

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**Planejamento Público local: o caso do município de  
Itapiranga (SC)**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia

Por: Lenoir Kessler

Orientador: Prof. Lauro Francisco Mattei

Área de Pesquisa: Planejamento Público

Florianópolis, Novembro de 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota \_\_\_\_\_ ao aluno Lenoir Kessler na Disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Prof. Lauro Francisco Mattei – Presidente

\_\_\_\_\_  
Prof. Laércio Barbosa Pereira – Membro

\_\_\_\_\_  
Prof. Louis Westphal - Membro

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, a Deus, que é o nosso criador e a razão de toda existência.

A meus familiares: Pai, Mãe e irmãos. Que nunca mediram esforços para dar todo o apoio necessário nesta caminhada universitária e por acreditarem nos meus sonhos.

Aos amigos, fonte de inspiração para todos os momentos.

Aos colegas, companheiros de caminhada durante todo o curso. Em especial àqueles que estiveram presentes na maioria dos momentos acadêmicos: José Lemos, Deolindo, Rosemar, Priscila e Alemão.

Meu especial agradecimento ao orientador Prof. Lauro Mattei, que aceitou o desafio de me orientar, efetuando esta tarefa com muita competência e dedicação.

À Prefeitura Municipal de Itapiranga, na figura do Prefeito Municipal Sr Áurio Vendelino Welter. Aos secretários, em especial ao Sr Elói Tessing, pelos inúmeros momentos de aprendizado proporcionados nas nossas discussões. Ao contador da Prefeitura Sr Renato Schlickmann.

Enfim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

## SUMÁRIO

<b>Lista de Tabelas.....</b>	<b>6</b>
<b>Lista de Quadros.....</b>	<b>7</b>
<b>Lista de Figuras.....</b>	<b>8</b>
<b>Lista de Siglas.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1: O problema de Pesquisa.....</b>	<b>1</b>
1.1 – Introdução.....	1
1.2 Objetivos.....	3
1.2.1 – Objetivo Geral.....	3
1.2.2 – Objetivos Específicos.....	3
1.3 – Procedimentos Metodológicos.....	3
1.3.1 – Estrutura da Monografia.....	4
<b>Capítulo 2: O processo de Planejamento.....</b>	<b>6</b>
2.1 – Planejamento: Conceituação e História.....	6
2.2 – O planejamento como Método.....	8
2.2.1 – O Modelo Racional.....	8
2.2.2 – A Teoria dos Sistemas.....	9
2.3 – Planejamento Regional.....	10
2.4 – Planejamento Local.....	11
2.5 – Planejamento Participativo.....	13
2.6 – Histórico do Planejamento no Brasil.....	14
2.6.1 – Os Programas de Governo.....	15
<b>Capítulo 3: O marco Institucional.....</b>	<b>18</b>
3.1 – A Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) – Um Marco.....	18
3.2 – O Plano Plurianual Municipal – PPA.....	19
3.2.1 – Elaborando o PPA.....	20
3.2.2 – Os Programas.....	22
3.2.3 – Avaliação do PPA.....	23
3.3 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	23
3.4 – A Lei Orçamentária Anual – LOA.....	24
3.4.1 – Da previsão das receitas.....	26
3.4.2 – Da fixação das despesas.....	27

3.5 – Os principais problemas encontrados pelas administrações municipais no processo de planejamento.....	27
<b>Capítulo 4: Um breve panorama do município de Itapiranga.....</b>	<b>32</b>
4.1 – Raízes histórico-culturais de Itapiranga.....	32
4.2 – A economia de Itapiranga.....	34
4.3 – População e Indicadores de Desenvolvimento Humano.....	36
4.4 – Trajetória de Planejamento no Município.....	42
4.5 – O Processo Atual de Planejamento.....	44
<b>Capítulo 5: Análise do Planejamento no município de Itapiranga.....</b>	<b>47</b>
5.1 – IAFD – Índice de Acerto na Fixação da Despesa.....	47
5.2 – IAER – Índice de Acerto na Estimação da Receita.....	48
5.3 – IUCA – Índice de Utilização de Créditos Adicionais.....	49
5.3.1 – IUCA1.....	50
5.4 – Aplicação dos Índices.....	50
5.4.1 – Estimação da Receita (IAER).....	54
5.4.2 – Fixação das Despesas (IAFD).....	57
5.4.3 – Utilização de Créditos Adicionais (IUCA e IUCA1).....	59
5.5 – Atingimento de Metas Físicas.....	60
<b>Capítulo 6: Considerações Finais.....</b>	<b>62</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>67</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>68</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção Agrícola de Itapiranga/2002.....	35
Tabela 2 – Produção da Pecuária de Itapiranga/2003.....	36
Tabela 3 – Divisão do Orçamento de Itapiranga por Secretarias (2002).....	52
Tabela 4 – Divisão do Orçamento de Itapiranga por Secretarias (2003).....	53

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – População de Itapiranga – Censo de 1991 e 2000.....	37
Quadro 2 – Indicadores de Longevidade e Mortalidade de Itapiranga.....	37
Quadro 3 – Indicadores de Escolaridade de Itapiranga.....	38
Quadro 4 – Indicadores de Moradia de Itapiranga.....	39
Quadro 5 – Indicadores de Renda de Itapiranga.....	40
Quadro 6 – Indicadores de Pobreza de Itapiranga.....	41
Quadro 7 – Índice de Desenvolvimento Humano de Itapiranga.....	42
Quadro 8 - Cálculo do IAER de Itapiranga – 2002.....	55
Quadro 9 – Cálculo do IAER de Itapiranga – 2003.....	56
Quadro 10 – Cálculo do IAFD de Itapiranga – 2002.....	57
Quadro 11 – Cálculo do IAFD de Itapiranga – 2003.....	58
Quadro 12 – Cálculo do IUCA e IUCA1 de Itapiranga.....	59
Quadro 13 – Cálculo do IUCA e IUCA1 de Itapiranga pela utilização do valor total dos Créditos Adicionais (cheio).....	60

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Orçamento da Administração Municipal de Itapiranga – 2002.....	51
Figura 2 – Orçamento da Administração Municipal de Itapiranga – 2003.....	54

## LISTA DE SIGLAS

<b>CF</b>	- Constituição Federal
<b>COMUDE</b>	- Conselho Municipal de Desenvolvimento
<b>FECAM</b>	- Federação dos Municípios Catarinenses
<b>IAER</b>	- Índice de Acerto na Estimção da Receita
<b>IAFD</b>	- Índice de Acerto na Fixação da Despesa
<b>IDH</b>	- Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IUCA</b>	- Índice de Utilização de Créditos Adicionais
<b>LDO</b>	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	- Lei Orçamentária Anual
<b>LRF</b>	- Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>PAEG</b>	- Programa de Ação Econômica do Governo
<b>PED</b>	- Programa Estratégico de Desenvolvimento
<b>PEF</b>	- Programa de Estabilidade Fiscal
<b>PIB</b>	- Produto Interno Bruto
<b>PND</b>	- Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>PPA</b>	- Plano Plurianual
<b>SUDENE</b>	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

## **CAPÍTULO 1**

### **O Problema de Pesquisa**

#### **1.1 - Introdução**

A relativa estabilização monetária alcançada a partir de 1994, com a implementação do Plano Real, reforçou a utilização de um instrumento já bem conhecido no Brasil: o planejamento. Conforme DALLA VECCHIA(1999), a ausência das grandes pressões inflacionárias, como as observadas nos anos de 1980 e início dos anos de 1990, propiciou a criação de um ambiente interno favorável, no qual as instituições perceberam a possibilidade de estabelecer previsões de médio e longo prazo, de modo a aferirem maior racionalidade e eficiência às tomadas de decisões.

Como mecanismo de implementação e regulamentação do planejamento e frente à necessidade de se trazer maior equilíbrio à atividade das administrações públicas (principalmente no que diz respeito à relação receita/gastos), foi criada em maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei é fruto da implantação do PEF (Programa de Estabilidade Fiscal) que aconteceu no último trimestre de 1998, com o objetivo de sanear as finanças públicas, caracterizando-se como uma *“virada no processo orçamentário brasileiro”*.(CARVALHO et al, 2002)

A implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal busca reforçar e aperfeiçoar as técnicas de controle administrativo, constituindo-se parâmetro legal/regulatório a ser observado pelas administrações públicas. A criação deste dispositivo conferiu uma nova tônica ao papel do planejamento, que incorpora a partir de então, mais do que mero cumprimento aos requisitos legais, um caráter estratégico na adequação dos orçamentos frente às demandas da sociedade.

A despeito do aspecto econômico da administração, que leva em consideração a alocação de recursos escassos, frente à demandas crescentes de investimento, percebe-se a necessidade de se encontrar alternativas de modo a otimizar os orçamentos. Dessa forma, o planejamento insere-se neste contexto como fator crítico de sucesso das administrações públicas.

No âmbito das administrações municipais (prefeituras) o planejamento tem como base a elaboração do PPA (Plano Plurianual), que resume as ações a serem desenvolvidas pelas administrações municipais nos quatro anos subseqüentes. A

implementação deste dispositivo vem de encontro às exigências de maior publicidade e transparência da administração para com os munícipes, além de proporcionar maior racionalidade e eficiência na alocação dos recursos.

É importante atentar sobre o caráter democrático que o PPA assume, com participação da comunidade (orçamento participativo) na formulação dos programas de acordo com as prioridades levantadas em cada setor da administração municipal. As experiências de orçamento participativo, das quais as administrações petistas foram pioneiras (Porto Alegre por exemplo), têm revelado um componente estratégico importantíssimo do planejamento.

O PPA, como requisito de responsabilidade fiscal, é um tema inovador, que tem gerado grande polêmica e angariado inúmeras iniciativas entre os administradores/planejadores das administrações municipais, no sentido de se adequarem a esta realidade, sempre no propósito de alcançar o bem-estar dos cidadãos. Em se tratando de gestão pública, este caráter inovador do planejamento municipal suscita a necessidade de uma avaliação contínua dos resultados alcançados pelos administradores, no que diz respeito à eficácia dos projetos e ao encaminhamento das ações de acordo com o previsto. E é esta avaliação que proporciona ao planejador a possibilidade de detectar falhas em suas ações, permitindo o redirecionamento de suas diretrizes e servindo como aprendizado para projetos futuros.

As dificuldades encontradas por inúmeras administrações municipais, principalmente as de pequeno porte, em elaborar um PPA cujas ações propostas reflitam o verdadeiro diagnóstico da situação do município, seja pela ortodoxia dos planejadores ou pela inexistência de um corpo de profissionais responsáveis pelo planejamento, têm conferido a estes planos um caráter “simbólico, decorativo”, podendo em muitos casos, comprometer o bom desempenho das administrações.

Contemplando essas questões, o objeto do presente estudo consiste na análise de um Plano Plurianual Municipal, enfatizando aspectos pertinentes à sua elaboração, implementação e principalmente avaliação dos resultados alcançados, ressaltando o caráter de planejamento em nível local. O PPA utilizado para este estudo será o implementado no município catarinense de Itapiranga nos anos de 2002 e 2003.

## **1.2 - OJETIVOS**

### **1.2.1 - Objetivo Geral**

Descrever e analisar o processo de planejamento implementado no município de Itapiranga no período 2002-2003, destacando-se os aspectos financeiros e orçamentários, bem como o cumprimento das metas programadas.

### **1.2.2 - Objetivos Específicos**

- ✓ Identificar de que forma as ações do planejamento interferem no desenvolvimento local, destacando os aspectos políticos e estratégicos;
- ✓ Descrever os principais problemas encontrados nas fases de elaboração e implementação dos planos, tendo como base a estrutura legal/regulatória do planejamento no Brasil;
- ✓ Analisar a eficiência do planejamento/orçamento de Itapiranga (2002-2003) através da confrontação dos valores estimados no planejamento (orçado) com os balancetes (consolidado);
- ✓ Efetuar um balanço geral do planejamento itapiranguense, destacando-se o diagnóstico e a vocação do município, apontando falhas e fazendo sugestões.

## **1.3 – Procedimentos Metodológicos**

A escolha do município de Itapiranga para o estudo de caso se deu por motivos óbvios (minha naturalidade é Itapiranga) e também pela maior facilidade encontrada no acesso às informações. O Plano plurianual tem vigência de quatro anos, visto que o atual compreende o período 2002-2005. Sendo assim, não será possível elaborar uma análise dos quatro anos do PPA vigente, haja vista que serão analisados apenas os dados referentes aos exercícios de 2002 e 2003.

Como parte introdutória e de embasamento da pesquisa, será efetuada uma revisão bibliográfica, cujo objetivo é de se entender e caracterizar o processo de planejamento, reforçando sua importância para o desenvolvimento local. O material utilizado nesta etapa do trabalho se restringe a livros e teses acadêmicas, cujo foco é o planejamento. Como complemento ao embasamento teórico serão utilizados materiais que tratam da parte legal/regulatória (a LRF por exemplo) do

planejamento, material este elaborado pelos órgãos federais responsáveis pelo planejamento, bem como pela sua regulamentação.

Antes de proceder a análise do PPA propriamente dito, será apresentado um panorama do município itapiranguense, servindo como pano de fundo para o melhor entendimento do planejamento neste município.

A etapa marcada pelo estudo de caso irá contemplar a análise dos documentos que constituem o planejamento do município de Itapiranga. Na análise, além do PPA propriamente dito, serão utilizados os balancetes anuais da prefeitura, as Leis do Orçamento Anual e os documentos referentes aos créditos adicionais (alterações no orçamento). Este material será coletado na Prefeitura municipal de Itapiranga.

A avaliação do planejamento se dará pela confrontação dos balanços (orçamento efetivamente realizado) com os valores orçados. Para este trabalho serão utilizados os índices: IAFD (Índice de Acerto na Fixação da Despesa), IAER (Índice de Acerto na Estimativa da Receita) e IUCA (Índice de Utilização de créditos adicionais). Serão também observados o cumprimento e a realização das metas físicas, bem como a continuidade dos programas propostos e as alterações incorporadas ao planejamento original, na forma de créditos adicionais.

Como complemento, e para dar maior consistência ao trabalho, serão efetuadas entrevistas informais com o prefeito, contador e secretários municipais, no intuito de se detectar dificuldades encontradas na adequação de um planejamento otimizado. Estas informações, somadas à análise documental, serão imprescindíveis para a parte conclusiva do trabalho.

### **1.3.1 – Estrutura da Monografia**

O capítulo 1 apresenta uma breve introdução ao tema, delimitando o objeto da pesquisa bem como estabelecendo os objetivos a serem alcançados e a metodologia adotada.

A revisão de literatura, cujo tema central é o planejamento, será contemplada no capítulo 2, no qual são ressaltados aspectos pertinentes, relacionados à fundamentação e argumentação da pesquisa. Também será elaborado neste capítulo um breve histórico do planejamento no Brasil.

No capítulo 3 serão apresentados os mecanismos legais e marcos regulatórios que instituem e dão obrigatoriedade ao planejamento, tratando mais especificamente do Plano Plurianual e seus anexos. Nesta mesma etapa serão especificados (identificados) os principais problemas encontrados na elaboração e implementação do planejamento.

O capítulo 4 apresenta um panorama do município de Itapiranga, com suas características históricas, econômicas, potencialidades, população, trajetória política e de planejamento, entre outros. Na seqüência, no capítulo 5 será efetuada a análise dos dados com a aplicação dos índices de avaliação do processo de planejamento, os quais serão devidamente discutidos e avaliados.

Finalizando o trabalho, apresentam-se as principais conclusões da pesquisa, além de eventuais sugestões sobre tópicos importantes levantados no decorrer do trabalho.

## CAPÍTULO 2

### O Processo de Planejamento

Todas as atividades desenvolvidas pelo homem em seu cotidiano, principalmente aquelas que envolvem maior complexidade em sua execução, englobam algum tipo de planejamento. Apesar da maioria dos casos de planejamento acontecer de forma não muito racional ou até não intencional, o que se percebe é que de fato as pessoas, de alguma forma, estabelecem objetivos e visualizam cenários futuros como resultado de suas atitudes. Por mais singelas que sejam as metas estipuladas, por mais rudimentares que sejam as técnicas utilizadas no curso das ações, o ato de planejar está presente no dia-a-dia das pessoas e principalmente das instituições, mesmo que indiretamente.

Diante da complexidade da vida contemporânea, da competição capitalista e da necessidade de se aferir maior racionalidade às ações, é que o planejamento se apresenta como peça fundamental ao bom desempenho das instituições.

#### 2.1 - Planejamento: Conceituação e História

Para LOPES(1990) a idéia de planejamento tem uma estreita ligação com o conceito de futuro, envolvendo a escolha por um curso de ação, que leva a um objetivo pré-fixado. Há portanto, o que o autor chama, de uma *“ligação umbilical”* entre planejamento e futuro. Segundo o mesmo, nunca em toda a história da humanidade se deu tanta importância ao futuro, como na atualidade, e nunca as tomadas de decisões foram tão influenciadas pelas perspectivas futuras. Porém, o que se constata, é que em tempos passados da história da humanidade, o futuro (e conseqüentemente o planejamento) não detinha tamanha importância. Na antigüidade as civilizações guiavam-se pelos acontecimentos passados, pelas conquistas das guerras e pelas suas crenças em mitos e religiões. LOPES(1990) justifica tal comportamento pela *“desesperança”* dos indivíduos, pela inércia da humanidade e lentidão das mudanças naquela época. Num universo praticamente imutável não havia muito a se esperar do futuro. Porém, é no momento em que as civilizações passam a vislumbrar a possibilidade de desenvolvimento humano e

material, que o futuro passa a representar algo importante em sua existência, constituindo-se em elemento dinâmico de transformação da realidade.

