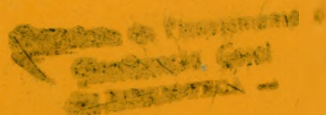


F - 244



# PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM MINAS GERAIS

SUPAM-1975

**SECRETARIA DE Planejamento e**  
**Coordenação Geral**  
**- SUBSECRETARIA -**

**Secretaria de Planejamento e  
Coordenação Geral  
BIBLIOTECA -**

Governador do Estado  
Antônio Aureliano Chaves de Mendonça

Secretário do Planejamento e Coordenação Geral  
Paulo Camillo de Oliveira Penna

Superintendente da SUPAM  
Baldonado Arthur Napoleão



ex. 2

## ÍNDICE

A SUPAM .....	1
APRESENTAÇÃO .....	3
I - CONCLUSÃO GERAL .....	4
II - CONCLUSÕES E SUGESTÕES ESPECÍFICAS .....	4
PLANOS DE PERSPECTIVA .....	4
DEFINIÇÃO DO PLANEJAMENTO .....	5
PROJETOS INSTITUCIONAIS .....	5
TEMÁTICA LOCAL .....	6
PROJEÇÕES ECONÔMICAS .....	6
EQUILÍBRIO DE DADOS .....	7
MODELO ÚNICO .....	7
PLANOS EXTENSIVOS E SEM ESCALONAMENTO TEMPORAL .....	8
FALTA DE PESSOAL CAPACITADO .....	9
BAIXO CUSTO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS .....	9
CUSTOS DE EXECUÇÃO DOS PROJETOS .....	10
SOFISTICAÇÃO E ABSORÇÃO .....	10
ÍNDICES DE EXECUÇÃO .....	11
PLANOS ABANDONADOS .....	11
VIABILIDADE TÉCNICA .....	12
EXEQUIBILIDADE FINANCEIRA .....	12
FALTA DE EQUIPES DE IMPLANTAÇÃO .....	12
RESULTADOS NÃO COMPENSAM CUSTOS .....	13
IMPACTO DOS PLANOS NO CONTEXTO .....	13
ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO .....	14
PLANO E POPULAÇÃO .....	14
ALHEAMENTO DAS LIDERANÇAS .....	15
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO .....	15
AUSÊNCIA DE ARTICULAÇÃO ECONÔMICA .....	15
ARTICULAÇÃO FINANCEIRA .....	16
ARTICULAÇÃO COM O ESTADO .....	16
ARTICULAÇÃO MICRORREGIONAL .....	17
EXECUÇÃO CONJUNTA .....	17

## A SUPAM

Secretaria de Planejamento  
Coordenação Geral  
BIBLIOTECA

A criação da SUPAM - Superintendência de Articulação com os Municípios, foi determinada pela necessidade de maior harmonia entre os esforços das Administrações Municipais e os dos governos estadual e federal.

Com o advento da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios - SAREM, surgiu no País a preocupação com esta função de governo, qual seja a da "articulação com os Municípios". Concluiu-se que a sempre crescente complexidade da Administração Municipal estava a merecer uma abordagem mais ampla, diferenciada da tradicional "assistência aos Municípios".

Com a SAREM, surgiu uma maior preocupação com o relacionamento biunívoco entre o Estado e os Municípios. Ou seja, não somente levar ou colocar à disposição das Prefeituras - por parte do Governo Federal e/ou dos Governos estaduais - a solução dos seus problemas imediatos, como também criar mecanismos, através dos quais os Municípios participem ativa e sistematicamente do processo de planejamento e de desenvolvimento dos Estados e do País.

Mais do que a preocupação com os aspectos administrativos, passou-se a dar maior atenção às atividades substantivas das Prefeituras, sempre dentro de uma visão integrada da problemática local, estreitamente ligada aos aspectos micro-regionais e regionais.

A SUPAM surgiu dentro desta orientação.

Presentemente, a SUPAM vem desenvolvendo suas atividades através da execução dos seguintes Programas:

### I - PRODEMI-Programa de Desenvolvimento Micro-Regional:

Partindo-se da necessidade de promover a articulação entre os 722 Municípios Mineiros e os governos federal e estadual e dada a impossibilidade de se contactar com todos eles, criou a SUPAM, em Setembro de 1973, o PRODEMI-Programa de Desenvolvimento Micro-Regional, com a finalidade básica de implantar um processo de planejamento micro-regional, atingindo os Municípios através de Associações Micro-Regionais.

Este Programa de Desenvolvimento Micro-Regional tem por princípio o fato de que o planejamento constitui uma estratégia de ação que começa a se implementar a partir de decisões político-administrativas. Assim sendo, não pode o planejamento ser entendido como um mecanismo operacional colocado à margem do processo político-administrativo.

Com efeito, a metodologia adotada e os resultados já alcançados, até o presente, credenciam o Programa como uma experiência positiva a ser considerada em qualquer estudo que vise a articulação entre os órgãos estaduais e os Municípios, o associativismo municipal e a compatibilização do planejamento do desenvolvimento nos níveis estadual, micro-regional e municipal.

O Programa de Desenvolvimento Micro-Regional da SUPAM é considerado como o programa básico de atuação do órgão, a partir do qual são desencadeadas outras atividades complementares, como a realização de cursos de treinamento do pessoal das Prefeituras, assistência para a execução de programas e projetos micro-regionais nas áreas econômica, social e geo-física, modernização administrativa das Prefeituras, etc.

São objetivos do PRODEMI:

- Compatibilizar o planejamento municipal e micro-regional com o estadual e o federal.
- Integrar os investimentos municipais, estaduais e federais na execução de programas comuns e ou complementares.
- Estabelecer uma comunicação mais efetiva entre os três níveis de governo, visando a

adaptação de seus programas de ação às necessidades das micro-regiões.

- Desenvolver as relações de complementaridade das atividades econômicas e sociais entre os Municípios.
- Integrar os governos locais na realização de projetos intermunicipais.

#### II - PROPLAM-Programa de Articulação com o Planejamento Municipal:

O PROPLAM é um Programa complementar ao Programa de Desenvolvimento Micro-Regional. Ou seja, ele é implantado nos Municípios já contemplados com o Planejamento Micro-Regional e onde já existam Associações de Municípios.

O PROPLAM se divide em dois sub-programas:

- Sub-Programa de Planejamento Básico - SPB, destinado a dar às Prefeituras, cujas condições institucionais sejam consideradas deficientes, os instrumentos básicos necessários a uma ação programada.
- Sub-Programa de Planejamento Integrado - SPI, destinado a dar às Prefeituras que, dotadas de infra-estrutura institucional satisfatória, carecem, entretanto, de sistematização operacional.

#### III - PCM-Programa de Comunicação com os Municípios:

O PCM tem por objetivo o relacionamento sistemático entre a SUPAM e os Municípios do Estado, através do qual se pretende levar às Administrações Municipais um mínimo de informações, instruções e dados relacionados com os interesses locais especialmente no campo do planejamento. O "INFORMATIVO SUPAM" é o veículo responsável pelo fluxo contínuo e sistemático destas informações aos Municípios. A reprodução gráfica de documentos técnicos para distribuição às Prefeituras constitui uma segunda atividade do PCM.

