

Planejamento Municipal: um Levantamento nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul

Clezio Saldanha dos Santos
Doutor em Administração
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração.
Rua Washington Luiz, 855
90010-460 - Porto Alegre, RS – Brasil
clezio@ufrgs.br

Resumo

O objetivo desse trabalho é identificar os tipos, periodicidade e quem participa do planejamento municipal nas prefeituras do Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, pôde-se comparar os principais problemas com os principais investimentos realizados nos municípios. Foi aplicado um questionário por via eletrônica e teve como principais respondentes os assessores ou secretários de planejamento/administração do governo municipal de 217 municípios. Os resultados desse trabalho demonstram que a maior parte do planejamento dos investimentos feitos nos municípios está concentrada na visão do Prefeito Municipal. A maioria dos municípios tem um planejamento anual desses investimentos, o que significa que a maior parte desses recursos é direcionada para atender necessidades de curto prazo.

Palavras-chave: Planejamento Municipal. Administração Pública. Administração.

Abstract

The aim of this study is to identify the types, frequencies, and those who participate in municipal planning in the municipalities of Rio Grande do Sul. Furthermore, we could compare the main problems with major investments in the municipalities. A questionnaire was administered electronically and its main respondents aides or secretaries of planning and administration of the municipal government of 217 municipalities. The findings show that most of the planning of investments in the municipalities is concentrated in the vision of Mayor. Most municipalities have an annual planning of these investments, which means that most of these resources is directed to meet short-term needs.

Key-words: Municipal Planning. Public Administration. Administration.

1 Introdução

Tendo em vista o conjunto de transformações que vem ocorrendo nas formas de intervenção do Estado na economia brasileira, nos últimos anos, identifica-se cada vez mais a noção de descentralização das políticas de desenvolvimento para o nível local.

Artigo submetido em 11 de junho de 2007 e aceito em 21 de dezembro de 2007 pelo Editor José Ricardo Maia de Siqueira, após double blind review.

A crise fiscal e financeira vivida pelo Estado brasileiro se reflete diretamente sobre a maioria dos municípios, provocando efeitos desastrosos sobre suas economias. Por outro lado, um conjunto de fatores localizados também agoniza e amplia a crise fiscal dos municípios: queda da receita, dificuldade na captação de recursos, aumento dos componentes despesas e postura não-empresarial no gerenciamento da administração municipal. Conseqüentemente, o que se observa é a redução da capacidade de gasto do poder público. Como reflexo desta incapacidade, há o desestímulo dos investimentos no âmbito local, reduzindo-se sobremaneira a oferta de emprego e a capacidade de consumo. No caso do Rio Grande do Sul, não é diferente e necessita de reflexões para buscar soluções para tal situação.

A definição de investimentos que busque simultaneamente atender às necessidades da população e, ao mesmo tempo, programar estratégias de atuação voltadas para o desenvolvimento econômico e social dos municípios, é tarefa que desafia as autoridades do poder local.

Embora não seja de hoje a preocupação sobre o planejamento municipal, a idéia de tornar essa atividade com perfil participativo, inovador e buscando a qualidade de vida, visa, antes de tudo, a busca de um profissionalismo técnico nessa área de atuação.

Somando-se a tal preocupação à falta de integração interdepartamental entre as secretarias de prefeituras, à falta de participação da população no planejamento e à falta de consolidação de uma estratégia, torna-se mais urgente a tarefa de unir esforços para compatibilizar as reivindicações dos cidadãos e o planejamento municipal.

Sabe-se ainda que na falta de uma discussão integrada sobre a realização do plano de governo tem gerado, em muitos casos, o isolamento de decisões nas mãos do Prefeito Municipal, o que pode aumentar os riscos das prefeituras nas soluções de problemas da comunidade local.

A elaboração de um plano de desenvolvimento municipal requer a o estudo de modelos de tomada de decisão que possibilitem ao governo e a comunidade em geral, tanto uma visão quantitativa atualizada da realidade sócio-econômico-cultural do município, quanto uma abordagem qualitativa da sua história e do seu comportamento presente.

Portanto, o conhecimento das características de planejamento e de investimentos pode trazer algumas alternativas de soluções para resolver problemas, nos municípios, do tipo: a participação parcial ou a não-participação das Secretarias no planejamento do município, a falta de formação específica para esse fim, os interesses políticos sobrepujando as decisões técnicas, a não definição de metas a serem cumpridas, o não atendimento de prazos, a não designação de responsáveis para a execução dessas metas, e dentre outros.

