

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA: POLÍTICAS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

**PLANEJAMENTO MUNICIPAL: UM ESTUDO DO PROCESSO DE ELA-
BORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE UM GRUPO DE PREFEITURAS
GAÚCHAS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MESTRANDO: LAURÍ BASSO

FLORIANÓPOLIS (SC), JULHO DE 1995

PLANEJAMENTO MUNICIPAL: UM ESTUDO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE UM GRUPO DE PREFEITURAS GAÚCHAS

LAURÍ BASSO

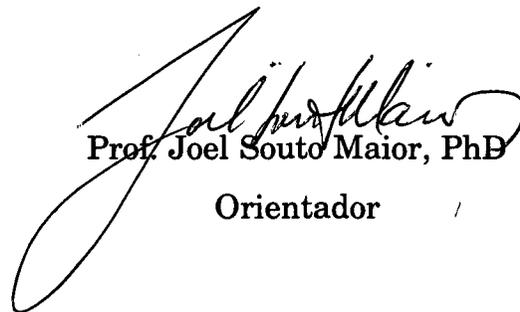
Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Administração - área de concentração: Políticas e Planejamento Governamental - e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração.



Prof. Nelson Colossi

Coordenador

Apresentada em 31/07./1995 à Comissão Examinadora integrada pelos professores:



Prof. Joel Souto Maior, PhD

Orientador



Prof. Francisco Gabriel Heidemann, PhD

Membro



Prof. José Nilson Reinert, Dr.

Membro

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o planejamento municipal a partir do processo de elaboração do plano plurianual de um grupo de Prefeituras da Região de Ijuí, no Rio Grande do Sul. Foi desenvolvida utilizando-se do método de estudo de caso e tendo como referência, as abordagens participativa e estratégica do planejamento público.

A investigação mostrou que os planos plurianuais dos municípios estudados foram elaborados principalmente por assessores dos Prefeitos, tendo como base: 1) o plano de governo apresentado no processo eleitoral; 2) a avaliação do plano anterior e; 3) as novas sugestões apresentadas pelos próprios assessores. Observou-se ainda que o processo todo de elaboração do plano plurianual possibilitou apenas o levantamento das necessidades das comunidades o que representa apenas uma etapa do que seria um verdadeiro processo de planejamento municipal estratégico participativo.

O estudo também revelou que os planos plurianuais analisados, foram elaborados de acordo com a classificação funcional programática especificada na Lei Federal nº 4320/64, classificação esta, que é compatível com planos decorrentes de um processo de planejamento estratégico participativo.

ABSTRACT

This research aims at analyzing municipal planning from the perspective of the process of formulation of pluri-yearly plans by some prefectures of the Region of Ijuí, State of Rio Grande do Sul, Brazil. This case study was developed taking as conceptual and analytical framework both the participatory and strategic approaches to public planning.

It showed that the pluri-yearly plans of the municipalities studied were formulated mainly by the Mayor's advisors based upon: 1) the mayor's electoral platform; 2) an evaluation of the previous plan; 3) their own ideas. It was further observed that the whole process of plan formulation made only allowance to surveys of community needs, which means that but one element of a truly strategic and participatory planning process was fulfilled.

However, the study also showed that the pluri-yearly plans analyzed fulfill the requirements of the functional programmatic classification of Federal Law nr. 4320/64, and that those requirements are entirely compatible with a strategic and participatory planning process.

SUMÁRIO

RESUMO	2
ABSTRACT	3
SUMÁRIO	4
LISTA DE TABELAS E MAPAS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Problema	10
1.2. Objetivos	11
1.3. Justificativa	12
1.4. Organização do Estudo	12
2. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO	14
2.1. Planejamento Estratégico	18
2.1.1. Abordagem de NUTT e BACKOF	20
2.1.2. Abordagem de BRYSON	22
2.2. Planejamento Participativo	25
2.2.1. Abordagem de CORNELLY	28
2.2.2. Abordagem de CASTRO	29
2.3. Planejamento Estratégico Participativo	32
2.3.1. Abordagem de SOUTO-MAIOR	32

2.4. Síntese das Características de um Processo de Planejamento Municipal	35
2.5. Classificação Institucional e Funcional Programática da Despesa Pública	42
3. METODOLOGIA.....	46
3.1. Perguntas de Pesquisa	47
3.2. Tipo de Pesquisa.....	47
3.3. Delimitação da Pesquisa	48
3.4. Coleta e Análise dos Dados	50
3.5. Limitações da Pesquisa	51
4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	53
4.1. Caracterização dos Municípios Participantes	53
4.2. Análise dos Planos Plurianuais	58
4.2.1. Situação 1 - Plano Plurianual Misto	61
4.2.2. Situação 2 - Plano Plurianual por Órgão.....	61
4.2.3. Situação 3 - Plano Plurianual por Programas.....	62
4.2.4. Características dos Planos.....	63
4.3. Análise do Processo de Elaboração do Plano Plurianual.....	65
4.3.1. O Processo no Município “A”	66
4.3.2. O Processo no Município “B”	69
4.3.3. O Processo no Município “C”	72
4.3.4. O Processo no Município “D”	74
4.3.5. Características do Processo	78
4.4. Contribuições para o Plano Plurianual Municipal.....	80

5. CONCLUSÃO..... 81

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 89

ANEXOS 92

**Anexo 01- Quadro Resumo de Contribuições de cinco Abordagens do Planejamento para
Definição de um Processo de Planejamento Municipal 92**

Anexo 02- Roteiros de Entrevistas 94

LISTA DE TABELAS E MAPAS

TABELA 01 - SÍNTESE DAS ABORDAGENS E ETAPAS DE UM PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL	36
TABELA 02 - ELENCO DE FUNÇÕES PARA AÇÕES DE GOVERNO	44
TABELA 03 - ÁREA DOS MUNICÍPIOS DA AMUPLAM, DATA DE EMANCIPAÇÃO E DISTÂNCIA DAS SEDES ATÉ IJUÍ	55
TABELA 04 - POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMUPLAM	56
TABELA 05 - PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES NA RECEITA TOTAL E FUNÇÕES PRIORITÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DA AMUPLAM	57
TABELA 06 - ASPECTOS LEGAIS DO PLANO PLURIANUAL NOS MUNICÍPIOS	59
TABELA 07 - NÚMERO DE PROGRAMAS E PROJETOS OU ATIVIDADES	63
TABELA 08 - ENQUADRAMENTO DOS PLANOS NAS SITUAÇÕES	64
MAPA 1 - ÁREA DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DA UNIJUÍ NO RS - ÁREA DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DA UNIJUÍ	54

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte em 05 de outubro de 1988, estabelece os instrumentos formais e legais que apresentam o processo de planejamento da administração pública. O assunto é definido no Título VI (DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO), no Capítulo II (DAS FINANÇAS PÚBLICAS), na Seção II (DOS ORÇAMENTOS) e nos Artigos 165 A 169. O artigo 165 da Carta Constitucional define que o Poder Executivo elaborará o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, constituindo-se estes nos principais instrumentos direcionadores das ações da administração pública.

Em relação à Constituição anterior, que estabelecia a obrigatoriedade do plano plurianual apenas para os investimentos e o orçamento anual, a nova Constituição, em termos de planejamento, se constitui num avanço, pois determina a obrigatoriedade também do planejamento da ação governamental para o médio e longo prazo, através do plano plurianual.

O plano plurianual é o instrumento de planejamento que apresenta o plano de governo, com a especificação das ações para o curto, médio e longo prazo e é elaborado durante o primeiro ano de governo para vigorar a partir do exercício seguinte, até o final do primeiro ano de mandato de seu sucessor. Desta forma, e de acordo com a Constituição Federal, o plano plurianual da União abrange um período de cinco anos correspondendo a um período equivalente ao mandato do Presidente da República. Por extensão, o plano plurianual dos Estados Federados, Distrito Federal e Municípios abrange um período de quatro anos, correspondendo a um período equivalente ao do mandato dos governadores e prefeitos.

Destaque-se que a Reforma Constitucional, realizada pelo Congresso Nacional em 1994, reduziu o mandato do Presidente da República para quatro anos. Em consequência disso, teremos os mandatos do Poder Executivo, nos três níveis de

governo, de quatro anos, o que determina que o plano plurianual também nos três níveis de governo tenha um período de vigência de quatro anos.

Quanto aos outros dois instrumentos de planejamento, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, que são elaborados anualmente a partir do plano plurianual, se constituem em instrumentos de planejamento de curto prazo. Os mesmos derivam do planejamento de longo e de médio prazo, consubstanciados no plano plurianual. A elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais é de iniciativa e de competência do Poder Executivo, sendo encaminhados na forma de Projeto de Lei ao Poder Legislativo para apreciação, votação e aprovação, retornando para posterior sanção em Lei pelo Chefe do Executivo.

A nível de União, o Presidente da República, no primeiro semestre do primeiro ano de mandato, elaborará seu plano de ação, configurado no Projeto de Lei do plano plurianual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 31 de agosto. Ao nível do Estado do Rio Grande do Sul, o Governador do Estado, até o dia 31 de março do primeiro ano de mandato, terá que elaborar e encaminhar a Assembléia Legislativa o Projeto de Lei do Plano Plurianual, especificando as ações do Estado para os próximos quatro anos.

Neste sentido, o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos, no primeiro ano de mandato, cumprem e executam ações definidas e constantes do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual elaborado por seus antecessores. No primeiro ano de mandato, estes terão que elaborar seus planos plurianuais para os próximos quatro anos, sendo que o último será executado por seus sucessores.

Os municípios gaúchos, que fazem parte da Associação dos Municípios do Planalto Médio - AMUPLAM -, definem em suas Leis Orgânicas a obrigatoriedade da elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. Como as Leis Orgânicas destes Municípios foram promulgadas e passaram a vigorar no ano de 1990, neste mesmo ano os Prefeitos elaboraram o primeiro plano plurianual, com vigência apenas de três anos, ou seja, para o período 1991 a 1993. Os Prefeitos que assumiram o governo nestes municípios em 1º de janeiro de 1993, além de cumprirem e executarem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual,

elaborados pelos seus antecessores, elaboraram seu plano plurianual para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1994 até 31 de dezembro de 1997, sendo que este último ano será cumprido por seus sucessores. Desta forma, estas Prefeituras dispõem de dois planos plurianuais: o primeiro, que vigorou até 31 de dezembro de 1993, e o segundo, que passou a vigorar em 01 de janeiro de 1994.

O plano plurianual municipal é pois, o documento que sistematiza e apresenta o processo de planejamento da administração pública municipal. Neste sentido, ao se estudar o processo de elaboração do plano plurianual se está estudando o próprio processo de planejamento da administração municipal, sendo este o propósito desta pesquisa.

1.1. Problema

A preocupação do legislador, ao incorporar como preceito constitucional a obrigatoriedade da elaboração do plano plurianual, foi a necessidade de dotar a administração pública de um instrumento de planejamento. Estes têm sido elaborados pelas Prefeituras, e por esta razão, entende-se como necessário fazer uma análise desses instrumentos e do processo de elaboração a partir das modernas teorias do planejamento.

O fato de as Prefeituras já disporem de dois planos plurianuais, o primeiro, elaborado em 1990 e executado nos exercícios de 1991, 1992 e 1993, e o segundo, elaborado em 1993 e em execução a partir de 1º de janeiro de 1994, reforça a necessidade de se proceder a uma análise desses instrumentos, de suas características e do processo de elaboração.

Diante da quase ausência de estudos sobre os instrumentos do processo de planejamento municipal, esta pesquisa se propôs a fazê-lo tendo como problema de investigação saber, principalmente,

se o processo de elaboração do plano plurianual para o período 1994/1997 dos municípios que participam da pesquisa foi compatível com um processo de planejamento estratégico e participativo.

1.2. Objetivos

As Prefeituras que participam da pesquisa elaboraram dois planos plurianuais, ou seja, passaram por dois processos de planejamento. Isso permite acreditar que, em função da elaboração do primeiro, a administração tenha acumulado experiência com reflexos práticos no processo de elaboração do segundo plano plurianual, processo este que é objeto de estudo desta pesquisa.

O **objetivo geral** é verificar se o processo de elaboração do plano plurianual se constitui efetivamente num processo de planejamento municipal. Esta verificação se dará através da análise do processo de elaboração do plano plurianual de um grupo de Prefeituras gaúchas, utilizando-se como referencial contribuições da abordagem do planejamento municipal estratégico participativo.

Como **objetivos específicos**, tem-se:

- a) caracterizar um processo de planejamento municipal estratégico participativo;
- b) analisar a estrutura do primeiro e do segundo planos plurianuais elaborados pelas Prefeituras em estudo, sob a perspectiva da classificação institucional e funcional programática definidas na Lei Federal nº 4320/64;
- c) descrever e analisar o processo de elaboração do segundo plano plurianual, de quatro destas Prefeituras, realizado no ano de 1993, para vigorar no período 1994/1997;
- d) identificar possíveis contribuições de um processo de planejamento municipal estratégico participativo para a operacionalização do processo de elaboração do plano plurianual municipal.

A pesquisa reúne um referencial teórico e uma metodologia que viabilizam a consecução destes propósitos.

1.3. Justificativa

A escolha da área do planejamento municipal como tema de pesquisa decorre do interesse despertado no pesquisador como professor de contabilidade e orçamento público junto aos cursos de graduação oferecidos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul -UNIJUÍ-, como forma de ampliar seus conhecimentos teórico-empíricos sobre o tema e, sensibilizado pela necessidade de aperfeiçoar e de melhor instrumentalizar as lideranças locais e regionais responsáveis pela condução das políticas e negócios públicos municipais.

Como a sociedade brasileira vive um período de construção da democracia, este trabalho se propõe a contribuir para a democratização da administração pública, em especial dos municípios envolvidos com a pesquisa. Este interesse foi revigorado no decorrer da realização do Curso de Pós-Graduação pelo maior acesso à literatura e a experiências de planejamento municipal e, ainda, pelo incentivo de professores do curso.

O planejamento municipal, com ênfase igual nas dimensões estratégico-participativas, ainda é novo nas administrações municipais. Poucas são as experiências e as que existem ainda estão em fase de análise e avaliações. Sabe-se também que nas regiões interioranas muito ainda tem que ser feito para oportunizar às pessoas, diretamente envolvidas com os negócios públicos, acesso a conhecimentos e práticas mais democráticas e eficientes de administração pública.

A opção pelos municípios que fazem parte da Associação dos Municípios do Planalto Médio - AMUPLAM -, como objeto do estudo, decorre do fato de o pesquisador residir no município de Ijuí e de ser a região área de atuação permanente da universidade onde trabalha.

1.4. Organização do Estudo

A dissertação compreende cinco partes. A primeira envolve a Introdução, que contextualiza o tema, apresenta o problema, os objetivos, a justificativa e a organização do estudo. A segunda parte compreende o quadro teórico-empírico do processo de planejamento, envolvendo reflexão sobre as abordagens do planejamento

estratégico, do planejamento participativo e do planejamento municipal estratégico e participativo. Também é apresentada a caracterização de um processo de planejamento municipal estratégico participativo e ainda reflexão sobre a classificação institucional e funcional programática da despesa pública, de acordo com os preceitos da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964.

A metodologia utilizada na pesquisa é apresentada na terceira parte e enfoca as perguntas, o tipo de pesquisa, a delimitação da pesquisa, a coleta e análise dos dados e as limitações da pesquisa. A quarta parte compreende a apresentação, análise e discussão dos dados, envolvendo a caracterização dos municípios participantes, a análise dos planos plurianuais, o processo de elaboração do plano plurianual e contribuições para a operacionalização do plano plurianual municipal. Na quinta e última partes são apresentadas as conclusões e recomendações da pesquisa, complementadas pela indicação das referências bibliográficas e dos anexos.

Pretende-se que a pesquisa seja uma contribuição para o conhecimento e estudo da administração pública, em específico da administração municipal e, também, uma contribuição para melhorar o desempenho do Poder Executivo e da administração municipal. Talvez possa também contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos que atuam junto às administrações municipais, bem como aos integrantes do Poder Legislativo na tarefa de fiscalização e controle sobre os negócios municipais. Vale ressaltar a importância potencial do estudo para o aperfeiçoamento do processo de elaboração do plano plurianual e dos processos de planejamento na administração pública municipal, considerando que a nível de interior, ou de pequenos municípios, muito ainda se tem a fazer para oportunizar que as pessoas diretamente envolvidas com os negócios públicos tenham acesso a conhecimentos e práticas democráticas e eficientes de administração.

2. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

A abordagem do planejamento estratégico tem sido utilizada como sendo a mais adequada para as organizações econômicas fazerem frente às condições desfavoráveis ou difíceis, comuns na economia dos dias de hoje. Por sua vez, o planejamento participativo tem sido utilizado como a abordagem mais adequada e que mais contribui para a democratização da administração pública.

Alguns esforços buscam conciliar, na prática do planejamento (BRYSON, 1988; NUTT e BACKOFF, 1992 e; SOUTO MAIOR, 1991-1992-1993-1994), tanto na administração pública como na administração privada, as contribuições da abordagem do planejamento estratégico e da abordagem do planejamento participativo, utilizando, em suas metodologias, as complementações destas duas abordagens.

Para melhorar o desempenho da administração municipal, requer-se uma administração que concilie o atendimento das necessidades da comunidade e o incentivo às potencialidades do próprio município. As estratégias de uma administração municipal que se propõe ser democrática resultam da participação da sociedade, pois o Poder Público Municipal existe justamente para atender às demandas resultantes dos interesses da comunidade.

Num processo democrático de administração municipal, o planejamento se constitui em ferramenta indispensável e obrigatória, pois hierarquiza objetivos, estabelece prioridades e racionaliza a distribuição dos recursos. Além desse aspecto, um processo de planejamento municipal é um processo político no qual se tomam as grandes decisões para o que se requer participação e representação dos diferentes segmentos da comunidade. Este processo assume dimensões relevantes, pois estabelece legalmente as ações a serem cumpridas pelo Poder Público Municipal, com respectivo comprometimento de recursos públicos.

Cabe lembrar que na administração municipal os instrumentos legais que apresentam o planejamento compreendem o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Cada um desses instrumentos tem, dentro do processo de planejamento, a finalidade de apresentar as decisões pertinentes a cada qual, envolvendo o longo, médio e curto prazo. Estes instrumentos de fato cumprem a função formal legal do planejamento, pois, como afirma OLIVEIRA (1993, p.25),

... plano corresponde a um documento formal que se constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento; é o limite da formalização do planejamento; é uma visão estática do planejamento....

O plano se constitui no relatório que apresenta as decisões ocorridas no processo de planejamento e é o documento formal e legal que será utilizado como balizador para o gerenciamento das ações e dos recursos da instituição. O plano ou o relatório do processo de planejamento na administração pública pode ser apresentado de acordo com a classificação institucional e funcional programática definida para a apresentação do orçamento público pela Lei Federal nº 4320/64.

De acordo com esta classificação, a programação, a elaboração, a execução orçamentária e o controle da execução dos planos e das ações do estado são agrupados em funções, programas, subprogramas, e especificados em projetos e ou atividades vinculados a um órgão executor dentro da estrutura administrativa da instituição pública.

PISCITELLI (1987, p.24) afirma que,

... através dos programas, se faz a ligação entre os planos, de longo e médio prazos, e os orçamentos, anual e plurianual, que representam a institucionalização das ações, contribuindo para avaliar a consecução dos objetivos funcionais.

No entanto, ao se falar em planejamento, muito mais se está referindo ao processo do que ao instrumento que o apresenta. Neste sentido, cabe ressaltar ainda mais a colocação também de OLIVEIRA (p.27), que afirma que “o processo de planejamento é muito mais importante que seu produto final”, e é este o enfoque principal desta pesquisa.

Cabe também lembrar que o planejamento municipal, de certa forma, faz parte de uma cadeia de relações que compreende o planejamento do Estado e que, numa dimensão da descentralização das ações deste, são atribuídas ao município algumas responsabilidades delegadas ao Estado pela sociedade.

Para DEMO (1990, p.133), “todo planejamento é ‘diretivo’, pois, parte, pelo menos, de duas convicções: de um lado, não se deixa a história correr ao léu; de outro, ninguém vai fazer o que bem entende”. Para esse autor, com o planejamento se pretende “conduzir a história” ou se fazer a história. Sendo assim, o planejamento serve para alinhar a ação da administração pública e para disciplinar e regular a ação dos demais agentes que atuam no ambiente.

Portanto, um processo de planejamento municipal oportuniza o direcionamento ou realinhamento dos rumos do município, se constituindo em balizador, para as ações dos diferentes agentes que nele atuam, assim como e também, para a própria ação do governo municipal.

Por outro lado, o Estado, como agente regulador, desempenha papel estratégico no desenvolvimento sócio-econômico, suprimindo, complementando ou intervindo como agente no mercado, pois este cada vez mais tem demonstrado deficiência em atender a algumas áreas e, principalmente à área social.¹ Neste sentido, DOWBOR (1987, p.9) enfatiza que

À medida que se torna mais complexo o conteúdo técnico do nosso crescimento econômico, e que a produção se torna mais socializada, o espaço do mercado, como mecanismo racionalizador do conjunto do sistema, se reduz bastante. E o planejamento ocupa, sem dúvida, um espaço crescente, inclusive nas próprias empresas.

