, o plano apenas cumpriu as exigências constitucionais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, a exemplo do Plano Plurianual, foi instituída pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e deverá conter as metas e prioridades da administração pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, servindo como base para a elaboração da lei orçamentária anual. Deverá conter, ainda, as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Como evidenciado, o legislador constitucional, mediante tal dispositivo, busca criar uma programação obrigatória para a aplicação dos recursos públicos.

Com a finalidade de melhorar a qualidade de gestão de projetos com a participação do governo, em 1996 foi lançado o programa Brasil em Ação. O programa selecionou 42 projetos, que passaram a ser executados, por meio de um modelo de gerenciamento de natureza empresarial, que mediante um acompanhamento sistemático buscava resultados satisfatórios.

Em 1997, com a Portaria Interministerial nº 270, foi criado o Grupo de Trabalho Integrado (GTI), constituído de representantes de diversos ministérios. O GTI buscou a integração entre o planejamento e a programação orçamentária, com base no aperfeiçoamento das definições e conceituações das categorias programáticas dos três elementos: PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA). Para o GTI o planejamento deve ser um processo permanente que obedece a princípios técnicos e tem em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria nas condições de vida da população.

Conforme Garcia (1999), na visão do Grupo de Trabalho Integrado, o processo de planejamento compreende a elaboração de diagnóstico da situação existente, identifica e seleciona problemas prioritários. Exige ainda formulação de diretrizes, estratégias e definição

dos objetivos a alcançar. Os problemas serão atacados por um conjunto de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram devem possuir metas e custos quantificados. Todos os programas terão sua execução monitorada, bem como avaliação dos resultados. A avaliação desse desempenho passará a ser critério de alocação de recursos nos períodos subseqüentes.

A guia mestra da formalização das mudanças propostas pelo GTI é o Decreto nº 2829/98, que estabelece as normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, trouxe, como maior impacto, a busca de uma descentralização na ação administrativa, visando um controle com base em resultados. Assim, propõe uma mudança no conceito de controle do Orçamento Público, interpretado como o ato de liberar ou não os recursos dotados. De acordo com Guedes (2000), jamais a atividade controladora foi interpretada na administração pública brasileira como algo além da fiscalização e do cumprimento da Lei de Orçamento. Essa concepção condiciona o Orçamento Público a ser mera “lei de meios”, pela qual o Estado se desincumbe de suas obrigações. Isso reduz o papel do Orçamento à condição de instrumento de cerceamento e restrição, limitando a atividade da gestão orçamentária à busca permanente do equilíbrio entre receitas e despesas. A Emenda Constitucional nº 19 introduz, ainda, a figura do Contrato de Gestão, instrumento já utilizado por alguns países como meio de promover a autonomia gerencial dos órgãos públicos. Tal ferramenta visa estabelecer uma relação entre o órgão central e qualquer órgão executor, servindo de base para o repasse de recursos às unidades encarregadas da execução das ações públicas, permitindo a introdução de diversos parâmetros, considerando-se as particularidades de cada situação e não somente o provisionamento de recursos, como o Orçamento. Os Contratos de Gestão, portanto, concorrerão para um controle de resultados e não somente controle de meios.

Em 14 de abril de 1999 foi publicada a Portaria nº 42 do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, com o objetivo de regulamentar o Decreto nº 2829/98. A norma modificou a estrutura funcional-programática, flexibilizando-a, além de indicar que para a elaboração e a execução do PPA e Orçamento toda a ação finalística (aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade) do governo deve ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do plano. Outra importante contribuição dessa norma, contudo, foi a indicação constante da alínea “a” do artigo 2º, indicando que do PPA deveriam constar indicadores de mensuração dos objetivos pretendidos na concretização das ações constantes dos programas.

O advento do Decreto nº 2829/98 e da Portaria nº 42/99 modificou o quadro da administração pública, no sentido de que ofereceram ênfase à gestão e à avaliação, ordenando cada programa para que seja dotado de um modelo de gerenciamento composto de sistemas de informações gerenciais de definição da unidade responsável, controle de prazos e de custos e a participação de um gerente designado pelo ministro pertinente. Para avaliação do processo utiliza-se de ferramentas para medir o desempenho quanto à obtenção dos resultados e o grau de satisfação da sociedade.