De posse de informações sobre a realidade específica de cada município, disponibilizados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), bem como os da FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul), e levantamentos realizados dessa natureza podem viabilizar a adequação de estratégias de intervenção que possibilitem equacionar problemas e estimular o auto-desenvolvimento econômico, social e cultural dos municípios.

As economias do interior do Estado Rio-Grandense assentam-se no binômio delineado através das atividades agropecuárias e comerciais. Encontra-se em alguns municípios, uma maior diversificação dos segmentos de transformação e de serviços. Em vários municípios, no que diz respeito à estrutura da cadeia produtiva supridora de carências locais não representa ainda uma articulação dinâmica do conjunto de segmentos necessários ao seu pleno desenvolvimento.

A idéia de despertar desses governantes para a necessidade de identificar os potenciais empreendimentos existentes e que possam gerar ocupação e renda para os municípios. A não percepção das boas oportunidades, a falta de informações em qualidade e quantidade, a inexistência de espírito empreendedor, constituem elementos inibidores para o

estabelecimento de estratégias de desenvolvimento. Além disso, se a prefeitura utilizar seus potenciais de planejamento com profissionalismo técnico, pode dirimir muitas dificuldades concernentes à identificação dessas estratégias.

O aumento da capacidade técnica tem como finalidade fazer com que os rumos das atividades administrativas nos municípios sejam conduzidos com base em interesses e sentido comuns ganhando em eficiência, eficácia e bons resultados.

Portanto, nesse trabalho, a partir de um levantamento realizado em 217 municípios do Estado do Rio Grande do Sul podem-se identificar os principais tipos de planejamento e investimentos adotados nesses municípios.

De acordo com as informações dos questionários respondidos, pôde-se identificar os cargos dos responsáveis pelo planejamento no município, os principais problemas e investimentos municipais, os principais tipos de planejamento e observou-se a periodicidade de realização do planejamento.

2 O Planejamento Municipal

O planejamento municipal determina antecipadamente o que se deve fazer, quais os objetivos a serem alcançados, quais controles serão adotados e que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios para a população de um município.

Como explica Carvalho (1978), a escassez de recursos humanos preparados para decisões a médio e longo prazo; a instabilidade política gerada pelas acirradas contradições de interesses; a visão imediatista dos governantes; a escassa visão política dos técnicos de planejamento; o burocratismo dos sistemas administrativos ..., somados à rigidez das formulações teóricas para implantação do processo de planejamento facilitaram o insucesso das gestões públicas baseadas em planos de ação. Os distintos níveis de desenvolvimento dos municípios ou das regiões econômicas exigiram de fato métodos de elaboração e execução de planos diversificados.

Mas a crescente complexidade das necessidades, a escassez de recursos e as novas aspirações das populações têm exigido, cada vez mais, a introdução de critérios científicos no processo de tomada de decisões governamentais. A necessidade de atuar racionalmente nos assuntos governamentais, de decidir com plena consciência sobre suas alternativas e resultados, de levar adiante as mudanças estruturais necessárias, traduz um espírito que dá impulso à imaginação do futuro e da concretização de aspirações e interesses.

O propósito do planejamento municipal é definir e alcançar objetivos para o futuro, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade sobre a qual o governo visa intervir, não sejam determinadas simplesmente por circunstâncias fortuitas, ou externas, mas o resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes.

A gama de relações sociais que expressa os interesses e privilégios dos diferentes grupos envolvidos no processo de planejamento municipal possui uma inércia muito grande, que se reflete em propensões a manter a estabilidade política, administrativa e social.

Para que um plano seja viável politicamente, tem que obter certo grau de apoio da sociedade sobre a qual vai atuar. Para ser implementado esse plano, é necessário apoio a nível administrativo, envolvendo aí, a alta administração, os níveis intermediários e o nível executivo. Este apoio está relacionado aos interesses das forças políticas e ao controle que ditas forças têm sobre os meios e mecanismos de tornar um plano viável, seja politicamente ou na implementação. As diferentes forças que participam dele são afetadas pelo processo de planejamento, na medida em que este prospera e geram maior compromisso político em proporção aos seus interesses. Para Dowbor (1999) é necessário que o sistema de planejamento municipal seja visto sob dois pontos importantes: que é impossível falar-se de Planejamento Municipal: um levantamento nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul

planejamento sem condições de conduzir concretamente processos e programas que, não se alcançarão os fins desejados, se a proposta não for “comprada” pelos interessados - aqueles que têm o poder de decisão, os políticos, e aqueles para os quais as ações são destinadas, as comunidades.