#### IV - POF-Programa de Orientação sobre Fundos Federais e Estaduais:

O POF tem como objetivo orientar os Prefeitos, Vereadores e Supervisores Municipais quanto a Programação, Execução, Reformulação e Prestação de Contas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

#### V - PEP-Programa de Estudos e Pesquisas:

O PEP compreende a realização de estudos de interesse Municipal, especialmente no campo do planejamento e do desenvolvimento local e micro-regional.

A SUPAM tem a seguinte estrutura básica:

- Gabinete do Superintendente
- Assessoria Administrativa
- Coordenação de Comunicações
- Coordenação de Desenvolvimento Municipal
- Coordenação de Desenvolvimento Micro-Regional
- Coordenação de Fundos Federais e Estaduais.

A equipe da SUPAM é formada por 12 funcionários administrativos e 10 técnicos e assessores, além do Superintendente.

## APRESENTAÇÃO

O presente documento é resultado de trabalho desenvolvido pela SUPAM - Superintendência de Articulação com os Municípios, em decorrência de convênio técnico e financeiro celebrado pelo então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, através da SAREM e a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais.

Este trabalho compreendeu, em linhas gerais:

- a. a aplicação de um questionário-entrevista, junto aos Municípios mineiros objeto de planejamento local, tendo em vista detectar a receptividade do plano por parte do Prefeito atual, do Prefeito em cuja gestão foi elaborado o plano, do Presidente da Câmara de Vereadores, dos Líderes da oposição e da situação, de Presidentes de Associações Locais representativas; identificar a situação das respectivas Prefeituras quanto à institucionalização do planejamento; avaliar as realizações decorrentes dos planos e as articulações intergovernamentais a nível de planejamento;
- b. a análise documental dos planos, visando a avaliar seu conteúdo, técnicas e métodos utilizados;
- c. a realização de Seminário interno da SUPAM, que, com base nos dados obtidos nas tarefas anteriores, ofereceu conclusões sobre o processo de absorção do planejamento local no Estado de Minas Gerais.

Procurou-se dar a este documento não apenas a característica de diagnóstico, mas sobretudo de documento contendo sugestões operacionais que permitissem dinamizar e tornar mais efetivo e consequente o processo de planejamento local, de tal modo que estas sugestões operacionais pudessem significar a base para a montagem do plano de trabalho da SUPAM, de acordo com o interesse maior de se criar ou agilizar instrumentos de articulação entre o Estado e os Municípios. A partir destas sugestões, foram definidas as linhas principais de atuação do Órgão nas áreas de planejamento micro-regional, planejamento municipal, treinamento de recursos humanos locais e informações aos Municípios.

O documento apresenta uma conclusão geral e 30 conclusões específicas, cobrindo os seguintes aspectos:

1. a fase de elaboração do plano, revelada pela análise documental, incluindo conteúdo, técnicas e métodos, custo e financiamento (11 conclusões);
2. a fase de implantação dos planos, revelada pela análise dos dados levantados no questionário, incluindo viabilidade técnica e financeira, equipe de implantação e resultados (8 conclusões);
3. o aspecto da institucionalização do planejamento nas Prefeituras, revelado pela análise documental e pelos dados do questionário (6 conclusões);
4. as articulações com os demais níveis de planejamento, revelados pela análise documental e pelas informações prestadas no questionário (5 conclusões).

O trabalho de avaliação de planos locais contou com a coordenação do Professor Jorge Gustavo da Costa e com a participação dos técnicos da SUPAM.

Belo Horizonte, MG 1976

BALDONEDO ARTHUR NAPOLEÃO  
Superintendente da SUPAM

## I - CONCLUSÃO GERAL :

Embora levando alguma contribuição aos Municípios, em particular na fase imediata da elaboração dos planos, o planejamento local, com a metodologia aplicada até o momento, não ofereceu respostas efetivas e permanentes ao desenvolvimento municipal, microrregional ou regional mineiro.

## II - CONCLUSÕES E SUGESTÕES ESPECÍFICAS

### PLANOS DE PERSPECTIVA

1. Os planos elaborados consideraram os Municípios como entidades administrativas estáveis, assumindo feição de planos de perspectiva e não de planos de ação dos Prefeitos.

O tratamento dos planos para o nível municipal seguiu de modo implícito o modelo de definições globais que caracteriza os Planos do Governo Federal. No caso do Governo Federal, essas definições funcionam como parâmetros que, com os ajustes de cada Administração, orientam a atuação dos diversos órgãos governamentais e as transações destes, em termos de incentivos, com a iniciativa privada. Admite-se o plano de perspectiva porque tem duplo respaldo:

- a) o da capacidade dos órgãos executores para interpretá-los sob a forma de projetos ou de proposições operacionais;
- b) o da considerável estabilidade administrativa que se verifica a nível de Governo Federal.

A estabilidade administrativa, entretanto, não implica em compromisso absoluto com determinado curso de ação, pois que o desenvolvimento não se processa, necessariamente, dentro de determinismo linear, cujas perspectivas pudessem ser estabelecidas sem levar em consideração os resultados obtidos em cada etapa. No caso do Governo Federal, voltando ao exemplo, a linha central do plano econômico foi reajustada em três etapas distintas, a saber: 1955 a 1965, substituição de importações; 1965 a 1973, consumo de escala; a partir de 1973, capacidade competitiva.

Os planos de perspectiva, em relação ao Governo Municipal, apresentam duas questões pragmáticas. A primeira, de natureza extrínseca, refere-se à variação político-administrativa a que está sujeita a vida comunitária municipal. A segunda, mais relevante no caso, refere-se à própria característica intrínseca dos planos, cujas proposições não são tratadas segundo abordagem operacional. Assim colocados, esses planos oferecem reduzidas condições de execução por três motivos principais:

- a) os Prefeitos têm dificuldade de interpretar a linha de perspectiva do plano e ajustá-la à sua perspectiva imediata, balizada pelo prazo de seu mandato e pelos compromissos políticos que orientaram sua campanha eleitoral e continuarão a orientar, em seu entendimento, sua trajetória política;
- b) o Governo local tem dificuldade para interpretar as proposições de perspectivas e dar-lhes sentido operacional, sob a forma de programas de ação do Governo;
- c) o Governo local detém reduzidos instrumentos de comando conjuntural que lhe garantam interferência a nível de perspectiva de desenvolvimento, de forma a poder determiná-la e manter sob análise permanente o quadro de resultados, ou de forma a afetar com grande margem de intencionalidade e previsibilidade os fatores exógenos regionais e microrregionais influentes no quadro conjuntural imediato e no quadro de perspectivas.

**SUGESTÃO:** Os planos devem apresentar à Administração Municipal propostas

mais práticas, traduzidas em programas de ação relacionados com os prazos-meta, prioridades e oferecendo opções para as decisões político-administrativas.

## DEFINIÇÃO DO PLANEJAMENTO

2. Os planos não ofereceram a definição dos problemas de planejamento dos Municípios e a definição de soluções integradas. Analisaram os problemas setorialmente.

Um dos requisitos fundamentais do plano governamental ou empresarial é a caracterização de objetivos, cuja consecução possa constituir o "problema" de planejamento.