Fechando-se o processo, a avaliação dos objetivos estratégicos do governo e os resultados dos programas passam a subsidiar a elaboração da LDO dos exercícios seguintes.

Cabe destacar ainda que o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), editado em 1999 propõe um modelo formal do processo de planejamento da União, que seria da seguinte forma:

... estabelecimento de objetivos estratégicos; identificação de *problemas* a enfrentar ou de *oportunidades* a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos; concepção de *programas* a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas; especificação das diferentes *ações* do programa,

com identificação dos *produtos*, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades; atribuição de *indicadores* aos objetivos (e programas) e de *metas* aos produtos (projetos, atividades e outras ações); designação de *gerentes* por programas; *avaliação* da execução e dos resultados; e *cobrança* e prestação de contas por desempenho.(grifos no original)

Finalmente, como instrumento complementar da Carta de 1988, a Lei Federal 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), promulgada em 04 de maio de 2000, veio valorizar o planejamento, pois não planejar ou fazê-lo mal é sinônimo de gastar dinheiro público em prioridades imediatistas. A partir de então os três instrumentos que integram o processo orçamentário, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual, não são mais admitidos como peças de ficção, sob pena de responsabilização do administrador público pelas Cortes de Contas.

Conforme o exposto, pode-se verificar que o enfoque da legislação, embora mantendo um destaque para o controle, aponta para uma evolução, incorporando exigências demonstram claramente a intenção do legislador em tornar cada ferramenta, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, elo de ligação de um planejamento mais amplo e abrangente.

4. Aspectos Metodológicos

O estudo foi desenvolvido em um contexto de 15 dos 57 municípios da região de abrangência do Serviço Regional de Santo Ângelo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. O aumento das atividades e das responsabilidades do Estado aliadas às imposições do processo de globalização, que produz contínuas mudanças no processo econômico regional, expõe a dificuldade dos países, principalmente os periféricos, em poder arcar com as demandas dos cidadãos. Essas dificuldades se estendem a todos os níveis governamentais.

A adaptação à nova realidade exige uma forma de gestão diferente do planejamento pró-forma (visa atender somente aspectos legais e a ações imediatistas que beneficiam apenas aqueles que detêm o poder), que seja planejada para o longo prazo, descentralizada, ágil e norteada por indicadores de desempenho e pela participação da sociedade. Embora se constate que União e Estados já evoluíram muito nessa direção, diante de recursos financeiros e humanos disponíveis, surgem as questões: Como estarão enfrentando tais desafios os pequenos municípios? Estarão planejando suas ações de forma ampla? Ou limitar-se-ão a cumprir as exigências legais em termos de planejamento?

O trabalho pode ser classificado como pesquisa descritiva que, segundo Van Dalen e Meyer (1971), consiste em conhecer situações, costumes e atitudes mediante descrição detalhada de atividade, objetos, processos e pessoas. Para Alves (1991), esse tipo de pesquisa proporciona, por meio da imersão do pesquisador no contexto, uma visão geral e não enviesada do problema, além de contribuir para a focalização das questões e a identificação de outras fontes de dados. Como método de pesquisa, utiliza-se o exploratório que, de acordo com Cervo e Bervian (1996), permite definir objetivos e buscar maiores informações sobre determinado assunto, realizando descrições precisas da situação, procurando descobrir as relações existentes entre os elementos componentes da mesma.

A obtenção da amostra ocorreu por intermédio de amostragem aleatória simples, que nos ensinamentos de Gil (1999), é um procedimento básico do qual derivam todos os outros procedimentos adotados para a composição de amostras.

A ferramenta utilizada, com o objetivo de obter uma visão global da situação dos integrantes da amostra quanto às ações de planejamento que são desenvolvidas, foi um questionário, composto de perguntas abertas e fechadas, portanto utilizou-se de dados primários. Segundo Barros e Lehfeld (2000), o questionário possui limitações no sentido de trazer dúvidas nas respostas por falta de entendimento das questões e também na baixa taxa de devolução. Os

autores, porém defendem que o instrumento apresenta várias vantagens como entre as quais: possibilita a abrangência de um número maior de pessoas num curto espaço de tempo, economiza tempo, recursos humanos e financeiros, pode garantir o anonimato e por conseqüência maior liberdade nas respostas com menor risco de influência do pesquisador sobre elas, além de facilitar a tabulação e o tratamento dos dados obtidos.