2.2 Tipos de planejamento governamental

2.2.1 O planejamento tradicional

Conforme Freitas (1980) o planejamento tradicional é o processo de decisão que objetiva causar uma combinação ótima de atividades em uma área específica e pelo qual a utilização dos instrumentos de política será coordenada, considerando os objetivos do sistema e as limitações impostas pelos recursos disponíveis.

O planejamento tradicional tende a assumir um ponto de vista estático, mesmo quando visa o longo prazo (5 a 10 anos). Parte de uma definição estática da missão da organização, que freqüentemente não explicita nem muito menos questiona. Baseia-se numa análise da estrutura e funcionamento internos da organização que não toma em consideração as alterações do meio exterior e a adequação da organização às solicitações atuais e futuras desse meio. O objetivo ou missão da organização quando explicitado no contexto do planejamento tradicional tem em conta apenas o(s) ponto(s) de vista interno(s) e é estático. Os planos poderão ser feitos e revistos com certa regularidade mas serão estáticos entre cada revisão. Por outro lado o planejamento tende a ser centralizado. A perspectiva adaptada da organização no planejamento tradicional corresponde à noção do sistema fechado. O ambiente é tomado como um dado sobre o qual se farão previsões e não como algo sobre que a organização se disponha a atuar, e que no fundo pode determinar a sobrevivência ou não da própria organização.

De um modo geral, as instituições governamentais têm a sua existência justificada pela prestação de serviços ou pela produção de bens destinados ao atendimento de necessidades da coletividade ou da própria administração pública, ou ainda pela realização de investimentos ou pela formulação e gerenciamento de políticos voltado para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico e social.

A execução destas tarefas envolve, necessariamente, a mobilização de expressivo ou mesmo de vultoso volume de recursos financeiros, cuja fonte, em última análise, é a própria coletividade, seja através dos tributos arrecadados, seja através dos preços cobrados pelos produtos, seja através das transferências de renda via mecanismos de endividamento e inflacionários.

Foi para defender-se dos imprevistos e dos possíveis abusos ensejados por esta contínua e crescente demanda de recursos, que a sociedade conquistou, politicamente e após árduas lutas, já em tempos idos, os direitos de conhecer e de anuir antecipadamente sobre o volume de recursos que o governo pretende arrecadar e aplicar em cada exercício, sob a forma de orçamentos aprovados pelos seus representantes. Esta pujante razão política tornou a prática orçamentária uma obrigatoriedade constitucional do setor público, quer sob a forma de orçamentos anuais, quer de diretrizes orçamentárias ou orçamentos plurianuais de investimentos.

A prática reiterada do orçamento tradicional, exercício após exercício, permite visualizar simplificadamente o processo de atuação do setor público sob a forma de um “ciclo operacional”, no qual as atividades de orçamentação e de execução passam a compor um processo de trabalho rotinizado, cuja continuidade é assegurada pelo aporte de recursos e pelo acompanhamento orçamentário.

2.2.2 O planejamento estratégico

Para Oliveira (1994) o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo gestor para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado; entretanto, a organização tem condições e meios de agir sobre as variáveis e fatores de modo que possa exercer alguma influência; o planejamento é ainda um processo contínuo, um exercício mental que é executado pela empresa independentemente de vontade específica do gestor.

Conforme Castro (1988) no processo de planejamento estratégico podem identificar-se algumas etapas típicas embora não tenham necessariamente todas que ter o mesmo desenvolvimento ou ser executadas pela ordem abaixo indicada. Na verdade o processo tende a ser cíclico. Ele parte de uma versão mais ou menos grosseira em todos seus componentes que é sucessivamente revista e refinada. As etapas do planejamento estratégico serão, pois:

1. Identificação e definição explícita da missão ou finalidade da organização e dos seus objetivos dentro do horizonte de planejamento.
2. Análise do ambiente externo, isto é, identificação e avaliação das oportunidades e ameaças para as atividades da organização, originadas no ambiente em que ela se insere.

Oportunidade: é a força ambiental incontrolável pela empresa, que pode favorecer a sua ação estratégica, desde que conhecida e aproveitada satisfatoriamente enquanto perdura.

Ameaças: é a força ambiental incontrolável pela empresa, que cria obstáculo à sua ação estratégica, mas que poderá ou não ser evitada desde que conhecida em tempo hábil.

