

# SISTEMA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL: UMA CONTRIBUIÇÃO METODOLÓGICA

*Itibere Godoes Rosa*

*Paulo de Martino Jannuzzi*

*José Milton Sanches*

*Cynthia Figueiredo V. Correa*<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Todo processo de planejamento, no setor público ou no privado, institucionalizado ou não, prevê, nas suas fases iniciais, um levantamento de informações e dados relacionados à questão a planejar. Denominada em alguns contextos de Análise Ambiental, e em outros, de Elaboração de Diagnósticos Setoriais, esta fase do processo de planejamento tem importantes desdobramentos sobre as demais etapas que se seguem. Em geral, uma condição necessária – mas não suficiente – para o sucesso de uma política pública ou estratégia empresarial é a abrangência desse diagnóstico, e a periodicidade com que o mesmo é revisto e atualizado.

Dada a escassez de recursos públicos e o clamor da população por uma atuação mais eficaz e eficiente do Estado, é imperioso que o processo de avaliação e formulação de políticas públicas se revista de um melhor embasamento técnico. A nível federal e estadual as condições para elaboração de diagnósticos compreensivos e multifários parecem estar satisfeitas, haja vista a diversidade de

---

1 Professores da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (FCECA/PUCCAMP).

agências e institutos governamentais de pesquisa e planejamento nestas órbitas: IBGE, IPEA, FGV e, em São Paulo, SEADE, FUNDAP e as universidades são alguns dos centros mais conhecidos na produção de dados, na avaliação das condições sociais e econômicas e na consultoria técnica para proposição de políticas públicas.

Em âmbito municipal, mesmo no Estado de São Paulo, a despeito dos esforços do CEPAM, a institucionalização do processo de planejamento público parece estar, na melhor das hipóteses, apenas começando. Esse quadro é preocupante, na medida em que a capacidade declinante de implementação de políticas sociais por parte do governo federal não encontra alternativas compensatórias a nível de gestões municipais.

Assim, com o intuito de contribuir para aprimoramento da sistemática de Planejamento Municipal, e com base na experiência vivenciada recentemente em um projeto de extensão universitária<sup>2</sup>, trazemos aqui planos de levantamento de informações para diagnóstico do corpo administrativo municipal, da condição sócio-econômica da população e da situação das finanças públicas. Na apresentação de cada plano de trabalho setorial, discorre-se brevemente sobre sua finalidade e relevância para o planejamento municipal, tipo de informações demandadas e as fontes primárias ou secundárias de obtenção de dados.

---

2 Convênio EMDEVAL-PUCCAMP, coordenado pelo L'HABITAT-FAU com participação da FCECA, para desenvolvimento do Sistema de Planejamento do Município de Valinhos, iniciado em abril de 1993 e em fase final de conclusão.

## **2. PLANO DE LEVANTAMENTO DE DADOS PARA DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO**

A importância de se analisar as características da Administração Pública Municipal dentro de um processo mais amplo de formulação de políticas públicas justifica-se pela necessidade de se conhecer como o poder público está estruturado para cumprimento das tarefas que lhe impõe a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município. Investigar a potencialidade dos seus recursos, a deficiência na utilização dos mesmos, as disfunções organizacionais, as formas de relacionamento com o setor privado na produção dos serviços urbanos são atividades necessárias a fim de que se possa propor sugestões que tornem, de fato, a Administração Municipal sujeito ativo e regulador do desenvolvimento urbano.

Em idéias gerais, o plano de trabalho – anexo 1 – visa o levantamento de informações em oito áreas temáticas mais gerais, buscando avaliar o estágio de desenvolvimento da Administração Municipal nas funções de Planejamento, Organização, Controle e Direção. O levantamento parte da estrutura organizacional do Executivo Municipal e estende-se à caracterização dos recursos materiais, humanos, financeiros e informacionais disponíveis.

As informações demandadas no plano de trabalho estão – ou deveriam estar – disponíveis nas Secretarias Municipais. Em algumas situações as informações precisam ser produzidas a partir de relatórios administrativos, contábeis e textos legais. O registro histórico dos dados é, por vezes, deficiente, o que pode ser contornado em alguma medida, em se tratando de municípios paulistas, pela consulta às publicações Pesquisa Municipal (Seade 1983), Finanças Municipais (Seade 1984) ou ainda ao Banco de Dados do SEADE em

São Paulo. Não se deve deixar de considerar a necessidade de realização de um "Censo dos Servidores Públicos", para saber como são, onde estão, como estão e o que fazem os funcionários públicos municipais.

### **3. PLANO DE LEVANTAMENTO DE DADOS PARA DIAGNÓSTICO SÓCIO-ECONÔMICO**

Descentralizar e consolidar a participação de todos os cidadãos no processo de decisão deve ser a base de uma Administração Pública comprometida com a solução dos problemas municipais.

Nesse sentido, é imprescindível adotar um sistema de planejamento que organize as informações sócio-econômicas de forma muito clara, e que possibilite a tomada de decisões baseadas no conhecimento real da situação. Dessa forma, identifica-se as prioridades no processo de decisão, criando transparência e valorizando a participação efetiva da população.

