

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ

Matheus Augusto Venâncio

PLANEJAMENTO MUNICIPAL: a deficiência das peças de planejamento e suas consequências sociais e jurídicas

**Taubaté -SP
2022**

Matheus Augusto Venâncio

PLANEJAMENTO MUNICIPAL: a deficiência das peças de planejamento e suas consequências sociais e jurídicas

Trabalho de Graduação necessário para a obtenção do diploma de Bacharel em Direito no Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté.
Orientador: Prof. Me. Robson Flores Pinto

**Taubaté -SP
2022**

Grupo Especial de Tratamento da Informação - GETI
Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBi
Universidade de Taubaté - UNITAU

V448p Venâncio, Matheus Augusto
Planejamento municipal : a deficiência das peças de planejamento e suas consequências sociais e jurídicas / Matheus Augusto Venâncio. -- 2022.
62f. : il.

Monografia (graduação) - Universidade de Taubaté, Departamento de Ciências Jurídicas, 2022.
Orientação: Prof. Me. Robson Flores Pinto, Departamento de Ciências Jurídicas.

1. Município. 2. Planejamento municipal. 3. Deficiência. 4. Impacto social. 5. Impacto jurídico. I. Universidade de Taubaté. Departamento de Ciências Jurídicas. Curso de Direito. II. Título.

CDU - 342.9:352

Matheus Augusto Venâncio

PLANEJAMENTO MUNICIPAL: a deficiência das peças de planejamento e suas consequências sociais e jurídicas

Trabalho de Graduação necessário para a obtenção do diploma de Bacharel em Direito no Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté.
Orientador: Prof. Me. Robson Flores Pinto

Data: _____

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Assinatura: _____

Dedico este trabalho aos meus pais, Ronaldo e Marivane, e meu irmão João Victor, por acreditarem em mim e não medirem esforços para que eu chegasse até aqui.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pelo dom da vida, por me dar discernimento e força para seguir meu caminho e guiar os meus passos.

Aos meus pais, Ronaldo e Marivane, por darem todo o suporte para realizar os meus sonhos e me ensinarem a ser uma pessoa melhor a cada dia. Todo o meu amor e admiração por vocês.

A Prefeita Ana Catarina e meus colegas e amigos de trabalho Luiz Rodolfo, Carol e Audalice por sempre me incentivarem a correr atrás dos meus objetivos e me apoiarem no desenvolvimento deste trabalho em prol da minha querida cidade São Bento do Sapucaí.

Ao meu orientador, Prof. Me. Robson Flores Pinto, um exemplo de pessoa e profissional, que teve toda a paciência, confiança e atenção necessária para o desenvolvimento deste trabalho, transmitindo ensinamentos que levarei para toda a vida.

Por fim, agradeço minhas amigas e colegas de faculdade Juliane e Mariana, que foram minhas companheiras nesta caminhada e de extrema importância para que eu chegasse até aqui. O que a faculdade uniu, a vida não separa.

RESUMO

Este estudo visa analisar o papel dos municípios na federação brasileira e o histórico do planejamento junto a municipalidade brasileira. Planejar é uma obrigação constitucional imposta aos municípios que tem o papel fundamental de otimizar a utilização dos recursos públicos de modo a mitigar os problemas da população local. É fato que os municípios, em especial os de pequeno porte, sofrem com a escassez de recursos e para tanto precisam estabelecer prioridades através de suas peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) para garantir a boa prestação dos serviços públicos. Para tanto, foi selecionado o município de São Bento do Sapucaí, situado no interior do Estado de São Paulo e com pouco mais de dez mil habitantes, para que a partir dos dados coletados sobre o município, possa ser feita uma análise mais aprofundada sobre as deficiências e os impactos do planejamento municipal. Dessa forma, pretende-se abordar elementos históricos dos municípios e do planejamento, bem como as deficiências de planejamento comumente encontradas nos municípios de pequeno porte, que trazem dificuldades na gestão orçamentária para a realização de programas, metas, ações e objetivos das peças orçamentárias, os quais, por sua vez, não trazem indicadores factíveis, o que faz com que a execução das peças de planejamento seja, a princípio, inexecutáveis sobre o ponto de vista prático e objetivam apenas o cumprimento de meras formalidades legais. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica em livros, artigos, legislações e documentos estatísticos, visando tratar qualitativamente os dados encontrados, pelo método dialético. A título de conclusão, constatou-se que de fato o planejamento se mostra deficiente na maioria dos municípios, sendo que, por um lado, os municípios de pequeno porte apresentam certa vantagem para identificação dos problemas locais diante da proximidade da gestão com a sociedade, mas por outro lado, encontram dificuldades com o baixo efetivo de pessoal, falta de capacitação dos servidores e falta de ferramentas tecnológicas, relacionadas com a escassez de recursos.

Palavras-chave: Município. Planejamento. Deficiências. Impactos sociais e jurídicos.

ABSTRACT

This study aims to analyze the role of municipalities in the Brazilian federation and the history of planning with the Brazilian municipality. Planning is a constitutional obligation imposed on municipalities that has the fundamental role of optimizing the use of public resources in order to mitigate the problems of the local population. It is a fact that municipalities, especially small ones, suffer from the scarcity of resources and for that they need to establish priorities through their budget pieces (Multi-Annual Plan, Budget Guidelines Law and Annual Budget Law) to guarantee the good provision of services. public. For this, the municipality of São Bento do Sapucaí, located in the interior of the State of São Paulo and with just over ten thousand inhabitants, was selected, so that from the data collected about the municipality, a more in-depth analysis of the deficiencies and impacts of municipal planning. In this way, it is intended to address historical elements of municipalities and planning, as well as the planning deficiencies commonly found in small municipalities, which bring difficulties in budget management for the realization of programs, goals, actions and objectives of the budget pieces, which, in turn, do not bring feasible indicators, which makes the execution of the planning pieces, in principle, unfeasible from a practical point of view and aim only at the fulfillment of mere legal formalities. Therefore, a bibliographic research was carried out in books, articles, legislation and statistical documents, aiming to qualitatively treat the data found, by the dialectical method. As a conclusion, it was found that in fact planning is deficient in most municipalities, and, on the one hand, small municipalities have a certain advantage in identifying local problems in view of the proximity of management to society, but on the other hand, they face difficulties with the low number of staff, lack of training of servers and lack of technological tools, related to the scarcity of resources.

Keywords: County. Planning. deficiencies. Social and legal impacts.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. OS MUNICÍPIOS E O PLANEJAMENTO.....	12
2.1. OS MUNICÍPIOS E SUAS COMPETÊNCIAS	12
2.2. CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO.....	17
2.3. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	20
3. RETRATO DO PLANEJAMENTO EM MUNICÍPIOS PEQUENOS.....	25
3.1. DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE SÃO BENTO DO SAPUCAÍ	25
3.1.1. Indicadores da Educação.....	33
3.1.2. Indicadores da Saúde	35
3.1.3. Situação financeira e orçamentária.....	38
3.2. RETRATO DO PLANEJAMENTO DE SÃO BENTO DO SAPUCAÍ	40
4. A DEFICIÊNCIA E OS IMPACTOS DO PLANEJAMENTO	44
4.1. A DEFICIÊNCIA	44
4.2. OS IMPACTOS DO PLANEJAMENTO	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1. INTRODUÇÃO

Os municípios fazem parte da união indissolúvel que compõem a República Federativa do Brasil, sendo o ente federado mais próximo do cidadão, afinal, são nos municípios onde as pessoas residem, trabalham e constroem suas vidas. Desse modo, os municípios têm grande influência na vida das pessoas, seja na garantia da educação e saúde básica, na prestação dos serviços públicos e outros meios que impactam diretamente a população. Todavia, é de conhecimento que o pacto federativo é desigual no que tange a distribuição de receita. Pouca parte dos impostos que o cidadão paga retorna para seu município, existindo uma grande concentração da arrecadação na União.

Os recursos são poucos, mas os deveres e desafios dos municípios são imensos. Por isso, é necessária a responsabilidade de planejar de forma realista, levantando dados e evidências, estabelecendo metas claras para acompanhamento da execução, de modo que as Prefeituras desenvolvam programas e ações voltados para a cidade e o cidadão. Todavia, apesar do dever e da responsabilidade de planejar, é de notório conhecimento que, de modo geral, os recursos públicos são mal aplicados, o que pode estar relacionado com possíveis deficiências ou dificuldades encontradas pelos municípios.

Partindo desse conceito, quais são as deficiências encontradas nas peças de planejamento municipais? Quais as dificuldades encontradas pelo município? Qual o papel dos municípios junto a Federação Brasileira e como possíveis falhas no pacto federativo podem estar atreladas as referidas dificuldades? Quais os impactos, sejam de ordem jurídica ou social, o mal planejamento traz a vida dos munícipes e dos gestores?

Sob tais situações emergem diversas hipóteses, como a falta de interesse dos próprios municípios em desenvolver peças baseadas em indicadores factíveis enquanto tais indicadores refletem a própria ferramenta para o controle por parte da sociedade acerca das ações em políticas públicas do Executivo Municipal local. A deficiência das peças de planejamento também podem ser atribuídas aos escassos recursos financeiros dos municípios de pequeno porte, que concorrem para a consequente falta de estrutura e a ausência de programas que promovam capacitações de seus servidores integrante da equipe técnica de planejamento. A falta

de interesse da participação na elaboração das peças de planejamento, por ambas as partes, é um outro fator que pode contribuir para o problema, sendo que por um lado o Poder Público, por muitas vezes não fornece ferramentas que permitam a participação popular e, por outro lado, existe o acentuado desinteresse da população e sociedades civis organizadas em participar de audiências, oficinas e debates durante o processo de construção das peças.

A partir destas considerações, o presente trabalho tem como proposta tratar a problemática da deficiência da estrutura das peças de planejamento em municípios de pequeno porte e as formas de interferência na vida da população local. Espera-se ainda, expor o panorama geral do planejamento das peças orçamentárias nos municípios de pequeno porte através do estudo e da análise dos dados de um município; expor os principais motivos que corroboram com a deficiência do planejamento municipal e execução de políticas públicas com a devida efetividade; demonstrar os pontos críticos do processo de elaboração das peças de planejamento e apontar os principais aspectos que devem ser considerados; expor a forma pela qual um planejamento eficaz interfere positivamente na vida das pessoas residentes na localidade; destacar as consequências jurídicas que a execução ineficaz das peças de planejamento acarretam ao gestor público municipal; e analisar os recentes julgados e a viabilidade de soluções apontadas, organizando-as efetivamente.

A presente pesquisa poderá trazer consequências benéficas no sentido de que tem o escopo de nortear o gestor público na tomada de decisões quando da elaboração das peças de planejamento, a fim de que seja cumprida com todas as obrigações legais e que o planejamento reflita, de fato, as reais demandas e anseios da população local. Afinal, é preciso garantir a população os seus direitos previstos no texto constitucional, sendo que o planejamento é uma ferramenta de grande importância para que o Poder Público possa atingir esse objetivo.

Para tanto, faz-se o uso de pesquisa bibliográfica e documental, em que serão utilizados os processos de identificação e compilação, bem como por intermédio de consulta a legislação, artigos científicos, jurisprudências, dados obtidos em órgãos competentes, como a Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Por conseguinte, o presente trabalho científico foi dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo busca conceituar os municípios, elencando alguns autores e

comparando eventuais diferenças entre cada conceito apresentado, além de discorrer sobre o município como ente federativo, sua autonomia e capacidades. Buscou-se ainda apresentar o planejamento de modo geral, expondo o histórico do planejamento junto aos municípios e aprofundando sobre o planejamento orçamentário e as peças de planejamento. Já o segundo capítulo é um estudo sobre o município de São Bento do Sapucaí, localizado no interior de São Paulo, onde busca-se apresentar os dados e estatísticas locais, de modo a compreender como estas informações foram abordados no planejamento municipal e enfatizar eventuais falhas no processo de planejamento da municipalidade. Por sua vez, o terceiro capítulo visa apresentar quais são as deficiências mais comuns encontradas no processo de planejamento dos municípios com base nas informações obtidas sobre São Bento do Sapucaí, utilizando-se, por exemplo, de apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, além de abranger de modo geral a importância do planejamento para a comunidade local e como a sua deficiência pode impactar a sociedade no quesito social e quais os impactos jurídicos o gestor pode ser exposto. Por fim, o último capítulo traz as considerações finais sobre a pesquisa, apontando ainda conclusões sobre as raízes da problemática e possíveis soluções para o tema.

2. OS MUNICÍPIOS E O PLANEJAMENTO

2.1. OS MUNICÍPIOS E SUAS COMPETÊNCIAS

Os municípios podem ser definidos como “a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura” (IBAM, 2007). Outro conceito de municípios é definido pelo IBGE (2013, p. 297-299), que os define como unidades autônomas de menor hierarquia dentro da organização político administrativa do Brasil. Já Rodriguez (1993), defende que um município “resulta da necessidade que os seus cidadãos têm de ver atendidas certas carências básicas comuns. Sua área deve ser determinada pelo nível de serviço que tais cidadãos esperam receber e dos recursos que estes têm condição de despende (os impostos).”

Dentro dos conceitos apresentados, nota-se a existência de ligação entre eles, onde cidadãos de um determinado espaço geográfico tem determinada cultura, relações sociais e também suas necessidades, as quais são atendidas através da organização do município, que é um ente federado autônomo.

Atualmente, o Brasil conta com 5.568 municípios, mais o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Os municípios detêm apenas dois poderes: Executivo e Legislativo. O Poder Executivo tem como autoridade máxima o Prefeito Municipal, tendo ainda dentre os agentes políticos o Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Já o Poder Legislativo é formado pelos Vereadores, tendo como autoridade máxima e representante o Presidente da Câmara, que é eleito entre seus pares.

Toda a organização administrativa do município é regida por uma Lei Orgânica, que é uma espécie de constituição local, mas em forma de Lei. É votada em dois turnos, os quais deverão conter um intervalo mínimo de 10 dias entre si, devendo ser aprovada e promulgada por 2/3 dos Vereadores. Na Lei Orgânica estão definidas questões relativas as competências de cada Poder, bem como normas gerais para a organização municipal, o que traduz a capacidade dos municípios se auto-organizarem observando os princípios constitucionais.

Atualmente, os municípios são um dos entes federativos que junto dos Estados e Distrito Federal formam a união indissolúvel que compõe a República Federativa do Brasil, sendo esses entes autônomos, nos termos dos artigos 1º e 18 da Constituição de 1988. Todavia, cumpre salientar que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios não eram considerados parte da federação brasileira.

Nesse sentido, o advento da Constituição de 1988 representou o triunfo do argumento municipalista e o fim de um debate de longa data sobre a elegibilidade dos municípios como membros da União.

De fato, para além de um breve eclipse, a autonomia político-administrativa dos municípios tinha sido reconhecida constitucionalmente desde a Constituição de 1891 que proclamou com autoridade a estrutura tripla como a estrutura inata da nossa federação e o seu Artigo 68 - embora em linguagem vaga e menos técnica, como reconhecido por Dallari (1976, p. 73) - santificou o âmbito da ação autônoma dos municípios. Contudo, se o estatuto dos municípios como membros da União era questionável em termos da validade das constituições passadas particularmente sob os auspícios da Constituição de 1967, o texto da Carta Magna de 1988 não hesita em responder de forma enfática e positiva a esta questão.

Esta disposição insere o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, tornando-o, juntamente com o Distrito Federal, uma terceira esfera de autonomia cuja existência, de acordo com as condições em que está situado, altera fundamentalmente a dupla tradição do federalismo brasileiro, que tem agora uma nova e fundamental dimensão.

Os críticos do reconhecimento do município como entidade federal costumam argumentar principalmente sobre a sua falta de representação no Senado; e também sobre a inexistência de um Poder Judiciário Municipal. O primeiro argumento, defendido, entre outros, por Roque Antônio Carrazza (2004, pp. 153-4), pode argumentar contra o que foi demonstrado acima: o bicameralismo não é a essência do federalismo - tome-se como exemplo a federação austríaca e o seu poder legislativo federal unicameral.

O Professor Kildare de Carvalho apresenta uma nova visão sobre a participação dos municípios na Federação Brasileira:

No entanto, não faria sentido incluir o município na definição da estrutura federal brasileira, se o texto constitucional não tivesse a intenção de lhe atribuir um estatuto federativo. A constituição, portanto, não se contentou em estabelecer uma federação descentralizada como um todo, mas estabeleceu a descentralização das partes, com não mais duas mas três ordens de poder, ou seja, a ordem total (União), as ordens regionais (Estados Membros), e as ordens locais (Municípios). Ao mesmo tempo que a ordem total prevê e reconhece os Estados, dando-lhes poderes e receitas, prevê e reconhece os municípios, entidades intra-estatais, dando-lhes poderes e receitas. (Carvalho, 2009, p.1027).