3. Avaliação interna, consistindo na análise crítica e avaliação das forças e fraquezas da organização nas suas várias vertentes (recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros, estrutura, sistema de informação e controle, valores, filosofia e estilo de gestão, etc.).

Pontos Fortes: é a diferenciação conseguida pela empresa que lhe proporciona uma vantagem operacional no ambiente empresarial (variável controlável).

Pontos Fracos: é uma situação inadequada da empresa que lhe proporciona uma desvantagem operacional no ambiente empresarial (variável controlável)

4. Delineamento de estratégias, ou seja, identificação das estratégias possíveis para consecução dos objetivos.
5. Avaliação comparativa das estratégias alternativas e (escolha da mais adequada consecução dos objetivos, vistos os recursos disponíveis ou adquiríveis).
6. Execução, avaliação e controle - tradução da estratégia em planos táticos para cada setor da organização, identificação e execução das necessárias decisões administrativas e operacionais e acompanhamento da execução dos planos com eventual correção da execução e/ou dos próprios planos.

Em face do exposto, cabe ao Poder Público Municipal conhecer, aproveitar e adequar seus pontos fortes às suas necessidades, conhecer, eliminar ou adequar seus pontos fracos, conhecer e usufruir das oportunidades externas e conhecer e evitar as ameaças externas.

O planejamento estratégico que se reflete no todo de um município tende a ser de responsabilidade dos prefeitos e seus assessores, no qual tomarão decisões presentes que irão produzir efeitos no futuro, efeitos estes positivos ou negativos, dependendo exclusivamente de um planejamento abrangente e uma decisão acertada. Para Rezende (2006) esse ambiente de decisões tem um caráter duplo um técnico e um político.

Planejamento Municipal: um levantamento nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul

O planejamento estratégico é um conjunto de tomada deliberada e sistemática de decisões envolvendo empreendimentos que afetam ou deveriam afetar toda a organização por longos períodos de tempo. Devido ao longo prazo, que não possui uma previsão definida (pode ser três, cinco anos ou mais), por se defrontar com incertezas, o planejamento estratégico tem suas decisões baseadas em julgamentos e não em dados.

2.2.3 O planejamento estratégico situacional

O planejamento situacional, segundo Matus (1993), critica não a racionalidade ou a interação entre os agentes políticos considerados pelos demais modelos, mas sim a forma em que o processo de planejamento é efetuado. Matus concebe o planejamento como proposta de solução a problemas, interrelacionados ou não, mas que se apresentam em diferentes momentos, e sujeitos a força de distintas naturezas, em função dos agentes envolvidos e da situação em que o ambiente se encontra.

Utilizado principalmente em ambientes turbulentos que requerem planos e ações rápidas, o processo do planejamento estratégico situacional não atua de forma homogênea para todos os problemas ou situações, mas possui momentos ou períodos em que predomina um aspecto do planejamento, sendo apoiado pelos demais. Para isso, Matus (1993) desenvolve um conjunto de processos onde cada problema é analisado, a adequabilidade das soluções são verificadas, incluindo-se a viabilidade econômica e a possibilidade de implementação, considerando-se o momento e os agentes. Sendo considerada como adequada, são alocados os recursos humanos, financeiros e de poder necessários à implementação. De forma contínua, avalia-se a situação atingida e compara-se com a desejada para definir ajustes. O autor sugere, ainda, que o planejamento deve ser baseado na busca pela solução de problemas, definindo este como uma situação indesejável que possa sofrer ajuste ou modificação através da atuação de um agente decisor ou ator.

Ao aceitar o espaço de atuação como sujeito à ação de vários agentes, Matus não se enquadra no modelo racional, porém busca obter a racionalidade necessária à organização pública na manutenção de um “arquivo” de problemas que serão incorporados à ação governamental em um momento determinado pela situação existente.

O autor propõe que as ações, tanto individuais como organizacionais, podem ser classificadas em três tipos de variáveis e que explicam suas naturezas:

- intenções potenciais de ação, cujo limite é a imaginação;
- intenções reais de ação, correspondentes às demandas e necessidades
- capacidade de ação, cujo limite é a disponibilidade de recursos.

Tais variáveis constituiriam espaços de variedade das ações imagináveis, necessárias e possíveis, cuja intercepção constitui o espaço real das possibilidades de ação.

Assim, o limite da ação de um ator é definido em termos destas três variáveis. O comportamento organizacional, da mesma forma, apresenta-se como o resultado dos conflitos dos vários atores e de suas situações particulares e de seus espaços de atuação.