O planejamento governamental é o instrumento que o Estado utiliza para concretizar suas ações no papel de supridor de necessidades sociais, insuficientemente supridas ou atendidas pelos agentes do mercado. Neste sentido, a descentralização e a retomada do poder de decisão ao nível do município passam a ser estratégicas e recuperam uma dimensão política fundamental: o espaço de decisão local.

¹. Sobre os limites do mercado como agente regulador, ver: GALBRAITH, John Kenneth. **A Economia e o interesse Público**. São Paulo, Pioneira, 1988.

A participação comunitária e o planejamento descentralizado permitem assegurar a racionalidade de um conjunto de atividades econômicas que estão diretamente ligadas ao espaço de vida do habitante: o bairro e sua urbanização, a escola, as infra-estruturas culturais e de lazer, a saúde, a pequena produção local, serviços pessoais, setores que nem a grande empresa privada nem a intervenção estatal jamais conseguiram atender adequadamente, já que ninguém consegue melhor identificar necessidades e racionalizar o uso correspondente dos recursos que a comunidade interessada (DOWBOR, 1987, p.24).

O planejamento governamental, e neste, o planejamento municipal, pode ser uma forma de se exercitar a cidadania e de se praticar a democracia.

O planejamento governamental ao nível municipal é entendido e praticado “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” (OLIVEIRA, 1989, p.14). Este autor (p.6), ao propor um roteiro de planejamento para a ação, entende que o planejamento público envolve duas dimensões: uma técnica e outra política.

Técnica porque implica o domínio de uma metodologia de trabalho própria, o acesso a informações atualizadas, sistematizadas e agregadas no nível adequado às necessidades e, freqüentemente, o apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de diferentes áreas. Política porque é, antes de tudo, um processo de negociação que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade que disputam os benefícios da ação governamental.

Um processo de planejamento municipal pode significar ou representar a retomada de questões fundamentais para o desenvolvimento das comunidades, numa dimensão estratégica que considere novos paradigmas de desenvolvimento. A idéia da auto-sustentabilidade e, com ela, dos aspectos relacionados à sobrevivência do homem e do próprio planeta são dimensões que o planejamento municipal pode não só recuperar mas, e principalmente, implementar.

2.1. Planejamento Estratégico

A moderna concepção do planejamento tem como premissa que as organizações estão inseridas e atuam em um ambiente que está em constante mutação. As mudanças ou mutações do ambiente onde as organizações atuam, decorrem da dinâmica da sociedade que se modifica pela ação de seus agentes. A abordagem do planejamento estratégico, ao aceitar que a dinâmica da sociedade interfere na consecução dos objetivos da organização, de certa forma contribui para a democratização das organizações e da sociedade.

No processo de interação, entre organizações e sociedade, ou de adequação ao ambiente, a organização necessita ter visão de futuro e conhecer o ambiente onde atua. Necessita também ter capacidade de se adaptar a esse ambiente, que por sua vez requer que a organização tenha uma estrutura flexível e hábil para conviver neste ambiente de mudanças.

Num momento em que a sociedade civil exercita a democracia, as mais diversas formas e razões se apresentam como oportunidades para segmentos efetuarem pressões e contestações às instâncias de poder, dentre as quais as organizações que atuam no ambiente.

As organizações, entendidas como sistemas abertos e inseridos no sistema maior que é a sociedade, são sensíveis e estão atentas para responderem de forma efetiva às pressões externas. Ao mesmo tempo que segmentos da sociedade ou do ambiente pressionam e interferem nas organizações, estas necessitam capacitar-se para perceber as mudanças neste ambiente e transformá-las em oportunidades vantajosas para si. Com esta preocupação, MOTTA (1982, p.8-10) enfatiza que

.... eficiência, eficácia e efetividade requerem, (...), uma habilidade gerencial para identificar, na ambiência sócio-econômica, valores, recursos e oportunidades capazes de serem transformados em objetivos sociais relevantes e em produtos de impacto ambiental. Requerem ainda a capacidade de diagnosticar e identificar quais as modificações na direção, na estrutura e no comportamento interno exigidas pelas constantes mudanças na ambiência externa.

É com este propósito e neste ambiente que o planejamento estratégico vem sendo utilizado e implantado em muitas organizações. Com estas preocupações, OLIVEIRA (1993, p.38) diz que

O planejamento estratégico é conceituado como um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com seu ambiente.

Esta moderna concepção de planejamento, caracterizada como estratégica, se apresenta e é adequada para as organizações abertas e que querem prosperar em um ambiente democrático, característico da sociedade contemporânea.

Na literatura, encontramos várias abordagens do planejamento estratégico, principalmente voltadas para organizações do setor privado. Embora estas abordagens tenham se tornado exitosas nessas organizações, sua utilização no setor público, não tem sido suficientemente adequada.

A abordagem do planejamento estratégico para a área governamental difere daquela utilizada pelas organizações da área privada. O planejamento governamental, além de contemplar aqueles aspectos internos comuns a qualquer organização, visa ou objetiva principalmente ser um instrumento de ação da e para a coletividade. Para OLIVEIRA (1989, p.7),

Por meio do planejamento estratégico, o governo municipal obtém uma visão ampla da situação local e dos problemas públicos municipais, indica os caminhos que podem se abrir para solucioná-los, define, mesmo que em linhas gerais, os objetivos que podem ser atingidos no futuro e aqueles que deverão ser alcançados no período de duração do atual governo e formula estratégias de ação.

Neste sentido, o planejamento estratégico do Estado abrange e atinge internamente toda sua estrutura mas, e acima de tudo, atinge externa e diretamente a população. Desta forma, um processo de planejamento municipal envolve aspectos amplos, que se constituem nos rumos que o município pretende seguir, e aspectos mais restritos, que compreendem aquilo que compete à administração municipal realizar.

Uma estratégia da ação do Estado, consubstanciada no planejamento, pode muito bem se propor a atender ou suprir um maior ou um menor volume de necessidades da comunidade. Uma decisão estratégica também pode ser utilizada pelo planejamento governamental não no sentido de aumentar as demandas, mas pelo contrário, de atuar diretamente no sentido de diminuir as demandas por determinado bem ou serviço oferecido pelo Estado.

Com isso, o Estado, por si só, não cria ou não gera necessidades; pelo contrário, atua no sentido de atender demandas sociais. Assim, sua estratégia seria desenvolver ações que oportunizassem ao cidadão independência com relação aos serviços públicos e jamais o inverso, ou seja, a dependência do Estado.

Para a realização de um processo de planejamento estratégico, se faz necessário identificar e considerar os aspectos característicos da organização e suas relações com o seu ambiente. Neste sentido, um processo de planejamento estratégico para a administração municipal requer que se considere e aprecie aspectos característicos do município e da Prefeitura e suas relações com o ambiente. Estes e outros aspectos são apresentados, a seguir, por diferentes abordagens do planejamento estratégico para o setor público.

2.1.1. Abordagem de NUTT e BACKOFF

Considerando as características do ambiente, das relações e dos processos das entidades do setor público, NUTT e BACKOFF (1992) apresentam uma abordagem de planejamento estratégico, que envolve os seguintes estágios:

Estágio 1: Contexto histórico;

Estágio 2: Avaliação da situação;

Estágio 3: Formação da agenda de tensões;

Estágio 4: Opções estratégicas;

Estágio 5: Avaliação da factibilidade/viabilidade;

Estágio 6: Implementação.

Para esses autores, em cada estágio do processo de planejamento é desenvolvido um conjunto de atividades que envolve pesquisa, síntese e seleção, com o objetivo de clarificar o que é importante e essencial em cada estágio para o processo no seu todo.

O estágio 1 - *Contexto histórico*- oportuniza a reunião de um conjunto de informações que objetivam visualizar a entidade a partir de sua retrospectiva histórica e tendências. Este estágio visa mostrar a direção que a entidade vem seguindo e, mantendo-se as condições presentes, para onde se encaminha, o que possibilita o confronto destes rumos com uma situação ideal ou desejável.

O estágio 2 - *Avaliação da situação*- permite que se faça a identificação dos pontos fortes e dos pontos fracos da entidade e também das oportunidades e das ameaças que se apresentam. Este estágio do processo de planejamento permite uma avaliação crítica da situação, envolvendo seu ambiente interno, ao mesmo tempo que propicia a identificação de oportunidades e ameaças no ambiente externo.

O estágio 3 - *Formação da agenda de tensões*- oportuniza a identificação de focos de conflitos que dificultem ou possam obstruir ou impedir a operacionalização dos pontos fortes e das oportunidades ou que impedem a superação dos pontos fracos e das ameaças, bem como formas ou mecanismos que permitam à entidade superar essas tensões.

O estágio 4 - *Opções estratégicas*- oportuniza a formulação de ações ou de um conjunto de ações com o propósito de dar nova direção aos rumos da entidade, visando melhor atender ou alcançar seus objetivos.

O estágio 5 - *Avaliação da factibilidade/viabilidade*- oportuniza que se identifique no ambiente interno e externo grupos de interesses que possam se opor à operacionalização de cada uma das ações estratégicas definidas e priorizadas, bem como daqueles que possam ser aliados ou parceiros. Este estágio do processo envolve também a identificação de fontes, formas e possibilidades de obtenção de recursos para a operacionalização das ações estratégicas.

O estágio 6 - *Implementação*- preocupa-se com a efetiva implementação e operacionalização de cada uma das ações estratégicas definidas para a entidade, com o comprometimento de pessoas e recursos, definição e fixação de prazos e metas.

Esta abordagem de planejamento estratégico tem nos estágios iniciais o propósito de investigar a situação passada e presente da entidade. Nos estágios intermediários, a preocupação é com o desenvolvimento de idéias novas e formulação de ações estratégicas e, nos estágios finais, com a implementação das decisões tomadas no processo.

2.1.2. Abordagem de BRYSON

Outro autor que desenvolveu e apresenta uma abordagem de planejamento estratégico para entidades do setor público é BRYSON (1988, p.46-70). Sua abordagem tem como princípio que o “planejamento estratégico não é um fim em si mesmo, mas meramente um conjunto de conceitos para ajudar líderes a tomarem e adotarem ações importantes”. O planejamento estratégico só é então válido se contribuir com os tomadores de decisão para pensar e agir estrategicamente.

A abordagem de planejamento estratégico de BRYSON envolve um processo que percorre os passos abaixo relacionados:

- 1º Passo: Chegar a um acordo e iniciar um processo de planejamento estratégico;
- 2º Passo: Identificar os mandatos da organização;
- 3º Passo: Clarificar a missão e os valores da organização;
- 4º Passo: Avaliar o ambiente externo: oportunidades e ameaças;
- 5º Passo: Avaliar o ambiente interno: pontos fortes e fracos;
- 6º Passo: Identificar as questões estratégicas com as quais a organização se defronta;
- 7º Passo: Formular estratégias para gerenciar aquelas questões;
- 8º Passo: Estabelecer uma visão organizacional efetiva para o futuro.

O primeiro passo - *Chegar a um acordo e iniciar um processo de planejamento estratégico* - é fundamental para o sucesso do processo de planejamento. Só tem sentido se iniciar um processo de planejamento estratégico se os principais tomadores de

decisão da entidade e os grupos que interferem ou contribuem nas decisões estiverem dispostos a assumir e desenvolver tal processo. Este acordo é importante e decisivo para o sucesso do planejamento pelo fato de que o planejamento estratégico é um processo de tomada de decisões sucessivas, envolvendo interesses internos e externos à entidade.

O segundo passo - *Identificar os mandatos da organização* - permite que se faça uma análise do que é atribuído à entidade a partir dos aspectos legais formais. Quando uma entidade é instituída ou criada, a ela são atribuídas ou ela assume determinadas funções ou objetivos. Neste segundo passo do processo de planejamento estratégico se realiza a crítica do mandato da entidade para definir o que é prioritário para o momento.

O terceiro passo - *Clarificar a missão e os valores da organização* - permite que se faça uma avaliação do papel social da entidade. É o momento em que se questionam, se definem ou se redefinem os propósitos da entidade diante dos interesses dos segmentos ou grupos sociais que dela se beneficiam ou nela interferem. É de se destacar que uma entidade não se constitui num fim em si mesmo, mas sim num meio para atender necessidades sociais.

Na definição da missão, é importante identificar quais os grupos que efetivamente se beneficiam, que interferem ou que são afetados pela ação da entidade e deles saber quais as expectativas e o que esperam em termos de bens, produtos e serviços. Estes são os “Stakeholders”, definidos por BRYSON “como qualquer pessoa, grupo ou organização que pode exigir atenção, recursos ou resultados da organização, ou é afetado por estes resultados”.

O processo de identificação dos grupos de interesses e de definição da missão permite à entidade assumir uma postura que existe para atender uma demanda social específica, para a qual devem ser direcionadas suas ações. Cabe lembrar que a missão e os valores da entidade são sistematizados e apresentados de forma objetiva e sintética; no entanto, o processo para sua definição exige o confronto dos interesses dos agentes sociais envolvidos, o que permite, nas próximas etapas do processo, dar rumo as ações e, por consequência, mais efetividade à entidade.

O quarto passo - *Avaliar o ambiente externo: oportunidades e ameaças* - oportuniza inserir a entidade no seu contexto social. É no ambiente em que atua que a mesma vai identificar oportunidades e ameaças para operacionalizar sua missão. A entidade tem pouco ou quase nenhum controle sobre o ambiente externo, o que exige sensibilidade, flexibilidade e capacidade para perceber naquele ambiente oportunidades e ameaças.

O quinto passo do processo de planejamento apresentado por BRYSON - *Avaliar o ambiente interno: pontos fortes e fracos* - permite que se analise a capacidade interna da entidade para fazer frente aos novos desafios. Envolve a identificação das potencialidades e das fraquezas de seus recursos, de sua estrutura e processos, e de seu desempenho.

A avaliação do desempenho permite que sejam geradas informações que evidenciem, não só para os agentes internos mas também para os externos, o quanto a entidade tem conseguido atender das demandas que lhe são impostas de fora para dentro. Muitas vezes, ao avaliarem o ambiente interno, as entidades o fazem considerando exclusivamente sua ótica, ignorando totalmente a ótica dos agentes externos.

Os cinco primeiros passos deste processo de planejamento, conforme explicitados, conduzem à proposição e formulação de questões estratégicas para a entidade superar dificuldades e ou para aproveitar oportunidades. Já o sexto passo - *Identificar as questões estratégicas com as quais a organização se defronta* - se constitui num processo em que são identificadas e sistematizadas as questões consideradas estratégicas para a entidade. Para evidenciar os méritos de uma questão estratégica, BRYSON apresenta três elementos para serem observados no processo de formulação: a) a questão deve ser descrita de forma sucinta e clara; b) deve-se indicar ou enumerar os fatores que fazem dela uma questão estratégica e c) devem ser evidenciadas as conseqüências para a entidade se a mesma não enfrentar a questão.

O sétimo passo - *Formular estratégias para gerenciar aquelas questões* - complementa o sexto passo pelo aprofundamento e entendimento de cada uma das questões para viabilizar sua operacionalização. Este processo, de acordo com BRYSON, envolve cinco fases: a) identificação de alternativas práticas; b) identificação dos prováveis ou eventuais impedimentos; c) apresentação de propostas para viabilizar as

alternativas e superar os impedimentos; d) identificação de ações para o médio e longo prazo e e) identificação de ações para o curto prazo.

O oitavo e último passo do processo de planejamento estratégico apresentado por BRYSON - *Estabelecer uma visão organizacional efetiva para o futuro* - se preocupa com a necessidade de desenvolver na entidade um ambiente favorável à concretização das ações estratégicas. O sucesso da organização está vinculado à ação das pessoas que no final do processo assumem e reafirmam os propósitos considerados no primeiro passo do processo de planejamento estratégico, agora no sentido de levá-lo adiante e executá-lo.

As abordagens do planejamento estratégico de NUTT e BACKOFF e a de BRYSON foram desenvolvidas para e são adequadas às entidades do setor público e serão consideradas para sintetizar um processo de planejamento municipal estratégico e participativo.

2.2. Planejamento Participativo

Se a administração pública arrecada recursos junto à população com o fim de devolvê-los sob a forma de bens, serviços ou em investimentos e infra-estrutura básica, nada mais democrático do que saber dela em que os recursos precisam ser aplicados.

Em uma sociedade democrática, o governo privilegia a maioria da população e, para que isso ocorra, necessita de canais de comunicação e participação populares, não só para ouvir e decidir, mas também e ao mesmo tempo, para legitimar as decisões. Neste sentido, KIRK (Apud GONDIM 1988, p.10) enfatiza que “se as pessoas tiverem oportunidade de ser ouvidas, então suas opiniões influenciarão os resultados das decisões governamentais”.

Mas a participação é entendida, acima de tudo, como uma conquista da sociedade civil e não uma concessão da classe política e muito menos do Estado. Isto é referendado por DEMO (1982, p.153) ao afirmar que “participar é propriamente conquistar o espaço de participação, aí incluídos os meios necessários para se conseguir, manter e ampliar este espaço”.

Participar no processo de planejamento da administração pública implica defender e lutar pelos interesses de um grupo ou segmento da sociedade, no sentido do comprometimento de recursos públicos que venham a satisfazer determinadas necessidades. Esta idéia é reforçada por PINTO (1986, p.31) ao enfatizar que “participação é luta por direitos, é luta por aquilo que é seu, que lhe está sendo negado”. Desta forma, seria o processo de planejamento municipal o espaço apropriado e indicado para que as entidades e lideranças populares e comunitárias se encontrem e se defrontem com o governo no sentido de exporem e defenderem seus interesses.

É de se chamar a atenção de que a participação da sociedade no processo de decisões da administração pública municipal pode ser utilizada como um mero instrumento demagógico, neste sentido, GONDIM (1991, p.5) adverte que

....é essencial que a participação não seja um mero mecanismo de legitimação de decisões já tomadas, ou de recrutamento de mão-de-obra barata; tampouco deve-se limitar a consultas para a identificação de necessidades, ou a criação de canais para expressar demandas e reivindicações. A participação genuína requer envolvimento na tomada de decisões e no controle e fiscalização da execução das mesmas. Além disto, deve ser estruturada e não espontânea, requerendo educação e conscientização, além da existência de mecanismos de representação.

Na prática democrática, os espaços para a participação precisam ser ocupados como forma de aperfeiçoar o próprio processo e, desta maneira, os avanços e as conquistas são construídas a cada momento e a cada dia.

Caracterizando o planejamento do Estado como descendente e o planejamento das classes populares como ascendente, PINTO (1986, p.45-46) afirma que,

.... o planejamento do Estado é sempre um planejamento descendente, com base em recursos, ele se baseia na escassez, destinando a priori, recursos determinados para o social. O planejamento ascendente das classes populares, é baseado não em recursos, mas em necessidades e aí é que se dá, nalgum ponto desse descer e ascender, um encontro, um confronto, algo que estabeleça alguma forma de interação entre esses dois movimentos: uma forma descendente, por recursos, uma forma ascendente por necessidades.

Este processo de dupla entrada ou este movimento de forças evidencia a disputa democrática de recursos públicos entre os diferentes segmentos da sociedade. A participação no processo de planejamento do Estado possibilita o confronto de interesses diferentes e até divergentes.

No Brasil, as ações do Estado avaliadas e consideradas eficientes e eficazes, na maioria das vezes são pouco efetivas, pelo fato de ignorarem o lado ascendente no processo de planejamento que evidencia as necessidades da população.

Para que a administração municipal consiga ser efetiva, é necessário que no processo de tomada de decisões, e em específico no processo de planejamento, sejam consideradas as necessidades priorizadas pela sociedade. Neste sentido, fica evidente que em um processo de planejamento, realizado por uma administração pública que se propõe a ser democrática, necessariamente se deva oportunizar às lideranças da comunidade não só participarem no processo, mas e acima de tudo, decidirem as prioridades e estratégias da administração municipal.

Este enfoque atribuído ao processo de planejamento é referenciado por HADDAD (Apud TRISTÃO, 1989, p.124-125), ao afirmar que

... o planejamento governamental deve ser um processo aberto de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil. Negociar significa, entre outras coisas, assumir o conflito e reconhecer nos conflitos de interesse a própria seiva da experiência e dos compromissos democráticos. As lutas, os conflitos, os dissídios, as dissidências são as formas pelas quais a liberdade se converte em liberdades públicas, em liberdades concretas. Assim, o compromisso democrático impõe a todas as etapas do processo de planejamento o fortalecimento de estruturas participativas e a negação dos procedimentos autoritários que inibem a criatividade e o espírito crítico.

Percebe-se que a participação da sociedade civil no processo de planejamento da administração pública é algo inerente ao próprio processo democrático. Cabe ao chefe do Executivo municipal acreditar num processo democrático de administração e com isso incentivar, provocar e criar espaços para a sociedade organizada participar.