Tendo os objetivos como parâmetros de referência, os planos operacionais concentram-se na solução dos "problemas" de planejamento. Quando o objetivo é o desenvolvimento, o "problema" de planejamento passa a constituir-se na definição de esquema de interferência nos diversos fatores econômicos, sociais e institucionais, de modo a estabelecer condições favoráveis e controláveis desses fatores, para a obtenção de índices que correspondam ao desenvolvimento desejado. Esse esquema é a solução integrada para a elaboração do plano. Para a montagem do esquema definido, então, deverá ser obtida a contribuição dos setores necessários, na medida e no escalonamento temporal recomendáveis. Parte-se, assim, para o perfeito equacionamento intersetorial, condição indispensável ao bom desempenho da equipe de planejamento e para a execução planejada.

O trabalho estratificado por setores representa contribuição válida na fase inicial de levantamento de dados e na fase subsequente ao diagnóstico e ao prognóstico. O tratamento dos problemas exige, necessariamente, processamento intersetorial e a observância de suas inter-relações. Dessa forma, o programa global é formulado como resultante de definição global ampla, do desdobramento de soluções em programas e projetos setoriais e da interação desses programas e projetos. Esse enfoque operacional (ver item 1), pelo qual a apresentação final dos planos deveria traduzir-se em programas de ação e projetos, conduz a atuação intersetorial mais efetiva, representada pela alocação, em cada programa ou projeto, dos técnicos necessários, os quais, com base na formação profissional específica, tenderiam a transformar-se em técnicos de planejamento local. Basicamente, a adoção deste enfoque implica na aceitação da organização por projetos (objetivos), ao invés da organização por setores.

**SUGESTÃO:** É necessário adotar novo procedimento metodológico, de tal forma que a constituição de grupos de trabalho não seja orientada pelas especialidades ou disciplinas dos técnicos envolvidos e sim de forma que tal constituição se dê na medida das solicitações ou projetos.

## PROJETOS INSTITUCIONAIS

3. Quanto à decomposição em projetos, os planos foram irregulares. Predominaram os projetos relativos à área institucional, sem demonstração clara de custos e benefícios

A análise documental não revelou qualquer análise de custo e benefício que permitisse justificar a predominância de projetos relativos à área institucional. A ausência dessa análise é explicada, em parte, pela deficiência de integração intersetorial, assinalada no item anterior. A predominância de projetos relativos à área institucional decorre ainda da adoção de modelo de planejamento que toma como dado apriorístico a elaboração e implantação de certo número de projetos neste setor.

Trata-se de projetos praticamente pré-elaborados, em decorrência, de um lado, da experiência acumulada na organização administrativa dos principais Municípios brasileiros; e, de outro, da aparente universalidade dessa experiência, que a tornou

adaptável, algumas vezes por mero exercício datilográfico, aos demais Municípios. A hipótese de que a execução de projetos institucionais (objetivo-meio) possa contribuir como apoio ao desenvolvimento de outros setores (objetivo-fim), mesmo sem o rigoroso encadeamento intersetorial, é outro fator que acaba reforçando essa concentração do plano em termos de seu detalhamento. Na realidade, porém, a experiência vem demonstrando que esse desequilíbrio na concepção e elaboração dos planos não cria condições favoráveis nem ao desenvolvimento local, nem à adoção permanente do planejamento.

Outra consequência deste modelo é que Municípios com características distintas e em fases diferentes de desenvolvimento tiveram, no plano, o mesmo tratamento quanto à área institucional, no que concerne à natureza e número de projetos.

**SUGESTÃO:** Torna-se necessária a adoção de nova metodologia de trabalho (sugerida nos itens 1 e 2), para que a ordenação de projetos setoriais se baseie em programa estratégico global.

### TEMÁTICA LOCAL

4. Os planos foram centrados em temática rigorosamente local, com insignificante avaliação e correlação de fatores exógenos favoráveis ao desenvolvimento dos Municípios.

O conceito básico do planejamento integrado pressupõe a dupla interação, a nível setorial e a nível territorial. Isto porque se alguns problemas municipais são passíveis de soluções em âmbito local, tal não ocorre com a maioria deles, especialmente os de natureza econômica. O desenvolvimento local depende de um conjunto de transações econômicas, demográficas, financeiras e até mesmo políticas com outras áreas, desde as circunvizinhas, às que compreendem a microrregião, às que integram o mesmo Estado e, por fim, às que formam os eixos de produção-consumo.

O envolvimento intensivo nesse complexo de transações obriga a articulações com instituições públicas, estaduais e federais e com o sistema empresarial do país. O trato superficial, na análise e no equacionamento dos problemas, cujas soluções ultrapassam o âmbito local para situar-se numa esfera mais ampla, gera deficiências que em grande parte serão responsáveis pela dificuldade de implantação dos planos. A principal dificuldade reside na difícil operacionalização dos programas pela falta de apoio das outras esferas intervenientes no processo, que não se identificam com as recomendações do plano.

**SUGESTÃO:** Faz-se necessária atuação mais efetiva do Estado junto ao processo de planejamento local, favorecendo a articulação entre planos, a nível municipal, estadual e federal e a integração dos respectivos programas de ação, tendo em vista a realização de objetivos comuns ou complementares e a concentração de recursos disponíveis.

### PROJEÇÕES ECONÔMICAS

5. Os planos apresentaram projeções econômicas, mas não forneceram subsídios concretos de interferência no setor, nem projetos de adequação, da economia local às estruturas físicas e administrativas projetadas. Não trataram do problema de emprego para a população, nem correlacionaram o problema de emprego ao crescimento populacional.

O modelo de plano adotado para o planejamento local não incorporou, como dado central ou crítico, as questões de "eficiência urbana" e "eficiência de área". Do ponto de vista local, as projeções econômicas, para efeito do plano, são tomadas como variáveis independentes, para configurar as possibilidades do desenvolvimento. Não se conduz o plano, dessa forma, a uma colaboração de interdependência setorial-causal. Percebeu-se também que os planos não se balizaram nitidamente em

diagnóstico econômico regional. Em alguns casos o balizamento ocorreu em virtude de ser ostensiva a função do Município no quadro econômico estadual. Como as variáveis função econômica, renda interna, crescimento demográfico e eficiência urbana são fortemente interligadas - e afetam de maneira direta o comportamento das variáveis sociais e institucionais - seu tratamento em termos do plano precisa ser explícito e, tanto quanto possível, produzido em um projeto concreto para garantir a exequibilidade global das demais proposições do plano. SUGESTÃO: Os planos locais devem ser elaborados dentro de sistemática mais ampla, que inclua definições e orientações estabelecidas nos planos e programas estadual e federal. A integração mencionada na sugestão anterior faz supor que, como estratégia de ação, a política de planejamento local deve ser estabelecida como parte integrante da política de desenvolvimento estadual, articulada por sua vez àquela a nível federal.

## EQUILÍBRIO DE DADOS

6. Os planos não revelaram equilíbrio quanto aos dados que respaldaram as respectivas proposições.

Este equilíbrio manifesta-se em decorrência de dois fatores. O primeiro é quanto ao relacionamento de dados. Não compreendendo pesquisas diretas para levantamento de dados, o que aumentaria substancialmente o custo dos planos, os dados arrolados foram obtidos junto a fontes estaduais ou federais. A não existência de fonte única ou de homogeneidade das fontes existentes acarretou, devido à maior ou menor acessibilidade a elas, o desequilíbrio constatado. Isto implica no problema da disponibilidade de dados, não necessariamente intrínseco ao processo de planejamento, mas diretamente ligado a atividades governamentais que deveriam constituir apoio fundamental a este processo. O segundo fator intrínseco à elaboração dos planos é a disparidade no processamento e análise dos dados obtidos. Constatou-se que muitos desses dados, embora claramente discriminados, não ofereceram qualquer conclusão que fundamentasse, quer um diagnóstico, quer proposições operacionais. Este fator implica numa deficiência metodológica do próprio processo de planejamento.