A autonomia e organização político-administrativa adquirida pelos municípios da República Federal do Brasil na Constituição Federal de 1988 foi um passo extremamente importante para o municipalismo. Cumpre destacar que os municípios têm o mesmo nível de autonomia que a União, Estados e o Distrito Federal, pois não há distinção entre eles de acordo com o Artigo 18 "caput" da Constituição Federal de 1988 (RESENDE; BERNARDES JÚNIOR, 2017).

Quando se trata do âmbito do estado federal, o município é considerado como uma entidade jurídica de direito público - como agente autônomo deste último, apresenta capacidade administrativa, jurídica, política e financeira para se organizar num estado de direito democrático, como já foi mencionado (MAURANO, 2007).

Um aspecto interessante a salientar é que as constituições anteriores apenas davam aos municípios autonomia e alguns poderes exclusivos, ao contrário da atual Carta Magna que, para além destas garantias, dá efetivamente uma verdadeira autonomia, baseada em quatro capacidades:

a-) capacidade de auto-organização, através da elaboração da sua própria Lei Orgânica;

b) capacidade de autogoverno, através da eletividade do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;

c) capacidade de autolegislação (ou autoregulação), através da competência para elaborar leis municipais sobre áreas reservadas à sua competência exclusiva e complementar;

d) capacidade de autoadministração, através da competência para manter e prestar serviços de interesse local.

Uma das capacidades mais relevantes, no âmbito da Administração Pública, é a autoadministração, conforme defende Carvalho Filho (2022):

E este último aspecto que apresenta relevância para o tema relativo à Administração Pública. Dotadas de autonomia e, pois, da capacidade de autoadministração, as entidades federativas terão, por via de consequência, as suas próprias Administrações, ou seja, sua própria organização e seus próprios serviços, inconfundíveis com o de outras entidades.

Quanto as competências dos municípios, as mesmas são elencadas pela Constituição Federal em seu artigo 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Em geral, essas competências são reproduzidas na Lei Orgânica de cada município, que tende a abordá-las de maneira mais aprofundada, além de abranger outras questões correlatas. Cumpre destacar que as competências são classificadas em competências materiais e competências legislativas, sendo que, a primeira leva em conta as atribuições de governo e a prestação de serviços públicos, enquanto a segunda considera a elaboração de normas jurídicas. A Constituição reparte as competências com base no critério dos interesses, sendo aquelas designadas aos municípios de interesse local.

Quanto ao poder de fiscalização sobre o Poder Executivo, o mesmo é exercido pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, conforme dispõe o artigo 31 da Constituição Federal. O controle externo se dá por meio do apoio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, se este já existir anteriormente a promulgação da Constituição de 1988, visto que ela veda a criação de novos órgãos por parte dos municípios conforme disposto em seu §4º do artigo 31.

Importante salientar que, sendo o município um ente autônomo e com competências próprias, existe o orçamento próprio de cada município que tem a receita composta pela arrecadação de tributos e pelas transferências. Os tributos de competência municipal são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Além disso, o orçamento dos municípios é composto pelas despesas, que vão desde as de custeio (folha de pagamento, material de consumo, serviços de terceiros etc.) até as de capital (obras e equipamentos e material permanente).

Dessa forma, diante da necessidade de organizar as receitas e as despesas de modo a cumprir com suas competências, surge a necessidade da realização do planejamento, para melhor eficiência dos gastos e prestação dos serviços públicos.

2.2. CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO

O ordenamento público como instrumento para antecipar e moldar o futuro tem sido utilizado na administração pública, especialmente desde o século XIX, quando os governos dos países centrais e periféricos começaram a utilizá-lo como um instrumento para promover o desenvolvimento econômico e social. No entanto, foi apenas após a Primeira Guerra Mundial que o planejamento adquiriu um conteúdo estratégico ligado às profundas transformações das sociedades. Este foi o caso na União Soviética, que a partir de 1920 fez um esforço sistemático para transformar a sua sociedade feudal numa sociedade industrial; nos Estados Unidos após a Grande Depressão de 1929; e na Europa durante o processo de reconstrução pós Segunda Guerra Mundial. Nestes contextos, a prática do planejamento governamental concentrava-se no Estado, sendo os governos centrais responsáveis pela dinâmica de concepção e implementação.

Esta constatação é importante porque esta monopolização também irá caracterizar a Federação Brasileira. No Brasil, o planejamento governamental tem seguido uma trajetória oscilante entre momentos de apreciação e momentos de pouca atenção. Neste movimento, houve dois períodos de declínio e dois períodos de pico: declínio de 1889 a 1930, pico de meados dos anos 30 a 1970, declínio de 1980 a 1990, pico na primeira metade dos anos 2000 (CARDOSO JUNIOR, 2011; REZENDE, 2011).

O primeiro período foi caracterizado por medidas pontuais e setoriais do Estado para lidar com situações de crise; o planejamento não foi, portanto, estratégico e abrangente (CARDOSO JUNIOR, 2011).

No segundo período, a partir da década de 1930, as ações de planejamento abrangente lideradas pelo governo central ganharam terreno. Estes serviram os objetivos da época: assegurar uma maior independência da economia brasileira em relação aos países estrangeiros e promover a industrialização (REZENDE, 2011).

Para o efeito, foram criadas várias agências estatais, tais como o Departamento de Administração Pública, que desenvolveu o primeiro plano quinquenal do Brasil, o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943), e o Plano de Obras e Equipamentos (REZENDE, 2011). Na década de 1940,

o desenvolvimento do planejamento estava numa trajetória ascendente com a criação das primeiras empresas estatais brasileiras, Companhia Vale do Rio Doce, Petróleo Brasileiro S/A, Centrais Elétricas Brasileiras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Também em 1946, foi lançado o Plano Salte (1946), que identificou áreas prioritárias de ação estatal, mas não foi implementado na prática (CARDOSO JUNIOR, 2011; REZENDE, 2011).

Entre os anos 50 e 70, o planejamento governamental foi mais intenso, mas também diferenciado, uma vez que foi utilizado tanto por governos democráticos como por ditaduras civis-militares. Inicialmente, a prática foi intensa e discricionária, atingindo o seu auge graças aos esforços da Comissão Econômica para as Caraíbas e a América Latina (CEPAL) para divulgar as prescrições da política de desenvolvimento em ambas. No Brasil, esta receita apareceu no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek.

Nos governos politicamente perturbados dos renunciados Jânio Quadros e do presidente eleito João Goulart, o planejamento governamental não encontrou terreno fértil. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi a tentativa de planejamento do governo neste período, que não foi implementado, especialmente devido à falta de apoio legislativo (CARDOSO JUNIOR, 2011; REZENDE, 2011). De 1964 até ao final dos anos 70, as medidas de planejamento governamental intensificaram-se, caracterizadas por uma orientação autoritária-tecnocrática e vertical. Estes foram os meios para implementar a grande reforma administrativa do Estado em 1961, através da implementação do plano de ação econômica do governo e da criação de três planos de desenvolvimento nacional (CARDOSO JUNIOR, 2011). É de notar que a ideologia neoliberal começou a espalhar-se a partir de meados dos anos 70, cujo impacto só se tornou visível no Brasil nas décadas seguintes.

Este sistema de ideias criou uma imagem fundamentalmente negativa do Estado e das suas atividades numa forma político-administrativa centrada na gestão governamental (EVANS, 2004). Como resultado, as estruturas e instituições de planejamento governamental começaram a desintegrar-se e as poucas práticas centraram-se em iniciativas de curto prazo destinadas a travar o que durante décadas tinha sido tratado como o problema social central do país: a inflação (CARDOSO JUNIOR, 2011).

Relativamente ao planejamento a nível estatal, Saddi (2003) assinala que o governo Geisel estabeleceu um programa de cooperação técnica entre 1974 e 1978 com o objetivo inicial de institucionalizar os sistemas de planejamento estatal e minimizar os problemas fiscais.

A cooperação técnica com os governos locais seria da responsabilidade dos governos estaduais. A década de 1980 foi marcada por um paradoxo. Se, por um lado, a assunção do colapso do regime autoritário alimentou e reforçou a luta pela democracia e pelo Estado social, por outro lado, a paisagem intelectual do mundo foi estimulada por ideias neoliberais sobre o funcionamento do Estado. Neste cenário, a Constituição Federal de 1988 fez do planejamento uma atividade obrigatória para os governos, dando-lhe uma perspectiva de curto e médio prazo e ligando-a ao orçamento.

Assim, de acordo com Cardoso Junior (2011), o planejamento tornou-se oficialmente parte da prática diária da administração pública, devendo mesmo funcionar como uma ligação entre os governos, criando uma convergência entre a mudança democrática e uma administração pública estável.

Como narra Bruno (2008, p.81), o Decreto nº 4.536 de 28 de Janeiro de 1922, que organizou o Código Contabilístico da União, foi uma peça que o Poder Executivo ao executá-lo decidiu o destino de cada recurso, sem qualquer ligação a um programa ou projeto governamental. Ainda segundo o autor, a 17 de Março de 1964, foi sancionada a Lei nº 4.320, que estabelece regras gerais de direito financeiro para a preparação e controlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, ligando a preparação e execução do orçamento a um processo de planejamento, em que cada órgão estabelece os programas e projetos, para posteriormente eleger prioridades para ajustar a previsão das receitas a cobrar.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente as disposições do art.165, na seção denominada "Sobre Orçamentos", a integração do planejamento e orçamento foi definida através de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

2.3. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O Estado deve definir prioridades e definir, com antecedência, objetivos, ações e metas para a melhor eficiência do uso do dinheiro público, sendo o planejamento o caminho para alcançar este objetivo. Conforme dispõe o artigo 174 da Constituição Federal, planejar é um dever do Estado, de caráter determinante para todo o setor público:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O planejamento municipal se compõem através de instrumentos de planejamento orçamentário e territorial. No âmbito do planejamento orçamentário, visa-se entender a realidade local, através de um diagnóstico dos principais problemas daquele município nos mais diversos setores, devendo assim, ser priorizado recursos para soluções que visem mitigar esses problemas através da execução de políticas públicas. Nesse contexto, o planejamento orçamentário é atingido através da elaboração e execução das peças orçamentárias, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O planejamento municipal, através das peças orçamentárias, está previsto na Constituição Federal, em seus Artigos 165, incisos I, II e III e 174. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) também trata sobre o tema em seu Capítulo III.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Segundo a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (2004 p.40), o Plano Plurianual é uma lei ordinária válida por quatro anos e estabelecerá diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital e despesas relacionadas com programas de duração contínua. Segundo Paulo (2010, p.172), a Constituição Federal atribuiu ao Plano Plurianual um papel de organização de ações, uma vez que a preparação de outros documentos de planejamento está sujeita às suas disposições.

Ainda segundo o autor, a intenção do legislador constituinte era reconhecer que o sistema de planejamento desempenha um papel fundamental e indispensável para o Estado, e não caracteriza apenas mais uma opção para o governante. A Lei de Depósito Constitucional Transitório (ADCT), no seu artigo 35, item I, descreve:

Art. 35, I - o projeto do plano plurianual, a vigorar até ao final do primeiro exercício do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do final do primeiro exercício e devolvido para sanção até ao final da sessão legislativa.

Pode afirmar-se que a eficácia do Plano Plurianual assegura a continuidade das ações planejadas pelo governo e orienta o período de transição entre um mandato e outro, tornando necessário que a definição de objetivos, metas e ações seja estrategicamente planejada.

Em geral, o PPA é entendido como o plano que expressa o planejamento a médio prazo. É uma peça formal da administração pública, representando a tradução do Plano do Governo eleito pelos cidadãos em programas e ações que satisfazem os desejos da sociedade dentro dos princípios da eficiência, eficácia, eficiência e equidade (BERNARDONI; CRUZ, 2008, p.53).

Entretanto, para melhor elucidar os princípios citados, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios (2008, p.22), a eficácia é garantida se os objetivos e metas forem alcançados no tempo dado, a eficiência é a capacidade de alcançar os objetivos pretendidos com o menor custo possível. A eficácia é o resultado de ações planejadas e, finalmente, a equidade é definida pela imparcialidade.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias é um planejamento anual que tem por objetivo definir as prioridades do Poder Público para o próximo exercício com os

parâmetros para a alocação da receita de modo a viabilizar a execução das metas e ações contidas nos programas do Plano Plurianual.

Segundo a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (2004, p.40), a Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a direção da despesa pública e os parâmetros que devem orientar a Lei Orçamentária Anual e é válida por apenas um ano fiscal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é preparada e coordenada pelo Poder Executivo, que tem até 15 de abril de cada ano para a enviar ao Poder Legislativo, que a deve aprovar até 30 de junho do mesmo ano, caso contrário não pode encerrar o primeiro período da sessão legislativa, como previsto no artigo 57, §2º da Constituição Federal.

Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2012, p.14) a Lei de Diretrizes Orçamentárias é um "pré-orçamento detalhado", porque irá demonstrar os objetivos e prioridades para o ano seguinte, visando a orientação para a preparação da Lei Orçamentária Anual e conterá os limites das despesas com pessoal, os limites da dívida, a limitação das despesas e os requisitos para a distribuição de subsídios. Finalmente, estabelecerá regras para que as ações planejadas sejam executadas de uma forma equilibrada.

De acordo com Bruno (2011, p.95), a Lei de Diretrizes Orçamentárias é "um instrumento de planejamento intermediário" porque os seus objetivos e orientações se baseiam num planejamento a médio prazo, mas abordam características específicas que serão eficazes e materializadas na Lei Orçamentária Anual do exercício seguinte.

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem as seguintes características: está subordinada à anualidade, orienta a preparação da Lei Orçamentária Anual e deve ser equiparada ao Plano Plurianual.

No entanto, a sua eficácia e impacto estendem-se para além do ano a que se refere. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias incluirá um anexo de metas fiscais que identificará objetivos anuais relativos a receitas, despesas, resultados nominais e primários e o montante da dívida pública, em valores correntes e constantes, que se referem ao exercício em questão e aos dois subsequentes.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá também um anexo de riscos fiscais que avaliará os passivos contingentes que possam afetar as contas públicas e outros riscos e informar sobre as medidas a tomar no caso de estes riscos ocorrerem.

Em relação a Lei Orçamentária Anual é o instrumento por qual se estima as receitas e fixa as despesas para um exercício. Nada mais é que o próprio orçamento. Ele é dividido por órgãos, unidades e categorias de despesas que são vinculados a uma fonte de receita, visando garantir a disponibilidade orçamentária para execução das ações previstas no Plano Plurianual. Cumpre destacar que uma das premissas do orçamento público é a vinculação entre a criação de despesas a uma fonte de receita.

Segundo Salles (2010, p.85) a Lei Orçamentária Anual – LOA "contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica e financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração está autorizada a utilizar para o ano seguinte". Bruno (2011, p.101) assinala que a importância do orçamento anual é evidenciada no artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, quando proíbe explicitamente o início de programas e projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual.

Para Assumpção (2011, p.70) a Lei Orçamentária Anual deve ser sempre preparada com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Dessa forma, enquanto o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias executam o planejamento, a Lei Orçamentária Anual indica como este planejamento deve ser executado.

A Lei Orçamentária Anual é o orçamento real do governo e a sua principal função é prever, autorizar e atribuir receitas para cobrir as despesas que foram planejadas.

De acordo com Kohama (2012, p. 44), para que as situações previstas no Plano Plurianual se realizem e, naturalmente, se traduzam em realidade, é observada a Lei de Diretrizes Orçamentárias e é elaborado um Orçamento Anual no qual as ações a implementar são programadas com o objetivo de alcançar os objetivos fixados.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 vieram duas inovações no que diz respeito a questão orçamentária, devolvendo ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçando a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema.

A elaboração e planejamento das peças orçamentárias relaciona-se com os princípios da unidade e da universalidade. A Constituição de 1988 trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual, levando em consideração a multiplicidade organizacional e jurídica do setor público e a sua

capacidade de realizar políticas públicas que reflitam positivamente no desenvolvimento social e econômico da população.

Cabe ressaltar os avanços conquistados com a Lei de Responsabilidade Fiscal, onde o planejamento se tornou impositivo para toda a administração, em especial para a do âmbito municipal, que, até então, atendia aos dispositivos constitucionais sem se ater para a obrigação de respeitar o planejamento aprovado pelo Poder Legislativo e realizado em conjunto com a população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe como premissa básica a busca da eficiência, determinada pelo princípio da administração pública inserido no Artigo 37 da Constituição Federal e pela EC 19/1998 (Reforma do Estado Brasileiro). A administração pública tem a obrigatoriedade de alcançar o equilíbrio fiscal e ao planejar, promover a integração dos três instrumentos de forma que, em cadeia, todos cumprissem efetivamente o papel de nortear as ações governamentais.