O modelo apresentado por Matus apresenta a característica distintiva de explicitar a relação entre o Plano e o Orçamento. Segundo o autor, pode-se definir o espaço de atuação governamental como composto por seis “regiões”, que são definidas em função da natureza da operação ou atividade e em função da utilização ou não de recursos orçamentários.

A forma de representação proposta por Matus demonstra claramente que o Plano e o Orçamento inter-relacionam-se. O Plano deve conter todas as ações, independentes da necessidade de recursos financeiros ou orçamentários. O Orçamento contém a representação monetária de parte do Plano, além de necessidades de recursos que não são abarcadas pelo Plano como as atividades de não-produção, por exemplo.

O autor concebe que existe uma seqüência de etapas a serem cumpridas no processo de produção social. Tais etapas constituem momentos ou ocasiões, na qual algumas características específicas podem ser reconhecidas:

- Momento Explicativo: nesta fase procura-se explicar e definir as situações, buscando as relações entre os vários agentes e atores, além das relações entre as estruturas.
- Momento Normativo: esta fase compreende um conjunto de decisões por parte do agente responsável, as quais definirão as alternativas de soluções.
- Momento Estratégico: esta etapa é caracterizada pela análise da viabilidade e avaliação dos objetivos e metas, considerando-se as possíveis estratégias, em função do comportamento dos demais agentes e das capacidades envolvidas.
- Momento Tático-Operacional: esta etapa compreende a implantação e execução do plano e é a etapa em que são mobilizados os recursos necessários.

Porém, chama atenção de que não existe o conceito de seqüência como tendo um começo, um meio e um fim. Frente à diversidade de situações que um ator administra, algumas situações estão em determinado momento enquanto outras estão em outro.

Assim, frente a uma situação, o conceito de momento deve ser visto como uma domínio transitório de um momento sobre os outros, os quais estão sempre presentes.

2.2.4 O planejamento participativo

Segundo Cornely (1977) 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. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria.

Sabe-se que tal visão, muito mais abrangente do que apenas o desenvolvimento da produção, a prestação de serviços ou o remanejamento espacial, implica em profundas transformações estruturais.

Entende-se que os interesses da maioria da população contrariarão alguns interesses de certas minorias e que estas dificilmente abrirão mão de seus privilégios. É, portanto, fundamental que as maiorias tomem consciência de sua situação e de sua força numérica, que se organizem, se mobilizem, se coordenem e ajam politicamente.

O planejamento participativo passa a ter um conjunto de instrumentos técnicos a serviço de uma causa política. Seu escopo é obter a participação co-responsável e consciente das maiorias a favor de mudanças estruturais. A co-responsabilidade dessas maiorias atinge também o processo decisório. A serviço dessas decisões e buscando atingir seus objetivos de maneira mais rápida, racional e eficaz, é que se colocam as técnicas de planejamento.

O planejamento participativo se aproxima da teoria da “liberação humana”, de Illitch (1970), que propõe o processo de “diálogo facilitado” pelas “teias de aprendizado”, ou do “planejamento humanista”, de Fromm (1972), e utilizará as linhas básicas da pedagogia da libertação, desenvolvidas por Paulo Freire.

A metodologia é a mesma de qualquer planejamento, mas o que caracteriza a planificação participativa é exatamente a presença ativa, consciente, deliberada e decisiva da comunidade, através dos líderes mais autênticos das diversas categorias que a compõem.

A elaboração do plano, dos programas e projetos que o compõem deverá ser feito, em íntima colaboração entre a equipe técnica e os comuns. Após essa etapa, segue-se normalmente a discussão dos mesmos, suas correções, sua aprovação para daí passarem à implantação. É óbvio que essa divisão em fases é apenas para efeito didático, pois não se pode compartimentar um processo que é, por natureza, continuado e dinâmico.

Na execução dos planos e projetos, é geralmente solicitada a participação ativa da comunidade, seja em idéias, seja em trabalho, seja em material, dependendo do tipo de projeto, para isso, é necessário que a comunidade se organize. Muitas vezes, essas organizações não serão estruturadas da mesma forma que os órgãos que participaram do processo de planejamento. Surgirão novos grupos-tarefa, comissões de trabalho, grupos ad hoc ou outras formas de organização, em que se engajem as pessoas e os subgrupos motivados para o trabalho executivo.