Ainda, conforme LOPES(1990), um marco histórico importante e que expandiu as possibilidades e expectativas de futuro da humanidade, foi a descoberta da América (1492), seguido por outros acontecimentos de suma importância como a Revolução Científica, o aumento da produção e novas técnicas e o advento do capitalismo. Tais acontecimentos reforçaram o papel do planejamento, trazendo à tona a idéia de que realmente poderia se esperar muito mais do futuro e que o processo de transformação da humanidade se tornaria cada vez mais dinâmico, tanto que nas últimas décadas é apresentado como *“técnica superior de governo, aplicável a problemas de natureza variada”*. (LOPES, 1990)

De acordo com PEREIRA(1999) a atividade de planejar surge a partir da necessidade da alocação racional e eficiente dos recursos escassos, seja no setor público, seja na esfera privada. Desta forma, no caso da produção de bens e serviços públicos, as entidades necessitam planejar a destinação dos recursos, objetivando otimizar e racionalizar sua alocação, possibilitando uma ampliação da capacidade de investimento.

O planejamento também pode ser encarado como um “processo de decisão”, caracterizando-se portanto, como prática de decidir antecipadamente. Apesar disso, PEREIRA(1999) resume o planejamento como:

“o processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, a partir do qual fixam-se objetivos gerais e metas específicas, assim como a ordenação do elenco de decisões e providências indispensáveis para a consecução desses objetivos. Dessa forma, o plano de desenvolvimento poderá ser executado de maneira mais rápida, dependendo menos recursos e esforços”. (PEREIRA, 1999 p 113-114)

Segundo o mesmo autor, o processo de planejamento compreende quatro etapas, ou funções:

- ✓ planejamento;
- ✓ execução;
- ✓ Controle;
- ✓ Avaliação.

O planejamento como método, elaborado de forma racional, teve três vertentes históricas (LOPES/1990): o planejamento das economias centralizadas, iniciado na Rússia com o Plano quinquenal (1928-1933), este que abrangeu todo o

sistema produtivo, implementado de forma *impositiva* (Planejamento Impositivo); a segunda vertente do planejamento pôde ser observada em economias de mercado no pós-guerra (França por exemplo), constituído sob a forma *indicativa*; e por fim, a vertente dos países do terceiro mundo, onde o planejamento surge como impulsionador do processo de industrialização, adotado a partir das décadas de 1950 e 1960. Ao contrário do método impositivo (economias planificadas), não há controle direto sobre o sistema econômico e produtivo, uma vez que seu objetivo é conduzir, influenciar o mercado a partir das ações do *planejamento indicativo*. São as ações de planejamento público, através das políticas, que induzem as ações da iniciativa privada na direção pretendida pelos governos.

De um modo geral, os diversos autores contemporâneos que tratam do tema, são unânimes em dizer que o planejamento consiste numa ferramenta, cuja aplicação tem como objetivo primordial a construção do desenvolvimento de uma determinada coletividade. Portanto, apropriados deste entendimento da conceituação de planejamento é importante ressaltar, que não é objetivo deste trabalho entrar no mérito da questão do desenvolvimentismo sob as óticas neoclássica, cepalina ou schumpeteriana.

## **2.2 - O Planejamento como Método**

### **2.2.1 - O Modelo Racional**

Como a própria denominação sugere, o modelo racional de planejamento consiste em um conjunto de procedimentos, organizados de modo a decidir antecipadamente, atingindo-se a maior racionalidade possível (LOPES/1990). Historicamente, foi o modelo mais utilizado, principalmente pelos entes públicos, encontrando ainda na atualidade alguma aplicação. Lopes resume o modelo racional em:

- Fixação de objetivos operacionalizáveis, bem como dos pesos relativos de cada objetivo, de forma a permitir sua hierarquização.
- Preparação de um conjunto de alternativas ou opções viáveis.
- Estimativa para cada opção dos custos e benefícios aplicáveis.
- Cálculo da expectativa referente a cada alternativa, de forma a chegar-se ao custo de benefício líquido em unidades de utilidade por alternativa.
- Comparação das expectativas aferidas acima e identificação e seleção final da(s) alternativa(s) que apresentar(em) maior expectativa líquida.” (LOPES, 1990 p 26)

De acordo com o mesmo, apesar de toda racionalidade expressa nesse modelo, o planejamento racional não tem mostrado bons resultados (com raras exceções), apresentando incompatibilidades entre a teoria e a prática. O modelo racional, vale ressaltar, não encontra maiores dificuldades na sua formulação (na teoria), porém as deficiências saltam à vista na etapa de implementação dos planos (LOPES, 1990).

A primeira deficiência detectada no planejamento racional refere-se à sua capacidade de abrangência. O visível grau de desconexão entre formulação e implementação revela uma impossibilidade de abrangência deste modelo. A segunda falha é reflexo da já citada desconexão entre as etapas de formulação e implementação. O modelo que leva em consideração a escolha da alternativa ótima (dentre várias opções), sugere uma racionalidade, tal que a implementação se dá de forma automática – sugerindo-se que a formulação seja “*auto-executável*.” (LOPES, 1990). O terceiro problema do racionalismo é resultado de um descompasso do planejamento com a atividade política. O modelo racional não leva em conta a estrutura do poder político, fator este que acaba inviabilizando a execução do planejamento. Em resposta à muitos fracassos do modelo racional, surgem novos modelos de planejamento, destacando-se a teoria dos sistemas.

### **2.2.2 - A Teoria dos Sistemas**

O planejamento ortodoxo, apesar de ter seus fundamentos no “reduccionismo”, não consegue obter a abrangência necessária à solução dos problemas aos quais se propõe a solucionar. Dessa, forma os novos métodos de planejamento sugerem uma análise dos fatos a partir do “expansionismo”, “*segundo o qual todos os acontecimentos, objetos, atividades e fenômenos em geral participam de um conjunto maior de fenômenos.*” (LOPES, 1990). É nessa linha de pensamento que se enquadra a teoria dos sistemas, que encara a atividade de planejar como um processo que incorpora em sua análise um conjunto de dois ou mais elementos que se inter-relacionam.

Os autores que defendem este método (teoria dos sistemas) entendem que o objeto (problema) do planejamento é definido como um sistema, composto por inúmeros subsistemas integrados, os quais interagem fazendo com que a atividade de cada elemento tenha interferência sobre os demais. Sendo assim, segundo

LOPES/1990, o sistema não pode ser decomposto e os elementos estudados individualmente, como propõe o planejamento ortodoxo. O planejamento como sistema é parte integrante de um sistema maior, o ambiente a ser afetado por sua atividade, o qual deve ser identificado já que é o objeto de mudança.

O planejamento sistêmico assume maior importância diante da grande dificuldade em se estabelecer objetivos e principalmente quantificá-los. Dessa maneira, observa-se atualmente, uma tendência à não quantificação dos objetivos, isto para facilitar a operacionalização dos mesmos. É bastante comum entre os agentes planejadores, dentro de um enfoque sistêmico, a elaboração de planos relativamente não detalhados, com metas menos específicas, pendendo para o aspecto qualitativo em substituição ao quantitativo – este, característico do modelo ortodoxo/racional. A estipulação de objetivos menos rígidos e com certa ambigüidade é fator marcante em políticas que dão ênfase ao estabelecimento de metas como o controle da inflação por exemplo, ou a promoção da estabilidade monetária, etc. São metas abrangentes e maleáveis, que podem sofrer percalços que surgem no decorrer da implementação dos planos.

### **2.3 - Planejamento Regional**

O planejamento como política de promoção do desenvolvimento regional sugere uma situação de desequilíbrio na distribuição espacial do desenvolvimento econômico. Para tanto, este assume o papel de dinamizador da região foco do projeto a ser implementado. Porém, como destaca FERREIRA(1989), existe uma grande dificuldade na delimitação da *região plano*, inerente ao próprio processo de regionalização, independentemente do aspecto a ser observado: geográfico, cultural, social, etc. Para tanto, o planejamento de um estado ou município, (o último sendo nosso caso de estudo), pode ser classificado como de desenvolvimento regional, desde que seu caráter seja multidimensional (econômico, técnico, ambiental, espacial, político, etc), haja vista a dificuldade em se delimitar a região de inferência. Sob esta ótica, a delimitação geográfica da região de planejamento irá depender do conteúdo do planejamento.

De acordo com HADDAD(1980),o planejamento não é e nem deve ser entendido como solucionador dos dilemas de atraso e subdesenvolvimento de uma determinada região ou país, porém, no caso brasileiro, ele é parte desses

problemas. A existência de recursos humanos devidamente qualificados e a disponibilidade de recursos financeiros em quantidades substanciais são fatores imprescindíveis à implantação de um planejamento consistente, que contemple o desenvolvimento, dentro de um horizonte de previsões, em que situações imprevistas são corriqueiras. Assim, num contexto com sérias restrições relacionadas à dotação de recursos - como é o caso do planejamento regional no Brasil – o planejamento começa já com uma determinada defasagem, uma vez que incorpora como objetivo principal, a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento que é ao mesmo tempo pré-condição para o sucesso do mesmo. Para suprir tal demanda, o planejamento elege ações emergenciais e prioritárias, favorecendo a criação de um ambiente harmônico mais propício ao desenvolvimento.

Na mesma linha, HADDAD(1980) também chama atenção para a questão da abrangência do planejamento. Segundo ele, um sistema de planejamento que objetive uma superfície de inferência global, com enfoque em todos os setores da economia e regiões do país (ou estado) pode encontrar um ponto de estrangulamento no processo de desenvolvimento, dando origem a uma *“imensa máquina produtora de papéis, e não de decisões relevantes”*, inibindo desta forma, iniciativas setoriais/regionais. Como a maior parte dos recursos provém das esferas administrativas superiores (união e estado), fator que reforça a figura dos planejamentos integrados, os planejadores regionais direcionam sua atuação no intuito de desenvolver um corpo capacitado de profissionais, orientando a elaboração de diagnósticos dos problemas e potencialidades da região, permitindo assim, absorver o máximo de recursos para seus projetos.

De uma maneira geral, o planejamento regional pode, portanto, ser entendido como um mecanismo alternativo, que visa cobrir as lacunas deixadas por projetos globais, contemplando o desenvolvimento das áreas mais subdesenvolvidas, buscando sua fundamentação nas bases locais e ganhando força nas iniciativas setoriais.

## **2.4 - Planejamento Local**

Há inúmeras controvérsias quanto à definição de desenvolvimento em nível local, no sentido geográfico e territorial da palavra. O termo *local* pode muito bem - e

talvez seja a classificação mais adequada - ser representado pelo espaço de abrangência do município, mas entende-se, de um modo genérico, como “*um território onde existe uma comunidade de pessoas que interagem e têm potencial para se organizarem na direção de promover seu próprio desenvolvimento*”. (MARTINS, et al, 2001)

Sob esta ótica, o planejamento e desenvolvimento local, podem também, referir-se a uma região, microrregião, estado, município, ou até mesmo um bairro. Portanto, para efeitos do presente estudo, a definição geográfica de “local” (planejamento local) será a área correspondente ao município.

A figura do município enquadra-se na estrutura político-institucional brasileira, como independente na execução de seu planejamento, desde que respeitadas as dotações de recursos, as quais dependem dos estados e da união (receitas vinculadas). Para tanto, em conformidade com a lei, é de exercício das prefeituras a elaboração do planejamento municipal.

Por se tratar de um *locus* geográfico mais restrito, o planejamento em nível municipal reforça a questão da participação e envolvimento da população. Esta interação do ente público com os segmentos sociais confere um caráter estratégico ao processo de planejamento. Sendo assim, SOUTO MAIOR (apud COSTELLA, 1998) ressalta a importância do planejamento local:

“Primeiro, por ser esse o espaço real no qual se manifestam mais concreta e nitidamente os interesses dos cidadãos e grupos que compõem a sociedade civil. Segundo, é ao nível da comunidade que mais efetivamente os efeitos e impactos das políticas, planos, programas e projetos são sentidos, e portanto podem ser acompanhados, avaliados e reformulados. E, finalmente, é a nível da comunidade, que em última instância, toda a ação pública deve ser integrada”. (COSTELLA, 1998, p. 41)

Reforçando esta visão, OLIVEIRA (apud COSTELLA, 1998) classifica o planejamento municipal como:

“... um processo constante, que permite diagnosticar os problemas locais e promover incessantemente a melhoria dos serviços públicos e o bem-estar da população do município. Tal processo deve resultar em documentos simples (planos, programas e projetos) e viáveis, e se orientar pelo princípio da prestação de contas ao público.” (COSTELLA, 1998, p 42)

As colocações de OLIVEIRA e SOUTO MAIOR destacam a importância do planejamento em nível local (municipal) como fator dinâmico do processo de planejamento global<sup>1</sup>, assumindo importância fundamental a participação popular.

---

<sup>1</sup> O planejamento global, de acordo com LOPES/1990, refere-se ao planejamento em nível estadual u nacional, ou seja, numa instância, jurisdição superior.

## 2.5 – Planejamento Participativo

A primeira experiência de planejamento participativo no Brasil ocorreu na cidade catarinense de Lages, no final dos anos de 1970, seguida por outras prefeituras (anos de 1980) como Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE), porém encontrando maior expressão – com a elaboração de um método próprio - nas administrações petistas de Porto Alegre, a partir de 1989.

O planejamento participativo é uma demonstração pura da democracia, da cidadania e da soberania exercida pela população, que deve ser entendida como parte integrante da administração. Para HADDAD(1980) o planejamento deve representar um processo de negociação permanente entre o ente público (a prefeitura) e a comunidade, fazendo-se valer, num primeiro momento, pela mobilização dos representantes políticos (os vereadores) e num estágio mais avançado, pela criação de mecanismos de participação efetiva de toda população. O mesmo diz que, quanto maior for o leque de propostas e de projetos que representem os interesses em nível local, mais importante se torna a participação com a discussão entre as partes. Nesse sentido, o autor coloca que:

“Quanto mais genérico o escopo do plano e mais amplo o seu horizonte de tempo, menos adequado e útil será o planejamento participativo. Quanto mais o planejamento se aproximar das necessidades básicas e diretas da população e de seus problemas concretos, mais os cidadãos e seus interlocutores políticos poderão opinar sobre a prioridade entre projetos alternativos.” (HADDAD, 1980, p. 44)

Quando o autor fala de “quanto mais genérico e amplo for o escopo do plano”, refere-se às políticas de âmbito nacional, como por exemplo a política monetária, onde de fato a participação popular não é conveniente, cabendo este processo às autoridades e aos técnicos especializados.

De acordo com COSTELLA(1998), a participação popular no planejamento toma maior amplitude e importância a partir do surgimento de associações comunitárias, associações de bairros que buscam o atendimento de suas prioridades junto às administrações municipais. De fato, as experiências realizadas em várias prefeituras têm revelado resultados muito animadores, visto que esse processo ganhou tamanha importância, que atualmente, são raros os casos em que o planejamento municipal não envolva participação popular, por mais tímidos que sejam os sinais da presença dessa iniciativa.

De acordo com o que foi dito anteriormente, pode-se perceber a existência de uma estreita ligação entre planejamento local/municipal e planejamento participativo, principalmente se tratarmos o caso de pequenos municípios, onde os dois podem ser vistos como sinônimos.

## **2.6 – Histórico do Planejamento no Brasil**

O Brasil possui uma história de planejamento de aproximadamente 50 anos, nos quais se acumulou uma experiência considerável, através da implantação de diversos planos, que foram de suma importância para o aprendizado e a formação de um corpo técnico de profissionais especialistas na área.

Para ARAÚJO(1993), o planejamento nos países subdesenvolvidos encontra suas raízes no pós-guerra e o Brasil tem como sua primeira experiência de planejamento, realmente expressiva, o plano de metas de Kubitschek (1955-60) e a criação da SUDENE (1959). A autora destaca que no período compreendido entre os anos de 1960 a 1980 o planejamento brasileiro estava voltado ao desenvolvimento de um moderno parque industrial, com o propósito de colocar o país na dianteira do processo de industrialização e transformar-se numa potência mundial. Porém, o que se percebeu, paralelamente a uma intensa modernização, foi um aumento das desigualdades sociais e regionais, visto que a economia passou a operar menos nas bases locais/regionais, para privilegiar as bases nacionais. Ou seja, a dinâmica do desenvolvimento obedecia a determinantes nacionais ou externos em detrimento dos locais – fator que foge às aspirações do desenvolvimento regional/local.

Frente a este cenário de modernização, o planejamento regional, conforme destaca a autora, estimulou o desenvolvimento das indústrias locais, apesar da restrição da Região Sudeste (que absorvia quase que por completo os investimentos industriais). Este estímulo foi de grande importância, pois em muitos espaços periféricos possibilitou a acumulação de capitais locais, através da utilização de novas terras e outros recursos naturais abundantes. É certo que o desenvolvimento –tecnológico/industrial – não foi homogêneo, mas as iniciativas dos planos e da SUDENE, por exemplo, foram peças importantíssimas para dinamizar a economia, ampliando as fronteiras e conseqüentemente, integrando o país ao implantar uma rede de infra-estrutura. Ainda de acordo com ARAÚJO(1993) podem ser citados

efeitos positivos da implantação das políticas de planejamento regional, como a criação da Zona Franca de Manaus e a expansão das atividades primárias no norte; o eixo químico no nordeste (Bahia, Sergipe, Alagoas); a modernização da agricultura no sul; e a criação de Brasília, sem contar o grande progresso industrial do Sudeste. Porém nos anos de 1980 – principalmente na última metade – os investimentos encontram-se engessados, pois as atenções voltam-se ao controle da crise da dívida, sob a ameaça da hiperinflação.

ARAÚJO(1993) destaca que no anos de 1980 “*o curto prazo domina o cenário nacional*”, enquanto que o planejamento (médio e longo prazos) cede espaço à gerência da crise. E este panorama se prolonga nos anos de 1990 (pelo menos no início), com a vitória do projeto neoliberal de Collor, através da busca pela estabilização e da “recessão programada”. A autora chega a afirmar que neste período as ações para além do curto prazo, “*são mais de destruição que construção*”, com privatizações, descaso com a ciência e tecnologia e com as questões de desenvolvimento regional.

### **2.6.1 Os programas do Governo**

Os planos a serem citados a seguir são de abrangência global, visto que o planejamento em nível estadual e municipal é mais recente, encontrando suas bases na constituição de 1988.

De acordo com GIACOMONI(1996), os planos elaborados pelo governo federal, a partir da década de 1940 são os seguintes:

- ◆ *Plano quinquenal de obras e reaparelhamento da defesa nacional*: sua elaboração data de 1939, constituindo-se não de um plano em si, mas de uma lista de investimentos.