Para se ter conhecimento da situação sócio-econômica municipal é necessário o levantamento de três conjuntos temáticos de informações – com dezesseis dados básicos – tomados longitudinalmente, e que focalizam aspectos da evolução demográfica, social e econômica municipal (Vide anexo 2).

Esses dados podem ser obtidos junto a Prefeitura Municipal, Fundação SEADE ou IBGE. A apresentação dos valores deve ser feita em termos absolutos ou relativos, desde que devidamente deflacionados. Assim sendo, será possível avaliar a evolução real das variáveis ao longo do tempo.

#### **4. PLANO DE LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE A SITUAÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS**

Não haveria nenhum sentido lógico se todo esforço empreendido para elaboração de um Sistema de Planejamento Municipal não resultasse em um conjunto de proposições indicativas de possíveis linhas de ação do poder executivo. As ações propostas somente serão concretizadas se, além da indispensável vontade política dos governantes, houver garantia da existência de um fluxo financeiro. Para isso torna-se necessário o conhecimento dos fluxos financeiros – receitas e despesas – ocorridos no passado recente, que determinam a capacidade de investimento para execução dos projetos políticos almejados.

Este foi o ponto chave que norteou as ações para elaboração do diagnóstico das finanças do município de Valinhos, através do já citado convênio.

Cabe ainda ressaltar que os dados financeiros foram levantados na própria contabilidade do município, pois inexitem entidades de pesquisas que trabalhem com todos estes dados desagregados por município. O próprio município carece de um setor de pesquisa, armazenamento, análise e divulgação destas e de outras informações.

Sendo assim, foram manuseados balanços, plano de contas, diários e outros documentos que pudessem nos fornecer as informações necessárias. No anexo 3, apresentamos, de forma detalhada, os itens que foram objeto de levantamento e análise.

#### **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conhecer, e conhecer bem, o ambiente sobre o qual se desenvolve o processo de formulação de políticas públicas não é uma condição

suficiente para garantir o sucesso das mesmas quando de sua implementação e gestão. Mas, seguramente, a elaboração de diagnósticos abrangentes sobre a área fim – realidade sócio-econômica local – e sobre a área meio – o levantamento da disponibilidade de recursos financeiros e organizacionais – é uma condição necessária para tanto.

Certamente que os planos de elaboração de diagnósticos aqui apresentados não são peças acabadas, mas constituem-se em pontos de partida para uma abordagem mais globalizante das questões que cercam a intrincada e complexa atuação do poder público sobre a realidade local. Naturalmente, tão ou mais importante que o levantamento das informações é a interpretação e o uso que se faz das mesmas. Mas isso já é assunto para um outro artigo.

## **Anexo 1:**

### **Plano de Levantamento de Dados para Diag. Administrativo**

1. Lev.Informações sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura
  - 1.1. Organograma do Executivo Municipal (Adm Direta/Indireta)
  - 1.2. Organograma das Secretarias Municipais (Adm Direta, Indireta, Postos de Saúde, Escolas, Postos de Atend)
  - 1.3. Organograma dos Órgãos da Administração Indireta
  - 1.4. Descrição sucinta das atribuições, tarefas e funções dos órgãos listados
2. Distribuição dos recursos humanos e materiais na estrutura
  - 2.1. Quantitativo de funcionários nos órgãos listado por reg. de trabalho, cargo, grau de escolaridade, formação técnica ou superior, anos de trabalho na Prefeitura e na função atual

- 2.2. Equipamentos disponíveis na Prefeitura, Secretarias e demais órgãos por tipo/capacidade, anos de uso e estado operacional
3. Gestão dos recursos humanos
  - 3.1. Estatuto do funcionalismo e Regime Jurídico Único
  - 3.2. Carreira funcional - níveis, cargos, descrições de cargos
  - 3.3. Programa de treinamento funcional e gerencial
  - 3.4. Política de contratação, avaliação funcional e promoção
  - 3.5. Política de benefícios sociais (Transporte, Alim., Saúde)
4. Gestão da Informática
  - 4.1. Estrutura organizacional interna do CPD
  - 4.2. Recursos materiais: Hardware, Software, Sistemas, Rede TP
  - 4.3. Recursos Humanos: escolaridade, form. técnica, experiência nas áreas específicas.
5. Atendimento ao público
  - 5.1. Serviços prestados ao público
  - 5.2. Estatísticas de atendimento e de tempo de execução dos serviços
  - 5.3. Caracterização do usuário (sócio-econômica, profissional)
  - 5.4. Nível de satisfação do usuário
6. Rotinas Administrativas
  - 6.1. Manual de procedimentos administrativos
  - 6.2. Nível de descentralização e delegação
  - 6.3. Tempo e ciclo processual
  - 6.4. Processos de Licitação Pública
  - 6.5. Prática de Planejamento
  - 6.6. Prática de Auditoria Interna
7. Relação com Terceiros (Concessionários, Prestad. Serviços)

- 7.1. Serviços terceirizados
  - 7.2. Empresas e especialização
  - 7.3. Nível de satisfação do usuário
  - 7.4. Remuneração dos serviços
  - 7.5. Mecanismos de Controle dos serviços prestados
8. Histórico de Arrecadação e Despesas por função
- 8.1. Evolução real da Receita Municipal (Própria, Transf)
  - 8.2. Evolução das Despesas por função (Saúde, Educação, etc)
  - 8.3. Evolução das Despesas com pessoal e custeio da máquina administrativa, por secretaria, nível funcional, etc.