Para adequar o instrumento à realidade foram empregados pré-testes, que para Chizzotti (2000), servem para se identificar problemas de linguagem, de estrutura lógica ou outras circunstâncias que possam causar prejuízo à técnica.

5. Análise Empírica

Com o objetivo de analisar a amplitude da ação do planejamento e a forma como este ocorre nos 15 municípios objetos do estudo, elaborou-se um questionário com questões abertas e fechadas, buscando-se avaliar a origem e amplitude do planejamento, ou seja, a partir de quando os mesmos ocorrem, de que forma são elaborados, quem participa, as prioridades contempladas, a harmonia entre os elementos (PPA, LDO e LOA), além de avaliar a capacidade da prática de ações conjuntas entre as diversas secretarias e a utilização de sistema de custo.

Em termos de visão de longo prazo e planejamento estratégico, verificou-se que nenhum dos municípios utiliza ferramenta de planejamento além daquelas exigidas pela legislação, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Essa constatação demonstra que a grande maioria das ações visa resolver problemas imediatos ou de curto prazo. Assim o PPA, elaborado para os três últimos anos de mandato do administrador público e o primeiro ano de seu sucessor é a ferramenta de maior amplitude em termos de tempo. Nenhum dos municípios estudados possui planejamento estratégico ou qualquer outro plano de longo prazo.

Partindo-se da realidade de que o PPA é a ferramenta de planejamento mais abrangente e que engloba o maior período de tempo, passa-se a analisá-lo. Quanto ao contingente de participantes na elaboração do PPA, 86,66% dos municípios utilizam-se de colaboradores de todas as secretarias. Os prefeitos participam da elaboração do PPA em 93,33% dos municípios e os vice-prefeitos em 60% deles. Outros destaques em relação à elaboração do PPA ficam por conta da participação de vereadores da base aliada, em 46,66% deles e principalmente da participação popular, pois em 66,66% dos municípios o PPA é elaborado com a participação da população, excluindo-se as audiências públicas obrigatórias, fato que demonstra a politização da população do Estado do Rio Grande do Sul.

Cabe ainda destacar, em relação à elaboração do PPA, que em um dos municípios existe a participação de um conselho político e em cinco (33,33%) deles o PPA tem como base o Plano de Governo, o que significa a elaboração prévia de um diagnóstico e o planejamento das ações.

A prática da elaboração da Lei de Orçamento Anual revela a utilização de uma mesma sistemática. Primeiramente separando-se os recursos vinculados à educação (25%), à saúde (15%) e ao poder Legislativo, consignando-se ainda recursos para pagamento da dívida fundada, que são compromissos de exigibilidade superior a 12 meses, conforme artigo 98 da Lei Federal nº 4320/64. Na seqüência, reserva-se recursos para o custeio da ação do órgão e contrapartida de projetos em andamento, finalmente restando o total de recursos que deverá ser utilizado em investimentos, com prioridade para as obras já iniciadas. A análise demonstrou ainda que existe uma perfeita harmonia entre uma ferramenta e outra, ou seja, o que consta do Orçamento anual também esteve contemplado no PPA e LDO.

Ao se verificar as diretrizes da ação governamental das diversas administrações, observou-se que em 13,33% delas os responsáveis pela contabilidade desconheciam o plano de governo e

em 20% dos casos o mesmo não existia. As linhas da ação governamentais contemplam em 46,66% a elevação da qualidade de vida, mediante ações ligadas às áreas da saúde, educação e assistência social; em 33,33% deles busca-se o desenvolvimento econômico, por meio de projetos agroindustriais ou turísticos e 20% com o desenvolvimento em infra-estrutura urbana e rural.

