FUNDAÇÃO PEDRO LEOPOLDO

Mestrado Profissional em Administração

O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PINHEIRO – MG

Osnir Martins Rodrigues

Pedro Leopoldo

2017

Osnir Martins Rodrigues

O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PINHEIRO – MG

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração da Fundação Pedro Leopoldo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão em Organizações.

Linha de Pesquisa: Inovação e Organizações.

Orientador: Prof. Dr. Domingos Antônio Giroletti.

Coorientador: Prof. Dr. Reginaldo de Jesus Carvalho Lima.

Pedro Leopoldo

Fundação Pedro Leopoldo

2017

352.1430981 RODRIGUES, Osnir Martins
R696p O planejamento como instrumento de Gestão Pública: um estudo de caso na Prefeitura de João Pinheiro-MG / Osnir Martins Rodrigues. - Pedro Leopoldo: FPL, 2017.

163 p.

Dissertação Mestrado Profissional em Administração. Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo – FPL, Pedro Leopoldo, 2017.
Orientador: Prof. Dr. Domingos Antônio Giroletti

1. Planejamento Público. 2. Gestão Municipal.
3. Eficiência. 4. Resultados.
I. GIROLETTI, Domingos Antônio, orient. II. Título.

CDD: 352.140981

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Ficha Catalográfica elaborada por Maria Luiza Diniz Ferreira – CRB6-1590

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação: **"O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de João Pinheiro"**

Nome do(a) Aluno(a): **OSNIR MARTINS RODRIGUES**

Dissertação de mestrado, modalidade Profissionalizante, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade Pedro Leopoldo, aprovado(a) pela banca examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Domingos Antônio Giroletti – Orientador

Prof. Dr. Reginaldo de Jesus Carvalho Lima

Profa. Dra. Maria Célia da Silva Gonçalves

Pedro Leopoldo (MG), 10 de março de 2017

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor da vida, que nos deu vida e saúde;

A minha querida família, que tanto amo e que esteve sempre presente, minha esposa Eliane Rufino e meus filhos Matheus, Pedro Paulo e Ana Luiza;

Ao meu ilustre professor orientador Doutor Domingos Antônio Giroletti, homem digno, mestre do saber, pessoa simples, amigo, que deu todo o direcionamento para o desenvolvimento desta pesquisa com orientações valiosas;

Ao eminente Professor Doutor Reginaldo de Jesus Carvalho Lima, pela grande contribuição, sempre um grande parceiro e amigo, contribuindo de uma forma toda especial para a realização desta pesquisa;

A minha colega e amiga Professora Doutora Maria Célia Silva Gonçalves, que também contribuiu de uma forma muito positiva na etapa final deste trabalho;

Ao Dr. Paulo César de Sousa, pelo valioso apoio para a realização deste sonho;

A todos os mestres da FPL, pelos brilhantes ensinamentos e boa acolhida;

A todos os funcionários da FPL, especialmente nossa amiga Jussara, da Secretaria;

A todos os colegas do curso de MPA da FPL, pela amizade, companheirismo e incentivo;

Muito obrigado!

“Se não puder voar, corra.
Se não puder correr, ande.
Se não puder andar, rasteje.
Não importa o que você faça,
o importante é seguir sempre
adiante de qualquer jeito.”

(Martin Luther King Jr.)

“No que diz respeito ao desempenho, ao compromisso, ao esforço, à dedicação, não existe meio termo. Ou você faz uma coisa bem feita ou não faz”

(Ayrton Senna)

RESUMO

Esta pesquisa tem como propósito suscitar uma reflexão e discussão sobre a relevância da prática do planejamento como instrumento para possibilitar uma gestão pública eficiente e de qualidade. Esta dissertação teve como foco promover um estudo na Prefeitura Municipal de João Pinheiro, localizada no Município de João Pinheiro, região Noroeste do Estado de Minas Gerais, objetivando avaliar quais foram os impactos e resultados produzidos pela implementação do planejamento em termos econômicos e sociais no Município, com a instalação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão na gestão 2013/2016. O Planejamento é considerado uma ferramenta de gestão eficiente que permite um processo contínuo, dinâmico e consiste em um conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas para tornar realidade um objetivo futuro, oportunizando ainda a tomada de decisões. Através da metodologia de estudo de caso e pesquisa documental, após a análise dos dados qualitativos com elementos quantitativos obtidos através da aplicação de questionários, realização de entrevistas e observação participante, permitiram verificar que houve melhorias e mudanças significativas na gestão 2013/2016, notadamente em termos econômicos e sociais. Conclui-se que muitas áreas do governo municipal ainda precisam passar por mudanças e serem aperfeiçoadas; que será necessária uma melhor estruturação e fortalecimento da Secretaria Municipal do Planejamento para que ela possa cumprir com efetividade suas atribuições, e, por fim, que deve haver o estabelecimento de uma cultura de planejamento no governo municipal.

Palavras-chave: planejamento público, gestão municipal, eficiência, resultado.

ABSTRACT

This research aims at provoking a reflection and discussion about the relevance of planning practice as an instrument to enable efficient and quality public management. This dissertation aimed to promote a study in the Municipality of João Pinheiro, located in the municipality of João Pinheiro, Northwest region of the State of Minas Gerais, aiming to evaluate what were the results and impacts produced by the implementation of planning in economic and social terms in the Municipality with the Installation and operation of the Municipal Secretariat of Planning, Budget and Management in the management 2013/2016. Planning is considered an efficient management tool that allows a continuous, dynamic process and consists of a set of intentional, integrated, coordinated actions to make a future goal a reality, and also making decisions. Through the methodology of case study and documentary research, after analyzing the qualitative data with quantitative elements obtained through the application of questionnaires, interviewing and participant observation, allowed to verify that there were improvements and significant changes in the management in 2013/20016, notably in Economic and social terms. It is concluded that many areas of municipal government still need to be changed and improved, as well as a better structuring and strengthening of the Municipal Planning Department so that it can effectively fulfill its attributions, and finally the establishment of a culture of Planning in municipal government.

Keywords: public planning, municipal management, efficiency, outcome.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão da Prefeitura Municipal de João Pinheiro.....42
Figura 2- Gráfico representando os percentuais de recursos distribuídos no Brasil (União, Estados e Municípios).....54
Figura 3- Pirâmide com representação do planejamento estratégico.....57
Figura 4- Matriz Swot.....58
Figura 5- Ciclo orçamentário.....62
Figura 6- Sistema de planejamento público municipal.....63
Figura 7 – Mapa – Localização do Município de João Pinheiro.....77
Figuras 8 a 13 – Imagens de João Pinheiro.....79-80
Figura 14 – Composição da arrecadação Municipal.....89
Figura 15 - Demonstração do processo de implantação da SMPOG/JP.....93
Figura 16 – Gráfico para identificação se os entrevistados têm conhecimento do processo e instrumentos de planejamento da Prefeitura Municipal de João Pinheiro.....98
Figura 17 – Gráfico para identificação do impacto produzido na gestão municipal (2013/2016), áreas que foram aprimoradas em virtude da implementação da Secretaria Municipal de Planejamento.....99
Figura 18 – Gráfico representando o índice dos gastos da receita com a folha de pagamento de 2009 a 2016.....102
Figuras 19 – Gráficos representando o recebimento de parte da dívida ativa na Prefeitura Municipal de João Pinheiro de 2013 a 2016.....107
Figura 20: Gráfico apresentando o volume de recursos captados pela gestão 2013/2016, em uma comparação com a gestão 2009/2012.....109
Figura 21: Captação de recursos (convênios e financiamentos).....109
Figura 22 – Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de João Pinheiro.....123
Figura 23 – Conjunto habitacional “Minha casa minha vida” faixa 1.....124
Figura 24 – Hospital Municipal Antônio Carneiro Valadares.....125
Figura 25 – Clínica de Fisioterapia.....126
Figura 26 – Clínica da Mulher.....127
Figura 27 – Banheiros programa MS/FUNASA para famílias de baixa renda.....129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Demonstração da receita do Projeto Emplaca João Pinheiro.....104
Quadro 2 – Arrecadação do ISSQN com a implantação da Nota Fiscal Eletrônica.....105
Quadro 3 - Quatro municípios com maior PIB do Território Noroeste e participação relativa ao PIB do Estado de Minas Gerais – 2016.....116
Quadro 4 – Ideb de João Pinheiro – séries iniciais (1° ao 5° ano) 117
Quadro 5 – Ideb de João Pinheiro – séries finais (6° ao 9° ano).....117
Quadro 6 – Percentuais do valor dos investimentos e despesas da PMJP nas áreas de educação, saúde e folha de pagamento.....120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relatório resumido da execução orçamentária ano de 2012.....111
Tabela 2 – Relatório resumido da execução orçamentária (simplificado) - gestão 2013/2016.....111-112
Tabela 3 – Ideb (séries iniciais e finais) de 2011 e 2015.....118
Tabela 4 – Dados socioeconômicos de João Pinheiro-MG.....128

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL 20
2.1 Breve histórico do planejamento no mundo 21
2.2 Planejamento público no Brasil 24
2.2.1 O planejamento público do governo de Getúlio Vargas ao governo de Dilma Rousseff 26
2.3 Planejamento Público em Minas Gerais **35**
2.3.1 O Choque de Gestão 36
2.3.2 PMDI 2007-2021 38
2.3.3 PMDI 2011-2030 39
2.3.4 Revisão no PPA – 2016-2019 40
2.4 Da Secretaria Municipal de Planejamento 41
2.5 Um Breve Histórico da Administração Pública brasileira: três modelos de Administração Pública. 43
2.5.1 Patrimonialismo 43
2.5.2 Burocrático 44
2.5.3 Gerencial 46
2.6 Princípios da Administração Pública **47**
2.6.1 Princípio da legalidade 48
2.6.2 Princípio da impessoalidade 48
2.6.3 Princípio da moralidade 49
2.6.4. Princípio da publicidade 49
2.6.5 Princípio da eficiência 50
2.7 Administração Pública e planejamento municipal no Brasil 51
2.8 Importância do Planejamento na Administração Pública 54
2.9 Orçamento público 59
3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 65
3.1 Coleta de dados **68**
3.1.1 Análise documental 68
3.1.2 Questionários e entrevistas 71
3.1.2.1 Caracterização dos sujeitos da pesquisa 72
3.1.3 Observação participante 73
4.PLANEJAMENTO EM JOÃO PINHEIRO: AVALIAÇÃO E RESULTADOS 76
4.1 Breve histórico do município de João Pinheiro 77
4.1.1 Implantação do planejamento público em João Pinheiro 80
4.2 Apresentação e análise dos resultados **94**
4.3 Os Resultados Econômicos **101**
4.3.1 Ìndice de comprometimento das receitas com a folha de pagamento 102
4.3.2 Projeto Emplaca João Pinheiro 103
4.3.3 Implantação da Nota Fiscal Eletrônica para ISSQN 105
4.3.4 Diminuição da Dívida Ativa 107
4.3.5 Volume de recursos captados através de convênios e financiamentos 109
4.3.6 Breve análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária dos anos de 2013 a 2016 (gestão 2013/2016) em comparação com o ano de 2012 (gestão 2009/2012) 110
4.3.1.7 – Aumento do PIB e Renda Per-Capta 115

4.4 Os Resultados Sociais.....117
4.4.1 Melhoramento do Ideb – Anos Iniciais e Finais.....117
4,4.2 Percentuais da receitas municipais de 2012 a 2016 que foram investidos na educação, saúde e com a folha de pagamento.....120
4.4.3 Instalação do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de João Pinheiro 122
4.4.4 Construção de unidades habitacionais dentro do programa "Minha casa minha vida" faixa I e construção de creches.....124
4.4.5 Reforma do Hospital Municipal Antônio Carneiro Valadares, aquisição de equipamentos e outras melhorias.....125
4.4.6 Instalação e funcionamento da Clínica Municipal de Fisioterapia.....126
4.4.7 Instalação e funcionamento da Clínica da Mulher.....127
4.4.8 Dados socioeconômicos de João Pinheiro –MG.....128
4.4.9 Melhorias sanitárias com construção de banheiros para famílias de baixa renda.129
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS 131
REFERÊNCIAS.....141
APÊNDICES.....149
ANEXOS.....151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMM – Associação Mineira de Municípios
ABOP – Associação Brasileira de Orçamento Público
BACEN – Banco Central do Brasil
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CME – Conselho Municipal de Educação
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DL- Decreto-Lei
EC – Emenda Constitucional
FJP – Fundação João Pinheiro
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física
ISSQN – Imposto Sobre Produtos de Qualquer Natureza
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
PDMP – Plano Diretor Municipal Participativo do Município de João Pinheiro-MG
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMJP – Prefeitura Municipal de João Pinheiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
RCL – Receita Corrente Líquida
RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RGF - Relatório de Gestão Fiscal
SEPLAG/MG – Secretaria de Estado de Planejamento do Estado de Minas Gerais
SICONV – Sistema de Convênio do Governo Federal – Ministério do Planejamento
SRF – Secretaria da Receita Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SMPOG – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU – Tribunal de Contas da União

1 INTRODUÇÃO

No século XXI, em um mundo contemporâneo, diante de um ambiente competitivo, dinâmico e globalizado, face ao crescimento das incertezas advindas da aceleração das mudanças econômicas e sociais, os administradores sejam eles de organizações públicas, privadas ou do terceiro setor, são permanentemente desafiados e têm recorrido cada vez mais ao planejamento para ganhar governabilidade. As decisões tomadas por eles devem, a todo momento, refletir nas organizações para que possam ter capacidade de trabalhar continuamente e ajustar-se aos fatores ambientais/sociais em constante mudança.

Deve-se buscar atingir as metas e objetivos organizacionais e avaliar permanentemente seus resultados, sempre observando a mudança esperada no ambiente interno e externo da organização. Neste cenário de um ambiente globalizado, as empresas optam, basicamente, por dois caminhos: seguir as transformações da sociedade, acompanhando a direção das mudanças e tendências de mercado ou procurar antever as tendências e se antecipar a elas.

O propósito desta pesquisa é mostrar o planejamento como instrumento eficiente de gestão, pois nossos gestores precisam ter conhecimento e visão deste cenário e do ambiente interno e externo, da Prefeitura Municipal de João Pinheiro, em Minas, objetivando uma melhor aplicação e distribuição dos recursos públicos.

Para Lima (2006):

> Gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito. Em uma gestão pública não se pode esquecer a capacidade de se atentar e permanecer no posicionamento da organização planejada, para que assim a missão possa ser cumprida, que neste caso primordial é o desenvolvimento da cidade em benefício ao povo que nela reside. (Lima, 2006, p. 12).

Lima (2006) ainda acredita que uma boa organização na gestão pública está relacionada a uma alta capacidade de gestão, que, por sua vez, relaciona-se com a melhor relação entre recurso, ação e resultado.

Nesse sentido, pode-se dizer que quanto maior for a demanda, isto é, a necessidade de um planejamento eficiente no município, maior deverá ser a capacidade do gestor público, principalmente se os recursos disponíveis forem escassos. Diante desse quadro, as organizações públicas percebem muito claramente, caso queiram oferecer serviços públicos de qualidade aos cidadãos, a necessidade de se fazer um bom planejamento.

A elaboração de um bom planejamento permite que as empresa e as organizações públicas se preparem de uma maneira mais tranquila e equilibrada para as alterações súbitas no ambiente onde estão inseridas, respondendo aos desafios com maior rapidez. Para ter êxito, é necessário que o planejamento esteja preferencialmente associado às novas ferramentas gerenciais, diante deste universo competitivo, sendo a ferramenta mais utilizada e eficaz, o planejamento.

Esta pesquisa surge de reflexões do autor a respeito da prática do planejamento na gestão pública municipal na Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG, para identificação de possíveis impactos que a implementação da Secretaria de Planejamento produziu na gestão 2013 a 2016 em termos econômicos e sociais. O Estado funciona de forma diferente de uma empresa capitalista em busca de lucros financeiros. Ele deve dar apoio social aos seus cidadãos, mas a gestão estatal não pode se distanciar da iniciativa privada, pois sua sobrevivência está pautada em uma programação com base em orçamento limitado. Mas para que o Estado possa alcançar o objetivo social, ele precisa se organizar para tal, e iniciar ações baseadas em objetivo de longo prazo que possam proporcionar uma maior eficiência e eficácia em suas ações e assim alcançar uma fatia maior de atendimentos à sociedade.

E é nesse contexto que se destaca a importância da implantação de processos de planejamento dentro das instituições públicas, pois é somente com este tipo de instrumentos administrativo que o Estado começará a galgar maior participação em suas ações e melhores resultados para a sociedade.

Sobre o Planejamento, Oliveira (2014b) ensina que:

> O planejamento corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado; entretanto, a empresa 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 de seus executivos, sendo essa a razão de algumas empresas não terem um processo de planejamento estruturado, mas mesmo assim apresentam algumas ações “planejadas”. O planejamento também pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação na empresa. (Oliveira, 2014b, p. 9).

Na Administração Pública não é diferente. O planejamento é fundamental para que os gestores públicos estabeleçam um conjunto de providências a serem tomadas para que uma situação futura possa ser melhor do que a do passado, o que contribuirá certamente para um melhor equilíbrio nas contas públicas e consequentemente, um melhor direcionamento e aplicação dos recursos públicos, elevando a qualidade de vida da população.

Silva, Niero e Mazzali (2009) pontuam que, no setor público, a gestão se caracteriza pelo improviso e pela falta de planejamento, com reflexos na articulação, formulação e na implementação de políticas públicas, no âmbito municipal. Normalmente, o gestor atua de acordo com as circunstâncias e emergências que vão acontecendo no dia a dia, ou seja, de maneira improvisada.

O planejamento público deve ser o resultado de uma integração entre os instrumentos de planejamento que são o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e complementarmente o Plano Diretor, instrumentos de grande importância para a gestão dos atuais e futuros prefeitos de João Pinheiro, uma vez que difunde as políticas municipais, garantindo a informação sobre a origem das receitas e sua destinação, o que oportunamente será avaliado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Câmara Municipal do Município. Estes dispositivos são obrigatórios e previstos pelo Artigo 165, Incisos I, II e III da CF/88.

Os municípios brasileiros são considerados entes federados da República Federativa do Brasil, em conformidade com dispositivos da Constituição Federal de

1988. A eles são atribuídas responsabilidades compartilhadas para garantir aos munícipes o ensino fundamental, a atenção à saúde, o saneamento, a habitação, a assistência social, o urbanismo, a manutenção da máquina administrativa, além de outras políticas públicas necessárias para suprir o déficit de serviços públicos local. Para o cumprimento destas responsabilidades, o planejamento público é fundamental. Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988 e com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), ficou evidente a grande preocupação de nossas autoridades com a necessidade e urgência da prática do planejamento na gestão pública. Os entes da federação (União, Estados e Municípios) devem aprimorar a gestão no serviço público, para ganhar maior qualidade no gasto dos recursos públicos e, naturalmente, uma melhor satisfação dos cidadãos.

Administrar o bem público com a prática do planejamento tem sido uma tarefa desafiadora para os gestores públicos. Infelizmente, ainda grande parte dos gestores públicos não tem adotado o planejamento, causando sérios reflexos negativos na formulação e implementação das diversas políticas nas áreas da saúde, educação, habitação, assistência social, entre outras, principalmente nos municípios brasileiros. Matus (1993) salienta que falta à grande maioria dos gestores a capacidade de governo, com um projeto de governo que possa garantir a governabilidade. Nota-se ainda a ausência de instrumentos de controle e acompanhamento do planejamento.

Para tanto, o estudo das questões relacionadas ao processo de implantação do planejamento na gestão pública torna-se fundamental para o desenvolvimento de ações que deem uma maior eficácia ao gerenciamento da coisa pública. E nessa vertente, ganha importância a aplicação das técnicas de planejamento, para melhorar a gestão pública atual, tema que será objeto deste trabalho.

Nesse contexto e com essa preocupação, nossa dissertação parte da seguinte questão norteadora: “Qual foi o impacto da implantação da Secretaria de Planejamento na gestão da Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG, no período de 2013 a 2016?”, e tem como objetivo geral avaliar quais os resultados produzidos pela implementação do planejamento no município, em termos econômicos e sociais.

Três são os objetivos específicos. O primeiro é a descrição do processo de implantação do planejamento na Prefeitura de João Pinheiro, com seus vários instrumentos legais (PPA, LDO, LOA e Plano Diretor Municipal) previstos; o segundo, a análise dos principais resultados produzidos em termos econômicos para a Municipalidade de João Pinheiro; por fim, a avaliação dos benefícios sociais produzidos, as forças e limitações do planejamento local no período estudado.

O planejamento público é um tema relevante e de interesse nacional, pois possibilita melhorar a gestão, retomar o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, reduzindo as desigualdades sociais. Este mesmo pensamento se aplica aos municípios brasileiros, muito carentes de uma gestão pública de qualidade com a prática de boas políticas públicas.

Para o autor, este tema ensejará um maior interesse pela pesquisa, uma melhor aprendizagem e aprofundamento do estudo dos instrumentos de planejamento público, bem como mais informação sobre as características da Administração Pública em João Pinheiro. Para a academia, o estudo contribuirá para o enriquecimento bibliográfico da área, pois nota-se que há pouca produção sobre o tema da pesquisa; provocará mais interesse pelo estudo da Administração Pública; suscitará uma profunda reflexão e discussão sobre a importância do planejamento, imprescindível para uma gestão pública de excelência. Para a sociedade, uma melhor compreensão do verdadeiro papel da Administração Pública e melhor conhecimento de seus direitos como contribuintes e como cidadãos.

Para as organizações públicas e, principalmente, para a Prefeitura Municipal de João Pinheiro, espera-se que a pesquisa sirva-se de subsidios aos seus gestores, com informações, dados e orientações para uma gestão pública eficiente, voltada para resultados, e com uma melhor aplicação do dinheiro público. Por último, procura-se estimular entre os gestores a necessidade de se gerar valor para a gestão pública local e seus usuários, buscando permanentemente aperfeiçoamentos, objetivando o crescimento e desenvolvimento do município, reduzindo as desigualdades sociais e o pleno funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento.

Quanto à estruturação, esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. Na introdução, descreve-se tema, problematização e questão norteadora, objetivos geral e específicos e relevância da pesquisa. O segundo capítulo será dedicado à caracterização da Administração Pública e planejamento no Brasil, em Minas Gerais e em João Pinheiro. Ainda no mesmo capítulo, apresentam-se os três modelos de Administração Pública praticados no Brasil, a importância do planejamento na Administração Pública, os princípios da Administração Pública, e, por último, o orçamento municipal. No terceiro capítulo, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento do trabalho, elucidando o modelo de pesquisa utilizado, quanto à abordagem, aos fins, meios, unidade de análise e observação e, por fim, as técnicas utilizadas na coleta e tratamento dos dados.

No quarto capítulo, analisam-se o impacto do planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro, sua implementação, e seus resultados econômicos e sociais.

Por fim, as considerações finais, em que é feita uma síntese do tema que é o objeto da presente pesquisa, apresentando breves análises dos resultados obtidos na pesquisa, os pontos fortes e as limitações, bem como sugestões para pesquisas futuras.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL

Antes de aprofundar esta pesquisa, que procurou responder à questão geradora: “Qual foi o impacto da implantação da Secretaria de Planejamento na gestão da Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG no período de 2013 a 2016?”, este autor considera relevante descrever um breve conceito sobre a Administração Pública.

Administração Pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procura satisfazer as necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, etc. Administração Pública é a gestão dos interesses públicos, por meio da prestação de serviços públicos, sendo dividida em administração direta e indireta. Podemos ainda dizer que a Administração Pública é responsável pela promoção do bem comum.

A administração direta (centralizada) é aquela exercida pelo conjunto dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse caso, os órgãos não possuem personalidade jurídica própria, patrimônio, nem autonomia administrativa. Diferentemente da administração direta, na qual o Estado exerce suas funções diretamente; na administração indireta (descentralizada), o Estado transfere a sua titularidade ou execução das funções para que outras pessoas jurídicas, ligadas a ele, possam realizar. A administração indireta é composta pelas autarquias, fundações, sociedade de economia mista, empresas públicas e outras entidades de direito privado. Tais entidades possuem personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa.

No presente trabalho, o foco será o estudo da Administração Pública municipal no Município de João Pinheiro, Minas Gerais com ênfase no planejamento na Prefeitura Municipal deste município. Pelo fato de João Pinheiro ser um município de pequeno porte, em sua composição administrativa ocorre a administração indireta, apenas a administração direta (gabinete do prefeito, vice-prefeito, as secretarias municipais e seus órgãos).

Neste capítulo, pretende-se discorrer sobre a Administração Pública e o planejamento público no Brasil, em Minas Gerais e em João Pinheiro. Inicia-se

por um breve histórico do planejamento no mundo, no Brasil, e em Minas Gerais. Para falar da Administração Pública brasileira, dá-se ênfase aos três modelos de Administração Pública (patrimonialista, burocrático e gerencial), mencionando-se ainda o orçamento público, os princípios da administração pública, a Administração Pública e planejamento municipal no Brasil, e a importância do planejamento na Administração Pública.

2.1 Breve histórico do planejamento no mundo

Dada a relevância do tema objeto deste trabalho, e objetivando fundamentá-lo para ao final encontrar as respostas para a questão norteadora, que é a de identificar se a criação, instalação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão contribuiu positivamente para promover mudanças e aprimoramentos na gestão municipal em João Pinheiro, gestão 2013/2016, discorre-se neste capítulo sobre um breve estudo do planejamento no mundo.

O homem, desde os mais remotos tempos, percebeu a necessidade de se preparar para enfrentar as diferentes situações e adversidades. Descobriu que pensar primeiro, antes de agir, aumentava as suas chances de obter êxito e aproveitar melhor os recursos disponíveis.

Para Faria (1994):

> O planejamento é tão antigo quanto a história. A construção das pirâmides egípcias não se concretizou sem que tivessem sido elaborados complicados planos e projetos, e sem que os administradores tivessem se preocupado com a alimentação de milhares de trabalhadores, escravos e soldados, assim como planejado o transporte dos enormes blocos de granito, originários de local, na região sul do Egito. Planos e projetos também disciplinaram outras construções importantes, a exemplo dos aquedutos construídos pelos romanos, os canais de irrigação da Mesopotâmia, os templos e fortificações das cidades antigas, templos astecas, pirâmides maias, palácios indianos, muralhas chinesas, etc. Não obstante, e com raríssima exceção, o planejamento, tal qual hoje o conhecemos, era quase que exclusivamente usado como arma de guerra, e ao qual se denominava “estratégia” ou “arte dos generais”. (Faria, 1994, p. 71).

O grande general chinês Zun Tzu, no século IV a.C., em sua famosa obra “A Arte da Guerra”, já enfatizava a importância do planejamento como uma ferramenta importante para ganhar as grandes batalhas, quando abordava que:

> Ao ir para uma guerra, um exército deve conhecer bem a si mesmo, o inimigo e suas potencialidades, os caminhos, o ambiente da batalha, pois assim é possível se ganhar quase todas as batalhas, porém quando um exército não conhece a si mesmo, não conhece o inimigo, os caminhos, o ambiente, há uma chance real de perder todas as batalhas. (Tzu, 2014, p. 122).

Frederick Taylor,1856-1915, sempre citado no meio acadêmico, principalmente nos cursos de Administração, criou o princípio de planejamento quando fala da melhor administração do trabalho individual do operário, por métodos baseados em procedimentos científicos, substituindo a improvisação pela ciência, pelo planejamento e pela adoção de um novo método de trabalhar.

Ao longo da história, o planejamento tem contribuído positivamente como uma ferramenta importante da organização, e gestão das organizações e na realização de diversos projetos e empreendimentos antigos como a construção das grandes pirâmides egípcias, as grandes muralhas que cercavam as cidades, as famosas muralhas da China, monumentos, passagens secretas, construção de grandes navegações, viabilização das grandes viagens marítimas entre outros. Com o grande crescimento da indústria desde a Revolução Industrial, o crescimento do comércio, a evolução do transporte terrestre e marítimo, a criação de cidades e a grande expansão urbana no mundo, o planejamento tem sito muito utilizado e na grande maioria dos casos com muito êxito.

Para Matus (1988):

> O planejamento além de ser um instrumento que permite uma maior racionalidade às ações do Estado, ele tende a acompanhar a dinâmica da sociedade e assume a característica de uma atividade fundamentalmente política, cujo propósito é dar direção e organicidade a um concreto processo social, baseado na correlação de forças dos grupos sociais hegemônicos. Assim, o planejamento pode ser entendido como [...] um procedimento para dar coerência aos processos decisórios, buscando assegurar o nível requerido de coordenação às ações encaminhadas a lograr a melhor aproximação possível para o cumprimento dos principais objetivos do projeto político vigente. (Matus, 1988, p. 124).

Já Henri Fayol, 1841-1925, intelectual francês, ao desenvolver a Escola Clássica da Administração, teve por objetivo aumentar a eficiência da empresa através da organização e da aplicação de princípios gerais da administração. Maximiano (2012) salienta que “No século XVIII, Fayol ensina que a função administrativa é a mais importante de todas, pois coordena as demais, definindo cada um de seus componentes da seguinte maneira: Planejamento, Organização, Comando, Coordenação e Controle.” (Maximiano, 2012, p. 156).

A revolução industrial, 1760-1870, foi um marco na evolução da administração das empresas. As características básicas deste período são o desenvolvimento do setor fabril, a aplicação da energia à indústria, o melhoramento dos meios de transporte e comunicação, o aumento do domínio do capitalismo e o grande desenvolvimento tecnológico.

Desde então os grandes estudiosos da época começaram a se preocupar com o planejamento. À medida em que as unidades produtivas chegavam a grandes escalas, tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos, empresários como o industrial norte americano Henry Ford conseguiram, por meio do planejamento, eliminar esforços desnecessários de operários e melhorar o aproveitamento do tempo. Foi também neste momento que começou o planejamento urbano, devido ao crescimento desordenado das cidades em virtude do êxodo rural e do processo crescente de industrialização.

Capiretti e Gerolano (2008) explicam que mais adiante, já na década de 1950/1960, no Japão, quando este país passava por um processo de reestruturação pós-guerra, o planejamento esteve muito presente na gestão da qualidade, conhecido como Sistema Toyota de Produção. Foram os precursores desta filosofia de produção no processo de qualidade total Feigenbaun, Deming e Juran. O Sistema que ficou conhecido como “5s” visava a evitar, dentro de uma indústria ou organização, tudo o que fosse desnecessário e deixar tudo em ordem, manter o ambiente sempre limpo, zelar pela saúde, higiene e disciplina.

O Planejamento veio surgir efetivamente em meados da década de 1960, através de metodologias de planejamento propostas pelo professor Igor Ansoff e de pesquisadores do Stanford Research Institute nos Estados unidos, estudos voltados para o planejamento estratégico.

Segundo Ansoff (1993), considerado o pai do planejamento e gestão estratégica, e Mcdonnell (1993), há um número muito reduzido de organizações que aplica na prática a gestão e um planejamento estratégico. Muitas destas organizações tem bons planos e bons instrumentos de planejamento, mas isso não é executado. Nas organizações públicas isto não é diferente.

2.2 Planejamento público no Brasil

A trajetória da Administração Pública tem sido marcada por poucos momentos importantes no Brasil. Desde seu descobrimento o país sempre teve seu setor público marcado por práticas patrimonialistas e burocráticas. Apesar das últimas duas décadas serem apontadas como um período de grande avanço, constata-se que os resquícios característicos de uma cultura marcada pelo jogo de poder de uma elite dominante ainda se mostram presentes nas práticas administrativas, sejam elas, em nível federal, estadual ou municipal.

Uma grande discussão que domina o âmbito da Administração Pública contemporânea tem como tema predominante a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas juntamente com a máquina pública. A Administração Pública que ainda predomina em nosso contexto ainda é a gerencial, instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso em consequência das discussões que ocorriam no mundo sobre as reformas do Estado Moderno. A Nova Administração Pública, como é chamada, defende os princípios predominantes no setor privado, enfatizando a adaptação para o setor público.

O que se pode notar na atualidade é um consenso sobre o fato de que a administração gerencialista não tem dado conta de suprir as necessidades da sociedade no contexto contemporâneo nem tampouco superar todos os desafios que surgem em um ambiente que tem como característica mudanças rápidas e demandas de uma sociedade cada vez mais exigente. Perante o contexto descrito, a necessidade de uma nova abordagem dentro da administração pública se mostra como um desafio.

Dentro desta linha de pensamento, ressalta-se que a prática dos instrumentos de planejamento se torna essencial para a boa gestão dos negócios do Estado e a

boa condução das diversas políticas públicas e consequentemente a prestação de serviços públicos passa a oferecer mais qualidade para os cidadãos.

O Planejamento Público no Brasil tem se materializado através de alguns instrumentos, entre os quais o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei Orçamentária Anual e complementarmente o Plano Diretor, cujos documentos tem o propósito de permitir a ligação entre governo e sociedade, tendo em vista que é por intermédio deles que se determinam os gastos e investimentos públicos.

Infelizmente, há muitos desvios no cumprimento de regras e normas, cuja prática já vem de um longo tempo e processo histórico. Para compreensão deste direito vamos voltar um pouco em nossa história. Castro e Garcia (2004, p. 44), ensinam que a evolução institucional da Administração Pública no Brasil remonta ao período colonial, notadamente com a absorção das características do absolutismo vigente em Portugal, caracterizado por amplos poderes para o soberano, no país e nas colônias.

O primeiro orçamento público do país data de 1827, cinco anos após a Proclamação da Independência. Segundo Giacomoni (2007, p. 40), foi um orçamento frustrado, com mecanismos arrecadadores deficientes em relação às províncias, enfrentando dificuldades nas comunicações e certos conflitos com normas legais, oriundas do período colonial. Conforme Vieira, (*apud* Castro e Garcia, 2004, p. 46), do ponto de vista teórico, o Legislativo tinha autonomia para limitar o gasto do Imperador. No entanto, na prática o Poder Legislativo era limitado, pois não possuía capacidade técnica nem informações necessárias para controlá-lo.

Ademais, utilizavam-se da possibilidade de incluírem propostas de interesse próprio no projeto de lei orçamentária anual; isso dava a impressão de que o congresso era incapaz de lidar com a matéria financeira de forma responsável. Esse modelo inadequado ocorre até hoje, especialmente em Legislativos Municipais, mas também no Congresso Nacional Brasileiro, em que as emendas ao Orçamento Geral da União são objeto de negociação e busca de interesses privados em detrimento do interesse público.

Ressalta-se que diversos doutrinadores concordam que não há planejamento que funcione de forma satisfatória sem o devido controle e acompanhamento. Com esse objetivo, em 1850, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional do Governo Imperial, com a competência de fiscalizar a Administração da Fazenda. Em 1858, foi criada uma Diretoria exclusiva para o processo de tomadas de contas dos agentes envolvidos com a despesa pública, ampliando, dessa forma, a competência do Tribunal. Tal modelo, que, poderia ser considerado uma evolução, apresenta vulnerabilidades, tais como a vinculação e a dependência financeira da Diretoria de Tomada de Contas ao Ministério da Fazenda, o que gerava certamente uma desconfiança quanto a sua capacidade efetiva de fiscalização. Posteriormente o controle de contas passou a ser vinculado ao Parlamento, com total independência do Tesouro Público Nacional e do Ministério da Fazenda. No próximo tópico, faz-se uma exposição do processo orçamentário percorrido pelo Brasil comparando-o com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir da década de 1930.

2.2.1 O planejamento público do governo de Getúlio Vargas ao governo de Dilma Rousseff

Em 1939, foi criado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento do Estado Nacional (1939-1944). Mesmo não tendo obtido o êxito desejado, segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 93), o Plano Especial foi o resultado direto da nova concepção de Estado que se criara no Brasil na década de 1930. Ou seja, o Estado como propulsor da economia e do desenvolvimento. O Plano foi notadamente um marco inicial do planejamento público no Brasil, especialmente por se tratar da primeira experiência de planejamento. Usando esse modelo, o Estado assumiu um papel intervencionista, interferindo diretamente no processo de crescimento econômico em diversos setores da economia, especialmente na promoção da indústria e infraestrutura.

O Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia - foi implementado no Governo do Presidente Dutra, que elegeu essas quatro temáticas como prioritárias. Delas originou-se o nome do plano que, conforme Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 93), tomou como ponto de partida duas missões norte-

americanas, que influenciaram fortemente, do ponto de vista metodológico, os técnicos brasileiros na área de planejamento. O plano representou grandes avanços em relação ao plano anterior; no entanto, teve vida curta, fracassou por algumas razões, tais como a coordenação muito centralizada na Presidência da República, poucos os recursos disponibilizados, contrariando o que foi proposto inicialmente, e, por fim falta de controle. Seus recursos foram incorporados ao Orçamento Geral da União e suas ações foram descentralizadas para outros entes da federação, e para autarquias, que eram sociedades de economia mista, pela promoção de convênios e parcerias com Estados e Municípios.

O Plano de Metas (1956/1960) foi estruturado por Juscelino Kubitschek com o objetivo de nortear a aplicação de recursos públicos por um periodo de médio prazo. Nesse plano, priorizou-se a construção de estágios superiores da pirâmide industrial vertical e integrada em continuidade à política de substituição de importações. Com característica marcante, o Plano de Metas adotou estruturas paralelas ao poder público formal, aumentando a capacidade de decisão, com alcance de resultados mais rápidos, diminuindo a burocracia ora instalada nos ministérios. Para Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 95), o Plano de Metas inaugurou a utilização do planejamento indicativo no Brasil (embora em pequena escala). Permitiu que se distinguisse onde o governo iria atuar como agente econômico e onde deveria proceder o setor privado. O Plano de Metas conseguiu êxito no plano de industrialização da economia e na superação de pontos de estrangulamento que impediam o desenvolvimento nacional, mas provocou como consequência desequilíbrio na balança de pagamento e um aumento das taxas de inflação.

O Plano Trienal (1963-1965) foi elaborado a partir da criação da Comissão Nacional de Planejamento que, em 1962, instituiu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para o triênio 1963-1965, cujo objetivo macro era compatibilizar a meta global de aumento da atividade econômica com a taxa de crescimento e estabilização da moeda. Nesse período, cabia ao Executivo a competência para elaborar a peça orçamentária; o Congresso Nacional influenciava na alocação de recursos, conforme sua representação. O foco era investimentos no setor de energia-transporte, siderurgia e refino de petróleo e no

setor secundário para produção de equipamentos e insumos com funções de alta intensidade de capital. Mesmo com os claros avanços, para Giacomoni *apud* Castro e Garcia (2004, p. 49), o orçamento era chamado de Tradicional, porque tratava somente de duas classificações convencionais: classificação por Unidades (podemos chamá-la atualmente de classificação institucional) e uma classificação econômica (por objeto e item de despesa). Todos estes avanços não ocorreram por acaso. O crescimento urbano, mudanças na economia e na política exigiam modernizações no planejamento público. Para Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 95), o Plano Trienal procurou, pela primeira vez, soluções para os problemas estruturais do país, abordando de forma integrada a estrutura econômica e social do Brasil. Conferiu importância fundamental ao planejamento no processo de desenvolvimento econômico: caberia a ele antecipar as principais modificações estruturais desenvolvidas e indicar medidas a serem tomadas.

O PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo (1964 a 1966) – tinha como objetivos principais, segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 98): acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficits descontrolados da balança de pagamentos.

Outro acontecimento histórico que deve ser reconhecido como um grande avanço no processo orçamentário do período foi a promulgação da Lei 4.320 de 1964. Esta é considerada como embrião da moderna técnica orçamentária, chamada de orçamento-programa. Dispõe em seu art. 2º: ”A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”. Esse tipo de orçamento é também conhecido como “Lei de Meios”, pois representava um inventário dos “meios” com os quais o Estado contava para realizar suas tarefas. Foi utilizado até o advento da Lei n° 4.320/1964. O Art.2° da Lei 4.320/64 fala que:

> A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. § 1º Integrarão a Lei do Orçamento: I – sumário geral da

> receita por fontes e da despesa por funções do Governo; II – quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas, na forma do Anexo 1; III – quadro discriminatório da receita por fontes e respectiva legislação; IV – quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. § 2º Acompanharão a Lei de Orçamento: I – quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; II – quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos n°s 6 e 9; III – quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Mesmo em um período de autoritarismo militar, a lei 4.320/64 foi, sem dúvida nenhuma, um grande avanço para a administração pública nos três níveis de governo. Vigora até a presente data, sem nenhuma alteração. Existe hoje uma proposta de alteração, que tramita no congresso nacional, mas sem mudanças significativas em seu conteúdo.

Outro elemento significativo foi o Decreto-lei n° 200/67, que promoveu a Reforma Administrativa de 1967. Por meio dele, foi criado o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral que, dentre outras atribuições, ficou incumbido da elaboração da programação orçamentária e da proposta orçamentária anual.

O Plano Decenal (1967 a 1976) representou a primeira tentativa de planejamento a longo prazo no Brasil, sendo que seu período previsto abrangia 10 anos. Formulado sob a influência do relativo sucesso do PAEG, buscou naquele Plano suas inspirações para os objetivos a serem alcançados no período. O Plano Decenal, todavia, não saiu do papel: não obstante tenham sido feitos os estudos iniciais visando à sua implementação, não chegou a ser executado

Já na década de 1980, a Constituição Cidadã representou um novo ciclo do planejamento público no Brasil. Com a Constituição Federal de 1988, retornaram ao Congresso Nacional as discussões sobre a competência para elaboração do planejamento e do orçamento, que consagrou seus princípios fundamentais: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, e interesse público. Ela trata do processo planejamento e orçamento no Art. 165.CF/88:

> Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes anuais; III- os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Tal regulamentação da CF/88 foi um avanço no sentido de determinar regras mais claras, especialmente quando se unifica em um único instrumento, diretrizes, objetivos e metas, para todas as despesas da administração pública. Esta constituição estabeleceu que nenhum plano setorial ou qualquer plano do governo deve estar em desacordo com o Plano Plurianual (PPA).

Do ponto de vista de avaliação e de controle na execução, foi outro grande avanço o artigo 74, que estabeleceu a implementação de um sistema integrado de controle interno com o objetivo principal de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas nas ações governamentais, conforme descrito a seguir:

> Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (Artigo 74, CF/1998).

Mesmo com os grandes avanços na Constituição de 1988, o processo de implementação e a formalidade herdada do regime militar não foram superados com a rapidez necessária para implementar completamente tais dispositivos com a eficiência desejada. Segundo Castro e Garcia (2004, p. 55), a ineficácia do primeiro PPA como organizador das iniciativas governamentais que buscavam enfrentar alguns problemas nacionais foi evidenciado pelo relatório Retrato do Desperdício no Brasil, da Comissão Temporária das Obras Inacabadas, do Senado Federal (Brasil. Senado Federal, 1995).

Neste relatório constatou-se a existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorveram grande soma de recursos e não estão cumprindo a sua finalidade. A Comissão “cadastrou 2.214 obras, em que foram aplicados mais de

R$ 15,0 bilhões". Mais uma vez, ao contrário do que era esperado, o PPA serviu somente para cumprir norma constitucional deste período de 1991 a 1995.

Na Presidência de Fernando Henrique Cardoso, o PPA foi pouco discutido pelo Congresso Nacional e aprovado sem muitas discussões, O resultado do PPA 1996-1999 (Brasil em Ação) não foi positivo, considerando que manteve a situação econômica sem apontar nenhum avanço relacionado aos índices econômicos e sociais, seu maior e mais importante objetivo.

Um avanço considerado importante foi o PPA 2000-2003, pelo direcionamento das ações prioritárias em um programa especial do governo, denominado "Brasil em Ação". Esse Plano recebeu um gerenciamento especial, provando que resultados podem ser efetivamente alcançados quando existe um acompanhamento efetivo. Iniciativa importante para o planejamento no Brasil foi a nomeação de um gerente para acompanhamento dos projetos, tendo como atribuição a interlocução com os diversos atores envolvidos no processo.

Conforme Castro e Garcia (2004, p. 57), em 14 de outubro 1997, foi instituído um grupo de trabalho tendo como principal finalidade a elaboração de projeto de lei complementar regulamentado pelo art. 165, § 9º, da Constituição Federal de 1988. O grupo de trabalho objetiva integrar o que foi planejado com a programação orçamentária. Conforme Castro e Garcia (2004, p. 57), o PPA do período 2000-2003 teve como marco inicial o Decreto 2.829 e a Portaria MPO n° 42 de 14 de abril de 1999, que estabeleceu normas e conceitos para a elaboração e acompanhamento, incluindo a gestão dos Orçamentos. Com estas inovações, ficou claro que a intenção era incluir elementos no planejamento público que definiriam responsabilidades gerenciais para execução das ações do setor público.

O objetivo era criar mecanismos de aproximação entre o setor privado e o setor público, valorizando a descentralização para Estados, Municípios e terceiro setor, para melhorar os resultados a serem alcançados na execução dos programas de governo. Conforme Castro e Garcia (2004, p. 58), a partir do Grupo de Trabalho de 1997, foi proposto um novo conceito de Programa de Governo, que passou a ser definido como unidade básica de organização do PPA e de integração orçamentária, composto pelos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da

Fazenda, pelo Tribunal de Contas da União, CONFAZ, IBAM, ABOP e Associação dos Profissionais em Finanças Públicas.

Por esta nova iniciativa, os dois instrumentos (PPA e LOA) passaram a ter uma maior compatibilidade, pois os dois estavam direcionados para a solução de problemas comuns. Os programas de governo foram tipificados em: Programas de Gestão de Políticas Públicas, Programas de Serviços ao Estado e Programas de Apoio Administrativo. Também as ações governamentais, conforme a portaria 42, foram divididas em: atividade, projeto e operações especiais. Houve diversos avanços no planejamento público, dentre eles a criação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo como objetivo o acompanhamento e a avaliação da execução das ações governamentais, para melhor aplicação dos recursos públicos.

O Plano Plurianual - PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) -, apresentado à sociedade brasileira no primeiro ano de mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, define novas prioridades que possibilitam construir no Brasil um novo modelo de desenvolvimento que seja economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. O Plano propõe o desenvolvimento do País, estabilidade econômica, aliado à justica e promoção social com a criação de vários programas sociais destinados às famílias de baixa renda e distribuição da riqueza.

O PPA 2007-2011, após as realizações do período 2003–2006, representou o compromisso do Governo do Presidente Lula com uma agenda de desenvolvimento que estabilizava a economia, enfrentava a exclusão e a pobreza, reorientava econômica e socialmente o território, fortalecendo a democracia, a cidadania, o respeito aos direitos humanos e solidariedade.

As políticas implementadas nesse período lançaram os alicerces de um desenvolvimento sustentável que permitira ao Brasil ingressar em um círculo virtuoso, capaz de combinar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e respeito ao meio ambiente.

O novo período de governo reafirmou o compromisso com um Brasil cujo crescimento econômico não estivesse dissociado da distribuição de renda e do equilíbrio ambiental. A educação de crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução da desigualdade deveriam estar no topo das prioridades nacionais; seria necessário criar uma infraestrutura adequada para induzir os investimentos dos entes subnacionais e do setor privado. O desenvolvimento da cultura, da comunicação e da ciência e tecnologia deveriam ser vistos como instrumentos do desenvolvimento; a democracia deveria ser aperfeiçoada e ampliada permanentemente pelo combate ao preconceito e à discriminação sem trégua; os brasileiros e brasileiras deveriam ter a garantia de segurança e de respeito aos direitos humanos; dever-se-ia assegurar a inserção soberana do Brasil, com respeito à independência dos povos e em defesa intransigente da paz.

O PPA 2008-2011, coerente com esse compromisso, deveria articular e integrar as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dar continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo, inaugurada no PPA 2004-2007. Para o novo período, o Plano deveria promover o desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade. Como forma de viabilizar a Estratégia de Desenvolvimento, o PPA 2008–2011 priorizava: a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda; b) a elevação da qualidade da educação; c) o aumento da produtividade e da competitividade; d) a expansão do mercado de consumo de massa; e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; f) a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); g) a redução das desigualdades regionais; h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

PPA 2012-2015. Importantes mudanças foram introduzidas na estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Ele deveria incorporar os objetivos de governo bem declarados e bem comunicados à sociedade civil. Como resultado, o PPA 2012-2015 teve maiores compromissos de governo com públicos específicos: negros, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, mulheres,

jovens, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população LGBT e população em situação de rua.

Isso ocorreu, inclusive, em programas não voltados exclusivamente a esses públicos, pela indução realizada para a explicitação de compromissos relativos a públicos específicos em programas temáticos de educação, saúde, assistência social, e agricultura familiar, entre outros. A partir da maior riqueza das informações contidas no PPA 2012-2015, foram constituídas as Agendas Transversais - documentos que reúnem o conjunto dos compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial.

As formas alternativas de organização das informações contidas no Plano permitem apreender a ação planejada para assuntos que estão dispersos nos programas temáticos. O PPA 2012-2015 reuniu os compromissos de governo para públicos específicos, facilitando o monitoramento na sua aplicação.

O Relatório de Avaliação das Agendas Transversais consolidou os principais resultados para os programas, com objetivos e metas que compõem as diversas Agendas. Foi elaborado a partir do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, exercício 2012, encaminhado ao Congresso Nacional em maio de 2013, sendo assim parte dos esforços de monitoramento e avaliação do PPA vigente. Os dados e informações disponíveis permitem afirmar que o país continuou a avançar, em 2012, garantindo a estabilização monetária, ampliando o emprego, diminuindo a desigualdade e reduzindo a pobreza.

Para tanto, foram fundamentais as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal, com destaque para: o Plano Brasil Sem Miséria e a busca pela erradicação da pobreza extrema, que esteve próxima de se tornar realidade; o rograma de Aceleração do Crescimento - PAC - e o reforço dos investimentos em infraestrutura; o programa “Minha casa, minha vida” e a melhoria das condições habitacionais dos brasileiros mais necessitados; os estímulos à produção por meio da desoneração tributária; o reforço da tendência de redução histórica da taxa básica de juros; a queda do preço das tarifas de energia; a continuidade da diminuição do desmatamento; e a manutenção das taxas de desemprego em seus mais baixos níveis históricos. Tais avanços resultam da vitalidade da sociedade brasileira e da estratégia de desenvolvimento em curso, enunciada nos

três Planos Plurianuais anteriores. Essa estratégia faz da justiça social uma das alavancas primordiais para o desenvolvimento, conjugando crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Em sua dimensão social, essa estratégia busca a universalização e institucionalização dos direitos da cidadania e a promoção da inclusão social das parcelas mais vulneráveis da população e a melhoria da distribuição.

O PPA 2016-2019 – Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social – foi resultado de um processo de construção coletiva entre órgãos do governo e representações da sociedade, que envolveu mais de 4 mil pessoas, sendo realizadas 120 oficinas governamentais para a formulação dos programas temáticos, dois Fórum Interconselhos, seis fóruns regionais, quatro setoriais e amplo debate no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento - Conseplan.

O novo PPA reforça a opção por um modelo de desenvolvimento com inclusão social e redução das desigualdades, com foco na qualidade dos serviços públicos e no equilíbrio da economia, e está organizado em duas partes: dimensão estratégica, composta pela visão de futuro, por quatro eixos estratégicos e pelas 28 diretrizes estratégicas; e a dimensão tática, que apresenta os 54 programas temáticos e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado (Brasil, 2016).

2.3 Planejamento Público em Minas Gerais

O Planejamento Público em Minas Gerais sempre foi praticado da forma tradicional com a elaboração do Plano Plurianual para um período de quatro anos, aliado às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (Orçamento) elaboradas e executadas anualmente nos governos de Newton Cardoso, Hélio Garcia, Eduardo Azeredo e Itamar Franco, tendo este último governado o Estado de Minas Gerais até 31 de dezembro do ano de 2002.

Iniciativas e medidas concretas para implantação de um modelo de planejamento inovador e eficiente foram verificadas nos governos de Aécio Neves e Anastasia de 2003 a 2014.

2.3.1 O Choque de Gestão

Definido como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”, segundo Vilhena et al (2006, p. 21), o Choque de Gestão teve as suas diretrizes formuladas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Castro (2008) explica que este é um instrumento de planejamento de longo prazo, estabelecendo orientações para o desenvolvimento do Estado. As diretrizes nele estabelecidas foram desdobradas em 31 projetos estruturadores que compõem uma carteira denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) (Toscano e Barrence, 2008). Posteriormente, o PMDI sofreu uma revisão, a partir da qual o número de Projetos Estruturadores que compõem esta carteira se ampliou para 57. Para Aécio Neves (2003):

> Com o “Choque de Gestão”, o Estado de Minas Gerais buscou modernizar sua gestão adotando alguns instrumentos de planejamento como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que é uma forma de administrar que visa gastar menos na máquina administrativa para investir mais na sociedade. Dessa forma, busca-se melhorar a eficiência da prestação de serviços da Administração Pública. Buscou-se enxugar os gastos com a folha de pagamento, inclusive abaixando o salário do governador e de seu vice, bem como a extinção de algumas secretarias e cargos públicos. (Neves, 2003, p. 13).

Esse programa possibilitou o enxugamento do número de Secretarias, diminuição de cargos comissionados, incremento da arrecadação estadual com o aumento de alíquotas de impostos, criação de taxas, e consequentemente, a diminuição do valor do endividamento do Estado, capacitação e qualificação de servidores públicos, avaliação do desempenho, eficiência e maior produtividade da máquina pública mineira.

O Choque de Gestão oportunizou ao Estado de Minas Gerais tornar a administração pública estadual mais enxuta e eficiente, com a organização das finanças do Estado. Servidores, fornecedores, instituições financeiras voltaram a receber os pagamentos em dia, diversas obras paralisadas foram retomadas e outras novas implementadas e construídas em diversas partes do Estado de Minas Gerais.

Minas Gerais passou a ter credibilidade e confiança junto aos governos nacionais, internacionais e de instituições financeiras nacionais e internacionais como o BID, Banco Mundial e outros.

O Vice-Governador do Estado à época, Antônio Augusto Junho Anastasia, hoje Senador da República, afirma que o

> Choque de Gestão não era uma medida demagógica ou sem importância, muito pelo contrário, era um projeto sério e tangível, que se baseava em três pilares: qualidade fiscal, gestão eficiente e resultados. Buscava-se acima de tudo gastar menos e com qualidade. (Anastasia, 2009, p. 7).

Entre as obras importantes, destacam-se: a construção da nova sede do governo, a Cidade Administrativa, obras de mobilidade urbana em Belo horizonte como a Linha de acesso do centro de Belo Horizonte até a Cidade Administrativa, reforma e ampliação do Aeroporto Internacional de Confins, programas como ProAcesso, obras e projetos para o desenvolvimento do Norte de Minas, programa de reforma e ampliação de unidades hospitalares em cidades polos de Minas Gerais, reformas e ampliação de escolas estaduais entre outras. Com as obras e os grandes programas e projetos nas mais variadas políticas públicas, foram verificadas melhorias significativas de indicativos sociais e econômicos.

Mas há aqueles que tentaram desconstruir o Choque de Gestão, principalmente a equipe econômica e de planejamento do então governador de Minas Gerais. Para os críticos, o Choque de Gestão teve muitos pontos positivos, mas muitos pontos negativos, pois verificou-se uma grande elevação dos impostos em Minas Gerais, notadamente o ICMS, assim como um grande aumento do endividamento do Estado a longo prazo com diversos financiamentos que foram contraídos para a realização de grandes obras. Segundo os críticos, o choque de gestão foi, gradativamente, perdendo vitalidade especialmente depois que o ex-governador Aécio Neves submeteu o sucessor, Antônio Anastasia, a um conjunto de acordos políticos que na prática desmontaram a gestão do estado. Foram verificados vários déficits e rombos nas contas públicas, sobretudo na área de saúde.

2.3.2 PMDI 2007-2021

Com o intuito de tornar o Estado de Minas Gerais “o melhor Estado para se viver”, no ano de 2007, o então Governador do Estado de Minas Gerais lançou o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que, em princípio, era previsto para os anos de 2007 a 2021, mas depois foi estendido até o ano de 2023. Os gestores mineiros, ao lançar esse plano, objetivaram melhorar a qualidade de vida para os cidadãos no Estado, além de buscar eficiência e qualidade dos serviços prestações aos mineiros com a “eficácia da máquina pública” e também da diminuição das desigualdades e perseguição da “justiça social”.

Para desenvolver a proposta do PMDI, foi feita pesquisa com especialistas e dirigentes do governo, para que, posteriormente, fossem definidas as Áreas de Resultados, que agregavam desafios e objetivos próprios. Foram onze as selecionadas:

1- Educação de Qualidade: melhorar a qualidade dos Ensinos Fundamental e Médio e reduzir as disparidades regionais de aprendizado.
2- Protagonismo Juvenil: aumentar o percentual de jovens que concluem o Ensino Médio e ampliar as suas oportunidades de inclusão produtiva.
3- Investimento e Valor Agregado da Produção: ampliar o volume anual de investimentos produtivos – privados, públicos ou em parcerias - e qualificar a mão de obra em parceria com o setor privado.
4- Inovação, Tecnologia e Qualidade: induzir uma agenda de inovação visando ao aprimoramento do que já temos e ao desenvolvimento do que ainda não temos, definida juntamente com os *stakerolders* relevantes, aí incluídos o setor produtivo, universidades e centros de pesquisa.
5- Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce: aumentar o volume de investimentos privados nessas regiões por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria na infraestrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento.
6- Logística de Integração e Desenvolvimento: expandir o percentual da malha rodoviária estadual em boas condições de conservação, otimizando custos e resultados, concluir o ProAcesso e construir, em conjunto com a União e demais Estados, uma solução para a malha federal.
7- Rede de Cidades e Serviços: ampliar o número de municípios com Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) adequado, provendo, sob a ótica de uma rede hierarquizada e interconectada entre as diversas áreas, serviços públicos e privados de qualidade.

8- Vida Saudável: universalizar a atenção primária de saúde para a população, reduzir a mortalidade materno-infantil, ampliar a longevidade e melhorar o atendimento à população adulta com doenças cardiovasculares e diabetes e ampliar significativamente o acesso ao saneamento básico.
9- Defesa Social: reduzir, de forma sustentável, a violência no Estado, com a integração definitiva das organizações policiais, enfatizando as ações de inteligência, a ampliação das medidas preventivas e a modernização do sistema prisional.
10- Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva: minimizar o percentual de pobres em relação à população total, com medidas regionalmente integradas e com intensificação de parcerias nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento.
11- Qualidade Ambiental: aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas, consolidar a gestão das bacias hidrográficas, conservar o Cerrado e recuperar a Mata Atlântica, ampliar o tratamento de resíduos sólidos e tornar mais ágil e efetivo o licenciamento ambiental. (Minas Gerais, 2007, pp. 8-9).

2.3.3 PMDI 2011-2030

Previsto na Constituição estadual para ser elaborado a cada quatro anos, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é o documento que contém o planejamento estratégico do Estado e orienta a construção do futuro num horizonte de longo prazo.

Atualmente, está em vigor o PMDI 2011-2030, lançado pelo governador Antonio Anastasia em 4 de agosto de 2011, no auditório Juscelino Kubitschek, na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. No mesmo evento, houve também a divulgação da nova Carteira de Programas Estruturadores, instrumento que transforma a estratégia do PMDI em ações concretas para a sociedade.

A elaboração do documento fica a cargo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas Gerais, formado por secretários de Estado, dirigentes de autarquias, fundações e empresas públicas, representantes de entidades de classe e da sociedade civil, sendo presidido pelo governador do Estado.

Depois de ser debatido e de receber emendas da Assembleia Legislativa, o PMDI 2011-2030 recebeu a aprovação dos deputados estaduais em 12 de dezembro de

2011. A iniciativa dá continuidade às concepções e propostas dos documentos anteriores, aprovados em 2004 e 2007.

As três versões têm focos diferentes, identificadas com ciclos sucessivos do Choque de Gestão, a grande inovação que colocou Minas Gerais na vanguarda da administração pública brasileira desde 2003. Em 2004, o PMDI enfatizou o próprio Choque de Gestão. Em 2007, veio o Estado para Resultados. Em seguida, o foco no Estado em Rede e na Gestão para Cidadania.

A Gestão para a Cidadania enfatiza a regionalização das iniciativas governamentais e a participação da população e da sociedade civil. No lançamento, Antônio Anastasia ressaltou ser “imprescindível que a sociedade como um todo se articule e trabalhe ao lado do governo com os mesmos objetivos e os mesmos propósitos”.

A estratégia estabelece 11 Redes de Desenvolvimento Integrado, criadas com o objetivo de ampliar a cooperação entre agentes e instituições públicas e privadas em torno dos novos desafios. E, organizados pelas redes de desenvolvimento, encontram-se os Programas Estruturadores, em número de 31.

“Enquanto o Choque de Gestão e o Estado para Resultados levaram o governo para perto do cidadão, a Gestão para Cidadania está trazendo o cidadão para dentro do governo”, afirma a secretária de Estado de Planejamento e Gestão, Renata Vilhena. A Gestão para a Cidadania incorpora como principal desafio a participação da sociedade civil organizada na priorização e a implementação da estratégia governamental.

2.3.4 Revisão no PPA – 2016-2019

Com a posse do governo de Fernando Pimentel em 1° de janeiro 2015, a continuidade do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI ficou em parte comprometida, e a provável não continuidade deste planejamento a longo prazo poderá comprometer o que foi estabelecido pelos dois últimos governos (2003 a 2014).

O governo do Estado de Minas Gerais em vigência quando da elaboração desta pesquisa ainda não apresentou um planejamento a longo prazo e deverá seguir o

PPAG 2016-2019 aprovado no governo anterior com algumas revisões, que seguem através do Projeto de Lei n° 3819 de 2016, encaminhado pelo governo de Fernando Pimentel e aprovado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, transformado na Lei Estadual n° 22.475 de 29 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG/ 2016-2019 – para o exercício de 2017.

Dentre as mudanças verificadas nesse plano em relação ao plano anterior estão a ênfase dada pelo governo mineiro, gestão 2014-2018, à promoção e desenvolvimento social das regiões mais pobres do estado, erradicação da pobreza e sustentabilidade aliadas à diminuição das desigualdades em várias regiões mineiras, como norte de Minas, Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha.

2.4 Da Secretaria Municipal de Planejamento

Através da Lei Complementar 030/2009 de 30 de março de 2009, foi criada a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de João Pinheiro. Pelo seu artigo 6°, são suas principais atribuições:

> I - elaborar e propor ao Prefeito, em articulação com os demais órgãos, a política de desenvolvimento do Município e acompanhar a sua implementação;
>
> II - coordenar a elaboração dos planos, programas e projetos para o desenvolvimento do Município, acompanhando e avaliando a sua execução;
>
> III - dirigir e coordenar a elaboração da proposta orçamentária, orientando e compatibilizando a formulação das propostas parciais;
>
> IV - manter um banco de dados atualizado para subsidiar os demais órgãos da Administração mediante o fornecimento de dados e informações que permitam o planejamento de cada Secretaria;
>
> V - coordenar e executar o Sistema Estatístico de Informações Econômicas e Sociais;
>
> VI - supervisionar e avaliar a execução do Orçamento Municipal;
>
> VII - assessorar o Prefeito na definição dos planos de governo de curto, médio e longo prazo;
>
> VIII - formular, em articulação com a Secretaria Municipal de Fazenda, e consolidar o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias do Governo e o Orçamento Anual;

IX – elaborar e sugerir ao Prefeito as diretrizes básicas de desenvolvimento físico da cidade, observado o plano diretor;

X – estabelecer diretrizes de loteamentos urbanos e aprovar os respectivos projetos;

XI – elaborar e propor ao Prefeito a política municipal de trânsito e transporte;

XII – criar mecanismos, em conjunto com as demais Secretarias, com vistas a modernização administrativa da Prefeitura;

XIII – planejar e coordenar a execução das atividades dos órgãos da Administração municipal nos Distritos e Povoados. (Fonte: Secretaria Municipal de Administração, Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG, 2016).

Figura 1: Organograma da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de João Pinheiro. Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Por esse organograma, percebem-se algumas das atribuições da Secretaria Municipal de Planejamento, como gerências de projetos, captação de recursos, gerência de planejamento e controle orçamentário, gerência de tecnologia e informação, de estudos e pesquisas, de elaboração de projetos, acompanhamentos de projetos, orçamentos, planejamento participativo entre

outras. Essa secretaria funciona no prédio da Prefeitura Municipal, em uma sala de cerca de 45 m², com uma boa estrutura física, com mobiliário, equipamentos e tecnologia suficiente para o cumprimento de suas atribuições. Além do Secretário Municipal de Planejamento, este órgão municipal possui um corpo técnico formado por técnicos administrativos, técnico em informática, projetistas, engenheiros entre outros.

2.5 Um breve histórico da administração pública brasileira: os três modelos de administração pública

2.5.1 Patrimonialismo

Patrimonialismo foi o modelo praticado no Brasil durante o período colonial (de 1500 a 1822), desde as capitanias hereditárias, passando pelo Império até o início do governo de Getúlio Vargas, em 1930, constituindo um legado patrimonialista do Estado português "Estado patrimonial, portanto, e não feudal, o de Portugal" (Faoro, 1976, p. 20).. Nesse período, os administradores confundiam o público com o privado e pessoal; além disso, havia a presença marcante do nepotismo entre outros.

Tomando por base a argumentação de Caio Prado Júnior em "Evolução Política do Brasil e outros Estudos", o patrimonialismo exerceu significativa influência na época colonial no Brasil, principalmente nos primeiros 150 anos da colonização, devido ao fato de que, nesse período, a presença da Coroa portuguesa no território brasileiro foi diminuta e residual, cabendo aos proprietários de terras, por intermédio das Câmaras Municipais, o exercício do poder político de fato (Prado, 1953, p. 29).

Isto estaria relacionado à significativa presença do patrimonialismo na vida do Brasil nessa época colonial, no sentido de que, ao serem os colonos e donatários os delegados e os depositários da autoridade pública a eles atribuída pela metrópole lusa, tinham estes uma tendência inexorável a considerar que, em sendo eles o "Estado", os assuntos relativos ao último seriam, na sua percepção, assuntos de natureza privada.

Para Prado (1953), foi grande a influência dos grandes proprietários de terras nas decisões administrativas do Estado:

> Até meados do século XVII, pode-se afirmar que a autoridade desta (a Coroa) somente se exerce dentro dos estreitos limites da sede do governo-geral. Mantinha ela na colônia apenas uma administração rudimentar, o estritamente necessário para não perder com ela todo contato, e atendia a seus pedidos com a relutância e morosidade de quem não se decide a fazer grandes gastos com o que não lhe pagava o custo. Via-se, por isso, a administração colonial desarmada, a braços com a turbulência e arrogância dos colonos. (...) que maior autoridade podiam nessas condições exercer governadores e capitães-mores? Não raro, por isso, fechavam os olhos a toda sorte de abusos que não tinham forças para reprimir ou castigar. (...) tais circunstâncias condicionam a estrutura política da colônia. São elas que explicam a importância das Câmaras Municipais, que constituem a verdadeira e quase única administração da colônia. (...). O poder das Câmaras é, pois, o dos proprietários (...). Se dentro do sistema político vigente na Colônia só descobrimos a soberania, o poder político da Coroa, vamos encontrá-lo, de fato, investido nos proprietários rurais, que o exercem através das administrações municipais. (Prado, 1953, pp. 28,29).

No patrimonialismo, não há uma clara distinção por parte dos detentores do poder público, entre a esfera pública e privada. Nele, os negócios públicos, de Estado, são tomados e realizados como negócios de natureza particular. Dessa forma, pode-se atribuir, em parte, o vulto que o patrimonialismo assumiu, pelo menos no primeiro século e meio de colonização lusitana no Brasil, ao fato de a metrópole portuguesa ter delegado aos colonos e donatários aqui residentes importantes funções políticas e administrativas.

2.5.2 Burocrático

O modelo Burocrático foi implantado na era Vargas (1930), passando por Juscelino e Governos Militares até o final do governo de Collor (1992). Pelo Decreto-Lei n° 579/1938 do governo Vargas, percebe-se uma vontade do governo central em implantar algumas mudanças para melhorar a administração pública através do Administrativo do Serviço Público – DASP -, que era subordinado diretamente à Presidência da República. Tratava-se de uma reforma burocrática, que buscava romper com o sistema patrimonialista, profissionalizar o serviço público e contribuir dessa forma com a consolidação do Estado brasileiro.

Segundo Bresser-Pereira (2008), a Administração Pública burocrática, que surgiu basicamente com o advento do Estado Liberal, busca romper com o modelo anterior, patrimonialista, pois separa os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos colocados à disposição do Poder Público para garantir a satisfação do interesse público. Tem como objetivo defender a sociedade contra o poder arbitrário do soberano.

No modelo de administração burocrática, são adotadas uma série de medidas cujo objetivo é a defesa da coisa pública, em contraposição ao período patrimonialista antecedente, cuja característica principal é a confusão entre patrimônio público, Estado, e o patrimônio particular do detentor do poder.

Bresser-Pereira (2008) argumenta que o modelo burocrático segundo os ensinamentos de Max Weber enfatiza aspectos formais-legais, controlando processos de decisão, estabelecendo uma hierarquia funcional rígida, baseada em princípios de profissionalização e formalismo. Os procedimentos formais são feitos por funcionários especializados, com competências fixas, sujeitos ao controle hierárquico; há a profissionalização do funcionário burocrático, que exerce o cargo técnico em razão de sua competência, comprovada por processo de seleção; afasta-se do nepotismo e das relações de apadrinhamento.

Na burocracia, o exercício de cargos públicos passa a ser uma profissão, com remuneração previamente conhecida pelo indivíduo e pela sociedade. Houve, nesse período, a criação das primeiras carreiras para funcionários públicos e a realização dos primeiros concursos públicos, efetuados no Governo Vargas, na década de 30.

Através do Decreto-Lei 200/1967, editado pelo governo militar, percebe-se um avanço mais acentuado para se melhorar a administração pública, ao propor e estabelecer novas diretrizes e uma reforma na administração pública, chamada de desenvolvimentista. Buscou a desburocratização e simplificação da máquina pública.

Na Administração burocrática, inicialmente não havia controle finalístico ou de resultados, pois o foco era tornar a Administração Pública impessoal. Esses objetivos somente apareceram com o surgimento da Administração gerencial.

2.5.3 Gerencial

Conforme Bresser-Pereira e Spink (1998), em 1995 teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado, com a publicação, nesse ano, do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da Administração Pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro, a reforma foi executada ao nível federal, no MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas. Bresser-Pereira (2008), salienta que:

> O Brasil, ao iniciar em 1995 sua reforma da gestão pública, foi o primeiro país em desenvolvimento que tomou essa iniciativa, menos de dez anos depois que Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia iniciaram suas reformas. Desde então a Reforma da Gestão Pública de 1995 vem avançando no país, principalmente ao nível dos estados e municípios. Uma vez iniciada, não há alternativa senão prossegui-la. No período de 1995 a 1998, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a Administração Pública Federal passou por mudanças significativas em face da chamada "Reforma Gerencial de 1995". (Bresser-Pereira, 2008, p. 126).

Segundo os mentores dessa Reforma, sendo o principal Luiz Carlos Bresser-Pereira, um dos focos era melhorar a eficiência no serviço público, através da aprovação de normas que instituiriam práticas gerenciais, adotando-se um novo modelo de administração denominado administração gerencial, em detrimento da administração burocrática, então existente no país. A ideia original foi adotar práticas vivenciadas na iniciativa privada, nas organizações privadas no serviço público, objetivando a racionalidade dos gastos, eficiência, produtividade, celeridade, e qualidade na prestação de serviços públicos e melhores resultados para a sociedade.