O tema do planejamento municipal carece de uma maior atenção e deve ser aprofundado. Conforme afirma Mello (2018, p.5):

O Planejamento Municipal pode ser considerado por muitos um tema pouco atrativo, sobretudo em um país com longa história de inflação elevada, instrumentos de planejamento instituídos e não consolidados, além de recursos humanos ainda com pouca prática no tema. Por outro lado, sua importância não pode ser ignorada, principalmente com a profissionalização da Administração Pública, de forma geral, e com a valorização do servidor como agente promotor do desenvolvimento local e da cidadania.

Diante do exposto, fica evidente que o planejamento municipal é um importante instrumento para trazer o progresso e evolução social e econômica para a sociedade e que deve ser tratado com seriedade pelos Poderes Executivos Municipais e quando realizado com evita o uso dos recursos públicos como manobra política e evita, ainda, que os gestores públicos venham a ser penalizados pela má administração dos recursos público.

Os municípios precisam dar a devida atenção a este tema, projetando o futuro de sua população com a responsabilidade de planejar de forma realista, levantando dados e evidências, estabelecendo metas claras para acompanhamento da execução.

3. RETRATO DO PLANEJAMENTO EM MUNICÍPIOS PEQUENOS

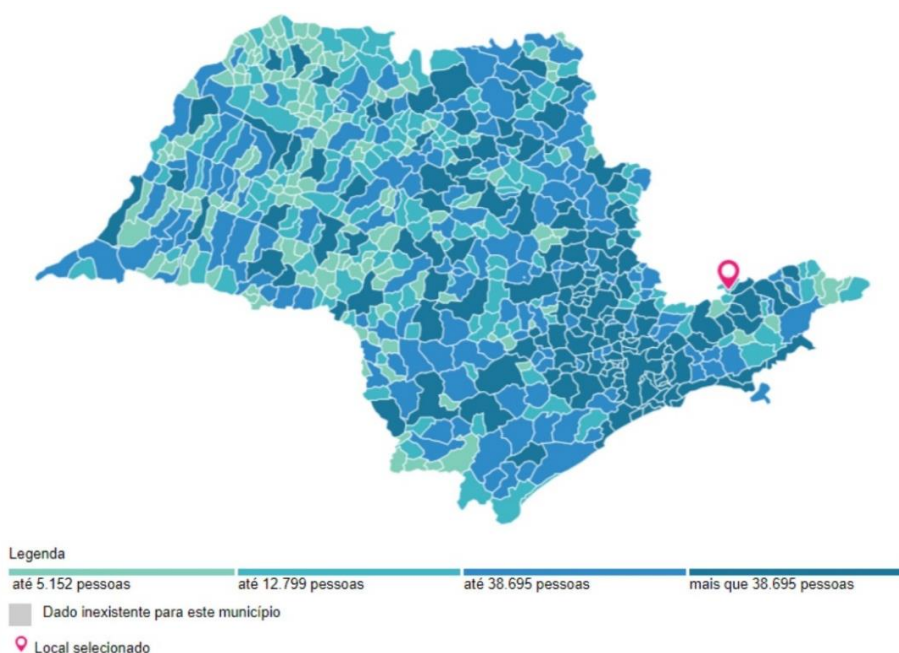
Planejar é essencial para garantir a melhor aplicação do dinheiro público e obter o melhor retorno possível ao contribuinte. Todavia, o planejamento ainda é um desafio para muitos municípios no Brasil, em especial naqueles de pequeno porte, seja pela falta de pessoal técnico qualificado, pela ausência de tecnologia, pela escassez de recursos financeiros ou até mesmo pelo desconhecimento dos gestores sobre a importância do planejamento.

Outro fator importante para se planejar de fato, é conhecer a realidade do município, seus indicadores e assim, identificar quais áreas mais necessitam de maior atenção e investimentos do Poder Público.

Nesse trabalho, buscou-se realizar o diagnóstico de um município de pequeno porte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVale, sendo estudado o município de São Bento do Sapucaí, de modo a entender a situação local, seus desafios conforme os dados coletados e como a realidade desse município reflete a realidade de outros municípios em um cenário macro.

3.1. DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE SÃO BENTO DO SAPUCAÍ

Com projeção da população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE em 10.907 habitantes no ano de 2021, São Bento do Sapucaí está localizada na fronteira entre os Estados de São Paulo e de Minas Gerais, na Serra da Mantiqueira.



População por sexo e idade*

● Homens ● Mulheres

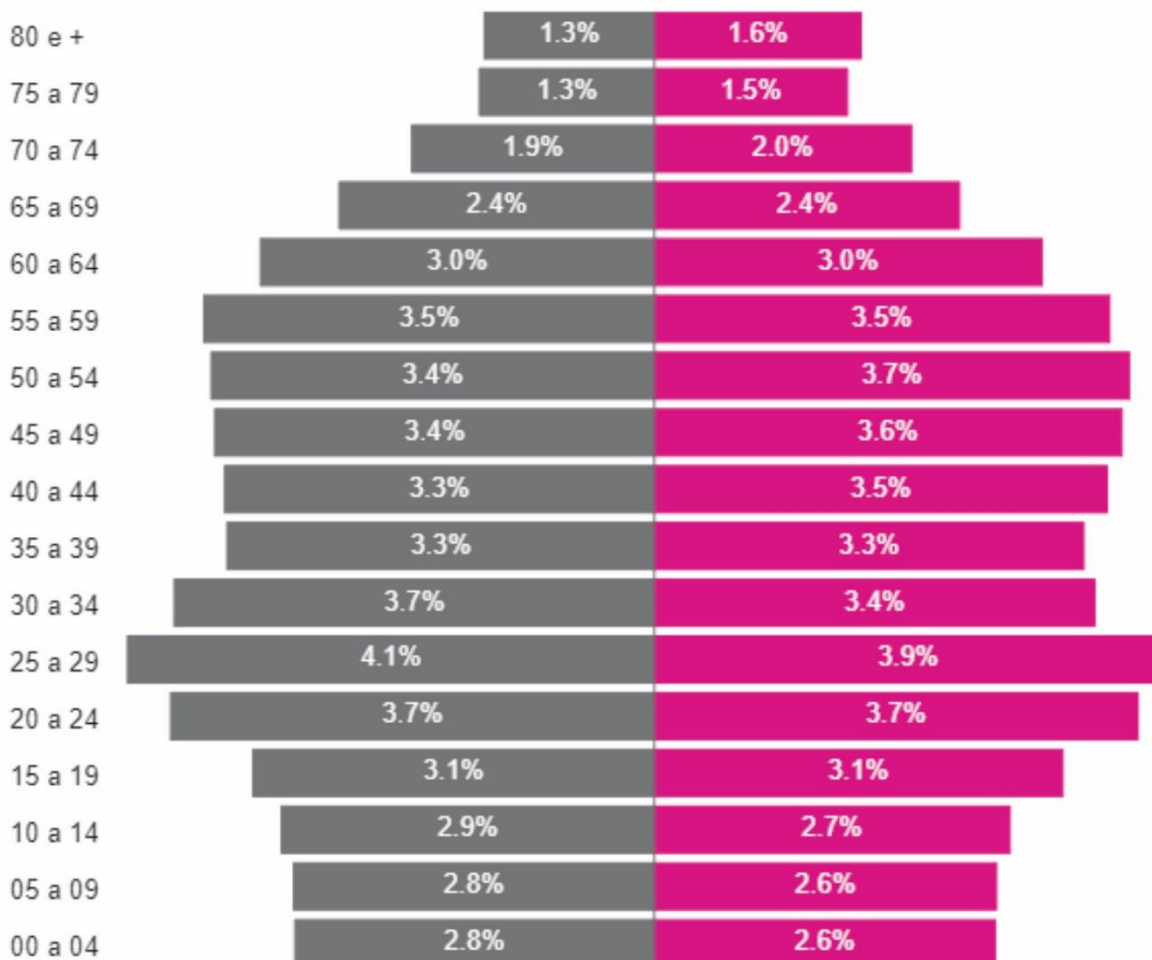


Figura 1 e 2. Mapa do estado de São Paulo e Pirâmide Etária de São Bento do Sapucaí. Fonte IBGE/ Fundação Seade.

A pirâmide etária de São Bento do Sapucaí, de acordo com dados disponibilizados pela Fundação Seade no site eletrônico <https://municipios.seade.gov.br/> (acesso em 10 de junho de 2022), segue o fenômeno populacional do estreitamento da base, consequência da diminuição da natalidade somada ao aumento da longevidade, que resulta no envelhecimento da população e, desse modo, justificando o investimento em políticas públicas para a população idosa.

O município conta ainda com a população economicamente ativa em sua maior potência, o que direciona para a atenção ao desenvolvimento econômico equilibrado, focado na educação e na formação técnica profissional.

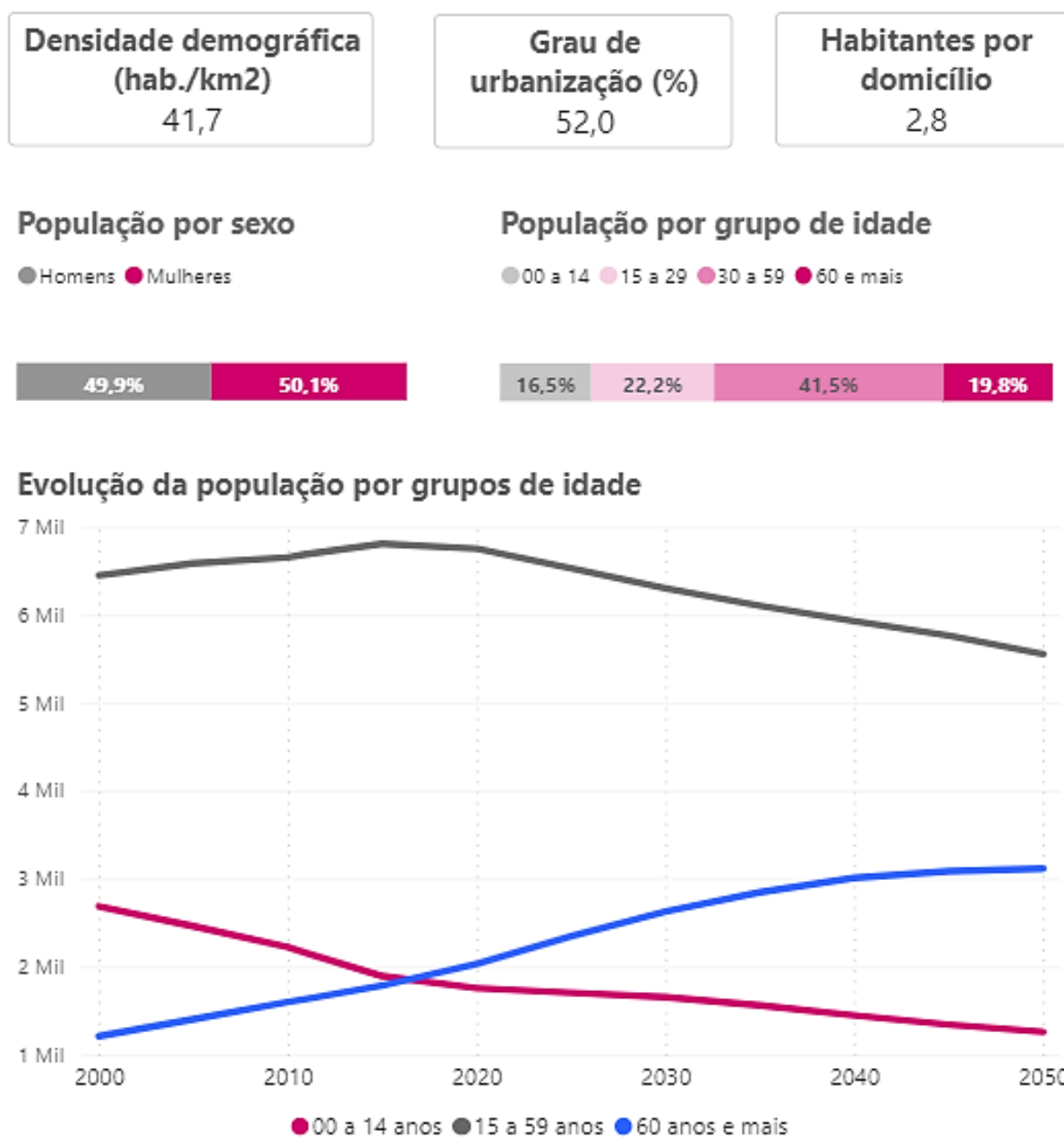


Figura 3. Evolução da população por faixa etária. Fonte Fundação Seade.

Na economia, o setor de serviços ocupa a maior fatia da geração de riqueza na cidade, a administração pública com seus servidores está em segundo lugar, seguida de atividades industriais e depois da agropecuária. Turismo é um dos pilares da economia de São Bento do Sapucaí, que é uma das estâncias climáticas do Estado de São Paulo.



Distribuição do PIB Municipal

● Agropecuária ● Impostos líquidos de subsídios ● Indústria ● Serviços



Distribuição do Valor Adicionado por Setor

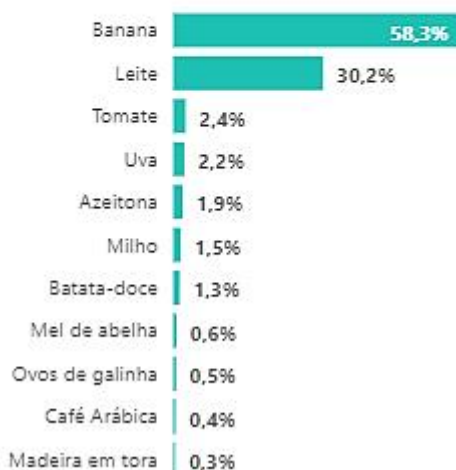
● Agropecuária ● Indústria ● Serviços (exceto administração pública) ● Serviços de administração pública



Valor da Transformação Industrial por setor de atividade**

Produtos de madeira 100,0%

Produção agropecuária***



Rebanho***



Fonte: Fundação Seade, IBGE. Dados de 2018. Valores em reais correntes. *Dados de 2020. **Dados de 2017. ***Dados de 2019.

Figura 4. Valor adicionado por setor ao Produto Interno Bruto do município.

O maior gerador de empregos na cidade é a administração pública, seguida do comércio, depois a agricultura e logo após, a construção civil. Os rendimentos médios aumentam cerca de 1 mil reais quando o trabalhador possui ensino superior.

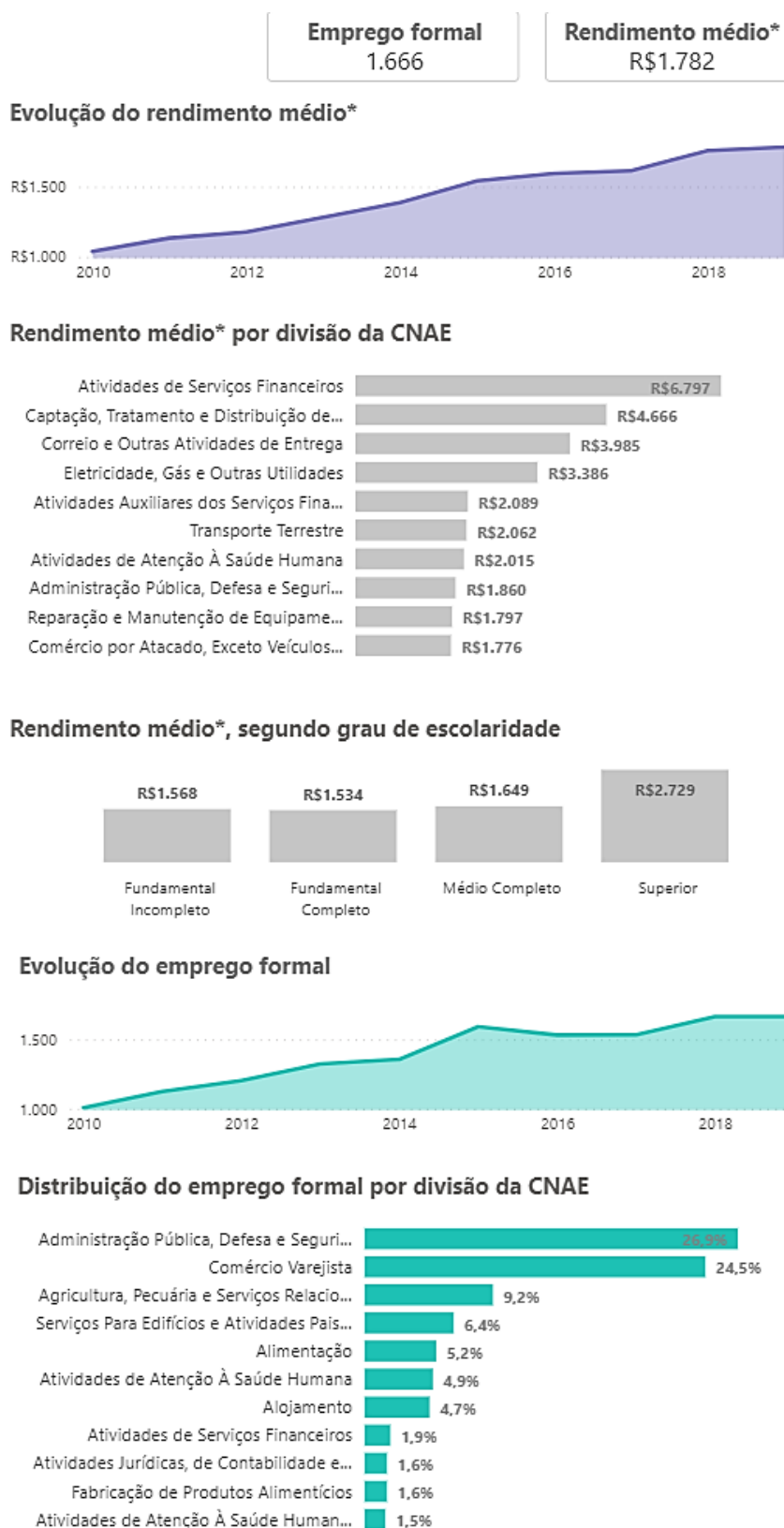


Figura 5. Situação dos empregos e rendimentos. Fonte Fundação Seade.