## **Anexo 2:**

### **Plano de Levantamento de Dados para Diagnóstico Sócio-Econômico**

1. Indicadores Demográficos
  - 1.1. População Total
  - 1.2. População Urbana
  - 1.3. População Rural
  - 1.4. Porcentagem de não-residentes em relação à Pop.Total
  - 1.5. Taxa de urbanização (Pop.Urb./Pop.Total)
  - 1.6. Taxa de crescimento demográfico (média geométrica)
2. Indicadores sociais
  - 2.1. Total de famílias residentes
  - 2.2. Distribuição de renda no município
  - 2.3. Coeficiente de mortalidade infantil
  - 2.4. Taxa de analfabetismo
3. Indicadores de atividade econômica
  - 3.1. População economicamente ativa (PEA)

- 3.2. Participação da PEA por setor de atividade
- 3.3. Produção industrial
- 3.4. Produção agrícola
- 3.5. Valor adicionado
- 3.6. Taxas de crescimento (média geométrica)

### **Anexo 3:**

#### **Plano de Levantamento de Dados sobre finanças municipais**

- 1. Receitas Municipais (em milhões de cruzeiros reais)
  - 1.1. Receitas próprias
  - 1.2. Transferências correntes
  - 1.3. Receitas de capital
  - 1.4. Receita total
- 2. Receitas Municipais (em termos relativos)
  - 2.1. Receitas correntes
    - 2.1.1. Receitas Tributárias
      - 2.1.1.1. Imp.s/ Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)
      - 2.1.1.2. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
      - 2.1.1.3. Imp.s/ Venda a Varejo de Combustíveis (IVV)
      - 2.1.1.4. Outras receitas tributárias
    - 2.1.2. Receitas patrimoniais
    - 2.1.3. Transferências correntes
      - 2.1.3.1. Imp.de Circulação de Mercad.e Serviço (ICMS)
      - 2.1.3.2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
      - 2.1.3.3. Transferências para a saúde
      - 2.1.3.4. Outras transferências correntes
    - 2.1.4. Outras receitas correntes
      - 2.1.4.1. Indenizações e restituições
      - 2.1.4.2. Multas e juros

- 2.1.4.3. Outras receitas
- 2.2. Receitas de capital
  - 2.2.1. Operações de crédito
  - 2.2.2. Transferências de capital
  - 2.2.3. Alienação de bens
- 3. Despesas Municipais (em milhões de cruzeiros reais)
  - 3.1. Despesas de custeio
  - 3.2. Transferências correntes
  - 3.3. Despesas de capital
  - 3.4. Despesa total
- 4. Despesas municipais (em termos relativos)
  - 4.1. Despesas correntes
    - 4.1.1. Despesas de custeio
      - 4.1.1.1. Pessoal civil
      - 4.1.1.2. Outros serviços encomendados
      - 4.1.1.3. Material de consumo
      - 4.1.1.4. Outra despesas de custeio
    - 4.1.2. Transferências correntes
      - 4.1.2.1. Juros diversos contratos
      - 4.1.2.2. Pasep
      - 4.1.2.3. Outras transf. correntes
  - 4.2. Despesas de capital
    - 4.2.1. Investimentos
      - 4.2.1.1. Obras e instalações
      - 4.2.1.2. Equipamentos e materiais permanentes
      - 4.2.1.3. Sentenças judiciais
      - 4.2.1.4. Outros investimentos
    - 4.2.2. Transferências de capital
      - 4.2.2.1. Amortizações diversas - contratos

#### 4.2.2.2. Outras tranf. de capital

### 5. Resultado

#### 5.1. Deficit

#### 5.2. Superavit

## **BIBLIOGRAFIA**

- BROWN, G. (1970) *Le Diagnostic D'Entreprise*. Paris, EME.
- CAVALCANTI, M. e MELLO, A.A.A. (1981) *Diagnóstico Organizacional: uma Metodologia para Pequenas e Médias Empresas*. São Paulo: Loyola.
- DOWBOR, L. *Introdução ao Planejamento Municipal*.(1987) São Paulo: Brasiliense.
- MONTEIRO, YARA (1990) *Subsídios para a elaboração do Plano Diretor*. São Paulo: CEPAM.
- SEADE (1983). *Pesquisa Municipal 1981*. São Paulo: Seade.
- SEADE (1984). *Finanças Municipais*. São Paulo: Seade.
- SEADE (1988). *São Paulo em Números*. São Paulo: Seade.
- SEADE (1993). *Perfil Municipal 1980-1991*. São Paulo: Seade.