Firmou-se um entendimento de que o modelo então existente, baseado, em regra, na concepção de Max Weber sobre burocracia, era ultrapassado, sendo necessária sua modificação para que o país ingressasse no novo século seguindo

a onda reformista praticada noutros países, sobretudo no Reino Unido, Austrália e na Nova Zelândia.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, coordenado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi uma importante iniciativa do Governo Federal, considerando o propósito de apoiar a implementação de organizações públicas, focadas em resultados para o cidadão, por meio da disseminação do Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP - e das tecnologias de gestão desenvolvidas pelo Programa.

Nesse Modelo, órgãos e entidades públicas podem identificar e atuar na implementação de ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão, oportunizando o conhecimento das práticas, dos resultados atuais e seu alinhamento aos requisitos do MEGP. A manutenção cíclica do processo de avaliação assegura que os resultados da gestão se mantenham ao longo do tempo e se tornem efetivos.

2.6 Princípios da administração pública

No Brasil, além das leis e normas, existem alguns preceitos chamados de princípios que devem ser observados também na Administração Pública. Todos os gestores públicos devem observar atentamente esses princípios para que a administração pública possa cumprir verdadeiramente seu papel.

O Caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 elenca os princípios que deverão ser observados pela Administração Pública, seja ela direta ou indireta, da União, do Distrito Federal, dos Estados ou Municípios: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

2.6.1 Princípio da legalidade

Legalidade é o princípio limitador das ações da Administração Pública, ou seja, ela só pode fazer aquilo que a lei permite. Com isso, pode-se inferir que a limitação, de um lado, é um instrumento garantidor de que a atuação da

Administração Pública está sob o escopo da lei. Por outro lado, esse princípio pode engessar a atuação dos gestores e impedir que eles venham agir com autonomia mesmo em situações emergenciais.

Nesse sentido, esclarece Bulos (2008):

> O princípio da legalidade administrativa apresenta força vinculante. Por isso, a Administração Pública somente pode impor aquilo que a lei autorizar. Trata-se de uma projeção das liberdades públicas, que dirige o regime administrativo dos órgãos governamentais, evitando o arbítrio e o abuso de poder. (Bulos, 2008, p. 802).

Pazzaglini Filho (2003) deixa claro que o agente público está sujeito ao princípio da legalidade, ou seja, à aplicação das leis aos casos concretos.

Já para Faria (2004), a observação desse princípio mais que importante é obrigatória na administração do Estado. Assim, todos os atos praticados pela Administração Pública, quando não observam esse princípio, são nulos desde o seu nascimento e não produzem efeitos válidos, por ter agido contrariamente à lei.

2.6.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade tem como objetivo evitar que funcionários públicos ou autoridades utilizem os serviços da máquina pública para barganhar, promoção pessoal, moeda de troca e autopromoção. Nesse contexto, segundo Faria (2004):

> O princípio da impessoalidade decorre de fato de que o agente público é administrador de bens alheios. Por essa razão, deve atuar sempre voltado para o coletivo, evitando favoritismo ou discriminação. O programa de governo, ou ação administrativa, não pode levar em consideração amigos ou inimigos. Os chamados favores políticos, na maioria, afrontam de cheio o princípio em questão. (Faria, 2004, p. 34).

Bulos (2008) entende que o princípio da impessoalidade tem como finalidade banir favoritismos, perseguições, busca do benefício próprio tanto de servidores quanto de administradores, além de objetivar inibir atos por ação, ou omissão cujo

intento seja meramente o benefício deste ou de terceiros. Por outro lado, esse princípio visa a ter imparcialidade da Administração Pública ao prestar serviços.

2.6.3 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade está fundamentado em menções contidas no Artigo 37, caput, da Constituição da República de 1.988, que dispõe: “Art. 37 – Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...)”.

Fica clara a importância deste princípio constitucional, pois qualquer ação administrativa que não observe e respeite a moralidade administrativa no serviço público, é passível de anulação. Trata-se de outro requisito essencial, o da validade aos atos da Administração Pública.

Sobre o Princípio da Moralidade, Di Pietro (2006) afirma que:

> Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrador que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, ou regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (Di Pietro, 2006, p. 94).

A moralidade pressupõe um conjunto de normas, valores, princípios, a ética, fazer as coisas certas sempre com foco no bem comum, e jamais nos interesses pessoais. A Administração Pública precisa passar para a sociedade um ambiente em que o dinheiro público está sendo bem aplicado em benefício de toda sociedade.

2.6.4 Princípio da publicidade

Também inserido no Art. 37 caput da CF/88, este é mais um princípio da Administração Pública, e diz respeito à obrigação de dar publicidade, levar os seus atos ao conhecimento de todos, contratos ou instrumentos jurídicos como um todo. Isso dá transparência e possibilita que qualquer pessoa questione e

controle toda a atividade administrativa por representar o interesse público, sem sigilo.

Claro que em determinados casos pode ser relativizado esse princípio, quando o interesse público ou segurança o justificarem.

A própria CF/88 prevê diversas exceções. Vejamos algumas, todas presentes no art. 5º:

> XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
>
> XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (CF/88, 5°, XIV e XXXIII).

Além da Constituição Federal de 1988, atualmente existem outras normas legais que tratam da obrigatoriedade da publicidade de todos os atos da administração pública, como a lei da transparência e outras já mencionadas e referenciadas nesta pesquisa.

2.6.5 Princípio da eficiência

Embora não tenha nascido originariamente na Constituição Federal de 1988, só vindo a ser implementado por meio da Emenda Constitucional número 19 de 1998, ao dispor sobre o princípio da eficiência, trata também da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Esse princípio situa-se no mesmo patamar que os demais devido a sua importância e relevância na sociedade.

Di Pietro (2006) afirma em concordância:

> A eficiência é o princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito. (Di Pietro, 2006, p. 99).

Segundo Bulos (2008), pode gerar mudanças na Administração Pública no que tange ao comportamento, uma vez que no Estado há muita burocracia. Pazzaglini Filho (2003) deixa claro que o princípio da eficiência deve ter um interesse real na busca de soluções e resultados satisfatórios para atender aos interesses da sociedade.

No entendimento de Faria (2004), a Administração Pública deve sempre exercer suas atividades ou prestações de serviços à sociedade com a máxima eficiência e objetivando produzir resultados eficazes. O autor ainda argumenta:

> A Administração Pública, embora não tenha, em princípio, a função de produzir resultados econômicos, deve atuar em observância à máxima custo/benefício. O Administrador precisa ter em mente que ele é gestor de coisa pública, coisa da sociedade, e, por isso, deve planejar a atividade do órgão ou entidade que dirige de forma a gastar menos e obter o máximo de resultado social e econômico, quando for o caso. (Faria, 2004, p. 37).

2.7 Administração pública e planejamento municipal no Brasil

Com o advento da Constituição de 1988, o governo federal passou várias responsabilidades e obrigações para os municípios brasileiros, dando-lhe autonomia na execução e municipalizando vários serviços nas áreas da saúde, educação e assistência social.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, definiu um novo tipo de arranjo federativo; com base nesse arranjo, os municípios passaram a deter maior autonomia política e administrativa, estabelecendo, assim, suas novas bases legais. Além disso, reforçou a descentralização fiscal iniciada em anos anteriores. Os municípios foram os principais beneficiários de tal medida, com a transferência de funções e decisões para as esferas intermediárias e locais.

Conforme comenta Souza (1989), a arrecadação foi melhorada a partir do recebimento de competência para novos impostos e do incremento de sua participação nos tributos federais e estaduais. Os municípios também passaram a ter participação no resultado da exploração de recursos naturais, como petróleo, recursos hídricos e minérios.

Dentre as novas atribuições dos municípios criadas pela Constituição de 1988, cita-se:

- Desenvolvimento urbano – a União passou a legislar sobre o direito urbanístico e fixou as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano. As cidades com mais de 20 mil habitantes passaram a ter planos diretores aprovados em lei.
- Saúde – os serviços de saúde formaram o Sistema Único no país (SUS), e dele, os municípios participaram na forma disposta por Lei Federal. LC 141/2012, que regulamentou a EC 29 de 2000, que obriga os municípios brasileiros a aplicar no mínimo 15% de sua RCL na saúde.
- Educação- os sistemas de educação foram organizados mediante a colaboração e a integração de todos níveis de governo, ficando estabelecido no Plano Nacional de Educação que teria caráter plurianual. Os municípios seriam obrigados a aplicar pelo menos 25% da receita resultante de impostos, inclusive das transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Investimentos no setor público e custeio da máquina administrativa – ficaram reduzidos: os gastos com pessoal não poderiam exceder o percentual fixado de 60% das receitas correntes da prefeitura (LC 101/2000), incluindo as despesas de pessoal do Executivo (54%) e Legislativo (6%).

Fica evidente que os municípios assumiram papel mais relevante a partir da Constituição Federal de 1988 no contexto do setor público brasileiro. Entretanto, a forma descoordenada da implementação da descentralização no Brasil acabou sobrecarregando-os com tarefas para as quais não estavam preparados nem poderiam assumir plenamente.

Hoje, eles enfrentam o desafio de responder às expectativas da sociedade quanto ao entendimento das demandas sociais e ao desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, buscam alcançar a capacidade técnico-gerencial e administrativa essencial para o desempenho dos novos desafios.

Com a centralização da grande maioria dos recursos nos cofres do Governo Federal, gestores dos municípios brasileiros têm feito um sacrifício extraordinário para honrar seus compromissos com a população e o cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal - LRF. Há a necessidade urgente de se discutir o pacto federativo e a redistribuição dos recursos federais para Estados e Municípios, pois os problemas estão nos municípios, as grandes demandas da população como saúde, educação, assistência social e outros, ficam a cargo dos municípios, o que

está levando mais de 40% dos municípios brasileiros ficarem endividados, segundo a Confederação Nacional dos Municípios- CNM.

Com o advento da LRF (Lei 101/2000), os municípios passaram a dar maior importância ao processo de planejamento e ao controle dos recursos orçamentários, à apuração de custos, à avaliação de resultados dos programas de governo e à transparência das contas públicas, como se verá mais adiante. Devemos registrar nesta pesquisa que o processo de municipalização de alguns serviços como saúde, educação e assistência social tem contribuído diretamente para o endividamento dos municípios brasileiros e isso não é diferente em João Pinheiro. O Governo Federal centraliza a maior parte dos recursos arrecadados.

Os municípios deveriam receber mais recursos, pois os problemas estão nos municípios. Pela Emenda Constitucional n° 29/2000, os municípios devem aplicar no mínimo 15% de sua arrecadação na saúde; muitos dos municípios aplicam até 30%, como é o caso de João Pinheiro-MG (Contabilidade Geral da Prefeitura Municipal de João Pinheiro). A CF/88 obriga os municípios também a investirem no mínimo 25% de suas receitas na educação. Os municípios têm que arcar com mais de 50% das despesas com transporte escolar, cerca de 70% das despesas com a assistência social e assim sucessivamente, segundo informações da CNM.

Os dados da CNM, apontam que cerca de 72% dos municípios brasileiros dependem exclusivamente dos repasses da União (FPM) e dos Estados (ICMS) para manutenção de suas atividades básicas e atendimento à população. Estas transferências da União e dos Estados representam aproximadamente 70 a 80% da arrecadação destes municípios, em sua grande maioria pequenos municípios com população até 30 mil habitantes.

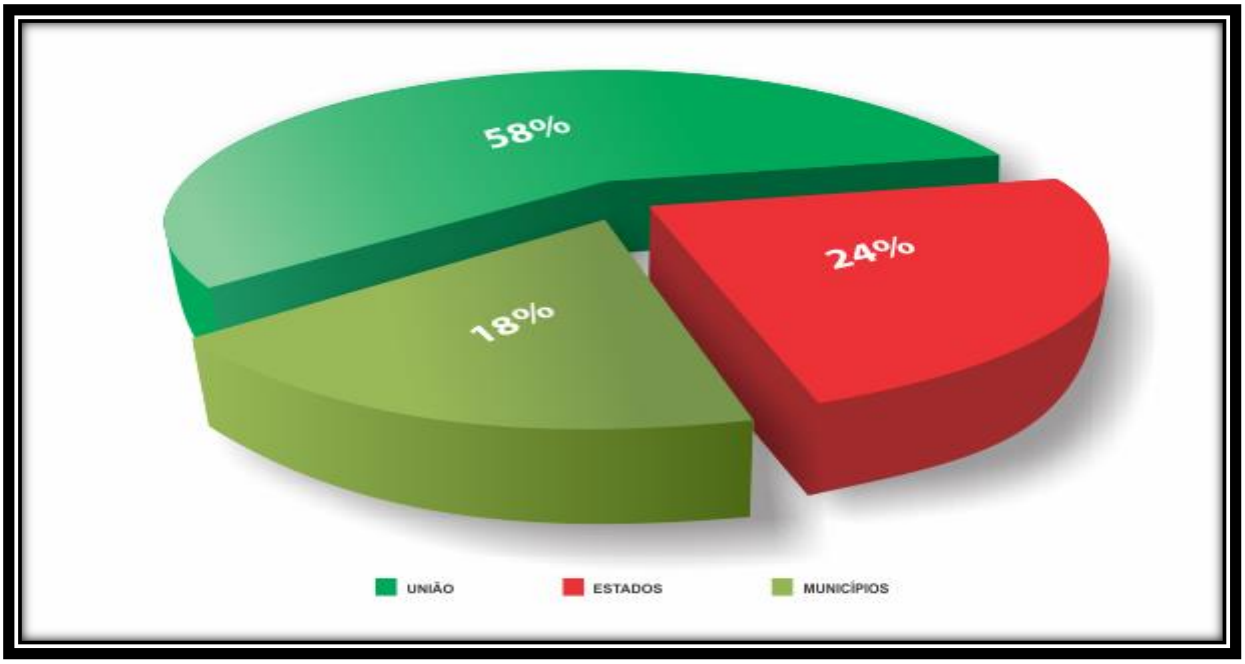

Figura 2: Distribuição dos recursos da União. Fonte: CNM.

A figura 2 retrata muito bem a má distribuição dos recursos arrecadados pela União. Observa-se que 58% dos recursos oriundos de impostos pagos por empresas e pessoas físicas, como IR e IPI, principalmente, ficam com a união, 18% para os Estados e 24% para os Municípios. Como dito anteriormente, a grande maioria dos problemas e demandas da sociedade nas mais diversas áreas, como educação, saúde, segurança pública e outros, estão nos municípios, cujos recursos são insuficientes para atender às necessidades dos munícipes e ainda cumprir outras obrigações, como pagamento de funcionários, custeio da máquina etc. Daí a importância do planejamento para orientar o direcionamento e distribuição dos recursos escassos.

2.8 Importância do Planejamento na administração pública

O Planejamento é um processo dinâmico e contínuo que consiste em um conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro, de forma a possibilitar a tomada de decisões antecipadamente. Essas ações devem ser identificadas de modo a permitir que elas sejam

executadas de forma adequada e considerando aspectos como o prazo, custos, qualidade, segurança, desempenho e outras condicionantes.

O Tribunal de Contas da União (2012) preceitua que o Planejamento é uma ferramenta essencial para uma gestão pública eficiente, eficaz e que possibilita uma maior e melhor aplicação e distribuição dos recursos públicos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal com amparo legal na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei do Orçamento Público.

Segundo Oliveira (2014b), o planejamento não deve ser confundido com previsão, projeção, predição, resolução de problemas ou plano pois:

> Previsão: corresponde ao esforço para verificar quais serão os eventos que poderão ocorrer, com base no registro de uma série de probidades.
>
> Projeção: corresponde à situação em que o futuro tende a ser igual ao passado, em sua estrutura básica.
>
> Predição: corresponde à situação em que o futuro tende a ser diferente do passado, mas a empresa não tem nenhum controle sobre seu processo e desenvolvimento.
>
> Resolução de problemas: corresponde a aspectos imediatos que procuram tão somente a correção de certas descontinuidades e desajustes entre a empresa e as forças externas que lhe sejam potencialmente relevantes.
>
> 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, uma visão estática do planejamento, uma decisão em que a relação custos *versus* benefícios deve ser observada. (Oliveira, 2014b, p. 12).

Ainda de acordo com Oliveira (2014b):

> Além disso, o planejamento corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado; entretanto, a empresa 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 da vontade específica de seus executivos, sendo essa a razão de algumas empresas não terem um processo de planejamento estruturado mas, mesmo assim, apresentarem algumas ações "planejadas". O planejamento também pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação na empresa (Oliveira, 2014b, p. 12).

O estudo das questões relacionadas ao processo de implantação do planejamento na gestão pública se torna fundamental para o desenvolvimento de ações para o alcance de uma maior eficácia do gerenciamento do Estado. E nessa vertente, analisar a importância da aplicação de técnicas de planejamento, com base nos paradigmas da gestão pública atual e nas perspectivas para uma nova maneira de administrar o bem público, guia o desenvolvimento desse trabalho.

O gestor público encontra inúmeras variáveis que podem interferir em seu planejamento, muitas vezes mais complexas do que em uma organização privada. Porém, estes obstáculos não podem interferir no processo, pois manter a instituição sem objetivos torna a gestão ainda mais turbulenta.

Também o que se nota ainda em órgãos governamentais é certa timidez por parte dos gestores para a implantação do instrumento de planejamento principalmente com foco em objetivos - mas esta realidade vem sendo alterada, e este é um caminho sem volta, pois permanecer com critérios de reação sobre a ação torna o custo público altíssimo para a sociedade.

Ressalta-se que na gestão pública o planejamento não funciona somente como metodologia gerencial para o alcance de objetivos, mas como ferramenta de uma gestão participativa e transparente. Ela deve envolver os colaboradores durante todo o processo (criação, execução, monitoramento e avaliação), principalmente a instituição pública, que precisa prestar contas para a sociedade; e essa, por sua vez, terá condições de acompanhar melhor a gestão, medindo assim os resultados alcançados pelo gestor.

Em sua mais nova obra, Oliveira (2014b) dá muita ênfase à importância da aplicação e prática do planejamento estratégico na condução das políticas públicas e da gestão pública como um todo.

O planejamento estratégico é uma metodologia administrativa que permite estabelecer a melhor direção a ser seguida pela instituição pública, e que visa a um maior grau de interação com o ambiente, no qual estão os fatores não controláveis pela referida instituição.

Oliveira (2014a), assinala que o Planejamento estratégico nos possibilita, por meio do uso da Matriz Swot, observar o ambiente interno e externo da instituição, em cujo ambiente interno é possível identificar os pontos fortes e fracos e, no ambiente externo, as ameaças e oportunidades, assim como missão, visão e valores da instituição.

Figura 3:Pirâmide – representação Planejamento Estratégico. Fonte: www.google.com.br.

Importante dizer que o planejamento estratégico é de responsabilidade da alta direção; no caso do município de João Pinheiro, sua elaboração cabe ao Prefeito e seu Secretariado, junto com uma assessoria, e normalmente é de médio prazo, no nível estratégico, e praticado através do PPA. Em seguida, vem o nível tático, encarregado de fazer cumprir o que foi estabelecido pela alta direção - nesse caso diretores, secretários adjuntos, coordenadores, supervisores entres outros, e por último vem o nível operacional, que seriam técnicos administrativos, contadores, professores, assistentes sociais, psicólogos, motoristas, operadores de máquinas entre outros, cuja prática se dá através do orçamento anual.

O ensinamento dos especialistas em gestão pública é que se eliminem ou minimizem os pontos fracos e maximizem os pontos fortes. Da mesma forma, neutralizam-se as ameaças e aproveitam-se as oportunidades.

Figura 4: Matriz Swot. Fonte: www.google.com.br.

Durante a elaboração do planejamento público da Prefeitura, é importante isso ser observado para que a gestão possa alcançar os resultados planejados, com eficiência, racionalidade dos gastos e, consequentemente uma melhor satisfação por parte dos cidadãos que contribuem com seus impostos.

O planejamento estratégico é uma ferramenta muito eficiente e eficaz em qualquer organização. É praticado com muita frequência nas médias e grandes empresas. No setor público raramente é praticado devido às suas peculiaridades encontradas no meio, tais como resistência a mudanças, cultura ultrapassada, comodismo, estabilidade, assistencialismo entre outras. No entanto, os municípios que o adotam obtêm resultados extraordinários com uma gestão pública enxuta,

melhorias contínuas, eficiência, qualidade e racionalidades nos gastos públicos, fortalecimento da gestão e maximização dos resultados. Na Prefeitura Municipal de João Pinheiro, não é adotado o planejamento estratégico.

2.9 Orçamento público

Nos meses de julho e agosto, as atenções na administração pública municipal se voltam para a elaboração da proposta orçamentária para o exercício subsequente. Essa proposta orçamentária, que deve seguir para o Legislativo até 31 de agosto de cada ano, deverá ser aprovada pelo Legislativo até o término do exercício, ou seja, até 31 de dezembro do ano em curso.

Existe uma diferenciação entre planejamento e orçamento. O planejamento deve ser visto como um processo maior, que pode assumir diversas dimensões: planejamento urbano, patrimonial, econômico, financeiro, de investimentos, social. O planejamento é o plano, aquilo que se deseja atingir, enquanto o orçamento é a materialização financeira do que foi planejado, traduzido em fontes de financiamentos (receitas) e aplicações de recursos (despesas) (Teixeira, 1997).

Com o advento da Lei nº. 4320/1964 e com a chegada da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o orçamento ganhou mais "status" com a implementação do orçamento-programa, integrado aos sistemas de contabilidade pública. Em direito administrativo, o orçamento público é uma ação administrativa através do qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a realizar suas despesas. O orçamento público é um instrumento de planejamento na gestão pública e um suporte ao gestor nas tomadas de decisões que se fazem necessárias.

Em se tratando de orçamento público, a contabilidade pública exerce um papel fundamental. A contabilidade pública vem assumindo nos últimos anos uma relevância cada vez maior no Brasil, em decorrência da sua função de registrar e centralizar as informações da Administração Pública, tornando-se, assim, um suporte essencial para a tomada de decisão dos gestores governamentais. Segundo Matias-Pereira (2010):

> A contabilidade é a forma pela qual a administração promove o registro, controle e análise das diferentes operações de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial, realizados ao longo do exercício financeiro. É por meio da escrituração contábil que o administrador pode medir a sua ação em termos financeiros, disponibilizando os elementos para elaboração de sua prestação de contas, além de fornecer as informações indispensáveis de decisões e ao aperfeiçoamento da administração. Os órgãos de controle não estão adstritos à mera verificação dos registros contábeis. Cabe a eles a responsabilidade de retificação desses registros, quando errados, para que as demonstrações fiquem isentas de falhas. As receitas públicas são estimadas e as despesas, por sua vez, autorizadas na lei orçamentária. (Matias-Pereira, 2010, pp. 231-232).

A contabilidade pública em sintonia com o planejamento pode fazer um trabalho extraordinário no sentido de dar um melhor direcionamento às diversas políticas públicas através do planejamento destas políticas, controle, acompanhamento e avaliação de como os recursos públicos estão sendo aplicados, com um monitoramento das despesas e de sua qualidade.

O orçamento é o instrumento legal que deve integrar todo o processo administrativo e financeiro, direcionando a alocação dos recursos humanos, materiais e tecnológicos para as grandes ações do Governo de forma planejada e integrada, quer seja na manutenção das atividades, quer seja na execução dos projetos para atender as necessidades públicas.

Ainda o orçamento pode ser um poderoso instrumento de distribuição de renda, como a oferta de educação, saúde, transporte público, entre outros, oferecendo mais benefícios às pessoas que somente poderão ter acesso a esses serviços se eles forem ofertados pelo Estado.

Concernente à questão do orçamento como instrumento indispensável ao apoio à gestão administrativa e financeira, destaca-se que o orçamento não somente representa uma mera peça contábil financeira, mas é também uma ferramenta de controle, fiscalização e monitoramento por parte da sociedade e dos órgãos internos e externos de fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000), que traz em seu bojo, novas exigências objetivando um melhor controle sobre os gastos públicos.

A peça orçamentária caracteriza-se por possuir múltiplas funções: de planejamento, contábil, financeira e de controle. Assim, seu conceito sofreu modificações ao longo do tempo, decorrentes da evolução dessas funções. O orçamento tradicional, que antes funcionava como instrumento de controle político, deu lugar ao moderno, sendo esse último utilizado como instrumento de administração. Todavia o mesmo evoluiu para unir-se ao planejamento, fazendo surgir o chamado orçamento-programa. Para Lima e Castro (2007):

> Orçamento Público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade. (Lima & Castro, 2007, p. 184).

Já para Kohama (2010):

> O Orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico. (Kohama, 2010, p. 225).

Através desse estudo, é possível convalidar o orçamento público como instrumento de planejamento imprescindível nas tomadas de decisões na gestão pública municipal.

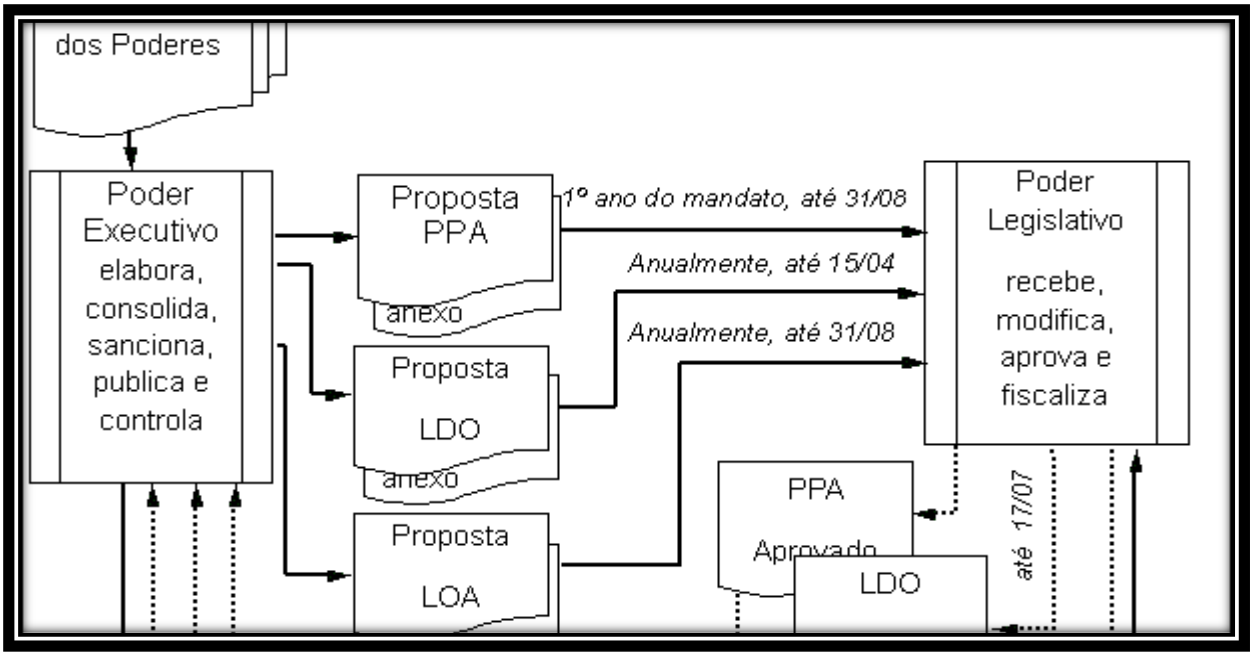

Figura 5:– Ciclo Orçamentário. Fonte: Albuquerque, Medeiros e Silva (2008).

Observa-se na figura 5, o ciclo orçamentário e o sistema de planejamento público municipal. Cabe ao Executivo, a elaboração, consolidação das três peças de planejamento que são pela ordem o PPA, a LDO, a LOA e seus anexos, sanção, execução, acompanhamento e controle. O Poder Legislativo municipal recebe, modifica, aprova e fiscaliza sua execução. Quanto à fiscalização, deve-se destacar o trabalho do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que analisa as contas do município, aprovando ou rejeitando-as através de pareceres que são referendados ou não pela Câmara Municipal.

Os prazos para envio dessas propostas de planejamento para o Legislativo Municipal são: PPA (1° ano de mandato do Prefeito até o dia 31 de agosto), LDO (anualmente até o dia 15 de abril), e LOA (anualmente até o dia 31 de agosto). Na execução do planejamento público, deve ser observada a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto ao equilíbrio orçamentário e o limite de gastos com educação, saúde e folha de pagamento principalmente.

Sistema de planejamento público municipal	
PPA	Planeja e estabelece programas, projetos, metas e atividades a serem executadas no município em um período de 4 anos
LDO	Orienta e direciona os programas, projetos e atividades que devem constar na Lei Orçamentária Anual de conformidade com a quantidade e disponibilidade de receitas provisionadas no orçamento anualmente.
LOA	Executa anualmente os programas, projetos e atividades que foram orientados e direcionados pela LDO. Aqui é o momento que se coloca em prática o que foi planejado no PPA.

Figura 6: Sistema de planejamento público municipal. Fonte: elaborado pelo autor**.**

O autor na figura 6 apresenta uma síntese das finalidades dos principais instrumentos de planejamento na administração pública. O PPA apresenta os programas, projetos, metas e atividades a serem executadas a médio prazo no período de quatro anos; a LDO direciona e orienta como deve ser elaborada a proposta orçamentária que é anual, direcionando adequadamente a aplicação dos recursos; observando previamente o que foi estabelecido anteriormente no PPA, a LOA estima as receitas e despesas anualmente, reservando os recursos para a execução dos projetos, metas e atividades que foram planejadas na LDO. A integração e coerência entre estas ferramentas eficazes de planejamento possibilitam extraordinários ganhos e resultados para a administração pública e principalmente para a sociedade.

Neste capítulo, o autor deste trabalho procurou enriquecer a pesquisa, objetivando fundamentar e fortalecer a planta para culminar em um resultado de boa qualidade. Discorreu-se sobre a administração pública e planejamento no Brasil, com um breve relato e histórico sobre o planejamento no mundo, planejamento público no Brasil da época de Getúlio Vargas, passando pelos governos militares até o governo de Dilma Rousseff; em em Minas Gerais, abordou-se a prática do planejamento dos governos mineiros no período de 2003 a 2016; e em João Pinheiro, em que se situa o universo da pesquisa, com ênfase

na gestão 2013/2016, oportunidade em que se escreveu sobre a Secretaria Municipal de Planejamento em João Pinheiro, suas atribuições; os modelos de administração pública praticados no Brasil (patrimonialista, burocrático e gerencial); e os princípios da administração pública, que promoveu um grande avanço na administração pública nas três esferas governamentais: federal, estadual e municipal.

Discorreu-se também sobre a administração Pública no Brasil, dando ênfase aos grandes desafios enfrentados pelos gestores públicos dos municípios brasileiros, com a falta de recursos, devido a má repartição e distribuição desses recursos pela União. Destacou-se a importância do planejamento na administração pública como um instrumento eficiente e eficaz, que possibilita uma gestão pública voltada para resultados. Finalmente, o autor fala sobre o orçamento público como o mais importante instrumento de planejamento público municipal, com destaque para o orçamento desde sua elaboração, aprovação, sanção e execução pelo executivo.

Foi fundamental e contribuiu para o desenvolvimento deste capítulo os autores e as fontes: Bresser-Pereira (2008), Oliveira (2014a), Matias-Pereira (2010), Lima e Castro (2007), Albuquerque, Medeiros e Silva (2006), Faria (1994), Matus (1988), Maximiano (2012), Vilhena et al. (2006), Kohama (2010), Constituição Federal (1988), Leis números 4.320/64 e 101/2000, Decreto-Lei 200/1967, e informações da Confederação Nacional dos Municípios-CNM (2012).

Encerra-se aqui o referencial teórico e anuncia-se o capítulo seguinte, que tratará da metodologia aplicada ao presente trabalho, oportunidade em que serão esclarecidos as questões de abordagem e sujeitos da pesquisa, bem como as técnicas de coleta de dados e análise utilizados pelo autor.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O propósito deste capítulo é apresentar os procedimentos metodológicos para a realização da presente pesquisa. Parte da questão geradora: “Qual foi o impacto da implantação da Secretaria de Planejamento na gestão da Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG, no período de 2013 a 2016?” Avaliam-se os resultados produzidos em termos econômicos ou sociais.

Neste capítulo, também serão descritos o tipo de pesquisa, o objeto de investigação, os sujeitos da pesquisa, o instrumento utilizado para a coleta de dados e como os mesmos foram analisados; enfim terão acesso aos métodos utilizados nesta pesquisa.

Segundo Demo (1983, p. 19), “a metodologia trata das formas de se fazer ciência. Cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos”. Sendo assim, o presente capítulo será estruturado apresentando primeiramente a forma escolhida para se realizar a pesquisa aqui descrita; posteriormente, indicando os caminhos adotados metodologicamente, as ferramentas e os procedimentos. Serão quatro as fontes da pesquisa: pesquisa documental, questionário, entrevista e observação participante. Quanto à abordagem, o método a ser utilizado será o qualitativo com elementos quantitativos.

A metodologia se refere ao caminho escolhido para se chegar ao fim proposto pela pesquisa. É a escolha que o pesquisador realizou para abordar o objeto de estudo. Para Fonseca (2002),

> *Methodos* significa organização, e *logos*, estudo sistemático, pesquisa, investigação; ou seja, metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência. Etimologicamente, significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica. (Fonseca, 2002, p.122).

Minayo (2007) diferencia metodologia de métodos:

> É importante salientar a diferença entre metodologia e métodos. A metodologia se interessa pela validade do caminho escolhido para se chegar ao fim proposto pela pesquisa; portanto, não deve ser confundida com o conteúdo (teoria), nem com os procedimentos (métodos e técnicas).

> Dessa forma, a metodologia vai além da descrição dos procedimentos (métodos e técnicas a serem utilizados na pesquisa), indicando a escolha teórica realizada pelo pesquisador para abordar o objeto de estudo. No entanto, embora não sejam a mesma coisa, teoria e método são dois termos inseparáveis, "devendo ser tratados de maneira integrada e apropriada quando se escolhe um tema, um objeto, ou um problema de investigação". (Minayo, 2007, p. 44).

Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa com elementos quantitativos, de acordo com a afirmação de Triviños (1987, p.118) de que "toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa". A opção por este tipo de pesquisa foi baseada também nas ideias de Deslandes, Gomes e Minayo (2007), que dizem que entre o quali e o quanti existe uma oposição complementar que, se bem trabalhada, enriquece a pesquisa com informações, permitindo maior aprofundamento e conferindo maior fidedignidade interpretativa aos dados obtidos.

Os dados qualitativos têm maior grau de importância neste estudo, devido às características da pesquisa, às pessoas que serão entrevistadas, aos documentos que serão analisados, entre outros aspectos. Os dados quantitativos aparecem como forma de complementar à pesquisa e correspondem às tabelas e aos gráficos que serão elaborados e analisados concernente às receitas, despesas, valores orçados, arrecadados, e aos investimentos feitos pela Prefeitura Municipal de João Pinheiro em algumas áreas do governo com acompanhamento da Secretaria Municipal de Planejamento entre outros.

É importante conhecer as diferenças básicas entre as pesquisas qualitativa e quantitativa, conforme nos ensinam Gall, Borg, Gall (2007):

> Na qualitativa, o pesquisador descobre conceitos e teorias depois que os dados forem coletados, enquanto na quantitativa os conceitos e teorias são usados para determinar os dados que serão coletados. Na qualitativa, o pesquisador usa a análise indutiva para analisar os dados, enquanto na quantitativa usam-se os métodos estatísticos para análise. Na qualitativa, o pesquisador generaliza os achados, identificando outros casos semelhantes; enquanto na quantitativa são usados os procedimentos de inferência estatística para generalizar os achados de uma amostra para uma população definida. (Gall, Borg & Gall, 2007, p. 23).