A concentração da população está principalmente na área urbana, no entanto, a área rural é bastante significativa. Ter dados e informações sobre a situação da população e da vida do município é determinante para planejar programas e ações com qualidade a fim de resolver os principais problemas e melhorar a vida de toda a população.

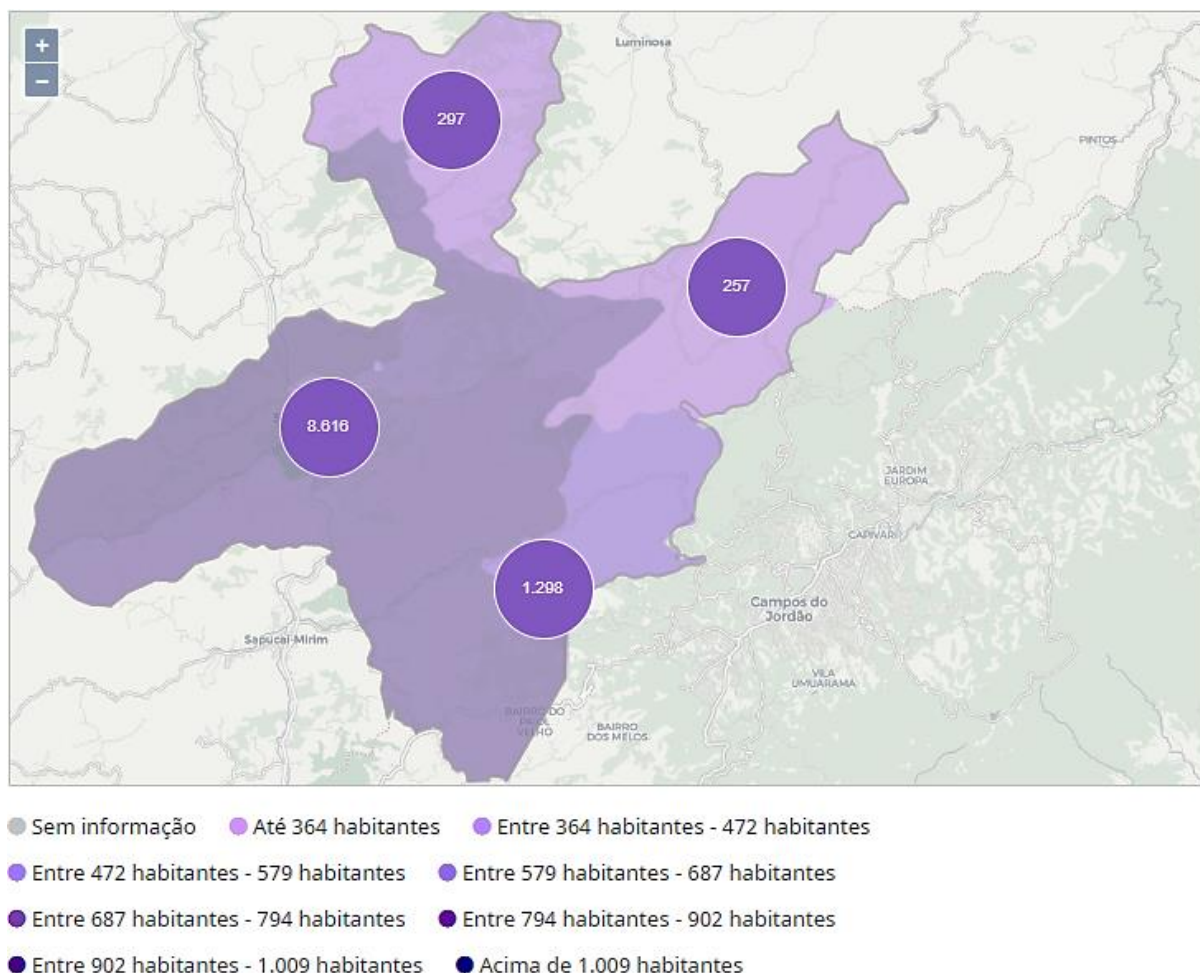
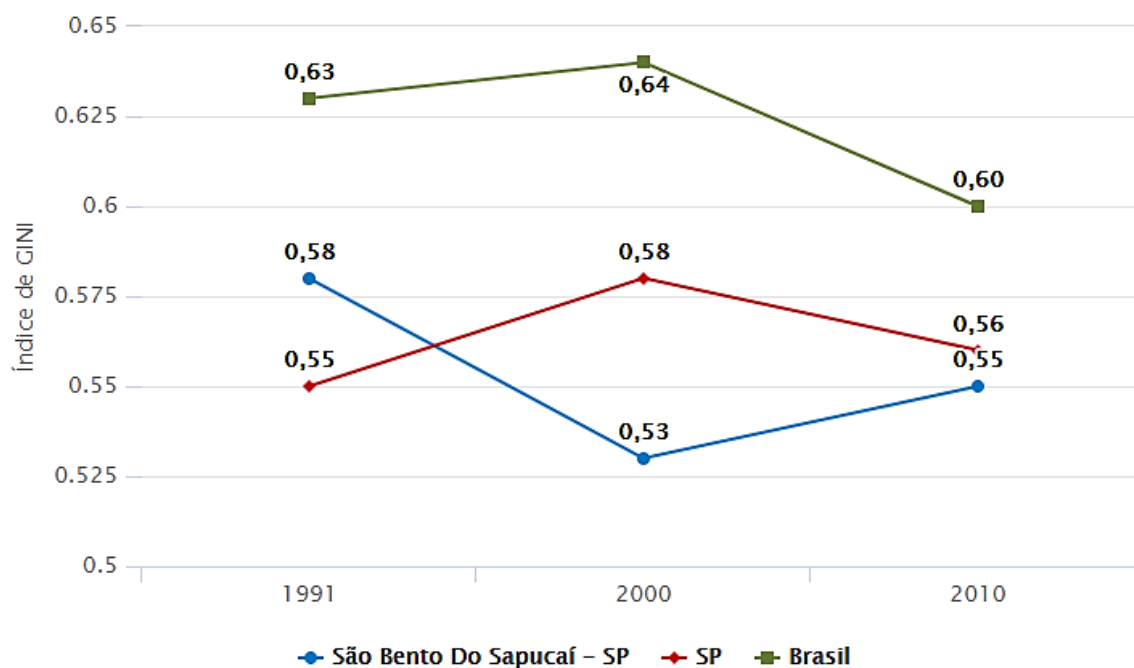


Figura 6. População urbana e rural por região censitária. Fonte Datapedia.

O censo demográfico do Brasil ocorre de 10 em 10 anos, sendo que o do ano 2020 foi adiado para o ano de 2022, em decorrência da pandemia da Covid-19, conforme informações divulgadas pelo IBGE em seu sítio eletrônico <https://censo2022.ibge.gov.br/> (acesso em 30 de junho de 2022). De acordo com as informações disponíveis, a concentração de renda em São Bento do Sapucaí estava em tendência de aumento na última década, o que deflagra o aumento da desigualdade entre as pessoas que têm mais dinheiro e as pessoas que são mais pobres. A cidade deve trabalhar para diminuir as desigualdades e a concentração de renda nas mãos de poucas pessoas. Desse modo vai melhorar a qualidade de vida

principalmente das pessoas que precisam mais, e por consequência melhora a qualidade de vida de todos. O Índice de Gini é uma conta que verifica essa situação, quanto mais perto de zero, melhor.

Índice de gini da renda domiciliar per capita (1991 - 2010)



Atlas Brasil 2013 - Censo 2010 | Organizado por Datapedia.info

Highcharts.com

Nota Técnica: O Índice de Gini da renda domiciliar per capita mede o grau de concentração da distribuição da renda domiciliar per capita de uma determinada população e em um determinado espaço geográfico. Quando o índice tem valor igual a um (1), existe desigualdade máxima, isto é, a renda domiciliar per capita é totalmente apropriada por um único indivíduo. Quando ele tem valor igual a zero (0), tem-se perfeita igualdade, isto é, a renda é distribuída na mesma proporção para todos os domicílios. Quanto mais próximo da unidade, maior a desigualdade na distribuição de renda

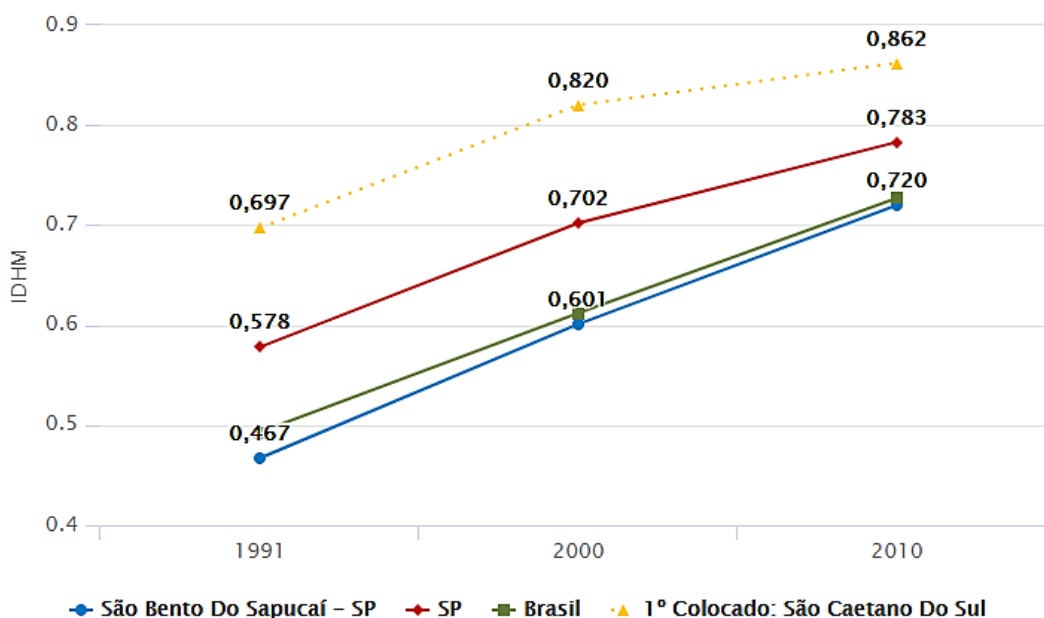
Figura 7. Evolução do Índice de Gini comparada com SP e Brasil. Fonte Datapedia.

O Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios, conhecido por IDH-M é importante para verificar a qualidade de vida da cidade. Considera o nível de educação, de expectativa de vida das pessoas e a renda que possuem para ter um padrão de vida. O objetivo dos governos e de se fazer planejamentos é justamente alcançar a melhor qualidade de vida para as pessoas para que vivam felizes.

São Bento do Sapucaí está a mais de 1 ponto atrás da cidade mais bem avaliada do Brasil. Cumpre salientar, que quando se trata de indicadores cada décimo é muito importante. Desse modo, averigua-se o município se encontra abaixo da

média de desenvolvimento humano das cidades do estado de São Paulo e abaixo da média do Brasil.

IDH Municipal (1991 - 2010)



Highcharts.com

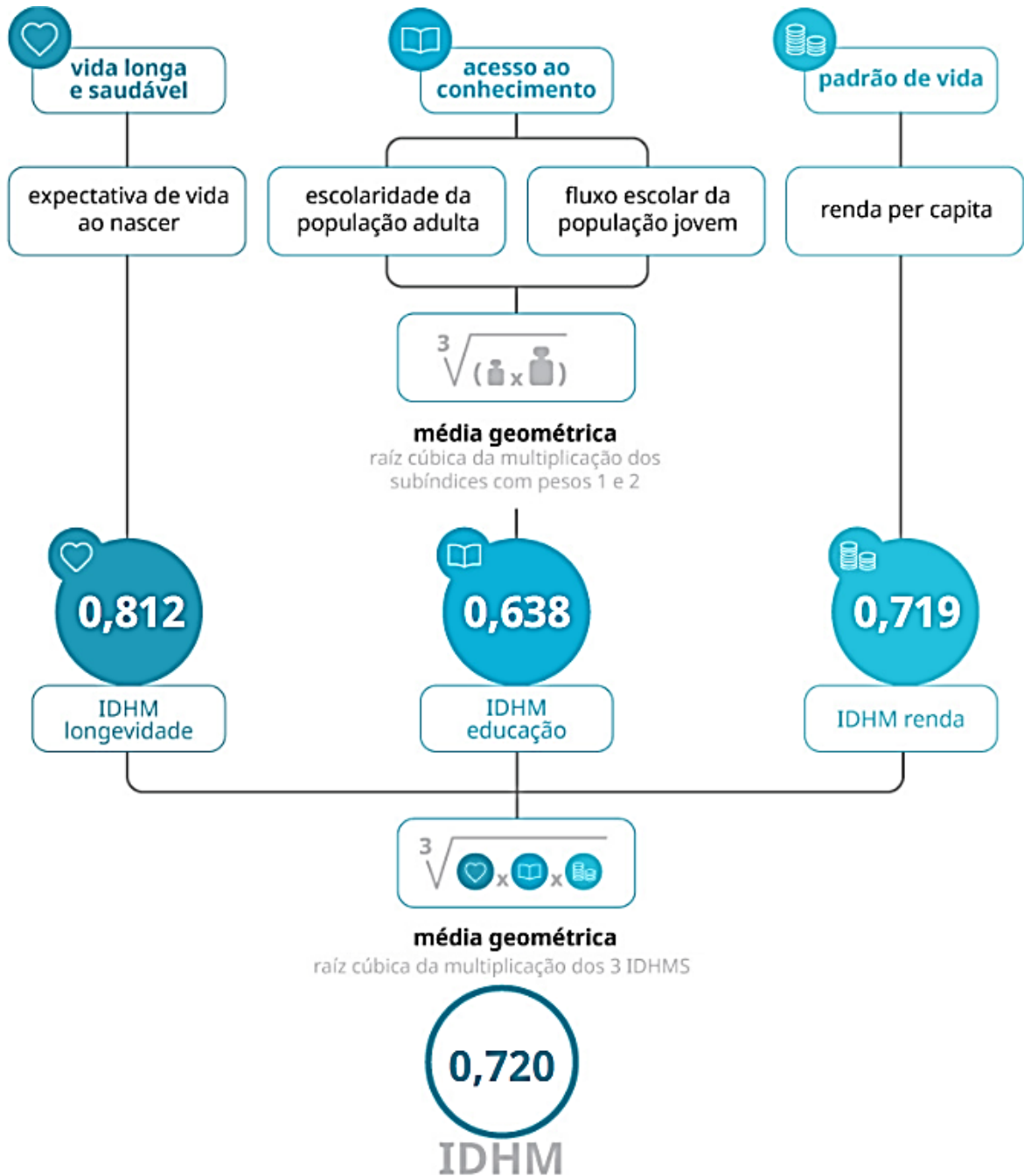
Atlas Brasil 2013 - Censo 2010 | Organizado por Datapedia.info

Nota Técnica: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Média geométrica dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade, com pesos iguais. Fonte: Atlas Brasil e Radar Atlas Brasil.