Geralmente se demanda, numa comunidade de base, relativamente pequena, adstrita a um bairro, por exemplo, uma organização coordenadora, que pode ser uma Sociedade de Amigos do Bairro, um Conselho Comunitário ou qualquer outro tipo de organização de segundo grau. Essa entidade tratará de mobilizar os diversos grupos existentes na comunidade para tarefas específicas e se preocupará ainda em estimular o surgimento de novos grupos para tarefas que ninguém esteja preparado para enfrentar.

Para Cornely (1977) a experiência tem demonstrado que estes grupos de base devem ser muito simples, sem burocracia, sem esquemas sofisticados de organização e se basear em critérios de grande flexibilidade e coesão social, além de estarem bem motivados para tarefas específicas.

À medida que se executarem os projetos e se transformarem de idéia e papéis em obras, serviços e bem-estar da comunidade, a avaliação dos mesmos é mais importante. Embora a avaliação seja permanente, ela pode incidir mais nos períodos de execução e realimentação.

É interessante que o processo do planejamento participativo, quando instaurado, tende a permanecer nas comunidades, pois é da própria natureza do processo social que novos problemas e novas necessidades surjam à medida que determinadas situações-problemas encontram solução.

3 Metodologia da Pesquisa

Nesse trabalho foi realizado um levantamento em 217 municípios¹ do Estado do Rio Grande do Sul Tal levantamento tinha o objetivo de conhecer os principais problemas dos municípios, seus principais investimentos e a forma como são elaborados o planejamento desses investimentos.

Para isso, foi elaborado e aplicado um questionário aos responsáveis pelo planejamento e pela definição de estratégias. Esse questionário foi aplicado pela FAMURS nos meses de janeiro e fevereiro de 2006. O questionário foi inserido no seu site dessa entidade e acoplado a um pacote estatístico on-line. Através de e-mails direcionados para todas as prefeituras e com auxílio de entrevistadores, o questionário foi sendo preenchido regularmente. Isso garantiu que as respostas fossem disponibilizadas em tempo satisfatório e sem erros e seu preenchimento não excedeu 10 minutos para cada respondente.

A população-alvo atingida foi composta principalmente por assessores ou secretários de planejamento/administração do governo municipal, perfazendo o total de 217 questionários respondidos.

4 Análise Descritiva dos Dados

A seguir segue os cargos dos respondentes do questionário:

Tabela 1 – Cargo dos respondentes

Cargo	F	Fr
Secretário da Administração	69	31,79
Secretário de Planejamento	44	20,27
Secretário da Fazenda ou Finanças	14	6,45
Prefeito	12	5,52
Chefe de Gabinete	9	4,14
Coordenador ou Diretor de Planejamento	9	4,14
Assessor Jurídico, de Gabinete, de Planejamento, Especial, de Imprensa	8	3,68
Secretário da Fazenda e do Planejamento	8	3,68
Secretário da Administração e do Planejamento	8	3,68
Contador	5	2,30
Vice prefeito	5	2,30
Secretário de governo	4	1,84
Secretário do Desenvolvimento Econômico	4	1,84
Secretário da Administração e da Fazenda	3	1,38
Secretario do Departamento de Projetos	2	0,92
Assistente Administrativo	1	0,46
Secretário de Planejamento e do Meio Ambiente	1	0,46
Sem resposta	11	5,06
Total	217	100,00

Fonte: Levantamento de dados

A maior parte dos respondentes (58,51%) são Secretários da Administração, Planejamento ou Finanças.

A seguir, identificam-se os principais problemas do município associados às áreas de atuação do governo:

Tabela 2 – Os principais problemas localizados em áreas de atuação do governo

Principais problemas	F	Fr
Agricultura	33	15,21
Emprego	29	13,36
Desenvolvimento Social	20	9,22
Saúde	19	8,76
Transporte	15	6,91
Meio Ambiente	14	6,45
Abastecimento	12	5,53
Serviços	12	5,53
Segurança	11	5,07
Educação	8	3,69
Desenvolvimento Agrário	7	3,23

Industria	6	2,76
Comércio	4	1,84
Comunicação	4	1,84
Orçamento	4	1,84
Minas e Energia	3	1,38
Turismo	3	1,38
Fazenda	1	0,46
Justiça	1	0,46
Pecuária	1	0,46
Não respondido	10	4,61
Total	217	100,00

Fonte: Levantamento de dados

Grande parte dos principais problemas está associada às áreas de Agricultura, Emprego, Desenvolvimento Social e Saúde (46,55%)