A Pesquisa Quantitativa, é assim definida por Fonseca (2002):

> Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente. (Fonseca, 2002, p. 20).

Sobre a unidade de análise, o objeto deste estudo, que nasceu da questão geradora desta pesquisa, ficou delimitado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Educação, e Setor de Contabilidade na Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG.

Concernente aos objetivos ou fins, a presente pesquisa será descritiva e explicativa. Descritiva porque, no sentido dado por Triviños (1987), procura descrever com exatidão os fatos e fenômenos relativos aos processos de planejamento da Prefeitura Municipal de João Pinheiro e seus desdobramentos em outras áreas da gestão municipal, por meio de um estudo minucioso de toda a situação financeira do município e seus possíveis reflexos em algumas áreas do governo municipal, as quais serão identificadas no capítulo da análise e interpretação dos dados. Explicativa por ser este o tipo de pesquisa que explica a razão, o porquê dos fenômenos, uma vez que aprofunda o conhecimento de uma dada realidade. Para Gil (2002):

> As pesquisas descritivas e explicativas são complementares. A primeira busca o estabelecimento de relações entre variáveis e a segunda explica a razão, o porquê das coisas, o esclarecimento causal e o entendimento de determinados fenômenos. (Gil, 2002, p. 87).

Quanto ao método e técnica de investigação, optou-se pelo estudo de caso único, por ser um instrumento eficaz de pesquisa que atende o tema e objeto deste trabalho. O estudo de caso, conforme definido por Yin (2001, p. 32), trata-se de

uma pesquisa “empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”. Triviños (1987, pp. 134-135) vai além e caracteriza o estudo de caso em três categorias: observacionais, história de vida e histórico-organizacionais - o último definido como aquele em que “o interesse do pesquisador recai sobre a vida de uma instituição”. Este trabalho tem como objeto analisar o desempenho da Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal da Fazenda, partindo do conhecimento que o autor tem desta instituição e do material disponível referente ao tema da dissertaçao. Segundo Thomas et al. (2007):

> Embora o estudo consista no exame rigoroso e detalhado de um único caso, a suposição fundamental é a de que esse caso é representativo de muitos outros casos. Consequentemente, por meio de estudo aprofundado de um único caso, se alcança uma compreensão maior sobre casos similares. (Thomas et al., 2007, p. 252).

Sobre o estudo de caso, Yin (2001) enfatiza ainda que:

> O estudo de caso é um método qualitativo que consiste, geralmente, em uma forma de aprofundar uma unidade individual. Ele serve para responder questionamentos que o pesquisador não tem muito controle sobre o fenômeno estudado. O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que compreende um método que abrange tudo em abordagens especificas de coletas e análise de dados. (Yin, 2001, pp.59-60).

Espera-se assim que este estudo sobre a Secretaria Municipal de Planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro contribua com a gestão pública de outros municípios, com a academia, com sociedade, e com as organizações públicas em geral. Ao pesquisador, permite aprofundar seus conhecimentos sobre o assunto objeto da presente pesquisa.

3.1 Coleta de dados

3.1.1 Análise documental

Não se realiza nenhum trabalho científico sem a pesquisa. Sendo uma técnica decisiva para a pesquisa em ciências sociais e humanas, a análise documental é indispensável porque a maior parte das fontes escritas ou não são quase sempre a base do trabalho de investigação. Os documentos representam uma rica fonte

de dados e, nesta perspectiva, pode-se definir a pesquisa documental como sendo aquela que busca um exame de materiais que ainda não foram observados de forma analítica, buscando novas interpretações ou mesmo interpretações complementares.

Segundo Santos (1999), a pesquisa documental é realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza (pintura, escultura, desenho etc), notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial e documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos. Segundo Gil (2002), pesquisa é definida como o:

> Procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados. (GIL, 2002, p. 17).

Só se inicia uma pesquisa se existir uma pergunta, uma dúvida para a qual se quer buscar a resposta. Pesquisar, portanto, é buscar ou procurar resposta para alguma questão ou um problema concreto que exija explicação ou solução.

Inicialmente, o meio mais utilizado para a coleta de dados foi a pesquisa documental, definida por Vergara (2000, p. 48) como aquela “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza”. Toma-se por base também a definição dada por Gerhardt, Ramos, Riquinho e Santos (2009, p. 69), de que a pesquisa documental “é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos”, para o levantamento de dados e informações da Prefeitura, como leis, relatórios financeiros entre outros. Deve-se relatar ao final os documentos pesquisados nas referências.

De igual modo, a pesquisa de campo foi, por sua vez, tratada por Gil (2002) como estudo de campo. Desenvolve-se a partir do envolvimento pessoal do pesquisador, por meio da observação direta das atividades do grupo estudado, de entrevistas e aplicação de questionários a informantes para captar suas percepções do que ocorre naquele contexto específico. Gil (2002) considera de

fundamental importância que o pesquisador tenha uma experiência direta com a situação em estudo.

O uso e aplicação da pesquisa documental em nosso trabalho tem uma relação direta com o objeto da pesquisa. O autor examinou vários documentos entre os quais o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, os orçamentos, as prestações de contas com pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o relatório resumido de execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal, o balanço patrimonial, a Lei Orgânica do Município de João Pinheiro, a Constituição Federal, e diversas leis, entre outros. Mediante solicitações através de ofícios e verbalmente, os documentos foram liberados através das Secretarias Municipais de Administração, Fazenda e Planejamento, Departamento de Contabilidade e pela Secretaria da Câmara Municipal de JoãoPinheiro.

O autor deste trabalho trabalhou nos últimos 23 anos na administração pública, 19 dos quais na Câmara Municipal e Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG, o que proporcionou um contato direto com o objeto e com os sujeitos da pesquisa, cujo contato favoreceu a obtenção das informações e dados necessários ao desenvolvimento da pesquisa.

Para Moreira (2005):

> A análise documental consiste em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica e, nesse caso, preconiza-se a utilização de uma fonte paralela e simultânea de informação para complementar os dados e permitir a contextualização das informações contidas nos documentos. A análise documental deve extrair um reflexo objetivo da fonte original, permitir a localização, identificação, organização e avaliação das informações contidas no documento, além da contextualização dos fatos em determinados momentos. (Moreira, 2005, p. 269).

Ainda segundo Santos (1999), a pesquisa documental é realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza (pintura, escultura, desenho etc), notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial e

documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos.

Essa técnica de análise de dados é perfeitamente aplicável em nossa pesquisa, devido ao seu objeto e questão geradora, haja vista que estaremos analisando vários documentos tais como: Plano Prurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos, Prestações de Contas com pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, Balanço Patrimonial, Lei Orgânica do Município de João Pinheiro, Constituição Federal, diversas Leis, entre outros, documentos estes relativos as gestões 2009/2012 e 2013/2016.

3.1.2 Questionários e entrevistas

Foi utilizado um questionário com 60 (sessenta) perguntas semiestruturadas. Eles foram distribuídos pessoalmente aos entrevistados: secretários municipais, contador e técnicos, que trabalham em funções estratégicas no governo municipal lotados em diversas secretarias, principalmente nas Secretarias Municipais do Planejamento, Fazenda, Educação e Contabilidade Geral. São em sua maioria, servidores que trabalham nas secretarias, e todos contribuíram com dados dentro do tema relacionado com o objeto desta pesquisa.

Durante o mês de outubro de 2016, foram feitas 05 (cinco) entrevistas: com o ex-Prefeito da gestão 2009/2012; ex-Prefeito da gestão 2013/2016, com o Secretário Municipal de Planejamento, com o Secretário Municipal de Educação e com o Contador Geral da Prefeitura Municipal de João Pinheiro, que há 20 anos trabalha nesta função e que tem um conhecimento profundo das finanças públicas do município e da elaboração do PPA, LDO e LOA.

A coleta de dados por meio de questionários*,* segundo Babbie (2001), é um tipo de pesquisa amostral que é feita para se entender uma população maior a partir da medição e associação das variáveis identificadas, repartindo-se entre a descrição e a explicação da ocorrência dos fenômenos pesquisados, visando a desenvolver proposições gerais sobre a sua incidência.

Marconi e Lakatos (2008, p. 201) falam ainda que o questionário é constituído “por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”.

A entrevista representa uma técnica de coleta de dados na qual o pesquisador tem um contato mais direto com a pessoa, no sentido de se inteirar de suas opiniões acerca de um determinado assunto. Esse método não escapa ao planejamento antes mencionado, uma vez que requer do pesquisador um cuidado especial na sua elaboração, desenvolvimento e aplicação, sem contar que os objetivos propostos devem ser efetivamente delineados, a fim de que se obtenha o resultado pretendido.

Segundo Dencker (2000), as entrevistas podem ser estruturadas, constituídas de perguntas definidas; ou semiestruturadas, permitindo uma maior liberdade ao pesquisador.

3.1.2.1 Caracterização dos sujeitos da pesquisa

Como já foi mencionado, para a realização do nosso trabalho, elaboramos um questionário com perguntas semiestruturadas, cujo questionário foi entregue pessoalmente para 60 (sessenta) servidores da Prefeitura Municipal de João Pinheiro entre os quais Secretários Municipais, Diretores de Departamento, Engenheiros, Coordenadores de Divisão, Tesoureiros, Técnicos e Auxiliares Administrativos entre outros lotados nos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Ação Social, Secretaria Municipal de Saúde, Gabinete do Prefeito, Procuradoria Jurídica, Controladoria Interna, Superintendência de Compras e Suprimentos, e Hospital Municipal. Em sua grande maioria servidores com curso superior, com um bom conhecimento do tema e assunto desta pesquisa, o que certamente contribuirá para a qualidade do nosso trabalho.

No capítulo 4, na seção de análise dos dados, apresentam-se gráficos demonstrando idade, estado civil, sexo, escolaridade e outras informações dos

sujeitos da pesquisa. Ao final deste trabalho, nos anexos, apresenta-se também a qualificação de todos os 60 entrevistados ou respondentes.

O autor desta pesquisa também fez 05 (cinco) entrevistas gravadas com perguntas estruturadas com ex-Prefeito Municipal gestão 2009/2012, com o ex-Prefeito gestão 2013/2016, com o Secretário Municipal de Planejamento, com o Secretário Municipal de Educação e com o Contador-Geral da Prefeitura de João Pinheiro, profissionais cuja qualificação se encontra no final deste trabalho na parte dos anexos. Desta forma, todos os sujeitos da pesquisa estarão devidamente caracterizados.

3.1.3 Observação participante

Além das fontes mencionadas, foi fundamental para a realização deste trabalho o uso da observação participante. O pesquisador procurou compreender os fenômenos no ambiente da pesquisa na Secretaria Municipal de Planejamento e em outras secretarias da Prefeitura pela sua observação, vendo, ouvindo, conversando, percebendo as diversas situações para uma melhor compreensão do processo da prática do planejamento, sua implementação e seus resultados para o município de João Pinheiro-MG.

Enquanto técnica de pesquisa, a observação participante, segundo Lima et al. (1999), é a técnica menos estruturada dentre as de captação de informações nas ciências sociais, pois não depende de um instrumento de coleta estruturado. Martins (1996) especifica essa técnica como útil para compreender grupos e processos, que de outra forma não seria possível, pois a condução do processo cria condições privilegiadas de compreensão. Outro fator apontado pelo autor é o grau de aprofundamento dessa técnica, capaz de clarear situações e momentos, a partir de um ponto de vista que não seria possível com outra técnica. Haguette (2005) aponta a origem da observação participate na antropologia, a partir dos estudos e experiências de campo de Malinowski, e da Escola de Sociologia de Chicago na década de vinte. Segundo Lima (2008), a observação exige que o pesquisador utilize todos os seus cinco sentidos para examinar uma unidade a ser investigada, seja ela uma comunidade, uma vila, uma empresa, um grupo,

um fato ou fenômeno etc.

Antes de iniciar uma observação, é preciso definir os objetivos da pesquisa, definir roteiro de observação, deixando claramente estabelecido o que será observado. Também é necessário definir a regularidade das observações e a extensão do tempo previsto para o processo de coleta de dados.

3.1.4 Técnica de análise e interpretação dos dados

Na análise do caso, utilizou-se todos os dados obtidos nas fontes citadas de forma sinérgica, iniciando pela análise documental e dos dados obtidos pelos questionários, pelas entrevistas e observação participante. Os dados serão utilizados de uma forma sinérgica para responder com propriedade a questão geradora. Segundo Moreira (2005):

> A análise documental consiste em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica e, nesse caso, preconiza-se a utilização de uma fonte paralela e simultânea de informação para complementar os dados e permitir a contextualização das informações contidas nos documentos. A análise documental deve extrair um reflexo objetivo da fonte original, permitir a localização, identificação, organização e avaliação das informações contidas no documento, além da contextualização dos fatos em determinados momentos (Moreira, 2005, p. 123).

Para a interpretação dos dados do presente estudo de caso, o autor utilizou a análise de conteúdo, pois de acordo com Vergara (2000, p. 14): “(...) refere-se ao estudo de textos e documentos. É uma técnica de análise de comunicações, tanto associada aos significados, quanto aos significantes da mensagem. Utiliza tanto procedimentos sistemáticos e ditos objetivos de descrição dos conteúdos, quanto inferências, deduções lógicas”.

Concluída a etapa de coleta dos dados, seguiram-se três etapas básicas compreendidas pela análise de conteúdo, a saber: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos dados seguido da interpretação (Bardin, 2009). Primeiramente, na pré-análise, foi feita a organização do material por tipo de documentos: leis, orçamentos, relatórios financeiros, PPA’s, questionários

recebidos dos respondentes e entrevistas gravadas. Após a pré-análise, realizou-se a separação dos relatórios financeiros, leis, PPA's, questionários e entrevistas. Em seguida, foi feita a exploração de todo o material por meio de anotações, planilhas de valores, transcrição das entrevistas gravadas, leitura minuciosa de todos os documentos, relatórios e questionários recebidos, sempre com o foco em observar atentamente dados e informações que tivessem relação direta com a questão norteadora e com os objetivos da pesquisa. Por fim, deu-se tratamento e interpretação dos dados, com a elaboração de gráficos, quadros e tabelas.

Além da análise documental, utilizou-se para a coleta de dados a observação participante. Para Patton (2002):

> Considera-se o que as pessoas dizem verbalmente ou através da escrita como o maior recurso dos dados qualitativos. No entanto, para entender a complexidade de muitas situações, a participação direta e a observação do fenômeno de interesse pode ser o melhor método de pesquisa. (Patton, 2002, p. 84).

Uma dada observação pode ser descrita como técnica, se previamente sistematizada mediante um roteiro de acordo com os objetivos da pesquisa (Queiroz et al., 2007).

Na observação participante, o observador coloca-se na posição dos observados, devendo inserir-se no grupo a ser estudado como se fosse um deles, pois assim tem mais condições de compreender os hábitos, atitudes, interesses, relações pessoais e características do funcionamento daquele grupo (Bardin, 1997).

Esse método de coleta de dados é muito pertinente quando se pretende apreender o máximo de conhecimento dinâmico sobre dada situação ou fenômeno (Minayo & Deslandes, 1998).

Finalmente, conforme já exposto neste capítulo, o autor realizou a interpretação dos dados, apresentando-os na conclusão do estudo. Findada essa parte da metodologia, o Capítulo 4 trará em detalhes qual foi o impacto verificado na gestão da Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG, no período de 2013 a 2016, da Secretaria Municipal de Planejamento.

4. IMPACTO DO PLANEJAMENTO EM JOÃO PINHEIRO: AVALIAÇÃO E RESULTADOS

O Planejamento público tem sito um instrumento de concretização do desenvolvimento econômico e social dos municípios brasileiros. A grande influência exercida sobre o desenvolvimento econômico e social das cidades faz do planejamento um instrumento muito eficiente, evitando assim o imediatismo e o improviso. Partindo-se do princípio de que os recursos são sempre escassos e a demanda por serviços públicos sempre crescente, o uso e prática dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA e Plano Diretor) possibilita aos municípios promover e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, reduzindo assim as desigualdades sociais.

Neste capítulo pretende-se avaliar os resultados obtidos com a implementação do planejamento no município de João Pinheiro na gestão de 2013/2016. Avaliam-se criação, instalação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. que foi criada através da Lei Complementar n° 30/2009, e os resultados por ela produzidos na melhoria da gestão pública municipal, as evidências e indicadores de melhorias para os munícipes em termos econômicos e sociais, melhorando assim a qualidade de vida e reduzindo as desigualdades sociais no Município.

O presente capítulo, no qual será apresentado o impacto da implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na gestão pública do Município de João Pinheiro no período de 2013 a 2016 e respectivos resultados econômicos e sociais, será dividido em subtópicos, seções e subseções, com a seguinte estrutura: um breve histórico do município de João Pinheiro; o processo de implementação do planejamento público no Município, em que se descrevem também os instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA e Plano Diretor Municipal), e a análise e discussão dos dados da pesquisa com apresentação de gráficos, quadros, tabelas e entrevistas. Por fim, apresentam-se os resultados econômicos e sociais.

4.1 Breve histórico do município de João Pinheiro

João Pinheiro é maior município em extensão territorial do Estado de Minas Gerais, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010): são 10.717 quilômetros quadrados. Em 2010, segundo o IBGE, sua população era de 45.260 habitantes. Já em 2016, sendo estimativa do IBGE, sua população aumentou para 48.472 habitantes. O município insere-se na microrregião[1] do Vale do rio Paracatu, localizada na mesorregião[2] Noroeste do Estado, distante 330 quilômetros de Brasília e 400 quilômetros de Belo Horizonte. O município se dedica fundamentalmente à agropecuária, com a economia baseada no agronegócio, comércio, indústria de confecção e facção, cerâmicas e serviços públicos.

Figura 7:(Mapa 2) – Localização de João Pinheiro –MG. Fonte: (Gonçalves, 2011, p. 55).

A estratégica localização, no noroeste de Minas, proporciona permanente intercâmbio comercial e cultural com quatro Capitais e importantes cidades da

[1] A microrregião do Vale do Rio Paracatu é uma das microrregiões do estado brasileiro de Minas Gerais pertencente à mesorregião Noroeste de Minas. Sua população foi estimada em 2010 pelo IBGE em 217.618 habitantes e está dividida em dez municípios. Possui uma área total de 34.997,251 km².

[2] A mesorregião do Noroeste de Minas é uma das doze mesorregiões do estado brasileiro de Minas Gerais. É formada pela união de dezenove municípios agrupados em duas microrregiões com área total de 62.381.061 km², população total de 392.607 habitantes (IBGE, estimativa, 2015), densidade demográfica de 5,7 hab./Km² (IBGE, estimativa 2015), PIB total de R$ 5.030.432.625,00 (IBGE, 2010) e renda per-capta média de R$ 14.649,62 (IBGE, 2010). Maiores Municípios: Paracatu, Unaí e João Pinheiro.

região, tanto no Triângulo como no Norte do Estado. A economia do município gira principalmente em torno da agropecuária, o agronegócio, com destaques para a pecuária (bovinos de leite e corte), agroflorestal e sucroalcooleiro. Nos setores de comércio, confecções, cerâmicas, setor público (Prefeitura Municipal principalmente) também se concentra parte considerável da mão-de-obra da cidade.

João Pinheiro, como a grande maioria dos municípios, mineiros tem uma história muito rica. Segundo Oliveira Mello, as origens de João Pinheiro começou em fim do século XVIII:

> Nas margens da vereda da Extrema e nas proximidades do Capão da Água Limpa, formaram nos fins do século VIII, os bandeirantes, depois os tropeiros que buscavam a capitania de Goiás, o primeiro pouso do homem branco nessas paragens. (Oliveira Mello, 2005, p. 338).

Gonçalves (2011) dá outros detalhes sobre a história do município:

> De acordo com a memória coletiva dos idosos entrevistados para esse pequeno histórico, bem como das histórias contadas oralmente pelos moradores mais antigos de João Pinheiro, esta região, anteriormente conhecida por Santana do Alegre, deve seu nome a Sant'Anna, divindade de devoção dos moradores e padroeira da cidade, e Alegre, a um boi bravio, curraleiro, de nome Alegre, que vivia nas cercanias do lugar e ao anoitecer ia para o Arraial e ficava a mugir horas a fio. Essa é a história contada pelas pessoas mais velhas da região, que guardam em suas lembranças, as reminiscências desse passado. (Gonçalves, 2011, pp.57-58).

Dados do IBGE apontam que, em 1873, o povoado de Santana dos Alegres foi elevado a distrito (em terras de Paracatu). Até 1902, o garimpo foi bastante explorado às margens do rio Santo Antônio e no leito de outros cursos d'água. Em 30 de agosto de 1911, Santana dos Alegres passou a chamar-se João Pinheiro através da Lei Estadual n° 556, desmembrando-se do município de Paracatu. Pela lei estadual n° 893, de 10 de setembro de 1925, foram-lhe concedidos foros de cidade e sede de município. A padroeira da cidade é Nossa Senhora de Sant'Ana, cuja festa litúrgica se dá em 26 de julho.

Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), fazem limites com João Pinheiro: Unaí e Brasilândia de Minas ao Norte; Buritizeiro, ao Leste; São Gonçalo do Abaeté e Presidente Olegário, ao Sul; Lagoa Grande e Paracatu, a Oeste com (FJP, 2010).

Atualmente João Pinheiro possui os seguintes distritos: Cana Brava, Olhos D'Água do Oeste, Santa Luzia da Serra, Santana de Caatinga, Luizlândia do Oeste, Malhada Bonita, Malhadinha e Veredas.

Figura 8: Sede Prefeitura de João Pinheiro. Fonte: Secretaria Municipal de Cultura.

Figura 9: Vista aérea cidade de João Pinheiro. Fonte: Secretaria Municipal de Cultura.

Figura 10: Praça Coronel Hermógenes-João Pinheiro. Fonte: Secretaria Municipal de Cultura.

Figura 11: Cachoeira do Garimpo- João Pinheiro. Fonte: Secretaria Municipal de Cultura.

Figura 12: Matriz de Sant'Ana - João Pinheiro.
Fonte: Secretaria Municipal de Cultura.

Figura 13: Brasão do Município - João Pinheiro.
Fonte: Secretaria Municipal de Cultura.

4.1.1 Implantação do planejamento público em João Pinheiro

O planejamento em João Pinheiro vem sendo praticado seguindo procedimentos adotados pela União e pelo Estado, e em consonância com a realidade econômica, financeira e peculiaridades locais. O processo de planejamento público adotado na Prefeitura Municipal de João Pinheiro através da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, auxiliada pela Secretaria Municipal da Fazenda e Contabilidade Geral, segue as normas legais, principalmente ao artigo 165, incisos I, II e III da Constituição Federal que determina que leis de iniciativa do executivo estabelecerão o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais.

Como exposto, o planejamento visa a evitar o imediatismo, o improviso e a descontinuidade das políticas públicas. Se o município tem um planejamento, sabe-se que ações e direção ele irá seguir. Na ausência desse planejamento (PPA, LDO, LOA e Plano Diretor), o governo municipal pode ficar comprometido, assim como a prestação de serviços públicos de boa qualidade para a comunidade.

A prática do planejamento nos municípios visa a corrigir distorções administrativas local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. O planejamento é, de fato, uma ferramenta indispensável ao gestor municipal.

A implantação do planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro teve início em uma primeira etapa com a criação da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Lei Complementar n° 30/2009 de 30 de março de 2009, logo no início da gestão 2009/2012. Nessa gestão, essa secretaria funcionou de uma forma embrionária, em que foi possível verificar sua instalação com a disponibilização de sala, material de escritório, mobiliário, equipamentos, servidores e nomeação do Secretário Municipal de Planejamento.

Neste período de 2009/2012, identificou-se a elaboração de projetos, planilhas e estudos para viabilização de recursos através de convênios junto aos órgãos dos governos federal e estadual, e ações esporádicas, relativas ao planejamento urbano, não sendo identificado o cumprimento das atribuições da referida Secretaria quanto a ações, iniciativas e práticas eficientes, o que só foi verificado na gestão 2013/2016, em cuja gestão está focado este trabalho.

Sobre a implantação do planejamento público em João Pinheiro, observe o depoimento do então Secretário Municipal de Planejamento (gestão 2013/2016):

> Ao assumirmos a Secretaria de Planejamento em janeiro de 2013, nos deparamos com alguns desafios, entre os quais reestruturar a secretaria, dotá-la de uma equipe técnica qualificada, instalar programas, aplicativos e *software adequados para nossas necessidades e tentar gradativamente criar uma cultura de planejamento com o prefeito, vice-prefeito secretariado e cargos estratégicos da prefeitura, para que a secretaria viesse a cumprir suas atribuições conforme a lei que a criou em 2009. Inicialmente, mobiliamos a secretaria, adquirimos novos computadores, impressoras, criamos um organograma, toda a equipe passou por diversos treinamentos, muitos oferecidos pelo governo de Minas Gerais e também em Brasilia, no Ministério do Planejamento. Uns três meses depois, os resultados começaram a aparecer com a instalação do SICONV, um sistema de convênio que possibilita ao município fazer seus projetos, planilhas e inseri-los no sistema em Ministérios em Brasília através do Ministério do Planejamento até sua aprovação final e consequentemente a assinatura dos convênios para posterior liberação de recursos.*

Continuando o Secretário de Planejamento completa dizendo que:

> *Conseguimos junto ao Prefeito, com apoio de Deputados e outras autoridades, mais de 30 milhões de reais para o Município durante a gestão 2013/2016, para a execução de vários projetos e benefícios de interesse social. Somente com o programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1, foram quase 10 milhões de reais para atendimento a 150 famílias de baixa renda. Além da elaboração de projetos para captação de recursos,*

> *começamos a partir do ano de 2014 trabalhar junto com a contabilidade, fazenda municipal e outros parceiros os trabalhos de elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). Sabemos que os desafios são grandes. Há muito o que se fazer para que o planejamento municipal realmente cumpra o seu papel, pois acreditamos que a prática do planejamento é o principal instrumento para uma boa e eficiente gestão dos recursos públicos.*

No início da gestão analisada em janeiro de 2013, o prefeito eleito contratou uma empresa de consultoria, a Jbnn & Associados, da cidade de Patos de Minas, já com o objetivo claro de fazer uma gestão com as práticas do planejamento. O consultor, Sr. João Batista Nogueira Nunes realizou um treinamento de duas semanas para uma equipe (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e demais cargos do primeiro escalão), em cujo treinamento foi criado o slogan do governo: “Gestão Empreendedora 2013/2016 – Resultados pra Você”, além de definir a Missão, Visão e Valores da gestão.

O Propósito do gestor em janeiro de 2013 foi definir um modelo de gestão moderno com foco no modelo gerencial, que resultasse na qualidade dos serviços públicos, eficiência, produtividade, uma gestão voltada para resultados e com a prática do planejamento na administração pública municipal, visando a promover o desenvolvimento econômico e social do município. No treinamento e capacitação, foi usada a matriz Swot (FOFA) dentro do modelo de planejamento estratégico, onde foram discutidas e analisadas as forças e fraquezas, as ameaças e oportunidades no ambiente interno e externo da municipalidade, para durante a gestão 2013/2016 minimizar ao máximo as fraquezas ou pontos fracos e maximização das fortalezas ou pontos fortes, minimizando também as ameaças e maximizando as oportunidades no ambiente externo.

Em uma segunda etapa, o grande passo para a implantação do planejamento público em João Pinheiro foi a determinação do gestor municipal para a instalação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão já no mês de janeiro de 2013, o que efetivamente ocorreu com a nomeação do Secretário Municipal de Planejamento e uma completa reestruturação dessa Secretaria com a nomeação de uma equipe técnica, aquisição de equipamentos modernos, programas, aplicativos, software, instalação de SINCONV – Sistema de Convênio do Governo Federal – Ministério do Planejamento, treinamento e

capacitação de toda equipe e outras ações importantes, objetivando a efetividade do funcionamento dessa Secretaria.

Observa-se na fala do Secretário Municipal de Planejamento, um dos grandes responsáveis pela implementação da Secretaria, a preocupação da gestão analisada em ter ações planejadas para uma melhor eficiência na prestação do serviço público. O Secretário relata importante ações, iniciativas e medidas que foram implementadas para o fortalecimento do planejamento municipal.

Importante dizer que na implantação do planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro, a Secretaria Municipal de planejamento no cumprimento de suas atribuições, contribuiu de uma forma positiva, coordenando o processo de elaboração, acompanhamento e monitoramento dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA E Plano Diretor Municipal), que serão descritos a seguir.

PPA - Plano Plurianual

O PPA é o instrumento gerencial de planejamento das ações governamentais de caráter estratégico e político a médio prazo, que deve evidenciar o programa de trabalho do governo manifesto nas políticas, nas diretrizes e nas ações para longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, quantificados fisicamente.

O Plano Plurianual (PPA) abrange as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, outras dela decorrentes, e os programas de duração continuada. A Portaria MOG 42/1999 incorporou ao Plano Plurianual os elementos que propiciam um gerenciamento intensivo dele: os indicadores de desempenho, nos quais se inserem, também, os indicadores sociais.

Portanto, o PPA não pode ser elaborado de forma genérica, objetivando os dispositivos constitucionais, mas deve quantificar os objetivos e as metas físicas eleitas, transformando-se em um instrumento gerencial. Isso porque deve servir de referência básica para a elaboração dos demais instrumentos que integram o sistema orçamentário na área pública.

Logo, cabe ao PPA definir o que realizar em seu período de vigência para que sejam alcançados os objetivos estratégicos estabelecidos pela administração, traduzindo-os em ações concretas.

O Projeto de Lei que estabelece o PPA de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, deve ser enviado para o Legislativo Municipal até 31 de agosto para votação e deliberação, devendo ser aprovado até o dia 22 de dezembro. O PPA tem validade para um período de 04 (quatro) anos, iniciando sua vigência no ano subsequente ao primeiro ano de governo do chefe do Poder Executivo até o primeiro ano do próximo governo.

O Plano Plurianual de João Pinheiro, atualmente em vigor para quadriênio 2014/2017 foi aprovado através da Lei Municipal n° 1736/2013, de 02 de dezembro de 2013. Importante mencionar aqui o Plano Plurianual para o quadriênio 2010/2013, Lei Municipal n° 1.477/2009, aprovado pela gestão anterior 2009/2012, mas em vigor no ano de 2013.

Até o ano de 2012, o PPA da Prefeitura Municipal de João Pinheiro era elaborado mediante sugestões e indicação do Prefeito e seu secretariado, de programas, projetos, metas e atividades para o quadriênio, com a participação muito tímida da Secretaria Municipal de Planejamento. O trabalho era feito pelo Prefeito e seus Secretários, com o acompanhamento do setor de contabilidade e assessoria de uma consultoria da cidade de Paracatu-MG. Copiava-se o PPA anterior com algumas atualizações, contemplando programas, projetos, metas e prioridades do governo nas áreas de saúde, educação, assistência social, obras e serviços públicos entre outros, ou seja, o PPA não era elaborado de uma forma eficiente e eficaz, não atendia à legislação. Não tinha a participação efetiva da Secretaria Municipal de Planejamento no processo.

A partir de 2013, a Secretaria Municipal de Planejamento, juntamente com o Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Secretaria Municipal da Fazenda e contabilidade, começa a ter uma participação com mais efetividade neste processo, o que resultou na elaboração do PPA 2014/2017, cujo documento contemplou com mais clareza e de forma mais próxima da realidade os programas, projetos, atividades, metas, ações e prioridades do governo e demandas da sociedade para o quadriênio 2014/2017.

Lei de diretrizes orçamentárias

As diretrizes orçamentárias constituem um conjunto de instruções para a concretização de um plano de ação governamental. É um instrumento de planejamento, em que, entre outras providências, destacam-se aquelas voltadas para a elaboração do orçamento. Por lei, deve ser aprovada pelo Legislativo.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser enviado ao Legislativo Municipal até 15 de abril e deve ser aprovado até o dia 17 de julho de cada ano.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias da gestão 2013/2016 são pela ordem: Leis n°s 1.743/2012, 1.735/2013, 1.798/2014 e 1.427/2015, que estabelecem as diretrizes orçamentárias para os exercícios financeiros de 2013, 2014, 2015 e 2016, respectivamente.

O processo adotado para elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias tem se realizado por meio de reuniões entre o prefeito, secretários municipais, setor de contabilidade, procuradoria jurídica, com participação e acompanhamento da Secretaria Municipal de Planejamento. As LDO's são elaboradas observando o que foi estabelecido no PPA ano a ano. Estabelece as diretrizes e orienta as prioridades do governo a serem contempladas na Lei Orçamentária Anual.

Lei orçamentária anual

O orçamento é dividido em três peças de planejamento: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Neles estão contidas as previsões de receita e fixação das despesas, com cada uma das atividades governamentais, sempre comprometidas com a ética e a eficiência na utilização dos recursos públicos. Como se tratam de leis municipais, todo o

planejamento orçamentário deve ser encaminhado para a aprovação da Câmara de Vereadores.

A LOA é o instrumento que possibilita a realização das metas e das prioridades estabelecidas na LDO. É um plano de trabalho descrito por um conjunto de ações a serem realizadas para atender à sociedade. Ele contém a previsão de todas as receitas a serem arrecadadas no exercício financeiro e a fixação de todos os gastos que os Poderes e os órgãos estão autorizados a executar. Garante o gerenciamento anual das origens e aplicação de recursos, definindo os seus montantes e como serão aplicados pela administração pública. Compreende um conjunto de ações que abarcam desde a construção de uma visão de futuro até a definição e a execução de metas físicas e financeiras a serem atingidas e pormenores que possam ser vislumbrados. Representa a expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no período específico de sua vigência, visando à execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo.

A Portaria 42/1999 definiu que as ações constantes das leis orçamentárias serão identificadas em termos de função, subfunção, programa, ação (projetos, atividades ou operações especiais), sendo os dois primeiros (função e subfunção) classificados a partir de tabela anexa à Portaria, e os dois seguintes (programa e ação) estabelecidos em ato próprio de cada ente da Federação.

O Projeto de Lei Orçamentária, também de iniciativa exclusiva do Executivo, deverá ser enviando ao Legislativo Municipal para deliberação de aprovação até o dia 31 de agosto, o qual deverá ser aprovado até o dia 22 de dezembro do ano corrente, devendo ser implementado no próximo.

A integração entre o PPA, a LDO e a LOA é um valioso instrumento para a gestão dos prefeitos, pois difunde as políticas municipais e garante a informação sobre a origem das receitas e sua destinação, o que será avaliado pelos Poderes Legislativos locais e pela população em geral.

É essencial planejar a cidade, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva diante da máquina pública, na qual a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos

munícipes (Andrade et al., 2005). É também urgente a preocupação com o comportamento das finanças municipais, que estabelecem relações entre receitas, despesas, investimentos e endividamentos (Santos & Ribeiro, 2004). Muito importante o equilíbrio orçamentário, a responsabilidade fiscal e a aplicação correta dos recursos públicos. O orçamento público permite materializar as intenções e as prioridades do gestor para promover o bem estar social, o desenvolvimento social e corrigir gradativamente ano a ano as desigualdades sociais.

É através do orçamento municipal que as prioridades escolhidas pelos cidadãos no momento do voto são transformadas em ações concretas da Prefeitura na prestação dos serviços essenciais à população. São elaboradas metas que são perseguidas insistentemente pela administração municipal para que a cidade possa ter melhorias constantes.

A LOA divide-se em três orçamentos: o primeiro é o Orçamento Fiscal, que se refere a gastos com pessoal, custeio da máquina pública, transferências para outras entidades administrativas e outras atividades congêneres, além de planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos, instalações, material permanente etc.

A segunda categoria é o Orçamento de Investimentos, destinado a obras e incrementos na cidade.

Por fim, mas ocupando uma significativa parcela do montante, está o Orçamento de Seguridade Social, que abrange a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Pública.