Figura 8. Evolução do IDH comparada com SP e o Brasil. Fonte Datapedia.

Informação	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,221	0,438	0,638
% 5 a 6 anos frequentando a escola	20,74%	70,13%	94,98%
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	34,84%	60,87%	92,07%
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	24,50%	53,89%	68,13%
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	8,32%	30,26%	45,84%
IDHM Longevidade	0,735	0,762	0,812
Esperança de vida ao nascer	69,1 anos	70,7 anos	73,7 anos
IDHM Renda	0,625	0,650	0,719
Renda per capita	R\$ 391,52	R\$ 456,88	R\$ 701,89

Tabela 1. Evolução das dimensões do IDH-M. Fonte Datapedia.



Atlas Brasil 2013 - Censo 2010 | Organizado por Datapedia.info
Nota Técnica: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Figura 9. Resultados das dimensões do IDH-M de São Bento do Sapucaí.

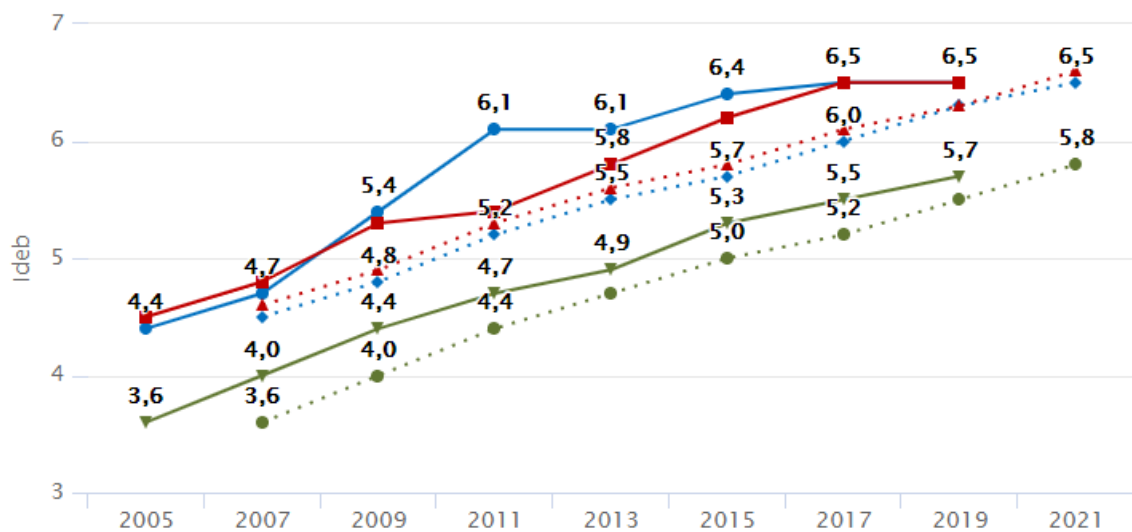
3.1.1. Indicadores da Educação

Na educação é preciso garantir um nível de aprendizado suficiente, porque não se trata apenas de estar dentro da escola, mas sim que a criança e o jovem aprendam

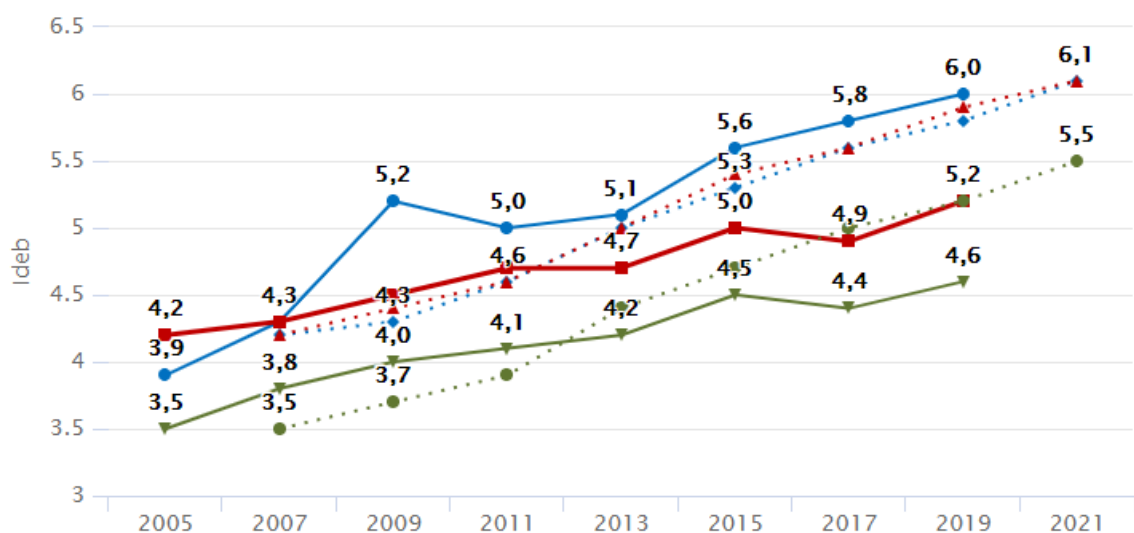
os conceitos necessários e desenvolvam capacidades e habilidades que o amparem para uma boa vida.



Desempenho e Metas no IDEB – Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano) (2005 - 2019)



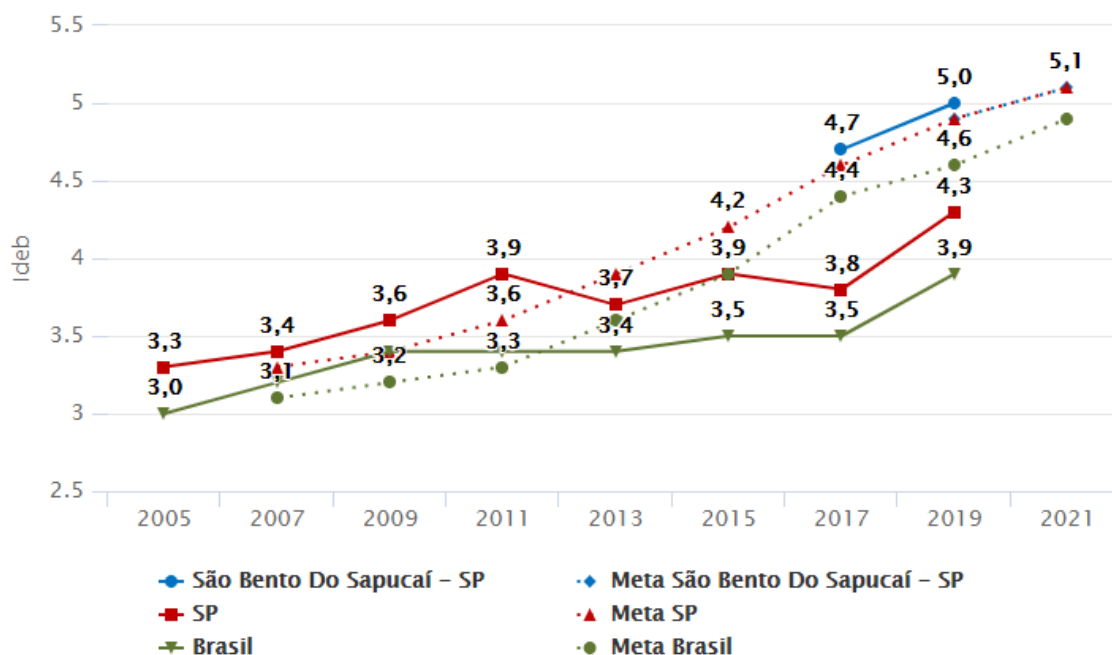
Desempenho e Metas no IDEB – Ensino Fundamental II (6ª ao 9ª ano) (2005 - 2019)



INEP | Organizado por Datapedia.info

Nota Técnica: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA-IDEB (2005-2019): Índice que mensura a qualidade da educação brasileira. O índice varia de 0 a 10 e em seu cálculo são combinados dois fatores: desempenho dos estudantes na Prova Brasil, aplicada a cada dois anos, e a Taxa de Aprovação.

Desempenho e Metas no IDEB – Ensino Médio (2005 - 2019)



INEP | Organizado por Datapedia.info

Nota Técnica: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB) NA REDE PÚBLICA (2005-2017): Índice que mensura a qualidade da educação brasileira. O índice varia de 0 a 10 e em seu cálculo são combinados dois fatores: desempenho dos estudantes na Prova Brasil, aplicada a cada dois anos, e a Taxa de Aprovação. As metas utilizadas para os Estados e para o Brasil abordam somente escolas do Ensino Médio da Rede Estadual, compreendendo mais de 97% das matrículas da rede pública.

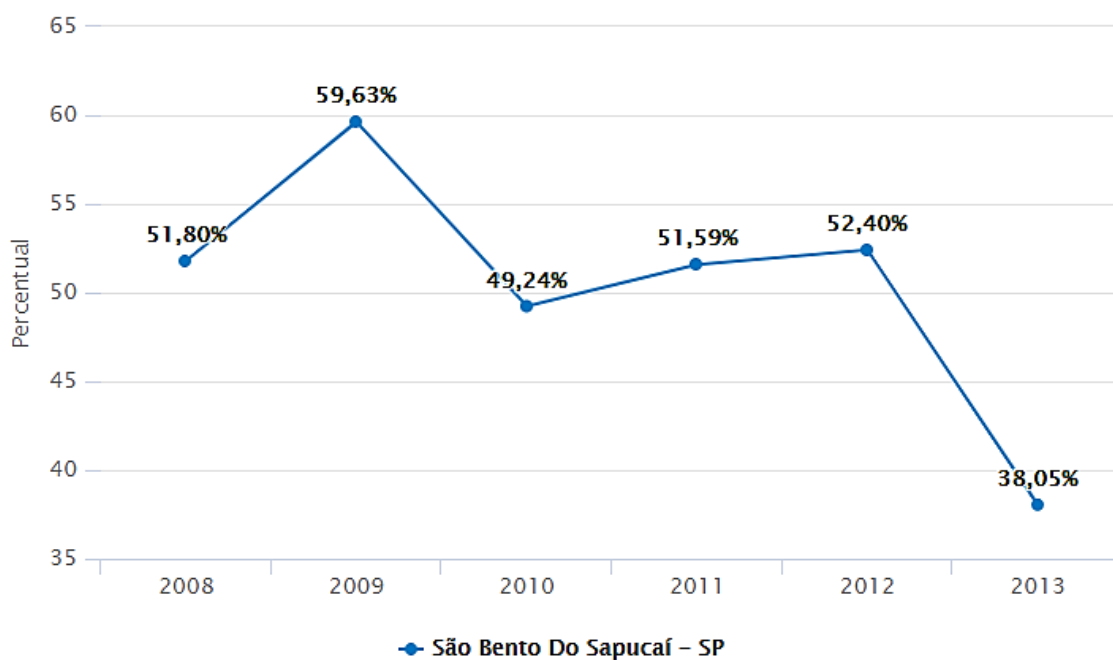
Figura 10. Evolução das notas no IDEB nas 3 fases do ensino comparada a SP e Brasil. Fonte Datapedia.

O IDEB Índice da Educação Básica no Brasil permite avaliar a proficiência, que é o quanto o aluno aprendeu em português e matemática do total ideal que deveria aprender. São Bento do Sapucaí se encontra acima da média do Estado de São Paulo e do Brasil em todas as fases da educação.

3.1.2. Indicadores da Saúde

Outro foco de toda administração pública é a saúde da população, a qual deve ser prioridade absoluta de todos os governos de todos os entes federados. Em tempos de pandemia, a atenção mundial se voltou para a saúde, que merece investimentos públicos para melhoria dos índices e do atendimento na ponta ao cidadão.

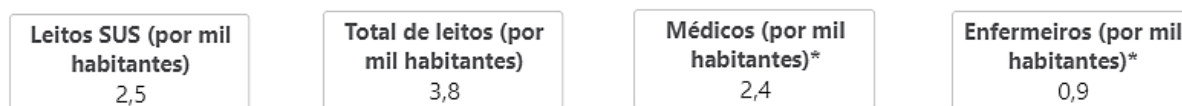
Evolução - Percentual de Cobertura de Equipes de Atenção Básica (2008 - 2013)



Ministério da Saúde - DataSUS | Organizado por Datapedia.info

Nota Técnica: DataSUS - Indicadores Municipais do rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores 2013.

Highcharts.com

Figura 11. Evolução da cobertura de equipes da Atenção Primária. Fonte Datapedia.**Figura 12.** Números de leitos e profissionais da saúde. Fonte Fundação Seade.

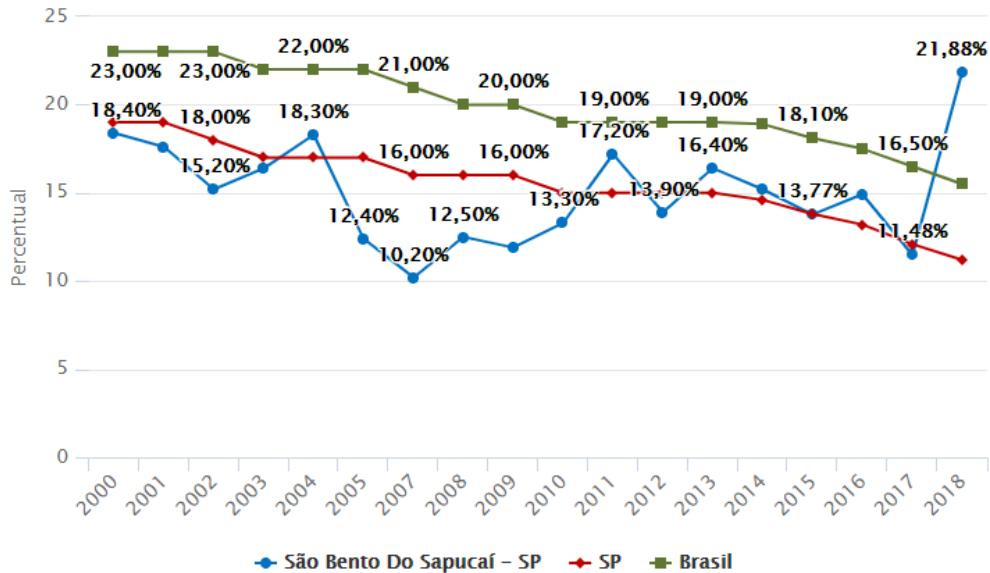
No que tange aos dados da saúde disponibilizados pela Fundação Seade, a taxa de mortalidade infantil média em São Bento do Sapucaí é de 9.43 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 1.8 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 340 de 645 e 74 de 645, respectivamente.

Estava em tendência de aumento o número de partos de mães adolescentes. Este é um indicador da preocupação que se deve ter e atenção que necessita do desenvolvimento de políticas voltadas à juventude. O município em análise se encontra acima da média do estado de São Paulo e do Brasil.

Saneamento básico, tratamento do resíduo sólido, acesso à água e cuidados com o meio ambiente também são itens fundamentais para garantir saúde. Além de

também ter importância econômica para o turismo e o desenvolvimento de uma cidade.

Evolução - Percentual de partos de Mães adolescentes (até 19 anos) (2000 - 2018)



Ministério da Saúde - DataSUS | Organizado por Datapedia.info
 Nota Técnica: Dados referentes ao Nascimento por local de residência da mãe - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos - SINASC

Figura 13. Evolução de partos de mães adolescentes. Fonte Datapedia.

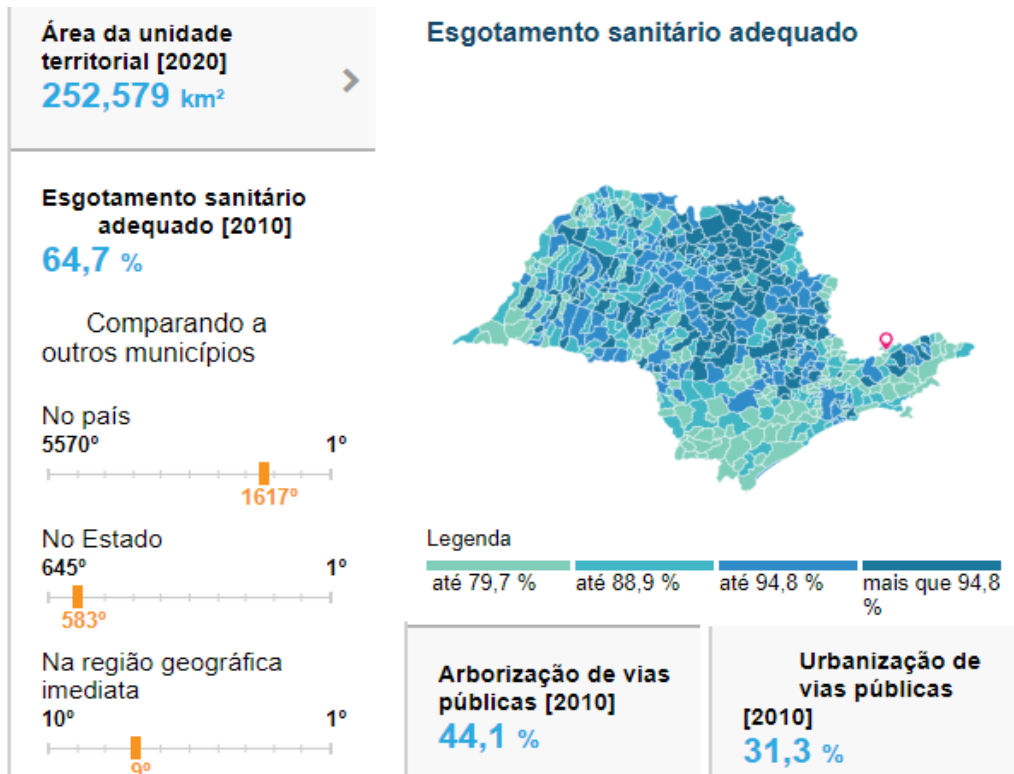


Figura 14. Esgoto, arborização e urbanização das vias. Fonte IBGE.