Por sua vez, as lideranças e representantes das entidades comunitárias precisam direcionar esforços para conseguir os espaços e ocupá-los com seriedade e responsabilidade, o que oportunizaria à sociedade benefícios certamente bem mais eficazes. Neste sentido, para CORNELLY (1978, p.20) o

.... planejamento participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem.

Para a caracterização e síntese de um processo de planejamento participativo para a administração municipal, esta pesquisa se utilizará da abordagem de dois autores principais: CORNELLY e CASTRO.

2.2.1. Abordagem de CORNELLY

CORNELLY (1978, p.20-26) propõe uma metodologia de processo de planejamento participativo que envolve quatro grandes passos:

Passo 1: Anamnese;

Passo 2: Diagnose;

Passo 3: Prognose;

Passo 4: Elaboração do plano.

O primeiro passo - *Anamnese* - se constitui em um processo de levantamento de dados quantitativos e de elementos qualitativos da comunidade, envolvendo seus líderes e equipe técnica, que possibilitem o conhecimento de sua realidade.

O segundo passo - *Diagnose* - deve ser realizado em seminário ou reuniões públicas onde as lideranças e demais interessados da comunidade possam contribuir para radiografar a sua realidade.

O terceiro passo do processo de planejamento participativo apresentado por CORNELLY é a *Prognose*, que se constitui no momento em que a comunidade define as ações para um determinado período de tempo.

O quarto e último passo desta metodologia se constitui na *Elaboração do plano*, no qual líderes da comunidade e equipe técnica elaboram os programas e projetos definidos na etapa anterior.

Para CORNELLY um processo de planejamento participativo se constitui em um conjunto de atividades eminentemente pedagógicas, no qual a preocupação maior é a capacitação progressiva dos membros da comunidade e, em especial, de suas lideranças, para que se instrumentalizem tecnicamente e possam crescer como pessoas que sabem o que querem.

2.2.2. Abordagem de CASTRO

Outro autor que apresenta metodologia de processo de planejamento participativo para a gestão municipal é CASTRO (1988, p.25-26), que parte da idéia de que

A prefeitura e a comunidade devem ser capazes de trabalhar conjuntamente no diagnóstico da problemática municipal na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Municipal e na execução, acompanhamento e avaliação das soluções estabelecidas.

Esse autor propõe um processo de Gestão Municipal Participativa - GMP - que envolve oito momentos:

Momento 1: Município atual;

Momento 2: Promoção da Gestão Municipal Participativa (GMP)

Momento 3: Constituição do Grupo-Base Pedagógico Organizativo;

Momento 4: Capacitação, Investigação e Diagnóstico;

Momento 5: Formulação do Plano Municipal Integrado Participativo;

Momento 6: Execução e Avaliação;

Momento 7: Novo Município;

Momento 8: Reflexão e Aperfeiçoamento.

O momento 1 - *Município atual* - se constitui de uma análise crítica da gestão municipal em função da pouca participação da comunidade. Este primeiro momento reúne um conjunto de argumentos que justificam a necessidade de mudar o atual estilo de gestão do município, em benefício de uma proposta de gestão participativa.

O momento 2 - *Promoção da gestão municipal participativa no município* - constitui-se da apresentação ao Prefeito, seus assessores e lideranças comunitárias da proposta de gestão participativa, sua justificativa e seu método de realização. Neste encontro discute-se a concepção teórica da GMP e, ao final, os envolvidos devem estar de acordo para iniciar o processo.

O momento 3 - *Constituição do grupo-base pedagógico-organizativo* - corresponde à formação de um grupo que será encarregado de coordenar o processo. O grupo-base deverá ser constituído com representantes das várias instituições que estão dispostas a desenvolver o processo da GMP, entre as quais a Prefeitura, instituições da comunidade, a Universidade e outras interessadas.

O momento 4 - *Capacitação, investigação e diagnóstico* - se constitui de um seminário que visa o treinamento das pessoas que fazem parte do grupo-base, envolvendo aspectos práticos, teóricos e teórico-práticos do método da GMP.

A programação do seminário envolve os seguintes temas: 1) como foi na realidade o desenvolvimento econômico e social do município através dos anos; 2) como é a situação atual, quais os recursos físicos, humanos e financeiros disponíveis no município e como estão sendo utilizados; 3) qual a relação da população com suas diferentes categorias ocupacionais dentro do município e em relação à sociedade regional e nacional; 4) como foi a história do município, como foram desenvolvidas as relações entre o técnico, o econômico, o social, o cultural e o político; 5) como é a economia do município: o que, como e quanto produz, o que acontece com a riqueza gerada, onde se dá, a que se destina, se sai do município ou nele fica contribuindo para o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

O seminário se constitui em treinamento do grupo-base na investigação, diagnóstico e formulação, execução e avaliação de projetos e reflexão sobre o método da GMP.

O momento 5 - *Formulação do plano municipal integrado participativo* - constitui-se no processo em que o grupo-base elabora os projetos que comporão o Plano Municipal. Neste momento do processo, membros do grupo-base assumem a coordena-

ção dos projetos e, visando o efeito multiplicativo, devem incorporar na sua equipe outras pessoas da comunidade que, além de contribuírem, se comprometem com o processo da GMP. No final de um período pré-determinado, se tem um conjunto de projetos para o município com o comprometimento de pessoas e instituições da comunidade para sua execução. O conjunto de projetos consolidados constituirá o Plano Municipal Integrado Participativo.

O momento 6 - *Execução e avaliação* - preocupa-se com o acompanhamento da operacionalização do plano. Para que se viabilize a avaliação da GMP são necessários instrumentos que evidenciem o que se definiu nos projetos para contrapor com as realizações. Para o processo de avaliação é necessário um sistema de informações que apresente as ações planejadas e os resultados dessas ações sobre o desenvolvimento sócio-econômico da comunidade.

O momento 7 - *Novo município - Gestão Municipal Participativa* - começa a ser construído no primeiro momento do processo, o que proporciona a mobilização da administração municipal e da comunidade para uma gestão participativa. A capacitação e mobilização da comunidade aos poucos e no decorrer do processo irá se expandir e, com isso, criar um ambiente de circulação de informações as mais diversas, o que propicia o envolvimento e o comprometimento das pessoas.

O momento 8 - *Reflexão e aperfeiçoamento* - permite que sejam pensadas e repensadas as concepções teóricas, a partir das quais as atividades foram desenvolvidas, o que permite avaliar e aperfeiçoar o próprio método da GMP num processo pedagógico, que visa à construção da comunidade que se deseja.

Tanto a abordagem de CORNELLY como a de CASTRO enfatizam o aspecto pedagógico da participação popular na gestão municipal. O primeiro autor apresenta uma metodologia com um enfoque mais educativo e de construção mais lenta, enquanto que o segundo apresenta um método que se propõe mais ao treinamento e permite resultados operacionais mais rápidos. Estas abordagens são utilizadas para sintetizar e caracterizar um processo de planejamento municipal estratégico participativo.

2.3. Planejamento estratégico participativo

Uma abordagem de planejamento estratégico participativo para Prefeituras Municipais teria por objetivo conciliar tanto as contribuições do planejamento estratégico como aquelas do planejamento participativo.

A abordagem do planejamento estratégico supõe que o desempenho da entidade depende da capacidade que possui de fazer frente às condições sócio-ambientais. Esta abordagem procura instrumentalizar teórica e tecnicamente a organização para que ela possa enfrentar eficazmente as condições ambientais e, se possível, delas tirar proveito.

Por sua vez, a abordagem do planejamento participativo, se propõe a oportunizar à sociedade o poder de decidir ou de tomar parte do processo decisório das organizações que atuam no ambiente. Neste sentido, o planejamento participativo é um processo que viabiliza o exercício da cidadania e da prática democrática.

2.3.1. Abordagem de SOUTO-MAIOR

Uma abordagem do planejamento estratégico e participativo para entidades da administração pública vem sendo desenvolvida e utilizada em municípios catarinenses por JOEL SOUTO-MAIOR. Relatos de utilização desta abordagem evidenciam os aspectos teóricos e metodológicos do planejamento como instrumento democrático e eficaz. SOUTO-MAIOR (1994, p.59) considera que o planejamento estratégico participativo

É uma metodologia que permite a uma organização pública ou privada sem fins lucrativos ou a uma comunidade desenvolver e implementar disciplinada e participativamente um conjunto de estratégias, decisões e ações fundamentais, não só para sua sobrevivência, mas cruciais para sua eficácia, efetividade e progresso.

Reunindo contribuições de vários autores e como resultado de experiências de planejamento em vários municípios, SOUTO-MAIOR (1991,1992, 1993 e 1994) apresenta uma abordagem de processo de Planejamento Estratégico Participativo (PEP), envolvendo os seguintes passos:

- 1º Passo: Acordo inicial entre os tomadores de decisão sobre a metodologia e necessidade do planejamento estratégico e participativo e sensibilização e conscientização dos participantes;
- 2º Passo: Histórico e clarificação dos mandatos da organização;
- 3º Passo: Identificação dos "Stakeholders" e, a partir daí, definição da missão e dos valores da organização;
- 4º Passo: Avaliação do ambiente externo;
- 5º Passo: Avaliação do ambiente interno;
- 6º Passo: Identificação das questões estratégicas que confrontam a organização;
- 7º Passo: Formulação de estratégias para gerenciar as questões e formulação do plano de trabalho;
- 8º Passo: Definição de mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão.

O primeiro passo - *Acordo inicial entre os tomadores de decisão sobre a metodologia e necessidade do planejamento estratégico e participativo e sensibilização e conscientização dos participantes* - constitui-se no momento em que é apresentada e discutida uma proposta de trabalho com o objetivo de implantar na organização tal processo. Esse passo é importante pelo fato de que só se justifica realizar o planejamento estratégico se as pessoas envolvidas com as decisões na organização perceberem sua utilidade e se comprometerem com sua realização.

O segundo passo - *Histórico e clarificação dos mandatos da organização* - permite que se retome o passado histórico e recente do município como forma de recuperar e socializar suas características. O histórico do município contribui para que se faça uma análise dos mandatos atribuídos à organização, no caso da Prefeitura municipal, consubstanciada e estabelecida na sua Lei Orgânica. O mandato se constitui nas atribuições e competências impostas externamente à organização através de leis, normas, regulamentos e estatutos.

O terceiro passo - *Identificação dos "Stakeholders" e, a partir daí, definição da missão e dos valores da organização* - permite que se identifique, em específico, os grupos de interesses que influenciam ou que são afetados pelas ações da organização. Esta atividade visa identificar o que estes grupos esperam da entidade, o que se constitui em referencial para a definição de sua missão.

De acordo com SOUTO MAIOR, a missão expressa a razão pela qual a entidade existe e expressa seus propósitos sociais para os quais canaliza ou concentra seus recursos. A definição clara da missão permite que o processo de planejamento seja conduzido para atender prioritariamente àqueles propósitos aos quais a organização se propõe.

O quarto passo - *Avaliação do ambiente externo* - permite que se identifiquem oportunidades e ameaças à entidade na concretização de sua missão. No ambiente externo a entidade pouco ou quase nada pode controlar; no entanto, é nele que atua e dele faz parte, nele interfere ou pode a entidade dele ter interferência. Pensar e agir estrategicamente significa responder às forças do ambiente externo antes que elas interfiram demasiadamente na organização. O planejamento estratégico se propõe a identificar oportunidades no ambiente para a consecução dos objetivos da organização e identificar as ameaças.

O quinto passo - *Avaliação do ambiente interno* - procura identificar os pontos fortes e fracos da entidade, através da avaliação de seus recursos, de seus processos e de seu desempenho em função de seu mandato e de sua missão. Os pontos fracos se constituem das carências internas que dificultam as ações da entidade e os pontos fortes são as potencialidades da entidade para o atendimento de sua missão.

O sexto passo do processo de planejamento estratégico participativo apresentado por SOUTO-MAIOR - *Identificação das questões estratégicas que confrontam a organização* - é o momento em que a organização, através das pessoas envolvidas no processo de planejamento, passa a agir estrategicamente.

Para SOUTO-MAIOR a identificação de questões estratégicas é o momento principal do processo de planejamento estratégico. Uma questão estratégica deve focar o que é importante, se preocupar com problemas, provocar mudanças e alavancar a entidade. A superação de uma questão estratégica é vital para melhorar

a capacidade operacional da organização e permite a ela não só sobreviver mas prosperar e ser efetiva.

O sétimo passo - *Formulação de estratégias para gerenciar as questões e formulação do plano de trabalho* - permite que se apresentem proposições para que se viabilize a operacionalização de cada uma das questões estratégicas formuladas. Este é o momento em que se procura detalhar a operacionalização das questões estratégicas. Envolve o levantamento de alternativas práticas; a identificação de obstáculos; a identificação dos recursos; de grupos de oposição e de parceiros para sua operacionalização; as ações a serem desenvolvidas no curto, médio e longo prazo; as pessoas responsáveis, datas e metas. Envolve também a formulação do plano de trabalho que se constitui na atividade de sistematização final do relatório e apresentação do processo de planejamento.

O oitavo e último passo - *Definição de mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão* - oportuniza a definição do processo de acompanhamento, avaliação e controle de cada etapa da operacionalização do plano estratégico.

O plano estratégico é o relatório ou o documento que descreve o processo de planejamento desenvolvido e se constitui no instrumento público que expressa o compromisso das pessoas e entidades envolvidas na sua elaboração e execução. Constitui-se também no instrumento que contém as informações indispensáveis e necessárias para o controle e para a avaliação.

2.4. Síntese das Características de um Processo de Planejamento Municipal Estratégico Participativo

A partir das abordagens do planejamento desenvolvidas para o setor público por NUTT e BACKOFF (abordagem A), BRYSON (abordagem B), SOUTO-MAIOR (abordagem C), CORNELLY (abordagem D) e CASTRO (abordagem E), sintetizou-se um processo de planejamento municipal estratégico participativo que contempla 8 etapas, sendo que cada uma delas, reúne os tópicos semelhantes existentes nas cinco abordagens teórico-práticas apresentadas.

A Tabela Nº 1 - **Síntese das Abordagens e Etapas de um Processo de Planejamento Municipal** -, evidencia de forma resumida as contribuições de cada abordagem para a definição de um processo de planejamento municipal, construído a partir do quadro resumo apresentado no anexo 1.

TABELA Nº 1 - SÍNTESE DAS ABORDAGENS E ETAPAS DE UM PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL.

Etapas	A	B	C	D	E
1ª	-	1	1	-	1-2-3
2ª	1	-	2	1	4
3ª	-	2-3	2-3	2	4
4ª	2-3	4-5	4-5	-	-
5ª	4	6	6	3	-
6ª	5-6	7	7	4	5-6
7ª	-	-	7-8	4	5-6
8ª	-	8	-	-	7-8

Fonte: Elaborada pelo pesquisador

A: Estágios da abordagem de Nutt e Backoff (6)

B: Passos da abordagem de Bryson (8)

C: Passos da abordagem de Souto-Maior (8)

D: Passos da abordagem de Cornelly (4)

E: Momentos da abordagem de Castro (8)

Em síntese, um processo de planejamento municipal que se propõe a ser estratégico e participativo deveria cumprir as seguintes oito etapas:

1ª Etapa: Decidir realizar o planejamento;

2ª Etapa: Elaboração e apresentação de síntese histórica;

3ª Etapa: Análise do mandato e da missão;

4ª Etapa: Análise do ambiente: interno e externo

5ª Etapa: Identificação de questões estratégicas;

6ª Etapa: Ações para a operacionalização das questões estratégicas;

7ª Etapa: Redação do plano;

8ª Etapa: Visão estratégica para o município.

Cada uma destas etapas sintetiza contribuições dos cinco autores num processo de planejamento municipal que incorpora as características das abordagens do planejamento estratégico e do planejamento participativo. Estas contribuições e características podem ser assim explicitadas e sintetizadas:

1ª Etapa: *Decidir realizar o Planejamento*

Esta etapa reúne as contribuições do 1º passo das abordagens B (chegar a um acordo e iniciar um processo de planejamento estratégico) e C (acordo inicial entre os tomadores de decisão sobre a metodologia e a necessidade do planejamento estratégico e sensibilização e conscientização dos participantes), bem como dos momentos 1 (município atual), 2 (promoção da gestão municipal participativa no município) e 3 (constituição do grupo-base pedagógico-organizativo) da abordagem E.

Nesta etapa inicial do processo, a administração municipal toma conhecimento ou aprecia uma proposta de processo de planejamento e decide pela sua realização. A socialização da proposta se efetiva em reunião entre o Prefeito, seus assessores, Presidente da Câmara de Vereadores e de lideranças da comunidade, ocasião em que, a proposta é transformada em plano de trabalho. Este encontro é importante, pois só se justifica a realização de um processo de planejamento se as pessoas perceberem sua utilidade e se comprometerem, com a sua realização bem como com a implementação de suas decisões.

A proposta do processo de planejamento a ser apreciada terá origem interna, quando elaborada e apresentada por equipe da Prefeitura, e externa, se elaborada e apresentada por entidade ou entidades da comunidade ou de fora dela. Se as lideranças decidirem pela realização do processo de planejamento, define-se quem ou quais outras pessoas ou entidades serão convocadas ou convidadas a participar,

elabora-se um cronograma com as etapas do processo, definem-se as datas e locais de realização dos encontros e forma-se a equipe de coordenação técnica e política, que preparará a operacionalização de todo o processo e, a redação do plano estratégico participativo do município.

2ª Etapa: Elaboração e apresentação de Síntese Histórica

Esta etapa agrega as contribuições do estágio 1 (contexto histórico) da abordagem A, parte do 2º passo (histórico e clarificação dos mandatos da organização) da abordagem C, do passo 1 (anamnese) da abordagem D e de parte do momento 4 (capacitação, investigação e diagnóstico) da abordagem E.

Nesta etapa é realizada uma pesquisa com o propósito de reunir e apresentar informações gerais do município e específicos da Prefeitura, que permitam visualizar a situação passada, presente e as tendências futuras. A socialização destas informações ocorre com a realização do primeiro encontro entre todos os participantes do processo de planejamento municipal. A partir deste encontro constitui-se o grupo de pessoas, convocadas e convidadas, que terá a tarefa de pensar, definir ou redefinir os rumos do município.

Esta etapa dá início ao processo de planejamento em si, com a apresentação de um conjunto-síntese de dados do município que permitam visualizar o contexto histórico e entender a realidade. A socialização dos dados oportuniza aos participantes do processo de planejamento uma leitura do que o município foi, como está e visualizar a tendência ou rumo que está tomando. Ainda nesta etapa são complementados os dados iniciais apresentados e é redigido um pequeno texto, evidenciando as características fundamentais do município.

3ª Etapa: Análise do Mandato e da Missão

Esta etapa reúne contribuições do 2º (identificar os mandatos da organização) e 3º (clarificar a missão e os valores da organização) passo das abordagem B e do 2º (histórico e clarificação dos mandatos da organização) e 3º (identificação dos

stakeholders e, a partir daí, definição da missão e dos valores da organização) passos da abordagem C, do passo 2 (diagnose) da abordagem D e de parte do momento 4 (capacitação, investigação e diagnóstico) da abordagem E. Visa identificar e priorizar os mandatos atribuídos ao município e definir ou redefinir a missão do município e do governo municipal.

Nesta terceira etapa do processo de planejamento inicia-se o realinhamento do município através da crítica a seu mandato e da reconstrução de sua missão. O mandato nada mais é do que as atribuições e competências impostas ao município e ao governo municipal pelas constituições Federal, Estadual e Municipal. Já a missão expressa a razão de existência do município e de seus propósitos sociais.

Enquanto o mandato é formal e legal, e até certo ponto estático, a missão é flexível e evidencia a vontade política do governo municipal e das lideranças comunitárias com relação ao próprio papel do governo local. A crítica ao mandato oportuniza a identificação do que é prioritário para o momento em termos de atribuições e competências. A definição ou redefinição da missão por parte dos participantes do processo permite o realinhamento político-institucional do município e, conseqüentemente, do governo municipal.

A priorização de atribuições e competências e o realinhamento político-institucional passam a dar a direção às demais etapas do processo de planejamento.

4ª Etapa: Análise do Ambiente: interno e externo

Reúne as contribuições dos estágios 2 (avaliação da situação) e 3 (formação da agenda de tensões) da abordagem A, do 4º (avaliar o ambiente externo: oportunidades e ameaças) e 5º (avaliar o ambiente interno: pontos fortes e fracos) passos da abordagem B e do 4º (avaliação do ambiente externo) e 5º (avaliação do ambiente interno) passos da abordagem C.

Esta etapa do processo permite aos participantes avaliar as oportunidades e ameaças do ambiente externo, bem como dos pontos fortes e fracos do município e da prefeitura. Busca-se identificar pontos de conflito e formas de superação dos mesmos, bem como se avaliam os recursos, os processos e estruturas e o desempenho das políticas públicas.

Nesta etapa do planejamento os participantes do processo analisam o ambiente externo e interno do município, com vistas ao cumprimento de sua missão. Esta análise permite, de um lado, que se identifiquem as oportunidades e ameaças e, de outro, dos pontos fortes e fracos do município. A análise do ambiente externo se pauta pela identificação de oportunidades para o desenvolvimento local que podem ser aproveitadas e buscadas fora do município, bem como na identificação de ameaças externas que podem ou que possam interferir no município.