As Leis Orçamentárias da gestão 2013/2016 são pela ordem: Leis nºs 1.545/2012, 1.432/2013, 1.837/2014 e 1.345/2015, relativas aos orçamentos de 2013, 2014, 2015 e 2016 respectivamente.

Demonstração das origens dos recursos e percentuais que compõem as receitas municipais. Lei Municipal n° 1.837/2014 – Estima a receita e fixa a despesas do orçamento fiscal do Município de João Pinheiro para o exercício financeiro de 2015. Quadro resumido das receitas e despesas.

CÓDIGO	TÍTULOS	VALOR
1	**RECEITAS CORRENTES**	**115.635.670,00**
1.1	RECEITA TRIBUTÁRIA	14.741.400,00
1.2	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	4.452.600,00
1.3	RECEITA PATRIMONIAL	3.259.730,00
1.6	RECEITA DE SERVIÇOS	171.650,00
1.7	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	91.645.190,00
1.9	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1.365.100,00
2	**RECEITAS DE CAPITAL**	**4.370.000,00**
2.2	ALIENAÇÃO DE BENS	253.000,00
2.4	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	4.117.000,00
7	**RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**7.623.129,00**
7.2	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES INTRAORCAMENTÁRIAS	7.572.129,00
7.9	OUTRAS RECEITAS CORRENTES INTRAORCAMENTÁRIAS	51.000,00
9.7	**DEDUÇÃO RECEITA CORRENTE**	**11.962.000,00**
	TOTAL	**115.666.799,00**

Fonte: Secretaria Municipal da Administração – Prefeitura Municipal de João Pinheiro. Elaborado pelo autor.

Segundo a Associação dos Municípios Mineiros – AMM, cerca de 72% dos Municípios mineiros tem sua principal fonte de receita nas transferências da União e do Estado. São poucos os recursos de receitas próprias, pois são municípios cuja economia é baseada no agronegócio, comércio e serviços, como é o caso de João Pinheiro. Como os recursos são escassos e a demanda por serviços públicos sempre crescentes, o trabalho da Secretaria Municipal de Planejamento

é essencial e importante para acompanhamento e monitoramento, para uma correta aplicação dos recursos.

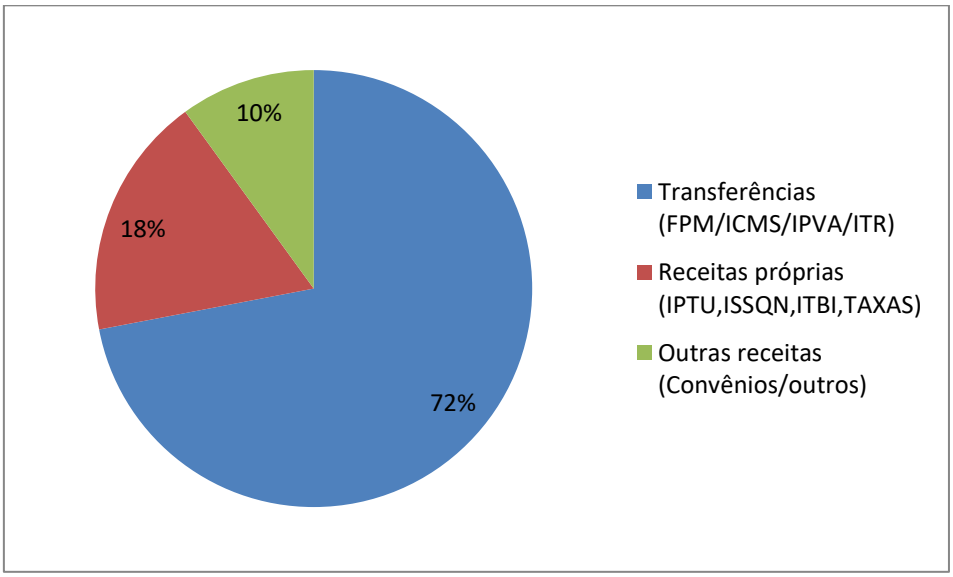

Figura 14: Composição da arrecadação do Município de João Pinheiro-MG. Fonte: e**laborado pelo autor.** Dados acessados junto Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e Secretaria Municipal da Fazenda/Contabilidade Municipal.

Nesse gráfico da figura 14, observa-se a origem dos recursos que entram no erário público municipal em João Pinheiro. Nota-se que grande parte dos recursos (cerca de 72%) são oriundos de transferências da União (FPM, ITR), e do Estado (ICMS, IPVA). 18% dos recursos vêm das receitas próprias do município, que são aqueles impostos e taxas que o município tem competência para arrecadar (IPTU, ISSQN, ITBI), e 10% são as receitas de convênios formalizados com os governos estadual e federal, incluído aí recursos para a merenda escolar, transporte escolar, SUS, Fundeb, programas sociais, construção de obras, aquisição de equipamentos, máquinas, veículos entre outros. No quadro do orçamento de 2015, percebe-se que, do valor total do orçamento para o ano de 2015, de R$ 115.666.799,00, R$ 91.645.190,00 correspondem às transferências correntes que são recursos repassados mensalmente e anualmente pelos governos federal (FPM principalmente) e estadual (ICMS e IPVA principalmente). Em um processo de planejamento, quanto aos instrumentos de planejamento, o orçamento é a peça mais importante, uma vez que materializa e efetiva tudo o que foi planejado no PPA.

Plano Diretor Municipal Participativo

O Plano Diretor Participativo do Município de João Pinheiro foi criado através da Lei Complementar n° 015/2006 de 09 de outubro de 2006, em obediência aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e a Lei Federal n° 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecido como o Estatuto da Cidade. É um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O parágrafo 1º do artigo 40 da Lei Federal 10.257/2001 “estabelece que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.”

O Plano Diretor de João Pinheiro estabelece entre outras ações o desenvolvimento econômico, social e sustentável do município, normas de planejamento urbano, uso e ocupação do solo, zoneamento urbano, código de posturas, mobilidade urbana e rural, gestão ambiental, programas e projetos nas áreas de educação, saúde, esporte, lazer e turismo, entre outros temas. Recomenda-se ao gestor público observar as prioridades estabelecidas no Plano Diretor no momento da elaboração do PPA, LDO e LOA, para que haja coerência e sintonia dos instrumentos de planejamento. Pela leitura deste documento, o autor percebeu que há a necessidade de sua atualização com a realização de uma grande audiência pública, com a participação de todos os seguimentos da sociedade urbana e rural, para um ampla democratização do processo de planejamento, uma vez que o Plano Diretor em vigência fora aprovado no ano de 2006. O mesmo procedimento deve ser adotado em relação à elaboração do PPA e da Lei Orçamentária Anual.

Estas são as funções dos instrumentos de planejamento da Prefeitura Municipal de João Pinheiro: O PPA estabelece o planejamento de todas as ações, prioridades, metas e políticas públicas do governo municipal para um período de 04 (quatro anos). A LDO estabelece as diretrizes e orienta como vai ser materializado todo o conteúdo do PPA ano a ano através da Lei Orçamentária Anual. A Lei Orçamentária Anual materializa e executa ano a ano tudo o que foi planejado no quadriênio através do PPA, seguindo rigorosamente as diretrizes orçamentárias. Já o Plano Diretor Municipal estabelece todo o planejamento,

desenvolvimento urbano e rural de uma forma sustentável, para que a cidade e o Município cresçam e se desenvolvam de uma forma ordenada sem prejudicar o meio ambiente. No Plano Diretor Municipal, está inserido o planejamento urbano, uso e ocupação do solo, código de obras, código de posturas, mobilidade urbana, logística entre outros.

A seguir, vê-se um depoimento importante do Contador-Geral da Prefeitura de João Pinheiro sobre a prática do planejamento no Município. Em sua fala, ele argumenta e destaca a importância do gestor municipal cumprir a legislação que trata da responsabilidade fiscal, da prática dos instrumentos de planejamento, sempre enfatizando a necessidade do gestor fazer as coisas certas dentro da legalidade, de conformidade com a Lei. Fala da importância de a sociedade ser chamada para, através de realização de audiência pública, participar ativamente das discussões da elaboração do planejamento e orçamento. Conclui falando da relevância do gestor municipal aplicar corretamente o dinheiro público no lugar em que deve ser aplicado, visando à prestação de serviços públicos com mais qualidade para os munícipes.

> *Trabalho na contabilidade aqui da Prefeitura há mais de 20 anos. Sempre me preocupei com a organização das finanças da municipalidade. Antes do advento da Lei 101/2000 chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, a fiscalização pelos órgãos competentes não era muito rigorosa e quase não havia penalidade para aqueles gestores que não trabalhassem dentro da responsabilidade fiscal e legalidade. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento era feito tão somente de acordo com a Lei Orçamentária em obediência a Lei Federal 4.320/64. Após a Constituição, passou-se a exigir que todos os gestores públicos, no nosso caso os prefeitos, observassem os instrumentos de planejamento que são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, para que os recursos públicos fossem melhor aplicados e gerassem uma administração pública com mais qualidade e mais resultados para a sociedade. O gestor não pode administrar um município tomando decisões a seu bel prazer, tem que seguir e obedecer as leis, as normas, enfim, agir dentro da legalidade.*

O Contador-Geral da Prefeitura conclui sua fala dizendo que:

> *Nossa vontade é que todos os prefeitos de João Pinheiro trabalhassem dentro dos princípios do planejamento e cumprissem a legislação corretamente, chamando a sociedade através de audiências públicas para a democratização do processo de elaboração do planejamento e orçamento. Infelizmente muitos deles não têm tido esta preocupação,*

> *sendo a prática da gestão com muito improviso e imediatismo. Esse comportamento gera o desequilíbrio orçamentário, ou seja, as despesas sempre são maiores do que a receita. A prática do planejamento com o funcionamento efetivo da Secretaria Municipal do Planejamento integrada com a contabilidade, fazenda e sociedade, geraria sem dúvida melhores serviços públicos para os cidadãos e consequente uma melhor distribuição e aplicação dos recursos públicos, o que contribuiria para a implementação de diversas políticas públicas com mais efetividade e diminuição das desigualdades sociais. Ressalta-se que, na atual gestão (2013-2016), o planejamento tem tido importantes avanços com sua reorganização e reestruturação, com uma equipe qualificada, cumprindo grande parte de suas atribuições, entre ais quais o protagonismo na elaboração, acompanhamento e monitoramento dos instrumentos de planejamento público municipal. Porém há muito o que se fazer para a efetividade destes instrumentos de planejamento e para que esses produzam os resultados tão esperados pela sociedade pinheirense.*

Esta fala do contador-geral da Prefeitura de João Pinheiro é de grande relevância, pois tem conhecimento de causa, domina em profundidade todo o processo de planejamento da municipalidade das últimas seis administrações municipais e retrata a realidade vivenciada no município. Percebe-se em seu depoimento que na gestão, 2013/2016, o planejamento público em João Pinheiro teve importantes avanços, porém com muitas limitações, entre as quais a necessidade de democratizar o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento através de audiências públicas e o pleno cumprimento das atribuições desta Secretaria e prática do planejamento em sua plenitude.

Como já foi dito, a Secretaria Municipal de Planejamento foi criada no ano de 2009 na gestão anterior, 2009/2012, através da Lei Complementar n° 30/2009. Nessa gestão, a Secretaria de Planejamento não funcionou de uma forma plena, mas observou-se que foi dado um passo importante através da iniciativa do gestor com sua criação e implantação. O ex-Prefeito (gestão 2009/2012) traz o seu depoimento sobre a criação e implantação desta Secretaria:

> *Acredito que o planejamento na administração pública é um meio importante sim para a realização de uma boa gestão, principalmente em João Pinheiro, onde a demanda por serviços públicos é muito grande, devido à extensão do município, suas particularidades e suas demandas sociais. Observa-se que as comunidades reivindicam por obras e benefícios, principalmente na área de saúde, mas muitos pedidos são direcionados para melhoramentos de estradas, geração de emprego e renda, pavimentação asfáltica e outras reivindicações. O planejamento é uma ferramenta que nos permite uma melhor distribuição e aplicação do*

> *dinheiro público, também importante para o planejamento urbano, um crescimento ordenado da cidade e também a questão do controle e acompanhamento da execução orçamentária.*

Em sua fala, o ex-Prefeito conclui que:

> *Pensando nisso, e também na captação de recursos através de convênios, criamos a Secretaria Municipal do Planejamento em nosso primeiro ano de governo. Infelizmente, devido à escassez de recursos e muita coisa pra fazer, uma população de baixa renda com grandes demandas por serviços da Prefeitura, aliado à falta de funcionários qualificados e especializados em planejamento, a Secretaria não atingiu plenamente seus objetivos em nosso mandato, apesar do nosso esforço e da nossa boa intenção. Quero destacar que o planejamento conseguiu a elaboração de muitos projetos que resultaram na vinda de muitos recursos e muitas obras importantes para João Pinheiro. Espero que a Secretaria de Planejamento possa cumprir realmente o seu papel, pois como já falei anteriormente é um meio importante para que tenhamos uma gestão pública com mais resultados, mais eficiente.*

Nesta seção, verificou-se o processo de implantação/implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro conforme quadro apresentado a seguir.

Síntese do processo de implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG
Gestão 2009/2012 - Ação/atividade
- Criação da Secretaria de Planejamento – LC 030/2009. - Nomeação do Secretário Municipal de Planejamento. - Disponibilidade de sala para seu funcionamento. - Criação do setor de projetos e convênios. - Implantação da Secretaria de Planejamento que funcionou de uma forma embrionária.
Gestão 2013/2016 – Ação/atividade
- Instalação do SICONV – Sistema de Convênio do Governo Federal. - Treinamento e capacitação da nova equipe de funcionários da Secretaria. - Novo espaço físico (sala mais adequada) para a Secretaria com a instalação de novos equipamentos (computadores, impressoras, programas, software, aplicativos entre outros). - Nomeação de um Engenheiro para o cargo de Secretário Municipal de Planejamento. - Aprimoramento do setor de projetos com nomeação de um engenheiro, e dois estagiários de engenharia. - A Secretaria passa a ser protagonista na organização e coordenação da

elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), em parceria com a Secretaria Municipal da Fazenda, contabilidade-geral, demais Secretarias, gabinete do prefeito entre outros.
- Início do controle, monitoramento e avaliação junto com o Controle Interno, da execução do Planejamento, notadamente a execução orçamentária.
- A área de Engenharia da Secretaria passa a fazer o acompanhamento e monitoramento da execução do Plano Diretor Participativo Municipal.
- A Secretaria de Planejamento é implementada e passa a funcionar efetivamente, cumprindo suas atribuições.

Figura 15 - Demonstração do processo de implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro –MG. Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme já descrito e demonstrado, observou-se que a implantação da Secretaria Municipal de Planejamento se deu de uma forma embrionária e com algumas limitações no primeiro semestre de 2009 na gestão 2009/2012, porém foi possível a captação de uma quantidade significativa de recursos, que será apresentada logo mais à frente, o que possibilitou a viabilização de alguns projetos para a comunidade pinheirense.

Importante dizer que esta Secretaria foi aprimorada na gestão 2013/2016 com uma maior participação de pessoas que ocupam cargos estratégicos na municipalidade na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) como o prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, e alguns funcionários representantes das diversas secretarias que ocupam cargos no governo municipal. A implementação dessa secretaria, foi relevante para uma introdução da cultura de planejamento na gestão municipal, possibilitando captação de recursos para o município, uma melhor alocação dos recursos e mais qualidade nos gastos, o que contribuiu para melhores resultados econômicos e sociais para o município que serão descritos a seguir na apresentação dos resultados da pesquisa.

4.2 Apresentação e análise dos resultados

Nesta seção, são apresentados os resultados da pesquisa realizada a fim de identificar o impacto da implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na gestão pública do Município de João Pinheiro no período de 2013 a 2016, os resultados econômicos e sociais gerados em função do funcionamento do planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro.

Antes de iniciar a apresentação dos resultados, o autor descreve uma breve caracterização da Secretaria Municipal de Planejamento, em seguida apresenta o depoimento do ex-Prefeito (gestão 2013/2016) e por último apresenta-se dois gráficos para identificação se os entrevistados têm conhecimento dos instrumentos de planejamento e se a Secretaria Municipal de Planejamento funcionou e cumpriu seus objetivos na gestão analisada.

Conforme já dito anteriormente, a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão criada através da Lei Complementar n° 030/2009, funciona em uma sala de aproximadamente 45 m² (quarenta e cinco metros quadrados), no Prédio da Prefeitura Municipal de João Pinheiro, com endereço a Pça. Cel. Hermógenes, n° 60 – Centro, em João Pinheiro-MG. Possui uma equipe de 07 (sete) funcionários, sendo o Secretário Municipal, um Engenheiro, dois estudantes de Engenharia (estagiários), dois técnicos administrativos, e um técnico em informática.

O espaço é bem ventilado e iluminado, com 06 (seis) mesas com cadeiras, 06 (seis computadores), 03 (três) impressoras e 02 (dois) armários de aço para arquivo e armazenamento de material de escritório. Entre as várias atribuições desta Secretaria, está a de promover o planejamento municipal com a coordenação do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA e Plano Diretor), acompanhar sua execução e avaliação, e colaborar na promoção do desenvolvimento econômico e social do Município de João Pinheiro – MG, de uma forma sustentável. Esta secretaria opera o SICONV – Sistema de Convênio do Governo Federal (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) para captação de recursos do governo federal através de convênios para o Município.

A seguir, veremos a entrevista com o ex-Prefeito da gestão analisada 2013/2016 que discorre sobre a proposta de implementação do planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro e sua importância como instrumento de gestão pública.

> *Quando assumimos o governo em janeiro de 2013, contratamos uma consultoria de Patos de Minas, a Jbnn & Associados, de propriedade do Sr. João Batista Nogueira Nunes, para nos auxiliar na elaboração de um*

> *planejamento para nosso governo. Nós, juntamente com o Vice-Prefeito, todo o secretariado, passamos por um período de duas semanas de capacitação e treinamento, discutindo nossos pontos fortes, fracos e vendo o que poderia melhorar, pois como uma pessoa formada em administração e também empresário, acredito ser impossível fazer uma boa gestão sem planejamento. Nosso grande desafio à época foi fazer uma gestão firme, com o intuito de acabar com práticas assistencialistas, focando nossas ações no interesse coletivo. Acreditamos, naquele momento, que precisaríamos investir bem o dinheiro público e cuidar bem da nossa receita observando cada despesa, como fazemos em nossa empresa. Criamos na época um slogan para nossa gestão: "Gestão empreendedora 2013/2016 resultados pra você", pois queríamos uma gestão dinâmica, com uma visão empreendedora sempre buscando bons resultados para a sociedade, criando um ambiente de confiança por parte dos cidadãos.*

Continuando a entrevista, o ex-Prefeito, gestão 2013/2016, ainda disse:

> *Procuramos então gradativamente implantar um novo modelo de gestão no município de João Pinheiro, com boas práticas na gestão pública local. Foi um grande desafio em virtude da situação financeira encontrada em 01 de janeiro de 2013, aliado à grave crise econômica brasileira, de 2013 a 2016, com a queda constante da arrecadação de impostos e diminuição dos repasses por parte dos governos federal e estadual em virtude da diminuição da produção. Diante deste quadro, não foi possível implantar em sua plenitude um sistema de planejamento e gestão com mais efetividade para a população, porém tivemos importantes avanços com a implementação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento com a instalação do SICONV, capitação de mais de 30 milhões de reais em recursos junto aos governos federal e estadual, criação do projeto Emplaca João Pinheiro, implantação da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica, melhoramento do Ideb na educação, instalação do portal transparência, melhorias sanitárias para famílias de baixa renda, construção de 150 novas casas para famílias carentes, recapeamento asfáltico do centro da cidade, construção de novos PSF's, reforma e aquisição de novos equipamentos para o Hospital Municipal, entre outros projetos, o que possibilitará a entrega da prefeitura para o próximo gestor em 01 de janeiro de 2017 em situação bem melhor do que a encontramos em 01 de janeiro de 2013.*

Observa-se na primeira parte da entrevista, que o Prefeito (gestão 2013/2016) teve uma grande preocupação no início do seu governo, em janeiro de 2013, em fazer uma gestão diferenciada da prática do planejamento com a criação de um *slogan* para o governo, estabelecendo missão, visão e valores da gestão com uma forte disposição de fazer uma gestão voltada para o coletivo, eliminando gradativamente práticas assistencialistas praticadas até então, viabilizando capacitação e treinamento para ele, para o Vice-Prefeito e para todo o secretariado (cargos de primeiro escalão) por meio de uma empresa de

consultoria localizada na região da cidade de Patos de Minas, a Jbnn & Associados.

Na segunda parte da sua fala, o gestor aponta algumas dificuldades e limitações enfrentadas durante o seu governo, como o alto valor da dívida encontrada, inscrita em restos a pagar em 31 de dezembro de 2012 no valor total de R$ 17.551.308,00 (dezessete milhões, quinhentos e cinquenta e um mil, trezentos e oito reais); a implantação de um plano de carreira para os servidores de nível superior, conforme a Lei Complementar n° 046/2012, que contribuiu para o aumento da despesa com a folha de pagamento na ordem de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por mês já a partir do mês fevereiro de 2013. Esta LC, sancionada no dia 15 de outubro de 2012 em seu último artigo, reza que ela entrará em vigor na data de sua publicação com seus efeitos em 90 (noventa) dias a partir de 15 de janeiro de 2013, gerando uma despesa para a gestão seguinte sem previsão orçamentária.

Acresce-se ainda a questão da crise econômica brasileira, que afetou consideravelmente o caixa de todas as prefeituras brasileiras devido à diminuição dos repasses dos governos federal e estadual (FPM e ICMS principalmente), em virtude da diminuição da produção em todo o país. Por fim, em sua fala na entrevista, este gestor descreve alguns resultados e melhorias na gestão municipal identificados em decorrência do funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, cujos impactos foram verificados e confirmados nas respostas dos entrevistados (respondentes) às perguntas do questionário, algumas transcritas logo mais à frente.

A sequir apresenta-se um gráfico (figura 16), para mostrar aos nossos leitores o grau de conhecimento dos nossos entrevistados (respondentes do questionário) no que se refere ao processo de planejamento e instrumentos de planejamento praticados na Prefeitura Municipal de João Pinheiro.

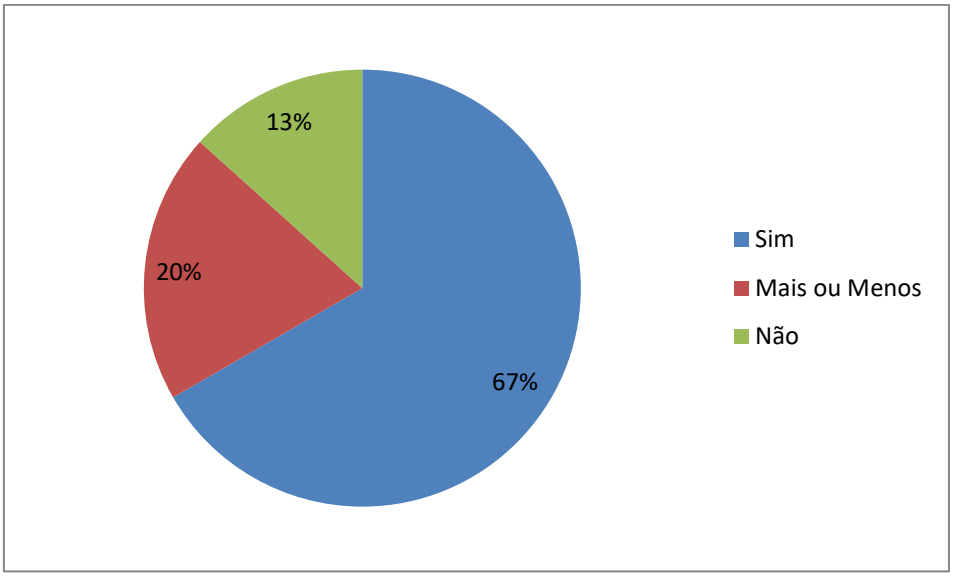

Figura 16: Gráfico para identificação se os entrevistados têm conhecimento do processo de planejamento e dos instrumentos de Planejamento Público da Prefeitura Municipal de João Pinheiro (PPA, LDO, LOA, e Plano Diretor). Fonte: elaborado pelo autor.

Analisando o gráfico da figura 16, percebe-se que 67% dos entrevistados (respondentes) responderam que possuem conhecimento dos processos e instrumentos de planejamento público da Prefeitura de João Pinheiro (PPA, LOA, Plano Diretor) e 20% têm pouco conhecimento. Já os 13% restantes responderam que não têm conhecimento do processo de planejamento e nem dos instrumentos de planejamento da municipalidade.

Nota-se que este resultado é relevante para nossa pesquisa, pois esses servidores municipais conhecem bem o tema do nosso trabalho e certamente oferecerão dados e informações fundamentais para a fase de tabulação e apresentação dos resultados.

Norteará a apresentação dos resultados, ou seja, o impacto produzido na gestão municipal 2013/2016, em decorrência da implementação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, as respostas dos entrevistados (respondentes), conforme o gráfico da figura 17, as entrevistas gravadas do ex-Prefeito (gestão 2009/2012), Contador-Geral da Prefeitura, Secretário Municipal de Planejamento, Secretário Municipal de Educação e do ex-Prefeito gestão 2013/2016, aliado ao exame do relatório resumido de execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, pareceres do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, dados fornecidos pelo IBGE, FJP/MG, IPEA e documentos referenciados

ao final deste trabalho. como leis, decretos e outros, cujos resultados econômicos e sociais serão demonstrados através de gráficos, tabelas e quadros.

O gráfico da figura 17 apresenta a avaliação de todos os 60 (sessenta) entrevistados (respondentes que responderam o questionário com perguntas semiestruturadas), devidamente qualificados ao final desta pesquisa nos Anexos A e B. No questionário (que se encontra ao final desta pesquisa no Apêndice A), foi feita a seguinte pergunta: “Você tem conhecimento do impacto produzido na gestão municipal 2013/2016 em virtude da implementação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão? ( ) Sim ( ) Não sei. Se sua resposta for sim, mencione estes impactos (viabilização de recursos, projetos, programas, melhorias da gestão pública municipal, impactos sociais, econômicos entre outros)”.

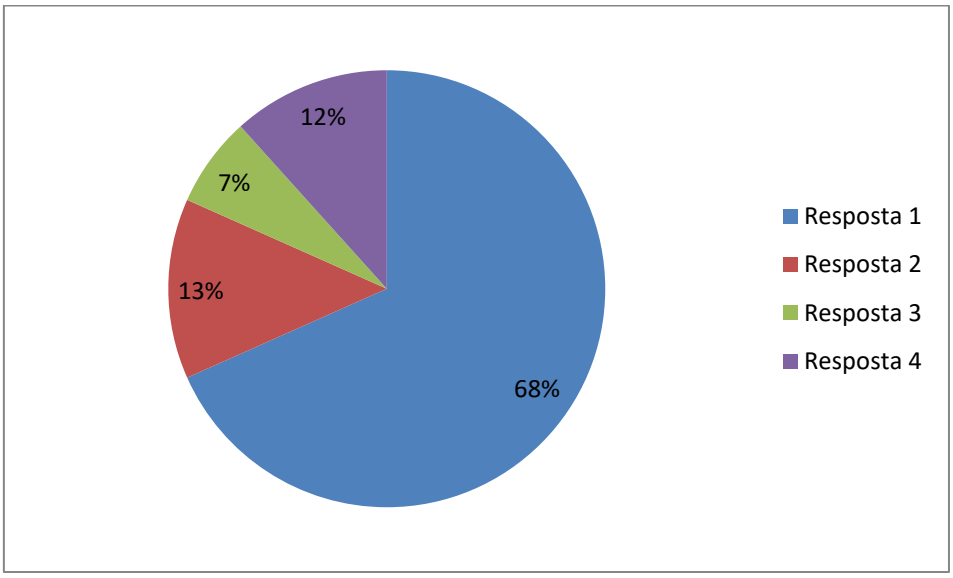

Figura 17: Gráfico representando impactos produzidos na gestão 2013/2016 em virtude da implementação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento na visão dos entrevistados (respondentes).

Quanto às respostas dadas pelos entrevistados (respondentes):

Resposta 1:

Instalação do SICONVI, captação de recursos dos governos federal e estadual pra viabilização de várias obras e projetos sociais entre os quais construção de 150 casas para famílias de baixa renda, projeto para melhorias sanitárias para famílias de baixa renda, início da construção de duas creches, criação do programa Emplaca João Pinheiro, Nota Fiscal Eletrônica, monitoramento da folha de pagamento, melhoria da receita com recebimento da dívida ativa, melhoria do Ideb na educação, participação na elaboração e acompanhamento do PPA, LDO

e LOA, acompanhamento da execução do Plano Diretor, participativo municipal, criação e instalação do portal da transparência, aumento dos recursos aplicados na área de saúde que possibilitaram melhorias no Hospital Municipal, implementação da Clínica da Mulher e Clínica Municipal de Fisioterapia, construção e reformas de PSF's, fortalecimento da economia do município, pavimentação asfáltica nos bairros e distritos, entre outros benefícios.

Resposta 2:

Instalação do SICONVI, criação do Programa Emplaca João Pinheiro, implantação da Nota Fiscal Eletrônica, participação elaboração, acompanhamento do PPA, LDO e LOA, monitoramento da folha de pagamento, viabilização de recursos para reforma do Hospital Municipal, início da construção de duas creches, construção de 150 casas para famílias de baixa renda, construção de academias ao ar livre, pavimentação asfáltica nos bairros e distritos.

Resposta 3:

Acompanhamento do processo de elaboração do PPA, LDO, LOA, e Plano Diretor Municipal, Instalação do SICONVI, melhoria do Ideb, criação do Portal da Transparência, projeto para melhorias sanitárias para famílias de baixa renda, pavimentação asfáltica nos bairros e distritos, construção e reformas de PSF's.

Resposta 4:

Não responderam/Não sabem.

Ainda analisando-se o gráfico da figura 17, observam-se os percentuais das respostas dos entrevistados (respondentes) quando foi perguntado a eles se tinham conhecimento do impacto ou resultados produzidos na gestão municipal (gestão 2013/2016), em virtude da implementação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento.

Em resposta a essa questão, 68% dos entrevistados responderam: instalação do SICONVI, captação de recursos dos governos federal e estadual para viabilização de várias obras e projetos sociais, entre os quais a construção de 150 casas para famílias de baixa renda, melhorias sanitárias para famílias de baixa renda, início da construção de duas creches, criação do programa Emplaca João Pinheiro, Nota Fiscal Eletrônica, monitoramento da folha de pagamento, melhoria da receita com recebimento da Dívida Ativa, melhoria do Ideb na educação, participação na elaboração e acompanhamento do PPA, LDO e LOA, acompanhamento da execução do Plano Diretor Participativo Municipal (Lei Complementar Nº 015/2006

de 09/10/2006), criação e instalação do portal da transparência, aumento dos recursos aplicados na área de saúde, os quais possibilitaram melhorias no Hospital Municipal, implementação da Clínica da Mulher e Clínica Municipal de Fisioterapia, construção e reformas de PSF's, entre outros benefícios, e fortalecimento da economia do município.

13% dos respondentes apontaram a instalação do SICONV, Programa Emplaca João Pinheiro, Nota Fiscal Eletrônica, participação elaboração, acompanhamento do PPA, LDO e LOA, monitoramento da folha de pagamento, viabilização de recursos para reforma do Hospital Municipal, construção de academias ao ar livre, início da construção de duas creches e construção de 150 casas para famílias de baixa renda.

Para 7% dos respondentes, acompanhamento do Plano Diretor Municipal, instalação do SICONV, melhoria do Ideb, criação do Portal da Transparência, projeto para melhorias sanitárias para famílias de baixa renda, construção e reformas de PSF's.

12% dos respondentes não quiseram responder, não sabem ou não tem conhecimento.

Importante dizer que, para chegar a esse resultado e fazer a tabulação dos dados, o autor analisou cuidadosamente e criteriosamente cada questionário, cada resposta, separando-as e agrupando-as uma a uma, para finalmente fazer a classificação em respostas 1, 2, 3 e 4.

4.3 Resultados Econômicos

Aqui apresentam-se e descrevem-se os impactos e resultados econômicos produzidos na gestão analisada (2013/2016) na Prefeitura Municipal de João Pinheiro e seus reflexos nas finanças municipais (equilíbrio entre receitas e despesas), bem como na economia do Município de João Pinheiro em virtude da prática do planejamento e de seus instrumentos com a implementação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento. Trata-se de um momento importante deste trabalho, pois aqui o resultado é apresentado.

4.3.1 Índice de comprometimento das receitas com a folha de pagamento

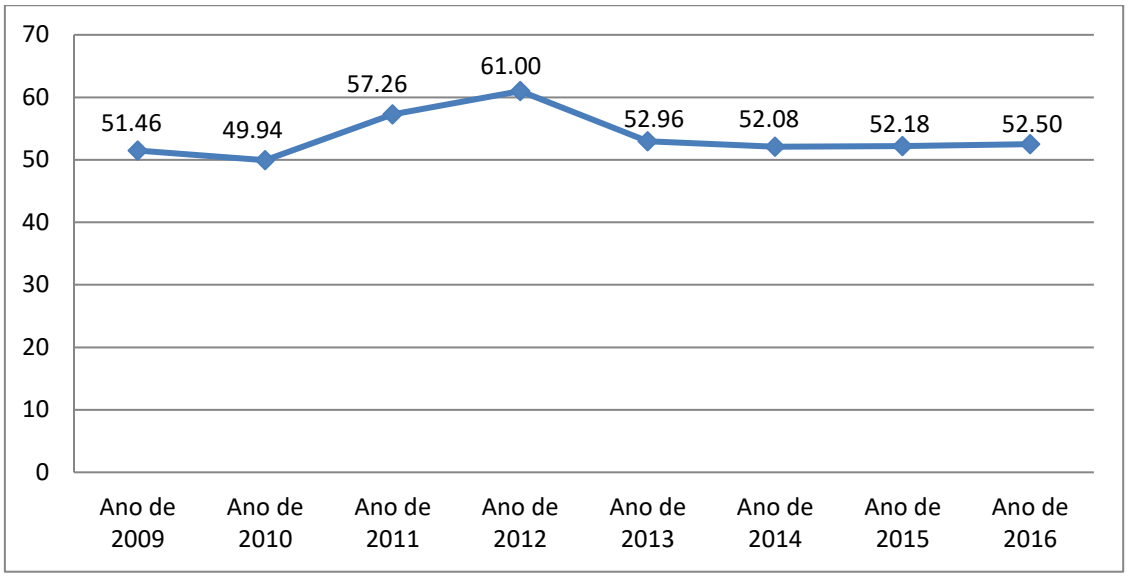

Figura 18: Gráfico do Índice comprometimento da receita com a folha de pagamento. Fonte: Prestação de contas da Prefeitura Municipal de João Pinheiro junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Fonte: elaborado pelo autor.

No gráfico da figura 18, é possível observar a evolução e o aumento do índice da folha de pagamento dos servidores públicos da Prefeitura de João Pinheiro nos anos de 2011 (57,26%) e principalmente em 2012, que chegou ao patamar de 61%, ou seja, a administração anterior (2009/2012) gastou 61% (sessenta e um por cento) de sua receita com o pagamento dos servidores, desobedecendo a redação da letra “b”, ítem III, do artigo 20 da Lei Federal 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, o que resultou na rejeição da prestação de contas de 2012 do Executivo Municipal pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por ter ultrapassado o limite máximo que é de 54% (cinquenta e quatro por cento).

Percebe-se no mesmo gráfico que o Prefeito Municipal de João Pinheiro na gestão 2013/2016 não ultrapassou o limite legal de gastos da receita municipal com a folha de pagamento nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016. Esse bom desempenho é o resultado de muitos fatores, um dos quais o trabalho de monitoramento e controle mensal realizado pela Secretaria Municipal de Planejamento.