Economia, saúde e educação são as áreas para as quais os indicadores mais se dedicam, todavia, nota-se a escassez de dados e informações sobre o meio ambiente, cultura, esportes e outras áreas.

3.1.3. Situação financeira e orçamentária

Quanto às finanças municipais, São Bento do Sapucaí tem o desafio de potencializar sua arrecadação de forma justa e equilibrada. É necessária a reforma de legislações, como o Código Tributário, que foi instituído no município pela Lei Ordinária N° 628, de 29 de dezembro de 1989.

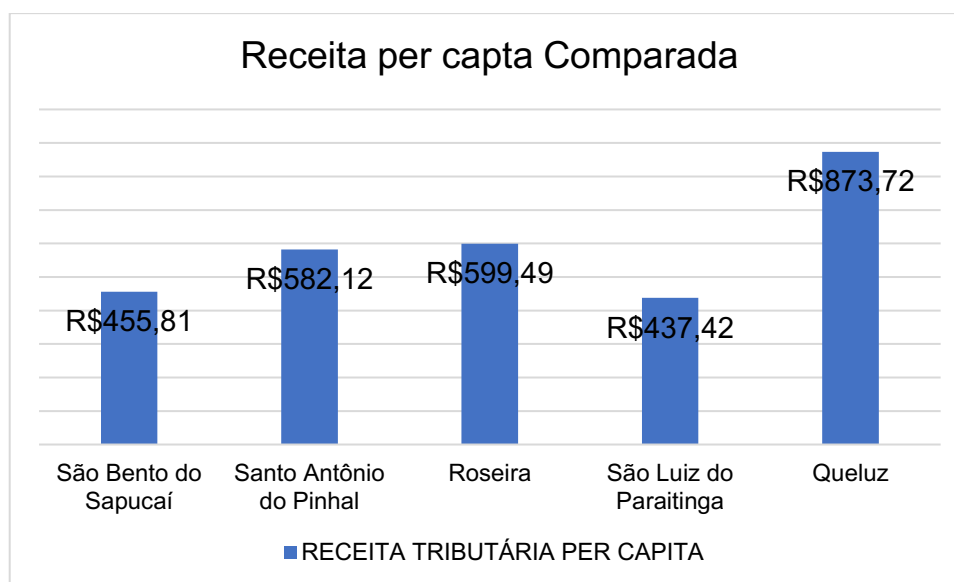


Figura 15. Comparação da receita tributária per capita entre cidades com população semelhante na Região. Fonte: Planus do Brasil de Meu Município.

No que tange a receita tributária, destaca-se que São Bento do Sapucaí, dentre as cidades semelhantes na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, é a segunda cidade com a menor receita per capita (total da arrecadação dividido pelo número de habitantes).

Segundo dados informados no Portal da Transparência de São Bento do Sapucaí, a arrecadação do município no ano de 2021 foi de R\$ 44.583.129,95, sendo a receita corrente líquida de R\$ 41.759.131,02. Desse montante, apenas R\$ 7.260.641,87 correspondem a tributos de competência municipal (16,28% do total), sendo o valor restante referente a transferências estaduais e federais, o que demonstra a dependência do município aos demais entes federativos.

Quanto ao orçamento, foi fixado inicialmente para o exercício de 2021 as despesas no valor de R\$ 30.460.000,00, sendo que, o município procedeu à abertura de créditos adicionais e remanejamento orçamentário através de anulações e suplementações, que perfazem o montante de R\$ 12.690.427,22. O elevado número de alterações orçamentárias, apesar de encontrarem base em dispositivos legais, podem caracterizar uma deficiência no planejamento do município.

Em análise ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), que visa evidenciar o nível de desempenho da efetividade das ações e políticas públicas adotadas para melhoria da qualidade da gestão pública municipal, São Bento do Sapucaí obteve nota “C” no exercício de 2021, o que significa baixo nível de adequação.

SETORES	2019	2020	2021
Planejamento	C	C	C
Gestão Fiscal	B+	C+	C+
Educação	B	B	C+
Saúde	B	C	B
Meio Ambiente	B	C	C
Cidade	B	B+	B
Gov. Tecnologia da Informação	C	C	C
IEG-M	C+	C	C

Figura 16. Comparação dos índices obtidos pelo município de São Bento do Sapucaí no Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Adaptação própria.

Conforme análise da evolução do IEG-M de São Bento do Sapucaí, nota-se que o mesmo decaiu de “C+” no ano de 2019 para “C” no ano de 2021, destacando-se a Gestão Fiscal que passou de “B+” para “C+”, a Educação que passou de “B” para “C”, o Meio Ambiente que passou de “B” para “C”. Quanto ao Planejamento, o mesmo se manteve em “C” nos anos de 2019, 2020 e 2021.

3.2. RETRATO DO PLANEJAMENTO DE SÃO BENTO DO SAPUCAÍ

O Plano Plurianual de São Bento do Sapucaí para o quadriênio 2022-2025 foi instituído através da Lei Municipal nº 2.263, de 06 de dezembro de 2022. Na peça, o planejamento é dividido em treze órgãos do Executivo Municipal, além de um órgão referente ao Legislativo Municipal, a saber:

1. Gabinete
2. Secretaria de Administração
3. Secretaria de Finanças e Orçamento
4. Secretaria de Educação
5. Secretaria de Saúde e Saneamento
6. Secretaria da Cidadania
7. Secretaria de Serviços Públicos e Zeladoria
8. Secretaria de Infraestrutura, Segurança e Mobilidade
9. Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente
10. Secretaria de Turismo, Cultural e Desenvolvimento Econômico
11. Secretaria de Planejamento, Convênios e Assuntos Estratégicos
12. Secretaria de Assuntos Jurídicos
13. Secretaria da Fazenda

Cumprir destacar que estes órgãos são subdivididos em unidades administrativas. O Plano Plurianual de São Bento do Sapucaí conta ainda com dezessete programas:

1. Cidade que Funciona, Inteligente e Humana
2. Finanças públicas em equilíbrio planejado para o desenvolvimento
3. Modernização da Gestão e Cidade Feliz
4. Educação e Desenvolvimento Humano: capacidades e oportunidades
5. Atenção Básica e Especializada para Vidas Bem Cuidadas
6. Assistência Farmacêutica
7. Vigilância Epidemiológica e Sanitária

8. Gestão e Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde
9. Proteção Social Básica e Parcerias com Entidades Socioassistenciais
10. Proteção Social Especial e Parcerias com Entidades Socioassistenciais
11. Esporte, Lazer e Qualidade de Vida
12. Valorização e Apoio às Ações dos Conselhos Municipais
13. Cidade Legal, Bonita e Bem Cuidada
14. Cidade Segura e Organizada
15. Desenvolvimento Rural e Sustentável
16. Turismo Sustentável
17. Cultura: Direito de Todos e Economia Criativa

Quanto a distribuição de recursos do PPA 2022-2025, as cinco maiores áreas com maior concentração dos recursos são Educação (31%), Saúde (22%), Serviços Públicos e Zeladoria (14%), Administração (13%) e Meio Ambiente (8%).

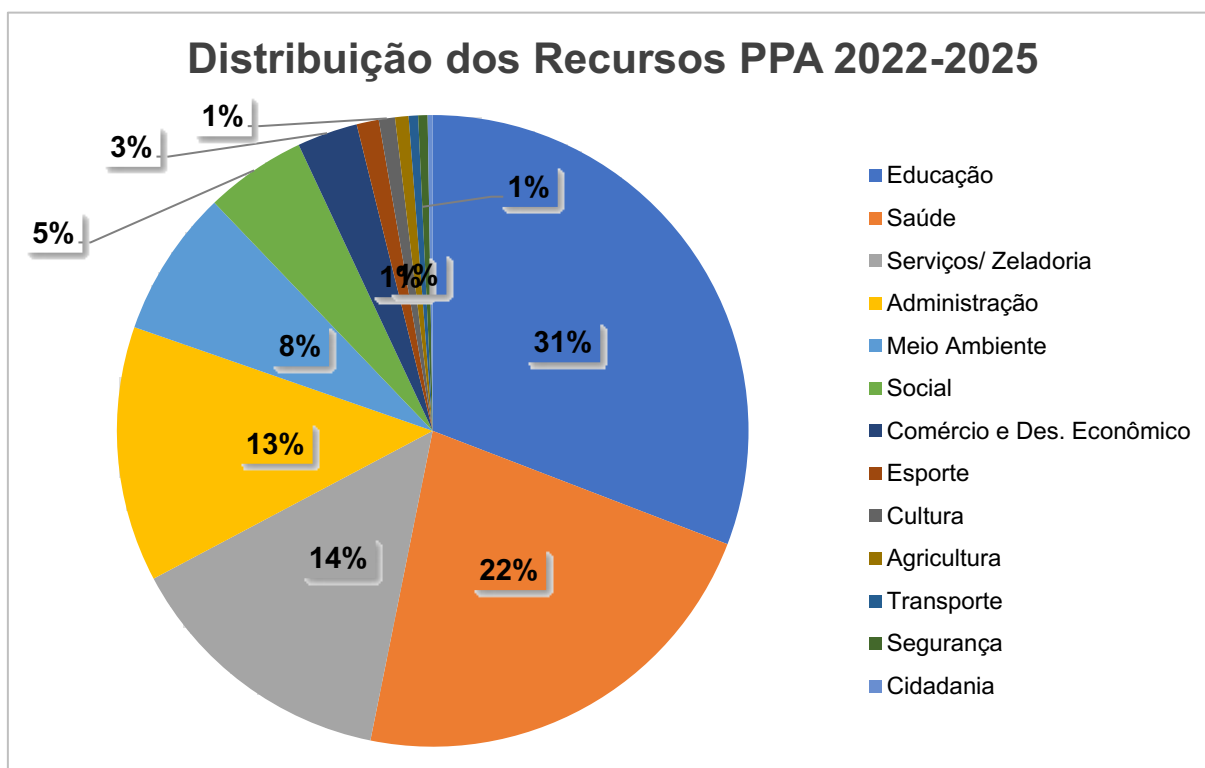


Figura 17. Gráfico de distribuição de recursos do Plano Plurianual 2022-2025 por área setorial. Fonte: Lei Municipal nº 2.263 de 06 de dezembro de 2022.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo recomenda a observação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estabelecidos pela Organização das Nações Unidas no planejamento do Plano Plurianual. Segundo informações disponíveis no portal eletrônico da ONU Brasil, “os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil.”



Figura 18. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Fonte: ONU Brasil.

Ao todo, são dezessete objetivos “ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo” conforme define as Nações Unidas Brasil. No Plano Plurianual de São Bento do Sapucaí, os objetivos estão distribuídos nos programas conforme gráfico abaixo.

Frequência dos ODS nas Ações do PPA 2022-2025

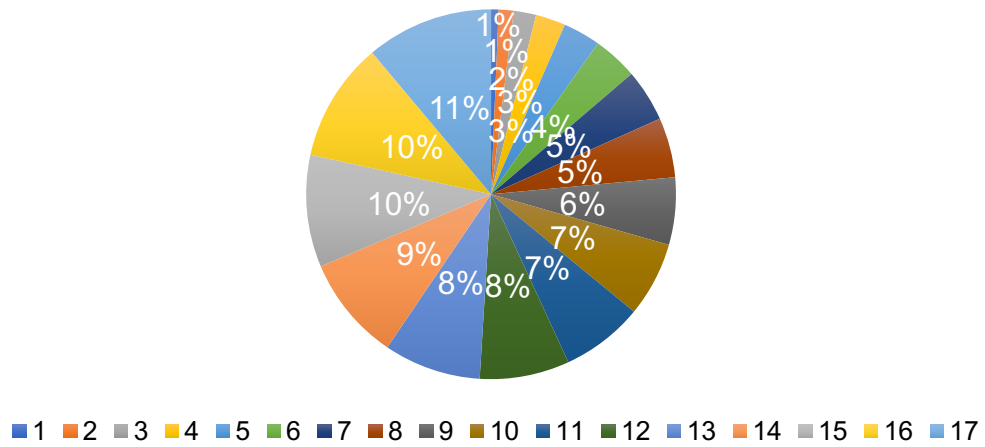


Figura 19. Gráfico da frequência das ODS no Plano Plurianual 2022-2025. Fonte: Lei Municipal nº 2.263 de 06 de dezembro de 2022.

4. A DEFICIÊNCIA E OS IMPACTOS DO PLANEJAMENTO

4.1. A DEFICIÊNCIA

Para todo o tipo de organização, o planejamento é um instrumento gerencial indispensável para o sucesso e sobrevivência do negócio e, sobre isso, não é diferente para um município, estado ou país. Segundo Vendruscolo (2011), especificamente o planejamento municipal, este tem o objetivo de coordenar os níveis e funções estratégicas da cidade por meio do desenvolvimento e aplicação de um projeto global que leva em consideração as estratégias, orçamento e controle das ações municipais.

Com base no exposto por Vendruscolo (2011), nota-se que a falta de um planejamento ao município pode ser uma das principais falhas de seus governantes, resultando em prejuízos à sociedade e aos cofres públicos. Essa ausência de um planejamento leva a deficiência da gestão que, por sua vez, resulta na redução das ações voltadas ao desenvolvimento da cidade.

Planejar ainda é encarado pelos municípios como uma obrigação e não como uma ferramenta capaz de traçar o melhor caminho entre os problemas e as soluções. Notadamente, a ausência de um planejamento pode afetar de forma significativa a gestão dos municípios, devido à falta de planos futuros que levam os gestores a pouco explorarem as potencialidades e o desenvolvimento local. O resultado é uma gestão pública ineficiente.

Um dos meios de se medir a eficiência da gestão pública municipal é o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), o qual analisa dados e processos de 644 municípios do Estado de São Paulo (a capital não é fiscalizada pelo TCE/SP) com base em sete eixos: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Tecnologia. Conforme dispõe o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o IEG-M possui cinco faixas de classificação, definidas a partir das notas alcançadas nos sete índices setoriais: altamente efetiva (A); muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C).

Utilizando-se do IEG-M para analisar o processo de planejamento das Prefeituras do Estado de São Paulo quanto ao Planejamento (i-Plan), nota-se que a maioria dos municípios paulistas se encontram na classificação mais baixa em 2020 – último exercício

com dados oficializados pelo TCE/SP. São 419 municípios na classificação C, enquanto nenhum município enquadrou-se na classificação A.