Em relação ao principal projeto de investimento do município, os respondentes citaram:

Tabela 3 – O principal investimento do município

Principal investimento do município	F	Fr
Agricultura (Diversificação, Produtividade, Fruticultura)	34	15,66
Asfaltamento, pavimentação e duplicação de ruas e estradas, Infra-estrutura urbana	29	13,36
Empresas (Fabricação de ração, frigorífico, laticínios, moveleiro, atração de), Fomento a geração de emprego e renda, Construção de Distrito Industrial	23	10,59
Educação (inclui-se reformas e construção)	22	10,13
Saúde (inclui-se Postos de Saúde)	16	7,37
Construção habitacional (Casas populares)	13	5,99
Agro Pecuária (Bovinicultura de Leite, suinocultura, piscicultura), Maquinário e implementos agrícolas, Incentivo aos Pequenos Produtores	12	5,52
Saneamento	11	5,06
Turismo (divulgação), Rota Turística	11	5,06
Obras: Construção de Complexo Esportivo (Ginásio Esportivo), Construção de Centro Administrativo, Construção de um Parque de Exposições, Construção de Área Verde, Construção de uma ponte, Usina Hidrelétrica	9	4,14
Abastecimento de Água, Construção de Poços Artesianos	6	2,76
Resíduos Sólidos (Usina de reciclagem)	2	0,92
Atendimento às Famílias Carentes (cursos)	2	0,92

Transportes, Coleta Seletiva de Lixo, Eletrificação Rural, Implantação do Plano Diretor, Patrimônio Histórico, Projeto de Pedras Preciosas, Qualidade de Vida, Busca de Recurso Federal, Reforma Administrativa	9	4,14
Nenhum	4	1,84
Não respondido	14	6,45
Total	217	100,00

Fonte: Levantamento de dados

Atualmente, grande parte do principal investimento realizado pelo município, apontado pelos respondentes está associada às áreas de Agricultura, Geração de emprego e renda, Asfaltamento, pavimentação e duplicação de ruas e estradas, Infra-estrutura urbana, Educação, Saúde (57,14%). Destacam-se aí os investimentos em infra-estrutura urbana, mas que no rol de problemas não houve destaque.

Na opinião dos respondentes (tabela6) quem participa do planejamento dos investimentos do município são:

Tabelas 4 - Participantes do planejamento dos investimentos do município

Quem participa do planejamento dos investimentos do município	F	Fr
Prefeito e Comunidade	165	76,04
Prefeitos e Secretarias	22	10,14
Prefeitos e Assessoria	20	9,22
Somente Câmara de Vereadores	8	3,69
Somente membros de uma Secretaria	2	0,92
Total	217	100,00

Fonte: Levantamento de dados

Na grande maioria dos municípios (76,04%) o planejamento dos investimentos do município é realizado pelo Prefeito de acordo com as reivindicações da comunidade. Evidencia-se aqui um centralismo das decisões sobre investimentos e atendimento da população concentrados na figura do Prefeito.

Sobre a periodicidade desse planejamento, na opinião dos respondentes, é realizado:

Tabela 5 - Periodicidade desse planejamento

Periodicidade desse planejamento	F	Fr
Trianualmente	43	19,82
Bianualmente	7	3,23
Anualmente	129	59,45
Semestralmente	21	9,68
Mensalmente	17	7,83
Total	217	100,00

Fonte: Levantamento de dados

Na grande maioria dos municípios (59,45%) a periodicidade do planejamento dos investimentos do município é realizada anualmente, de acordo com a elaboração do orçamento do município.

5 Conclusões, Sugestões e Considerações

Entre os 217 municípios pesquisados (43,75%) do total dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, a maior parte dos respondentes são Secretários da Administração, Planejamento ou Finanças, dando um grau de confiabilidade maior na resposta.

Grande parte dos principais problemas dos municípios está associada às áreas de Agricultura, Emprego, Desenvolvimento Social e Saúde. Isto significa que o principal problema dos municípios está associado a sua atividade principal, no caso desses municípios, a área agrícola. Os demais principais problemas estão relacionados com a infra-estrutura social e depois infra-estrutura econômica.

Foi identificado que grande parte do principal investimento realizado pelos municípios, apontado pelos respondentes está associado às áreas de agricultura, asfaltamento, pavimentação e duplicação de ruas e estradas e infra-estrutura urbana, educação, saúde, portanto, atendendo de certa maneira os problemas levantados anteriormente.