Em sua resposta ao questionário, o respondente 1 faz um depoimento sobre o controle do índice de gastos das receitas com a folha de pagamento dos servidores municipais.

> *Um dos grandes feitos da Secretaria Municipal do Planejamento foi o controle dos gastos com pessoal. Na atual gestão (2013/2016), o Sr. Secretário de Planejamento sempre esteve o tempo todo com o Prefeito, mostrando a ele relatórios financeiros e mostrando a ele a necessidade do controle da folha de pagamento. Sempre solicitava ao Prefeito para evitar contratações desnecessárias e concessão de vantagens a servidores sem previsão legal de recursos.*

Nesta mesma linha, observe o que diz o respondente 2:

> *O Prefeito anterior, na gestão 2009/2012, fez uma boa coisa ao criar a Secretaria de Planejamento, pois entendo que o maior problema das prefeituras é trabalhar sem planejamento. Se não se planejar nada, não se sabe priorizar a aplicação do dinheiro público, e gasta-se o dinheiro sem se estabelecerem prioridades. Depois que o atual Prefeito, gestão 2013/2016, assumiu a Prefeitura, melhorou a Secretaria de Planejamento, promoveu treinamento para os funcionários, comprou novos equipamentos, como computadores, e melhorou sua estrutura. Observamos que mudou muita coisa, vários projetos foram aprovados em Brasília e, através de convênios, entraram nos cofres da Prefeitura muitos recursos para a realização de várias obras importantes para a cidade, como a construção de casas para famílias pobres, asfalto para algumas localidades, recursos para a construção de creches. Promoveu melhorias na saúde e viabilizou outros projetos importantes para a comunidade. Com o planejamento, agora os orçamentos são mais bem elaborados, sua execução é acompanhada e há mais controle das despesas.*

Observa-se nas respostas dos respondentes 1 e 2 o reconhecimento da importância do funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, citando algumas melhorias e resultados importantes para a municipalidade já descritas e comentadas anteriormente.

4.3.2 Projeto Emplaca João Pinheiro

Quadro 1

Receitas/ Despesas - Projeto Emplaca João Pinheiro - Lei n° 1.739/2013

ANO	RECEITA R$	DESPESA R$	SALDO R$
2014	186.523,97	161.547,01	24.976,96
2015	96.466,56	75.065.50	21.401,06
2016	102.500,22	38.444,25	64.055,97
TOTAL	385.490,75	275.056,76	110.433,99

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda- Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG. Elaborado pelo autor.

O projeto Emplaca João Pinheiro, criado através da Lei Municipal n° 1.739/2013, de 23 de dezembro de 2013, autoriza o executivo municipal à concessão de incentivo financeiro aos proprietários de veículos, objetivando a transferência de veículos para ampliação da base tributária do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Foi implantado a partir de 2014. Esta foi uma iniciativa importante da Secretaria Municipal de Planejamento que contribuiu para o aumento das receitas municipais.

Esta Lei foi de autoria do Executivo Municipal de João Pinheiro, através de sugestão e coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento, auxiliada pela Secretaria Municipal da Fazenda. A Lei incentiva os proprietários de veículos, ônibus, caminhões, motos, entre outros, com placa de outros municípios e de outros estados da federação a fazer a transferência destas placas para João Pinheiro. Como incentivo, a Prefeitura Municipal de João Pinheiro reembolsa para estes proprietários de veículos, os valores pagos relativos a taxas e serviços de despachantes da cidade.

Percebe-se, através do quadro 1, que o Emplaca João Pinheiro gerou para o município um superávit de 2014 a 2016 no valor de R$ 110.433,99. Parece pouco, mas é um valor significativo em relação à importância de ações planejadas da gestão pública. É importante também que proprietários de veículos residentes em João Pinheiro tenham os seus veículos emplacados no município onde residem. Para o município é muito vantajoso, pois 50% do IPVA (imposto estadual) pago pelos proprietários de veículos, fica nos cofres municipais.

4.3.3 Implantação da Nota Fiscal Eletrônica para ISSQN

Quadro 2

Arrecadação ISSQN

ANO	Tipo Nota Fiscal	N° Notas Fiscais Emitidas	%	Valor	%
2012	Manual	38.533	0,00	5.123.444,00	0,00
2013	Manual	39.654		5.324,123,98	
2014	Eletrônica	46.911		5.805.873,36	
2015	Eletrônica	47.686		6.421.659,75	
2016	Eletrônica	48.884	26,85	7.522.880, 92	46,8

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda – Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG. Elaborado pelo autor.

No quadro 2, é possível perceber outro impacto importante, que foi a implantação da Nota Fiscal Eletrônica de serviços em substituição à Nota Fiscal pelo sistema manual, em 2014. O novo sistema teve por objetivo aumentar o faturamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, que passou de uma receita anual de R$ 5.123.444,00 (cinco milhões, cento e vinte e três mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais), em 2012, para uma receita de R$ 7.522.880,92 (sete milhões, quinhentos e vinte e dois mil, oitocentos e oitenta reais, noventa e dois centavos), em 2016: um aumento significativo de 46,8%. Houve ainda um aumento de 26,85% do número de notas fiscais emitidas de 38.533 pelo sistema manual em 2012 para 48.844 com o sistema eletrônico em 2016.

Além do aumento das receitas, a introdução da nota fiscal eletrônica na Prefeitura de João Pinheiro contribuiu para a redução da sonegação de imposto sobre serviços. Sobre a implantação do sistema de emissão da Nota Fiscal Eletrônica, comenta o respondente 3:

> *Pelo que sei a arrecadação da Prefeitura teve um grande aumento com a implantação da Nota Fiscal Eletrônica com o aumento da receita com o*

> *ISSQN, pois este sistema possibilita uma fiscalização mais eficiente. Os prestadores de serviços estão sonegando menos. Foi muito importante a parceria entre a Secretaria Municipal de Planejamento, protagonista desse processo, Secretaria Municipal da Fazenda, Associação Comercial de João Pinheiro e Associação dos Contadores de João Pinheiro e prestadores de serviço de todo o Município.*

Com a emissão de Notas Fiscais de Serviços pelo sistema manual até o ano de 2013, existia muita sonegação, pois os prestadores de serviços tinham facilidade de sonegar este imposto, que é uma grande fonte de arrecadação para o Município. Com a Nota Fiscal de Serviços pelo meio eletrônico, ficou mais fácil a fiscalização e acompanhamento de cada contribuinte, pois todos são cadastrados previamente no Setor de Arrecadação da Prefeitura Municipal, havendo um monitoramento quase diário.

Segundo a Secretaria Municipal da Fazenda, a implantação da Nota Fiscal Eletrônica de Serviços trouxe outras vantagens para a gestão pública de João Pinheiro, além das já mencionadas:

- Redução dos custos de impressão e armazenamento das NF’s;
- Simplificação de obrigações acessórias: dispensa de Autorização para Impressão de Documentos Fiscais para NF’s;
- Otimização dos processos de organização, guarda e gerenciamento dos documentos fiscais, por se tratar de um documento eletrônico e não requerer a digitalização do original em papel;
- Emissão de NF’s por meio da internet com preenchimento automático dos dados do tomador;
- Melhora da educação fiscal;
- Geração automática da guia de recolhimento por meio da internet;
- Permissão do envio da NF’s por e-mail;
- Dispensa a escrituração dos livros: registro de apuração de ISS;
- Dispensa da apresentação da Declaração de Informações Econômico-Fiscais-DIEF.

4.3.4 Diminuição da Dívida Ativa

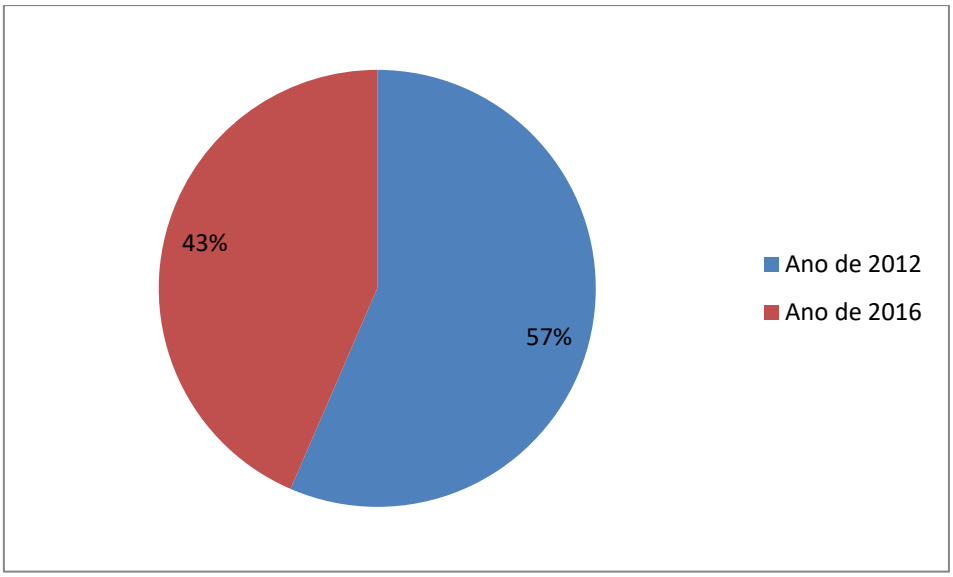

Figura 19: Gráfico apresentando a diminuição da Dívida Ativa (IPTU, ISSQN) em 2016, em comparação com o ano de 2012. Fonte: elaborado pelo autor. Dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda.

Dívida Ativa (IPTU,ISSQN) – 2012: R$ 16.885.423,00

Dívida Ativa (IPTU, ISSQN) – 2016: R$ 13.000.000,00

De acordo com o gráfico da figura 19 acima, percebe-se que houve uma diminuição considerável da Dívida Ativa do Município de João Pinheiro em 2016 comparada com o ano de 2012. Esta dívida caiu de R$ 16.885.423,00 (dezesseis milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e vinte e três reais) em 2012 para R$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais) em 2016, ou seja, dos 57% dos contribuintes em débito com a fazenda municipal em dezembro de 2012, este percentual foi reduzido para 43% em dezembro de 2016.

A Dívida Ativa é formada por débitos que contribuintes têm com a Prefeitura pelo não pagamento de ITPU, ISSQN e Taxas Municipais. Representa a inscrição de créditos líquidos e certos contra os que deixaram de pagar seus débitos à fazenda pública. É de se destacar que a Dívida Ativa, do ponto de vista orçamentário, obedece ao regime de caixa, isto é, a contabilização só acontece quando o dinheiro ingressa, de fato, nos cofres públicos; afinal, é esse método disposto no art. 35 da Lei n° 4.320 de 1964.

Segundo informações levantadas na Secretaria Municipal da Fazenda, nos anos de 2014, 2015 e 2016, foi realizada uma ampla campanha na mídia local para que os contribuintes em débito com a fazenda municipal procurassem o setor de tributos para regularizarem sua situação. Através de projeto de lei aprovado na Câmara Municipal, enviado pelo executivo, os contribuintes foram isentos de 100% (cem por cento) do pagamento de juros e multas de todo o débito, em que o débito ainda poderia ser parcelado em até 06 (seis) pagamentos, só que, nesse caso, com um desconto de 80% do valor dos juros e multas.

Foi um trabalho conjunto realizado pelas Secretarias Municipais da Fazenda, Planejamento e Procuradoria Jurídica. O trabalho da Procuradoria Jurídica foi o de ajuizar ações de cobrança judicial de débitos atrasados junto à justiça local.

Com isso, centenas de contribuintes nessa situação, procuraram a Prefeitura para pagar ou renegociar seus débitos da Dívida Ativa, o que resultou na entrada de recursos novos no valor de R$ 3.885.423,00 (três milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e vinte e três reais) nos cofres municipais. Observa-se aqui um outro impacto importante na gestão 2013/2016 com a entrada de novos recursos para os cofres públicos municipais.

O recebimento da Dívida Ativa é um passo importante para as prefeituras municipais, pois contribui para o aumento da sua capacidade em honrar seus compromissos financeiros. Mas para que isto aconteça, o poder público tem que abrir mão do recebimento do total de juros e multas e estabelecer estratégias para o recebimento destes créditos; no entanto sem contrariar a legislação, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.3.5 Volume de recursos captados através de convênios e financiamentos

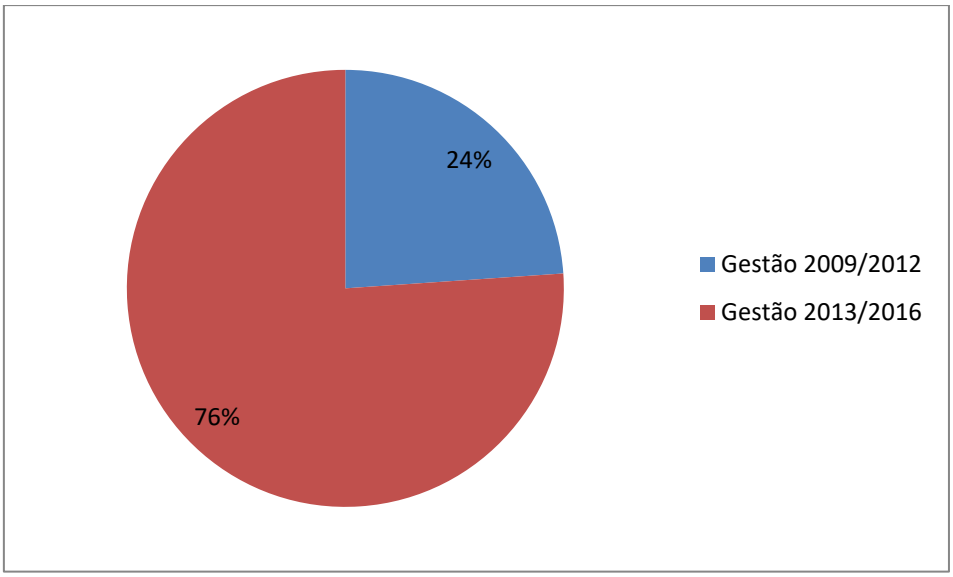

Figura 20: Gráfico apresentando o volume de recursos captados pela gestão 2013/2016, em uma comparação com a gestão 2009/2012. Fonte: elaborado pelo autor.

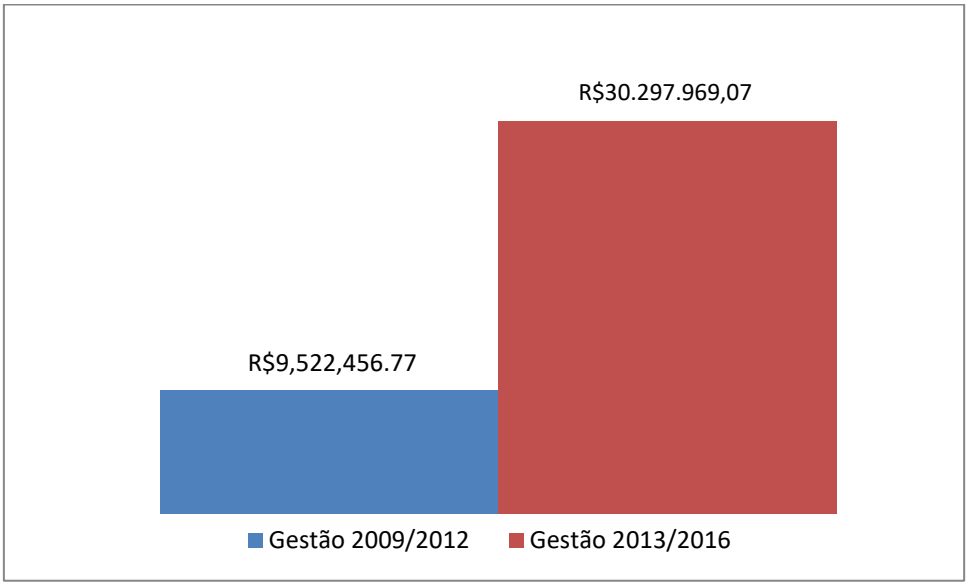

Figura 21: Captação de recursos (convênios e financiamentos). Fonte: elaborado pelo autor. Dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda.

Nos gráficos 20 e 21, é possível identificar a quantidade de recursos viabilizados pela gestão analisada (2013/2016) no valor total de R$ 30.297.969,00 (trinta milhões, duzentos e noventa e sete mil, novecentos e sessenta e nova reais), um valor bastante superior aos recursos viabilizados pela gestão anterior (2009/2012)

no valor de R$ 9.522.456,77 (nove milhões, quinhentos e vinte e dois mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e setenta e sete centavos). Um impacto econômico/financeiro significativo nas finanças municipais, graças entre outras iniciativas e parcerias, ao protagonismo e atuação da Secretaria Municipal de Planejamento, que participou efetivamente da elaboração de vários projetos, grandes maioria deles aprovados através do sistema eletrônico de convênio o SICONV- Sistema de Convênio do Governo Federal, um mecanismo eficiente para captação de recursos.

Através do sistema do SICONV é possível elaborar os projetos, planilhas de custos, enviar eletronicamente para Brasília. Os projetos são analisados inicialmente pelo Ministério de Planejamento e Gestão em Brasília, depois enviados para os demais Ministérios de acordo com a demanda de cada projeto. Os projetos são aprovados e depois são enviados os pareceres para a Prefeitura através da Secretaria de Planejamento. Em alguns casos, o órgão concedente dos recursos solicitam mudanças, alterações e retificações nos projetos. Depois de tudo aprovado, são elaborados os convênios para em seguida ocorrer a liberação dos recursos. Para que ocorra agilidade na liberação dos recursos, as vezes se torna necessária a interferência de um deputado ou senador. Esses recursos foram fundamentais para a viabilização e execução de várias obras e projetos de interesse social descritos logo mais adiante.

4.3.6 Breve análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária dos anos de 2013 a 2016 (gestão 2013/2016) em comparação com o ano de 2012 (gestão 2009/2012**)**

A seguir, o autor faz um breve estudo sobre as receitas orçadas e realizadas, assim como as despesas autorizadas e realizadas dos anos de 2012 a 2016 para um conhecimento melhor das finanças municipais de João Pinheiro.

Tabela 1

Comparativo das receitas e despesas – Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG

Ano 2012

Receita Orçada R$	Receita Executada R$	Diferença R$	%	Despesa Autorizada R$	Despesa Realizada R$	Diferença R$	%
72.683.085,86	68.444.477,68	3.759.700,32	5,2	79.683.085,86	66.980.973,33	12.702.112,53	15,94

Fonte:Contabilidade/Secretaria Municipal da Fazenda .Elaborado pelo autor

Tabela 2

Comparativo das receitas e despesas – Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG

Ano 2013							
Receita Orçada R$	Receita Executada R$	Diferença R$	%	Despesa Autorizada R$	Despesa Realizada R$	Diferença R$	%
80.960.010,00	78.243.670,89	2.716.339,11	33,55	76.786.086,21	64.353.027,91	12.433.058,30	16,2
Ano 2014							
Receita Orçada R$	Receita Executada R$	Diferença R$	%	Despesa Autorizada R$	Despesa Realizada R$	Diferença	%
94.357.820,00	87.519.973,97	6.837.846,03	7,25	94.329.681,13	81.293.263,26	13.036.417,87	13,82
Ano 2015							
Receita Orçada R$	Receita Executada R$	Diferença R$	%	Despesa Autorizada R$	Despesa Realizada R$	Diferença R$	%
110.265.070,00	90.042.624,70	20.222.445,30	18,34	107.839.549,00	86.953.849,55	20.885.699,45	19,37

Ano 2016							
Receita Orçada R$	Receita Executada R$	Diferença R$	%	Despesa Autorizada R$	Despesa Realizada R$	Diferença R$	%
116.230.850,00	72.524.271,30	43.706.578,70	37,6	112.083.251,34	85.877.126,34	26.206.125,00	23,38%

Fonte: Contabilidade/Secretaria Municipal da Fazenda. Elaborado pelo autor

Nota-se nas tabelas 1 e 2 (relatório resumido de execução orçamentária simplificado), as receitas orçadas e as receitas realizadas, bem como as despesas autorizadas e despesas realizadas nos anos de 2013 a 2016 (gestão analisada nesta pesquisa) e ano 2012 (gestão anterior 2009/2012) a título de comparação.

As receitas orçadas correspondem à previsão orçamentária para a entrada de recursos nos cofres municipais, sendo compostas pelas receitas próprias (IPTU, ISSQN, ITB, Taxas), transferências do Estado de Minas Gerais (ICMS, IPVA e outras), transferências da União (FPM, ITR e outras), recursos liberados através de convênios, repasses do SUS, recursos do FUNDEB e outros. Nem sempre os valores orçados para as receitas são efetivamente arrecadados ou recebidos. O valor global das receitas que efetivamente entram nos cofres municipais são as receitas realizadas.

As despesas autorizadas e realizadas correspondem à previsão orçamentária para todas as despesas da municipalidade, como pagamento da folha de pagamento e seus encargos, custeio da máquina, pagamento de financiamentos e empréstimos, aquisição de máquinas, equipamentos, construção de obras, manutenção da educação, saúde, assistência social, subvenções sociais, manutenção de programas e projetos sociais entre outras. Da mesma forma que as receitas, nem sempre o total das despesas autorizadas são efetivamente realizadas, pois os gastos da municipalidade estão diretamente relacionados com a fonte de receitas, ou seja, as despesas devem obedecer rigorosamente o comportamento das receitas para que haja o equilíbrio orçamentário. Só se pode gastar o que efetivamente se arrecada.

No ano de 2012, foi arrecadado menos 5,2%, ou o valor de R$ 3.759.700,32 em relação às receitas orçadas naquele ano. Em 2013, o município de João Pinheiro arrecadou menos 33,55% em relação às receitas orçadas no mesmo ano, ou seja, R$ 2.716.339,11. No ano 2014, a receita realizada foi inferior a 7,25% em relação à receita orçada, ou seja R$ 6.837.846,03, o mesmo acontecendo nos anos de 2015 e 2016 (18,34 e 37,6%), respectivamente R$ 20.222.445,30 e R$ 43.706.578,70.

Percebe-se nas tabelas apresentadas que o município de João Pinheiro (gestão 2013/2016) perdeu uma grande soma de recursos do Estado de Minas Gerais e da União, em virtude da grave crise econômica que vem sendo verificada em nosso País com a queda da atividade econômica. Diminui-se a arrecadação federal e estadual, automaticamente diminuindo também a arrecadação e receitas de todos os municípios brasileiros, devido à queda nos repasses, fato que tem sido frequentemente publicado na imprensa.

Ao fazer-se uma breve comparação entre a queda de receitas na gestão analisada (2013/2016) e na gestão anterior (2009/2012), observa-se que, no ano de 2012, a diminuição ou queda da receita orçada em comparação à receita realizada foi de apenas 5,2%.

Quanto às despesas realizadas na gestão 2013/2016, percebe-se que no ano de 2013 as despesas realizadas foram de R$ 12.433.058,30, ou 16,2% menor em relação às despesas autorizadas. Em 2014, as despesas realizadas foram de R$ 13.036.417,87, ou 13,82% menor em relação às despesas autorizadas. No ano de 2015, as despesas realizadas foram de R$ 20.885.699,45, ou 19,37% menor em relação às despesas autorizadas. Já no ano de 2016, as despesas realizadas foram de R$ 26.206.125,00, ou 23,38% menor em relação às despesas autorizadas. Fazendo a comparação, no ano de 2012 (gestão 2009/2012), o total das despesas realizadas em relação às despesas autorizadas foi 15,94% menor, num valor de R$ 12.702.112,53.

No caso do análise das despesas, no ano de 2012 (gestão 2009/2012) e de 2013 a 2016 (gestão 2013/2016), os valores das despesas realizadas foram sempre menores do que as despesas autorizadas pelo Legislativo Municipal por ocasião da aprovação do orçamento. Isso demonstra a atitude dos gestores, que diante da

queda da arrecadação, tiveram evidentemente que diminuir as despesas, apesar de os percentuais verificados na diminuição das despesas terem sido bem menores do que os percentuais verificados na diminuição das receitas, o que gerou certamente um saldo de dívida para a próxima gestão, dívidas a curto, médio e longo prazo.

As receitas realizadas foram menores em 5,2%, 33,55%, 7,25%,18,34% e 37,6% em relação às receitas orçadas respectivamente nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016. As despesas realizadas foram menores em 15,94%, 16,02%, 13,82%, 19,37% e 23,38% em relação às despesas autorizadas respectivamente nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

Observa-se nesta breve análise que as receitas orçadas ou estimadas na gestão analisada nesta pesquisa (2013/2016) tiveram uma queda significativa, o que obrigou o gestor a fazer um controle rigoroso das despesas para não gerar um déficit orçamentário muito grande. Nota-se que o valor global das despesas realizadas foi muito menor do que o valor das despesas autorizadas, exatamente por causa da queda da receita ao longo da gestão de 2013 a 2016. Uma outra análise importante é que a diminuição das receitas na gestão 2013/2016 foi muito maior do que a diminuição das receitas na gestão anterior 2009/2012, tendo o último ano desta gestão em 2012 como parâmetro, cuja queda das receitas foi de apenas 5,2%.

Nesse contexto, o trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento no monitoramento e acompanhamento da execução orçamentária ano a ano, de 2013 a 2016, foi crucial para que não faltassem recursos para áreas prioritárias da gestão municipal como folha de pagamento e seus encargos, previdência (INSS e Previjop), saúde, educação, assistência social, limpeza pública, merenda e transporte escolar entre outras.

Dessa forma, verifica-se que, mesmo diante da crise econômica vivenciada pelo Brasil e pelo município de João Pinheiro, houve continuidade da prestação de serviços públicos essenciais para a comunidade.

4.3.1.7 – Aumento do PIB e Renda Per-Capta

A prioridade do planejamento como instrumento eficiente de gestão pública no Município de João Pinheiro ao longo da gestão analisada de 2013 a 2016 contribuiu diretamente para o incremento da economia local. De acordo com a Lei Complementar n° 030/2009, que criou a Secretaria Municipal de Planejamento, uma das suas atribuições, conforme o artigo 6°, Inciso I, é de “promover em conjunto com os demais órgãos da municipalidade e outros parceiros o desenvolvimento econômico e social do município”.

Através de um trabalho integrado entre a municipalidade e o agronegócio, notadamente com as indústrias de álcool e açúcar, foi possível ampliar a produção com o aumento da área plantada de cana de açúcar, onde se destaca a atuação das empresas BEVAP Bionergia S/A, Destilaria G 5 e WD Agroindustrial.

Houve nesse período também o fortalecimento da pecuária (João Pinheiro tem o 9° maior rebanho bovino do estado de Minas Gerais) e da silvicultura (reflorestamento), principalmente por parte de empresas como Vallourec (antiga Mannesman) e Gerdau, o que resultou em um relevante resultado econômico para o Município neste período, com o aumento do PIB de R$ 707.119.000,00 (IBGE 2010), para R$ 1.081.485,00 (IBGE e FJP, 2016), contribuindo diretamente para o aumento do emprego e renda para famílias, incremento do comércio, aumento da arrecadação com impostos para os cofres municipais, como ICMS, ISSQN e outros.

Com o aumento do PIB, foi verificado um importante aumento da renda per-capta de R$ 15.623,48 (IBGE, 2010) para R$ 22.592,12 (IBGE. 2016 estimativa).

A seguir pode-se observar o quadro comparativo entre os quatro municípios da região Noroeste de Minas Gerais que apresentam maior PIB e respectiva participação relativa ao PIB do Estado de Minas Gerais no ano de 2016.

Quatro municípios com maior PIB do Território Noroeste e participação relativa ao PIB do Estado de Minas Gerais - 2016			
Município	PIB (mil reais)	Participação PIB-Minas Gerais	Posição Estado
Paracatu	2.859.549	0, 55	29
Unaí	2.221.761	0,43	40
João Pinheiro	1.081.485	0,21	75
Vazante	577.881	0,11	115

Municípios da região Noroeste de Minas Gerais com maior PIB. Fonte: FJP-MG/IBGE – Elaborado pelo autor.

Fazendo uma síntese dos resultados econômicos descritos nesta subseção em virtude do trabalho desenvolvido e atuação do planejamento municipal por meio da implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na gestão analisada, destaca-se:

- Aumento da receita;
- Captação de recursos novos;
- Melhor equilíbrio entre receitas e despesas;
- Obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao limite de índice de comprometimento da receita com a folha de pagamento;
- Melhoria e mais qualidade no emprego dos recursos públicos;
- Melhor tratamento dado à Dívida Ativa e comportamento da receita;
- Melhoria da infraestrutura urbana;
- Aumento do PIB e renda per capta o que gerou mais empregos e desenvolvimento da atividade econômica do Município.

4.4 Resultados Sociais

O funcionamento efetivo da Secretaria Municipal de Planejamento na gestão analisada (2013/2016), além dos impactos econômicos já descritos na seção anterior do capítulo 4, também provocou alguns impactos sociais, cujas ações dessa Secretaria contribuíram significativamente para melhoria da qualidade de vida, reduzindo as desigualdades sociais de João Pinheiro. Descreve-se a seguir os resultados sociais.

4.4.1 Melhoramento do Ideb – Anos Iniciais e Finais

Ideb: Município de João Pinheiro-MG. Rede Municipal de Ensino

Anos Iniciais : 1° ao 5° ano

QUADRO 4

Ideb Observado						Metas Projetadas							
2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
4,4	4,6	5,5	5,6	6,0	6,3	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5

Fonte: INEP. Elaborado pelo autor. Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação.

Ideb: Município de João Pinheiro-MG. Rede Municipal de Ensino

Anos Finais : 6° ao 9° ano

QUADRO 5

Ideb Observado						Metas Projetadas							
2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
3,7	4,1	4,4	4,7	4,9	5,0	3,8	3,9	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,7

Fonte: INEP. Elaborado pelo autor. Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação.

Tabela 3

Ideb do Município de João Pinheiro – MG.

2011	2015	2011	2015
Séries iniciais 1° ao 5° ano	Séries finais 6° ao 9° ano	Séries iniciais 1° ao 5° ano	Séries finais 6° ano 9° ano
5,6	6,3	4,7	5,0

Fonte: MEC/INEP. Elaborado pelo autor.

Segundo o Ministério da Educação, o Ideb é o principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil. Para fazer essa medição, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) utiliza uma escala que vai de 0 a 10. A meta para o Brasil é alcançar a média 6 até 2021, patamar educacional correspondente ao de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Suécia. A FJP diz que o município de João Pinheiro, apresentava em 2010 os seguintes índices educacionais:

> A proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 92,14%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 90,13%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 63,96%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 47,28%. Entre 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 69,04 pontos percentuais, 54,62 pontos percentuais, 48,33 pontos percentuais e 40,40 pontos percentuais. (FJP, [s/d])

Um impacto significativo na área social em decorrência do funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento é visto na educação básica. Observa-se no quadro 3 que nos anos iniciais (1°ao 5° ano), em 2011, o Ideb verificado foi de 5,6. Em 2015, o índice aumentou para 6,3. Conforme pode ser observado no quadro 5, nos anos finais (6° ao 9° ano) o Ideb verificado em 2011 foi de 4,7. Em 2015 este índice aumentou para 5,0, o que pode ser verificado também na tabela 3.

Sobre o Ideb, diz o Secretário Municipal de Educação:

> *Ao assumirmos a Secretaria Municipal de Educação em janeiro de 2013, identificamos que o Ideb municipal dos anos iniciais e finais estava um*

> *pouco abaixo das metas estabelecidas pelo Ministério da Educação. A partir daí, com o apoio fundamental da Secretaria Municipal de Planejamento, do Conselho Municipal de Educação, dos diretores e professores de todas as escolas municipais, técnicos e especialistas em educação e com apoio também da nossa Superintendência de Ensino de Paracatu, criamos um planejamento com o desenvolvimento de programas, projetos, atividades e ações consistentes junto a nossas escolas, para melhorar a qualidade da aprendizagem de nossos alunos em português e matemática principalmente, com acompanhamento mensal. Compramos novos materiais didático-pedagógicos, criamos novas metodologias de ensino, disponibilizamos aulas de reforço para os alunos mais fracos, promovemos cursos de capacitação para nossos professores, fizemos algumas mudanças nas escolas, como a modernização de algumas salas, melhoramos a biblioteca e outras medidas. Com estas ações, já foram identificadas melhorias significativas na medição do Ideb municipal de 2013 e 2015, conforme indicativos do MEC/INEP. Queremos dizer também que tivemos todo apoio e empenho do nosso Prefeito Municipal neste processo, e, ressalto, um importante apoio da Secretaria Municipal de Planejamento, que nos ajudou com o direcionamento do processo.*

Em sua fala, o respondente 4 disse:

> *Acho que a Secretaria de Planejamento contribuiu de uma forma muito positiva para melhora do Ideb na Educação Municipal, devido ao trabalho que foi feito em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, escolas municipais, Conselho Municipal de Educação, com apoio do Prefeito Municipal. Melhorar a educação básica foi um grande avanço.*

Como pode ser observado nos quadros 3 e 4 e na tabela 3 apresentada, na entrevista do Secretário Municipal de Educação e também de uma das 60 (sessenta) pessoas entrevistadas no questionário (respondentes), houve por parte do governo municipal, gestão 2013/2016, um grande esforço, através de um trabalho conjunto por todas as partes interessadas, em melhorar o índice de educação básica no Município de João Pinheiro, o que foi possível devido à participação de vários atores e principalmente de todas as escolas da rede municipal de ensino através de seus diretores, professores, funcionários, supervisores entre outros. Melhorar a qualidade da educação básica é um grande indicador de melhoria social.

4.4.2 Percentuais da receitas municipais de 2012 a 2016 que foram investidos na educação, saúde e com a folha de pagamento

Nesta seção, apesar de o quadro 6 apresentar os índices (percentuais) de aplicação dos recursos públicos do município na educação, saúde e folha de pagamento, pretende-se destacar o aumento considerável dos investimentos na saúde pública da população, em virtude da forte atuação da Secretaria Municipal de Planejamento. Para isso, faz-se um breve comparativo dos investimentos da gestão analisada (2013/2016) com a gestão anterior (2009/2012). Em relação à folha de pagamento, o autor já discorreu sobre o assunto anteriormente. Quanto à Educação, observa-se um modesto aumento dos investimentos nesta área, de 2013 a 2016, em relação ao período de 2009/2012, um modesto mas importante aumento, que possibilitou, entre outras melhorias, o Ideb municipal, conforme já se falou anteriormente.

Quadro 6

Percentuais do orçamento(RCL) aplicados em algumas áreas – Município de João Pinheiro-MG

ANO	Educação %	Saúde%	Folha de pagamento%
2009	25,15	23,30	51,46
2010	25,10	24,00	49,94
2011	25,50	24,30	57,26
2012	25, 10	24,50	61,00
2013	25, 20	27,00	52,96
2014	25, 22	29,00	52,08
2015	25,26	31,00	52,18
2016	25,40	31,50	52,50

Quadro representando percentuais das receitas que foram investidas nas áreas de educação e saúde e gastos com a folha de pagamento gestão 2013/2016 com uma breve comparação com a gestão anterior (2009/2012). Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Elaborado pelo autor.

A Emenda Constitucional 29/2000 obriga todos os municípios brasileiros a investirem no mínimo 15% de suas receitas na saúde. Nota-se no quadro 5 que a gestão anterior, 2009/2012, aplicou na saúde nos anos 2009, 2010, 2011 e 2012 respectivamente 23,30%, 24,00%, 24,30% e 24,50%. Já a gestão analisada nesta pesquisa, 2013/2016, aplicou na saúde nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 respectivamente 27,00%, 29,00%, 31,00% e 31,50%.

Importante observar que, no ano de 2016, foram aplicados 31,50% da receita corrente líquida (receita oriunda dos repasses dos governos federal e estadual e receitas próprias - exceto as receitas oriundas de convênios, repasses do SUS, merenda escolar, transporte escolar e fundeb) na saúde; ou seja, 16,50% a mais do que o percentual determinado pela EC 29/2000, que é de 15%.