SUGESTÃO: No que diz respeito ao primeiro fator, faz-se necessário maior entrosamento entre órgãos estaduais e destes com os federais, de forma a facilitar a acessibilidade às fontes de informação. Este entrosamento, entretanto, de nada valeria sem a inter-relação entre os órgãos-fonte com aqueles encarregados de coordenação do processo de planejamento. A desagregação, a nível de Municípios, de dados agregados por região ou pelo Estado constitui necessidade fundamental. Quanto ao segundo fator, é indispensável atuação mais efetiva e prática de órgãos governamentais junto ao processo de planejamento, única forma de avaliar e orientar os planos durante sua execução.

## MODELO ÚNICO

7. Os planos tenderam a se aproximar de modelo único, constituindo na agregação dos setores institucional e físico, com referências aos setores econômico e social. Como foi exposto no item 2, o planejamento integrado não formulou o seu modelo tendo como referência básica um "problema" de planejamento, de modo a gerar a seguinte seqüência prática: problema - solução - desdobramento setorial da solução - tratamento setorial integrado. Esse modelo implicaria em que o equacionamento do "problema" constituiria o ponto central de referência para a integração do plano.

O excesso de simplificação metodológica produziu modelo em que passou a ser aceito como dado para o planejamento local a necessidade de tratamento dos setores econômico, físico, administrativo (institucional) e social, sob a hipótese,

pelo menos configurada no modelo, de que o somatório das soluções setoriais resolveria o "problema" de planejamento.

Esse modelo apresenta duas dificuldades práticas que interferem com o resultado do plano. Primeiro, a soma de soluções setoriais necessariamente não produz a solução integrada, pois o desenvolvimento local não segue modelo matemático rígido. Segundo, a definição de soluções setoriais demanda o equacionamento de problemas a nível dos setores tratados. O cabedal de experiência nos setores institucional e físico, consubstanciado em alguns modelos de tratamento desses setores, tem favorecido a abordagem setorial nessas áreas.

Embora os modelos utilizados não tenham sido desenvolvidos especificamente para o planejamento integrado, mas por solicitação de Municípios que lideram o processo de modernização e planejamento local, oferecem quadro lógico de análise, diagnóstico e especificação de projetos para a organização municipal, o incremento da capacidade tributária e o ordenamento do crescimento territorial.

Não existindo experiência e modelos equivalentes nos setores econômicos e sociais, os mesmos não são tratados no mesmo nível de detalhamento quanto às proposições, criando, de um lado, o desequilíbrio do plano e, de outro, o vácuo de sustentação para as atividades institucionais e físico-territoriais.

**SUGESTÃO:** Faz-se necessária a definição de novo modelo operacional, como procedimento metodológico para elaboração de planos locais. Tal modelo operacional visaria, ao invés de consagrar soluções fechadas para situações distintas, estabelecer proposições coerentes com a realidade abordada. Esta diversificação de soluções adaptadas às condições locais específicas deve resultar, entretanto, de modelo operacional também adaptável àquelas condições. Isto significa que o próprio procedimento de planejar deve ser coerente com a realidade objeto do planejamento.

## PLANOS EXTENSIVOS E SEM ESCALONAMENTO TEMPORAL

8. Os planos tenderam a ser extensivos, abrangentes e não seletivos, na listagem de providências, sem indicação do seu escalonamento temporal.

Um dos problemas críticos no processo de planejamento para o desenvolvimento é que se torna necessária a aplicação de recursos em determinadas áreas ou atividades estratégicas, sem prejuízo das atividades normais demandadas do governo. Como os recursos são limitados, mesmo considerada a capacidade de endividamento, o planejamento não pode fugir ao permanente problema de opções quanto a empreendimentos e quanto à época em que poderão ser executados. Os planos, portanto, devem refletir o cuidado de análise rigorosa da capacidade que têm as Prefeituras para executar projetos novos. É necessário que a conjuntura global seja analisada. Admite-se como recomendável a extrapolação de metas globais e setoriais a serem atingidas pelo Município, desde que sistematicamente revistas e atualizadas. Para efeito próprio, entretanto, torna-se necessário que etapas de trabalho sejam delimitadas, correspondendo a períodos de previsão exequível, em que uma lista de projetos selecionados seja apresentada à opção dos administradores, permitindo-lhes ponderar disponibilidades de recursos financeiros e de recursos humanos, bem como a oportunidade da execução dos projetos. O plano será mais prático se indicar a seqüência mais vantajosa dos projetos e as conseqüências das opções alternativas, deixando ao Prefeito certa margem de decisão.

Nesta listagem, deve receber tratamento especial os projetos cujo interesse transcenda o âmbito local pela sua importância para o desenvolvimento regional ou estadual. Esses projetos têm maior sentido estratégico, inclusive porque funcionam como fatores de captação de recursos externos.

**SUGESTÃO:** Faz-se necessário maior detalhamento quanto às proposições práticas sugeridas pelo plano à Administração local. Complementando a sugestão à conclusão 1, observa-se que um programa de ação, a ser apresentado pelo plano, tem

necessariamente de ser conduzido dentro de processo que, envolvendo elementos da própria Administração local, fosse suficientemente claro a nível, inclusive, de análise de custo-benefício.

## FALTA DE PESSOAL CAPACITADO

9. Na maioria dos casos, não havia no quadro da municipalidade pessoal habilitado para acompanhar os trabalhos dos técnicos contratados, embora em pequena percentagem de Municípios se conseguisse alguma articulação entre os funcionários mais graduados e os consultores.

A não integração entre equipe encarregada de elaborar o plano (formada sempre por técnicos vindos de fora) e funcionários locais resulta que o plano se caracteriza como apêndice agregado à estrutura administrativa municipal. A perspectiva do planeamento como processo fica assim eliminada desde o início e o plano se torna fato isolado para o qual o conseqüente e natural procedimento é o "engavetamento".

Este problema envolve duas questões básicas. De um lado, o próprio procedimento dos planejadores que, orientados para a ação segundo modelo único, chegam aos Municípios com toda uma programação definida de fora, não se adaptando às condições específicas locais. De outro lado, não se pode culpar as equipes de planeamento pelo fato de se constatar a inexistência, na maioria dos casos, de pessoal administrativo local capaz de se integrar à elaboração dos planos.

**SUGESTÃO:** O programa estadual de planeamento municipal deve estar integrado à ação de aperfeiçoamento de recursos humanos locais para o planeamento. Esta ação poderia constituir-se em programa paralelo, a nível estadual. Poderia também estar diretamente integrada ao processo de planeamento, através da constituição de equipes de planeamento compostas por consultores e técnicos municipais. Em todo caso, faz-se necessário distinguir os Municípios dotados de recursos administrativos daqueles carentes. Isto resultaria em dois procedimentos de planeamento distintos. No caso dos primeiros Municípios, admitir-se-ia planeamento integrado mais complexo; e no segundo, planeamento básico, ambos, entretanto, coerentes com a situação administrativa local.