Por sua vez, a análise do ambiente interno visa identificar os pontos fortes que o município e a prefeitura dispõem e podem explorar para alavancar o desenvolvimento municipal, bem como identificar os pontos fracos, que impedem ou atrapalham o desenvolvimento municipal. A análise do ambiente interno ocorre pela avaliação dos recursos, dos processos e do desempenho das instituições em função das definições do mandato e da missão.

5ª Etapa: Identificação de Questões Estratégicas

Esta etapa do processo reúne as contribuições do estágio 4 (opções estratégicas) da abordagem A, do 6º passo (identificar as questões estratégicas com as quais a organização se defronta) da abordagem B e do 6º passo (identificação das questões estratégicas que confrontam a organização) da abordagem C e do passo 3 (prognose) da abordagem D. Se constitui na mais importante etapa do processo e visa a identificação e sistematização daquelas questões propostas e consideradas como estratégicas para o município. É também nesta etapa do processo de planejamento, considerando o contexto histórico, o mandato, a missão, as oportunidades e ameaças, os pontos fortes e fracos, que os participantes do processo de planejamento mobilizam seu pensamento e sua criatividade na formulação de questões estratégicas.

Uma questão estratégica procura combinar e utilizar pontos fortes e oportunidades para superar pontos fracos e ameaças, visando ao atingimento da missão e da efetividade. A superação de uma questão entendida pelos participantes como estratégica para o município, permite não só a prosperidade mas também o alcance da efetividade. Por isso, ela deverá tratar de algo importante que provoque mudanças e alavanque o desenvolvimento municipal.

6ª Etapa: *Ações para a Operacionalização das Questões Estratégicas*

Esta etapa permite que se trabalhe com a operacionalização de cada uma das questões estratégicas definidas na etapa anterior, com a identificação de obstáculos e parceiros, definição das ações, dos recursos e das fontes.

Envolve os estágios 5 (avaliação da factibilidade / viabilidade) e 6 (implementação) da abordagem A, o 7º passo (formular estratégias para gerenciar aquelas questões) da abordagem B, parte do 7º passo (formulação de estratégias para gerenciar as questões e formulação do plano de trabalho) da abordagem C, parte do 4º passo (elaboração do plano) da abordagem D e partes dos momentos 5 (formulação do plano municipal integrado participativo) e 6 (execução e avaliação) da abordagem E.

Destina-se esta etapa, ao planejamento de cada uma das questões estratégicas formuladas na etapa anterior do processo. Consiste a mesma em propor e definir ações para a operacionalização das questões estratégicas envolvendo alternativas, identificação de obstáculos, dos recursos, de grupos de oposição e de parceiros para a operacionalização, bem como a definição de ações a serem desenvolvidas no curto, médio e longo prazo, e o estabelecimento de metas, prazos e pessoas responsáveis.

Este processo, de planejamento da operacionalização das questões estratégicas cria os instrumentos para o acompanhamento, o controle, a avaliação e para a efetiva implementação das ações relacionadas a cada uma das questões estratégicas.

7ª Etapa: *Redação do Plano*

Esta etapa do processo de planejamento municipal reúne contribuições de partes do 7º (formulação de estratégias para gerenciar as questões e formulação do plano de trabalho) e do 8º passos (definição de mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão) da abordagem C, parte do passo 4 (elaboração do plano) da abordagem D e partes, dos momentos 5 (formulação do plano municipal integrado participativo) e 6 (execução e avaliação) da abordagem E.

Se constitui esta etapa na sistematização do relatório que apresentará todas as etapas do processo de planejamento, que passa a ser o instrumento-base de administração e gerenciamento municipais. O plano é o documento que apresenta o

processo desenvolvido e as decisões do planejamento, constituindo-se no instrumento público que expressa o compromisso das pessoas e entidades envolvidas com o processo de elaboração, execução e avaliação.

Como instrumento formal que evidencia as decisões do processo de planejamento, o plano espelhará o processo desenvolvido, reunindo sinteticamente as decisões de cada etapa do processo e em anexo o conjunto do material produzido pelos participantes.

8ª Etapa: *Visão Estratégica para o Município*

Esta última etapa do processo reúne contribuições do 8º passo (estabelecer uma visão organizacional efetiva para o futuro) da abordagem B e dos momentos 7 (novo município - gestão municipal participativa) e 8 (reflexão) da abordagem E. Esta etapa permite que se avalie o próprio processo de planejamento, que se reassumam os compromissos acordados no início dos trabalhos e se reafirme o compromisso dos participantes, agora para a execução e implementação.

O processo de planejamento estratégico participativo tem como preocupação permanente desenvolver um ambiente favorável a mudanças no pensar e no agir das pessoas participantes do processo, o que propicia a formulação e operacionalização das questões estratégicas do município.

O sucesso do processo de planejamento e da implementação das ações com vistas ao desenvolvimento municipal está vinculado às pessoas que participam do processo e que, ao final reafirmam os propósitos iniciais, agora no sentido de leva-lo adiante, executá-lo e fazê-lo acontecer.

2.5. Classificação Institucional e Funcional Programática da Despesa Pública

Para uma maior compreensão das características dos Planos Plurianuais das Prefeituras que participam da pesquisa, acrescenta-se aqui um breve comentário sobre a classificação da despesa pública.

A Lei Federal nº 4320/64 estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos

Municípios e do Distrito Federal (ANGÉLICO, 1990, p.7). Essa Lei, atualizada por Decretos e Portarias Ministeriais, estabelece, uniformiza e padroniza a classificação da despesa pública para todas as esferas e níveis de governo.

Entre outras questões, a Lei 4320/64, estabelece a obrigatoriedade da classificação da despesa pública e conseqüentemente das ações do Estado, de acordo com a vinculação institucional e funcional-programática e em atenção às exigências da técnica do orçamento-programa.

Sob o enfoque administrativo-legal, a despesa pública combina a classificação institucional, funcional-programática, econômica e fonte de recursos (SILVA, 1991, p.106). Segundo esse autor, a classificação institucional corresponde aos órgãos e às unidades orçamentárias que constituem o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que são consignadas dotações próprias.

Ao nível municipal a classificação institucional corresponde à vinculação das ações do poder público municipal e das correspondentes despesas, de acordo com a estrutura administrativa do município. Considera-se normalmente como órgãos da estrutura administrativa, correspondentes à classificação institucional, a Câmara de Vereadores, o Gabinete do Prefeito e as várias Secretarias municipais.

Por sua vez, a classificação funcional-programática vincula as ações e despesas públicas a funções, programas, sub-programas e a projetos ou atividades. Esta classificação decorre do fato de que o Estado tem papéis a desempenhar para com a sociedade e estes são evidenciados através da vinculação de suas ações e despesas a um conjunto de funções de governo.

As funções, nos três níveis de governo, são implantadas através de programas e subprogramas que, por sua vez, são operacionalizados pelas ações de atividades e projetos. O anexo 5 da Lei 4320/64 e suas atualizações (MACHADO JR, 1991, p.192-202) atribui 16 funções ao Estado, apresentadas na Tabela Nº 2.

Para SILVA (1991, p.108), as funções representam o maior nível de agregação das ações do governo. KOHAMA (1991, p.107), por sua vez, vai mais longe, ao afirmar que com esta classificação se procura identificar os objetivos da intervenção governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade.

TABELA Nº 2 - ELENCO DE FUNÇÕES PARA AÇÕES DE GOVERNO

CÓDIGO	FUNÇÃO
01	LEGISLATIVA
02	JUDICIÁRIA
03	ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO
04	AGRICULTURA
05	COMUNICAÇÕES
06	DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA
07	DESENVOLVIMENTO REGIONAL
08	EDUCAÇÃO E CULTURA
09	ENERGIA E RECURSOS MINERAIS
10	HABITAÇÃO E URBANISMO
11	INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS
12	RELAÇÕES EXTERIORES
13	SAÚDE E SANEAMENTO
14	TRABALHO
15	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA
16	TRANSPORTE

Fonte: MACHADO JR(1991), Anexo 5 da Lei 4320/64, atualizado pela Portaria nº 36, de 01.08.1989

Nos Relatórios de Governo, o demonstrativo que apresenta as ações e os gastos do Estado por funções, dimensiona a maior ou a menor aplicação dos recursos públicos nas diferentes funções, o que reflete a própria política pública do Estado ou do governo.

A própria Lei 4320/64, no anexo 5, que apresenta as funções, atribui a cada uma delas um conjunto ou vários programas e subprogramas. Os programas e subprogramas elencados no anexo 5 da Lei 4320/64 se constituem nos elementos em que a administração pública municipal pode se fundamentar para definir ou vincular suas ações.

Entende-se os programas como instrumentos através dos quais a administração pública fixa propósitos organicamente articulados para o cumprimento das funções, correspondendo a cada programa um produto final ou certos produtos finais a alcançar com os meios disponíveis para o período (KOHAMA, 1991, p.107). Os

subprogramas se constituem em desdobramentos dos programas tendo a finalidade de também atingir os propósitos das funções, constituindo-se igualmente em instrumentos para alcançar um produto ou resultado final parcial.

A operacionalização das ações do Estado ocorre pela concretização de projetos ou de atividades, pois é justamente a esses que se vinculam as realizações com os respectivos recursos necessários ou dispendidos.

Entende-se uma atividade como um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, o qual envolve um conjunto de operações realizadas ou à realizar, de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo (KOHAMA, 1991, p.109).

Um projeto se destina aos mesmos propósitos da atividade; no entanto, sua ação é limitada no tempo e seus resultados implicam na expansão ou no aperfeiçoamento da ação do governo. Estes aspectos da classificação das despesas públicas contribuem para um melhor entendimento dos planos plurianuais elaborados pelas Prefeituras que participaram da pesquisa.

3. METODOLOGIA

A metodologia envolve a apresentação das perguntas formuladas, a definição do método utilizado, a delimitação do âmbito da pesquisa, a definição, a coleta e análise dos dados e ainda observações sobre as limitações da pesquisa.

A abordagem metodológica utilizada na pesquisa foi predominantemente de natureza qualitativa, tendo possibilitado, no decorrer do trabalho, incluir e considerar aspectos inicialmente não previstos, mas que surgiram e foram considerados importantes. Um desses aspectos se refere à classificação institucional e funcional programática da despesa pública, que surgiu como uma necessidade para melhor se estudar a estrutura de apresentação do plano plurianual.

A operacionalização da pesquisa foi desenvolvida em etapas, tendo um problema de pesquisa como diretriz, um objetivo geral como referência, desmembrado em quatro objetivos específicos e quatro perguntas de pesquisa.

Na primeira etapa da pesquisa foi realizada a fundamentação teórico-empírica, com a descrição das abordagens de planejamento estratégico de NUTT e BACKOFF e de BRYSON, das abordagens do planejamento participativo de CORNELLY e de CASTRO, e também da abordagem do planejamento estratégico participativo de SOUTO-MAIOR. Destas abordagens de planejamento realizou-se uma síntese característica de um processo de planejamento municipal estratégico participativo.

A segunda etapa da pesquisa foi desenvolvida mediante o estudo dos planos plurianuais elaborados pelas Prefeituras que participaram da pesquisa. Inicialmente foi analisada a estrutura dos dois planos de cada Prefeitura e em seguida foram analisados, no conjunto, os 16 planos plurianuais. Esta fase da pesquisa foi complementada por um estudo da classificação institucional e funcional programática da despesa pública de acordo com a Lei Federal 4320/64, o que possibilitou classificar os planos em 3 grupos ou situações.

A terceira etapa da pesquisa oportunizou o estudo do processo de elaboração do segundo plano plurianual de quatro das oito Prefeituras participantes da pesquisa. Este estudo ocorreu a partir da análise das entrevistas realizadas com 5 pessoas em cada uma das Prefeituras, perfazendo um total de 20 entrevistas. Esta etapa da pesquisa oportunizou descrever e caracterizar o processo de elaboração do plano plurianual destas Prefeituras.

A quarta etapa do desenvolvimento da pesquisa ocorreu pela análise dos estudos das etapas anteriores, o que possibilitou a identificação de contribuições do planejamento estratégico participativo para a operacionalização do plano plurianual municipal.

3.1. Perguntas de Pesquisa

A pesquisa foi direcionada no sentido de obter respostas às seguintes questões:

- 1-Quais deveriam ser as características de um processo de planejamento municipal estratégico participativo?
- 2-Quais são as características dos planos plurianuais elaborados pelas oito prefeituras?
- 3-Quais foram os passos percorridos no processo de elaboração do plano plurianual 1994/1997 das prefeituras?
- 4 -Como o processo de elaboração do plano plurianual das prefeituras pode ser melhorado com as contribuições do planejamento estratégico e participativo?

3.2. Tipo de Pesquisa

A pesquisa se constitui em um estudo exploratório de natureza descritiva, desenvolvido através do método de Estudo de Caso, caracterizando-se como uma pesquisa aplicada, pois visou identificar e apresentar contribuições para o processo de operacionalização do planejamento municipal (CASTRO, 1977, p.60).

O método de Estudo de Caso é adequado para este tipo de pesquisa, pois viabilizou o estudo em profundidade da estrutura dos planos plurianuais e do processo de elaboração do plano plurianual para o período 1994/1997 de um grupo de prefeituras do interior do Estado do Rio Grande do Sul.

Embora um estudo de caso, a pesquisa ampliou a dimensão deste tipo de pesquisa, realizando um trabalho de análise da estrutura do plano plurianual que compreendeu três momentos. Inicialmente, e sem considerar o processo de elaboração, foi analisada individualmente a estrutura do primeiro e o segundo plano plurianual de cada prefeitura. Num segundo momento, foram analisados no conjunto os dois planos de cada prefeitura e, num terceiro momento, foram analisados os 16 planos em conjunto, o que permitiu estratificá-los e classificá-los em três grupos característicos e distintos.

Da mesma forma, no estudo do processo de elaboração do plano plurianual a análise ocorreu, num primeiro momento, de forma individualizada, com o estudo do processo desenvolvido em cada uma das prefeituras. Num segundo momento, a análise ocorreu com o estudo no conjunto do processo de elaboração do plano plurianual desenvolvido nos quatro municípios, o que possibilitou caracterizar o processo de elaboração dos planos.

Estes aspectos combinam o método de estudo de caso com o método de estudo comparativo de casos o que, de certa forma, amplia a validade externa das contribuições e conclusões da pesquisa.

3.3. Delimitação da Pesquisa

O estudo foi realizado nos municípios de Ajuricaba, Augusto Pestana, Catuípe, Condor, Ijuí, Jóia, Panambi e Pejuçara, que fazem parte da Associação dos Municípios do Planalto Médio - AMUPLAM -, no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Embora faça parte da microrregião e da AMUPLAM, o município de Coronel Barros, emancipado em 1992, não foi considerado pela pesquisa. Isto em razão de que 1993 foi o ano de sua primeira legislatura, período de elaboração de sua Lei Orgânica, de implantação de sua estrutura político-administrativa e, por isso ainda não ter elaborado seu primeiro plano plurianual.

A pesquisa foi desenvolvida em duas direções distintas mas complementares entre si, quais sejam:

- análise da estrutura dos planos plurianuais e
- análise do processo de elaboração.

A análise da estrutura do plano plurianual foi delimitada e realizada através do estudo dos dois planos de cada uma das prefeituras, perfazendo no total dezesseis documentos escritos e legais, correspondentes à Lei Municipal do Plano Plurianual. O primeiro plano plurianual destas Prefeituras foi elaborado no ano de 1990, tendo vigência até 31 de dezembro de 1993, e o segundo, durante o ano de 1993, vigorando a partir de 1º de janeiro de 1994 até 31 de dezembro de 1997.

Uma análise da estrutura e apresentação destes documentos possibilitou identificar grande semelhança entre eles. A semelhança entre os planos decorre do fato de que os municípios da região são próximos entre si, que há uma identidade muito grande entre eles e que há socialização entre eles das práticas e procedimentos administrativos. Também contribui para a semelhança da estrutura ou forma de apresentação dos planos o fato de as prefeituras terem o mesmo assessoramento através da DPM - Departamento das Prefeituras Municipais - uma entidade civil criada por Prefeituras gaúchas para oportunizar treinamento e assessoria às prefeituras.

Em função disso, a etapa seguinte da pesquisa, realizada a partir das entrevistas, foi delimitada a apenas quatro dos oito municípios participantes da pesquisa. Esta decisão decorreu do fato de que o método de estudo de caso utilizado na pesquisa é recomendado para análises em profundidade como a que se está propondo. Neste sentido, e como um Estudo de Caso, a análise do processo da elaboração do plano plurianual dos quatro municípios é representativa e explicativa do processo ocorrido nos municípios da microrregião.

O estudo do processo de elaboração do plano plurianual foi delimitado e realizado em quatro municípios da microrregião, sendo um micro, um pequeno, um médio e um grande, consideradas as dimensões de população e atividade econômica regional, e objetivou identificar como ocorreu o processo de elaboração do segundo plano plurianual de cada município.

A população delimitada para fins desta pesquisa envolve, em cada município, as pessoas que ocupam os seguintes cargos: Prefeito municipal, Presidente da Câmara de Vereadores, Secretário Municipal responsável ou encarregado do planejamento, contador ou funcionário que diretamente esteve envolvido com a elaboração do plano plurianual e, ainda, o Secretário Municipal da Educação.

A definição e opção por esses cargos foi intencional, mas também se deu por se considerar que os mesmos estão diretamente envolvidos no processo de elaboração do plano plurianual, pois esses são cargos políticos, administrativos e executores de atividades-fim. Neste sentido, Prefeitos e Presidentes de Câmara de Vereadores foram considerados como ocupantes de cargos políticos. Já o Secretário municipal da área da Administração, que diretamente responde pelo planejamento, e o Contador representam os cargos administrativos, enquanto que o Secretário da Educação representa o cargo executor da atividade-fim, considerada prioritária nos municípios que participam da pesquisa (ver tabela Nº 5, p. 57).

Cabe ressaltar, para efeito da pesquisa, que em uma das prefeituras, em função do afastamento por motivo de saúde do Prefeito Municipal, o Vice-Prefeito em exercício foi considerado no cargo de Prefeito. Ressalta-se também que na pesquisa, ao se referir às entrevistas, não há identificação nominal dos municípios, muito menos do nome das pessoas entrevistadas, o que foi ressaltado pelo pesquisador durante o processo de entrevistas. A identificação dos municípios fica restrita à ordem de realização das entrevistas e corresponde aos municípios A, B, C, e D.

3.4. Coleta e Análise dos Dados

Para a operacionalização da pesquisa foram utilizados dados primários e dados secundários. Os dados secundários correspondem aos planos plurianuais elaborados pelas prefeituras da microrregião e foram coletados em visitas realizadas, em cada uma das prefeituras, no período de 04 a 11 de novembro de 1993. Por ocasião desta primeira visita, também foi verificado nas Leis Orgânicas dos municípios, a existência da obrigatoriedade da elaboração do plano plurianual, além de se identificar os cargos e seus respectivos ocupantes para a realização das entrevistas. Ao todo, foram

coletados dezesseis planos plurianuais, sendo dois de cada município, os quais foram utilizados para descrever as características da estrutura e apresentação dos planos plurianuais da microrregião.

Já os dados primários foram coletados através de entrevista semi-estruturada, onde foram ouvidas vinte pessoas, cinco em cada prefeitura, com o objetivo de se caracterizar o processo de elaboração do segundo plano plurianual. Ao todo, foram entrevistados quatro prefeitos, quatro presidentes de Câmara de Vereadores, dois secretários da Fazenda, um Secretário de Planejamento, um Assessor de Gabinete, três Contadores, um Assessor de Planejamento e quatro secretários municipais de Educação.

As entrevistas foram realizadas, em sua maior parte, no período de 30 de novembro a 20 de dezembro de 1993, nos locais de trabalho dos entrevistados, a partir de um roteiro de perguntas pré-elaborado, com a utilização de gravador e posterior transcrição.

Para a entrevista foi elaborado um roteiro (ver anexo 02), com algumas perguntas gerais desdobradas em questões menores ou mais específicas, no intuito de facilitar a interpretação da pergunta pelo entrevistado. Através das entrevistas, se procurou identificar como ocorreu o processo de elaboração do plano plurianual nas prefeituras e a percepção e dimensão dadas ao planejamento municipal pelos entrevistados.

A análise dos dados foi realizada pela descrição das características da estrutura e apresentação dos planos plurianuais elaborados pelas prefeituras e através da descrição do processo de elaboração do segundo plano plurianual de quatro municípios da microrregião, desenvolvido no decorrer do ano de 1993.

3.5. Limitações da Pesquisa

No desenvolvimento desta pesquisa foram identificadas algumas limitações que necessitam ser consideradas quando da apreciação de suas análises e resultados.

O método utilizado, estudo de caso, embora adequado, apresenta algumas limitações, pois normalmente possui baixo poder de generalização e validade externa.