Segundo nos relatou o Secretário Municipal de Planejamento, no segundo ano da gestão pesquisada, em 2014, o gestor municipal promoveu uma reunião com o seu secretariado, comunicando a todos que a prioridade do seu governo seria a área da saúde, e para isso solicitou à Secretaria Municipal de Planejamento que promovesse estudos e examinasse, junto com a secretaria municipal da fazenda e contabilidade geral, a possibilidade de aumentar gastos e investimentos na área de saúde durante toda sua gestão, para a viabilização de vários programas e projetos, objetivando oferecer serviços de saúde pública com mais qualidade para a população pinheirense.

Protagonista desse trabalho, segundo o Secretário Municipal de Planejamento, a Secretaria Municipal de Planejamento promoveu uma série de ações com os órgãos de finanças municipais com apoio de todos as secretarias, onde foi feito vários cortes em diversas despesas desnecessárias como patrocínios para eventos, subvenções sociais, monitoramento e controle de deslocamentos de veículos, entre outras inciativas, objetivando promover uma economia, cujos recursos economizados deveriam ser aplicados na área de saúde. E assim, segundo relatos do Prefeito e do Secretário Municipal de Planejamento, é que foi possível aumentar os recursos para a área de saúde.

Com recursos próprios e parcerias com o Ministério da Saúde e Secretaria de Estado da Saúde foi possível promover as seguintes melhorias na área da saúde no Município de João Pinheiro: Instalação e funcionamento dos programas de

saúde da família – PSF's no bairro Esplanada e comunidade de Ruralminas I (onde foi construído um moderno prédio); conclusão das obras de reforma e ampliação dos PSF's dos bairros Alvorada e Santa Cruz II; construção e funcionamento da farmácia municipal, com distribuição de medicamentos gratuitamente para famílias carentes; instalação e funcionamento da Clínica de Saúde da Mulher e Clínica Municipal de Fisioterapia; reforma do Hospital Municipal; aquisição de equipamentos e contratação de mais médicos, contratação de médicos especialistas em cardiologia, ortopedia, urologia e endocrinologia para a unidade de saúde do SESP, melhoramento do transporte a pacientes que fazem tratamento fora do domicílio, em Patos de Minas, Uberlândia, Uberaba e Belo Horizonte, com a aquisição de duas vans, um ônibus e vários veículos pequenos; informatização do sistema de marcação de consultas e exames, melhoramento do atendimento médico em distritos e zona rural com a disponibilização de mais profissionais médicos, transporte para os pacientes se deslocarem da zona rural até a sede do município, construção e instalação de 08 (oito) academias ao ar livre.

4.4.3 Instalação do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de João Pinheiro

Uma outra iniciativa importante da Secretaria Municipal de Planejamento, conforme demonstra a figura 22, apresentada na sequência, foi a criação do Portal da Transparência, desenvolvido pela empresa Memory Informática, de Belo Horizonte, que presta serviços para a Prefeitura Municipal de João Pinheiro, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000) e outras legislações que tratam da transparência pública, como a Lei Complementar n° 131/2009 e Lei n° 12.527/2011, as denominadas Lei da Transparência Pública.

O portal da transparência possibilita a qualquer cidadão pinheirense acompanhar e consultar, através do site www.joãopinheiro.mg.gov.br, editais e licitações, leis, decretos, portarias, contratos e aditivos, detalhamento diário das receitas e despesas, pagamento de fornecedores, folha de pagamento, emissão de notas fiscais eletrônicas, relatório resumido de execução orçamentária, relatório de

gestão fiscal, matérias de divulgação dos diversos eventos realizados pela administração entre outros.

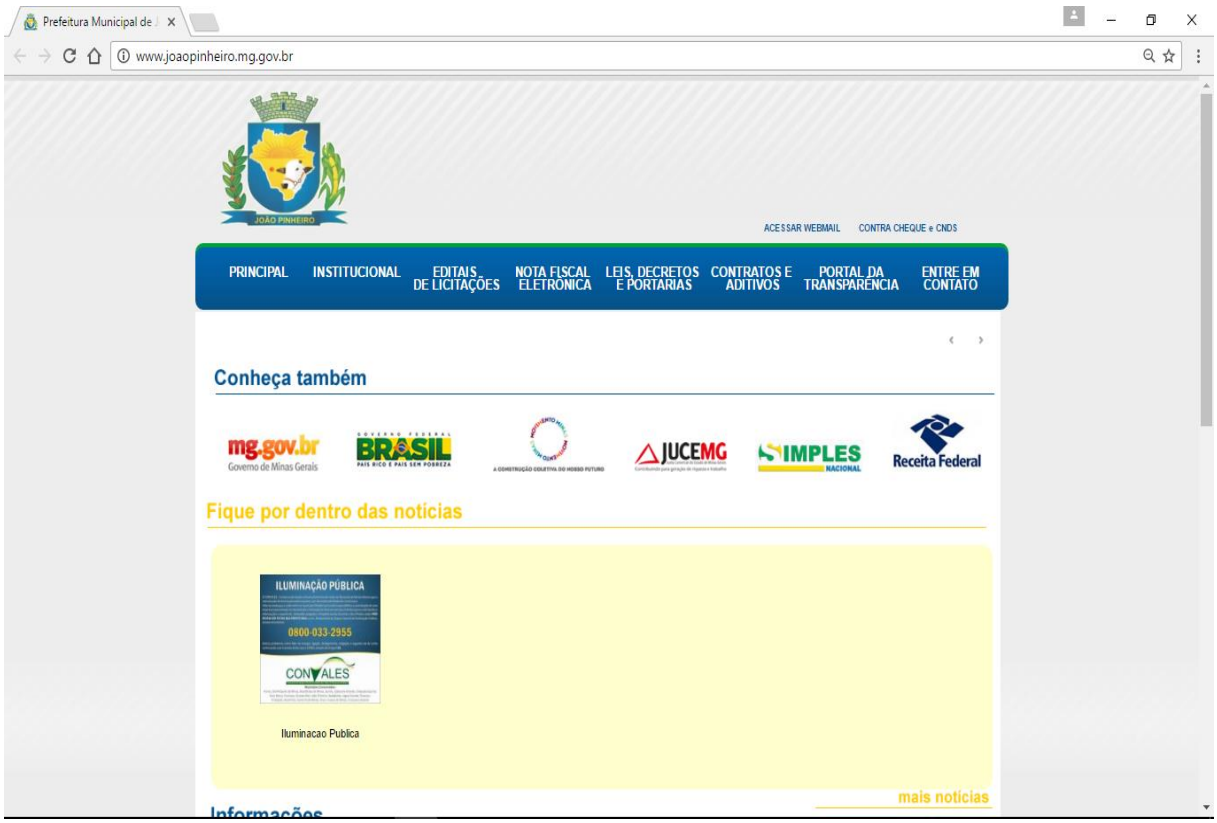

Figura 22: Portal da transparência/Prefeitura Municipal de João Pinheiro. Recuperado em: www.joaopinheiro.mg.gov.br

Veja o que diz a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000):

> São instrumentos de transparência de gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único: a transparência será assegurada também mediante: I- incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (...). (Art.48, Lei 101/2000).

Os serviços de transparência pública disponibilizados para acesso a qualquer cidadão é de fundamental importância para dar transparência às ações do poder público, pois é um direito fundamental do contribuinte ter conhecimento de como e

onde está sendo aplicado o dinheiro público oriundo dos impostos que ele paga para os cofres do município.

4.4.4 Construção de unidades habitacionais dentro do programa “Minha casa minha vida” faixa I e construção de creches

Figura 23: Conjunto habitacional “Minha casa minha vida” faixa 1. Fonte: pesquisa do autor.

Do valor total dos convênios formalizados com o governo federal por intermédio de projeto elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento através do SICONV, foi a viabilização de recursos junto ao governo federal, através do Ministério das Cidades com recursos da Caixa Econômica Federal, que tornou possível a construção de 150 moradias populares para famílias de baixa renda dentro programa “Minha casa minha vida” faixa 1, cujas famílias beneficiadas foram selecionadas por intermédio de parecer de assistentes sociais sem nenhuma indicação política. Foram 150 famílias beneficiadas diretamente - cerca de 600 pessoas aproximadamente. O sorteio das famílias beneficiadas foi feito em praça pública (Praça Luzia Mendes Romero).

4.4.5 Reforma do Hospital Municipal Antônio Carneiro Valadares, aquisição de equipamentos e outras melhorias

Figura 24 – Hospital Municipal Antônio Carneiro Valadares. Fonte: pesquisa do autor.

O Hospital Municipal Antônio Carneiro Valadares possui 51 leitos. Foi inaugurado na gestão 1997/2000. Além de João Pinheiro-MG, o hospital atende também pacientes dos municípios vizinhos de Brasilândia de Minas e de Lagoa Grande. Através do trabalho da Secretaria de Planejamento, que cuidou da elaboração dos projetos, planilhas, orçamentos etc, na gestão analisada, 2013/2016, por intermédio de convênio formalizado com o Governo do Estado de Minas Gerais, através do programa Pró-Hosp e com recursos próprios da municipalidade, essa importante unidade de saúde passou por uma reforma com a substituição do forro, pintura, ampliação de espaços, construção de um prédio para reuniões, cursos, treinamentos, aquisição de novos equipamentos, melhorias do pronto-socorro (urgência e emergência), disponibilidade de mais ambulâncias e uma UTI móvel, além de contratação de mais médicos e ampliação do atendimento. O hospital atende diariamente cerca de 300 pessoas com consultas, exames, cirurgias, internação e outros, em sua grande maioria pessoas de baixa renda, através do SUS, cujo hospital é mantido com recursos do Ministério da Saúde

(SUS), Secretaria de Estado da Saúde e recursos próprios com um orçamento anual na ordem de 12 milhões de reais.

4.4.6 Instalação e funcionamento da Clínica Municipal de Fisioterapia

Figura 25: Clínica de Fisioterapia. Fonte: pesquisa do autor.

Através de projeto elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento, foi criada a instalada a Clínica Municipal de Fisioterapia. O projeto foi executado com recursos próprios da municipalidade, no ano de 2013, e atende pacientes com sessões de fisioterapia, com prioridade para idosos, pessoas com deficiência e pessoas de baixa renda. A unidade conta com uma equipe fisioterapeutas e outros servidores, atendendo diariamente cerca de 50 pacientes.

4.4.7 Instalação e funcionamento da Clínica da Mulher

Figura 26: Clínica da Mulher. Fonte: pesquisa do autor.

A instalação e funcionamento da Clínica da Mulher, ocorrida no ano de 2013, foi um projeto idealizado pela Secretaria Municipal de Planejamento, cujo projeto foi viabilizado com recursos próprios da Prefeitura Municipal de João Pinheiro. O projeto atende mulheres com prevenção, acompanhamento da gravidez, pré-natal e planejamento familiar com encaminhamento de cirurgias de laqueadura de trompas, consultas, exames de ultrassonografia e outros, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, atendendo também homens com encaminhamento de cirurgias de vasectomia. Atende diariamente cerca de 60 pacientes. Possui uma equipe de profissionais médicos, atendentes, técnico de enfermagem e outros servidores. O público alvo são pacientes de baixa renda.

4.4.8 Dados socioeconômicos de João Pinheiro –MG

Tabela 4

Dados socioeconômicos de João Pinheiro – MG

IDH		PIB		Renda Per-Capta		População	
2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016
0,697	*0,698	707.119.000,00	*1.081.485.000,00	15.623,48	*22.592,12	45.260	*48.472

Fonte: PNUD/FJP/IPEA/IBGE (2010 e 2015). Elaborado pelo autor.
*Estimativa

Percebe-se na tabela 4 uma ligeira melhora no IDH do município de João Pinheiro, passando de 0,697 (IBGE, 2010) para 0,698 (IBGE/FJP, 2016), considerado um IDH médio. Um importante aumento no PIB de R$ 707.119.000,00 (IBGE, 2010) para R$ 1.081.485.000,00 (IBGE e FJP, 2016). Entre outros fatores, esse aumento se deve sobretudo à ampliação da área plantada e produção de cana de açúcar, e consequentemente o aumento da produção de álcool hidratado (etanol) e açúcar pela empresa BEVAP - Bionergia S/A, aumento de investimentos e da produção de empresas como a Destilaria G5 e WD Agroindustrial, que tem como ramo de negócio a produção de álcool hidratado (etanol). Também foi um aumento da renda per capta de R$ 15.623,48 em 2010 (IBGE, 2010) para R$ 22.592,12 (IBGE e FJP, 2016) em virtude do aumento do PIB. A população aumentou de 45.260 habitantes (IBGE, 2010) para 48.472 em 2016 (IBGE, 2016, estimativa).

Entre outras atribuições, a Secretaria Municipal de Planejamento deve promover ações para fomentar o desenvolvimento do município com o desenvolvimento de ações para captação de novos investimentos e negócios para João Pinheiro, principalmente com ações ligadas ao agronegócio, o que tem contribuído para o aumento do PIB e renda per capta do município. Aliado a isso, o aumento do IDH de 0,697 (IBGE, 2010) para 0,698 (IBGE, 2016), além do aumento importante na atividade econômica, gerando mais emprego e renda para o município de João Pinheiro.

4.4.9 *Melhorias sanitárias com construção de banheiros para famílias de baixa renda*

Figura 27: Banheiros dentro do programa do Ministério da Saúde/Funasa para famílias de baixa renda. Fonte: pesquisa do autor.

Por iniciativa da Secretaria Municipal de Planejamento, foi viabilizado o projeto para melhorias sanitárias para mais de 300 famílias de baixa renda de comunidades do Município de João Pinheiro, como do distrito de Caatinga (comunidade quilombola), Olaria e outras. Foram construídos 300 banheiros populares, como o da figura 27, beneficiando cerca de 1.200 pessoas. Até então, a grande maioria destas famílias utilizam banheiros muito simples, com fossas ou banheiros em condições precárias, o que contribuía para o contágio e infestação de várias doenças, como verminose e outras, principalmente entre crianças. Os recursos foram liberados pelo governo federal através do Ministério da Saúde/ Fundação Nacional da Saúde – FUNASA. Os projetos foram elaborados na Secretaria Municipal de Planejamento dentro do SICONVI – Sistema de Convênio do Governo Federal implantado na gestão analisada.

Fazendo uma síntese dos impactos e resultados sociais descritos nesta seção em virtude do trabalho desenvolvido pelo planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro, através da implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na gestão analisada, destaca-se:

- Na área de educação, melhoria do Ideb;
- Na área da saúde, aumento dos recursos que possibilitou a construção de novos PSF's – Programa de Saúde da Família, Farmácia Municipal, instalação da Clínica da Mulher, Clínica Municipal de Fisioterapia, reforma, aquisição de equipamentos novos e contratação de mais médicos para o Hospital Municipal, construção de um prédio anexo ao Hospital para reuniões, cursos e treinamentos, instalação de academias ao ar livre, aquisição de ônibus e veículos para o transporte de pacientes que fazem tratamento de alta complexidade fora do Município;
- Início da construção de duas creches (Centro Municipal de Educação Infantil) para atender 600 crianças nos bairros Santa Cruz e Itaipu;
- Implantação do Portal da Transparência;
- Melhoria do IDH do município;
- Melhoria da renda per capta;
- Construção de 150 casas populares para famílias de baixa renda;
- Construção de 300 banheiros sanitários dentro do projeto de melhorias sanitárias para famílias carentes do Distrito de Caatinga, comunidade de Olaria e outras.

5.CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como há sempre escassez de recursos e a demanda por serviços é sempre crescente na administração pública, a prática do planejamento é fundamental para o melhor aproveitamento destes recursos e consequentemente oferecer aos cidadãos serviços públicos mais eficientes e de melhor qualidade.

O planejamento público pode ser conceituado como um processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar o bem-estar da comunidade, assim como a envolver a ordenação sistemática de um conjunto de decisões e medidas necessárias para a consecução desses objetivos, com menores custos e maior rapidez.

Objetivando responder à questão geradora da presente pesquisa, este trabalho consistiu no análise dos impactos produzidos na melhoria da gestão pública do Município de João Pinheiro, estado de Minas Gerais e para os cidadãos do referido Município em virtude da instalação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, apresentando os resultados econômicos e sociais, visando ao desenvolvimento do Município e à qualidade de vida, reduzindo assim as desigualdades sociais. Para a realização da pesquisa, concernente ao universo temporal, analisou-se a atual gestão do município de 2013 a 2016, período que compreendeu a implantação da Secretaria Municipal de Planejamento.

Para a realização deste trabalho, o autor procedeu uma divisão da questão central em objetivos geral e específicos, os quais se recuperam aqui: descrever o processo de implementação do planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro com seus vários instrumentos legais (PPA,LDO,LOA e PLANO DIRETOR) previstos. Em seguida analisam-se os principais resultados produzidos em termos econômicos para a municipalidade de João Pinheiro. Em terceiro lugar, avaliam-se os benefícios sociais produzidos pela implantação do planejamento com suas forças e limitações. Por fim, faz-se um balanço dos seus resultados e das suas perspectivas futuras.

O Planejamento na Administração Pública tem base legal no Artigo 165, Incisos I,II e III, Artigos 166,167,168 e 169 da CF/88, Lei 101/2000 –LRF Artigo 1° & 1°, e Lei 4320/64.

O processo de implementação do planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro iniciou de uma forma embrionária no ano de 2009 através da Lei Complementar n° 30/2009 na gestão anterior 2009/2012. À época, criou-se essa secretaria, nomeou-se o secretário, disponibilizou-se uma sala para seu funcionamento, e criou-se o setor de projetos com apenas dois funcionários, sendo um o secretário, e outro servidor.

Na gestão analisada 2013/2016 observou-se importantes e significativos avanços no trabalho do planejamento, ocasião em que a Secretaria Municipal de Planejamento foi efetivamente implementada cumprindo de uma forma mais plena suas atribuições. O processo de implementação da Secretaria Municipal de Planejamento e do planejamento público na Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG ocorreu da seguinte forma: nomeação de um engenheiro civil como secretário municipal com uma equipe de funcionários, sendo dois técnicos administrativos, um técnico em informática e dois estagiários de engenharia, treinamento e capacitação da nova equipe de funcionários, disponibilidade de novo espaço físico (sala mais adequada com 45 m²), instalação de novos equipamentos (computadores, impressoras, software e aplicativos específicos entre outros).

Com sua implementação, a Secretaria passa a ser protagonista na organização e coordenação do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA,LDO e LOA), em parceria com a Secretaria Municipal da Fazenda, Contabilidade Geral e outros parceiros. Ocorre a instalação do SICONV – Sistema de Convênios do Governo Federal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em que se possibilitou agilidade e eficiência na captação de recursos para viabilização de diversos projetos através de convênios com o governo federal. A Secretaria de Planejamento passou a acompanhar e monitorar a execução orçamentária objetivando o equilíbrio orçamentário e também o acompanhamento do PPA e do Plano Diretor Participativo Municipal.

A implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na gestão analisada (2013/2016) produziu impactos relevantes para o Município de João Pinheiro, entre os quais, resultados econômicos significativos conforme revelou a pesquisa, os quais serão descritos a seguir:

O controle dos gastos da municipalidade com a folha de pagamento foi uma ação importante do setor de planejamento municipal, pois contribuiu para a diminuição das despesas da Prefeitura de João Pinheiro com a folha de pagamento, cujo índice de comprometimento das receitas municipais com a folha de pagamento caiu de 61,00% em 2012 para 52,50% em 2016, conforme já demonstrado no gráfico da figura 18, cumprindo assim a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece um limite de no máximo 54%. Apesar de ser um índice ainda alto, foi possível fazer uma economia de recursos próprios para se investir em outras áreas da municipalidade.

A criação do Projeto Emplaca João Pinheiro, criado através da Lei Municipal n° 1.739/2013, que propõe à concessão de incentivo financeiro aos proprietários de veículos, objetivando a transferência destes veículos para ampliação da base tributária do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Foi implantada a partir de 2014 uma iniciativa importante da Secretaria Municipal de Planejamento, que contribuiu para o aumento das receitas municipais, gerando um superávit de R$ 110.433,99 de 2014 a 2016, conforme já demonstrado anteriormente no quadro 1. O propósito desse projeto é que a municipalidade pague todas as taxas de transferência do veículo e serviços de despachantes, possibilitando aos proprietários de veículos (pessoas físicas e jurídicas) que os emplaquem no Município onde residem. A tendência agora é o aumento das receitas com o IPVA ano a ano, já que a grande maioria de proprietários de veículos com placas de outras localidades já fizeram a transferência de seus veículos para João Pinheiro e a municipalidade não terá mais estas despesas de transferência.

A implantação da Nota Fiscal Eletrônica de Serviços em substituição à Nota Fiscal pelo sistema manual em 2014. O novo sistema teve por objetivo aumentar o faturamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN que passou de uma receita anual de R$ 5.123.444,00 (cinco milhões, cento e vinte e

três mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais) em 2012 para uma receita de R$ 7.522.880,92 (sete milhões, quinhentos e vinte e dois mil, oitocentos e oitenta reais, noventa e dois centavos) em 2016: um aumento significativo de 46,8%, o que já foi demonstrado no quadro 2 desta pesquisa. Houve ainda um aumento de 26,85% do número de notas fiscais emitidas de 38.533 pelo sistema manual em 2012, para 48.844 com o sistema eletrônico em 2016. A implantação deste sistema agilizou o serviço, facilitou a emissão de notas fiscais de serviços para apuração do ISSQN, resultando assim na diminuição da sonegação deste imposto municipal, que é uma fonte importante de captação de recursos para os cofres do município.

A diminuição da Dívida Ativa, dívida de contribuintes com impostos e taxas municipais como ISSQN, IPTU, ITBI e outros perante a fazenda municipal, que com o trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento, auxiliada pela Secretaria Municipal da Fazenda e Procuradoria Jurídica do Município, caiu de um montante de R$ 16.885.423,00 em 2012 para R$ 13.000.000,00 em 2016, conforme já demonstrado anteriormente no gráfico da figura 19, gerando recursos novos para os cofres municipais no valor de R$ 3.885.423,00 (três milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e vinte e três reais), montante relevante para as finanças municipais.

A viabilização de recursos captados para o município através de convênios com o governo federal através de projetos elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento através do SICONV. Na gestão analisada, 2013/2016, foram captados um volume total de R$ 30.297.969,00 (trinta milhões, duzentos e noventa e sete mil, novecentos e sessenta e nove reais), montante muito superior ao total de recursos captados na gestão anterior, 2009/2012, no valor de R$ 9.522.456,77 (nove milhões, quinhentos e vinte e dois mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e setenta e sete centavos), conforme demonstrado anteriormente nos gráficos das figuras 20 e 21 desta pesquisa, cujos recursos possibilitaram a viabilização de várias obras e benefícios para o município de João Pinheiro.

O fortalecimento do agronegócio e incremento da economia do município, mediante um trabalho integrado e com parcerias (Secretaria Municipal de

Planejamento, Associação Comercial, Agropecuária e Industrial, empresários, investidores e outros), verificou-se um importante avanço em projetos ligados ao agronegócio (principal fonte de economia de João Pinheiro), notadamente com as indústrias de álcool e açúcar (Destilarias). Através do trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento, de 2013 a 2016, foi possível ampliar a produção com o aumento da área plantada de cana de açúcar, onde se destaca a atuação das empresas BEVAP Bionergia S/A, Destilaria G 5 e WD Agroindustrial.

Registrou-se neste período também o fortalecimento da pecuária (João Pinheiro tem o 9° maior rebanho bovino do estado de Minas Gerais) e da silvicultura (reflorestamento), principalmente por parte de empresas como Vallourec (antiga Mannesman) e Gerdau, o que gerou um relevante resultado econômico para o Município, com o aumento do PIB de R$ 707.119.000,00 (IBGE 2010), para R$ 1.081.485,00 (IBGE e FJP 2016), contribuindo diretamente para o aumento do emprego e da renda para as famílias, incrementando o comércio, aumentando a arrecadação do município com impostos para os cofres municipais como ICMS, ISSQN e aumento dos repasses de transferências da União e Estado em virtude do aumento da atividade econômica). Com o aumento do PIB, foi verificado um importante aumento da renda *per capita* de R$ 15.623,48 (IBGE, 2010), para R$ 22.592,12 (IBGE, 2016 - estimativa). Como já dito anteriormente, de acordo com a Lei Complementar n° 030/2009, que criou a Secretaria Municipal de Planejamento, uma das suas atribuições conforme o artigo 6°, Inciso I é de promover em conjunto com os demais órgãos da municipalidade e outros parceiros o desenvolvimento econômico e social do Município.

Além dos impactos econômicos já descritos em virtude da implementação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento na gestão analisada (2013/2016), também há de se destacar que o planejamento municipal produziu importantes impactos e resultados sociais que contribuíram significativamente para melhoria da qualidade de vida, reduzindo assim as desigualdades sociais do município. Descreve-se a seguir os resultados sociais:

- Melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, nas séries iniciais (1° ao 5° ano) e finais (6° ao 9° ano) conforme já demonstrado nos quadros 3 e 4, e tabela 3 da presente pesquisa. Um

passo importante e consequentemente um resultado significativo na área social. Observa-se no quadro 3 que nos anos iniciais (1° ao 5° ano), em 2011, o Ideb verificado foi de 5,6; já em 2015, na gestão analisada (2013/2016), o índice aumentou para 6,3. Nota-se, no quadro 4, nos anos finais (6° ao 9° ano), o Ideb verificado em 2011 foi de 4,7; já em 2015, este índice aumentou para 5,0, o que pode ser verificado também na tabela 3 desta pesquisa.

- Aumento dos investimentos na área de saúde. Conforme demonstrado no quadro 5 da figura 28, nota-se que a gestão anterior, 2009/2012, aplicou na saúde nos anos 2009, 2010, 2011 e 2012 respectivamente 23,30%, 24,00%, 24,30% e 24,50%, enquanto na gestão analisada, 2013/2016, aplicou-se neste setor nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 respectivamente 27,00%, 29,00%, 31,00% e 31,50% - excedendo a exigência constitucional (EC 29/2000), que obriga os municípios brasileiros aplicar o mínimo de 15% de sua receita corrente líquida (transferências da União e do Estado de Minas Gerais somado aos impostos municipais) na saúde. No ano de 2016, foi verificada uma aplicação de 31,50%; ou seja, o dobro do mínimo exigido por Lei. O aumento dos recursos para a área de saúde possibilitou a contratação de mais médicos para atender a rede de saúde pública do Município; a contratação de novas especialidades médicas para atendimento no SESP; o aumento considerável do número de atendimentos com consultas, exames laboratoriais, cirurgias, internações, tratamentos de pacientes fora do Município; a implementação da Clínica da Mulher e da Clínica Municipal de Fisioterapia; melhorias e reformas para o Hospital Municipal (com pintura, substituição do forro, construção de um prédio anexo ao Hospital Municipal, recursos do Pró-Hosp, Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais), para realização de reuniões, cursos, treinamentos, aquisição de novos equipamentos para o Hospital Municipal; aquisição de medicamentos; melhoria do transporte para pacientes que realizam tratamento fora do município, como Patos de Minas, Uberlândia, Uberaba e Belo horizonte, com aquisição de mais veículos, van e ônibus, principalmente para pacientes que fazem tratamento de oncologia, hemodiálise e outros tratamentos de alta

complexidade; aquisição de uma UTI móvel; aquisição de novas ambulâncias; construção e instalação de 08 (oito) academias ao ar livre; construção, reformas e ampliação de PSF- Programa de Saúde da Família, na cidade e nos distritos; construção e funcionamento de uma farmácia municipal, entre outros projetos e benefícios.

- Criação do Portal da Transparência, conforme demonstrado na figura 22. Esse portal foi desenvolvido pela empresa Memory Informática de Belo Horizonte, que presta serviços para a Prefeitura Municipal de João Pinheiro em parceria com a Secretaria Municipal de Planejamento, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal e outras legislações que tratam da transparência pública, como a Lei Complementar n° 131/2009 e a Lei n° 12.527/2011, as denominadas Leis da Transparência Pública. Pelo portal, é possível a qualquer cidadão acessar informações importantes, como processos licitatórios, contratos, prestações de contas, relatórios financeiros, relatório resumido de execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, leis, decretos, portarias, emissão de Nota Fiscal Eletrônica, eventos realizados pela municipalidade entre outros.
- Viabilização do projeto idealizado pela Secretaria Municipal de Planejamento através do SICONV, que permitiu a construção de 150 casas populares dentro do programa minha casa minha vida faixa 1, que beneficiou diretamente 600 pessoas, conforme apresentado anteriormente na figura 23 desta pesquisa. As famílias de baixa renda beneficiadas foram selecionadas por intermédio de parecer de assistentes, sociais sem nenhuma indicação política. Os recursos para viabilização deste conjunto habitacional de mais de 10 milhões de reais foram liberados pelo governo federal, através do Ministério das Cidades, e Caixa Econômica Federal.
- Viabilização do projeto de melhorias sanitárias para atendimento a 300 famílias de baixa renda de comunidades do Município de João Pinheiro, como do distrito de Caatinga (comunidade quilombola), Olaria e outras. Através deste projeto, foram construídos 300 banheiros populares, como o da figura 27, beneficiando cerca de 1.200 pessoas. Até então, a grande maioria destas famílias utilizam banheiros muito simples, com fossas e instalações sanitárias precárias, o que afetava muito a saúde destas

comunidades, principalmente crianças como verminose, diarreias e outras. Os recursos foram liberados pelo governo federal através do Ministério da Saúde/ Fundação Nacional da Saúde – FUNASA.

- Melhoria do IDHM. Examinando os dados da tabela 4 desta pesquisa, com dados do IBGE 2010 e IBGE/FJP 2016 (estimativa), percebe-se uma ligeira melhora do IDH do município de João Pinheiro-MG, passando de 0,697 em 2010 para 0,698, em 2016, considerado um IDH médio, o que demonstra uma melhora da prestação de serviços públicos pelo município, como saúde, educação. saneamento básico, moradia e infraestrutura urbana.

Observa-se, como foi apresentado, e conclui-se que a implementação da Secretaria Municipal de Planejamento na Prefeitura Municipal de João Pinheiro, na gestão analisada do ano de 2013 ao ano de 2016, contribuiu para o aperfeiçoamento da gestão pública municipal com a prática e uso dos instrumentos de planejamento e para a retomada do desenvolvimento local, melhorando a qualidade de vida dos munícipes, reduzindo as desigualdades sociais, oportunidade em que foram apresentados os resultados econômicos e sociais.

Dada a complexidade do universo de pesquisa de temas ligados à administração pública, no caso específico do planejamento público, vê-se a necessidade de um maior estudo e pesquisa sobre o tema, pesquisas que envolvam métodos mais apropriados e eficazes para elaboração dos instrumentos de planejamento, assim como métodos mais modernos de controle e monitoramento da execução do planejamento, principalmente a execução orçamentária, e também métodos que facilitem a disseminação da cultura de planejamento no quadro de servidores públicos da Prefeitura Municipal de João Pinheiro.

O estudo do tema da presente pesquisa indica que o planejamento público na Prefeitura Municipal de João Pinheiro precisa avançar um pouco mais e passar por melhorias, objetivando o pleno cumprimento de suas atribuições estabelecidas na Lei Complementar Municipal n° 30/2009 com uma maior participação da Secretaria de Planejamento como protagonista da coordenação, gerenciamento e acompanhamento de todo o processo de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA e PLANO DIRETOR

MUNICIPAL), para que ocorra uma verdadeira integração e efetividade desses instrumentos, visando à execução e cumprimento do planejamento de programas, projetos, metas e ações, ou seja, a efetividade de tudo o que foi planejado no PPA e seu desdobramento com a LDO e materialização com a execução orçamentária, assim como uma revisão e atualização do Plano Diretor Participativo Municipal que foi elaborado e aprovado no ano de 2006. É importante considerar também a necessidade de uma maior participação popular, da sociedade civil através de audiências públicas no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento já mencionados para gerar mais transparência e confiabilidade no processo.

Como perspectiva futura, objetivando promover um desenvolvimento econômico e social mais pujante para o Município de João Pinheiro, visando ao fortalecimento e crescimento da economia local para geração de mais empregos e renda para a população, melhoria dos indicadores sociais, mais qualidade de vida e redução das desigualdades sociais, é imprescindível um maior envolvimento dos gestores públicos (poderes executivo e legislativo), das lideranças políticas, empresariais, sociedade civil organizada (clubes de serviços, entidades de classe, igrejas, associações de bairros, sindicatos entre outros), na elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável a longo prazo (20 anos) a ser aprovado por Lei, e ser implementado pelo próximo Prefeito e gestões futuras, para que haja continuidade do planejamento e deste projeto de desenvolvimento.

Não menos importante para que o planejamento público municipal se torne verdadeiramente eficiente e eficaz, há a necessidade de contratação de um especialista em planejamento público para a Secretaria de Planejamento, viabilização de um melhor treinamento e capacitação de toda a equipe da Secretaria de Planejamento para que essa possa ser um núcleo disseminador da cultura de planejamento, incialmente com todos os membros do primeiro escalão do governo (prefeito, vice-prefeito, e secretários municipais), e em uma segunda etapa, para os demais servidores públicos da municipalidade que exercem cargos e funções estratégicas de todas as secretarias municipais e órgãos a ela vinculados.

Complementa-se finalmente que o planejamento é um eficiente e eficaz instrumento de gestão pública na Prefeitura Municipal de João Pinheiro, Estado de Minas Gerais, e corrobora-se a plena efetividade destas propostas ora apresentadas pelo autor dentro das perspectivas futuras para aprimoramento do planejamento municipal.

REFERÊNCIAS

Albuquerque, C., Medeiros, M., Silva, P. H. F. da (2006). *Gestão de finanças públicas*. Brasilia: Ed. Paulo Henrique Feijó da Silva.

Albuquerque, C., Medeiros, M., Silva, P. H. F. da (2008). *Gestão de finanças públicas*. (2ª ed). Sorocaba (SP): Gráfica e Editora Cidade.

Anastasia, A. J. (2009). Pronunciamento, palestra e conferência: choque de gestão. *23ª Conferência distrital do Rotary Club*. Caxambu-MG.

Andrade, N. A. (Org.) *et al*. (2005). *Planejamento governamental para municípios*: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas.

Ansoff, I. H., Mcdonnell, E. J. (1993). *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas.

Babbie, E**.** (2001). *Métodos de pesquisas de survey*. Belo Horizonte: UFMG.

Bardin, L. (1997). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, LDA

Bresser-Pereira, L. C. (1998). *Reforma do estado para a cidadania.* A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo. Ed. 34 (ENAP).

Bresser-Pereira, L. C. (2008). *Construindo o estado republicano:* democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Bresser-Pereira, L. C. *Reforma gerencial.* Recuperado em: http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp

Bulos, U. L. (2008). *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed. De acordo com a Emenda Constitucional n° 56/2007. São Paulo: Saraiva.

Capiretti, L. C. R., Gerolano, M. C. (2008). *Gestão da qualidade*. São Paulo: Editora Atlas.

Castro, C. P. (2008). Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão de Minas Gerais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, ano 1, 2(2).

Castro, D. P. de, Garcia, L. M. (2004). *Contabilidade pública no governo federal*. São Paulo: Editora Atlas.

Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Recuperado em: http://www.amvapmg.org.br/050913d.pdf

Demo, P. (1983). *Metodologia científica em ciências sociais* (3ª ed.). São Paulo: Atlas.

Dencker, A. de F. M. (2000). *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo* (4ª ed). São Paulo: Futura.

Deslandes, S. F., Gomes, R., Minayo, M. C. de S. (Org). (2007). *Pesquisa social:* teoria, método e criatividade. Petrópolis-RJ: Vozes.

Di Pietro, M. S. Z. (2006). *Direito administrativo* (19ª ed.). São Paulo: Atlas.