- ◆ *Plano de obras e equipamentos*: criado em 1943 (quinquenal), dando ênfase ao desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria básica. O plano não se completou, sendo extinto em 1946;

- ◆ *Plano Salte*: elaborado em 1946-47, porém implantado somente em 1950, para o período 1950-54. Este plano encontrou inúmeros problemas, alcançando alguns resultados somente nos dois últimos anos.

- ◆ *Plano de metas*: idealizado em 1956 pelo então presidente, Juscelino Kubitschek, com ênfase nos setores de energia, desenvolvimento da malha viária,

serviços portuários, fortalecimento da indústria de base, mecanização agrícola, entre outros.

- ◆ *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social*: criado pelo então ministro Celso Furtado para o período 1963-65, sobreviveu apenas até meados de 1963, quando todo o ministério foi demitido. O plano era bastante ambicioso, visando a manutenção de uma alta taxa de crescimento do PIB, redução da inflação, das desigualdades regionais e de níveis de vida, porém não obteve ênfase qualquer, pois o país encontrava-se numa crise econômica e política, que culminou com o golpe militar.

- ◆ *Programa de ação econômica do governo (PAEG)*: foi um plano elaborado às pressas para o primeiro governo da ditadura (1964-66 – Governo Castelo Branco), cujo foco não diferenciava-se muito do plano trienal.

- ◆ *Plano decenal de desenvolvimento econômico e social*: O plano pretendia cobrir o período 1967-76 e consistia na criação de uma série de grupos, formados por representantes dos ministérios, de órgãos regionais e estaduais e do setor privado, os quais elaborariam um diagnóstico para a montagem de programas a serem desenvolvidos nos dez anos subsequentes.

- ◆ *Programa estratégico de desenvolvimento (PED)*: segundo o seu idealizador (Hélio Beltrão), tratava-se de *uma nova estratégia para o desenvolvimento nacional*, objetivando a aceleração do crescimento econômico, com redução da inflação, progresso social e expansão das oportunidades de emprego (1968-70).

- ◆ *Metas e bases para a ação de governo*: apresentado em 1970, como o próprio nome sugere, tratava apenas do estabelecimento de metas e bases, cuja complementação aconteceria no I PND, que seria apresentado em 1971.

- ◆ *I Plano Nacional de desenvolvimento econômico e social*: foi o primeiro plano elaborado nos padrões do novo modelo de planejamento implantado em 1967, pelo decreto lei 200/67, compreendendo os anos de 1972-74.

- ◆ *II Plano nacional de desenvolvimento econômico e social (1975-79)*: fixou inúmeras metas quantitativas relacionadas ao crescimento do PIB, investimento bruto fixo, produção industrial e agrícola, emprego, exportações, etc, mas em virtude da crise econômica que assolava a economia mundial, seus resultados ficaram muito aquém das expectativas.

◆ *III Plano nacional de desenvolvimento econômico e social (1980-85):* devido à alta instabilidade econômica internacional, o estabelecimento de metas de médio e longo prazo ficou impossibilitado, visto que o plano consistiu apenas em medidas de curto prazo.

◆ *I Plano nacional de desenvolvimento da nova república (1986-89):* segundo seus autores, este plano não era um plano de investimentos públicos, nem de direcionamento dos investimentos privados, mas sim, “*um programa de ajuste e reorientação do setor público, com ênfase nas prioridades sociais*”. (I Plano nacional de desenvolvimento da nova república – 1986-89, apud GIACOMONI,1996).

Vale ressaltar, que a partir de 1988, o planejamento segue os padrões determinados pela constituição. Os moldes do planejamento atual encontram sua regulamentação na constituição federal de 1988 e na lei de responsabilidade fiscal de 2000, as quais serão abordadas com maior detalhe no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO 3**

### **O Marco Institucional**

A obrigatoriedade do orçamento programa – que pode ser entendido como a fixação de despesas e estimação de receitas para o exercício seguinte - remonta ao período de 1964, através da implementação da Lei 4.320/1964. A constituição federal de 1988 reforça o disposto da lei 4.320/1964, acrescentando ainda a exigência do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. É a partir deste momento (CF,1988) que o planejamento torna-se peça fundamental do orçamento, sendo muitas vezes confundido com o mesmo. É bom que se diga, que esta confusão é salutar, visto que na atualidade não se pode pensar orçamento sem se fazer menção ao planejamento e vice-versa.

Para tanto, no decorrer do capítulo serão apresentados os marcos institucionais que dão forma ao planejamento, incorporando o disposto da Lei de Responsabilidade Fiscal (legislação mais recente), além de destacar os principais problemas que as administrações públicas enfrentam em decorrência da adequação a esta realidade.

#### **3.1 - A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Um Marco**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, ao entrar em vigor no mesmo mês e ano, trouxe em seu bojo a necessidade de se introduzir na sociedade, e mais especificamente entre os administradores, a percepção de que não se pode gastar mais do que se arrecada. Um dos objetivos principais desta lei, como o próprio nome sugere, é cobrar maior responsabilidade da atividade dos administradores e evitar que os orçamentos dos exercícios posteriores sejam comprometidos por atitudes irresponsáveis. Esta lei ressalta o aspecto da transparência administrativa, ao passo que exige equilíbrio nas finanças públicas e responsabilidades por parte dos administradores, buscando coibir os já conhecidos financiamentos eleitorais às custas de obras públicas e a conseqüente herança de endividamento às administrações subseqüentes.

E se gastar somente o que se arrecada torna-se um imperativo, imposto pela LRF, voltamos à essencialidade de um velho tema já nosso conhecido: o

planejamento. O administrador que tiver a capacidade de mobilizar uma equipe competente em torno de um planejamento consistente, tem perfeitas condições de cumprir o disposto da LRF sem maiores problemas. O planejamento possibilitará o orçamento de gastos – os quais devem ter as fontes dos recursos devidamente especificadas – dentro de um horizonte de previsão de receitas.

A LRF estabelece uma série de limites, principalmente no que diz respeito ao endividamento, além de determinar, no seu capítulo que trata sobre o planejamento, a introdução de metas físicas e fiscais que devem orientar o orçamento e o acompanhamento das atividades. Esta parte da LRF que é central para o presente trabalho, institui a realização do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), aspectos que serão discutidos no decorrer deste capítulo com maiores detalhes.

### **3.2 - O Plano Plurianual Municipal – PPA**

O Plano Plurianual Municipal consiste num documento, a ser elaborado a cada quatro anos, sempre no primeiro ano do mandato do prefeito, contemplando o planejamento dos três anos restantes do seu mandato e o primeiro ano da administração subsequente. O primeiro PPA municipal que atende às exigências da LRF foi elaborado no ano de 2001, com vigência para os anos de 2002 a 2005.

O caráter plurianual dos planos tem sua origem na Constituição Federal de 1988, que reza no seu artigo 165<sup>o</sup>, parágrafo 1<sup>o</sup>, sobre o PPA:

“ A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (Constituição Federal 1988 p.99)

A LRF, em complemento à Constituição Federal tem o objetivo de reforçar os vínculos específicos de integração do PPA com as LDOs e as LOAs, da mesma forma que deve servir como parâmetro norteador da elaboração destas últimas (LDO e LOA).

De uma forma bem sintetizada, PEREIRA(1999) diz que:

“ O plano plurianual tem como objetivo formular as diretrizes para as finanças no período do plano, incluindo a política de fomento e o programa de aplicações das agências financeiras de crédito; identificar e avaliar os recursos disponíveis para o desenvolvimento de ações a cargo da administração pública, incluindo aqueles provenientes de financiamento, estabelecer as despesas, segundo função, subfunção e programa de governo, entre outras definições.” (PEREIRA,1999 p.143)

As ações a serem desenvolvidas pelo executivo devem ser organizadas no PPA sob a forma de programas, de modo a garantir uma orientação estratégica de acordo com as previsões de recursos a serem distribuídos pelos setores da administração municipal.

Um requisito fundamental a ser observado no PPA é a transparência, sendo obrigatório ao executivo a publicação das informações referentes aos programas, o que facilita o controle da aplicação dos recursos e a mensuração dos resultados obtidos, não só por parte do legislativo, mas também pela população local.

A elaboração do PPA municipal deve estar orientada para o estabelecimento de parcerias com as demais esferas do governo (Estado e União) e a iniciativa privada, buscando-se assim, absorver o máximo de recursos para o financiamento dos programas. Para isto é fundamental que haja uma integração do PPA municipal com o orçamento das esferas administrativas superiores, visto que o mesmo, para atingir maior eficiência, deve orientar programas que estejam em sintonia com o leque de prioridades de investimento do estado e União, responsáveis pelos repasses de recursos. Este aspecto do PPA revela um componente altamente estratégico a ser observado pelo administrador/planejador, que deve buscar, primeiramente, a satisfação das prioridades locais, porém dentro de uma determinada coerência no que tange à dotação de recursos. Este caráter estratégico que o PPA assume encontra suas razões óbvias na própria Constituição Federal, a qual estipula que as despesas de caráter continuado e de duração superior a um exercício (um ano) devem obrigatoriamente constar no Plano Plurianual, ou se isto não ocorrer, deverá ser elaborado projeto de lei que regulamente a criação de um crédito adicional suplementar a ser apreciado pelo poder legislativo.

### **3.2.1 – Elaborando o PPA**

MEDEIROS(s.data), no manual para elaboração do PPA municipal, sugere que sejam observadas as seguintes etapas:

- 1 - definição da metodologia de elaboração e estruturação do Plano;
- 2 - adequação do órgão coordenador à atividade de elaboração do PPA;
- 3 - desenvolvimento de sistema de elaboração do PPA;
- 4 - definição das diretrizes do Governo;
- 5 - definição e, se for o caso, contratação do treinamento em planejamento estratégico e elaboração e execução do PPA;
- 6 - treinamento dos dirigentes do Governo municipal em planejamento estratégico voltado à elaboração e execução do PPA;

- 7 - produção da Base Estratégica do PPA e definição das disponibilidades de recursos orçamentários previstas para o quadriênio;
- 8 - treinamento em planejamento estratégico, voltado à elaboração e execução do Plano Plurianual, dirigido aos técnicos da Prefeitura responsáveis pelo planejamento e pela elaboração dos orçamentos;
- 9 - elaboração dos programas do PPA pelos órgãos setoriais;
- 10 - análise da consistência e da viabilidade física e financeira da programação setorial elaborada para a consolidação do Plano;
- 11 - consolidação do PPA;
- 12 - encaminhamento do Plano à Câmara Municipal para aprovação;
- 13 - execução e acompanhamento do PPA. (MEDEIROS, s.data p. 27)

O ministério do planejamento bem como os tribunais de contas disponibilizam informações e documentos auxiliares, como o manual de elaboração do PPA citado acima, no intuito de dinamizar o processo de planejamento das prefeituras e adequá-lo aos padrões da recente LRF. Este trabalho informativo é desenvolvido, face à grande dificuldade encontrada por inúmeras administrações públicas municipais, na etapa de elaboração do PPA.

Segundo esse autor, o PPA é composto por dois módulos: a *Base Estratégica* e os *Programas*. A Base Estratégica engloba:

- análise do diagnóstico do município (situação econômica e social);
- prioridades e objetivos definidos pelo prefeito;
- previsão dos recursos e a sua distribuição entre os programas;
- diretrizes e prioridades setoriais em acordo com o direcionamento estratégico dado pelo prefeito.

Os Programas compreendem:

- definição dos problemas a serem solucionados;
- desencadeamento das ações a serem realizadas para o atingimento dos objetivos estabelecidos.

A base estratégica é o fundamento do planejamento, sob o qual será construído um plano com alcance de médio prazo (quatro anos), cuja eficiência será determinada pela consistência dessa base. A construção do diagnóstico da situação econômica e social do município, proporcionará a identificação das suas potencialidades, a vocação do município, suas prioridades e obstáculos a serem transpostos, para então se chegar ao cenário almejado. Quanto à definição de objetivos e prioridades, o planejador deve adotar uma postura seletiva diante das inúmeras alternativas e possibilidades existentes.

A previsão dos recursos exige um significativo conhecimento dos custos dos projetos a serem tomados a cabo, evitando dessa forma a projeção de metas

financeira e economicamente inviáveis. Em suma, todos estes procedimentos estratégicos, preliminares do planejamento propriamente dito (diagnóstico, definição de objetivos, diretrizes, previsão de receitas) são fundamentais à elaboração dos programas, que são os “cortes verticais” de uma grande estrutura horizontal, o PPA.

### 3.2.2 - Os Programas

Ainda, segundo MEDEIROS(s.data), “o programa é um conjunto articulado de ações (projetos, atividades, operações especiais e outras ações), estruturas e pessoas motivadas ao alcance de um objetivo comum”. O programa deve tomar corpo a partir da existência de um problema ou necessidade da sociedade e é bom que o mesmo seja apontado pela própria base comunitária e não no interior da administração municipal, através da criação de “necessidades artificiais”. Uma vez identificado o problema (demanda), passa-se para a etapa seguinte, que consiste na busca das suas causas, para então proceder um esboço das possíveis soluções, com definição de tempo e mecanismos necessários. Dessa forma, são elaboradas metas a serem alcançadas dentro de um determinado horizonte temporal.

Esta metodologia de implantação dos programas pode orientar a organização de uma estrutura, seguindo uma seqüência lógica que contemple: *denominação do programa → objetivo → indicador (índice, mensuração de resultados) → público-alvo → unidade responsável (secretaria) → horizonte temporal → ações desempenhadas.*

Quanto aos tipos de ações a serem desencadeadas pelos programas, estas podem ser divididos em:

- a) atividades: que são realizadas de modo contínuo, como por exemplo a manutenção de programas permanentes de gastos com as secretarias municipais;
- b) projetos: são ações com um limite temporal definido, ou seja, marca-se o início e fim do projeto (ex: construção de postos de saúde, escolas, etc);
- c) operações especiais: são bens, serviços ou auxílios prestados à população em decorrência de prioridades definidas. Um exemplo neste caso, é o atual programa fome zero;
- d) outras ações: são aquelas que contribuem à realização dos programas, mas que não demandam recursos financeiros (ex: trabalho voluntário).

Após elaborado, o PPA deve ser encaminhado à câmara de vereadores para apreciação e votação. Dentro do prazo estipulado pela Lei Orgânica Municipal, devem ser efetuadas as eventuais alterações sugeridas pela casa, para posterior aprovação. Neste sentido, é importante frisar que ao legislativo (como rege a constituição) cabe a fiscalização das ações do executivo, bem como a participação no processo de planejamento.

É importante que os vereadores estejam cientes das atividades de planejamento desenvolvidas pelo executivo municipal, pois além da votação do PPA, LDO e LOA, cabe a estes a deliberação sobre os projetos de lei referentes a alterações destes documentos, em decorrência da abertura de créditos especiais.

### **3.2.3 - Avaliação do PPA**

Uma etapa fundamental, também considerada como fator crítico de sucesso do PPA, é o sistema de avaliação do mesmo, que em muitos municípios ainda é ignorado. É somente através da avaliação dos resultados alcançados que se pode detectar falhas e proceder as devidas correções, orientando as diretrizes dos planos seguintes.

A avaliação deve passar por duas etapas, sendo que a primeira contempla os programas isoladamente e a segunda o PPA como um todo. Os fatores pertinentes que devem ser relevados na avaliação, estão relacionados à consecução do objetivo dos programas (verificar a evolução dos indicadores de desempenho), à consecução das metas físicas e financeiras e por último, ao grau de satisfação da população frente aos projetos desenvolvidos. Durante a vigência do PPA (nos quatro anos) a avaliação assume importância ainda maior para orientar a elaboração da LDO (que é anual), LOA e abertura de créditos suplementares.

### **3.3 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

De acordo com COSTA e VALVERDE(s.data) “a LDO é o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.” O documento da LDO dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas pela administração municipal em cada exercício, contendo o resumo das ações/programas especificadas no PPA, com fixação de valores financeiros e metas físicas (quantitativas). Ou seja, a LDO “tem como

*objetivo principal a fixação e programação das despesas para o exercício financeiro”*  
(COSTA e VALVERDE, s.data)

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 165<sup>o</sup>, parágrafo 2<sup>o</sup>, diz que:

“A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação de agências financeiras oficiais de fomento” (Constituição Federal, 1988 p.99)

O anexo de metas fiscais da LDO do município de Itapiranga-SC de 2003 (ver anexo 3), que define e quantifica as metas, segue em geral a seguinte metodologia:

**Meta:** manutenção das atividades do gabinete;

**Objetivo:** manter as atividades do gabinete tais como: material de expediente, manutenção do veículo, despesas com viagens e demais despesas relacionadas com a manutenção do Gabinete do Prefeito;

**Valor:** R\$ 34.000,00

**Recursos:** Próprios.

O texto contendo o diagnóstico de cada setor ou área de atividade é outro componente importante, mas que não consta na LDO/2003 de Itapiranga.

A LRF exige que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) integre os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais, porém esta mesma lei complementar (artigo 63<sup>o</sup>) faculta aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes a apresentação dos mesmos anexos – como é o caso do município em apreço.

É importante citar que a lei 10.028 de 2000, obriga que toda LDO contenha as devidas metas fiscais, ou seja, devem ser especificados em valores monetários todos os gastos ali constantes, sob pena de crime contra as leis das finanças públicas .

### **3.4 - A Lei Orçamentária Anual - LOA**

A Lei Orçamentária Anual é a consolidação do orçamento propriamente dito, contemplando a estimativa da receita e a fixação das despesas. É nesta etapa que se completa o processo de planejamento – este inicia na elaboração do PPA, com a

definição dos programas, seguido pela elaboração das diretrizes orçamentárias, através da LDO.

O Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 1999 diz que o orçamento público, mais do que uma definição da alocação dos recursos financeiros, *“trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para atendimento das demandas da sociedade.”* (apud COSTA e VALVERDE, s.data)

Sobre a LOA, a Constituição Federal de 1988, artigo 165<sup>o</sup>, diz que:

§ 5<sup>o</sup> A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a união, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 8<sup>o</sup> A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (Constituição Federal, 1988 p.100)

É importante atentar para o § 8<sup>o</sup> acima citado, pois o mesmo permite ao prefeito a abertura de créditos suplementares e adicionais aos previstos na LOA, em porcentagem do total das despesas a ser definida, sem a necessidade de prévia submissão à apreciação do legislativo. Os créditos suplementares e especiais se referem a alterações nas metas físicas e financeiras da LDO e LOA em decorrência de fatores não previstos quando da elaboração da LDO. Este parágrafo da CF (§ 8<sup>o</sup> do artigo 165<sup>o</sup>) concede uma certa folga, uma margem de manobra para alterações do orçamento no decorrer do exercício.

Aproveitando-se desta “margem de manobra”, a Lei municipal 2.093/2002, que estipula o orçamento para o exercício de 2003 do município de Itapiranga (ver anexo 2), diz que:

“Art 4<sup>o</sup> Está o Poder Executivo autorizado:

b) abrir crédito suplementar por decreto do Executivo até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do orçamento da despesa, nos termos do artigo 7<sup>o</sup> da lei 4.320/64, tanto para a administração direta, como também para os fundos municipais.” (p 2)

Porém, no artigo 5<sup>o</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal encontra-se uma limitação a esta criação de créditos suplementares, onde se especifica que:

§ 5<sup>o</sup> A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou

em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do artigo 167 da constituição. (LRF,2000 p.3)

A elaboração da lei orçamentária deve obedecer aos seguintes princípios:

- a – **princípio da unidade**: cada ente público possuirá apenas um único orçamento;
- b – **princípio da universalidade**: o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do município;
- c – **princípio do orçamento bruto**: os valores das receitas e despesas devem constar em valores brutos;
- d – **princípio da anualidade**: o orçamento deve ter vigência de um ano, isto é, um exercício;
- e – **princípio da não-afetação (não-vinculação) das receitas**: a receita de impostos não poderá ser “reservada ou comprometida” para atender determinados gastos;
- f – **princípio da discriminação ou especialização**: as receitas e despesas devem ser discriminadas, demonstrando origem e aplicação dos recursos;
- g – **princípio da exclusividade**: artigo 165º § 8º da CF citado acima.
- h – **princípio do equilíbrio**: equilíbrio entre receita e despesas;
- i – **princípio da reserva legal**: a iniciativa de propor as leis do PPA, LDO e LOA é de exclusividade do executivo.

### 3.4.1 - Da previsão das receitas

Conforme já citado anteriormente, a Lei Orçamentária Anual contempla a previsão das receitas, a qual geralmente é orientada pela comparação com a arrecadação do exercício anterior. Tomando-se como base a receita do ano anterior, deve-se levar em consideração o crescimento do produto (produção de bens e serviços do município), sobre o qual aumentará a base de incidência da carga tributária correspondente ao município. Outro aspecto a ser observado é a variação do índice de preços (a inflação). Sendo assim, *coeteris paribus*, pega-se a arrecadação do exercício anterior e acrescenta-se a ela as variações em decorrência do aumento da base tributária e da inflação.

Se a previsão das receitas realmente observar estes critérios, o planejador deve estar atento a fatores como o crescimento da construção de imóveis urbanos

(que interfere na arrecadação do IPTU), o aumento dos veículos automotores (50% do IPVA), o incremento do comércio local (25% do ICMS), fatores estes que estão relacionados a aumentos populacionais ou de poder aquisitivo. É nestes momentos que se percebe a importância da existência de um diagnóstico do município, com uma base de dados organizada, que venha a facilitar o planejamento.

### **3.4.2 - Da fixação das despesas**

A fixação das despesas, que é posterior à estimação das receitas deve definir as prioridades, observando-se sempre a divisão entre despesas obrigatórias e discricionárias. As despesas de natureza obrigatória, como o próprio nome sugere, são aquelas que não podem ser suspensas e que têm prioridade sobre as demais, como por exemplo o pagamento de pessoal, as sentenças judiciais, os benefícios previdenciários, os gastos mínimos com educação e saúde, etc. Já as despesas de natureza discricionária são geradas de acordo com a disponibilidade de recursos do orçamento e são efetuadas de acordo com a eleição de prioridades. As despesas com manutenção das atividades do governo e secretarias enquadram-se neste tipo de despesas, sendo que geralmente recebem prioridade frente aos demais tipos de gastos, como por exemplo as obras e compras de equipamentos.

Em suma, a fixação das despesas do orçamento anual obedecerá ao planejamento executado no PPA e na LDO, nos quais as prioridades já foram definidas e os gastos foram organizados de maneira a encontrar maior racionalidade possível. Nesta etapa final do planejamento é possível perceber a estreita relação e o equilíbrio que existe entre receitas e despesas, uma vez que não é possível fixar despesas sem se estimar receitas e vice versa.

### **3.5 – Os principais problemas encontrados pelas administrações municipais no processo de planejamento**

A base legal do planejamento, constituída pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar 101 de 2000 (LRF), está claramente definida. No entanto, o planejamento efetuado nos moldes desta base regulatória, na prática, não ocorre na maioria dos municípios. É certo que a introdução da LRF é recente e ainda se está na vigência do primeiro PPA pós LRF, cuja avaliação poderá revelar falhas

como pontos positivos. Mas o fato mais marcante é o descaso com que o planejamento ainda é tratado pela maioria dos administradores municipais.

A história do planejamento brasileiro revela a existência de uma série de empecilhos que, em muitos casos, acabam inibindo as vantagens do uso desse mecanismo. No entanto, esta trajetória de planejamento propiciou um considerável aprendizado e a instituição de leis, como a LRF, são reflexos do aperfeiçoamento que deve existir frente aos obstáculos encontrados.

As deficiências no planejamento que serão destacadas a seguir referem-se àquelas existentes em municípios catarinenses e no Brasil, levantadas a partir de vivências de administradores e de pesquisas e estudos de órgãos, como o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e a Federação dos Municípios Catarinenses – FECAM.

Segundo pesquisa realizada em municípios catarinenses através da FECAM (apud DUTRA, 2004), constatou-se que na grande maioria dos casos, principalmente nos pequenos municípios, não existe uma tradição de planejamento, caracterizando o que se pode chamar de *“não-planejamento”*. Em mais de 90% dos municípios catarinenses não existe uma unidade de planejamento (seja uma secretaria de planejamento ou um profissional devidamente capacitado), que atue de forma permanente, não só no período de elaboração dos planos, mas no acompanhamento e avaliação dos mesmos.

A ausência do planejamento encontra suas complicações iniciais na inexistência de um diagnóstico da situação do município. Segundo técnicos do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, fica complicado estabelecer diretrizes e metas se não se tem claro as prioridades administrativas e cenários de médio e longo prazos definidos. A falta de um diagnóstico, aspecto que deve ser inerente ao próprio ato de planejar, atua como uma venda aos olhos do planejador, que fica impossibilitado de prever cenários num horizonte temporal mais extenso. Neste caso, a principal dificuldade refere-se à formação de uma base de dados locais consistente, que contemple os números sobre as atividades realizadas no município nos diversos setores, cuja análise pode identificar potencialidades, limitações e a própria vocação do município.

Os conceitos modernos de planejamento classificam-no como um processo democrático e participativo. A participação popular nas decisões políticas tem sido vista como fundamental ao bom desempenho dos planos. No entanto, apesar de ser

clara esta constatação, ainda não há uma conscientização maciça por parte da população (que é a parte interessada) sobre a importância da mesma. O orçamento participativo implantado na prefeitura de Porto Alegre nos anos de 1990 é um exemplo bem sucedido da gestão pública democrática e um exemplo a ser seguido pelas demais administrações municipais do país. Se o planejamento é deficiente e a lei não é suficiente para sanar este problema, a população deve atuar no sentido de dinamizar o processo, participando das decisões e acompanhando o cumprimento dos planos.

Ainda nesta linha, outro empecilho a ser citado é a falta de avaliação e acompanhamento do PPA. Apesar de a LRF facultar aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes apresentação de relatórios quadrimestrais de avaliação do PPA e LDO, esta etapa deve acontecer, mesmo que seja internamente pelo(s) administrador(es). O ministério do planejamento da união recomenda que a avaliação seja realizada individualmente pelos gestores dos programas (seja o secretário do setor ou outro encarregado), posteriormente devendo ser de uma maneira mais abrangente. Mas como proceder a primeira etapa se os programas sequer têm um gestor definido, uma vez que o PPA, na maioria dos casos, é elaborado pelo contador? Percebe-se aqui a existência de um círculo vicioso que contamina todo o processo, desde a sua base até a avaliação final.

Como a maior parte da receita dos municípios provém de repasses do estado e união, o planejador municipal deve estar atento às programações orçamentárias destas esferas. Neste ponto, o que se observa, é que há uma incompatibilidade entre os planos. De nada adianta planejar a construção de um ginásio de esportes no município, por exemplo, se os orçamentos do estado e união não prevêm gastos nesta área. Para evitar tais incompatibilidades e garantir uma integração entre os orçamentos é importante que o PPA, LDO e LOA sejam encaminhados à câmara somente após a sanção dos orçamentos das esferas superiores.

De acordo com profissionais do Tribunal de Contas de Santa Catarina, é de suma importância que sejam especificados valores e metas nos programas do PPA. A fixação de metas qualitativas, menos rígidas, tem seu aspecto estratégico, é bom dizer, porém a fixação de metas quantitativas facilita o trabalho de avaliação dos resultados. Para tanto, pergunta-se: como é possível avaliar a consecução de metas se as mesmas são imprecisas e vagas?

WILDAVSKY (apud GIACOMONI,1996) faz uma crítica ao planejamento, pela maneira tradicional que o mesmo é articulado com o orçamento. O autor diz que, “*o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado.*” (Giacomoni,1996) Sob esta ótica, o planejamento (que se confunde com o orçamento) é marcado pelo “incrementalismo”, no qual dá-se prioridade aos programas já existentes implantados em orçamentos anteriores, em detrimento da criação de novos programas. Num ambiente político, econômico, social e institucional caracterizado pela dinâmica do mundo moderno, a adoção de um mecanismo de planejamento meramente “incremental” – repete-se o orçamento do ano anterior com alguns incrementos – torna-se incompatível com a realidade, sobretudo porque a criação de novos projetos é característica intrínseca do processo de planejar.

Como último aspecto problemático a ser destacado, os créditos suplementares e especiais merecem uma atenção especial. As próprias leis orçamentárias das prefeituras já prevêm a abertura de créditos adicionais, em decorrência de fatores cuja previsibilidade é dificultada. Até aí tudo bem, até porque a CF reserva este direito às prefeituras, porém o que deve ser questionado é a abertura indiscriminada de créditos adicionais. Segundo informações do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a maioria dos projetos de lei encaminhados ao legislativo, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, referem-se a criação de créditos adicionais suplementares. Esta constatação é preocupante, pois revela uma deficiência do planejamento. Se a abertura de créditos adicionais de maneira indiscriminada for vista como normal e inevitável, o planejamento perde seus propósitos e seus efeitos sobre o desenvolvimento local.

O ordenamento das deficiências mais comuns que ocorrem no planejamento, principalmente nas pequenas administrações municipais, demonstra a existência de uma série de vícios. São patologias que influenciam e acabam por contaminar todo o processo de planejamento.

Se não há uma boa base estratégica com um diagnóstico definido; se não há participação popular no processo decisório; se o planejador não tem clareza sobre o cenário almejado; e se não existe uma avaliação do processo, como poderá o planejamento apresentar resultados positivos?

A análise do planejamento no município de Itapiranga (no capítulo 5), abordará estes aspectos, visando constatar a existência ou não de alguns (ou de todos) destes problemas anteriormente mencionados.

## **CAPÍTULO 4**

### **Um breve panorama do município de Itapiranga**

Para entender melhor o processo de planejamento no município de Itapiranga, faz-se necessário uma referência aos aspectos relacionados à sociedade, economia, história, cultura e política.

Itapiranga situa-se às margens do Rio Uruguai, no extremo-oeste catarinense, fazendo fronteira ao oeste com a Argentina; ao sul, com o estado do Rio Grande do Sul, e estabelecendo limite com os municípios de Mondai, a leste; São João do Oeste à nordeste e Tunápolis ao norte. O território do município é de 280,12 Km<sup>2</sup>, com uma população de 14.996 habitantes (Secretaria Municipal da Saúde/2003), dos quais aproximadamente 60%, localizam-se no meio rural.

#### **4.1 - Raízes histórico-culturais de Itapiranga**

A localidade de Itapiranga foi fundada em 1926, tornando-se município em 1954, quando ainda pertencia ao território de Chapecó. A população itapiranguense é formada quase que predominantemente por descendentes alemães (90% da população). Com isso, o idioma germânico ainda é muito praticado no município, principalmente pelas pessoas de idade mais avançada.

Não se pode entender o processo de colonização de Itapiranga sem que se trace um paralelo com o processo histórico europeu, mais especificamente, o processo de formação dos estados germânicos. A partir do século XIX, em decorrência das constantes tensões militares, do processo de industrialização e do retalhamento das terras da atual Alemanha, formou-se um grande contingente populacional que, insatisfeito com tais condições, passou a emigrar para outros países.

No Brasil, os imigrantes de origem germânica chegaram no início do século XX, concentrando-se, em grande quantidade, no Rio Grande do Sul, especificamente na região do Vale do Rio dos Sinos, sendo estimulados pelas políticas governamentais de povoamento. As poucas terras dessa região, posteriormente chamada de “colônias velhas”, foram ficando escassas e os incentivos governamentais já não eram mais tão atraentes. É então que muitos

destes colonos – imbuídos do mesmo espírito aventureiro e empreendedor - se lançam para outras regiões, dentre elas o oeste catarinense, formando ali a localidade de Porto Novo (1926), que depois viria a se chamar Itapiranga (1929), que significa “Pedra Vermelha” no idioma Tupi.

É importante ressaltar que esta colonização era patrocinada pela Igreja Católica, sendo extensiva apenas aos alemães ou seus descendentes, adeptos do catolicismo. Neste sentido, EIDT(1999) cita a colônia de Porto Novo *“como um dos projetos de colonização mais homogêneos étnica e culturalmente das colonizações organizadas no sul do país.”*

Complementando tal colocação, o mesmo autor diz que:

“Neste prisma formou-se uma forte identidade cultural e religiosa na colonização de Porto Novo, pautada numa reafirmação eclesial e católica, num reordenamento espiritual e na consolidação da propriedade privada, imbricadamente articulada em pequenas propriedades de policultura e sustentadas por uma religião de cunho agrário.” (EIDT,1999 p. 19)

A estrutura econômica de Itapiranga se fundou na agricultura de subsistência, através do modelo de agricultura familiar, o qual ainda mantém suas características atualmente. As primeiras fontes de recursos dos colonizadores provinham da extração da madeira que servia para edificar as suas construções e também para ser vendida em Uruguaiana e São Borja (RS) e Argentina, para onde era transportada na forma de balsas, através do Rio Uruguai. Também se produzia fumo e banha (criação de suínos para esta finalidade).

Dessa forma, os colonizadores e suas famílias aos poucos foram se organizando em pequenas comunidades, com forte influência dos padres jesuítas, que auxiliavam na construção das escolas, mantendo assim uma forte identidade religiosa e social.

Assim como aconteceu nas “Colônias Velhas” (origem dos pioneiros), as terras foram se esgotando e aliado a isto, a penetração da economia de mercado no campo, tornou-se um desafio à sustentabilidade do modelo de pequena propriedade familiar. À medida que a economia itapiranguense ia se integrando à dinâmica estadual e nacional e incorporando as premissas do capitalismo comercial, os princípios de coletividade e solidariedade existentes nas pequenas comunidades iam se dissipando. O que não pode ser visto como negativo, pois a comunidade passava a inserir-se no processo de desenvolvimento regional e nacional.

Em 1932, Itapiranga tornou-se distrito de Chapecó, porém já em 14 de fevereiro 1954, o município conquistou sua emancipação junto ao governo do estado.

Após a emancipação, detendo uma identidade administrativa local, os representantes políticos de Itapiranga passaram a trabalhar em torno da construção de um projeto de desenvolvimento para o município. De fato, muito se conseguiu já nos primeiros anos de emancipação (anos 50), como por exemplo, a construção do primeiro grande colégio da cidade (1957), a conquista da energia elétrica (1957), a implantação do Banco Catarinense (1958), entre outras.

A partir dos anos 1960 a estrutura sócio-econômica do município foi se modificando mais rapidamente, com a agricultura mudando, de sua fase de subsistência, para a fase mercantil, ganhando ânimo também o comércio e a prestação de serviços. A pecuária ganhou maior importância com a construção da primeira indústria de laticínios e o primeiro frigorífico de abate de suínos de Itapiranga, na mesma década.

É dentro desta trajetória de lutas e conquistas que Itapiranga reforçou suas bases econômicas, mostrando-se um município promissor.

#### **4.2 – A economia de Itapiranga**

A economia do município continua sendo dinamizada pelas atividades agropecuárias, caracterizando-se pela forte presença da pequena propriedade familiar. De acordo com o censo do IBGE de 2000, 61,5% da população residia no meio rural, dedicando-se quase que exclusivamente às atividades da agropecuária. Na agricultura destacam-se as culturas de milho, feijão, soja e fumo. A maior parte das terras (aproximadamente 75%) é destinada ao cultivo do milho, em virtude das condições climáticas favoráveis a este tipo de cultura e também da grande demanda do produto nas atividades de avicultura e suinocultura, fortemente presentes na região e no município.

Além da produção de milho, destacam-se o cultivo de feijão, cana-de-açúcar e fumo – este último teve sua produção bastante reduzida nos últimos anos devido à ocorrência de complicações pelo exagerado uso de agrotóxicos.

A tabela 1 apresenta os números da produção agrícola de Itapiranga, no ano de 2002.