## BAIXO CUSTO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS

10. Os Municípios mineiros tenderam a manter relativamente baixos os custos de elaboração dos planos, em muitos casos sem contrair dívidas nesse item para os futuros Prefeitos.

A tendência observada representa dado positivo para a montagem de esquemas articulados de planeamento no Estado. Faz-se necessário, entretanto, ressaltar que este fato decorreu fundamentalmente da participação direta do SERFHAU na elaboração da maioria dos planos. Esta tendência é válida no sentido de que:

a) deve haver controle quanto ao investimento na elaboração do plano;  
b) a capacidade mínima requerida de um Município para desencadear o processo de planeamento é a de financiar o plano sem a projeção de ônus e perdas para a fase de sua execução.

Deve ser considerado, também, que o plano - diagnóstico e prognóstico global e setorial - não oferece expectativa de retorno direto. É contribuição que o Município realiza, a fundo perdido, para o seu desenvolvimento. Já os projetos, que darão caráter operacional ao plano, podem ser mensurados em termos de retorno efetivo, devendo seu custo ser computado e limitado com referência a esse retorno. A disponibilidade revelada pelas Prefeituras para o patrocínio dos planos, a níveis compatíveis com seus orçamentos anuais, e as vantagens que podem ser obtidas com estudos microrregionais e o desenvolvimento de esquemas válidos para grupos de Municípios, cria quadro especial para, sob articulação do Estado, serem

promovidas experiências de planejamento articulado envolvendo vários Municípios. SUGESTÃO: A elaboração de planos locais deve concretizar-se mediante a aplicação mínima possível de recursos financeiros municipais, permitindo vincular tais recursos às etapas subseqüentes de elaboração de projetos. Inserido num processo que envolva a articulação intermunicipal, dentro de microrregiões, a elaboração concomitante de planos locais permitirá reduzir ainda mais, para cada Município isoladamente, os referidos custos.

## CUSTOS DE EXECUÇÃO DOS PROJETOS

11. Os planos não especificaram os custos de execução dos projetos, sendo impraticável estabelecer a contabilização das despesas das Prefeituras à conta da execução dos planos. Em todos os casos, os projetos da área institucional que chegaram a ser executados, à exceção do Cadastro Técnico Municipal, pertenceram ao corpo do próprio plano sob a forma de anexos.

Esta deficiência de informação tem dois significados práticos. Primeiro, revela o estágio incipiente da montagem administrativa para implantação do planejamento, em particular quanto aos aspectos de avaliação e controle. Esse fato contribui para a rápida descaracterização do plano como instrumento orientado das ações do Governo municipal. Segundo, demonstra como os empreendimentos municipais seguem o curso que lhes é imprimido pelo Prefeito. Não há distinção, em termos de registros ou acompanhamento, entre projetos constantes do plano (ou parcelas desses projetos) e projetos desencadeados como atividades rotineiras ou especiais da Prefeitura, paralelas ao plano, coincidentes e até mesmo divergentes.

SUGESTÃO: A metodologia de planejamento deve conduzir à consonância entre o plano, definido em termos de etapas, e o programa de ação de cada Prefeito.

## SOFISTICAÇÃO E ABSORÇÃO

12. Os planos elaborados com maior grau de sofisticação tiveram menor grau de absorção pelas Prefeituras.

O maior grau de sofisticação não se encontra necessariamente concentrado no aprimoramento de técnicas e métodos utilizados, o que não seria indesejável. Ele refletiu-se mais na adoção de linguagem especializada, conseqüentemente hermética para quem deveria absorvê-la. Resultou também, por vezes, num volume de documentação exagerado. Isto acarreta a diluição da força de argumentação das propostas apresentadas e na não explicitação clara da situação dos Municípios e do significado do planejamento. A conseqüente não compreensão e assimilação do conteúdo dos planos conduz invariavelmente à não adoção de suas proposições ou à adoção de outras ações, não raro contrárias ao próprio plano.

Não seria exagerado supor a não caracterização, dentro do processo de planejamento, dos clientes dos planos.

Pode-se supor que para a equipe de planejamento o cliente imediato é identificado no organismo, no município, que contrata, financia e fiscaliza a execução dos planos. O nível técnico deste organismo conduziria à necessidade de a equipe de planejamento realizar o melhor para o cliente imediato, independentemente das características sócio-culturais do Município objeto do planejamento.

SUGESTÃO: Faz-se necessária a reformulação do processo de planejamento, visando a identificar seus objetivos reais e prioritários que devem ser encontrados junto aos Municípios. Isto conduziria à simplificação dos planos, permitindo sua assimilação pelos Municípios e assegurando aos órgãos não municipais interessados visão mais real da situação municipal, evitando a homogeneização forçada de realidades diversificadas.

## ÍNDICES DE EXECUÇÃO

13. Na maioria dos casos o índice de execução dos planos é relativamente médio na área institucional (código tributário, cadastramento, código de obras e leis complementares, reorganização administrativa) e relativamente baixo nas demais áreas.

Embora a elaboração de projetos na área institucional esteja agregada ao escopo do próprio plano, sua implementação é apenas média. Considerando que esta implementação não implica em custos adicionais significativos, pode-se supor que o problema reside na não compreensão da necessidade de sua caracterização. De modo geral os códigos tributário e de obras, p. ex., representam muitas vezes significativo desgaste político da Administração junto à população municipal (pelo aumento de impostos e limitações ao mercado imobiliário). A ausência de análise de custo-benefício e a não divulgação do plano contribuem para tornarem negativas as reações ante as proposições do plano. Com relação às propostas nas demais áreas, observa-se que não são traduzidas em projetos para execução. A elaboração e execução de tais projetos encontram dificuldades financeiras e técnicas. As primeiras manifestam-se pela não estimativa de custos, pela não avaliação financeira da capacidade de endividamento das Prefeituras e pela não abordagem dos aspectos do orçamento-programa municipal no escopo dos planos. As segundas refletem-se pela deficiência de recursos humanos, verificada nas Prefeituras e nos Municípios em questão.

**SUGESTÃO:** A elaboração de planos locais deve compreender a ampla divulgação das soluções propostas, traduzidas em projetos específicos e cuja avaliação de custo-benefício pudesse facilitar as decisões político-administrativas. Os planos devem ser completados por análise financeira significativa e operacional, favorecendo a caracterização do processo de planejamento identificável nos orçamentos-programa das Prefeituras. A discriminação de projetos prioritários e dos recursos financeiros e humanos disponível, mesmo fora dos Municípios, deve relacionar-se com programas estaduais e federais, de forma a permitir sua implementação. Para ela devem concorrer a ação integrada dos governos municipais, estadual e federal e a participação de escritórios técnicos como agentes imediatos.

## PLANOS ABANDONADOS

14. Na maioria dos casos, os planos se encontravam praticamente abandonados na gestão do Prefeito seguinte ao que contratou a elaboração, independentemente de o novo Prefeito se considerar seu opositor ou sucessor.