Faoro, R. (1976). *Os donos do poder* - formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Editora Globo.

Faria, J. C. (1994). *Administração* – introdução ao estudo. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

Faria, E. F. (2004). *Curso de direito administrativo positivo*. Atualizado de acordo com a Emenda Constitucional n° 41/03. Belo Horizonte: Del Rey.

Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC.

FJP – Fundação João Pinheiro. Dados sociais e econômicos de João Pinheiro (IDH e outros). *Atlas de Desenvolvimento*. Recuperado em :file:///C:/Users/Qbex/Desktop/_%20Atlas%20do%20Desenvolvimento%20Humano%20no%20Brasil.html

Gall, M. D., Borg, W. R., Gall, J. P. (2007). Introdução e pesquisa educacional (8ª ed). São Paulo: Pearson (distribuidora Saraiva).

Gerhardt, T. E., Ramos, I. C.A., Riquinho, D. L, Santos, D. L. dos (2009). Unidade 4 – Estrutura do projeto de pesquisa. In: Gerhardt, T. E., Silveira, D. T. (Orgs.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Giacomoni, J. (2007). *Orçamento público* (14ª. ed.). São Paulo: Atlas.

Gil, A. C.(2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4ª ed). São Paulo: Atlas.

Giroletti, D. A. (2009). Crise econômica mundial e mudança na estratégia de desenvolvimento. In: Paula, C. P. A., Moraes, L. F. R. (Org.). *Administração contemporânea:* desafios e controvérsias. Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo Tavares.

Gonçalves, M. C. da S. (2011). *As folias de reis de João Pinheiro:* performance e identidades sertanejas no noroeste mineiro. João Pinheiro-MG. Editora Patrimônio Cultural de João Pinheiro.

Haguette, T. M. F. (2005). *Metodologia qualitativa na sociologia* (10ª ed.). Petrópolis: Vozes.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado em: http://www.ibge.gov.br

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2006). Recuperado em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/book_bapi%203.pdf

Kohama, H. (2010). *Contabilidade pública teoria e prática* (11ª ed.). São Paulo: Atlas.

Lima, P. D. B. (2006). *Excelência em gestão pública*. Recife: Fórum Nacional de Qualidade.

Lima, M. C. (2008). *Monografia:* a engenharia da produção acadêmica. São Paulo: Saraiva.

Lima, M. A. D. S; ALMEIDA, M. C. P.; LIMA, C. C. (1999) A utilização da observação participante e da entrevista semiestruturada na pesquisa de enfermagem. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, Porto Alegre, 20(n. especial), 130-142.

Lima, D. V. de, Castro, R. G. de (2007). *Contabilidade pública:* integrando União, Estados e Municípios. 3ª ed. São Paulo: Atlas.

Marconi, M. de A., Lakatos, E. M. (2008). *Técnicas de pesquisa.* In: Técnicas de pesquisa (7ª ed.). São Paulo: Atlas.

Martins, J. B. (1996). Observação participante: uma abordagem metodológica para a psicologia escolar. *Semina:* Ciências Sociais e Humanas, 17(3), 266-273. São Paulo: UNESP.

Matias Pereira, J. (2010). *Curso de administração pública. Foco nas instituições e ações gonvernamentais* (3ª ed.). São Paulo: Atlas.

Matus, C. (1988). *Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina.* In: Haddad, P. R., Edler, P. S. (Orgs.). *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA-CENDEC, 101-135.

Matus, C. (1993). *Política, planejamento e governo.* Brasilia: Editora IPEA.

Maximiano, A. C. A. (2012). *Teoria geral da administração.* São Paulo: Atlas.

Mckinsey & Company. (2001). Panorama da governança corporativa no Brasil. Korn/Ferry *Internacional.* São Paulo. Recuperado em: http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf

Minas Gerais. (2007). *Estado para resultados* (ou *choque de gestão de segunda geração).* Recuperado em: http://www.agendademelhorias.org.br/uploads/documentos/registro_empreendedor_publico_ep_apresentacao.pdf

Minayo, M. C. S. (Org.). (2001). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

Minayo, M. C. de S., Deslandes, S. F. (1998). A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 14(1), 35-42, jan./mar.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Recuperado em: http://www.planejamento.gov.br

Moreira, S. V. (2005). Análise documental como método e como técnica. In: Duarte, J., Barros, A. (Org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas.

Neves, A. (2003). *Choque de Gestão*. Recuperado em: http://www.aecio-neves-2003-2010.com.br/choque-de-gestão

Oliveira, D. de P. R. de. (2014a). *Administração pública* - foco na otimização do modelo administrativo. São Paulo: Atlas.

Oliveira, D. de P. R. de. (2014b). *Planejamento estratégico* - conceitos. metodologia. práticas. São Paulo: Atlas.

Oliveira Mello, A. (2005). *A igreja de paracatu nos caminhos da história.* Paracatu-MG: Editora da Mitra Diocesana.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods.* (3ª ed.). Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications.

Pazzaglini Filho, M. (2003). *Principios constitucionais reguladores da Administração Pública: agentes públicos-discricionariedade administrativa,* extensão da atuação do Ministério Público e do controle do Poder Judiário. (2 ed). São Paulo: Atlas.

Prado, C. (1953). *Evolução política do Brasil.* São Paulo: Editora Brasiliense.

Queiroz, D. T. et al. (2007). *Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde*. Ver. Enferm. UERJ, Rio de Janeiro, 15(2), 276-283.

Santos, A. R. dos. (1999). *Metodologia científica*: a construção do conhecimento. (2ª ed.). Rio de Janeiro: DP&A.

Santos, R. S., Ribeiro, E. M. (2004). Poder municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. In: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 1. Rio de Janeiro. *Anais…* Rio de Janeiro: Enapg.

SEMEAD– XII Seminários em Administração. São Paulo, 2009. Recuperado em: http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/473.pdf

Silva, S. V., Niero, J. C. C., MAZZALI, L. (2009). O planejamento estratégico situacional no setor público – a contribuição de Carlos Matus. XII SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, ago. 2009, São Paulo, Faculdade de

Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Recuperado em: http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semad/resultado/trabalhosPDF/473.pdf

Souza.E. B. (1989). *O município da constituição de 1988*. Brasilia: IPEA/IPLAN.

Teixeira, A. (1997). *Planejamento Público:* de Getúlio a JK (1930-1960). Fortaleza: Edições IPLANCE.

Thomas, J. R., Nelson, J. K., Silverman, S. J. (2007). Outros métodos de pesquisa descritiva. In: *Métodos de pesquisa em atividades física.* (5ª ed). Porto Alegre: Artmed.

Toscano, T. C., Souza, P. B. B., Barrence, A. V. S. (2008). A experiência do project management offices central do estado de Minas Gerais: a busca da maturidade em gerenciamento de projetos governamentais. In: XIII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov.

Tribunal de Contas da União. (2012). Planejamento governamental e gestão Orçamentária e Finanças. (2ª ed.). Brasília-DF. Instituto Serzedello Corrêa.

Triviños, A. N. S. (1987). Alguns temas no desenvolvimento de uma pesquisa. In: *Introdução à pesquisa em ciências sociais:* a pesquisa qualitativa em educação, 91-115. São Paulo: Atlas.

Vergara, S. C. (2000). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (3ª ed.). São Paulo: Atlas.

Vilhena, R., Martins, H.F., Marini, C., Guimarães, T. B.(2006) .*O choque de gestão em Minas Gerais:* políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso, planejamento e métodos*. (2ª ed.). São Paulo: Bookman.

Tzu, Zun. (2014). *A arte da guerra*. São Paulo: Saraiva.

REFERÊNCIAS SECUNDÁRIAS

Balanço patrimonial da prefeitura municipal de João Pinheiro-MG, relativo aos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016. Arquivo da Secretaria Municipal da Fazenda/Departamento de Contabilidade – Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado em: http://www.senado.gov.br

Decreto-Lei 200/1967 – Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Decreto-Lei 5.378/2005 – Institui o programa nacional de gestao pública e desburocratização – Gespública e o comitê gestor do programa nacional de gestão pública e desburocratização e dá outras providências. Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Emenda Constitucional n° 14 de 12/09/1996 - Modifica os arts. 34, 108, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias. Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Emenda Constitucional n° 19 de 04 de junho de 1998 – Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Emenda Constitucional n° 29 de 13/09/2000 – Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionalis Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Lei 4.320/64 – Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Recuperado em: http://www.senado.gov.br

Lei 9394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado em: http://www.planalto.govr.br

Lei 101/2000 – Lei de responsabilidade fiscal. Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Lei n° 10.180 de 06/02/2001 – Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do poder executivo federal, e dá outras providências. Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Lei 1477/2009 – Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2010-2013 – município de João Pinheiro-MG. Arquivo da Secretaria Municipal da Administração.

Lei 1556/2012 – Estabelece as diretrizes orçamentárias para elaboração do orçamento de 2013. Arquivo da Secretaria Municipal de Administração.

Lei 1735/2013 – Estabelece as diretrizes orçamentárias para elaboração do orçamento de 2014. Arquivo da Secretaria Municipal de Administração.

Lei n° 1736/2013 - Dispõe sobre o plano prurianual para o quadriênio 2014-2017- município de João Pinheiro-MG. Arquivo da Secretaria Municipal da Administração.

Lei 1798/2014 – Estabelece as diretrizes orçamentárias para elaboração do orçamento de 2015. Arquivo da Secretaria Municipal de Administração.

Lei 1427/2015 – Estabelece as diretrizes orçamentária para elaboração do orçamento de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Administração.

Lei n°s 1454/2013, 1322/2014, 1223/2015 e 1247/2016. Autoriza o executivo municipal a renegociar débitos municipais com os contribuintes. Arquivo da secretaria municipal de administração da prefeitura municipal de João Pinheiro-MG.

Lei Complementar n° 015/2006. Institui o plano diretor participativo do município de João Pinheiro e dá outras providências. Recuperado em: http://www.administração.joaopinheiro.mg.gov.br

Lei Complementar n° 030/2009 de 30 de março de 2009. Dispõe sobre a organização administrativa da prefeitura municipal de João Pinheiro, e dá outras providências. Arquivo da Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG.

Lei Complementar n° 131 de 27 de maio de 2009. Portal da transparência (nível municipal). Recuperado em*:* http://www.planalto.gov.br

Lei Complementar n° 046/2012 de 15 de outubro de 2012 – Altera o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Quadro de Pessoal da Prefeitura aprovado pela Lei Complementar 02 de 03 de novembro de 2003, dando nova redação e acrescentando artigos que menciona".

Lei Estadual n° 22.475 de 29 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a revisão do plano plurianual de ação governamental – PPAG- 2016-2019 para o exercício de 2017. file:///C:/Users/Qbex/Downloads/Documents/caderno1_2016-12-30%201.pdf

Lei Federal n° 12.527 de 18 de novembro de 2011. Portal da transparência (nível federal). Recuperado em: http://www.planalto.gov.br

Lei Municipal n° 1739/2013 – *Cria o projeto emplaca João Pinheiro e dá outras providências.* Arquivo da secretaria municipal de administração da prefeitura municipal de João Pinheiro-MG

Lei Orçamentária Anual 1.545/2012 – Estima a receita e fixa a despesas do orçamento fiscal do município de João Pinheiro para o exercício financeiro de 2013. Arquivo da Secretaria Municipal da Administração.

Lei Orçamentária Anual 1.744/2013 – Estima a receita e fixa a despesas do orçamento fiscal do município de João Pinheiro para o exercício financeiro de 2014. Arquivo da Secretaria Municipal de Administração.

Lei Orçamentária Anual 1.837/2014 – Estima a receita e fixa a despesas do orçamento fiscal do município de João Pinheiro para o exercício financeiro de 2015. Arquivo da Secretaria Municipal de Administração.

Lei Orçamentária Anual 1.835/2015 – Estima a receita e fixa a despesas do orçamento fiscal do município de João Pinheiro para o exercício financeiro de 2016. Arquivo da Secretaria Municipal de Administração.

Lei Orgânica do Municipio de João Pinheiro. Resolução n° 08/2007. Arquivo da câmara municipal de João Pinheiro-MG.

Pareceres do tribunal de contas do estado de Minas Gerais relativo às prestações de contas do Município de João Pinheiro-MG dos anos de 2011 e 2012. Arquivo da Câmara Municipal de João Pinheiro – MG.

Portaria n° 42, de 14 de abril de 1999, do MOG – DOU de 15.4.99. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Recuperado em: http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf

Relatório resumido de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal dos anos de 2012 a 2016. Arquivo da Secretaria Municipal da Fazenda/Departamento de Contabilidade – Prefeitura Municipal de João Pinheiro-MG.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Questionário aplicado aos 60 (sessenta) respondentes.

João Pinheiro, MG., 24 de outubro de 2016.

Prezado (a) amigo (a),

Encaminho questionário para que você responda até o dia 31 de outubro de 2016, objetivando a finalização da nossa dissertação do curso de Mestrado Profissional em Administração pela Fundação Pedro Leopoldo – FPL, matrícula 0627188 com o tema: **O PLANEJAMENTO COMO UM INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PINHEIRO-MG.**

O Planejamento na Administração Pública tem base legal no Artigo 165, Incisos I,II e III da CF/1988, e Artigo 1° e & 1º da Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). É composto basicamente por quatro peças: PPA – Plano Plurianual para um período 04 (quatro) anos onde se estabelece as prioridades do governo, metas, programas, projetos, e ações; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as diretrizes, orienta e dá o direcionamento para elaboração do Orçamento anual; LOA – Lei Orçamentária Anual (orçamento), na qual se estimam/preveem as receitas e despesas, obedecendo o planejamento traçado, e finalmente o Plano Diretor Municipal que dispõe sobre o planejamento e desenvolvimento da cidade de uma forma ordenada e sustentável.

Para nossa pesquisa, é muito importante sua participação respondendo este questionário. **Não é necessário sua identificação**. **Suas respostas serão mantidas em sigilo.**

1. Escolaridade

( ) ensino fundamental ( ) ensino médio ( ) ensino superior ( ) pós graduação

( ) mestrado

2. Estado Civil

( ) solteiro(a) ( ) casado (a) ( ) divorciado(a) ( ) outros

3. Idade

( ) de 20 a 30 anos ( ) de 31 a 40 anos ( ) de 41 a 50 anos ( ) de 51 a 60 anos

( ) acima de 60 anos

4. Sexo

( ) Masculino (Feminino)

5. Há quantos anos trabalha na Prefeitura de João Pinheiro?

( ) até 5 anos ( ) de 5 a 10 anos ( ) de 11 a 20 anos ( ) de 21 a 30 anos

( ) acima de 30 anos

6. Você conhece o processo e os instrumentos de planejamento público da Prefeitura de João Pinheiro (PPA, LDO, LOA, e Plano Diretor)?

( ) sim ( ) não ( ) mais ou menos

7. Você tem conhecimento do impacto produzido na gestão municipal 2013/2016 em virtude da implementação e funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão?

( ) Sim ( ) Não sei

Se sua resposta for sim, mencione/descreva estes impactos (viabilização de recursos, projetos, programas, melhorias da gestão pública municipal, impactos sociais, econômicos entre outros).

_____
_____
_____
_____
_____
_____

8. Exponha o que você sabe sobre o processo de implantação/implementação da Secretaria Municipal de Planejamento e os resultados produzidos pelo trabalho desenvolvido por essa secretaria para a gestão pública municipal (gestão 2013/2016) e para o Município de João Pinheiro.

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Sua contribuição foi muito valiosa para nossa pesquisa. Muito obrigado!

Mestrando Osnir Martins Rodrigues.

ANEXOS

ANEXO A

Perfil dos entrevistados (respondentes do questionário)

1. Idade

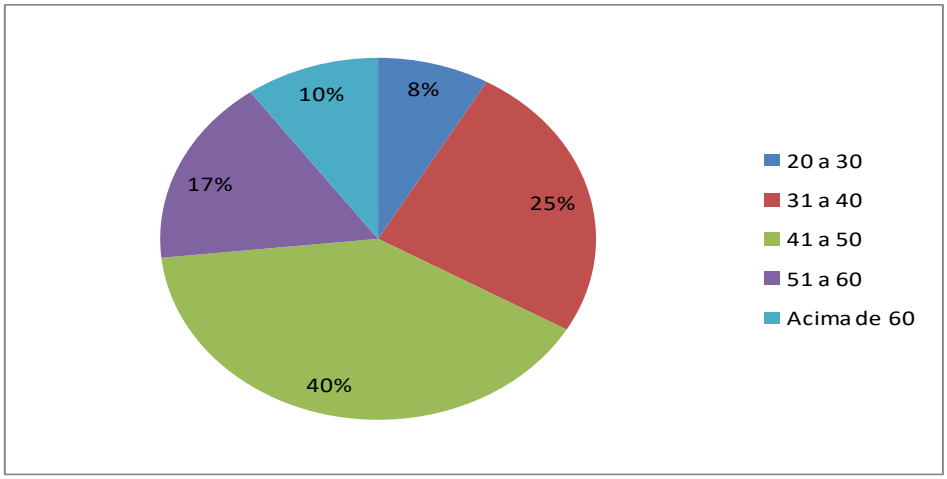

Gráfico: Idade dos Entrevistados. Fonte: Elaborado pelo autor

2. Estado civil

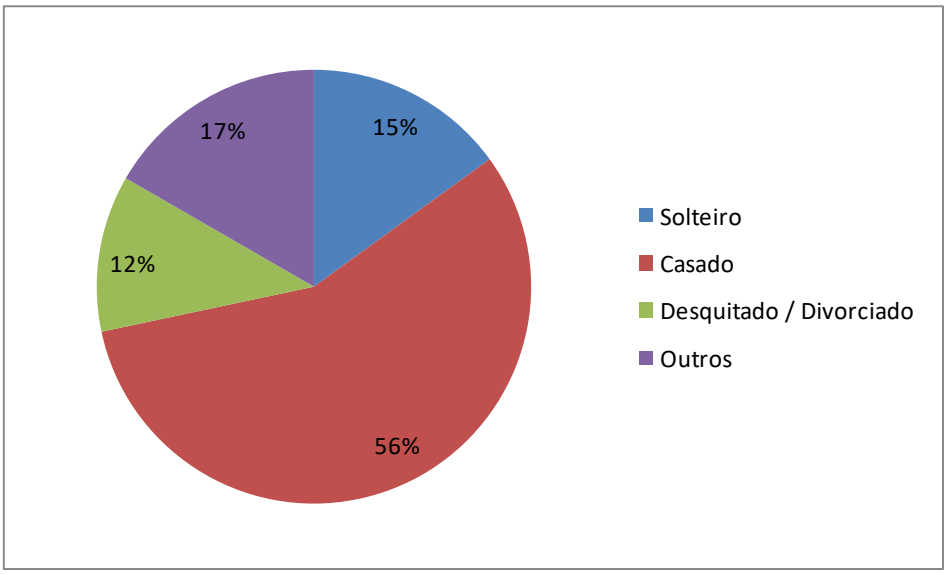

Gráfico: Estado Civil dos entrevistados . Fonte: Elaborado pelo autor

3. Sexo

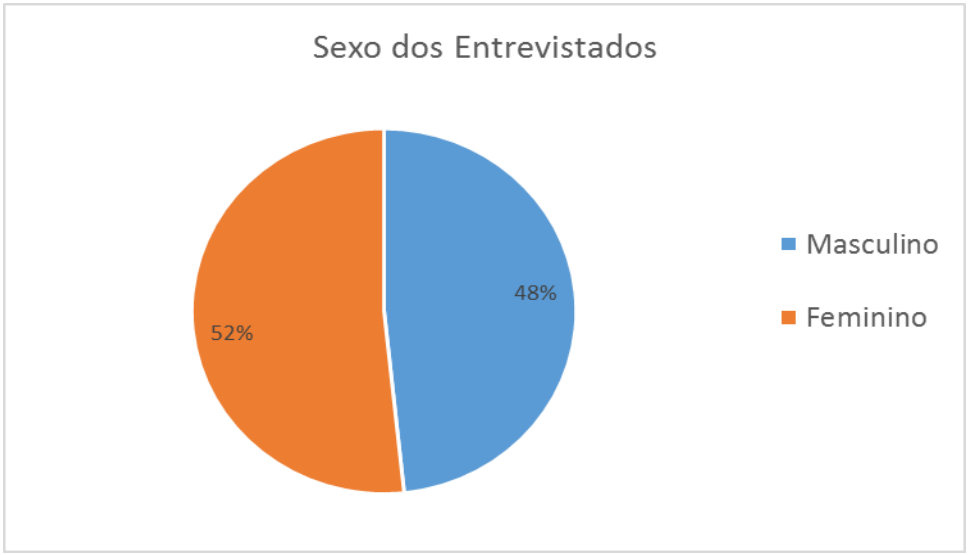

Gráfico: Sexo dos Entrevistados . Fonte: Elaborado pelo autor

4. Tempo de serviço

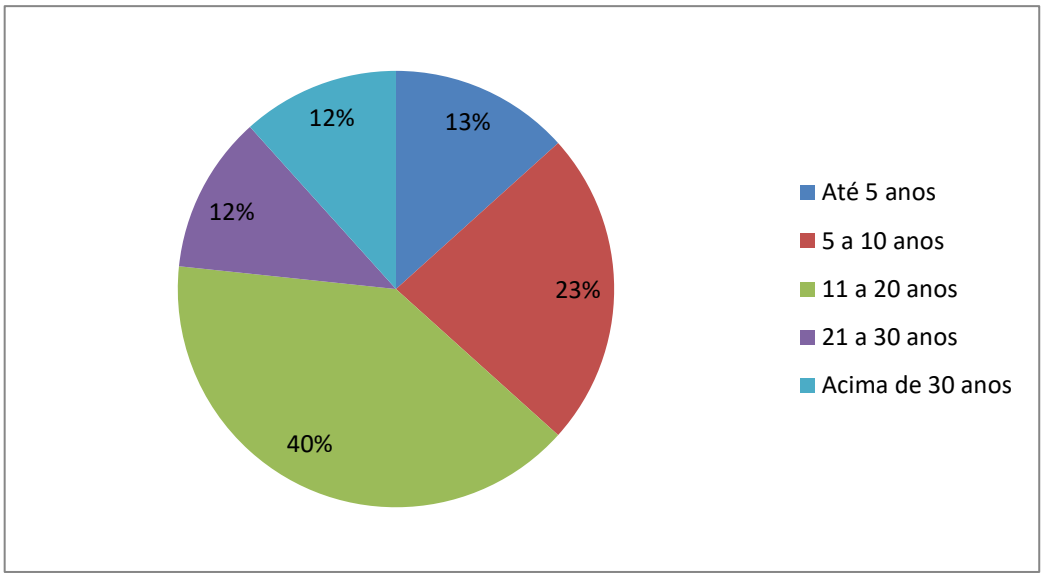

Gráfico: Tempo de serviço dos entrevistados na Prefeitura. Fonte: Elaborado pelo autor

5. Escolaridade

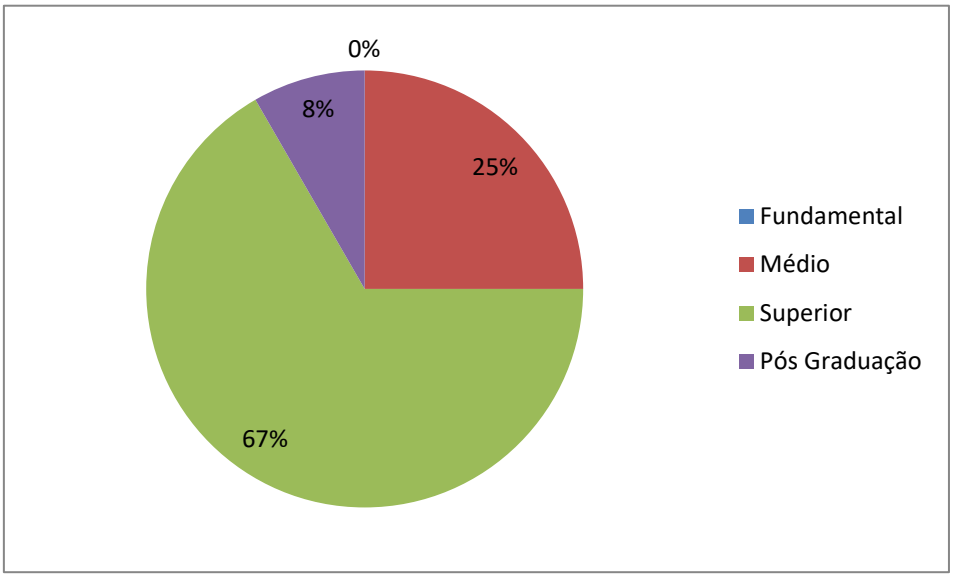

Gráfico: escolaridade dos entrevistados. Fonte: Elaborado pelo autor

Anexo B

Qualificação dos entrevistados (entrevistas gravadas):

Entrevistado 1

Secretário Municipal de Planejamento, 55 anos, engenheiro civil, lotado na Secretaria Municipal de Planejamento de janeiro de 2013 a outubro de 2016.

Entrevistado 2

Contador Geral da Prefeitura Municipal de João Pinheiro, 62 anos, graduado em Ciências Contábeis, lotado na contabilidade - Secretaria Municipal da Fazenda.

Entrevistado 3

Prefeito de João Pinheiro, gestão 2009/2012, 48 anos, Ensino Médio - técnico em Administração.

Entrevistado 4

Prefeito de João Pinheiro, gestão 2013/2016, 53 anos, graduado em Administração, empresário, Prefeitura Municipal.

Entrevistado 5

Secretário Municipal de Educação, 43 anos, graduado em Pedagogia e Letras, lotado na Secretaria Municipal da Educação.

Qualificação dos entrevistados pelo questionário (respondentes):

Respondente 1

Graduado em Administração, 49 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, no cargo de Secretário Municipal.

Respondente 2

Graduado em Administração, 44 anos, sexo masculino, lotado do setor de RH no cargo de Analista de Recursos Humanos, na Prefeitura Municipal.

Respondente 3

Graduada em Pedagogia com especialização em Gestão Escolar, 48 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Educação, no cargo de secretária adjunta da educação.

Respondente 4

Graduado em Pedagogia, 35 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Educação, no cargo de técnico em Educação Básica.

Respondente 5

Graduado em Letras e Pedagogia, professor de Educação Básica e Ensino Médio, 41 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Educação, no cargo de Secretário Municipal.

Respondente 6

Técnico em contabilidade, 38 anos, sexo masculino, lotado no setor de arrecadação no cargo de fiscal de tributos I, Secretaria Municipal da Fazenda.

Respondente 7

Ensino médio, 46 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Administração, na função de técnico administrativo.

Respondente 8

Graduado em Administração, 45 anos, sexo masculino, lotado na controladoria, no cargo de controlador interno.

Respondente 9

Ensino Médio, 34 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Administração, no cargo de secretária.

Respondente 10

Graduada em Assistente Social, 44 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Ação Social, no cargo de secretária municipal de ação social.

Respondente 11

Ensino Médio, 28 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Planejamento, no cargo de auxiliar administrativo.

Respondente 12

Graduado em Engenharia Civil, 40 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Planejamento, no cargo de engenheiro civil.

Respondente 13

Graduado em Administração, 42 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Planejamento, no cargo de técnico em informática.

Respondente 14

Graduada em Ciências Contábeis, 52 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de gestora do SUS.

Respondente 15

Ensino Médio, 42 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal do Planejamento, no cargo de técnico em informática.

Respondente 16

Ensino Médio, 46 anos, sexo masculino, lotado no Departamento de licitação e contratos, no cargo de chefe de seção.

Respondente 17

Graduada em Pedagoga, 52 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Educação, no cargo de especialista em educação.

Respondente 18

Técnico em contabilidade, 56 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Fazenda, no cargo de técnico administrativo.

Respondente 19

Graduado em Direito, 53 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de coordenadora financeira e orçamentária.

Respondente 20

Graduada em direito, 41 anos, sexo feminino, com especialização em Direito Ambiental, lotada na Secretaria Municipal de Administração, no cargo de secretária municipal de administração.

Respondente 21

Ensino Médio, 51 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Saúde, no cargo de secretário adjunto da saúde.

Respondente 22

Graduação em Enfermagem, 43 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Saúde, no cargo de secretária municipal de saúde.

Respondente 23

Graduado em Administração, 36 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Saúde, no cargo de analista de contas do SUS.

Respondente 24

Graduado em Ciências Econômicas, sexo masculino, 43 anos, lotado na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de fiscal municipal de tributos.

Respondente 25

Graduada em Ciências Contábeis, 37 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de técnico em fiscalização tributária.

Respondente 26

Graduada em Ciências Contábeis, 53 anos, sexo feminino, lotada no setor de contabilidade, no cargo de técnico em orçamento.

Respondente 27

Graduada em Direito, 37 anos, sexo feminino, lotada no setor de contabilidade, no cargo de técnico em orçamento.

Respondente 28

Graduado em Administração, 40 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Planejamento, no cargo de técnico em planejamento público.

Respondente 29

Graduado em Administração, 26 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de técnico em finanças públicas.

Respondente 30

Graduada em Administração, 39 anos, sexo feminino, lotada no Hospital Municipal, no cargo de diretor de departamento.

Respondente 31

Ensino Médio, técnico em informática, 28 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de técnico administrativo.

Respondente 32

Ensino Médio, técnico em contabilidade, 38 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal da Fazenda, no carco de técnico em contabilidade.

Respondente 33

Graduada em Pedagogia, pós-graduada em Gestão Escolar, 64 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal da Educação, no cargo de supervisora escolar.

Respondente 34

Graduado em Serviço Social, 29 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Ação Social, no cargo de assistente social.

Respondente 35

Ensino Médio, 61 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Saúde, no cargo de técnico em saúde pública.

Respondente 36

Ensino Médio, 42 anos, sexo feminino, lotada no setor de contabilidade, Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo chefe de seção.

Respondente 37

Ensino Médio, 27 anos, sexo feminino, lotada no setor de arrecadação de tributos, Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de técnico administrativo.

Respondente 38

Graduado em Direito, 42 anos, sexo masculino, com especialização em Direito Administrativo, lotado na procuradoria jurídica, no cargo de procurador-geral do município.

Respondente 39

Graduado em Ciências da Computação, 47 anos, sexo masculino, lotado no setor de Tecnologia da Informação, Secretaria Municipal de Administração, no cargo de coordenador de informática.

Respondente 40

Graduado em Administração, 39 anos, sexo masculino, lotado no setor de compras e licitações, Secretaria Municipal de Administração, no cargo de coordenador de licitação.

Respondente 41

Graduado em Administração, 55 anos, sexo masculino, lotado no setor de compras e licitações, Secretaria Municipal de Administração, no cargo de superintendente de compras, suprimentos e licitações.

Respondente 42

Graduado em Letras, 41 anos, sexo feminino, lotada no setor de recursos humanos, Secretaria de Administração, no cargo de técnico administrativo.

Respondente 43

Graduada em Letras, 52 anos, sexo feminino, lotada no setor de coordenação de creches, Secretaria Municipal de Educação, no cargo de supervisor escolar.

Respondente 44

Graduada em Ciências Contábeis, 46 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de tesoureira.

Respondente 45

Graduada em Direito, 37 anos, sexo feminino, lotada na procuradoria jurídica, no cargo de assistente jurídico.

Respondente 46

Graduado em Engenharia Civil, 36 anos, sexo masculino, lotado no departamento de engenharia, Secretaria Municipal de Obras, no cargo de engenheiro.

Respondente 47

Graduada em Ciências da Computação, 41 anos, sexo feminino, lotada no setor de contabilidade, Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de analista orçamentário.

Respondente 48

Graduado em Administração, 43 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria de Administração, no cargo de técnico administrativo.

Respondente 49

Graduada em Pedagogia, 48 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Administração, no cargo de telefonista.

Respondente 50

Graduada em Serviço Social, 40 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de técnico administrativo.

Respondente 51

Graduada em Direito, 65 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de secretária municipal da fazenda.

Respondente 52

Graduada em Biologia, 61 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Saúde, no setor de epidemiologia.

Respondente 53

Ensino Médio, 38 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Saúde, no cargo de técnico administrativo.

Respondente 54

Ensino Médio, 62 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal de Saúde, no cargo de assistente técnico em saúde pública.

Respondente 55

Ensino Médio, 50 anos, sexo masculino, lotado no setor de compras e licitações, no cargo de coordenador de divisão.

Respondente 56

Ensino Médio, 61 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal da Fazenda, no cargo de chefe do setor de prestação de contas.

Respondente 57

Ensino Médio, 42 anos, sexo masculino, lotado na Secretaria Municipal de Fazenda, no cargo de tesoureiro.

Respondente 58

Ensino Médio, 51 anos, sexo feminino, lotada na Secretaria Municipal Obras, no cargo de técnico administrativo.

Respondente 59

Ensino Médio, 43 anos, sexo masculino, lotado na controladoria interna, no cargo de chefe de departamento.

Respondente 60

Ensino Médio, 49 anos, sexo feminino, lotada na secretaria municipal de obras, no cargo de coordenadora de divisão.

Anexo C

Roteiro para as entrevistas estruturadas e semiestruturadas usadas na pesquisa

Tudo começou com o planejamento, pois o planejamento representa o elemento norteador para a busca de respostas para determinado objeto de estudo. Depois de definido o tema da pesquisa, objetivos, relevância do estudo, tipo de pesquisa, procedimentos técnicos entre outros, elaborou-se um breve roteiro para que os objetivos da entrevista fossem plenamente alcançados.

Segundo Dencker (2000), as entrevistas podem ser estruturadas, constituídas de perguntas definidas; ou semiestruturadas, permitindo uma maior liberdade ao pesquisador. A entrevista representa uma técnica de coleta de dados na qual o pesquisador tem um contato mais direto com a pessoa, no sentido de se inteirar de suas opiniões acerca de um determinado assunto. Este método precisa também de um planejamento, a fim de que se obtenha o resultado pretendido.

Para que todas as informações, no momento da entrevista, sejam devidamente colhidas, faz-se necessário um plano estratégico, que envolverá aspectos como a pessoa que será entrevistada ser alguém que possua o conhecimento necessário, de modo a atender as exigências do pesquisador, e as perguntas serem previamente elaboradas, levando em consideração a ordem em que elas devem ocorrer durante a entrevista.

A data da entrevista deve ser marcada com antecedência e a situação na qual ela se realizará deve ser discreta; deve-se evitar que o entrevistado fique esperando pela próxima pergunta, sendo recomendável anotações antecipadamente registradas na medida em que ele responde; recomenda usar um gravador no caso da entrevista semiestruturada; deve-se ser objetivo evitando assim que o procedimento cansativo e muito longo; deve-se deixar o entrevistado à vontade; o entrevistador deve manter-se imparcial.

Diante do exposto, o autor desta pesquisa elaborou o seguinte roteiro para as entrevistas:

Semiestruturadas (questionário)

- Identificação dos entrevistados/respondentes e local de trabalho;
- Análise do perfil de cada respondente para verificação se tinham conhecimento e informações sobre assuntos do tema a ser pesquisado;
- Elaboração do questionário com questões/perguntas chave, objetivando a obtenção de todos os dados e informações necessárias para a pesquisa, deixando um espaço para anotação de opiniões e comentário;
- Revisão do questionário;
- Entrega do questionário para todos os entrevistados, entregue em um envelope fechado e grampeado visando à privacidade para os entrevistados e à segurança das informações, e definição de um prazo de até 5 (cinco) dias para as respostas;
- Recolhimento do questionário.

Estruturadas (entrevistas gravadas)

- Escolha dos entrevistados;
- Análise do perfil de cada entrevistado para identificação de sua contribuição para a pesquisa;
- Elaboração das perguntas;
- Revisão das perguntas;
- Verificação do tempo para cada entrevista;
- Agendamento das entrevistas;
- Gravação das entrevistas em áudio;
- Autorização dos entrevistados para publicação das entrevistas;
- Transcrição das entrevistas, obedecendo a fala original dos entrevistados.