Tabela 1: Produção agrícola de Itapiranga/2002

<b>Cultura</b>	<b>Área cultivada 2002</b>	<b>Prod. ton. 2002</b>
Arroz (casca)	200 hectares	120
Cana-de-açúcar	650 hectares	45.500
Feijão (grão)	1.050 hectares	624
Fumo	597 hectares	1.151
Mandioca	425 hectares	10.625
Milho	7.700 hectares	25.410
Soja	300 hectares	540
Trigo	75 hectares	90
Uva	25 hectares	225

Fonte: IBGE – Organização do autor

A escassez de informações precisas e atualizadas sobre a agricultura itapiranguense dificulta o trabalho de elaboração de um diagnóstico deste setor. E esta dificuldade se faz sentir na elaboração do planejamento municipal, refletindo uma completa falta de informação e diagnóstico do setor mais importante na formação do produto do município de Itapiranga: a agricultura.

Na pecuária destacam-se a criação de gado leiteiro, a suinocultura e a avicultura. A proximidade dos frigoríficos Seara (Itapiranga), Sadia (Chapecó) e Aurora (Chapecó), além da assistência técnica prestada aos produtores, tem influenciado significativamente a expansão da avicultura e suinocultura em todo o município.

A tabela 2 (abaixo), mostra os números da produção agropecuária itapiranguense em 2003. Os dados da pecuária aqui apresentados também são bastante superficiais, uma vez que não se tem números relativos a abate de suínos, bovinos e aves, etc. Assim como os dados relativos à agricultura, estes estão disponíveis no site do IBGE, porém o levantamento dos mesmos é efetuado pela unidade administrativa local, através da EPAGRI. Novamente constata-se a falta de um diagnóstico apurado também da pecuária itapiranguense.

Embora o comércio e os serviços sejam bastante desenvolvidos no município, não é difícil constatar a forte inclinação das atividades econômicas à agropecuária.

Tabela 2: Produção da Pecuária de Itapiranga/2003

<b>Atividade</b>	<b>Número de animais</b>	<b>Produção</b>
Gado bovino	28.100 cabeças	
Gado leiteiro (vacas)	10.000 cabeças	24.200 mil litros
Caprinos	69 cabeças	
Galinhas	225.000 cabeças	2.990 mil dúzias ovos
Galos, frangos(a) e pintos	1.615.000 cabeças	
Gado ovino	117 cabeças	
Efetivo suíno	63.400 cabeças	
Mel de abelha		20.000 Kg

Fonte: IBGE – Organização do autor

Sob esta ótica, percebe-se a agropecuária configura-se como fator dinamizador do comércio local e da economia em geral. Os reflexos da agricultura são tão visíveis sobre a economia itapiranguense, que uma estiagem que comprometa a safra, acaba reduzindo sensivelmente as vendas do comércio ou a prestação de serviços. Neste sentido é comum ouvir na cidade expressões do tipo: *“se a agricultura vai mal, todo o resto vai mal também, porque a cidade depende do interior”* (entenda-se o interior como as atividades da agropecuária desenvolvidas no meio rural).

Tendo-se clareza sobre a vocação econômica do município de Itapiranga, torna-se evidente a eleição da agropecuária como um setor estratégico e prioritário na execução do orçamento/planejamento municipal. Ou seja, deve-se explorar as potencialidades do município a partir dos setores que de fato geram renda e emprego à população local.

#### **4.3 – População e Indicadores de Desenvolvimento Humano**

A distribuição populacional de Itapiranga entre o meio rural e urbano é um tanto peculiar, ainda mais se tomarmos como base de comparação a maioria dos municípios brasileiros ou catarinenses. O município mantém uma forte concentração da população no meio rural, a qual corresponde a 61,55% do total dos habitantes, como mostra o quadro 1 abaixo.

Os números do censo do IBGE de 2000 revelam um aumento populacional de 4,33% no período 1991-2000, em Itapiranga. A população urbana do município aumentou 18,65%, enquanto que a rural diminuiu 3% neste período. Esta redução da população rural, que já vem ocorrendo há mais anos (anterior a 1991), embora de maneira lenta, é resultado de um considerável abandono do campo, principalmente pela população jovem, em virtude da relativa deterioração das condições do modelo de agricultura familiar.

Quadro 1: População de Itapiranga – Censo de 1991 e 2000

	<b>Rural</b>	<b>(%)</b>	<b>Urbana</b>	<b>(%)</b>	<b>Total</b>
<b>1991</b>	8881	66,19	4536	33,81	13417
<b>2000</b>	8616	61,55	5382	38,45	13998

Fonte: IBGE - elaborado pelo autor

O levantamento deste diagnóstico, por conseqüência, exige uma postura mais crítica dos governos, uma vez que as ações de incentivo à agricultura familiar também devem partir do município, evitando o esvaziamento do meio rural ou a inviabilização das pequenas propriedades. Neste sentido, a administração municipal deveria priorizar ações de planejamento a longo prazo, visando o fortalecimento da estrutura agrária local, como alternativa viável para a sobrevivência do modelo atual.

Para se ter uma dimensão mais exata das condições de vida da população itapiranguense, bem como para avaliar o nível de desenvolvimento do município, é importante que se faça uma análise dos indicadores de desenvolvimento humano. Os dados de desenvolvimento municipal que serão apresentados na seqüência, têm origem nos levantamentos do Banco Mundial, os quais serão confrontados com as médias estadual e nacional, servindo como base comparativa para a análise.

O quadro 2 a seguir, apresenta os indicadores de longevidade e mortalidade da população nos anos de 1991 e 2000.

Quadro 2: Indicadores e Longevidade e Mortalidade de Itapiranga

	Esperança de vida ao nascer, 1991	Esperança de vida ao nascer, 2000	Mortalidade até cinco anos de idade, 1991	Mortalidade até cinco anos de idade, 2000	Probabilidade de sobrevivência até 60 anos, 1991	Probabilidade de sobrevivência até 60 anos, 2000
<b>Itapiranga (SC)</b>	<b>72,21</b>	<b>75,79</b>	<b>19,32</b>	<b>12</b>	<b>84,76</b>	<b>90,09</b>
Média Mun. SC	69,87	73,39	25,93	17,56	92,60	86,22
Média Mun. Brasil	63,44	67,75	67,23	44,72	68,92	76,19
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Organização do autor						

A esperança de vida ao nascer dos itapiranguenses, que passou de 72,21 anos em 1991 para 75,79 anos, em 2000, reflete uma considerável melhora nas condições de vida da população, ao passo que mantém um patamar bem mais elevado do que a média catarinense e brasileira nesse período. A mortalidade infantil, a exemplo das médias estadual e nacional, sofreu uma grande queda (19,32/mil em 1991 para 12/mil em 2000), resultado das melhorias em saúde básica, saneamento e habitação. O aumento da probabilidade de sobrevivência até os 60 anos aumentou de 84,76% para 90,09% nestes dez anos, contribuindo para o aumento da média de idade da população itapiranguense. A nítida discrepância na qualidade dos indicadores de longevidade e mortalidade da população de Itapiranga com relação às médias estadual e nacional, corrobora para a conclusão de que o município apresenta-se entre os melhores do estado e também do país.

Os indicadores de escolaridade e alfabetização (vide quadro 3), demonstram um desempenho excelente em Itapiranga, com uma taxa de alfabetização próxima aos 100%, revelando-se sem dúvida, um dos melhores índices do Brasil.

Quadro 3 – Indicadores de Escolaridade de Itapiranga

	% 7 a 14 anos na escola, 1991	% 7 a 14 anos na escola, 2000	% 25 anos ou mais analfabetas, 1991	% 25 anos ou mais analfabetas 2000	Taxa de alfabetização, 1991	Taxa de alfabetização, 2000
<b>Itapiranga (SC)</b>	<b>94,54</b>	<b>99,3</b>	<b>6,95</b>	<b>4,6</b>	<b>94,25</b>	<b>95,69</b>
Média Mun. SC	81,25	96,17	15,11	10,5	86,82	90,86
Média Mun. Brasil	73,33	93,91	36,3	26,68	68,83	78,23

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Organização do autor

A taxa de freqüência à escola revela que, em 2000, apenas 0,7% das crianças itapiranguenses em idade escolar permaneciam fora da escola, representando um significativo avanço com relação a 1991, quando 5,46% não freqüentavam a escola. Os bons índices estendem-se também à população adulta (25 anos ou mais), cuja taxa de analfabetismo foi de apenas 4,6% em 2000, bem menor que as médias do estado (10,5%) e do país (26,68%).

Não é difícil entender tal desempenho, ainda mais se voltarmos às raízes históricas e culturais da colonização de Itapiranga, através da forte presença da Igreja católica na educação das crianças, cujos reflexos se fazem sentir na atualidade.

É importante mencionar, que no período posterior ao analisado (após 2000), na atual administração municipal, a área da educação logrou avanços notórios, com reversão de um déficit no FUNDEF em menos de um ano. Trata-se de um setor destaque dentro da administração municipal de Itapiranga, através do trabalho desenvolvido pela secretaria da educação, o qual alcançou uma repercussão em nível regional.

O quadro 4 abaixo, mostra os dados referentes às condições de moradia, quesito no qual Itapiranga também está muito bem servida, principalmente no que diz respeito à coleta de lixo e ao acesso à energia elétrica. O fornecimento de água encanada nos domicílios do município teve uma sensível melhora na última década, visto que em 2000 apenas 5,59% das famílias não usufruíam deste benefício. Em Itapiranga o serviço de fornecimento de água é efetuado pela administração municipal, que conta com um excelente projeto – já em andamento - para fornecimento de água tratada, inclusive nas propriedades da área rural do município.

Trata-se de um projeto exemplar, com captação nos rios mais próximos, construção de hidráulicas em pontos de maior altitude e distribuição da água por declive, dispensando gastos com bombeamento.

Quadro 4 – Indicadores de Moradia de Itapiranga

	% de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 1991	% de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000	% de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo, 1991	% de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo, 2000	% de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 1991	% de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
<b>Itapiranga (SC)</b>	<b>87,31</b>	<b>94,51</b>	<b>92,92</b>	<b>99,05</b>	<b>93,79</b>	<b>98,16</b>
Média Mun. SC	83,22	93,25	30,24	92,09	89,36	96,7
Média Mun Brasil	53,27	68,74			69,42	86,62

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Organização do autor

Quanto à infra-estrutura básica (luz, água e coleta de lixo), Itapiranga galgou largos passos no período analisado, alcançando índices de acesso a tais benefícios próximos dos 100%, muito acima das médias de Santa Catarina e do Brasil. Some-se a isto o baixo grau de favelização no município, que é praticamente inexistente.

De acordo com o quadro 5 (abaixo), a renda per capita de Itapiranga dá um enorme salto entre os anos de 1991 e 2000, quase que dobrando e permanecendo acima da média estadual e nacional. Este ótimo desempenho veio confirmar os

resultados positivos alcançados nos indicadores de moradia, educação, longevidade e mortalidade na década de 1990, que indicam uma grande melhora na qualidade de vida do cidadão itapiranguense.

Este enorme aumento (de 86,5%) da renda per capita em apenas nove anos, pode ser atribuído ao significativo desenvolvimento logrado pelo agronegócio, com grande expansão das atividades de avicultura, suinocultura e gado leiteiro, bem como, pelo aumento da produtividade nas lavouras, propiciado pela utilização de novas técnicas e métodos para melhor utilização do solo agrícola. Some-se a isto, o bom desempenho da pequena indústria local, através da criação de inúmeras unidades de beneficiamento de produtos agrícolas e pecuários. Contribuiu também fortemente, a ampliação das instalações do frigorífico Seara (principal empresa do município), que nos últimos anos triplicou o número de funcionários<sup>2</sup>.

Quadro 5: Indicadores de Renda de Itapiranga

	Renda per Capita , 1991	Renda per Capita , 2000	% da renda proveniente de transferên-cias governamentais, 1991	% da renda proveniente de transferên-cias governamentais, 2000	Índice de Gini, 1991	Índice de Gini, 2000	Índice de Theil, 1991	Índice de Theil, 2000
<b>Itapiranga (SC)</b>	<b>147,9</b>	<b>275,89</b>	<b>6,28</b>	<b>13,47</b>	<b>0,55</b>	<b>0,62</b>	<b>0,58</b>	<b>0,72</b>
Média Mun. SC	161,08	256,46	8,51	14,7	0,51	0,52	0,46	0,49
Média Mun. Brasil	122,98	170,81	9,87	17,11	0,52	0,56	0,49	0,52

Fonte: Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil - Organização do autor

O percentual da renda proveniente de transferências governamentais mais do que dobrou no período analisado (6,28% → 13,47). No entanto esta porcentagem permanece abaixo da média dos municípios de Santa Catarina e do Brasil, que também aumentou consideravelmente. Sob esta ótica, a renda do município de Itapiranga mantém uma relativa autonomia com relação aos repasses estatais.

Os índices de distribuição de renda (Gini e Theil) de Itapiranga apresentaram uma grande melhora no período 1991-2000, os quais irão refletir na redução da intensidade da pobreza e da indigência (ver quadro 6). O índice de Theil do município em 2000 (0,72) mostrou-se bastante superior à média estadual e nacional (0,49 e 0,52 respectivamente), confirmando a desconcentração de renda que ocorreu no município na década de 1990.

<sup>2</sup> A maioria dos funcionários do frigorífico residem no interior do município e complementam sua renda com as atividades agropecuárias.

Os indicadores de pobreza, que são apresentados no quadro 6, ao contrário dos demais índices, demonstram uma desvantagem de Itapiranga, pelo menos em relação à média estadual – tanto em 1991 como em 2000. Porém, o que deve ser ressaltado é a grande redução da porcentagem de indigentes, que em 1991 era de 22,05%, passando para 12,04%, em 2000. O mesmo aconteceu com a porcentagem de pobres que caiu de 43,79% para 27,67% no mesmo período.

Quadro 6: Indicadores de Pobreza de Itapiranga

	% de indigentes, 1991	% de indigentes, 2000	% de pobres, 1991	% de pobres, 2000	Intensidade da pobreza, 1991	Intensidade da pobreza, 2000	Intensidade da indigência, 1991	Intensidade da indigência, 2000
<b>Itapiranga - SC</b>	<b>22,05</b>	<b>12,04</b>	<b>43,79</b>	<b>27,67</b>	<b>50,38</b>	<b>44,28</b>	<b>44,56</b>	<b>40,31</b>
Média Mun. SC	17,72	9,11	40,61	23,83	42,92	39,51	38,51	45,16
Média Mun Brasil	32,74	24,84	58,5	46,47	48,6	47,08	39,56	49,78

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Organização do autor

A melhora nos indicadores de pobreza em Itapiranga com relação às médias estadual e nacional se confirma no desempenho dos dados de intensidade da pobreza e da indigência. Enquanto que no município a intensidade da pobreza caiu 12,1% (50,38% → 44,28%) no período observado, em Santa Catarina ela caiu 7,9% e no Brasil apresentou queda de apenas 3,1%. A redução da intensidade da indigência em Itapiranga é ainda mais facilmente perceptível, pois caiu de 44,56% para 40,31% (queda de 9,5%), enquanto que no estado apresenta aumento de 17,2% e no Brasil, aumento de 25,8%. Estes dados realçam a significativa melhora da distribuição de renda no município (Gini e Theil – vide quadro 5), enquanto que a nível estadual e nacional a mesma permaneceu praticamente inalterada no período 1991-2000.

A existência de razoáveis porcentagens de pobres e de indigentes ainda em 2000 (e certamente na atualidade) merece uma atenção especial. É fato que num município com predominância de população rural, ainda mais nos moldes da pequena propriedade familiar, a renda de um grande contingente de pequenos agricultores é relativamente baixa. Portanto, esta caracterização de indigência deve ser vista com outros olhos, pois no meio rural ainda existe uma fatia significativa da produção destinada à subsistência, de maneira que esta “indigência rural”, fica muito longe das condições de vida da “indigência urbana”. De algum modo, este argumento justifica a existência de ótimos indicadores de desenvolvimento humano do município, anteriormente apresentados.

Na seqüência são apresentados os indicadores de desenvolvimento humano (IDH), sendo que o cálculo do IDH-M representa uma média de uma série de indicadores que envolvem renda, moradia, mortalidade, longevidade, saneamento básico, educação, pobreza e saúde.

O quadro 7 apresenta os indicadores de desenvolvimento humano médio (IDH-M), de educação, renda e longevidade. Não diferindo-se dos demais indicadores sociais, Itapiranga mostra-se bem à frente da média estadual e nacional, a destacar-se um fantástico desempenho nos IDHM-educação e IDHM-renda, de 1991 para 2000. As razões para tal desempenho e superioridade frente às médias do estado e do país já foram apresentadas acima e a qualidade dos dados se comprova no IDH.

Quadro 7: Índice de Desenvolvimento Humano de Itapiranga

	IDHM, 1991	IDHM, 2000	IDHM-Renda, 1991	IDHM-Renda, 2000	IDHM-Longevidade 1991	IDHM-Longevidade 2000	IDHM-Educação, 1991	IDHM-Educação, 2000
<b>Itapiranga (SC)</b>	<b>0,748</b>	<b>0,832</b>	<b>0,607</b>	<b>0,711</b>	<b>0,787</b>	<b>0,846</b>	<b>0,850</b>	<b>0,938</b>
Média Mun. SC	0,700	0,791	0,611	0,691	0,747	0,806	0,764	0,874
Média Mun Brasil	0,610	0,699	0,548	0,604	0,640	0,712	0,643	0,781

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - Organização do autor

De um modo geral, no que diz respeito às questões sociais de Itapiranga, (que envolvem o cálculo do IDH) cabe ressaltar, que trata-se de um município bastante desenvolvido, principalmente se comparado com outros municípios da região e estado. Esta realidade, como já foi citado anteriormente, é fortemente influenciada por fatores histórico-culturais da colonização do município, através da formação de uma identidade étnica, prevalecendo um forte espírito comunitário e de solidariedade.

#### 4.4 – A Trajetória de Planejamento no Município

A análise do planejamento deve contemplar a visão de processo, buscando-se, desta forma, encontrar as raízes históricas do mesmo, o que facilita a compreensão de sua dinâmica. Em se tratando de Itapiranga, não há um marco definido em que se possa estabelecer precisamente o início do que se passou a chamar de planejamento, seja pelas comunidades religiosas, seja pelas administrações municipais. O fato é que desde os primórdios da colonização (1926),

havia um planejamento, mesmo que não deliberativo ou documental, onde as atividades dos pioneiros eram desenvolvidas em função da construção de comunidades e, posteriormente, uma unidade administrativa municipal. Ou seja, eram definidos cenários futuros e se trabalhava em prol da concretização dos mesmos, ainda que a idéia de método ou técnica de planejamento não estivesse presente.