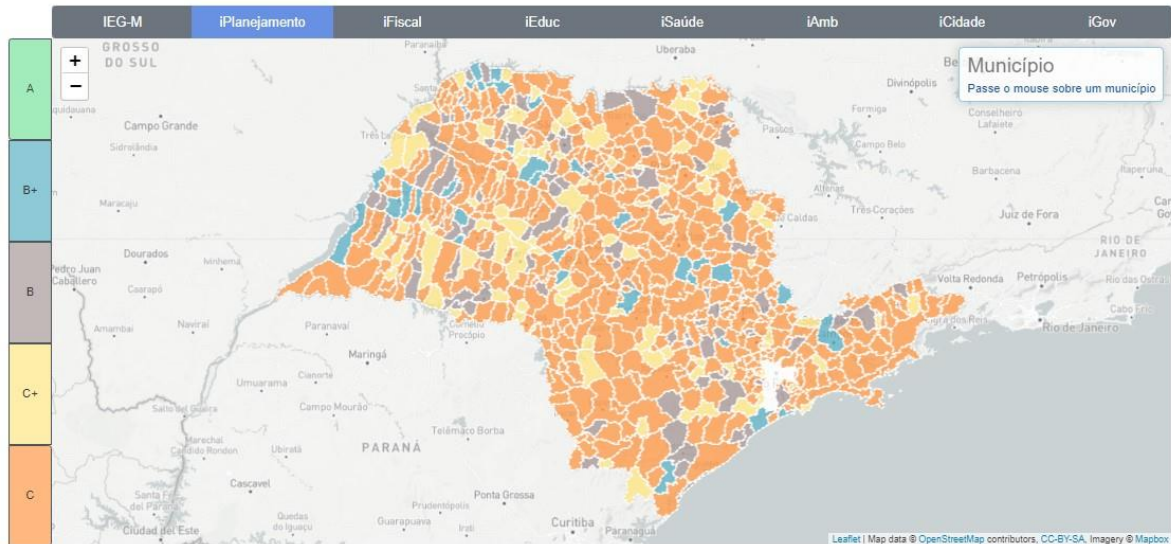


Figura 20. Mapa do Estado de São Paulo com as classificações dos municípios com base do IEG-M (i-Planejamento). Fonte: Portal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Ao analisar os dados sob a ótica do porte dos municípios, nota-se que os municípios paulistas de pequeno porte possuem maior eficiência no planejamento do que os municípios de maior porte, ao passo, que no IEG-M consolidado (média de todos os eixos temáticos), os municípios de maior porte levam pequena vantagem sobre os municípios de menor porte.

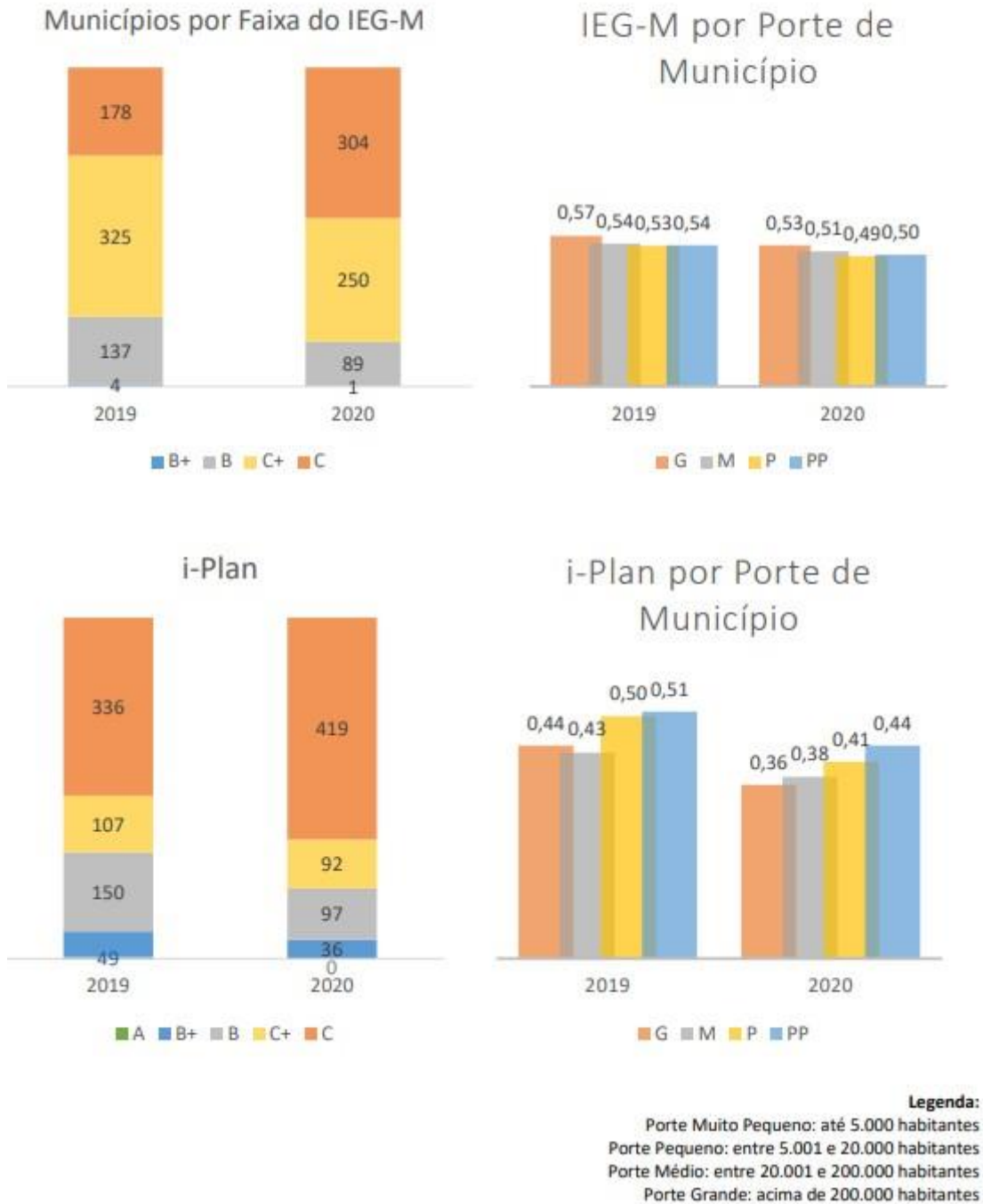


Figura 21. Gráficos comparativos da classificação e porte dos municípios no IEG-M e no eixo temático i-Planejamento. Fonte: Portal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Analisando os dados do IEG-M referentes ao município de São Bento do Sapucaí, é possível identificarmos algumas deficiências relacionadas ao processo do planejamento municipal.

Conforme deferimento de acesso aos relatórios das contas do exercício de 2020 e 2021 emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através de requerimento formulado por este signatário a Prefeitura no corrente semestre, foram obtidos dados que possibilitam a identificação de deficiências do planejamento do município em questão.

O Relatório de Fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, relacionado ao Processo TC-006992.989.20, destaca que nenhum dos indicadores do Plano Plurianual – PPA de São Bento do Sapucaí é mensurável e está coerente com as metas físico-financeiras estabelecidas, bem como, não houve a realização de avaliação quanto a implementação dos programas finalísticos em relação a seus indicadores, objetivos e metas.

A deficiência relacionada a mensuração dos indicadores e metas físico-financeiras estabelecidas no PPA, se repete nas demais peças orçamentárias como a LDO e LOA. Na LDO do exercício de 2021, por exemplo, os Indicadores de Meta somente se reporta em “%” bem como não há os valores das metas a serem atingidas.

Conforme pontua o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no documento, tal situação “não cumpre com o determinado no art. 165, §2º da Constituição Federal de 1988 nem o prescrito na própria Lei de Diretrizes Orçamentária, art. 2º, §5º, no que tange às Metas para auxiliarem os Gestores Públicos no seu Desempenho Operacional frente aos Programas Públicos criados.”

A ausência dos valores das metas e a forma pela qual são medidas, representa uma grave deficiência no planejamento do município de São Bento do Sapucaí, sendo que, pode corroborar com a falta de transparência, visto que dificulta o entendimento e o acompanhamento daquilo que foi proposto nas peças de planejamento. Para o planejamento, é essencial ter conhecimento de onde se está e de onde se pretende chegar, o que se faz por meio dos indicadores, os quais retratam a realidade local, e as metas, as quais definem o que, o quanto e quando será atingido os objetivos do planejamento.

Outro fator já abordado neste trabalho é o elevado número de alterações orçamentárias que podem caracterizar um mal planejamento. O relatório do TCESP aponta que no ano de 2021, o município “procedeu à abertura de créditos adicionais e à realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 12.690.427,22, o que corresponde a 41,66%, da Despesa Fixada inicial (R\$ 30.460.000,00)”, contrariando assim, o determinado no o §1º, art. 1º da LRF.

Mas afinal, quais fatores podem estar atrelados a essas deficiências?

Conforme Relatório do Controle Interno do Município de São Bento do Sapucaí, referente ao mês de junho de 2022, publicado na Edição nº 338, Ano II do Diário Oficial do Município, o município não possui programa de treinamento e capacitação de seus servidores. Esse fato pode corroborar com a ausência de mão de obra capacitada e atualizada, sendo que, aqueles servidores responsáveis pela elaboração do planejamento do município podem não possuir o conhecimento necessário para elaboração de um bom planejamento.

Ainda na questão de recursos humanos, além da ausência da capacitação da mão de obra, se tem a questão da existência da mão de obra em número suficiente para atendimento da demanda. O município de São Bento do Sapucaí conta com uma Secretaria de Planejamento e Gestão, criada pela Lei Municipal nº 1.356, de 08 de Abril de 2009, a qual tem dentre suas competências, coordenar o planejamento e gestão da Administração Municipal.

Ocorre que a referida Secretaria conta em seu quadro de servidores com apenas dois cargos de natureza comissionada, sendo eles o próprio Secretário, criado pela Lei Municipal nº 1.379, de 08 de Julho de 2009 e o de Subsecretário, criado pela Lei Municipal nº 1.885, de 12 de maio de 2017. É notório que a falta de servidores, em especial a ausência de servidores efetivos na Secretaria que tem por função principal coordenar o planejamento do município é prejudicial, visto que cargos em comissão são de livre nomeação do Chefe do Executivo Municipal, podendo ser exonerados a qualquer tempo, em especial ao término do mandato. Desse modo, não há uma segurança na continuidade dos trabalhos da elaboração do planejamento.

Outro fator apontado no relatório do Controle Interno, são os recorrentes problemas apresentados pelo sistema de gestão pública integrado, que segundo os apontamentos feitos, tem ligação direta com a deficiência dos indicadores e metas devido a impossibilidade de parametrização entre o planejado e o sistema. Segundo o relatório, o sistema ainda é ineficiente em vários outros aspectos, como na fidedignidade dos dados, gestão fiscal e tributária e na transparência.

Nesse sentido, o Controlador Interno do Município discorre em seu parecer que “É cediço que as peças de planejamento no município, assim como a maioria dos municípios do país, possuem indicadores e metas fictícias apenas para cumprir os requisitos legais, não servindo de parâmetro para gestão por objetivo, nem como meio de avaliação da efetividade da gestão. Fica claro que a área de planejamento é mal compreendida e subutilizada, acarretando execuções descoordenadas e passível de ineficiência.”

4.2. OS IMPACTOS DO PLANEJAMENTO

No que diz respeito a gestão pública, torna-se relevante sinalizar, nesse contexto, ser uma forma de gerir de modo imediato e permanente para satisfazer as necessidades públicas na busca pelo bem de todos. Tal atribuição é, na verdade, a realização de um serviço público, submetido ao limite jurídico em particular que normatiza suas atividades e se efetiva a partir da emissão e realização dos atos administrativos (BITTENCOURT e ZOUAIN, 2010).

Como observado, a gestão pública é de significativa relevância para o adequado funcionamento da máquina pública, tendo como uma das ferramentas, o planejamento. É fato que existe muita complexidade para gerir a máquina pública no que diz respeito em apresentar resultados imediatos à sociedade, principalmente quando não se tem um planejamento adequado para esta finalidade.

Na área da gestão municipal, Abreu e Câmara (2015) afirmam que o planejamento é o processo de elaboração futura desejada e da transformação da realidade existente. Aqui, o planejamento é a inteligência que fornece eficiência ao processo, visto que nessa área o sistema de planejamento tem três peças essenciais, que são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

Assim, a forma em como conduzir a gestão municipal se torna de significativa importância para um mandato para gerenciar com eficácia e eficiência, os gastos, recursos públicos e tornar, como consequência, a gestão municipal mais efetiva e transparente ao município. Para tanto, faz-se necessário que o município tenha um planejamento adequado que atenda às necessidades da máquina pública (BITTENCOURT e ZOUAIN, 2010).

O planejamento deve especificar onde o município pretende chegar no futuro e como se propõe e fazê-lo a partir do presente e deve ter como objetivo, o equilíbrio das contas públicas por meio do orçamento público, cumprimento adequado das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com Amaro (2019), o planejamento não se propõe a adivinhar ou prever o futuro uma vez que se age com convicção e eficácia já se cria algo do futuro. Mas, é possível fazer melhores previsões acerca das possibilidades. Completando a ideia proposta pelo autor, um planejamento adequado permite o mapeamento durante a implementação de diversos setores de uma organização, seja

políticas, programas e ações. Cria-se a possibilidade de ver a situação inicial que deve ser alterada, contrastando-a com a situação presente ou com a final.

Conforme Carraza (2017), o propósito do planejamento pode ser definido e entendido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas. Carraza (2017) também se refere aos processos que proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos, o que facilitará a tomada de decisão no futuro de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz.

O que se observa no contexto do planejamento municipal é a importância de a gestão pública em cumprir seu papel de modo a beneficiar o município e toda a população que nela vive. Para tanto, Pfeiffer (2000) sinaliza ser preciso recursos e capital humano que a permita atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor de toda a sociedade. Desta forma, a elaboração de um adequado planejamento e suas bases é fundamental para o município conseguir organizar e estruturar seus recursos.

Em consonância com as diretrizes e instrumentos do município, o gestor público deve ter o objetivo de construir uma administração direcionada para resultados e, por isso, precisa elaborar o planejamento municipal, ferramenta que orienta quanto ao que deve ser priorizado, bem como, define indicadores e projetos estratégicos. Caso o município não tenha um planejamento, possivelmente não conseguirá atender com eficiência as necessidades do município nem tampouco da sociedade, o que acarreta problemas de ordem social

Diante desse contexto, é notório a essencialidade do planejamento para a gestão pública municipal e o importante papel que a gestão pública exerce na vida de seus cidadãos. É fato que a gestão municipal tem grande impacto na vida da população, afinal, é através do poder público que são executados os serviços públicos que tendem a garantir os direitos constitucionais do cidadão, como o acesso a saúde, educação, cultura, lazer e a melhoria da condição social.

As políticas públicas são ferramentas utilizadas para que a gestão municipal impacte positivamente a vida de sua população, sendo que o seu processo de desenvolvimento se confunde com o processo do planejamento. Afinal, para se desenvolver uma política pública, é preciso conhecer as maiores fragilidades da sociedade local, estabelecer uma ordem de prioridade entre cada uma delas, bem como, estabelecer mecanismos através de uma política pública para mitigar os efeitos dessa fragilidade e conseqüentemente promover uma melhora na vida da população.

Dessa forma, resta claro que é necessário um processo de planejamento para o desenvolvimento de uma política pública e que há uma necessidade ainda maior de se observar essas políticas públicas no processo do planejamento municipal, de modo a garantir a viabilidade e o compromisso da gestão municipal em garantir os recursos necessários para a execução das mesmas.

Quando bem planejadas e executadas dentro do previsto, as políticas públicas e o planejamento municipal tem grande impacto social positivo na sociedade, mas, esse impacto pode ser negativo e maléfico quando há falhas e deficiências no planejamento.

Quando não se há um retrato da realidade local, um panorama dos indicadores e a ausência da participação popular, há grandes falhas no processo do planejamento municipal que trarão grandes prejuízos a população local. Afinal, poderão ser alocados recursos em programas e ações que não traduzem no anseio da sociedade e nos principais problemas daquela localidade.

O município de São Bento do Sapucaí que foi analisado neste trabalho, apresentam deficiências, apontadas pelo Tribunal de Contas, em suas peças de planejamento que se traduzem em prejuízos a população, como por exemplo, a ausência de indicadores e metas factíveis, o que corrobora para o desconhecimento dos problemas prioritários do município e o acompanhamento do desenvolvimento dos programas para atingimento das metas estabelecidas.

Quanto a participação popular no processo de planejamento do município em questão, no que pese os apontamentos no relatórios de contas dos exercícios de 2020 e anteriores, nota-se a ausência de apontamentos no relatório de contas do exercício de 2021, o que pode representar a solução dessa questão. Cumpre ressaltar, que neste quesito, São Bento do Sapucaí teve um processo participativo na elaboração do seu Plano Plurianual 2022-2025 realizado em 2021, através da promoção de reuniões com todos os conselhos municipais, realização de audiências públicas e coleta de sugestões da população via internet.

Insta salientar, que apesar dos apontamentos quanto aos indicadores e metas se retratarem ao Plano Plurianual 2018-2021 e demais peças orçamentárias desse período e a grande participação popular mencionada no parágrafo anterior se referir ao Plano Plurianual 2022-2025, este último tende a mitigar os impactos sociais negativos e produzir impactos positivos, visto que ao ouvir a sociedade, o município

de São Bento do Sapucaí se aprofunda nas principais demandas e prioridades apresentadas por seus cidadãos.