Neste sentido, embora tenha se buscado ampliar a dimensão do método do estudo de caso, os resultados apresentados são válidos e limitados para este estudo, podendo ser utilizados para análises comparativas com outros casos ou situações.

Outro aspecto a ser considerado refere-se à realização das entrevistas com as pessoas que estiveram diretamente envolvidas e participaram do processo de elaboração do plano plurianual em cada prefeitura, com a utilização de gravador, o que pode ter inibido um pouco os entrevistados. Como precaução, e para evitar inverdades e possíveis vieses, foram entrevistadas em cada prefeitura cinco pessoas, o que permitiu um certo controle dos desvios.

Também tem que se considerar que o plano plurianual vem sendo elaborado há pouco tempo e as prefeituras, principalmente as pequenas e do interior, possuem pouca tradição e pouca experiência de planejamento e também pelo fato de haver poucas pesquisas e pouca literatura sobre a elaboração do plano plurianual e do planejamento municipal.

4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Esta parte apresenta os aspectos empíricos da pesquisa, envolvendo a caracterização dos municípios participantes, a análise dos planos plurianuais elaborados pelas prefeituras e do processo de elaboração do plano plurianual para o período 1994/1997 nos municípios selecionados e, ainda, de contribuições para a elaboração do plano plurianual municipal.

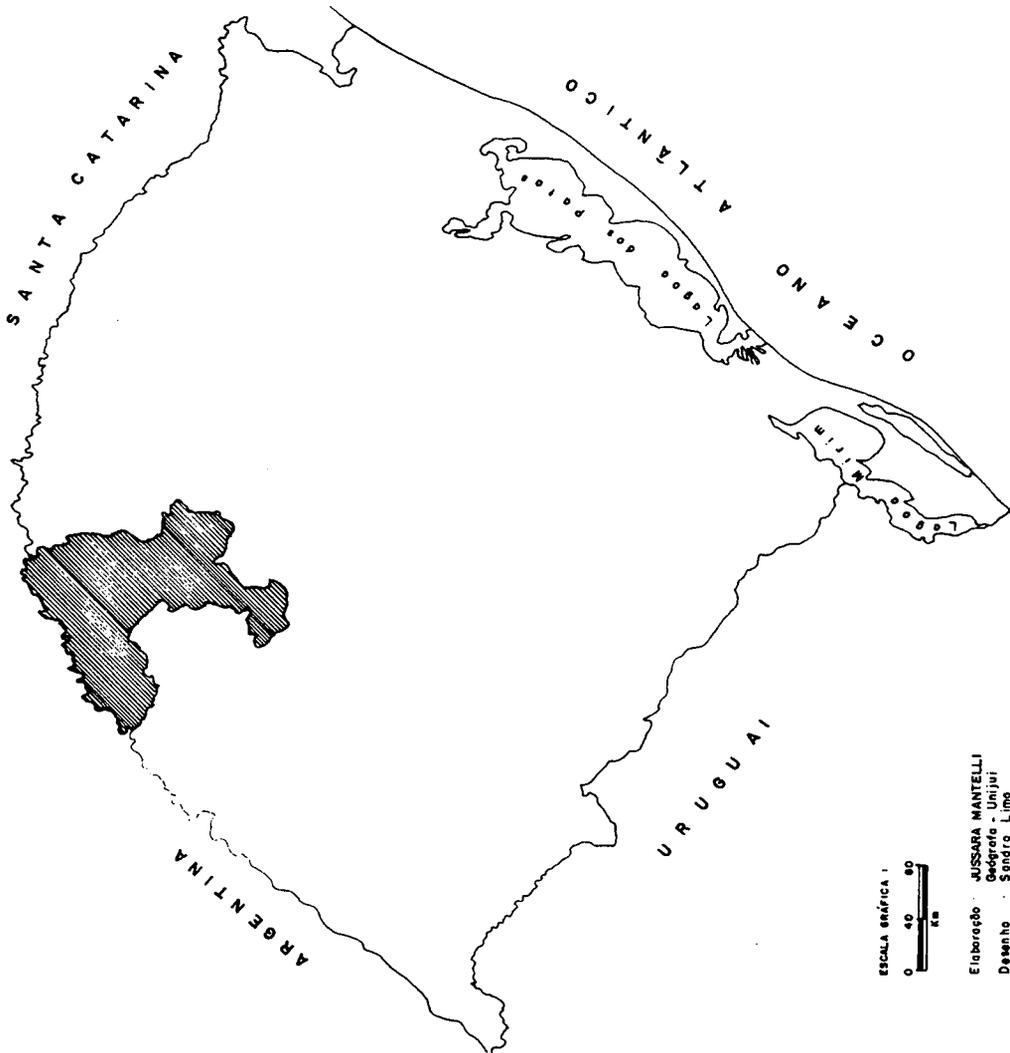
4.1. Caracterização dos Municípios Participantes

Os municípios envolvidos com a pesquisa estão geograficamente localizados no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (ver mapa 1) onde Ijuí é aquele de maior expressão política e econômica, constituindo-se em município-pólo da microrregião. Ao todo são nove municípios que fazem parte da Associação dos Municípios do Planalto Médio - AMUPLAM -, abrangendo uma área de 4.941,36 km², correspondendo a 1,75% da área total do Estado. O município de Jóia é o que possui a maior área territorial, com 1.020 Km², e o mais jovem município da região, Coronel Barros, é o que menor área abrange, com 165 Km².

Já a área territorial média dos municípios na micro-região é de 549 Km². O município de Ijuí é o mais antigo da microrregião, tendo sido emancipado em 31 de janeiro de 1912 (83 anos de autonomia político-administrativa) e Coronel Barros é o mais jovem, desmembrado recentemente do município de Ijuí e emancipado em 20 de março de 1992.

A Tabela Nº 3 apresenta a área territorial, as datas de emancipações dos nove municípios e a distância de suas sedes da cidade de Ijuí. Verifica-se que as cidades estão bastante próximas de Ijuí, numa distância média de 27,5 km e as duas cidades mais distantes, Jóia e Condor, distam entre si 85 km.

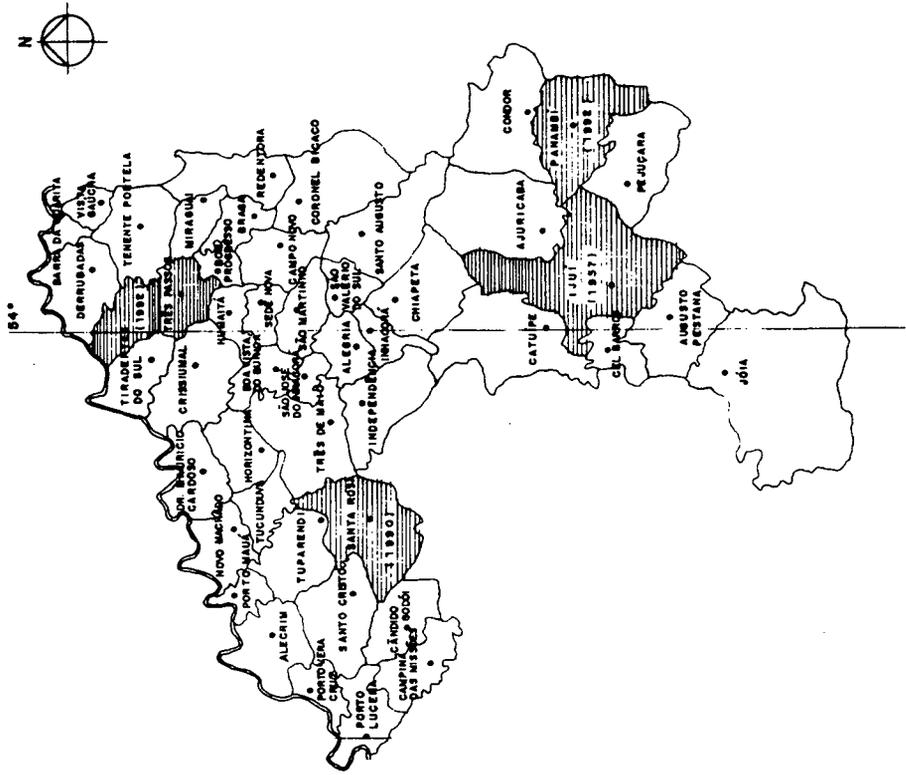
ÁREA DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DA UNIJIÚ NO RIO GRANDE DO SUL



ESCALA GRÁFICA 1
0 40 80
Km

Elaboração: JUSSARA MANTELLI
Geógrafa - Unijuí
Desenho: Sandra Lima

- ÁREA DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DA UNIJIÚ -



ESCALA GRÁFICA
0 15 30 45
Km

ELABORAÇÃO: JUSSARA MANTELLI
Geógrafa - UNIJIÚ
DESENHO: SANDRA LIMA

SEDE CAMPUS

TABELA Nº 3 - ÁREA DOS MUNICÍPIOS DA AMUPLAM, DATA DE EMANCIPAÇÃO E DISTÂNCIA DAS SEDES ATÉ IJUÍ

Município	Área em Km2	Emancipação	Km de Ijuí
Ajuricaba	577,70	08-11-65	18
Augusto Pestana	359,68	17-09-65	15
Catuípe	538,36	16-10-65	22
Condor	477,60	17-11-65	45
Coronel Barros	165,00	20-03-92	20
Ijuí	905,72	31-01-12	- -
Jóia	1.020,00	12-05-82	40
Panambi	453,00	15-12-54	34
Pejuçara	444,30	15-12-65	26
Total Microrregião	4.941,36	-	-

Fonte: UNIJUÍ, Sistema de Informações Básicas

Diário Oficial do Estado; 14/10/1992.

Leis Orgânicas Municipais

A cidade de Ijuí está distante 418 Km de Porto Alegre, capital do Estado e à 130 km do Porto Vera Cruz, na fronteira com a Argentina. A região tem vários acessos rodoviários e é cortada pela BR 285, sendo que as cidades de Jóia e Pejuçara não tem ligação asfáltica.

O município de Ijuí é o que abriga a maior parte da população da microrregião, com 48% da população total, 58% da população urbana e 26% da população rural. Coronel Barros é o município que menor população apresenta.

Conforme a Tabela Nº4, a população urbana é maior em 4 municípios e a população rural é maior nos outros 5. A população total da microrregião, em 1992, era de 153.505 habitantes, representando 1,68% da população do Estado, sendo que destes, 67% viviam nas cidades e 33% na área rural. Ijuí é o município com maior número de habitantes, totalizando de 73.091, sendo que 82% viviam na cidade e 18%, no interior.

TABELA Nº 4 - POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMUPLAM

Município	Urbana	%	Rural	%	Total
Ajuricaba	3.434	31	7.627	69	11.061
Augusto Pestana	2.707	31	5.907	69	8.614
Catuípe	5.898	54	5.091	46	10.989
Condor	2.702	42	3.722	58	6.424
Coronel Barros*	870	36	1.560	64	2.430
Ijuí*	59.994	82	13.097	18	73.091
Jóia	1.585	21	5.923	79	7.508
Panambi	24.083	82	5.289	18	29.372
Pejuçara	2.202	55	1.814	45	4.016
Total	103.475	67	50.030	33	153.505
Do Estado	6.994.134	77	2.141.345	23	9.135.479

* Considerado o desmembramento

Fonte: UNIJUÍ: Sistema de Informações Básicas

IBGE: Censo Demográfico 1991

Todos os municípios da microrregião se caracterizam por terem sido colonizados por imigrantes europeus no início deste século, com predominância de imigrantes de origem italiana e alemã. No entanto, a colonização nestes municípios foi bastante diversificada e estão presentes na população dos municípios várias etnias, entre as quais poloneses, austríacos, letos, africanos, holandeses, árabes, japoneses e outras.

Anualmente, em outubro, por ocasião dos festejos do aniversário do município, em Ijuí é realizada a Festa Nacional das Culturas Diversificadas, evento que valoriza a cultura dos grupos étnicos que colonizaram o município e região, sendo que no parque regional de exposições foram construídas pelos diversos grupos étnicos,

casas típicas que apresentam os usos e costumes dos imigrantes, destacando-se a música, a dança e a comida típica.

Na microrregião, Panambi é o município que apresenta a maior característica e concentração de descendentes germânicos, enquanto que em Pejuçara há a maior concentração proporcional de descendentes de italianos. Em todos os municípios, encontram-se traços marcantes das várias culturas dos colonizadores.

A economia da região gira em torno da produção agropecuária, destacando-se a produção de grãos como a soja, milho, trigo e aveia. Na pecuária, destaca-se a produção de leite, carne bovina e suína. Além da agropecuária, os municípios de Panambi e Ijuí destacam-se por seus parques industriais, que são bastante dinâmicos, inclusive em termos tecnológicos, sendo que Ijuí é sede da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ -, que mantém um de seus Campus em Panambi, com o funcionamento do curso de Engenharia Mecânica.

A principal fonte de receitas dos cofres das prefeituras da microrregião tem origem na Receita de Transferências Correntes, através do retorno e da participação da arrecadação de Impostos Federais e Estaduais, com uma participação média de 79,20% na composição da Receita Total das prefeituras, conforme a Tabela Nº 5.

TABELA Nº 5 -PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES NA RECEITA TOTAL E FUNÇÕES PRIORITÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DA AMUPLAM

Município	% Transf.Cor. s/ Rec.Total	% em Educação	% em Adm.Planej.	% em Transportes
Ajuricaba	81,73	27,53	23,38	9,40
Augusto Pestana	63,40	23,66	18,10	20,58
Catuípe	89,63	25,49	31,48	15,16
Condor	94,85	25,92	18,44	26,21
Ijuí	51,68	14,53	32,97	15,01
Jóia	78,75	27,99	12,46	21,63
Panambi	81,04	29,81	11,53	14,55
Pejuçara	92,59	27,15	26,02	26,30
Média	79,20	25,26	21,78	18,60

Fonte: Orçamentos Municipais, 1994.

A prefeitura que mais depende do retorno dos impostos é a de Condor, onde o mesmo representa 94,85% de suas receitas totais, conforme o orçamento para 1994. Já o município de Ijuí é o que tem nas Receitas de Transferências a menor participação, com 51,68% da Receita Total. Isto decorre do fato de o município possuir e administrar duas pequenas usinas hidroelétricas que geram em média 40% da energia consumida no município.

A aplicação dos recursos públicos municipais se concentra em três funções de governo, quais sejam: Educação, Administração e Planejamento e Transportes, que no conjunto, em média, absorvem 65,64% dos recursos de seus orçamentos para 1994. O município que mais aplica recursos nestas funções é o de Pejuçara, com 79,47% de seu orçamento, enquanto que o município de Panambi é o que comporta a menor aplicação nestas funções, com 55,89% de seu orçamento para 1994.

4.2. Análise dos Planos Plurianuais

A Lei Orgânica de cada um dos municípios que participam da pesquisa estabelece a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual. Também a Lei Orgânica Municipal fixa a data limite para o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo o Projeto de Lei do Plano Plurianual.

A Tabela Nº 6 apresenta, de cada município da microrregião, o número do artigo da Lei Orgânica que determina a obrigatoriedade da elaboração do plano plurianual, a data limite para o poder Executivo encaminhar o Projeto de Lei do Plano Plurianual à Câmara de Vereadores, o número e a data da Lei que sancionou e promulgou, respectivamente, o primeiro e o segundo planos plurianuais dos municípios.

TABELA Nº 6 - ASPECTOS LEGAIS DO PLANO PLURIANUAL NOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO	ART.LEI ORGÂNICA	DATA LIMITE	1º PLANO		2º PLANO	
			LEI	DATA	LEI	DATA
AJURICABA	79	30.04	755	03.08.90	937	07.06.93
AUGUSTO PESTANA	82	31.05	074	22.10.90	071	17.10.93
CATUÍPE	83	31.05	823	26.09.90	946	11.08.93
CONDOR	110	*	461	31.10.90	645	17.09.93
IJUÍ	67	30.04	2541	06.09.90	2908	10.09.93
JÓIA	67	*	271	18.09.90	441	28.06.93
PANAMBI	86	30.03	1121	23.11.90	1320	19.07.93
PEJUÇARA	60	30.04	440	16.10.90	583	22.06.93

** Nos termos da Lei Complementar, prevista no art. 165, § 9º da Constituição Federal.*

Fonte: Leis Orgânicas e Leis dos Planos Plurianuais.

É de observar que, dentre os oito municípios, Panambi é aquele que tem o menor espaço entre a posse do Prefeito eleito (1º de janeiro) e a data limite para encaminhar à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei do Plano Plurianual. Neste município, este prazo é 30 de março do primeiro ano de mandato do prefeito.

Já os municípios de Ajuricaba, Ijuí e Pejuçara têm como último prazo o dia 30 de abril. Nos municípios de Augusto Pestana e Catuípe este prazo é 31 de maio. Por sua vez, Condor e Jóia não fixam expressamente na Lei Orgânica a data limite, mas fazem a referência “nos termos da Lei Complementar, prevista no artigo 165, § 9º da Constituição Federal”.

O parágrafo nono da Constituição Federal estabelece que a Lei complementar definirá os prazos para a operacionalização do Plano Plurianual. No entanto, o artigo 35 Das Disposições Transitórias da Constituição Federal estabelece que, até a entrada em vigor da Lei Complementar, o Projeto de Lei do Plano Plurianual será encaminhado ao Poder Legislativo, até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, ou seja, até 30 de agosto do primeiro ano de mandato do governante eleito. Desta forma, o prazo limite para os prefeitos dos municípios de

Condor e Jóia encaminharem à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei do Plano Plurianual é 30 de agosto do primeiro ano de seus respectivos mandatos.

Cabe lembrar que, além do Plano Plurianual, é obrigatória a elaboração a cada ano do Projeto das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual, sendo que as diretrizes derivam do Plano Plurianual e o Orçamento é elaborado a partir das determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Neste sentido, supõe-se que a elaboração do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias ocorra após a aprovação da Lei do Plano Plurianual pela Câmara de Vereadores e que a elaboração do orçamento anual também seja precedida pela aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O prazo ou a data limite para o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo o Projeto de Lei do Plano Plurianual pode se constituir em entrave para o processo de planejamento municipal. De um lado, uma data muito próxima da posse (é o caso do município de Panambi) pode dificultar, pois além de estar assumindo a administração municipal, concomitantemente terão, o Chefe do Executivo e sua equipe, que efetuem o plano plurianual.

Da mesma forma, um prazo mais longo, até 30 de agosto (municípios de Condor e Jóia) pode acarretar dificuldades para a elaboração das diretrizes e do orçamento anual, haja vista a necessidade de primeiro ocorrer a aprovação do plano plurianual pela Câmara de Vereadores, para depois ser elaborado o Projeto das Diretrizes Orçamentárias, que se constitui no plano de curto prazo. Posteriormente, e após a aprovação da Lei Anual de Diretrizes Orçamentárias, é que se elabora o Projeto de Lei do Orçamento Anual, também a ser encaminhado à Câmara Municipal.

Embora exista a possibilidade de o prefeito solicitar à Câmara Municipal prorrogação no prazo de encaminhamento do Projeto de Lei do Plano Plurianual, ou de outro qualquer que tenha data pré-determinada, fica o prefeito na dependência da aprovação ou não, por parte do Poder Legislativo, da prorrogação do prazo. Normalmente, quando ocorre a prorrogação de um prazo limite, esta é apenas por alguns dias e, muitas vezes, não significa um prazo muito maior, capaz de permitir maior tranquilidade à equipe de trabalho.

No caso da elaboração do segundo plano plurianual da prefeitura municipal de Panambi, o Sr. Prefeito Municipal solicitou prorrogação do prazo para encaminhamento do Projeto do Plano Plurianual 1994-1997, o qual foi negado pelo Poder

Legislativo. Em conseqüência, o Executivo municipal se viu obrigado a elaborar seu plano de médio prazo num curto período de tempo.

Na análise da estrutura e da apresentação dos planos plurianuais elaborados pelas prefeituras participantes da pesquisa, verificam-se três situações que caracterizam três tipos de planos: misto, por órgão e, por programas.

4.2.1. Situação 1: Plano Plurianual Misto

O primeiro plano plurianual da Prefeitura Municipal de Jóia foi aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores e sancionado e promulgado através de Lei Municipal. Se constitui no anexo desta Lei e apresenta os programas priorizados para o período 1991 a 1993. Embora conste no documento “programas para o período”, de fato o plano é apresentado de forma mista, pois envolve um programa e oito funções.

Tanto o programa como as oito funções são detalhadas em vários projetos ou atividades, sendo que cada qual tem explicitado o respectivo objetivo ou objetivos. Ao todo, o plano plurianual para o período 1991 a 1993, elenca 88 projetos ou atividades com respectivo objetivo, explicitados em oito funções e um programa.

O segundo plano plurianual da Prefeitura Municipal de Jóia também foi aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, sancionado e promulgado igualmente através de Lei Municipal. Também é o anexo da Lei e é apresentado de forma mista, pois envolve um programa, sete Órgãos e quatro funções. Tanto o programa, como os Órgãos e as funções, são detalhados através de projetos ou atividades com respectivos objetivos. Ao todo, o plano plurianual para o período de 1994 a 1997, do município de Jóia, elenca 94 projetos ou atividades com respectivos objetivos, constituindo-se no plano de trabalho para o período, explicitado em programas, funções e Órgãos.