De acordo com os entrevistados (ver questionário no anexo 5), as primeiras ações de planejamento a longo prazo, aconteceram na década de 1960, com a criação do COMUDE (Conselho Municipal de Desenvolvimento), quando estavam claras as prioridades do município. Buscava-se, naquela época, a construção de uma infraestrutura cujas ações iam desde a construção de estradas e pontes até o desenvolvimento de projetos de dinamização da agropecuária, agroindústria e educação. Assim, os projetos de construção do frigorífico Safrita, Laticínios São João e o Colégio Agrícola São José, foram obras que podem ser vistas como fundamentais e que foram, de certa forma, determinantes do processo de desenvolvimento de Itapiranga.

De fato, hoje é possível perceber os benefícios proporcionados por este processo de planejamento. O Frigorífico Safrita dinamizou e incentivou a criação de suínos e aves, tanto que o mesmo foi sendo ampliado e se transformou em uma grande empresa do setor alimentício. Nestas incorporações, o frigorífico foi vendido para a Ceval (atual Bunge) e, posteriormente, para a Seara Alimentos, que conta atualmente com uma estrutura que gera mais de 2000 empregos diretos.

A construção da Laticínios São João abriu as portas para o desenvolvimento de uma cultura alternativa: a criação do rebanho de gado leiteiro, que atualmente se transformou numa das principais fontes de renda do município. Já o Colégio Agrícola, com formação em técnico em Agropecuária, possui uma estrutura de ensino adequada, envolvendo teoria e prática nas lavouras e granjas. Como resultado de uma preocupação com a formação dos munícipes, no último ano o mesmo ampliou suas atividades, com a implantação do curso superior de Agronomia.

Assim, percebe-se como um exemplo de planejamento a longo prazo (através do COMUDE), efetuado em bases sólidas, tem seus efeitos positivos sobre a economia local. É importante que se ressalte o aspecto cultural desta trajetória,

pois a população de descendência germânica (existência de uma identidade étnico-cultural) sempre esteve engajada e foi parte integrante destas conquistas.

No período da ditadura militar os prefeitos eram nomeados e sua autonomia era bastante limitada, devido à centralização da estrutura administrativa nacional. Pelo que consta nos escritos sobre o município, não há indícios de que tenha havido um planejamento efetivo nesta época, ficando as ações restritas aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que eram reflexo de uma centralização do poder e dos programas. Para tanto, no período compreendido entre a emancipação e meados dos anos 1960 (quando começa a ditadura militar) o planejamento era bem mais consistente do que posteriormente, quando os prefeitos passaram a ser nomeados pelo regime militar, tendo em vista que Itapiranga era considerada área de segurança nacional, ao fazer fronteira com a Argentina.

#### **4.5 – O processo atual de Planejamento**

Durante o período de vigência do regime militar houve um rompimento das atividades de planejamento a longo prazo, não somente em Itapiranga, mas na maioria dos municípios brasileiros. De acordo com entrevistas realizadas no município, a retomada do planejamento aconteceu em 1989, com a posse do prefeito Áurio Welter (em seu primeiro mandato). Passou-se a partir de então, a investir na capacitação do pessoal – principalmente do 1º escalão de governo.

A própria Constituição de 1988 passou a exigir um maior comprometimento com o planejamento e com a transparência junto à população, através da criação da lei que instituiu a obrigatoriedade do PPA e das LDOs. Os entrevistados (secretários, prefeito e contador) reconhecem que as iniciativas de planejamento ainda aconteciam de maneira muito superficial, mas representaram um avanço significativo naquela época.

Atualmente, o planejamento acontece a partir das reuniões administrativas realizadas nas comunidades e bairros, onde são levantadas as sugestões da população e elencadas as prioridades da administração nos diversos setores. Em seguida estas prioridades tomam corpo através da elaboração dos programas, os quais são especificados no PPA, LDO e LOA, de acordo com o orçamento municipal.. Esta etapa final é desenvolvida pelo contador e o secretário de finanças do município.

Um fator importante a ser destacado é a participação popular na atividade de planejamento. Nesse sentido, o planejamento pode ser dividido em duas etapas: a primeira caracterizada pela interação entre a administração pública e as comunidades, e a segunda, pela parte técnica de elaboração das metas que vai culminar com a elaboração do orçamento anual. Quanto à primeira etapa, comprovou-se que ocorre uma considerável participação das comunidades nas reuniões administrativas realizadas nos bairros e comunidades. No entanto, esta participação acontece de maneira passiva, uma vez que, na maioria das vezes, a comunidade espera pela apresentação de projetos já elaborados pela administração, para apenas referendá-los ou rejeitá-los. A população não entende que quem deve determinar o seu destino e a sua vida, é o próprio cidadão (entrevistas). Desta maneira, as pessoas preferem o comodismo, o deixar acontecer, para não se envolverem.

É através desta constatação que se percebe uma deficiência no planejamento, que pode comprometer a definição das prioridades da população local. Ou seja, as prioridades são definidas, porém questiona-se sobre a sua legitimidade, como anseio da base comunitária. E se isto de fato acontecer, a participação popular no planejamento perde sua autenticidade, uma vez que, assim como os programas são elaborados antecipadamente em gabinete, podem ser modificados posteriormente.

Os atores do planejamento em Itapiranga (secretários, prefeito e contador) concordam que, em muitos casos, há um imediatismo exacerbado nas ações da administração. Muitos recursos encontram-se à disposição e sua alocação é definida sem um prévio planejamento, encaixando-se de acordo com o que é mais conveniente para o momento.

Um fator importante e que merece destaque em nossa abordagem, é a visão que os administradores itapiranguenses têm sobre a LRF. Todos os secretários, prefeito e obviamente o contador, vêm com muita clareza o disposto desta lei e estão conscientes sobre a importância do cumprimento da mesma. É uma espécie de manual de bolso, cuja observância é “inescapável”, visto que a adequação a esta realidade caminha a passos largos em Itapiranga. De acordo com o contador da prefeitura, a lei é muito importante porque estabelece uma série de parâmetros, cujo objetivo é conferir maior transparência e responsabilidade à condução da administração pública.

De uma forma geral, podemos dizer que o planejamento em Itapiranga não tem uma trajetória definida no tempo. O que há, são iniciativas ou esboços de planejamento, porém sem uma continuidade específica, caracterizando-se por ações em determinados setores da administração, em determinados períodos de sua história, as quais pode-se dizer, têm alcançado um certo êxito. Posto isto, pode-se afirmar que se trata de um *“planejamento superficial”*. Mas esta constatação não é motivo de espanto, haja vista o descaso ou a própria falta de planejamento que existe na maioria das administrações do estado e também do Brasil.

## **CAPÍTULO 5**

### **Análise do Planejamento no município de Itapiranga**

A atividade de planejamento deve ser entendida como parte integrante de qualquer ação a ser desempenhada no futuro, intrínseca ao próprio ato do fazer. No entanto, este fator não consiste no único mérito da discussão. Paralela e consoante ao planejamento, é imprescindível que seja efetuada uma avaliação do processo, de modo que se possa detectar as falhas, acrescentar novas sugestões e críticas, que venham a aperfeiçoar o método.

Segundo DALLA VECCHIA(1999), na literatura são encontrados poucos métodos de avaliação que levem em consideração o planejamento propriamente dito. O que se tem, na verdade, são indicadores que tomam por base a análise dos balancetes anuais, visando primordialmente o cumprimento das exigências legais, sem estabelecer parâmetros que relacionem os valores e quantidades planejados com a execução dos orçamentos. Nesse sentido, a apresentação de índices de avaliação do planejamento, que meçam a eficácia do mesmo, pode ser tomada como pioneira.

Os índices que serão apresentados neste capítulo e que se propõem a mensurar aspectos do planejamento têm uma abordagem de certa forma parcial, pois consideram apenas o aspecto financeiro (quantitativo) do planejamento. No entanto, face à grande dificuldade que representa a avaliação de um processo de planejamento, haja vista o envolvimento de uma série de fatores cuja mensuração ou quantificação são dificultadas, esta abordagem de indicadores de desempenho orçamentário pode ser um referencial, por se tratar de coeficientes que demonstram claramente a capacidade de previsibilidade do planejador. Os índices de acerto na fixação da despesa (IAFD), de acerto na estimação da receita (IAER) e de utilização de créditos adicionais (IUCA), a serem apresentados a seguir, foram desenvolvidos por Elói Dalla Vecchia em sua tese de mestrado (Administração-UFSC) e vêm sendo bastante utilizados em estudos e até por tribunais de contas (RS e SC por exemplo).

#### **5.1 - IAFD – Índice de Acerto na Fixação da Despesa**

$$\text{IAFD} = \frac{\text{Despesa Realizada}}{\text{Despesa Fixada}}$$

De acordo com DALLA VECCHIA e MONTROYA(2002), a utilização deste índice tem como objetivo medir (sob a ótica orçamentária e financeira) o grau de eficiência do planejamento das despesas do governo. O valor ótimo, que serve como parâmetro do índice é 1, uma vez que, quanto maior for a discrepância em relação a este parâmetro, mais ineficaz será o planejamento. Um índice que se aproxime de 1 revela coerência no planejamento, demonstrando previsibilidade e conhecimento dos custos das ações por parte do planejador. É importante lembrar, que nesta previsão de gastos deve ser imbutido um cálculo de previsão inflacionária e de potencial de arrecadação, pois esta última é determinante do gasto público.

Especificando:

a) quando o índice é igual a 1, temos que a despesa fixada foi exatamente igual à empenhada (realizada), obtendo-se o grau máximo de eficiência;

b) quando o índice for maior que 1, pode-se concluir que houve uma previsão de despesa menor do que a efetivada (subestimação da despesa). Neste caso, o diferencial da despesa fixada e a empenhada se dá através da abertura de créditos adicionais;

c) quando o índice for menor que 1, o mesmo expressa que houve uma superestimação da despesa, ou seja, apenas uma parte (percentual) do montante fixado foi realmente concretizado. Neste caso não se aplicam os créditos adicionais, a menos que haja anulação de dotação orçamentária – transferência de créditos entre elementos de despesa.

## 5.2 - IAER – Índice de Acerto na Estimação da Receita

$$\text{IAER} = \frac{\text{Receita Realizada}}{\text{Receita Estimada}}$$

Na mesma linha do IAFD, o IAER estabelece uma relação entre a receita realizada e a estimada. O máximo de eficiência do índice também é 1, isto é, quando tem-se a receita estimada igual à arrecadada. Quando o índice for maior que 1, há o que se chama de excesso de arrecadação (subestimação das receitas), incorrendo-se na abertura de créditos adicionais. É importante atentar para o fato de que a autorização para abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação

deve estar prevista e constar na lei orçamentária anual (LOA). Quando o índice for menor que 1, tem-se o caso de superestimação da receita. Neste caso procede-se automaticamente ao enxugamento do orçamento com conseqüente corte das despesas programadas, uma vez que o disposto da LRF não permite que se gaste mais do que a arrecadação.

Tendo claro a dinâmica dos processos de estimação da receita e da despesa torna-se visível a íntima ligação existente entre os indicadores IAFD e IAER. A tendência é de que os dois indicadores assumam valores bem próximos, sendo o IAER determinante – arrecadação como determinante da despesa. Exemplificando: se o IAER revelar um excesso de arrecadação (arrecadação maior do que a estimativa), tem-se por dedução, que o valor do IAFD demonstrará uma subestimação da despesa em proporção semelhante.

Como as administrações públicas (principalmente as municipais) trabalham com despesas crescentes de demandas da sociedade, em geral, o valor da despesa estimada é o mesmo da previsão de arrecadação. Se isto de fato acontecer, o valor do IAFD deve ser idêntico ao do IAER, porém o mesmo não acontece em virtude de ajustes no saldo de caixa (saldo, superávit/déficit), quando a despesa pode ser um pouco menor que a arrecadação – não se incluindo os níveis de endividamento, os quais têm razão de ser em virtude das diferenças entre receitas e despesas extra-orçamentárias.

### **5.3 - IUCA – Índice de Utilização de Créditos Adicionais**

$$\text{IUCA} = \frac{\text{Créditos Adicionais}}{\text{Despesa Empenhada}}$$

Este índice estabelece uma relação entre o montante dos créditos adicionais incorridos no exercício e a despesa realizada (empenhada). Trata-se da porcentagem da despesa que foi realizada através da abertura de créditos adicionais. Neste caso, o índice de eficiência máxima é zero, ou seja, a não recorrência ao artifício da abertura dos créditos adicionais. Dessa forma, quanto maior for o índice IUCA, maior será o montante de alterações das despesas no orçamento previsto e, conseqüentemente, maior será o grau de ineficiência do planejamento.

### 5.3.1 - IUCA1

$$\text{IUCA1} = \frac{\text{Créditos Adicionais}}{\text{Despesa fixada}}$$

O IUCA1 representa a parcela da despesa fixada que é alterada ou acrescentada através da abertura de créditos adicionais. Assim como no IUCA, o índice ótimo é o zero, o qual é alcançado somente quando não for implementada nenhuma alteração na despesa prevista através de créditos adicionais.

Ainda sobre os créditos adicionais, é importante salientar que existem os **créditos suplementares** e os **especiais**, os quais devem ser autorizados na lei orçamentária municipal, referindo-se a recursos para despesas não definidas no orçamento ou com dotações insuficientes. Como exemplo de um crédito suplementar, podemos citar uma alteração no valor orçado para a construção de uma escola em virtude de uma subestimação dos custos no momento do planejamento. Já um crédito especial poderia ser exemplificado pela construção de uma escola, cuja obra não esteja especificada no PPA e LDO, porém havendo disponibilidade de recursos, seja por excesso de arrecadação ou por transferência de um crédito de outra despesa programada. Há ainda os **créditos extraordinários**, que são destinados para dotações em caso de guerra, intempéries ou calamidades públicas. Os créditos extraordinários não são computados no cálculo do IUCA e IUCA1, pois não existe possibilidade de prever tais fenômenos.

### 5.4 – Aplicação dos Índices

O objetivo inicial do presente estudo consistia em analisar o PPA do município de Itapiranga, sob seus aspectos orçamentários e financeiros. No entanto esta tarefa torna-se impossível, uma vez que o PPA de Itapiranga não expressa valores monetários para seus programas.

Como na maioria dos municípios brasileiros, o PPA da administração municipal de Itapiranga é bastante genérico, ao mesmo tempo em que é superficial, devido à sua relativa falta de especificidade na fixação de ações e diretrizes gerais. Sendo assim, os índices de avaliação do planejamento serão aplicados sobre os valores fixados nos orçamentos anuais, com as respectivas estimação de receitas e

fixação de despesas, sempre comparando-os com o balanço consolidado dos referidos exercícios (2002 e 2003), isto porque a metodologia de apresentação e classificação de receitas e despesas nos balancetes coincide somente com a do orçamento anual.

O primeiro passo da avaliação é que parece bastante esclarecedor, é a análise do orçamento, ou seja, a listagem das despesas fixadas e suas respectivas proporções. Desta forma, pode-se verificar quais as ações ou setores que são considerados prioritários no orçamento do exercício – à exceção da educação e saúde, que já tem os valores mínimos de investimento pré-definidos por leis federais.

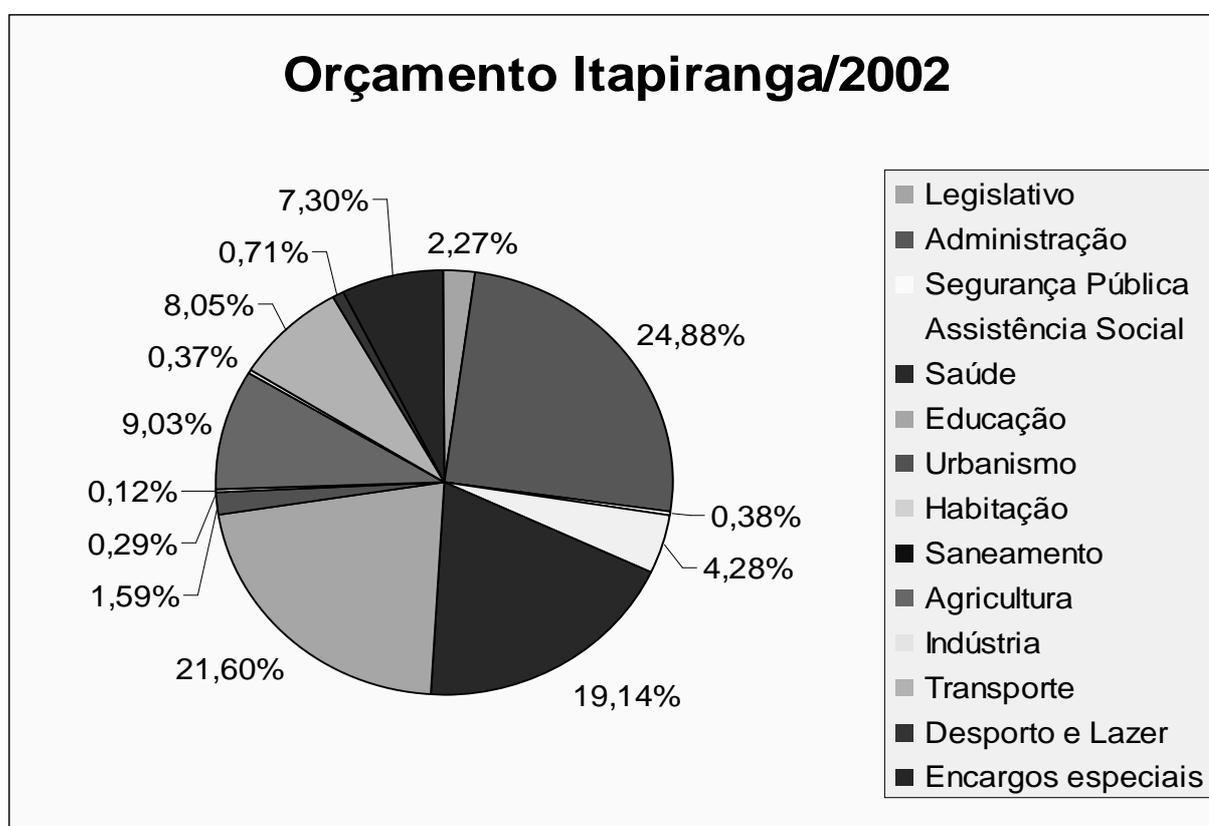


Figura 1: Orçamento da Administração Municipal de Itapiranga - 2002

A figura 1 e a tabela 3, apresentam a divisão dos gastos entre os setores de atividade da administração municipal no ano de 2002. É importante atentar para a grande concentração de gastos na secretaria de administração, cujo valor é de 31,16% do total dos gastos. Apesar de englobar uma grande quantidade de atividades (em diversas áreas), não se justifica a absorção de tamanha fatia do bolo dos recursos totais.