De modo geral, quando se há falhas e deficiências no processo de planejamento, além dos impactos negativos de ordem social, se tem impactos de ordem jurídica. Fato que o município e seu gestor podem sofrer sanções pelo mau planejamento ou pela ausência de um. Planejar é uma obrigação estabelecida pela Constituição Federal e demais legislações infraconstitucionais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que o descumprimento dessa obrigação gera consequências jurídicas.

Neste contexto, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, tem papel fundamental para o melhor planejamento dos entes federativos, visto que, conforme dispõe o seu art. 1º, estabelece normas de finanças públicas com enfoque na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II, do Título VI da Constituição Federal. O parágrafo primeiro do referido artigo, dispõe ainda que “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (BRASIL, 2000).

É uma Lei cuja função é atender às necessidades da sociedade no que se refere à busca pela dignidade quanto à gestão financeira, visto que, muitos ainda demonstram perplexidade e indignidade devido às tantas denúncias de desvio de verbas públicas, corrupção, fraudes em processos de licitação e superfaturamentos de obras, dentre outros que, ao longo dos anos, têm se mostrado inacabadas.

Santos e Alves (2011) sinalizam que os problemas referentes à má gestão pública possuem origens procedentes de desvios históricos, por meio da má utilização dos recursos públicos que, muitas vezes, ocorreu por falta de um mecanismo eficiente regulador e de um controle eficaz da gestão de arrecadação, aplicação e controle do uso dos recursos disponíveis. Neste particular, os autores salientam que a Lei de Responsabilidade Fiscal trata das finanças públicas, devidamente regulamentadas pela Constituição Federal, constituindo avanço importante e essencial, representando mudança significativa nas práticas públicas, em suas diferentes instâncias.

De acordo com Loureiro, Teixeira e Moraes (2009), o modo como os governantes utilizam e aplicam o dinheiro público pode causar severos impactos sociais e jurídicos, seja devido a execução das políticas públicas ou no que se refere a responsabilidade do gestor público. Nesse sentido, os impactos ocorrem diretamente em todas as esferas da sociedade.

Por isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz dispositivos que visam trazer melhor eficiência a gestão fiscal e orçamentária, estando essa diretamente atrelada ao planejamento. Um exemplo são os limites de gastos com pessoal para os três Poderes e os entes federativos. Neste caso, é proibido aos governantes ultrapassarem o limite nela estabelecida.

Desta forma, o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é tratada como conduta de crime por parte do gestor público e de sua responsabilidade, podendo incorrer na Lei de Improbidade Administrativa.

Entre os impactos jurídicos em relação a responsabilidade do gestor público, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, são a cassação de mandato, reclusão e multas.

No caso de cassação de mandato, este é aplicado quando o gestor público ultrapassar o limite de despesa total com pessoal em cada período de apuração; quando os gastos com inativos e pensionistas excederem o limite previsto; e quando houver disponibilidade de caixa que não esteja em conformidade com a LRF.

No caso de reclusão de um a quatro anos, o gestor público sofrerá esta penalidade quando não adotar as medidas previstas na lei. E a detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos ocorrerá em casos em que o gestor público utilizar crédito que não esteja dentro dos limites estabelecidos pelo Senado Federal; ou quando houver operação de crédito com outro ente da Federação.

Cumprir salientar que a Constituição Federal também estabelece percentuais mínimos que tem grande impacto social positivo quando devidamente executados e também impactos jurídicos quando descumpridos.

Nesse contexto, os municípios devem observar a aplicação do mínimo constitucional de 25% na Educação e de 15% na Saúde conforme disposto nos arts. 198, §2º e 212 da Constituição Federal, respectivamente. Esses percentuais, se referem as despesas que o município deve executar nessas áreas com base na receita total do município. Eles devem ser observados tanto no processo de

planejamento, com a designação de dotação orçamentária para tal, bem como na execução orçamentária.

Cumprido salientar que as penalidades para o município no caso de descumprimento dos dispositivos legais, relativos aos índices constitucionais destinados à saúde e educação, são gravíssimas, uma vez que poderá ensejar na reprovação das contas do município, na impossibilidade da celebração de convênios, intervenção do Estado no Município, bem como uma série de penalidades ao Chefe do Executivo, como sujeição a processo de crime de responsabilidade e inelegibilidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho pretendeu entender o papel dos municípios como parte da federação brasileira e sendo o ente mais próximo do cidadão. Fato que os recursos são poucos e os problemas são muitos. Por isso, é necessário elencar prioridades, distribuir os recursos e desenvolver ações para que os problemas de hoje não se façam presentes no amanhã. Para alcançar esse objetivo, é imprescindível que os municípios brasileiros enxerguem o planejamento como uma ferramenta capaz de transformar a realidade local e não apenas como uma obrigação.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil fortaleceu o instituto do planejamento no seu ordenamento jurídico, desde a Constituição Federal de 1988 até a Lei de Responsabilidade Fiscal. Novos mecanismos, limites e obrigações foram definidas de modo a garantir do planejamento uma ferramenta capaz em otimizar a utilização dos recursos públicos para resolver os problemas reais das pessoas.

Neste contexto, é preciso compreender as dificuldades encontradas pelos municípios para exercer com eficiência o planejamento, em especial aqueles de pequeno porte que sofrem com a escassez de recursos financeiros, os quais acarretam falta de recursos humanos e tecnológicos. Por isso, esse trabalho buscou aprofundar nesta questão, utilizando o município de São Bento do Sapucaí como base desses estudos, para entender como o contexto local está abrangido nas peças de planejamento e quais são as deficiências e as possíveis causas dessas, bem como os impactos de ordem social e jurídica, os quais podem ser benéficos e maléficos.

Com base nas pesquisas, constatou-se que os municípios de pequeno porte se desempenham melhor no processo de planejamento do que aqueles de maior porte. Tal fato se deve a proximidade existente entre a gestão pública e a sociedade civil, onde o gestor público experimenta maior contato com seus cidadãos e consegue identificar com maior facilidade os problemas daquele território. São Bento do Sapucaí demonstrou uma grande participação popular na elaboração do seu último Plano Plurianual, com a realização de reuniões com todos os conselhos, audiências públicas e coleta de sugestões.

Restou claro que a participação popular é importante para melhor identificar os problemas reais da população, mas que não basta para um planejamento eficiente. O planejamento de São Bento do Sapucaí se mostrou ineficiente na estimativa das receitas diante do elevado número de alterações orçamentárias no último exercício e

anteriores, além de não contar com indicadores e metas factíveis, que permitam retratar com fidelidade a realidade local e traçar onde se pretende chegar, prejudicando o acompanhamento das metas, o que resulta na falta de transparência.

Essas deficiências das peças de planejamento podem ser atribuídas aos escassos recursos financeiros dos municípios de pequeno porte, que concorrem para a conseqüente falta de estrutura e a ausência de programas que promovam capacitações de seus servidores integrante da equipe técnica de planejamento e a falta de softwares e ferramentas tecnológicas capazes de auxiliar na elaboração e acompanhamento do planejamento.

Nesse contexto, São Bento do Sapucaí tem tido recorrentes apontamentos de seu órgão de controle interno quanto a ausência de programas de capacitação e treinamento que permita a municipalidade contar com mão de obra capacitada e sempre atualizada, bem como dos diversos problemas encontrados com o atual sistema de gestão pública integrado. Além disso, o setor de planejamento do município mostra-se desestruturado, contando apenas com dois cargos em comissão e a ausência de servidores efetivos que permitam uma linha de trabalho segura e com menos risco de descontinuidade.

A presente pesquisa trouxe também os impactos que decorrem do bom e do mau planejamento, sendo eles sociais ou jurídicos. Fato que ambos os impactos, de ordem social e de ordem jurídica, estão atrelados. Afinal, quando os impactos sociais são positivos em razão de um bom planejamento e do atendimento dos dispositivos legais, os gestores se eximem dos impactos jurídicos. Já quando os impactos sociais são negativos decorrentes das falhas do planejamento, os gestores sofrem os impactos jurídicos, estando sujeitos as sanções e penalidades previstas, como a cassação de mandato, reprovação de contas, inelegibilidade, multa e até reclusão.

As deficiências encontradas no planejamento de São Bento do Sapucaí não são grandes, mas o caminho para corrigi-las pode esbarrar em grandes obstáculos. O município precisa investir em novas tecnologias, capacitar seus servidores, estruturar sua Secretaria de Planejamento e Gestão e continuar promovendo a ampla participação popular no processo de planejamento. Para isso é preciso de recursos financeiros, mas sabe que os municípios de pequeno porte sofrem com a escassez de recursos.

São Bento do Sapucaí apresenta potencial para melhorar sua arrecadação própria, visto que atualmente apenas 16,28% da receita total correspondem a tributos

de competência municipal. A realização de uma reforma tributária no município, ampliação do cadastramento imobiliário seriam possíveis soluções para a questão, mas que também podem esbarrar nas mesmas barreiras do planejamento: falta de pessoal capacitado e ferramentas tecnológicas.

Em pesquisas futuras, podem ser abordadas questões mais aprofundadas sobre a federação brasileira: como o pacto federativo brasileiro prejudica o desenvolvimento dos municípios, visto a maior concentração dos impostos e arrecadação na União e nos Estados e como uma reforma do Estado Brasileiro ou até mesmo uma reforma tributária nacional, com enfoque no municipalismo, pode colaborar com a melhora das receitas municipais e o melhor planejamento dos municípios.

No mais, fica evidente que o planejamento municipal é um importante instrumento para trazer o progresso e evolução social e econômica para a sociedade e que deve ser tratado com seriedade pelos Poderes Executivos Municipais e quando realizado com evita o uso dos recursos públicos como manobra política e evita, ainda, que os gestores públicos venham a ser penalizados pela má administração dos recursos público.

Os municípios precisam dar a devida atenção a este tema, projetando o futuro de sua população com a responsabilidade de planejar de forma realista, levantando dados e evidências, estabelecendo metas claras para acompanhamento da execução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015.

ALMEIDA, F.B. **Segurança Pública, Federalismo e Relações Intergovernamentais**: uma análise do programa nacional de segurança pública com cidadania. UnB/IPOL: São Paulo, 2014.

ALVES, Juliano Nunes. A utilização do planejamento estratégico como ferramenta de gestão na pequena empresa. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, Campo limpo Paulista, v. 1, n. 2, p. 80-100, maior, 2013.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2019.

AMORIM, L. R. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: sua aplicação no combate aos crimes contra a Administração Pública. 2009. 76f. Monografia (Graduação Em Direito) – Universidade do Vale do Itajaí, Tijucas.

ANSOFF, H. Igor, McDONNELL, Edward J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

ANUÁRIO 2022 exercícios 2014-2020. **Portal Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, 2022. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/sites/default/files/downloads/Anu%C3%A1rio%20resultados%20consolidados%20IEG-M%202014-2020%20Fechamento.pdf>. Acesso em: 31 de ago. de 2022.

ARAUJO, Luiz Alberto David e Vidal Serrano Nunes Júnior. Curso de **Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ASSUMPÇÃO, Márcio J. **Contabilidade aplicada ao setor público**. Curitiba: Ibpex, 2011 (Public Management Series)

BASTOS, Celso Ribeiro. **Cursos mandatados pela Constituição**. São Paulo: Salava, 1989.

BITTENCOURT, M.A.; ZOUAIN, D.M. Escolas de Governo e a Profissionalização do Servidor Público: Estudo dos Casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM. **Revista ADM. MADE**, v.14, n.2, p.75-94, maio/setembro, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 de set. de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 04 de set. de 2022.

BRASIL. **Secretaria de Planejamento da Bahia**. Superintendência do Orçamento Público. Manual de Orçamento Público. Salvador, 2011. 393 p. Disponível em: < http://www.seplan.ba.gov.br/download_programas/manuais/MOP_2011_versao_2012.pdf>. Acesso em 17 de Agosto.2012.

BERNARDES, José Alcione. **relatório de investigação**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Academia Legislativa, Centro de Investigação e Estudos, 2017.

BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June A. Westarb. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública**. 2 ed. Curitiba: Ibpex, 2010.

BERWIG, Aldemir. **Direito municipal**. São Paulo, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1980.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para resignificar o debate e capacitar o estado**. Brasília: Ipea, 2011.

CARNEIRO, Ruy De Jesus Marçal. **Cooperação das associações representativas no planejamento municipal: preceito constitucional vinculante**. São Paulo: Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

CARRAZA. Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2017.

CASTRO, José Nilo de. **Positive Municipal Law**. 7 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CERVO, F.P. **O orçamento público como instrumento de planejamento e controle: análise da execução orçamentária do instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade (período 2008 a 2011)**. 2012. 33f. Monografia (Especialização em Finanças Públicas com Ênfase em Administração Orçamentária) - Escola de Administração Fazendária, Brasília.

CIGOLINI, A. A. **A fragmentação do território em unidades político administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. 1999. Dissertation (Master in Geography). Federal University of Santa Catarina, Florianópolis.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COSTA, F.L.; COSTA, E.M.L. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 215-236, abr. 2016.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. Salvador: Pudim: 2009.

DATAPEDIA. Datapedia. Datapedia em São Bento do Sapucaí. Disponível em: <https://datapedia.info/cidade/1215/sp/sao-bento-do-sapucaai/#mapa>. Acesso em: 05 de jun. de 2022.

DE MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 17^a edição, 2005.

FUNDAÇÃO SEADE. Seade Municípios. Painel São Bento do Sapucaí. Disponível em: <https://municipios.seade.gov.br/>. Acesso em: 05 de jun. de 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2007.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IBGE. IBGE Cidades. Panorama de São Bento do Sapucaí. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-bento-do-sapucaai/panorama>. Acesso em 05 de jun. de 2022.

IBGE. Censo 2022. Sobre. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em 20 de jul. de 2022.

JÚNIOR, Gabriel Dezen. **Curso Completo de Direito Constitucional**, Vol. I. Brasília-DF: Editora Vestcon, 2^a edição, 2003.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: **teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2012.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing**. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 9 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris - 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 7^ã edição, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, ago. 2009.

LOPES, Jorge. **O fazer do trabalho científico em Ciências Sociais Aplicadas**. Recife: Ed. Universitaria da UFPE, 2006.

MAURANO, Adriana. **Poder legislativo municipal** / tese de Adriana Maurano (Mestrado em Direito Político e Económico) - Universidade Presbiteriana McKenzie: São Paulo, 2007

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo. A questão fundamental da democracia**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Nações Unidas Brasil. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 31 de ago. de 2022.

NUNES, J. de C. **Do Estado Federado e Sua Organização Municipal**. Leite Ribeiro and Maurillo, editores. Rio de Janeiro, 1920.

OLIVEIRA, Guilherme. **LDO tem atraso longo pela quinta vez em sete anos**. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/09/ldo-tem-atraso-longo-pela-quinta-vez-em-sete-anos>>. Acesso em: 4 set. 2022.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública: uma abordagem de administração financeira pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro. **PPP**, v. 1, n. 32, p. 173-204, 2009.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-71, Mar./Abr. 2007.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. 4. ed. Brasília: Ipea, 2011. p. 177-237.

ROSS, Stephen A.; WETERFIELD, Randolph W.; JAFFE, Jeffrey F. **Administração financeira**. São Paulo: Atlas, 2011.

SADDI, F. C. **Política e economia no federalismo do governo Geisel**. Revista de Economia Política, v. 23, n. 2, p. 90, 2003.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos; ALVES, Tiago Wickstrom. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 181-208, fev. 2011.

SÃO BENTO DO SAPUCAÍ. **Lei nº 2.263, de 06 de Dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de São Bento do Sapucaí para o quadriênio 2022-2025 e dá outras providências. Disponível em: https://www.camarasbs.sp.gov.br/docs/legislacao/LEI_2263.pdf. Acesso em 10 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, B. **Panorama of Brazilian municipal administration**. Cadernos de Administração Pública, Caderno nº 18, Rio de Janeiro, 1955.

SIQUEIRA, C. G. de. **Emancipação municipal pós Constituição de 1988**: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas. 2003. 236p. Dissertation (master's degree) State University of Campinas, Institute of Philosophy and Human Sciences, Campinas, SP.

SOUZA, V. da S. **Emancipações político administrativas no Ceará**: uma reflexão sobre o caso de jurema / Caucaia - CE. Dissertation (Master's Degree) - Universidade Federal do Ceará, 25 Centro de Ciências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia, Fortaleza, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. IEG-M TCESP. Página Inicial. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero. Acesso em 20 de ago. de 2022.

VALE do Paraíba e região bragantina têm 2,98 milhões de habitantes; veja por cidade. **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2020/08/27/vale-do-paraiba-e-regiao-bragantina-chegam-a-quase-3-milhoes-de-habitantes.ghtml>. Acesso em: 29 de ago. de 2022.

VENDRUSCOLO, Francine. **A importância do planejamento na gestão pública e o papel do administrador**. 2011. 22f. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.