Fica evidente que o plano, tal qual concebido, não tem funcionado como fator de institucionalização do planejamento. Fica ressaltado, também, que seus resultados, devido à urgência reduzida, são fortemente afetados. Especialmente o fato de que o problema não se coloca numa perspectiva de descontinuidade administrativa, a análise desse dado volta a demonstrar que fatores intrínsecos de concepção e apresentação do plano interferem no êxito de sua execução.

Na realidade, os Prefeitos recebem intensa demanda de ações voltadas para problemas imediatos que requerem soluções rápidas. A população local, nos Municípios médios e pequenos, se coloca numa posição de grande dependência em relação ao Prefeito e à Prefeitura. Os modelos de planejamento, em geral, foram desenvolvidos para Municípios de maior porte, onde o quadro de problemas é diferente e as demandas assumem características menos individualizadas, mais coletivas e menos imediatas.

Trata-se de duas situações distintas de planejamento. Na primeira, dos Municípios médios e pequenos (a referência não é propriamente de dimensão territorial, mas de recursos) o plano, para ser aplicável, deve estar muito próximo do programa de ação do Prefeito, prevendo inclusive as ações de caráter mais permanente e as especiais

para manter as circunstâncias emergentes. Esse plano será mais realista, até mesmo porque levará em conta as dificuldades de previsões rigorosas no primeiro estágio de planejamento desses Municípios.

**SUGESTÃO:** Faz-se necessário que os planos assumam características específicas consoante as disponibilidades de recursos humanos das Prefeituras. Sendo distinta e heterogênea, nos Municípios, a estrutura administrativa, os planos devem ser a ela adaptados, vez que a organização é o principal agente na institucionalização do planejamento.

## VIABILIDADE TÉCNICA

15. Na maioria dos casos as soluções propostas pelos planos perderam a hipotética viabilidade técnica por não terem sido implantadas imediatamente.

Se deficiências intrínsecas do plano puderam ser constatadas mediante análise documental, o mesmo não ocorreu quanto à possível viabilidade de suas proposições. De fato, na maioria dos casos, somente na fase de detalhamento em projetos esta viabilidade pode ser melhor avaliada. Ocorre ainda que a eficácia do planejamento enquanto processo só pode ser verificada por meio de implantação de suas propostas específicas. A necessidade de elaboração e implantação de projetos, já verificada anteriormente, é também constatada como um dos meios mais efetivos para se obter avaliação mais prática do processo de planejamento local.

**SUGESTÃO:** Os planos devem conter em seus escopos o desenvolvimento de projetos; ou estarem imediatamente ligados à fase subsequente de elaboração de projetos, acompanhados de programas de ação visando a suas execuções.

## EXEQUIBILIDADE FINANCEIRA

16. Os planos não ofereceram subsídios que permitissem avaliar a exequibilidade financeira de sua completa execução. Na maioria dos casos, entretanto, essa viabilidade provavelmente talvez existisse, em virtude da capacidade de endividamento dos Municípios que determinaram a elaboração dos planos. A ausência de análise financeira, quanto aos planos realizados, constitui um dos grandes problemas já assinalados na conclusão 13. A capacidade de endividamento dos Municípios deve ser preocupação básica dos planos, visando a estimar a viabilidade e programar os investimentos municipais, a fim de que seja possível contrair os financiamentos necessários à implementação do plano.

**SUGESTÃO:** Além da sugestão do item 13, torna-se necessária a definição de estratégia de ação visando a diminuir os custos de elaboração de planos, possibilitando assim vincular mais a capacidade financeira dos Municípios à fase de implementação.

## FALTA DE EQUIPES DE IMPLANTAÇÃO

17. Não chegaram a ser formadas equipes de implantação dos planos, de forma a garantir unidade de execução. Na maioria dos casos a implantação foi irregular quanto ao número e natureza dos projetos executados.

A experiência está revelando que o problema crucial do planejamento para os governos municipais não reside propriamente na etapa de elaboração dos planos, mas sim na possibilidade de sua execução. A etapa de elaboração foi viabilizada pela disponibilidade de equipes consultoras e pelo auxílio prestado pelo SERFHAU. É impraticável para as Prefeituras, entretanto, a contratação de equipes de implantação, salvo em casos especiais, como o do Cadastro Técnico Municipal, cujo dimensionamento, inclusive em termos de prazo, é definido com mais facilidade.

Um sistema permanente de planejamento não se assenta apenas no Gabinete Técnico encarregado da elaboração e revisão de planos e projetos. Depende, em grande parte, da capacidade das unidades executivas de assimilar e executar esses planos. Em última análise, a capacitação do governo local para o planejamento corresponde a processo gradual que deve abranger toda a estrutura da Administração municipal. Não ocorrendo essa capacitação de modo uniforme, a execução do plano tenderá sempre a ser irregular, pois alguns projetos encontrarão unidades preparadas para empreendê-los, enquanto outros correrão o risco de serem executados com insuficiência ou mesmo abandonados.

**SUGESTÃO:** Complementando a sugestão do item 9, faz-se necessário que o processo de planejamento local inclua procedimento específico voltado para o problema da capacitação administrativa dos governos municipais. Tal procedimento deveria prever não apenas ações orientadas para a organização funcional, como também para o desenvolvimento da capacidade administrativa em termos de recursos humanos.

## RESULTADOS NÃO COMPENSAM CUSTOS

18. Segundo o julgamento das autoridades locais, na maioria dos casos os resultados dos planos não compensaram os custos respectivos.

Esta informação confirma e reforça a análise do item anterior quanto à execução dos planos. Reforça porque adiciona nova dimensão de julgamento. O plano abre expectativa de resultados, em geral numa perspectiva de investimentos, ou seja, com capacidade multiplicadora. Sua avaliação é feita com tendência a aferir os resultados multiplicadores, ou, no mínimo, multiplicados. Quando essa avaliação conclui que os resultados não chegam a compensar diretamente os custos do plano, então seu índice de benefícios foi realmente diminuto.

A falta de dados dificulta a análise completa desta informação. Não se deve relegar a hipótese de investimentos de maturação mais longa, que, a curto prazo, ainda seriam julgados improdutivos. Como foi exposto anteriormente, os esquemas de planejamento local ressentem-se de mecanismos de avaliação e controle. Nesse sentido, a Administração estadual poderá oferecer valioso subsídio ao planejamento local.

**SUGESTÃO:** Os planos devem caracterizar-se como parte integrante do processo de planejamento, envolvendo não apenas as Prefeituras mas também a comunidade municipal. Esta é a forma de obter mecanismos dinâmicos de avaliação e controle, permitindo cobranças quanto à execução dos planos e sugestões quanto às necessárias alterações.

## IMPACTO DOS PLANOS NO CONTEXTO

19. Não foi possível, com base nos dados e informações existentes, compor quadro fidedigno que espelhasse o impacto dos planos no contexto físico, administrativo, econômico e social do Município.