Tabela 3: Divisão do Orçamento de Itapiranga por Secretarias (2002)

<b>Secretarias</b>	<b>(%) do Orçamento</b>
Administração, urbanismo, habitação, serviço social e turismo	31,16%
Saúde	19,14%
Educação, cultura e esportes	22,31%
Desenvolvimento do interior, agricultura, transportes e meio ambiente	17,08%
Finanças, Planejamento e desenvolvimento econômico*	(*)
Legislativo	2,27%
Outros	8,05%

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapiranga – Organização do autor

\* Os recursos destinados à manutenção desta pasta são vinculados à secretaria da Administração, urbanismo, habitação, serviço social e turismo.

De acordo com o diagnóstico do município, efetuado no capítulo 4, é possível constatar que a distribuição dos gastos não ocorre de acordo com o que se esperava, pelo menos se levarmos em consideração a vocação do município – agricultura e pecuária. A secretaria do desenvolvimento do interior, agricultura, transportes e meio ambiente, engloba as atividades de manutenção de estradas e pontes, serviços de máquinas para açudagem e terraplanagens, manutenção de programas de assistência técnica aos agricultores, fornecimento de água encanada no interior do município, telefonia rural, entre outros. Diante de tantas atribuições desta pasta, parece-nos um tanto fora da realidade ser destinados apenas 17,08% do orçamento a esta secretaria.

Para o ano de 2003, a na divisão do “bolo” dos recursos previa uma destinação de 34,88% para a secretaria de administração, urbanismo, habitação, serviço social e turismo; 19,22% para a secretaria do desenvolvimento do interior, agricultura, transporte e meio ambiente; 24,03% para a secretaria da educação, cultura e esportes; 17,21% para a secretaria da saúde; além dos 2,05% ao legislativo, 0,28% para segurança pública e 2,33% para encargos especiais (vide figura 2 e tabela 4, abaixo).

A divisão dos recursos entre as secretarias, assim como no ano anterior, primeiramente observa as proporções mínimas de 15% e 25%, que devem ser destinadas obrigatoriamente para investimentos em saúde e educação

respectivamente<sup>3</sup>. Fica claro com isso, que a divisão do orçamento entre as secretarias segue nas mesmas proporções (aproximadamente) que em 2002. Novamente a secretaria da administração e suas vinculadas fica com a maior parte dos recursos.

Tabela 4: Divisão do Orçamento de Itapiranga por Secretarias (2003)

<b>Secretarias</b>	<b>(%) do Orçamento</b>
Administração, urbanismo, habitação, serviço social e turismo	34,88%
Saúde	17,21%
Educação, cultura e esportes	24,03%
Desenvolvimento do interior, agricultura, transportes e meio ambiente	19,22%
Finanças, Planejamento e desenvolvimento econômico*	(*)
Legislativo	2,05%
Outros	2,61%

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapiranga – Organização do autor

\* Os recursos destinados à manutenção desta pasta são vinculados à secretaria da Administração, urbanismo, habitação, serviço social e turismo.

Ocorreu-nos então, o seguinte questionamento: será que o setor da agricultura, desenvolvimento do interior e transportes (incorporados nesta secretaria) recebem a prioridade devida no orçamento de Itapiranga? Ou será que não existe uma clareza sobre a correta definição de papéis e atribuições de cada secretaria?

É bem verdade que no decorrer do exercício os valores do orçamento podem ser alterados através da abertura dos créditos adicionais, com os recursos sendo remanejados de uma secretaria para outra. Apesar de o tribunal de contas proibir este tipo de transferências de recursos entre as pastas da administração, as mesmas são realizadas freqüentemente, uma vez que não se encontram vedações para tais procedimentos nos dispositivos legais – Constituição e LRF. Esta constatação só nos faz crer que não há uma preocupação com o acerto das estimativas, haja vista a abertura de espaços que a legislação propicia para ajustes posteriores.

<sup>3</sup> Estas percentagens mínimas de 15 e 25% destinadas à saúde e educação, não representam necessariamente estas proporções do total do orçamento. São percentuais calculados sobre a arrecadação. Por exemplo: 15% de FPM, IPI, ICMS, entre outros, devem ser destinados à saúde.

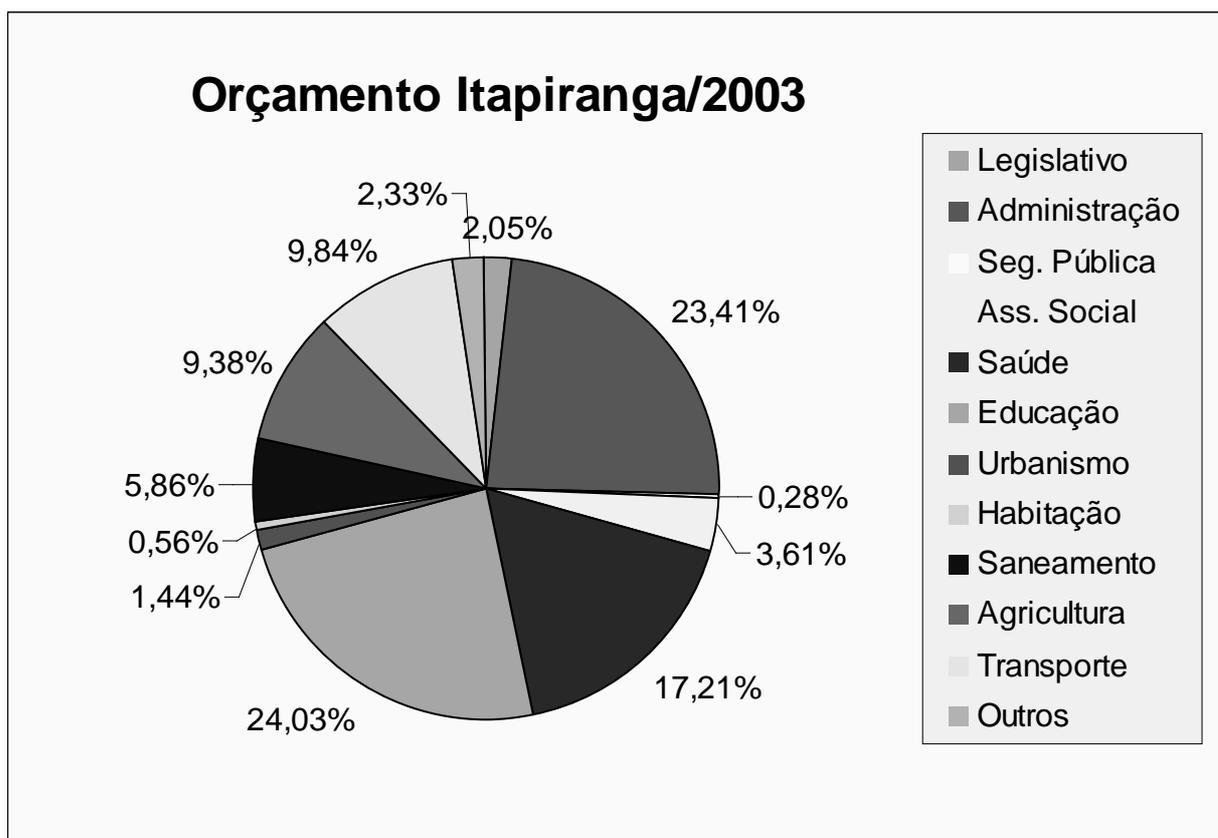


Figura 2: Orçamento da Administração Municipal de Itapiranga - 2003

Uma crítica que pode ser efetuada com relação ao orçamento é a metodologia utilizada para a distribuição dos recursos que se estima investir, haja vista a grande diversidade das áreas alvo de cada setor. Isto é, não se especifica se o setor habitação engloba também moradias na área rural, se ações da secretaria da administração se inserem no âmbito da agricultura, ou se o setor de transporte engloba obras, e assim por diante. Para efeitos de avaliação, esta falta de objetividade ou especificidade acaba se tornando um empecilho.

#### 5.4.1 - Estimação da Receita (IAER)

O cálculo do IAER apresentado nos quadros 8 e 9 abaixo, para os anos de 2002 e 2003, nos dá uma dimensão do grau de eficiência e acerto na previsão das receitas. Como já foi dito, espera-se que este índice fique o mais próximo possível do padrão, que é 1. Para o cálculo foram utilizados o orçamento para o ano de 2002

e o balancete consolidado da administração que constam nos anexos 2 e 4 do presente trabalho.

Como mostra o quadro 8, a obtenção do índice de acerto na estimação da receita foi de **1,09**. Já a discrepância entre a receita estimada e a efetivamente arrecadada é de apenas 9,39%, podendo ser considerada muito positiva. Porém não se chega à mesma conclusão se tomarmos como base a estimativa de cada tipo de receita isoladamente, onde se encontram discrepâncias acima dos 400%. Mas isto não pode ser considerado um problema maior, tendo em vista a dificuldade de estimação de algumas categorias de receitas, que podem ser classificadas como extraordinárias.

O índice bem próximo do padrão 1, reflete uma boa previsibilidade na elaboração do orçamento e um considerável conhecimento do potencial de arrecadação por parte do contador, que é o encarregado da formulação deste documento em Itapiranga.

Quadro 8: Cálculo do IAER de Itapiranga - 2002

<b>Classificação da Receita</b>	<b>Receita Arrecadada</b>	<b>Receita Estimada</b>	<b>IAER</b>	<b>Discrepância (%)</b>
<i>Receitas Correntes</i>				
Receita Tributária	524.467,45	554.000,00	<b>0,95</b>	5,33
Receita de Contribuições	257,40	0,00		
Receita Patrimonial	35.711,92	27.000,00	<b>1,32</b>	-32,27
Receita Agropecuária	32.720,99	60.000,00	<b>0,55</b>	45,47
Receita de Serviços	596.234,04	540.000,00	<b>1,10</b>	-10,41
Transferências Correntes	7.499.343,88	6.870.000,00	<b>1,09</b>	-9,16
Outras Receitas Correntes	440.640,75	203.000,00	<b>2,17</b>	-117,06
<i>Receitas de Capital</i>				
Operações de Crédito	0,00	150.000,00		
Alienação de Bens	89.059,00	16.000,00	<b>5,57</b>	-456,62
Amortização de Empr.	56.213,35	60.000,00	<b>0,94</b>	6,31
Transferências de Capital	270.000,00	245.000,00	<b>1,10</b>	-10,20
<b>TOTAL</b>	<b>9.544.648,78</b>	<b>8.725.000,00</b>	<b>1,09</b>	<b>-9,39</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapiranga

A estimativa de receitas tributárias, transferências correntes e transferências de capital, cuja previsão é mais segura, mostrou-se bem próxima da realidade, com discrepâncias inferiores a 10%.

No ano de 2003 a estimação da receita não encontra a mesma eficiência que em 2002, atingindo um índice de acerto de **1,24** ( ver quadro 9), o que caracteriza uma discrepância de quase um quarto do orçamento. Receitas provenientes de tributos e transferências de capital (esta última com um IAER de 5,96) tiveram uma previsibilidade bastante equivocada. A grande discrepância obtida entre a estimação e efetivação das transferências de capital pode ser explicada pela realização de uma parceria com o governo do estado para a construção de uma rodovia, cujo repasse, que não havia sido previsto, foi superior a R\$ 1 milhão.

Quadro 9: Cálculo do IAER de Itapiranga – 2003

<b>Classificação da Receita</b>	<b>Receita Arrecadada</b>	<b>Receita Estimada</b>	<b>IAER</b>	<b>Discrepância (%)</b>
<i>Receitas Correntes</i>				
Receita Tributária	780.136,40	559.300,00	<b>1,39</b>	-39,48
Receita Patrimonial	44.765,60	28.600,00	<b>1,57</b>	-56,52
Receita Agropecuária	12.018,67	32.100,00	<b>0,37</b>	62,56
Receita de Serviços	827.278,40	760.700,00	<b>1,09</b>	-8,75
Transferências Correntes	9.744.105,33	8.650.100,00	<b>1,13</b>	-12,65
Outras Receitas Correntes	206.992,39	211.400,00	<b>0,98</b>	2,08
<i>Receitas de Capital</i>				
Operações de Crédito	0,00	160.000,00		
Alienação de Bens	90.890,00	17.000,00	<b>5,35</b>	-434,65
Amortização de Empr.	65.943,66	63.500,00	<b>1,04</b>	-3,85
Transferências de Capital	1.560.274,92	262.000,00	<b>5,96</b>	-495,52
<b>TOTAL</b>	<b>13.332.405,37</b>	<b>10.744.700,00</b>	<b>1,24</b>	<b>-24,08</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapiranga

Apesar de o índice IAER não se apresentar muito longe do padrão, o trabalho de estimação das receitas apresenta imperfeições, e as mesmas, conforme destaca DALLA VECHIA(1999), podem ser classificadas como deficiências de planejamento.

Numa avaliação geral do IAER em Itapiranga, em 2002 e 2003 (conforme demonstram os quadros 8 e 9) pode-se concluir que o mesmo não apresentou grandes discrepâncias, que pudessem comprometer ou dificultar as atividades da administração nestes exercícios. Mas é importante salientar que as previsões de arrecadação foram relativamente modestas nos dois anos, talvez por questões metodológicas, tendo em vista que uma superestimação de receitas teria um efeito muito negativo frente à opinião pública, através do enxugamento dos gastos

programados. Também não se encontrou maiores problemas para a implementação das suplementações ao orçamento original (créditos adicionais), pois o mesmo já previa a abertura dos créditos suplementares por excesso de arrecadação.

#### 5.4.2 – Fixação da Despesa (IAFD)

A análise da fixação da despesa através da aplicação do IAFD é muito mais importante que o acerto na estimação da receita, uma vez que reflete o direcionamento dos gastos entre os setores da administração municipal e os ajustes de última hora que são efetuados no decorrer do exercício.

No ano de 2002, o IAFD de **1,05** (ver quadro 10), bem próximo do padrão<sup>1</sup>, reflete uma boa previsibilidade na estimação das despesas totais da administração municipal. No cálculo do IAFD por setor de atuação da administração também pode-se constatar resultados bastante positivos, à exceção das estimativas para os gastos do legislativo, urbanismo, habitação, saneamento, indústria e desporto e lazer, que apresentam uma discrepância superior .

Quadro 10: Cálculo do IAFD de Itapiranga - 2002

<b>Classificação da despesa</b>	<b>Despesa Empenhada</b>	<b>Despesa Fixada</b>	<b>IAFD</b>	<b>Discrepância (%)</b>
Legislativo	134.537,58	197.000,00	<b>0,68</b>	31,71
Administração	2.001.022,97	2.163.300,00	<b>0,92</b>	7,50
Segurança Pública	37.534,33	33.000,00	<b>1,14</b>	-13,74
Assistência Social	395.098,72	372.500,00	<b>1,06</b>	-6,07
Saúde	1.665.642,95	1.664.000,00	<b>1,00</b>	-0,10
Educação	2.172.042,93	1.877.700,00	<b>1,16</b>	-15,68
Urbanismo	65.305,44	138.000,00	<b>0,47</b>	52,68
Habitação	14.547,42	25.000,00	<b>0,58</b>	41,81
Saneamento	490.799,34	10.000,00	<b>49,08</b>	-4807,99
Agricultura	777.137,94	785.500,00	<b>0,99</b>	1,06
Indústria	19.224,74	32.000,00	<b>0,60</b>	39,92
Desporto e Lazer	91.690,96	62.000,00	<b>1,48</b>	-47,89
Transporte	760.472,00	700.000,00	<b>1,09</b>	-8,64
Encargos Especiais	516.665,03	635.000,00	<b>0,81</b>	18,64
<b>Total</b>	<b>9.141.722,35</b>	<b>8.695.000,00</b>	<b>1,05</b>	<b>-5,14</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapiranga

Para o ano de 2003, a exemplo de 2002, pode-se perceber que o IAFD de **1,22** fica bem próximo do valor do IAER (1,24-IAER), fato que converge para nossas

expectativas, de que o montante arrecadado é realmente gasto – em 2003 mais de 98% da arrecadação foi gasta.

De maneira que o IAFD não difere muito do IAER, cabe-nos chamar atenção para o acerto na fixação das despesas isoladamente, por secretaria/setor, apresentadas no quadro 11.