As previsões das receitas para fins de elaboração do planejamento, para uma melhor compreensão, devem ser desdobradas em receitas próprias e de transferências. Quanto às receitas próprias, 33,33% utilizam-se do exercício como base para o planejamento, porém sem precisar a forma. A análise das alterações no Código Tributário Municipal, a arrecadação do exercício anterior e o em curso servem de base para o planejamento de 26,66% dos municípios, verificando-se ainda que 13,33% não indicaram precisamente a forma como calculam as receitas próprias para fins de planejamento e 20% deles não fazem análise alguma. Em relação às transferências correntes, 20% dos municípios têm como base o Orçamento anterior mais a inflação para precisarem a receita do orçamento, 13,33% deles não precisaram a forma como elaboram as previsões da receita relativa às transferências da União e do Estado. No entanto 66,66% utilizam-se de previsões dos órgãos repassadores ou de associações de municípios.

Outro aspecto objeto de análise foi a possibilidade de programação de ações conjuntas entre as diversas secretarias o que poderia demonstrar a capacidade de coordenação do município na busca do alcance de objetivos e, por conseqüência, um comprometimento maior na solução de um determinado problema. Nesse sentido, 46,66% dos municípios indicaram que possuem ações conjuntas, porém são aquelas que obrigatoriamente envolvem duas secretarias, como campanhas de saúde bucal na rede de ensino do município. 53,33% dos municípios indicaram não haver qualquer ação conjunta ente as secretarias, o que comprova a falta de sincronismo e coordenação, demonstrando claramente o fracionamento das ações, com cada órgão buscando alcançar de forma individualizada seus objetivos.

Um dos itens de maior importância para a elaboração de um adequado planejamento é um consistente sistema de custos, que também foi objeto do questionário aplicado. Verificou-se que da amostra de 15 municípios, 13 deles, o equivalente a 86,66% não promovem qualquer procedimento no sentido de calcular custos. Os outros dois calculam apenas os custos de alguns serviços básicos como de hora-máquina e cargas de terra, sem desenvolver nenhuma sistemática efetiva, envolvendo um processo, uma secretaria ou o órgão como um todo.

Como já relatado, os municípios não possuem planejamento de longo prazo, além daquele exigido pela legislação, o Plano Plurianual. Com o objetivo de analisar a dimensão e amplitude do planejamento, utilizou-se o questionário para identificar as prioridades que os municípios visam atender e que estariam contempladas nos três elementos de planejamento, PPA, LDO e LOA.

6. Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo apresentar e analisar as razões pelas quais a gestão pública contemporânea necessita ser diferente das práticas de algumas décadas atrás, bem como a evolução do planejamento público no Brasil, examinando a coordenação entre as diversas ferramentas, além de sua amplitude, no sentido de proporcionar diretrizes e políticas que permitam elevar o município a uma posição futura visualizada a partir hoje.

Através da análise dos dados, evidenciou-se que nenhum dos municípios possui planejamento de longo prazo que possa proporcionar uma visão de futuro, além de possibilitar a promoção de ações que levem ao alcance dos objetivos. Destaque-se ainda, que em 33,33% dos municípios, o profissional da área de contabilidade, peça chave do planejamento público municipal, indicaram que não possuíam um plano de governo ou desconheciam o mesmo. O

fato induz à conclusão de que não existe um adequado diagnóstico dos problemas da comunidade por parte dos grupos políticos que disputam as eleições. Essa situação poderá concorrer para que tal análise seja feita no decorrer do mandato, prejudicando o início da administração culminando em ações imediatistas, descoordenadas e até mesmo não condizentes com a realidade do município.

Outro aspecto verificado é a quase total ausência de um controle de custos, pois somente dois municípios mantêm esse serviço em apenas um ou dois itens, envolvendo basicamente serviço de veículos e máquinas.

Verificou-se também que o planejamento da receita própria é deficiente no sentido de que grande parte dos municípios não soube indicar a forma de cálculo, e outros ainda não fazem qualquer cálculo para prevê-la. Apenas 26,66% deles consideram as mudanças na legislação, a inflação do período, comportamento da receita do exercício anterior e do exercício em curso. Em relação às transferências (receitas de origem da União e Estado) a maior parte dos municípios toma por base informações dos próprios órgãos, que são bastante confiáveis.

O aspecto positivo é a considerável abertura proporcionada para a participação popular no processo de planejamento. Em 66,66% dos municípios pesquisados existe a participação popular no processo de elaboração do PPA, participação essa que vai além das audiências públicas exigidas por lei.