Observou-se, também, nessa pesquisa que na grande maioria dos municípios (76,04%) o planejamento dos investimentos do município é realizado pelo Prefeito de acordo com as reivindicações da comunidade. Isto demonstra a existência de um centralismo nas principais decisões estratégicas do município está concentrado na visão do Prefeito Municipal. Portanto, tanto as estratégias como as ações municipais estão associadas à competência profissional e política do Prefeito. Diante dessa constatação é importante sugerir que a qualidade técnica dos planejadores municipais pode ser aperfeiçoada com a aplicação de modelos administrativos que constatem os graus de ameaças, oportunidades, pontos fortes e pontos fracos. Esse suporte administrativo permite tornar mais eficaz a tomada de decisão por parte dos planejadores e assim definir estratégias mais adequadas à realidade do município.

Constatou-se ainda que a maioria dos municípios tem um planejamento anual desses investimentos, o que significa que embora haja o Plano Plurianual de Investimentos, a maior parte desses recursos são redirecionados para projetos que visam atender necessidades de curto prazo, principalmente para dar suporte a principal atividade econômica do município, no caso o setor primário, na área de agricultura e atender problemas de infra-estrutura social, como educação, saúde, saneamento, habitação e segurança.

Sugere-se aos planejadores municipais a adoção de estudos de modelos de tomada de decisão que possibilitem ao governo e a comunidade em geral, tanto uma visão quantitativa atualizada da realidade sócio-econômico-cultural do município, quanto uma abordagem qualitativa da sua história e do seu comportamento presente.

Para se buscar uma relação de interdependência e inter-complementariedade com planos estaduais de desenvolvimento, é necessário confrontar os dados microrregionais com as prioridades orçamentárias regionais do Estado do Rio Grande do Sul. Contudo essa análise não foi feita porque a amostra não foi estratificada e sim resultante dos questionários respondidos.

Enfim, é necessário que os planejadores municipais apliquem técnicas de planejamento estratégico que envolva a comunidade ou de planejamento participativo, a fim de que os problemas enfrentados possam ser atacados com uma definição de uma estratégia mais adequada ao município.

Referências

- DAY, George S. **Estratégia voltada para o mercado**: processos para a criação de valor dirigidos ao cliente. Rio de Janeiro: Record, 1990.
- DIXIT, Avinash K. & NALEBUFF, Barry J. **Pensando Estrategicamente**: A vantagem competitiva nos negócios, na política e no dia-a-dia. São Paulo: Atlas, 1994.
- HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duane & HOSKISSON, Robert E. **Administração Estratégica**. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2002.
- IBGE. **Microrregiões geográficas do Estado do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Censo demográfico, 2000.
- MINTZBERG, Henry. Safári de estratégia : um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000. 299 p. : il.
- STEINER, George A. & MINER, John B. **Política e Estratégia Administrativa**. Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: USP, 1981.
- CARVALHO, Horácio M. de. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo: Editora brasiliense, 1978.
- CASTRO, Luiz Manuel Mota de. Planejamento estratégico. In: **Universidade: Organização, Planejamento e Gestão**. Florianópolis : Imprensa Universitária, 1988, p. 33-52.
- CORNELY, Seno. A. Subsídios sobre planejamento participativo. In: **Revista brasileira de planejamento**. n.7, p. 20-26, 1977.
- _____. A. **Subsídios sobre planejamento participativo**. Revista Brasileira de Planejamento Municipal, n.7, 1978. p.20-26.
- DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao planejamento municipal**. São Paulo: Editora brasiliense, 1987.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia dos oprimidos**. Porto Alegre: Vozes, 1969.
- FREITAS, Leci Silva de. **Programa serviços penitenciários**: um estudo de caso sobre o sistema estadual de planejamento. Porto Alegre: FCE/PPGA, 1980. Dissertação.
- FROMM, Erich. Humanistic planning. **Journal of the American Institute of Planners**. Vol. 38, 1972.
- ILLITCH, Ivan. **Deschooling society**. New York: Harper & Row, 1970.
- KWASNICKA, Eunice L. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 1995.
- MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. IPEA, Brasília, tomos I e II, 1993.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização & métodos**. São Paulo : Editora Atlas, 1994.
- REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

Nota:

¹ Conforme o IBGE (2000) o Estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios De acordo com o retorno dos questionários respondidos foi elaborada uma amostra representativa, com 95% de intervalo de confiança e erro amostral de 0,06%, perfazendo um total de 217 municípios que retornaram o questionário.