Quadro 11: Cálculo do IAFD de Itapiranga-2003

<b>Classificação da despesa</b>	<b>Despesa Empenhada</b>	<b>Despesa Fixada</b>	<b>IAFD</b>	<b>Discrepância (%)</b>
Legislativo	141.109,42	220.000,00	<b>0,64</b>	35,86
Administração	2.228.233,46	2.515.700,00	<b>0,89</b>	11,43
Segurança Pública	29.902,93	30.000,00	<b>1,00</b>	0,32
Assistência Social	408.174,38	387.600,00	<b>1,05</b>	-5,31
Saúde	1.902.370,00	1.849.000,00	<b>1,03</b>	-2,89
Educação	3.135.338,22	2.582.400,00	<b>1,21</b>	-21,41
Urbanismo	292.531,50	155.000,00	<b>1,89</b>	-88,73
Habitação	36.419,12	60.000,00	<b>0,61</b>	39,30
Saneamento	752.736,71	630.000,00	<b>1,19</b>	-19,48
Agricultura	772.143,27	1.008.000,00	<b>0,77</b>	23,40
Transporte	3.197.837,51	1.057.000,00	<b>3,03</b>	-202,54
Encargos Especiais	193.428,96	250.000,00	<b>0,77</b>	22,63
<b>Total</b>	<b>13.090.225,48</b>	<b>10.744.700,00</b>	<b>1,22</b>	<b>-21,83</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapiranga

As discrepâncias um tanto acentuadas nos setores de transportes, habitação e urbanismo, mais do que confirmar um erro na fixação das despesas, destacam a existência de transferências de recursos orçamentários entre as secretarias. Estas transferências são efetuadas através da anulação de dotação orçamentária em determinado setor e a conseqüente suplementação em outro. Fator este que corrobora com a hipótese da existência de atitudes imediatistas dentro da administração municipal, que podem ser encaradas como deficiências de planejamento.

Nos períodos de alta inflação, anteriores ao Plano Real, a atividade de estimação de receitas e despesas ficava extremamente prejudicada porque o planejamento/orçamento funcionava apenas como peça ilustrativa do cumprimento da legislação. De fato, a conquista da relativa estabilidade no Brasil acabou favorecendo o trabalho dos planejadores, que incorporaram a necessidade de

planejamento dos gastos, de modo a se obter bons resultados, pelo menos no que diz respeito à tarefa de estimativa dos valores no orçamento. Diante disto, o IAFD de Itapiranga nestes dois anos (2002-2003), apesar de apresentar números compatíveis, não é nada extraordinário, haja vista as pequenas dimensões (territorial, populacional) do município e a relativa facilidade de previsão na ausência das pressões inflacionárias.

#### 5.4.3 – Utilização de Créditos Adicionais (IUCA E IUCA1)

A utilização dos créditos adicionais na administração municipal de Itapiranga é praticamente restrita aos créditos suplementares, cuja abertura é efetuada pelo excesso de arrecadação ou por anulação de dotação orçamentária<sup>4</sup>. É importante salientar, que para o cálculo do IUCA, como do IUCA1, do montante dos créditos adicionados são subtraídos os créditos com recursos de anulação ou redução de dotações. Assim, delimita-se como créditos adicionais, para efeitos de cálculo, o total dos créditos adicionais, menos as anulações de dotações.

**Quadro 12: Cálculo do IUCA e IUCA1 de Itapiranga**

	<b>Despesa Fixada</b>	<b>Despesa Realizada</b>	<b>Créditos Adicionais*</b>	<b>IUCA</b>	<b>IUCA1</b>
<b>2002</b>	8.695.000,00	9.141.722,35	785.250,00	<b>0,086</b>	<b>0,090</b>
<b>2003</b>	10.744.700,00	13.090.225,48	3.666.399,84	<b>0,280</b>	<b>0,341</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapiranga

O quadro 12 apresenta os valores do índice de utilização dos créditos adicionais nos anos de 2002 e 2003. A utilização de créditos adicionais, cujo índice mostra-se superior a zero, revela a existência de alterações nos valores orçados no planejamento no decorrer do exercício. Para tanto, no ano de 2002 foram implementados ajustes no orçamento original, na proporção de 8,6%, pelo cálculo do IUCA e 9%, pelo cálculo do IUCA1 – este último se mostra mais fiel na avaliação do planejamento, pois leva em consideração em seu cálculo a despesa fixada. Já no ano de 2003, as alterações no planejamento foram em maior magnitude,

<sup>4</sup> Neste caso, anulam-se valores já orçados em determinados projetos e suplementa-se os mesmos em outras ações. Trata-se das transferências de recursos intra ou inter secretarias da administração.

representando um percentual do orçamento de 28% pelo cálculo do IUCA e de 34,1% pelo cálculo do IUCA1.

Como já foi salientado anteriormente, este cálculo diminui do total dos créditos adicionais as anulações de outras dotações, o que pode mascarar a magnitude total das alterações. Calculando-se o IUCA pelo valor cheio dos créditos adicionais (incluindo as transferências de recursos pela anulação de dotação) temos valores bem maiores para este índice, conforme o quadro 13.

Quadro 13: Cálculo do IUCA e IUCA1 de Itapiranga, pela utilização do valor total dos créditos adicionais (cheio).

	<b>Despesa Fixada</b>	<b>Despesa Realizada</b>	<b>Créditos Adicionais*</b>	<b>IUCA</b>	<b>IUCA1</b>
<b>2002</b>	8.695.000,00	9.141.722,35	2.412.837,00	<b>0,264</b>	<b>0,277</b>
<b>2003</b>	10.744.700,00	13.090.225,48	5.756.387,84	<b>0,440</b>	<b>0,536</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Itapiranga

Este cálculo, por sua vez, revela alterações no orçamento original, da ordem de 27,7% (IUCA1) em 2002, e de 53,6%, em 2003. Estes resultados são preocupantes, na medida em que se percebe uma alteração de praticamente metade do orçamento de 2003. Esta constatação revela sérias deficiências no planejamento e ao mesmo tempo uma falta de preocupação com o acerto das expectativas, prevalecendo assim os ajustamentos de última hora.

### **5.5 – Atingimento de metas físicas**

Mais importante do que a avaliação financeira do planejamento/orçamento é a avaliação da consecução de metas físicas, ou seja, o trabalho de acompanhamento dos programas com a constatação da efetividade (ou não) da realização das obras, aquisições, manutenção dos convênios planejados. A concretização de tal procedimento seria de enorme valia para a administração municipal, que poderia então, mensurar a eficiência de seu planejamento, reordenar suas diretrizes, além de tornar públicos tais resultados, demonstrando transparência perante a população.

Como pode ser constatado no anexo 1, o PPA de Itapiranga não contempla em sua elaboração etapas como o diagnóstico, a definição de metodologia e

também não estipula metas físicas para seus programas. É bem verdade que o mesmo nomeia uma série de programas, cuja importância é inquestionável. No entanto, a ausência de quantificação das metas e objetivos torna o trabalho de acompanhamento e avaliação, praticamente inviável. E esta situação é agravada pela constatação obtida através de entrevistas com os participantes do processo de planejamento, de que pouco ou nada se faz, na etapa posterior à implementação dos programas. Ou seja, não há uma avaliação consistente dos programas por parte de seus gestores, etapa esta, essencial num processo adequado de planejamento.

## **CAPÍTULO 6**

### **Considerações Finais**

A principal dificuldade encontrada no decorrer da elaboração do estudo foi a interpretação dos balancetes e a comparação dos mesmos com os documentos do planejamento/orçamento. Primeiramente, a inexistência de valores quantitativos ou metas físicas no PPA fez cair por terra as nossas expectativas de avaliação deste documento, que deveria ser a âncora do planejamento no município. Segundo, a classificação das despesas e receitas da lei orçamentária diferem da classificação utilizada no balancete, dificultando portanto, o trabalho de avaliação através da aplicação dos índices de eficiência (IAFD, IAER e IUCA).

A grande quantidade de créditos suplementares também torna-se um empecilho à avaliação, uma vez que, o projeto de orçamento original transforma-se numa colcha de retalhos, com os inúmeros ajustes e “ajeitamentos” implementados no decorrer dos exercícios. Não que este fato se torne um obstáculo intransponível à avaliação do processo, porém ressalta a relativa falta de objetividade e transparência nos documentos que deveriam ser de acesso público, mas que na prática fazem parte apenas do universo do contador da prefeitura. Os demonstrativos da administração municipal deveriam ser mais simplificados e concisos, de modo que a sua compreensão fosse acessível aos cidadãos e não somente para alguns, com um razoável conhecimento de contabilidade pública.

Ainda quanto às alterações do orçamento, é evidente que não se espera que as administrações municipais, bem como os demais órgãos públicos que demandam planejamento, realizem previsões de médio ou longo prazo sem qualquer margem de erro. Seria utópico pensar desta maneira, tendo em vista que o planejamento envolve previsões e cenários futuros, os quais são passíveis de erro. Assim, por se tratar de um processo dinâmico, o mesmo envolve variáveis cuja previsão é bastante complicada. No entanto, o que não se pode admitir é a abertura indiscriminada de créditos adicionais, cujas alterações ao projeto orçamentário original revelam a falta de um diagnóstico da sócio-economia local. Se as alterações e ajustamentos ao planejamento ocorrem em grande proporção do orçamento e de maneira indiscriminada, o planejamento dito participativo não faz o menor sentido.

Um outro problema que existe no seio do processo de planejamento, não só no âmbito municipal, mas estadual e nacional, é a falta de definição clara dos papéis e das responsabilidades de cada unidade do poder público (município, estado e União). Por isso é necessário definir com clareza o verdadeiro papel da administração municipal, determinando-se o que de fato cabe e o que não cabe à sua alçada. Para tanto, seria necessário uma reforma administrativa, reestruturando e distribuindo papéis de maneira precisa. Por exemplo: transporte escolar é atribuição do estado; saneamento básico é atribuição do município, e assim por diante.

A definição de programas prioritários efetuada em gabinete pode mostrar-se equivocada no que se refere à verdadeira legitimidade junto à população. Às vezes, o que a população deseja que seja realizado, não é uma grande obra que envolva altas cifras, mas uma coisa simples, que interfira diretamente no seu dia-a-dia. Daí a importância da interação da unidade administrativa com a população, no ensejo de conferir legitimidade e transparência à atividade pública. Para tanto, os administradores devem ter clareza da importância da participação popular no processo de planejamento.

E se a legislação, apesar de pregar rigor em seu disposto, abre uma série de espaços para que o processo de planejamento adequado não se concretize, quem deve tomar a iniciativa para se coibir este tipo de atitude é a população. Trata-se de uma questão de cultura popular e que, em Itapiranga, ainda tem muito a avançar. A partir do momento em que as comunidades passarem a participar mais ativamente do processo de planejamento, cobrando as realizações por parte do ente público, esta passa a sentir-se parte integrante e decisiva no processo de desenvolvimento do município

Outro aspecto que foi possível constatar em nosso estudo, é a questão da continuidade do planejamento de médio e longo prazos nas trocas de legislatura. O fato de a oposição vencer uma eleição (que é o caso de Itapiranga) põe em cheque a manutenção de uma série de programas cujos objetivos são de alcance mais longo. Este problema é reflexo da ortodoxia da maioria dos administradores, ou da existência de interesses particulares na condução da administração.

Neste sentido, o planejamento deve ser visto como uma política acima das ações de governo. Ou seja, se hoje a prioridade do município é fornecer infraestrutura para a agricultura, esta deve continuar sendo vista desta maneira,

independente do partido ou grupo que vier a assumir o poder. E se houver comprometimento da população em torno de um processo de planejamento, com levantamento de um diagnóstico e definição de prioridades, uma alteração destas prioridades, efetuada dentro do gabinete, não deveria ter o menor respaldo.

A inexistência de interdisciplinaridade entre as secretarias é um agravante da falta de planejamento, visto que as ações não podem ser desenvolvidas de forma isolada por segmento da administração. Isto porque, a implantação de um programa em determinada área tem seus efeitos sobre as demais. Dessa forma, deve-se tomar as decisões em conjunto e avaliar os impactos diretos e indiretos de cada ação, não somente na referida secretaria gestora, mas em todas as demais áreas. Do contrário, cria-se o que se poderia chamar de pequenas prefeituras dentro da prefeitura, onde não existe uma idéia de conjunto. Esta realidade corrobora para o diagnóstico de que não há um controle interno, com avaliação dos programas por seus gestores.

De uma maneira geral, a realização do presente estudo possibilitou o levantamento de uma série de indícios, que nos permitem concluir que:

- ◆ O processo de planejamento desenvolvido em Itapiranga, não somente em 2002 e 2003 mas também nos anos anteriores, é tido por seus responsáveis como participativo. No entanto, o que se percebe é uma participação pouco intensa e de maneira superficial por parte da população. A inexistência de um diagnóstico do município revela a fraca participação e envolvimento das bases comunitárias no planejamento, o que vem a ser confirmado pelo grande número de ajustes implementados no orçamento no decorrer dos exercícios, através dos créditos adicionais;

- ◆ A aplicação dos índices de avaliação do planejamento, de uma maneira genérica, apresenta-se positiva, visto que as discrepâncias mostram-se menores do que o esperado. Por outro lado, esta constatação não poderia fugir muito deste parâmetro, uma vez que revela o cumprimento aos requisitos legais (LRF). Na mesma linha, pode-se afirmar que o processo de planejamento como um todo, apesar de ter apresentado alguns avanços nos últimos anos, ressalta muito mais um aspecto formal, de cumprimento à lei, do que uma atitude deliberada e consciente, não só por parte da administração municipal, como da população em geral;

- ◆ A despeito da existência de ações imediatistas, que se revelam através de uma enormidade de ações não planejadas e que são implementadas com base

em decisões de gabinete, deve-se ressaltar que tal comportamento é resultado de uma deficiência de planejamento, ou pelo contrário, da articulação de determinados grupos ou pessoas, com intuito de benefício próprio ou de terceiros, através de um direcionamento para tal situação. Não cabe neste momento discutir o mérito desta questão nas administrações municipais de Itapiranga, tanto que este trabalho investigativo deve ser levado a cabo pelo legislativo e pela população, que é a parte interessada.

A partir da análise do processo de planejamento de Itapiranga é possível fazer sugestões, que consideramos de grande valia para o amadurecimento da questão, as quais se encaixam na maioria das administrações municipais de pequeno porte.

Primeiro: anterior ao processo de planejamento participativo, deve ser desenvolvido um trabalho de conscientização da população sobre a importância deste mecanismo. Este trabalho deve começar com a familiarização dos munícipes com os documentos de planejamento, tendo em vista que a maioria esmagadora da população sequer sabe o que é o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou a Lei do Orçamento anual. Para que se confira transparência às ações da administração municipal é necessário que as bases comunitárias tenham clareza sobre o processo de planejamento.

Segundo: o Plano Plurianual deve ser mais específico, delimitando metas físicas (números de escolas a serem construídas, veículos a serem adquiridos, e assim por diante), o que facilita a avaliação, não somente do planejamento, mas da administração municipal como um todo. Neste sentido pode-se montar uma planilha e apresentá-la à população, demonstrando a disponibilidade de recursos para cada programa, as realizações nas referidas áreas e a posterior prestação de contas pública. É este o nível de transparência que se espera de um processo de planejamento participativo e acima de tudo democrático, no qual a população tem o direito de ser informada sobre o uso dos recursos públicos.

Terceiro: Para que as ações acima citadas sejam executadas com seriedade e atinjam seus objetivos, deve ser criado nas administrações municipais, uma unidade de planejamento. Esta unidade deve ser responsável pelo trabalho de levantamento constante do diagnóstico das diversas áreas da administração, bem como pelo estabelecimento de relações intra-secretarias e destas com a

comunidade. Trata-se de um trabalho contínuo, uma vez que o planejamento deve ser contínuo e permanente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **A experiência de Planejamento Regional no Brasil**. In: LAVINAS, L. et al (org). **Reestruturação do Espaço urbano e Regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1993.

**Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. Acesso em 06 de Novembro de 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 1ª Edição, São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL. **Lei complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 15 de Abril de 2004.

CARVALHO, José Carlos Jacob de, et al. **Finanças Públicas Brasileiras: Algumas Questões e Desafios no Curto e no Médio Prazos**. Texto para discussão Nº 977, Brasília: Ministério do Planejamento, 2003.

COSTA, Franselmo Araújo; VALVERDE, Lúcia Helena Cavalcante. **Elaborando a Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal**. Brasília: Ministério do Planejamento. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em 15 de Abril de 2004.

\_\_\_\_\_. **Elaborando a Lei Orçamentária Municipal**. Brasília: Ministério do Planejamento. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em 15 de Abril de 2004.

COSTELLA, Margari de Lurdes. **A Mobilização no Planejamento Estratégico Participativo Municipal**. Dissertação de Mestrado, Curso de Pós Graduação em Administração, UFSC. Florianópolis, 1998.

DALLA VECCHIA, Eloi. **Orçamento Municipal: O caso dos municípios do Planalto Médio do estado do Rio Grande do Sul – 1989 a 1997**. Dissertação de Mestrado, Curso de Pós Graduação em Administração, UFSC. Turma especial da Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo, 1999.

DALLA VECCHIA, Eloi; MONTOYA, Marco Antônio. **Orçamento e Planejamento Municipal: Um estudo de Caso**. In: Revista de Economia Política, vol. 22, nº 2, abril-junho de 2002

DUTRA, Deolindo João. **Planejamento Municipal – O caso de Santo Amaro da Imperatriz**. Monografia de conclusão de curso, Curso de graduação em Ciências Econômicas. Florianópolis: UFSC, 2004/1.

EIDT, Paulino. **Porto Novo: Da Escola Paroquial ao Projeto de Nucleação – uma identidade em crise.** Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

FERREIRA, Carlos Maurício de C. **Métodos de Regionalização.** In: HADDAD, Paulo Roberto. **Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise.** Fortaleza: BNB, ETENE, 1989.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** Sexta edição. São Paulo: Atlas, 1996.

HADDAD, Paulo Roberto. **Participação Justiça Social e Planejamento.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1980.

LOPES, Carlos Thomaz G. Lopes. **Planejamento Estado e Crescimento.** São Paulo: Pioneira, 1990.

MARTINS, Gabriela Isla Villar et all. **Desenvolvimento Local: Da teoria à prática.** In: MARQUES, Heitor Romero. **Desenvolvimento Local em Mato Grosso do Sul.** Campo Grande: UCDB, 2001.

MEDEIROS, Márcio Bastos. **Elaborando o Plano Plurianual Municipal.** Brasília: Ministério do Planejamento. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em 15 de Abril de 2004.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil.** São Paulo: Atlas, 1999.

**Pesquisa da Agropecuária Municipal.** Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em 10/11/2004.

**Pesquisa da Pecuária Municipal.** Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em 10/11/2004.

Prefeitura Municipal de Itapiranga. **Resgate histórico político-administrativo de Itapiranga: 1954-2004.** 1ª Edição, Itapiranga, 2004.