A adoção do planejamento local integrado pressupõe a expectativa de que este venha a constituir marco importante da vida comunitária local, balizando o período de abandono das soluções empíricas e improvisadas em favor de processo deliberado e racional de desenvolvimento, nos aspectos físico, econômico, social e institucional. Essa expectativa, portanto, deveria encontrar resposta numa nítida correlação, a partir da adoção do planejamento, entre as realizações da Prefeitura e as prescrições dos planos elaborados. Essa correlação, entretanto, não ficou evidente nem passível de reconhecimento. Esta informação cria a demanda de análise completa dos esquemas de planejamento levados às Prefeituras, pois revela que os mesmos não estão correspondendo aos pressupostos, ainda válidos, que justificam a adoção do planejamento. As conclusões anteriores apresentaram, parceladamente, uma série

de aspectos intrínsecos dos planos que afetam sua eficácia. Em síntese, esses aspectos podem ser traduzidos no grau e na forma de adequação dos planos às Prefeituras, de modo que estes possam ser realmente assimilados pela Administração Municipal. A análise das conclusões anteriores conduz à proposição de que a capacitação municipal para o planejamento, sob os ângulos financeiro e técnico, nas etapas de elaboração e execução de planos, contitui aspecto fundamental do problema. Para tornar exequível essa capacitação, dentro de quadro realista da capacidade econômica e das demandas municipais, torna-se necessário: a) associar o plano ao programa de ação de cada Prefeito; b) obter colaboração do Governo estadual para articular o esforço de grupos de Municípios, a custos exequíveis, no sentido de aperfeiçoar o sistema de planejamento local, inclusive as unidades executivas.

**SUGESTÃO:** A adoção das sugestões anteriores num programa de planejamento local deverá não apenas corrigir as deficiências constatadas, mas permitir a implantação de processo que contenha mecanismos eficientes de avaliação que, com base em informações contínuas, estabeleça relações entre a fase de elaboração dos planos e a fase de sua implementação.

### ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO

20. Como resultado da contratação do plano, a maioria dos Municípios foi conduzida a criar órgão de planejamento. Entretanto, em apenas 40% dos casos esses órgãos permanecem na estrutura do governo municipal. A ausência de planejamento municipal esvazia as possibilidades de o plano elaborado vir a constituir peça fundamental para a consolidação do processo de planejamento nos Municípios. Observou-se também que na maioria dos casos os órgãos criados e mantidos acabaram desenvolvendo outras atividades que não aquelas diretamente ligadas ao planejamento. Esta verificação junto às Prefeituras reforça, do ponto de vista operacional, as observações do item 17.

**SUGESTÃO:** A capacidade administrativa das Prefeituras deve ser reforçada, tendo em vista a eficiência do processo de planejamento local, pela constituição de órgão de planejamento, o qual, integrado à adoção das sugestões anteriores, seja fator fundamental para o desenvolvimento local.

21. Os órgãos de planejamento criados não se encontram envolvidos em tarefas de detalhamento do plano em projetos; revisão de projetos; ou elaboração de projetos novos. Confirma-se, assim, o caráter estanque assumido pelo planejamento, que se resume na tarefa inicial de elaboração do plano e execução de alguns projetos. Evidencia-se, portanto, sob outro ângulo, o baixo grau de institucionalização do planejamento cujas causas e consequências foram analisadas em itens anteriores.

**SUGESTÃO:** Complementando a sugestão anterior, o órgão de planejamento, dentro da estrutura administrativa municipal, deve estar apto a induzir procedimento dinâmico de planejamento, promovendo, direta ou indiretamente, ações específicas para reavaliação e implementação dos planos.

### PLANO E POPULAÇÃO

22. Na maioria dos casos, passada a fase de trabalho da equipe contratada, não se verificou a incorporação do planejamento aos hábitos administrativos locais; nem ocorreu considerável impacto do plano junto à população, de modo que a continuidade de sua implantação fosse imposta aos Prefeitos. Esta conclusão completa a de número 14 no que se refere ao cliente do plano. É possível que o Município, como entidade sócio-cultural, seja substituído pelo Prefeito, enquanto indivíduo, na qualidade de gerenciador do plano. Neste sentido verifica-se que, em sua maioria, os planos são contratados num período "mais favorável", compreendido entre o início e o meio do mandato do Prefeito. Não se verifica participação da comunidade municipal como agente do levantamento de problemas do Município, ou do balizamento das soluções oferecidas. Apenas em raros casos foram sugeridas reuniões de entidades municipais, tendo em vista seu esclarecimento e comprometimento com relação às propostas do plano.

**SUGESTÃO:** A metodologia adotada no planejamento municipal deve ser reformulada tendo em vista integrar a comunidade local ao processo de planejamento. Somente assim poderá ela indiretamente, através de solicitação para implantação de determinados programas, e diretamente, como investidores privados, contribuir para a consolidação do processo de planejamento, fazendo face aos aspectos negativos da variação política-administrativa.

## ALHEAMENTO DAS LIDERANÇAS

23. Os planos não chegaram a sensibilizar as lideranças locais, a nível da Câmara de Vereadores ou de associações de classe.

Este fato está intimamente ligado ao exposto no item anterior. É enunciado para sublinhar aspecto particular do problema, de grande relevância. As entidades que devem articular as demandas e as expectativas da comunidade em geral e de seus segmentos especializados mostraram-se alheias aos planos, no sentido de que não se envolveram num processo primeiro de crítica e depois de adesão (ou rejeição expressa). Do ponto de vista comunitário, estas instituições precisam assumir certo grau de patrocínio do plano, pois que, mais estáveis quanto à composição e liderança política, têm condições de garantir ou estimular a estabilidade administrativa e programática do Governo municipal. É certo que o planejamento tende a ser processo eminentemente técnico, ensejando o afastamento e até mesmo a desconfiança de certos setores políticos ou leigos. Neste ponto, retorna-se à questão da metodologia, de modo a orientá-la para evitar que o plano pretenda substituir a decisão.

A nível local o plano deve ser colocado como instrumento de decisão e, sempre que possível, de articulação entre a Administração estadual e municipal, tornando-se assim veículo de orientação desejado das ações do Prefeito.

**SUGESTÃO:** O processo de planejamento deve ser aberto, como pressuposto metodológico, à participação efetiva de toda a comunidade local. Ele deve, assim, garantir a eficiência dos mecanismos que asseguram a implementação.

## INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

24. Considera-se relativamente baixo o grau de institucionalização do planejamento nas Prefeituras que adotaram os planos avaliados, concluindo-se que estes não chegaram a constituir fator de institucionalização do planejamento.

25. Demonstram ainda o baixo grau de institucionalização as projeções do desempenho do setor público, precárias inclusive quanto aos dados disponíveis pelas Prefeituras. Estas duas proposições sintetizam a análise da institucionalização do planejamento. Em itens anteriores, ante as evidências dos dados revelados, estas conclusões já se haviam caracterizado de forma clara e até mesmo expressa. Há entretanto um dado adicional, que, embora configurado em análise precedente, é aqui ressaltado: o grau de desempenho do setor público. Confirma-se na análise de resultados, a conclusão apresentada no exame do conteúdo dos planos, isto é, estes não incorporaram a variável "eficiência urbana" como aspecto central, em termos de metas. Colocado como meta em si, o plano corre o risco de não funcionar como agente institucionalizador do planejamento, fato evidenciado pelas experiências avaliadas e analisadas.

**SUGESTÃO:** Os planos não podem ser considerados como peças isoladas do procedimento político-administrativo. Suas proposições, enquanto objetivas ou metas, devem ser estabelecidas em função da viabilidade real de suas conseqüências.

## AUSÊNCIA DE ARTICULAÇÃO ECONÔMICA

26. Em todos os casos estudados não se verificou a articulação econômica do plano com o planejamento estadual ou nacional.