4.2.2. Situação 2: Plano Plurianual por Órgão

O primeiro plano plurianual da Prefeitura Municipal de Ajuricaba foi aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores e sancionado e promulgado por Lei Municipal. Este primeiro plano plurianual, apresenta a Lei em si e em anexo as “Metas para o Triênio 1991 / 1992 / 1993”. No anexo, são apresentadas as metas de cada Órgão

municipal, de acordo com a estrutura administrativa do município, que corresponde à classificação institucional apresentada pela Lei Federal 4320/64.

Ao todo, são oito Órgãos municipais que, no conjunto, apresentam 82 metas que de fato se constituem em projetos e atividades a serem implementados no período. A segunda parte do anexo do plano plurianual apresenta, de cada órgão, diagnóstico da situação existente, objetivo do respectivo órgão (pode ser entendido como o mandato atribuído ao órgão), detalhamento de cada uma das metas que são os projetos ou atividades, com respectivos objetivos.

O diagnóstico da situação existente se constitui numa síntese que explicita, de modo geral, as atribuições ou competências do Órgão, sendo que em alguns Órgãos são apresentados dados que explicitam a realidade local. Observa-se também que o que consta como metas, de fato são projetos ou atividades com seus respectivos objetivos.

4.2.3. Situação 3: Plano Plurianual por Programas

O segundo plano plurianual da Prefeitura Municipal de Ajuricaba apresenta por programas os projetos e atividades priorizados para o período 1994 a 1997, de acordo com a classificação funcional programática especificada na Lei Federal 4320/64. Também este plano foi aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores e sancionado e promulgado por Lei Municipal, da qual faz parte como anexo.

Da mesma forma que o segundo plano plurianual do Município de Ajuricaba, tanto o primeiro como o segundo planos plurianuais dos municípios de Augusto Pestana, Catuípe, Condor, Ijuí, Panambi e Pejuçara são apresentados por programas e com projetos e atividades de acordo com a classificação funcional programática especificada na Lei Federal 4320/64. Também estes planos foram aprovados pelas respectivas câmaras municipais de vereadores e sancionadas e promulgadas por Lei municipal, sendo que destas fazem parte como anexo.

A Tabela Nº 7 apresenta de cada um destes municípios o número de programas e de projetos ou atividades em cada plano plurianual.

TABELA Nº 7 - NÚMERO DE PROGRAMAS E PROJETOS OU ATIVIDADES

MUNICÍPIO	1º PLANO		2º PLANO	
	PROGRAMAS	PROJ./ATIV.	PROGRAMAS	PROJ./ATIV.
Ajuricaba	-	-	26	88
Augusto Pestana	25	60	28	73
Catuípe	16	43	16	53
Condor	23	56	24	75
Ijuí	16	112	16	119
Panambi	27	158	31	181
Pejuçara	22	45	24	55

Fonte: Planos Plurianuais das Prefeituras

4.2.4. Características dos Planos

O enquadramento e a análise dos planos plurianuais elaborados pelas prefeituras que participaram da pesquisa, num total de dezesseis planos, em uma das três situações, permite que se façam algumas considerações sobre as características desses instrumentos de planejamento municipal.

Tanto o primeiro como o segundo planos plurianuais do município de Jóia foram enquadrados na situação 1, ou seja, apresentam as características de um plano misto, pois envolvem uma combinação de programas, funções e Órgãos. Já o primeiro plano plurianual elaborado pela Prefeitura Municipal de Ajuricaba apresenta-se com as características da situação 2, ou seja, foi apresentado por órgão.

No entanto, a maior parte dos planos, o segundo elaborado pela Prefeitura Municipal de Ajuricaba e o primeiro e o segundo elaborados pelas prefeituras municipais de Augusto Pestana, Catuípe, Condor, Ijuí, Panambi e Pejuçara, foram apresentados e enquadrados dentro das características da situação 3, ou seja, são apresentados por programas, de acordo com a classificação estabelecida pela Lei Federal nº 4320/64.

A Tabela Nº 8 apresenta uma síntese, com o enquadramento dos planos de cada município em cada uma das três situações. Verifica-se que, dos dezesseis planos treze, ou seja, 82%, são apresentados de acordo com as características da situação 3,

em que o plano é apresentado por programas, estabelecidos e elencados pela Lei Federal 4320.

TABELA Nº 8 - ENQUADRAMENTO DOS PLANOS NAS SITUAÇÕES

SITUAÇÃO/TIPO	1º PLANO	2º PLANO	TOTAL
1 Misto	Jóia	Jóia	2
2 Órgão	Ajuricaba	-	1
3 Programa	Aug.Pestana, Catuípe, Condor,Ijuí,Panambi e Pejuçara	Aug.Pestana,Catuípe, Condor,Ijuí,Panambi, Pejuçara e Ajuricaba	13
SOMA	8	8	16

Fonte: Elaborada pelo Pesquisador

Desta forma, e considerando os planos plurianuais no conjunto, pode-se caracterizar os planos plurianuais elaborados pelas oito prefeituras municipais da região de Ijuí, no Rio Grande do Sul, que participaram da pesquisa, com os seguintes atributos:

a) Os planos plurianuais foram aprovados pelas câmaras municipal de vereadores, tendo sido sancionados e promulgados em Lei municipal;

b) Os planos plurianuais se constituem em anexo à Lei Municipal que sancionou e promulgou o Plano Plurianual;

c) Os planos plurianuais foram apresentados por programas, de acordo com a classificação funcional Programática especificada na Lei Federal 4320;

d) Os planos plurianuais elencaram em cada programa, os projetos ou atividades priorizados para o período de vigência do plano;

e) Os planos apresentaram o objetivo ou objetivos de cada projeto ou atividade elencada nos programas.

Outro aspecto que chama a atenção refere-se ao período de vigência do plano plurianual, que, no caso das prefeituras municipais é de 4 anos. Este período abrange o segundo, o terceiro e o quarto anos do mandato dos prefeitos, mais o primeiro ano do mandato de seus sucessores. Sempre no primeiro ano do mandato, o prefeito elabora o seu plano plurianual, ao mesmo tempo em que executa o último ano de vigência do plano de seu antecessor.

Observando-se as Leis Municipais que sancionam e promulgam o plano plurianual de cada prefeitura participante da pesquisa, verifica-se que em todas elas consta que “esta lei entra em vigor na data de sua publicação” e “revogam-se as disposições em contrário”. Este dispositivo na Lei que aprova o novo plano plurianual revoga o plano anterior e, com isso dá ao prefeito poderes para redirecionar ou mesmo direcionar sua administração aos propósitos definidos no seu plano plurianual. Neste sentido, o período de vigência do plano plurianual, nestes municípios, não é de 4 anos, mas corresponde ao período entre a data da Lei que o promulga até a data da Lei que o revoga.

4.3. Análise do Processo de Elaboração do Plano Plurianual

Para identificar os passos percorridos no processo de elaboração do segundo plano plurianual, foram realizadas vinte entrevistas, sendo cinco em cada um dos quatro municípios que participam desta etapa da pesquisa. Ao todo foram ouvidos 4 prefeitos, 4 presidentes de câmara de vereadores, 4 secretários ou assessores de planejamento ou da fazenda, 4 secretários de educação e 4 contadores ou assessores de planejamento.

As entrevistas foram gravadas e realizadas a partir de um roteiro (ver anexo 2), que foi apresentado a cada um dos entrevistados minutos antes das gravações. O roteiro de entrevista “I” utilizado para todos os entrevistados faz breve apresentação da pesquisa e traz referências sobre o plano plurianual do respectivo município; o roteiro “II” foi utilizado para entrevistas com os Prefeitos e contém 3 questões; os roteiros “III” e “IV” foram utilizados, respectivamente, para entrevistas com os Presidentes de Câmara de Vereadores e Secretários, ou Assessores, de Planejamento ou da Fazenda e contém 2 questões; o roteiro “V”, com 3 questões, foi utilizado para

entrevistas com os Secretários de Educação e o roteiro “VI”, com 2 questões, foi utilizado para entrevistas com os Contadores ou Assessores de planejamento.

Os roteiros de entrevistas foram elaborados para obter respostas sobre o processo de elaboração do plano plurianual, enfatizando três aspectos: a) como foi o processo em si; b) o que representam as ações que constam do plano e c) o que representa o plano plurianual para a administração municipal.

O aspecto “a”, como foi o processo em si, objetiva identificar argumentos que possam caracterizar o lado participativo do processo, enquanto que o aspecto “b”, o que representam as ações que constam do plano, objetiva identificar argumentos que possam caracterizar o lado estratégico do processo. Já o aspecto “c”, o que representa o plano plurianual para a administração municipal, busca identificar e caracterizar qual a percepção ou concepção de planejamento praticada no respectivo município.

Na caracterização do processo de elaboração do plano plurianual foram utilizadas afirmações obtidas nas entrevistas e, para evitar a identificação direta dos entrevistados, utilizou-se como indicação da fonte apenas o número do roteiro de entrevista utilizado no respectivo município.

A partir das entrevistas sintetizou-se, inicialmente, as características do processo de elaboração do plano plurianual 1994/1997 de cada um dos municípios participantes desta etapa da pesquisa. Em seguida, foi caracterizado o processo de elaboração do plano plurianual no conjunto, como produto das colocações dos entrevistados.

4.3.1. O Processo no Município “A”

A elaboração do plano plurianual para o período 1994/1997 no município “A” iniciou com a avaliação do plano plurianual anterior e a recuperação das promessas da campanha política, em reunião do prefeito com os secretários municipais.

Tomando conhecimento do plano anterior procurou-se se certificar, até o quanto possível, do que teria sido realizado das metas que constavam do plano anterior.(IV)

O processo teve continuidade através de levantamento de necessidades pelos secretários municipais e de consultas junto às comunidades interioranas. O

envolvimento e a participação da comunidade ocorreram principalmente através das escolas do interior do município, que se constituem em canal para a comunicação com a população. A comunidade escolar envolve um grande número de pessoas que estão em permanente contato com as necessidades das localidades do interior do município.

Neste sentido, representantes do Círculo de Pais e Mestres, e juntamente com os vereadores, participaram de um encontro com a administração municipal, no qual

... apresentamos o plano anterior, as metas que nós já havíamos levantado junto das demais secretarias do município e discutimos e colhemos os subsídios trazidos por eles para a elaboração deste plano.

(IV)

A Câmara, além de participar de reuniões, se envolveu no processo através dos vereadores, que individualmente, consultaram suas bases e reuniram subsídios para apreciar e votar o projeto de Lei do Plano Plurianual. O processo de identificação das ações que constam no plano plurianual teve como orientação a indicação do maior número de metas possíveis. Neste sentido,

toda a idéia que foi levantada, tanto nas comunidades como o pedido que a gente fez para os secretários pegarem subsídios,todas que foram levantadas constam do plano.(II)

Em conseqüência disso, o que consta no plano “são prioridades sociais, são pedidos da sociedade” e, em função do processo de elaboração ou “da forma como foi realizado, dá para se dizer que é prioridade tanto do governo municipal como também da própria comunidade”.(V)

São áreas prioritárias para a ação do governo municipal a educação, a agricultura, a saúde e a secretaria de obras. Embora no município toda a educação seja considerada prioridade, especialmente a fundamental, se destaca como prioridade maior o transporte escolar, em função das distâncias entre as escolas e as residências dos alunos.

Como município eminentemente agropecuário, e visando o aumento da produtividade e da produção, priorizou-se também o apoio ao transporte de calcário

para correção de solo, bem como a cedência de máquinas para a construção de microbacias. Na saúde, se destaca o deslocamento dos médicos da sede para atendimento nas comunidades do interior. Ainda se destaca a necessidade de se manter as estradas em boas condições.

O principal entrave para a operacionalização do plano é o limite orçamentário, em função da limitada capacidade de ampliação da receita pública municipal e pelo fato de ser muito difícil obter, junto a outros órgãos públicos do Estado, repasse de verbas para um município pequeno. Ressalta-se que o que consta no plano,

... prioridade é, ... mas, infelizmente, ... alguma coisa vai ter que acabar ficando fora, ... a gente já está sabendo que a atual administração não vai poder cumprir aquilo que está totalmente definido no plano plurianual.(III)

Outro aspecto a se destacar é que pelo fato de a administração ser inexperiente, ou de ter assumido o comando da administração municipal no início do ano, a mesma teve pouco tempo, ou mesmo “falta de tempo para fazer reuniões nas comunidades para verificar as verdadeiras prioridades”.

De acordo com as entrevistas, o plano plurianual foi elaborado pelas pessoas “mais entendidas do município”, ou seja, teve a participação das lideranças da comunidade e serve como guia para a administração na destinação dos recursos. Neste sentido, o plano plurianual

...é muito importante, porque define prioridades para os próximos anos ... e não é simplesmente um plano político, é um plano político-administrativo que está visando o bem-estar da sociedade, ele está visando a melhor fórmula para que o município se desenvolva, não está olhando simplesmente para a questão política partidária ou para a questão política da maioria dos legisladores, está visando um plano para o futuro ... e este é o melhor meio de se administrar; é através desses planos definindo prioridades.(III)

O plano possibilitou ou deu à administração pública a idéia ou a lógica da continuidade das ações da administração anterior, ao mesmo tempo que viabilizou avaliações e mudanças.

...uma das coisas que a gente sempre teve como linha de trabalho é que as coisas que vinham sendo trabalhadas, projetos que vinham sendo desenvolvidos, nós demos continuidade. Se fez uma avaliação de todos os projetos, porque a gente acredita que tudo o que vinha sendo feito no conjunto do grupo com os professores não podia sofrer uma interrupção. Se fez uma avaliação, muitas ações a gente manteve, algumas modificadas e também implantamos metas novas que faziam parte de nosso plano de trabalho.(V)

O plano é importante porque é a partir dele que a administração municipal vai anualmente elaborar as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. No plano encontramos as prioridades da administração e verificamos as áreas em que a administração pretendia aplicar os recursos.

O que mais dificulta a elaboração do plano plurianual é o desconhecimento de seus propósitos. Neste sentido, seria incosequente reunir parcela da comunidade e pedir “subsídios para a elaboração do plano plurianual sem que ela saiba o que realmente é um plano plurianual”(IV). Da mesma forma, verifica-se que tanto o prefeito como os secretários municipais, se não vêm de outras administrações, também desconhecem os propósitos do plano plurianual; mas, de qualquer forma, nos primeiros meses de governo necessitam elaborá-lo.

Cabe ao Poder Legislativo a tarefa de exigir do Executivo que se cumpram as prioridades que foram definidas no município, pela própria sociedade. Neste sentido, os projetos de Lei, tanto das Diretrizes Orçamentárias como dos Orçamentos anuais, devem ser compatíveis com as prioridades definidas no plano plurianual.

4.3.2. O Processo no Município “B”

A identificação e priorização das ações que constam no plano plurianual 1994/1997 do município “B” ocorreram em reunião do prefeito com todos os secretários e chefes de equipes. A definição das diretrizes e das prioridades teve como origem o plano plurianual anterior, pois muitas daquelas metas não foram atingidas e, por isso, foram repetidas no novo plano.

A identificação das diretrizes e prioridades maiores, tanto do primeiro como do segundo plano plurianual, foram de fato identificadas pela comunidade, que, a partir

da década de 90, buscou e definiu novas alternativas econômicas para o desenvolvimento do município². Também alguns itens deste plano têm origem no plano de governo apresentado no decorrer do processo eleitoral.

Nós acreditamos que o plano de governo foi submetido à apreciação popular por ocasião da última eleição, por isso elencamos algumas das metas do plano de governo também no plano plurianual.(II)

O plano de governo apresentado no processo eleitoral foi elaborado também em função do plano de desenvolvimento do município e do plano plurianual anterior. As prioridades da área de educação foram levantadas pela equipe de coordenação pedagógica da secretaria municipal da Educação nas reuniões de rotina.

Esta equipe, percorrendo o interior do município, ouvindo direções das escolas maiores, ouvindo professores, identificou os anseios, as prioridades da rede municipal do ensino de nosso município.(V)

Já a Câmara Municipal de Vereadores não se envolveu no processo de elaboração do plano plurianual, apenas tomou conhecimento quando da apreciação e votação. O governo municipal vem trabalhando no sentido de aumentar a renda da população e a arrecadação da prefeitura, com incentivos para incremento da produtividade e da produção primária que, por sua vez, implementa os setores secundário e terciário.

Outra prioridade é buscar o equilíbrio financeiro e o saneamento das finanças da prefeitura, mas a prioridade das prioridades da Administração Municipal é contribuir para manter o homem interiorano no seu meio, no meio rural.

Nós queremos preservar esse homem no seu meio, então, por isso, identificamos algumas formas como telefonia rural, eletrificação rural, transporte escolar, água artesiana rural e dar as condições para que o homem permaneça no seu meio, até porque na cidade vai dar problema para o poder público, porque não vamos ter mercado de trabalho para esta população vinda do interior, como tem acontecido em muitos municípios do Estado e, porque não dizer, no Brasil inteiro.(II)

² Em função da crise que se fez presente no município e na região, no final da década de 80, as lideranças municipais promoveram, no início dos anos 90, vários encontros de mobilização e discussão de alternativas para a geração de maior renda no município. A partir daí incrementou-se os incentivos para a diversificação das atividades agropecuárias e a agroindustrialização.

Como boa parte da população do município vive no interior e se dedica às atividades agropecuárias, a comunidade definiu a estratégia de se incentivar a permanência dessas pessoas na terra. Em função disso vêm sendo desenvolvidas ações conjuntas com a União e Estado, inclusive órgãos de fomento, objetivando a exploração de atividades alternativas.

Na área da educação se priorizou dar continuidade ao processo de nucleação de escolas e ao transporte escolar de alunos, sendo que diariamente são percorridos 1260 quilômetros, transportando 760 alunos.

O trabalho de nucleação das escolas traz um benefício imediato na qualidade de ensino. Veja que as escolas lá do interior do nosso município com 7, 8 ou 10 alunos, com um professor, por mais esforçado que este professor seja, ele é professor, é diretor e também tem que fazer a merenda para os alunos e, atendendo às quatro séries, mesmo ele sendo um artista ele não consegue desenvolver um bom trabalho na área pedagógica e, levando os alunos para as escolas maiores, lá eles têm, vão encontrar uma escola com uma estrutura melhor. Não é a ideal, mas é aquilo que se pode fazer.(V)

Uma das maiores dificuldades para a operacionalização do plano plurianual, e isto já ocorreu com o plano anterior, decorre dos poucos recursos destinados aos municípios, principalmente “dos municípios de produção primária, vocacionados para a produção primária, que nos últimos 14 anos perderam 50% das receitas relacionadas com o retorno de impostos”.(II)

Outra dificuldade é saber com quais receitas se pode contar para o período. Um município que depende muito da produção primária, e esta está sempre sujeita às intempéries, o que acarreta frustrações ou perdas de safras, e conseqüentemente, reduções no retorno dos impostos gerados pelo município, se ressentido de uma estabilidade quanto a sua arrecadação.

O plano plurianual serve para a administração municipal apresentar seus objetivos, seus interesses, suas idéias e isto deve ser do conhecimento da Câmara de Vereadores e da comunidade. Para o executivo, se constitui numa orientação que dá uma direção aos investimentos e se constitui “num esqueleto daquilo que se prevê e que se necessita”.(III)

Então não vai ser com a substituição do Prefeito que vai ser dado uma nova direção, ou ao menos que vai ser mudado radicalmente a direção dos investimentos do setor público, porque tem aí o plano plurianual, discutido e aprovado pela comunidade e Câmara de Vereadores e fiscalizado pela mesma.(II)

O plano plurianual se constitui no documento que, pelo simples fato de apresentar as idéias ou as necessidades da comunidade, possibilita à administração que assume dar continuidade ao trabalho da administração anterior.

4.3.3. O Processo no Município “C”

As ações que constam do plano plurianual 1994/1997 do município “C” foram levantadas principalmente a partir do plano de governo apresentado no processo eleitoral, que foi a “espinha dorsal de um projeto de governo que foi a base de nossa campanha política”.(II)

O plano plurianual foi elaborado por uma equipe da Secretaria da Fazenda, tendo como base o plano anterior e o plano de governo do atual prefeito, tendo sido os secretários municipais convocados a encaminharem à equipe suas propostas.