A legislação brasileira tem ampliado, nos últimos anos, a abrangência e a coordenação do processo de planejamento ao introduzir práticas que visam ao estabelecimento de objetivos estratégicos e de longo prazo, tais como: a introdução no PPA de índices de desempenho que objetiva uma administração baseada em resultados, criando ainda a figura do contrato de gestão, buscando a descentralização entre outras, ao mesmo tempo em que introduz a participação popular mediante a realização de audiências públicas, esse processo está bastante avançado no âmbito da União e dos Estados que dispõem de recursos financeiros e humanos para a introdução dessas práticas. Para os pequenos municípios a realidade é outra a limitação em termos de recursos dificulta o atendimento até mesmo do mínimo exigido pela legislação vigente.

Enquanto as dificuldades levam os municípios a se voltarem apenas para o atendimento da legislação, o que não ocorre na maior parte deles, o quadro desejado é bem mais amplo, como se pode planejar de forma adequada quantificando as ações sem dispor de um sistema de custos adequado que envolve todo o órgão? Como é possível consignar valores na LDO e LOA, considerando apenas os valores gastos no exercício em curso ou no anterior? Como optar entre uma ação e outra buscando recursos sem que se saiba o custo de uma ou outra?

Além dessas dificuldades existem outros obstáculos, como a ausência de coordenação das diversas secretarias e a amplitude do planejamento. Embora o PPA contemple o período de quatro anos, atingindo o primeiro ano do mandato posterior, ele é limitado no sentido de não englobar todos os recursos e, principalmente, em não proporcionar uma visão de longo prazo. Assim a adequada elaboração de um plano de governo contemplando uma visão de longo prazo, acompanhada de uma definição de eixos estratégicos e da escolha de ações, poderiam promover a convergência de esforços coordenados na consecução dos objetivos, deixando de apenas buscar resolver ou prevenir problemas, mas antecipar-se ao futuro mediante de atitudes proativas.

Há que se destacar que sem o auxílio do Estado ou da União os pequenos municípios, com extremas dificuldades em cumprir tão somente o exigido na legislação, não conseguirão preparar-se de forma adequada para fazer frente às demandas da sociedade, bem como alcançar um patamar mais elevado em termos de planejamento, de organização e coordenação. Os municípios hoje são reféns de uma situação que somente poderá levá-los ao aumento de problemas e distanciá-los ainda mais de uma gestão moderna, eficiente, eficaz e efetiva.

7. Referências

- ALVES, Judith A. O planejamento de pesquisas qualitativas na educação. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, 1991.
- ANTHONY, Robert N.; GOVINDARAJAN, Vijay. *Sistemas de controle gerencial*. São Paulo: Atlas, 2001.
- BARROS, Aidil J. da Silveira; LEHFELD, Neide A. de Souza. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 2.ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A.. *Management: building competitive advantage*. New York: Times Mirror Higher Education Group, Inc. Company, 1998.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1.
- _____. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Seção 1.
- _____. Manual técnico de orçamento: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União. MTO-02. Brasília: MPO/SOF, 1999.
- BUCHANAN, James M. *Liberty, markets and state*. New York: New York University Press, 1985.
- CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.. *Metodologia Científica*. 4.ed. São Paulo: Makron Books, 1996.
- CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- DRUCKER, Peter F. *As Novas Realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo*. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1993.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000 - 2003*. 1999. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf. Acesso em 3 de março de 2003.
- GIL, Antonio C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GUEDES, Álvaro M. Controle financeiro e orçamentário público e a descentralização administrativa no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v.31, n. 85, p. 13-27, jul./set. 2000.
- LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. *Planejamento Estratégico com Participação*. 1995. Disponível em: <http://www.pam.sp.gov.br/v9/cepam30anos/pdf>. Acesso em: 14 set. 2003.
- PFEIFFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: Enap, 2000
- RIO GRANDE DO SUL (Estado). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*: promulgada em 3 de outubro de 1989 / 6. ed. Porto Alegre: Corag, 1998.
- VAN DALEN, D. B.; MEYER, W. J.. *Manual de técnica de la investigación educacional*. Buenos Aires, 1971.