Além da deficiência em considerar os Municípios como entidades administrativas estáveis (item 1), os planos os consideram também como entidades auto-suficientes. Ao lado das deficiências intrínsecas dos planos, já comentadas, ressalta a deficiência no processo de planejamento. Os planos e programas nacionais e estaduais não chegam a apresentar subsídios específicos para o desenvolvimento dos Municípios, salvo algumas exceções. O planejamento municipal constitui assim agregado de planos isolados que, caso fossem totalmente implantados, poderiam comprometer diretrizes mais amplas e específicas a nível estadual e federal.

**SUGESTÃO:** Faz-se necessário íntima articulação do programa de planejamento municipal com as estratégias de ação estadual e federal; estratégias essas que ofereçam subsídios àquele programa e recebam dele informação para reavaliação periódica, visando à sua adequação à realidade municipal.

## ARTICULAÇÃO FINANCEIRA

27. Os Municípios mantiveram maior articulação financeira, com vistas ao planejamento, com o Governo Federal (SERFHAU), que com o Governo estadual. Não foi constatada a interveniência de coordenação estadual para a aprovação de financiamentos federais.

Esta articulação financeira implicou também numa articulação a nível de definição de prioridades e de avaliação dos próprios planos. A não integração efetiva a nível de governo estadual traz notáveis desgastes à implantação dos planos, tendo em vista que em grande parte as realizações municipais dependem da alocação de recursos do Estado, definidos em programas estaduais. A maior participação estadual poderá não só compatibilizar os programas, como agregar recursos municipais aos estaduais, tendo em vista a realização de objetivos comuns ou complementares.

**SUGESTÃO:** Faz-se necessário maior participação do Estado no programa de planejamento municipal definido a nível federal. Esta participação deverá dar-se na esfera do Conselho Estadual de Desenvolvimento, quer do ponto de vista técnico, quer quanto à definição de estratégias e programas de ação. A articulação financeira constitui também fator preponderante, através do qual se consolidarão as anteriores.

## ARTICULAÇÃO COM O ESTADO

28. A ACAR-MG, a COMAG e a CEMIG foram os órgãos estaduais que mais receberam solicitação de assistência técnica para o desenvolvimento de projetos. Ainda assim, em 40% dos casos não houve articulação institucional com o Estado. Em parte, a informação confirma o baixo grau de articulação entre os Municípios e o Governo estadual, no que concerne ao planejamento. Abre, entretanto, considerável perspectiva de entrosamento, pelo exame dos esquemas de atuação de órgãos como a ACAR - Associação de Crédito e Assistência Rural; CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais - que têm a seu crédito a capacidade comprovada de prestar assistência aos Municípios, nas áreas de suas especializações.

É evidente que esses órgãos não teriam disponibilidade para oferecer cooperação técnica a todos os Municípios do Estado, individualizados. Este é, na realidade, o aspecto central da articulação entre o Estado e os Municípios - o Estado não tem condições para atender às demandas apresentadas individualmente, a não ser que criasse uma superestrutura para problemas municipais. Esta, porém, além de onerosa, tenderia a ser ineficaz, pois não contribuiria para a capacitação efetiva dos governos locais. A questão está, pois, em desenvolver fórmulas que emprestem capacidade multiplicadora aos órgãos estaduais, ampliando sua disponibilidade efetiva e criando condições reais para estimular seu intercâmbio com os governos locais.

**SUGESTÃO:** A elaboração de planos locais não pode ser considerada, a nível da

Administração estadual, como procedimento isolado. O Estado deve assumir uma função efetiva, através de organismo que, ligado ao sistema estadual de planejamento, estabeleça a articulação com os Municípios.

## ARTICULAÇÃO MICRORREGIONAL

29. Na maioria dos casos, não se estabeleceram articulações a nível microrregional para a elaboração conjunta de planos e projetos intermunicipais ou para o desenvolvimento de associações de Municípios.

Uma das premissas básicas do planejamento local integrado consiste na consideração das possibilidades de desenvolvimento de determinadas áreas, pela maximização ou otimização que se obtém com economias de escala, hierarquização funcional das atividades econômicas, eliminação de deseconomias ou disfuncionalidades econômicas e melhor aproveitamento de recursos humanos e equipamentos. Salvo raras exceções, as áreas que oferecem campo de aplicação para tal maximização abrangem mais de um Município.

Desta forma, o planejamento local integrado, em princípio, deveria ser multimunicipal ou microrregional.

Os planos elaborados, entretanto, por questão pragmática, confiaram-se à jurisdição dos Municípios que tomaram a iniciativa de sua elaboração. Verificou-se, pois, ante a imposição da realidade, alteração desvantajosa do conceito básico do plano.

Por certo, é difícil à Administração municipal tomar a iniciativa da articulação microrregional para o planejamento. Um dos problemas críticos que se evidencia de imediato é a manipulação política que essa articulação enseja, tornando vulnerável a posição dos Prefeitos articuladores. Estes, em alguns casos, chegam a inibir a liderança ostensiva que poderiam emprestar à articulação, por escrúpulos perfeitamente compreensíveis.

Nesse ponto, o Governo estadual pode dar valiosa colaboração ao planejamento integrado, colocando essa articulação dentro de quadro eminentemente técnico e administrativo, ao mesmo tempo que propiciando, com maior isenção, o surgimento de arenas políticas microrregionais, as quais facilitarão sobremodo o entrosamento a nível legislativo e executivo da Administração estadual com as Administrações municipais.

SUGESTÃO: Assumindo posição mais efetiva junto ao planejamento local, o Estado deve definir programa de ação que integre os planos locais a marco mais amplo, envolvendo planos microrregionais.

## EXECUÇÃO CONJUNTA

30. Na totalidade dos casos, os planos não conduziram à execução conjunta, intermunicipal, de obras ou serviços.

Esta informação confirma a descaracterização do plano integrado em seu sentido regional-territorial-espacial, analisada no item anterior.

Sintetiza, também, em termos de análise crítica, a problemática do planejamento local integrado, em especial a questão de jurisdição. A experiência de considerar esse tipo de planejamento como competência da Administração municipal, pelos dados avaliados, não foi satisfatória. A hipótese de que surjam, sem interferência exógena, associações municipais que se atribuam a função de planejamento e que se capacitem para exercê-la não se concretizou de forma generalizada.

A competência da Administração estadual no planejamento social integrado começa a ser delineada, em especial graças aos diagnósticos de desenvolvimento urbano que alguns Estados tomaram a iniciativa de elaborar. Apresenta-se a oportunidade para definição mais clara dessa competência e o desenvolvimento de esquemas realistas de participação do Governo estadual. Nesses esquemas vislumbra-se que os Estados deverão ter papel dominante como intermediários entre o Governo Federal e os órgãos municipais, preenchendo vácuo que pode ser responsabilizado por parte do

baixo grau de institucionalização e reduzido índice de benefícios do planejamento local.

**SUGESTÃO:** A ação estadual sugerida anteriormente deverá orientar-se para a constituição de associações de Municípios, visando à execução conjunta, intermunicipal, de obras ou serviços.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO  
COORDENAÇÃO GERAL  
BIBLIOTECA

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E  
COORDENADORIA GERAL  
DE BIBLIOTECAS