No momento que nós fomos convocados para participar desse plano nós sentamos com a equipe daqui da secretaria, que já tem uma experiência de alguns anos e a partir daí é que nós fizemos um levantamento das necessidades, das prioridades e remetemos a nossa proposta para a educação para fazer parte desse plano plurianual. Não participamos assim do plano como um todo, mais especificamente ao que diz respeito à secretaria. (V)

Cabe ressaltar que na elaboração do primeiro plano plurianual foram definidas poucas prioridades que foram identificadas “a partir de reuniões feitas no interior e nas vilas, solicitando dos moradores, em primeiro lugar, as necessidades prioritárias e quais aquelas que poderiam ter o investimento mais tardio”.(III)

Já o plano plurianual para o período 1994/1997, foi elaborado internamente por uma equipe da prefeitura, através de consulta aos secretários e revisão do que não foi realizado pela Administração anterior e que constava do primeiro plano. No entanto,

Se nós convocássemos reuniões, certamente elas seriam apenas para confirmar as prioridades que já haviam sido estabelecidas e que, afinal de contas, foram julgadas pela comunidade, na medida em que na urna aprovaram nosso projeto de governo.(II)

A Câmara de Vereadores não teve envolvimento na identificação e priorização das ações que constam no plano plurianual, mas “há um aspecto interessante; todas as ações propostas para o período 1994/1997 já apareceram na LDO para 1994”.(III)

As ações que constam no plano plurianual 1994/1997 não são apenas prioridades do prefeito, nem dos secretários municipais “mas são as prioridades apontadas ao longo do tempo pela comunidade”.(II) As prioridades elencadas, o são como “uma proposta, como uma intenção da administração, porque a gente sabe que nem tudo é possível realizar”. Neste sentido,

nós vemos o plano plurianual como um plano de sonhos, porque ali são colocadas todas as propostas pensadas para serem aplicadas numa administração municipal que representariam assim as necessidades básicas da população.(IV)

A prioridade das prioridades da atual administração é a saúde pública, pois “a saúde é fundamental para que nós possamos ter uma sociedade mais justa, uma sociedade mais eqüitativa, uma sociedade socialmente desenvolvida”.(II)

Na área da educação municipal, as prioridades levantadas pela equipe da própria secretaria

... são de fato prioridades que a Secretaria identificou como necessárias para esses próximos anos, logicamente que também não deixamos de levar em consideração até proposta de campanha política do prefeito, nós tentamos até viabilizar essas propostas.(V)

No processo de elaboração do plano não foi avaliada a capacidade de o município fazer frente aos investimentos e necessidades elencadas. Por isso o plano plurianual representa para a administração uma diretriz às ações de governo.

Nós entendemos que o plano plurianual tem esta característica de estabelecer uma diretriz a ser seguida. As dificuldades para elaboração

eu diria que não existem num governo que sabe o que quer, que tem idéias, tem projetos, tem planos e na verdade a dificuldade maior é que sempre se esbarra na limitação dos recursos financeiros.(II)

No município, ao longo dos últimos anos, se fez um trabalho muito bom a nível da secretaria de educação “e a nossa preocupação foi sempre de dar continuidade a este trabalho”. Em função disso, “a gente manteve uma boa parte da equipe anterior atuando como membros agora desta nova equipe”.

O plano plurianual é importante para a administração municipal e para a comunidade porque

com a divulgação do plano plurianual, com a divulgação dos programas que anualmente são colocados na lei de diretrizes orçamentárias como prioridades e também a vinculação que se dá a estes programas na Lei orçamentária, ela tem como fiscalizar a atuação do administrador exigindo no mínimo para que se faça aquilo que foi previsto no plano, e anualmente aquilo que é colocado como prioridade na lei de diretrizes orçamentárias.(IV)

Neste sentido, os três projetos- o do plano plurianual, o das diretrizes orçamentárias e o do orçamento anual, são imprescindíveis para qualquer administração que queira fazer um trabalho realmente voltado aos interesses da comunidade.

Outro aspecto importante é que o plano tem a virtude de “definir que na passagem de governo as obras iniciadas e que constam no plano plurianual, que é Lei, não possam ser interrompidas”.(II)

4.3.4 O Processo no Município “D”

A identificação das prioridades da atual administração municipal ocorreu quando das eleições. Num primeiro momento da campanha política, “percorremos o interior do município, os bairros de nossa cidade, principalmente os Conselhos Municipais”, onde se buscou e se identificou subsídios para a elaboração do plano de governo. Com esses subsídios, e utilizando-se do Estatuto do partido, um grupo de pessoas elaborou o plano de governo que, após ser discutido com os demais partidos da coligação, foi levado para discussão na campanha política.

... após a elaboração desse plano de governo, já com algumas prioridades colocadas pelas comunidades e especialmente pelos Conselhos, nós fomos concretizar em campanha, colocar aquilo que se havia priorizado.(II)

O plano plurianual 1994/1997 foi elaborado a partir do plano de governo e do plano plurianual anterior, que foram estudados técnica e politicamente. Procurou-se manter o plano bastante aberto e genérico, sendo que o tipo e o número de obras que seriam executadas ficariam para ser definidos a cada ano. A apresentação das carências e dos subsídios das secretarias se deu

... através de reuniões do Secretariado e discussões onde se colocou sempre essas metas maiores, as dificuldades, as demandas vamos dizer assim. Nós não participamos diretamente do grupo de elaboração.(V)

As ações que constam no plano plurianual foram eleitas com base nas reivindicações da comunidade, mas não fugindo da linha do partido e dos partidos que formam a coligação. As prioridades foram articuladas a partir e em cima das necessidades, mas

... em consonância, logicamente, com um plano de governo da administração, tanto é que você investe mais ou menos numa área em função de articular as demandas sociais, mas eu diria assim, respaldadas por princípios político-ideológicos da própria administração.(V)

Em função do ambiente e dos problemas que envolvem a comunidade, procurou-se incorporar no plano plurianual as necessidades, mas “de uma forma bastante genérica e que a cada ano”, através da Lei das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, fossem definidas as realizações. O plano tem objetivos e metas dentro de cada área,

... mas a cada ano, dentro de cada orçamento e de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias, então nós definiremos o que se pode fazer dentro das dotações orçamentárias dentro de cada área.(IV)

Uma das dificuldades para a operacionalização do plano é a disparidade entre demandas e recursos, porque hoje a pressão sobre o poder público local é crescente, ainda mais que “o Estado e a União delegam ao município tarefas numa descentralização, no mínimo, discutível”.(V)

Em consequência das demandas sociais, “a questão necessidade e prioridade acaba realmente se confundindo pela pressão” ao poder público que, diante das inúmeras demandas tem dificuldade para chegar a um equilíbrio entre suprir necessidades imediatas e preservar estratégias de mais longo prazo. Nessa articulação das demandas,

... o difícil é justamente achar aquele ponto de equilíbrio entre as pressões dos segmentos organizados e a ponto de evitar com que sempre as urgências atropelam aquilo que é prioritário.(V)

Partindo da idéia de que “a escola, num mundo que muda tanto, mudou muito pouco”, a secretaria definiu agir em dois níveis: atividades permanentes ou de manutenção das atividades existentes e “atividades especiais em termos de jogar para a frente”. Uma das prioridades é a “educação para todos e com qualidade”, isso implica em transporte escolar, nucleação de escolas, atualização de professores, qualificação dos espaços e instalação de equipamentos nas escolas.

Outra prioridade ou preocupação é a descentralização, pois “a melhoria da qualidade é a melhoria de cada escola e de cada sala de aula”. Neste sentido, se entende que

... cada escola tem que ter seu quadro de pessoal, tem que ter sua identidade, apesar de escola pública, claro que norteadas por uma diretriz de uma administração que teve a delegação do voto da população para coordenar os rumos do município, mas quando se fala nessa autonomia, nessa identidade em termos assim também não só da execução, é de pensar o seu, dentro de uma diretriz maior.(V)

Nesta direção a discussão sobre a autonomia da escola pública passa a ser uma questão importante e estratégica tanto para a administração municipal, em função da dificuldade cada vez maior de mantê-la, e com qualidade, bem como para a comunidade escolar que, aos poucos, tenta retomar um espaço que perdeu.

A sociedade e, em específico a classe política, não assimilou os propósitos maiores do plano plurianual e neste sentido teria que ser melhor esclarecida sua utilidade que é a de “orientar toda a administração”. Normalmente, uma administra-

ção municipal, quando assume uma Prefeitura, não sabe o que é o plano plurianual e quando percebe sua importância, este já foi elaborado e aprovado.

O plano plurianual é importante porque apresenta o planejamento para os próximos 4 anos e assegura a continuidade do que foi iniciado pela administração anterior. No plano plurianual anterior constavam algumas metas que não foram atingidas, “mas pelo simples fato de terem sido priorizadas, foram consideradas importantes e novamente incluídas neste plano”.

O plano plurianual também se propõe a contribuir para “resgatar” a administração pública, no sentido de que a comunidade, ao participar da definição das prioridades, volte a “acreditar no administrador” público.(IV)

“Não podemos esquecer o outro lado da moeda” e entender o que significa efetivamente o plano para o prefeito, que hoje nada mais é do que “um cumpridor de leis” e dentre elas está a Lei do Plano Plurianual.

... o Poder Executivo, hoje, é um mero gestor da coisa pública, sem decisão nenhuma porque ele está atrelado basicamente ao Legislativo e ao Judiciário. A Constituição de 1988 burocratizou muito, prendeu a ação do Poder Executivo.(II)

O plano plurianual é difícil de ser elaborado, porque uma prioridade hoje pode deixar de ser prioridade amanhã. Então, num período de 4 anos muda muita coisa. Em função da mutabilidade das coisas, o plano plurianual “é uma peça não fundamental” e poderia ser substituída “para uma Lei de Diretrizes, que é anual, como também a Lei de Orçamento”. Nesta visão “o plano plurianual é uma peça desnecessária”, pois tem-se anualmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei de Orçamento.

Além do mais, “um bom plano de governo pode até substituir o plano plurianual” e é o que vem ocorrendo principalmente com os candidatos ao Poder Executivo, que cada vez mais “se dedicam a preparar um bom plano de governo para apresentar à comunidade e defendê-lo no processo eleitoral”.

4.3.5. Características do Processo

As características do processo de elaboração do plano plurianual de cada município, identificadas a partir dos aspectos: a) como foi o processo em si; b) o que representa as ações que constam no plano e c) o que representa o plano plurianual para a administração municipal, visam identificar as dimensões da participação e do estratégico, bem como da percepção ou concepção do planejamento praticado em cada município.

Analisando-se individualmente o processo de elaboração do plano plurianual de cada município, pode-se dizer que o processo de elaboração do plano plurianual do município “A” é aquele que mais evidencia aspectos da participação da comunidade, não só no levantamento de prioridades mas também na administração do município.

Já o processo de elaboração do plano plurianual do município “B” é aquele que mais evidencia aspectos característicos da abordagem do planejamento estratégico, não em função do processo de sua elaboração em si, mas pelo fato de que o município passou e vem passando por um período de redefinições em decorrência da crise econômica vivenciada no final da década passada. Em função disso, a administração municipal tem-se alinhado àquelas definições ou estratégias e conseqüentemente, o próprio plano de governo atual e o anterior, bem como o plano plurianual, foram elaborados considerando necessidades mas alinhando-as aos novos rumos anteriormente definidos.

O plano plurianual do município “C” é aquele que evidencia traços de centralização do processo decisório e da administração municipal. O plano foi elaborado tomando por referência quase que exclusiva o plano de governo, sem evidências de participação da comunidade na elaboração do plano plurianual, nem na do plano de governo.

O plano plurianual do município “D” é aquele que evidencia que o planejamento não ocupa espaço privilegiado em uma administração que prioriza no dia a dia a ação política. Neste sentido, o plano plurianual apresenta apenas o elenco de necessidades levantadas a partir do plano anterior e do plano de governo, ficando a decisão sobre as realizações para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei de Orçamento. Além disso, o plano plurianual evidencia a valorização do plano de

governo, até como seu substituto, valorizando, com isso, o processo político e a campanha eleitoral.

Com relação ao processo de elaboração do plano plurianual 1994/1997 dos 4 municípios, no conjunto pode-se dizer que foram elaborados internamente por equipe de assessores das prefeituras, a partir do plano de governo apresentado no processo eleitoral, da avaliação do plano plurianual anterior e complementados ou atualizados por novas idéias levantadas pelos secretários municipais.

As ações que constam no plano plurianual representam as necessidades básicas da comunidade, sendo que o processo oportunizou apenas o levantamento delas, sem nenhuma preocupação com a priorização. A priorização fica para ser definida, a cada ano, por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual.

Embora no processo sejam evidenciados aspectos de participação da comunidade, isto passa a não ser relevante por que é uma participação apenas numa etapa inicial e não decisória, ou seja, a participação não está decidindo as ações da administração pública, muito menos a aplicação dos recursos públicos. Verifica-se também que as atividades desenvolvidas para a elaboração do plano plurianual não se constituem num processo político, pois não houve confronto de interesses e não houve decisões.

O processo de elaboração do plano plurianual para o período 1994/1997, nos municípios que participaram desta pesquisa, não tem a dimensão de um processo de planejamento estratégico participativo. Isto decorre do fato de sua elaboração se resumir à tarefa de identificação de necessidades e posterior ordenamento e redação de um documento formal legal, sem passar por um processo lógico-formal de decisão.

Neste sentido, de fato o que consta no plano plurianual destes municípios são as necessidades da comunidade, sendo que este levantamento se constitui em apenas uma atividade de uma etapa do que seria um processo de planejamento municipal estratégico participativo.

4.4. Contribuições para o Plano Plurianual Municipal

As etapas percorridas na elaboração do plano plurianual 1994/1997, na realidade se resumem às atividades de verificação das metas não realizadas do plano plurianual anterior, da identificação de novas proposições elencadas no plano de governo da administração municipal, que foi colocado à comunidade durante a campanha eleitoral, e do levantamento de novas proposições pelos secretários municipais. Desta forma, a elaboração do plano cumpriu algumas atividades de uma etapa apenas do que seria um processo de planejamento municipal estratégico e participativo.

A elaboração do plano plurianual, ao se limitar ao levantamento das necessidades, assume uma dimensão muito limitada do planejamento, considerando-se uma dimensão de planejamento como um processo. Apesar disso, o plano tem se constituído em documento que, no mínimo, apresenta de uma forma sistematizada o elenco das necessidades da comunidade, que tem se constituído em referência para o planejamento de curto prazo e assegurado a continuidade das ações de um governo municipal para outro, o que é um dos pontos a que se propunha a legislação.

Cabe então dizer que a elaboração do plano plurianual nestas prefeituras constou de duas etapas: levantamento de necessidades e redação do plano. Estas duas etapas representam muito pouco do que seria um processo de planejamento municipal estratégico participativo, o que, como se viu anteriormente, compreenderia uma seqüência de oito etapas.

Diante do que seria um processo de planejamento municipal estratégico participativo, fica evidente que as prefeituras que participaram da pesquisa, ao elaborarem o plano plurianual para o período 1994/1997, decidiram, consciente ou inconscientemente, não fazer o planejamento estratégico participativo. Fazer ou não um processo desses se constitui, justamente, na primeira e mais importante etapa de um processo de planejamento estratégico participativo. Esta é uma decisão exclusiva do chefe do Executivo local, mas com a conivência, ativa ou passiva, da equipe da administração, do Poder Legislativo, dos partidos políticos e dos segmentos organizados da sociedade.

A contribuição que a abordagem do planejamento municipal estratégico participativo apresenta para o processo de elaboração do plano plurianual municipal

é a proposição de uma metodologia para a realização de um processo de planejamento democrático, compatível e realizável em diferentes realidades sócio-econômico-culturais. As etapas deste processo são compatíveis e indispensáveis para um processo de planejamento municipal. Basta tão somente superar a sua primeira e grande etapa: decidir fazer o planejamento.

A elaboração do plano plurianual, sem que tenha havido um processo de planejamento, se constitui numa tarefa burocrática, que serve apenas para o cumprimento de uma norma legal e formal, e parece que é o que está ocorrendo com a elaboração dos planos plurianuais municipais.

Por sua vez, a estrutura de apresentação das ações da administração municipal, constantes nos planos plurianuais, constitui-se em uma contribuição desta pesquisa, útil e recomendada para a redação de planos decorrentes de um processo de planejamento estratégico participativo.

Isto decorre do fato de que na administração pública, e em todos os níveis de governo, as ações são concretizadas a partir de projetos e atividades, cujas despesas são enquadradas de acordo com a classificação institucional e funcional programática, estabelecida pela Lei Federal nº 4320/64. Neste sentido, as ações definidas ou priorizadas em um processo de planejamento municipal estratégico participativo podem se constituir em projetos ou atividades que se vinculam a um programa e a uma função de governo que seriam vinculados, pela classificação institucional, a um órgão municipal que responderia pela sua realização.

5. CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como problema saber se o processo de elaboração do plano plurianual para o período 1994/1997, dos municípios que participam da pesquisa, foi compatível com um processo de planejamento estratégico e participativo.

Esta diretriz permitiu definir um objetivo geral que foi verificar se o processo de elaboração do plano plurianual se constitui efetivamente num processo de planejamento municipal, utilizando-se para análise o processo desenvolvido num grupo de prefeituras gaúchas, tendo como referencial contribuições da abordagem do planejamento municipal estratégico participativo.

A par disso, foram definidos objetivos específicos e para cada qual uma pergunta de pesquisa. Para o objetivo (1) - caracterizar um processo de planejamento municipal estratégico participativo, elaborou-se a pergunta (1) - quais deveriam ser as características de um processo de planejamento municipal estratégico participativo? A partir das abordagens do planejamento estratégico participativo apresentados por NUTT e BACKOF, por BRYSON, por CORNELLY, por CASTRO e por SOUTO-MAIOR, sintetizou-se um processo de planejamento com as características das abordagens acima compreendendo as seguintes etapas:

- 1- Decidir realizar o planejamento;
- 2- Elaboração e apresentação de síntese histórica;
- 3- Discussão do mandato e da missão;
- 4- Análise do ambiente: interno e externo
- 5- Identificação de questões estratégicas;
- 6- Ações para a operacionalização das questões estratégicas;
- 7- Redação do plano;
- 8- Visão estratégica para o município.

Um plano plurianual elaborado ou decorrente de um processo de planejamento deveria então apresentar as decisões ocorridas em cada uma das etapas acima elencadas. Cabe lembrar que uma decisão é tomada considerando sempre uma determinada situação ou determinado ambiente, que, no caso de um processo de planejamento, é explicitada em etapas anteriores do próprio processo. Neste sentido, o plano cumpre a função de apresentar o ambiente e o processo desenvolvido, o que contextualiza e legitima as decisões tomadas.

O segundo objetivo - analisar a estrutura do primeiro e do segundo planos plurianuais elaborados pelas prefeituras em estudo - sob a perspectiva da classificação institucional e funcional-programática definidas pela Lei Federal nº 4320/64, levou à formulação da segunda pergunta: quais são as características dos planos plurianuais elaborados pelas oito prefeituras?

Da análise dos planos plurianuais elaborados pelas prefeituras, verificou-se que: foram aprovados pela Câmara Municipal de Vereadores e sancionados e promulgados em Lei Municipal; se constituem em anexo à Lei Municipal que sanciona e promulga o Plano Plurianual; são apresentados por programas, de acordo com a classificação funcional programática especificada na Lei Federal nº 4320/64; elencam em cada programa os projetos ou atividades priorizados para o período de vigência do plano com respectivas metas; e apresentam o objetivo ou os objetivos de cada projeto ou atividade elencada nos programas.

O terceiro objetivo - descrever e analisar o processo de elaboração do segundo plano plurianual - de quatro destas prefeituras, realizado no ano de 1993, para vigorar no período 1994/1997, teve como pergunta: quais foram os passos percorridos no processo de elaboração do plano plurianual 1994/1997 das prefeituras?

A partir das entrevistas realizadas com 5 pessoas em cada uma das 4 prefeituras, analisou-se o processo de cada qual, e posteriormente no conjunto, verificando-se que os planos plurianuais foram elaborados internamente por uma equipe de assessores das prefeituras, a partir do plano de governo apresentado no processo eleitoral, da avaliação do plano plurianual anterior e complementados ou atualizados por novas idéias levantadas pelos secretários municipais e comunidade.

Observou-se também que as ações que constam no plano plurianual representam aparentemente as necessidades básicas da comunidade, sendo que o processo oportunizou apenas o levantamento delas sem preocupação maior com a priorização, o que deverá ocorrer somente quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual.

O quarto objetivo - identificar possíveis contribuições de um processo de planejamento municipal estratégico participativo para a operacionalização do processo de elaboração do plano plurianual municipal - teve como pergunta de pesquisa saber como o processo de elaboração do plano plurianual das prefeituras pode ser melhorado com as contribuições do planejamento estratégico e participativo.

Após completar as várias etapas da pesquisa, e do conseqüente maior entendimento das abordagens do planejamento estratégico participativo, pode-se afirmar que um processo de planejamento municipal estratégico participativo se constitui numa alternativa ou numa proposta de processo de planejamento adaptável e compatível a diferentes situações e realidades. Um processo de planejamento municipal estratégico participativo, se constitui, por si só, numa contribuição para a operacionalização do processo de elaboração do plano plurianual municipal. Além de contemplar a participação da sociedade civil organizada, um processo de planejamento estratégico participativo oportuniza, pelas decisões sucessivas, a identificação das efetivas estratégias e das ações priorizadas para o curto, médio e longo prazo e atribuídas à administração municipal.

Por outro lado, a estrutura de apresentação dos planos plurianuais das prefeituras que participaram da pesquisa, de acordo com a classificação institucional e funcional programática, também pode ser utilizada na redação de um plano decorrente de um processo de planejamento municipal estratégico participativo, constituindo-se, pois, numa contribuição deste estudo.

A análise no conjunto, possibilitou verificar que a elaboração do plano plurianual nas prefeituras que participaram da pesquisa, não tem dimensões de um processo de planejamento estratégico participativo da administração pública municipal, pois se limitou apenas à identificação e apresentação de necessidades, não se

constituindo num processo de tomada de decisão ou de definição de estratégias e prioridades para a alocação dos recursos públicos.

Em função disso, pode-se afirmar que o processo de elaboração do plano plurianual 1994/1997, nas prefeituras que participam da pesquisa, não foi um processo político e, em conseqüência disso não foi um processo participativo nem estratégico na concepção de um processo de planejamento municipal estratégico participativo.

Neste sentido, os propósitos do Legislador, ao incluir na Constituição a obrigatoriedade do plano plurianual, no sentido de forçar a administração pública a fazer planejamento, mais uma vez não atingiu seus propósitos e o plano plurianual na realidade constitui-se apenas num documento formal legal, que apresenta relação de necessidades da comunidade.

Além destas questões observou-se que o planejamento municipal pode ter início ainda no princípio do processo eleitoral, quando ocorre a definição de candidatos e com eles vai se construindo, vai se montando uma plataforma político-partidária que dá origem a um plano de governo que é apresentado à comunidade e aperfeiçoado e complementado durante a campanha política eleitoral.

Nesta mesma direção pode surgir o outro lado do planejamento, que pode assumir uma dimensão de rigidez e inflexibilidade ou uma dimensão flexível e ser entendido como instrumento adaptável à realidade e ao ambiente. Isto ocorre pelo fato de que se o planejamento se constitui num processo de tomada de decisões, em que se definem as ações não só para o curto prazo, mas também para o médio e longo prazo, podendo implicar em diminuição do espaço de ação política para aqueles administradores que adotam o estilo de fazer política, inclusive política séria, no dia a dia.

Verificaram-se na pesquisa exemplos das duas situações acima apresentadas, onde uma administração municipal assume que o planejamento é o seu plano de governo e outra que assume uma postura em que a administração pública é por excelência política e conseqüentemente, as decisões são tomadas no dia a dia e em função das mudanças ambientais.

Constatou-se também, como dificuldade para a elaboração do plano plurianual, o curto espaço de tempo entre a posse do prefeito e o prazo limite para

encaminhamento à Câmara de Vereadores do Projeto de Lei do Plano Plurianual estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

Outra dificuldade apresentada relaciona-se ao acompanhamento da execução do plano plurianual, pois a avaliação e o controle ficam prejudicados, em parte, pelo fato de não ter ocorrido a definição de prioridades. Se o plano se constituiu numa relação de necessidades sem definição do que era prioritário, certamente fica difícil realizar a avaliação. No entanto, cabe ressaltar que embora o processo tenha se limitado a identificação de necessidades, o plano plurianual tem se constituído no instrumento que sistematiza e apresenta estas necessidades. Por sua vez, o plano plurianual vem sendo utilizado como referência para o planejamento de curto prazo e na definição e aplicação dos recursos públicos municipais.

Outro aspecto a ressaltar é que o planejamento ainda não é uma prática, ou não faz parte da cultura da população da região. Isto envolve não só o cidadão comum, mas também a grande maioria das lideranças políticas e dos integrantes das administrações municipais. Da mesma forma, verifica-se que o planejamento como processo político é ainda mais desconhecido, principalmente no que se refere a um processo permanente e dinâmico, viável e recomendável na prática de uma administração pública democrática.

Desta pesquisa, fica como indicativo para outros estudos, verificar possíveis dimensões de um processo de planejamento. Estes estudos poderão verificar a existência de tipologias de processos de planejamento, tais como democrático / não democrático; burocrático / não burocrático; democrático / burocrático ou simplesmente planejamento político versus planejamento burocrático. Isto decorre de colocações dos entrevistados, que levam à identificação de situações de um processo de planejamento ou de um plano essencialmente político, outras que se referem a um processo ou plano isentos de concepções político-partidárias, mas se constituindo em um plano para o futuro da comunidade e do município.

Outro aspecto a ser lembrado é que um processo de planejamento municipal estratégico participativo se constitui, nos dias de hoje, em um instrumento capaz de auxiliar a comunidade ou qualquer município a encontrar saídas para superar as

dificuldades locais e regionais, e de contribuir para amenizar a crise que afeta a sociedade brasileira e a administração pública em geral, o que, em parte, é decorrente do paternalismo do Estado brasileiro.

Neste sentido, e tendo como preocupação o desenvolvimento auto sustentado, o exercício da cidadania e a prática da democracia, um processo de planejamento municipal estratégico participativo, se constitui numa ação concreta e efetiva às administrações municipais.

É de se destacar também que o planejamento municipal e um processo de planejamento municipal estratégico participativo contemplam duas dimensões distintas e que se prestam para esclarecer e para viabilizar a compatibilização destes com o plano plurianual. Numa primeira dimensão, o processo de planejamento estratégico participativo engloba o município como um todo, no qual se definem ou se redefinem os rumos que a sociedade deseja dar ao município para viver com qualidade e dignidade, numa dimensão de desenvolvimento auto-sustentável e de construção de um futuro com igualdade e para todos. Esta dimensão possibilita a que a comunidade defina e decida o quê o município deseja construir e para quê serão canalizados os esforços individuais e coletivos, dentre os quais aqueles que competem ao cidadão, à iniciativa privada e aqueles que competem ao poder público. Na segunda dimensão de um processo de planejamento municipal estratégico participativo, a iniciativa privada assumiria suas responsabilidades e o Poder Público, no três níveis de governo, incorporaria no respectivo instrumento de planejamento as definições ou as decisões que lhe foram respectivamente atribuídas.

Neste sentido o plano plurianual municipal seria elaborado depois da realização do processo de planejamento municipal estratégico participativo, pois se constitui no documento que apresenta, por programas, as ações priorizadas e consubstanciadas nos projetos e atividades definidos para a administração municipal, a partir de um processo de planejamento municipal.

Um processo de planejamento municipal estratégico participativo envolveria em um primeiro momento o planejamento do município como um todo e em um segundo momento, como etapa de um mesmo processo que seria contínuo e permanente, ocorreria o planejamento das ações que competem ao poder público municipal, que daria origem ao plano plurianual, e, anualmente, às diretrizes orçamentárias e o

orçamento. Da mesma forma, o governo do Estado e o governo Federal, incorporariam em seu plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, as ações que foram priorizadas e lhes atribuídas no processo de planejamento municipal.

Cabe lembrar que um processo de planejamento municipal estratégico participativo deveria ser realizado de quando em quando, haja visto a sua importância para definir ou redefinir os rumos do desenvolvimento do município. Neste sentido, são definidas as estratégias e ações para o médio e longo prazo, que direcionariam as decisões para o curto prazo. O plano plurianual seria o documento que evidenciaria o planejamento da administração municipal para o curto e médio prazo.

O processo seria complementado com uma administração democrática e com a valorização dos espaços para o exercício da cidadania e da participação da sociedade civil organizada, enfatizando a dimensão de uma administração construída a partir de um pensamento estratégico e voltada para o atendimento das ações definidas e consideradas estratégicas para a comunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGÉLICO, João (Coord. e Superv.) **Lei Nº 4320, de 17 de março de 1964**. 14.ed., São Paulo, Atlas, 1990.
- BECKER, Fernando; FARINA, Sérgio; SCHEID, Urbano. **Apresentação de trabalhos escolares**. 14.ed. rev. Porto Alegre, Multilivro, 1994.
- BRASIL, República Federativa. **Constituição de 1988**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRYSON, John M. Uma abordagem efetiva de planejamento estratégico para organizações públicas e sem-fins-lucrativos (Cap.3). Tradução de Joel Souto-Maior de "An effective strategic planning approach for public and nonprofit organizations". In: **Strategic planning for public and nonprofit organizations; a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. London, Jossey-Bass, 1988, p.46-70.
- CASTRO, Miguel Angel O. **Gestão municipal participativa (GMP): pedagogia para a participação popular**. Recife, SUDENE, 1988.
- CASTRO, Claudio de Moura. A Escolha do Tema. Cap. III. In: **A prática da pesquisa**. São Paulo, McGraw-Hill, 1977.
- CORNELLY, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo. **Revista Brasileira de Planejamento**. São Paulo, nº 7, abr. 1978, p.20-26.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 9.ed., São Paulo, Perspectiva, 1992.
- DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao planejamento municipal**. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- DEMO, Pedro. Participação é conquista. In: BROMLEY Ray e BUSTELLO, Eduardo S. (Orgs.). **Política e técnica no planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo, Brasiliense, 1982, cap. 5, p. 153-162.

- Participação e Planejamento. In: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990. Volume 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho, Cap. IV, p. 129-160.
- GALBRAITH, John Kenneth. **A Economia e o interesse público**. São Paulo, Pioneira, 1988.
- GONDIM, Linda Maria. A prática de planejamento dentro das burocracias públicas: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 25(2): abr./jun., 1991.
- HADDAD, Paulo Roberto. Participação, Justiça Social e Planejamento. Rio de Janeiro, Zahar, 1980, p.42 (citado por TRISTÃO, Gilberto. Dificuldades na democratização do orçamento público. **Revista Informações Legislativas**, Brasília, Senado Federal, 104: out./dez., 1989, p. 121-130.
- KIRK, Gwyneth. Urban planning in a capitalist society. Longon, Groom Helm, 1980, p.140 (citado por GONDIM, Linda Maria. Dilemas da participação comunitária. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, 35(187):abr./jun., 1988).
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 3.ed., São Paulo, Atlas, 1991.
- MACHADO JR, José Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da. **A Lei 4320 Comentada**. 23.ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1991.
- MOTTA, Paulo Roberto. Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico. In: VASCONSELLOS FILHO, Paulo e MACHADO, Antônio de Mattos Vieira. **Planejamento estratégico: formulação, implementação e controle**. Rio de Janeiro, LTC, 1982, cap. 2, p.7-26.
- NUTT, Paul C. e BACKOFF, Roberto W.. **Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992. Tradução cap. 2 e 7 Pedro Bramont, Florianópolis, CPGA, UFSC.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 7.ed., São Paulo, Atlas, 1993.

- OLIVEIRA, Duraci de Senna. **Planejamento Municipal**. Rio de Janeiro, IBAM, 1989. (Textos de Administração Municipal,4).
- PINTO, João Bosco et alii. **Participação: rito ou prática de classe?** Ijuí, Editora Unijuí, 1986.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio et alii. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira federal**. São Paulo, Atlas, 1987.
- SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 2.ed., São Paulo, Atlas, 1991.
- SOUTO-MAIOR, Joel. Planejamento Estratégico: uma abordagem para o setor público municipal. **Jornal dos Municípios**, Florianópolis, julho de 1991, ano 1, nº 2, p.10.
- **Manual de administração e planejamento estratégicos e participativos**. Versão Preliminar. Florianópolis, Mimeo, CPGA, UFSC, 1992.
- (Coord). **Planejamento estratégico e participativo do município de Palhoça - SC**. Relatório, Florianópolis, 04-06-1993.
- (Coord). **Planejamento estratégico e participativo para o desenvolvimento sustentável do município de Rancho Queimado - S.C**. Relatório, Florianópolis, Agosto de 1994.
- (Coord). Planejamento Estratégico Participativo: uma abordagem para o setor público. **Anais do XVIII Encontro Anual da ANPAD**, Curitiba, 26-27 e 28 de Setembro de 1994, v.3, p.57-74.
- VASCONSELLOS FILHO, Paulo e MACHADO, Antônio de Matos Vieira. **Planejamento estratégico: formulação, implementação e controle**. Rio de Janeiro, LTC, 1982, Cap.2, p.7-26.

ANEXO 01**QUADRO RESUMO DE CONTRIBUIÇÕES DE CINCO ABORDAGENS
DO
PLANEJAMENTO PARA DEFINIÇÃO DE UM PROCESSO DE
PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

QUADRO RESUMO DE CONTRIBUIÇÕES DE CINCO ABORDAGENS DO PLANEJAMENTO PARA DEFINIÇÃO DE UM PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

ETAPAS	ABORDAGEM A (NUTT E BACKOFF)	ABORDAGEM B (BRYSON)	ABORDAGEM C (SOUTO-MAIOR)	ABORDAGEM D (CORNELLY)	ABORDAGEM E (CASTRO)
1ª		1º Passo Chegar a um acordo e iniciar um processo de planejamento estratégico	1º Passo Acordo inicial entre os tomadores de decisões sobre a metodologia e necessidades do planejamento estratégico e participativo e sensibilização e conscientização dos participantes		Momento 1 - Município atual Momento 2 - Promoção do gestão municipal participativa Momento 3 - Constituição do Grupo-Base Pedagógico-Organizativo
2ª	Estágio 1 Contexto Histórico	2º Passo Identificar os mandatos da organização 3º Passo Clarificar a missão e os valores da organização	2º Passo Histórico	Passo 1 Anamnese	Momento 4 - Capacitação Investigação e Diagnóstico
3ª		4º Passo - Avaliar o ambiente externo: Oportunidade e ameaças 5º Passo - Avaliar o ambiente interno: Pontos Fortes e Pontos Fracos	2º Passo Clarificação dos mandatos da organização 3º Passo - Identificação dos "Stakeholders" e, a partir daí, definição da missão e dos valores da organização	Passo 2 Diagnose	Momento 4 - Capacitação Investigação e Diagnóstico
4ª	Estágio 2 Avaliação da Situação Estágio 3 Formação da Agenda de Tensões		4º Passo Avaliação do ambiente externo 5º Passo Avaliação do ambiente interno		
5ª	Estágio 4 Opções Estratégicas	6º Passo Identificar as questões estratégicas com as quais a organização se defronta	6º Passo Identificação das questões estratégicas que confrontam a organização	Passo 3 Prognose	
6ª	Estágio 5 Avaliação da factibilidade/viabilidade Estágio 6 - Implementação	7º Passo Formular estratégias para gerenciar aquelas questões	7º Passo Formulação de estratégias para gerenciar as questões estratégicas e formulação do plano de trabalho	Passo 4 Elaboração do Plano	Momento 5 - Formulação do Plano Municipal Integrado Participativo Momento 6 - Execução e Avaliação
7ª			7º Passo Formulação de estratégias para gerenciar as questões estratégicas e formulação do plano de trabalho 8º Passo Definição de mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão	Passo 4 Elaboração do Plano	Momento 5 - Formulação do Plano Municipal Integrado Participativo Momento 6 - Execução e Avaliação
8ª		8º Passo Estabelecer uma visão organizacional efetiva para o futuro			Momento 7 - Novo Município Momento 8 - Reflexão/apertecimento

ANEXO 02 - ROTEIROS DA ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA I MUNICÍPIO “ “

A Lei Orgânica do Município define no parágrafo do artigo ... que “o Plano Plurianual estabelecerá os objetivos e metas da administração municipal, compatibilizados, conforme o caso, com os planos previstos pelos Governos Federal e Estadual.”

No primeiro semestre deste ano, a administração municipal deste município elaborou e encaminhou a Câmara de Vereadores projeto de Lei do Plano Plurianual para o período 1994 à 1997 que foi aprovado e sancionado pela Lei nº de ... de de 1993.

Para serem incluídas ou para fazerem parte do Plano Plurianual, as ações priorizadas passaram por um processo de formulação e apreciação político-administrativa por parte do governo municipal.

Esta pesquisa tem como objetivo verificar como foi elaborado o Plano Plurianual 1994/1997 desta Prefeitura. O relatório final da pesquisa não trará a identificação da Prefeitura nem o nome das pessoas entrevistadas.

Lauri Basso
Pesquisador

ROTEIRO DE ENTREVISTA II - PREFEITO MUNICÍPIO “ “

QUESTÃO 1 COMO FORAM IDENTIFICADAS, APRECIADAS E PRIORIZADAS AS AÇÕES QUE CONSTAM NO PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO 1994/1997?

Quer se saber por onde começou a identificação das ações, quais as etapas percorridas; se houve formação de equipes de trabalho: quem participou e de que forma; se além das ações que fazem parte do plano outras foram identificadas e não incluídas. Caracterizar situações com exemplos.

QUESTÃO 2 - AS AÇÕES QUE CONSTAM NO PLANO PLURIANUAL 1994/1997, SÃO PRIORIDADES DE QUEM?

Quer se saber até que ponto e em função de que estas ações são prioridades; destas ações o que é possível ser realizado; o que dificulta ou entrava a execução do plano; qual a prioridade das prioridades desta Administração Municipal.

QUESTÃO 3 - O QUE REPRESENTA O PLANO PLURIANUAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL?

Quer se saber qual a utilidade do Plano Plurianual; quais as dificuldades para sua elaboração; como o processo de elaboração pode ser melhorado/aperfeiçoado; porque os vereadores colocaram na Lei Orgânica do município a exigência do Plano Plurianual.

**ROTEIRO DE ENTREVISTA III - PRESIDENTE DA CÂMARA
DE VEREADORES
MUNICÍPIO “ “**

QUESTÃO 1

**HOUVE ENVOLVIMENTO DA CÂMARA DE VEREADORES NO PROCESSO DE
IDENTIFICAÇÃO E PRIORIZAÇÃO DAS AÇÕES CONSTANTES NO PLANO
PLURIANUAL 1994/1997?**

Quer se saber qual a participação formal ou informal do Legislativo no processo de elaboração do Plano; como foi o processo de apreciação e votação, houveram alterações propostas pelos vereadores; qual o comprometimento da Câmara com a execução do que está no Plano Plurianual 1994/1997.

QUESTÃO 2

**NO ENTENDIMENTO DO SR. PRESIDENTE PORQUÊ OS VEREADORES
COLOCARAM NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO A EXIGÊNCIA DA LEI DO
PLANO PLURIANUAL?**

Quer se saber porquê os Vereadores entendem ser importante o Plano Plurianual para a administração municipal, qual a utilidade deste plano para o Executivo, Legislativo e para a comunidade.

**ROTEIRO DE ENTREVISTA IV - SECRETÁRIO OU
COORDENADOR DO PLANEJAMENTO OU DA FAZENDA
MUNICÍPIO “ “**

QUESTÃO 1

**COMO A SECRETARIA SE ENVOLVEU NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO
PLANO PLURIANUAL 1994/1997?**

Quer se saber qual a participação do Secretário e de pessoas da secretaria na elaboração do Plano; em que etapas e de que forma participaram.

QUESTÃO 2

**NO SEU ENTENDIMENTO, O QUE REPRESENTA O PLANO PLURIANUAL
PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL?**

Quer se saber qual a utilidade do plano; quais as dificuldades para sua elaboração; como o processo de elaboração pode ser melhorado/aperfeiçoado; porquê os Vereadores colocaram na Lei Orgânica a exigência do Plano Plurianual.

ROTEIRO DE ENTREVISTA V - SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO MUNICÍPIO “ “

QUESTÃO 1

**COMO A SECRETARIA SE ENVOLVEU NO PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO,
APRECIÇÃO E PRIORIZAÇÃO DAS AÇÕES CONSTANTES DO PLANO
PLURIANUAL 1994/1997?**

Quer se saber qual a participação do Secretário e de pessoas da secretaria no processo de elaboração do Plano Global; como foram identificadas, apreciadas e priorizadas as ações relacionadas à educação; quem participou, quando e de que forma.

QUESTÃO 2

**AS AÇÕES CONSTANTES NO PLANO PLURIANUAL RELACIONADAS A
EDUCAÇÃO SÃO PRIORIDADES DE QUEM?**

Quer se saber até que ponto e em função de que as ações constantes do plano são prioridades; o que dificulta e entrava a execução do que consta no plano; o que é possível ser realizado; qual a prioridade das prioridades da Secretaria.

QUESTÃO 3

**QUANDO O SR. ASSUMIU, A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO TINHA ALGUM
PLANO DE AÇÃO PARA O MÉDIO E LONGO PRAZO? E ATUALMENTE?**

Se a secretaria tem um plano, quer se saber quando e como foi elaborado; quem participou; está sendo implantado/executado.

**ROTEIRO DE ENTREVISTA VI - CONTADOR OU ASSESSOR DE
PLANEJAMENTO
MUNICÍPIO “ “**

QUESTÃO 1

**QUAL SUA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL
1994/1997?**

Quer se saber qual a participação do contador na elaboração do Plano Plurianual; quais as tarefas realizadas e em que momentos; quem ou qual entidade dá assessoria em matéria de Plano Plurianual.

QUESTÃO 2

**NO SEU ENTENDIMENTO O QUE REPRESENTA O PLANO PLURIANUAL
PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL?**

Quer se saber qual a utilidade do plano; quais as dificuldades para sua elaboração; como sua elaboração pode ser melhorado/aperfeiçoado; porquê os Vereadores colocaram na Lei Orgânica a exigência do Plano Plurianual.