

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

JOSÉ FARIAS JUNIOR

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL NO
DESEMPENHO SOCIOECONÔMICO: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO
GRANDE DO SUL ENTRE 2000 E 2009**

Porto Alegre

2012

JOSÉ FARIAS JUNIOR

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL NO
DESEMPENHO SOCIOECONÔMICO: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO
GRANDE DO SUL ENTRE 2000 E 2009**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Eugênio Lagemann

Porto Alegre

2012

JOSÉ FARIAS JUNIOR

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL NO
DESEMPENHO SOCIOECONÔMICO: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO RIO
GRANDE DO SUL ENTRE 2000 E 2009**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2012.

Prof. Dr. Eugênio Lagemann - orientador
UFRGS

Prof. MSc. Ário Zimmermann
UFRGS

Prof. Dr. Hudson da Silva Torrent
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Aos mestres da Faculdade de Ciências Econômicas. Em especial ao Professor Eugênio Lagemann, orientador deste trabalho, por ser um exemplo desde o primeiro dia de aula, em 03/03/2008.

Às prefeituras que responderam a pesquisa, sem as quais este estudo seria inviabilizado.

Aos meus pais e irmãos, por me ensinarem o que é uma família. À Marília, minha esposa, por me dar uma família. À Laís e ao Tomás, filhos queridos, simplesmente por estarem a caminho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é investigar o desempenho socioeconômico dos municípios do Rio Grande do Sul, no período de 2000 a 2009, considerando a adoção ou não de algum tipo de planejamento estratégico municipal. São apresentados os principais tipos de planejamento existentes na literatura, assim como as formas de medição do desenvolvimento socioeconômico. A evolução dos índices socioeconômicos dos municípios, concomitantemente ao uso do planejamento, é analisada por intermédio do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE e de uma pesquisa realizada junto às prefeituras gaúchas. Ao final, é apresentado, um caso prático de adoção do planejamento estratégico municipal no estado.

Palavras-Chave: Setor Público, Desenvolvimento Socioeconômico, Planejamento Estratégico Municipal.

Classificação *Journal of Economic Literature* (JEL): H; H8; H83.

RESUMEN

El objetivo de este estudio es investigar el desempeño socioeconómico de los municipios de Rio Grande do Sul, en el período de 2000 a 2009, considerando la adopción o no de algún tipo de planificación estratégica municipal. Son presentados los principales tipos de planificación existentes en la literatura, así como las formas de medir el desarrollo socioeconómico. La evolución de los índices socioeconómicos de los municipios, junto con el uso de la planificación, se analiza a través del Índice de Desarrollo Socioeconómico - IDESE y una encuesta entre los gobiernos locales. Al final, se presenta un estudio de caso de un municipio que tenga adoptado la planificación estratégica en el estado.

Palabras clave: Sector Público, Desarrollo Socioeconómico, Planificación Estratégica Municipal.

Clasificación *Journal of Economic Literature* (JEL): H; H8; H83.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Modelo de integração dos planos e planejamentos municipais.	13
Figura 02 – Triângulo de Governo.....	16
Figura 03 – Momentos do PES.	16
Figura 04 – Histograma do IDH-M nos Municípios do RS em 2000	23
Figura 05 – Mapa do IDH-M no RS em 1991	24
Figura 06 – Mapa do IDH-M no RS em 2000	24
Figura 07 – Histograma do IDESE nos Municípios do RS em 2009.....	26
Figura 08 – Mapa do IDESE no RS em 2000	27
Figura 09 – Mapa do IDESE no RS em 2008.....	27
Figura 10 – IDESE de 2000 a 2009 nos Municípios com Planejamento Estratégico.....	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – IDH-M e seus componentes, no Brasil e no RS	22
Tabela 02 – Classificação dos Municípios do RS segundo o IDH-M	23
Tabela 03 – IDESE e seus componentes, no RS	25
Tabela 04 – Classificação dos Municípios do RS, segundo o IDESE	25
Tabela 05 – Evolução do IDESE de 2000 a 2009 (melhores e piores no RS).....	26
Tabela 06 – Retorno da pesquisa realizada junto às Prefeituras	28
Tabela 07 – Análise superficial das respostas da pesquisa	28
Tabela 08 – Municípios que possuem planejamento estratégico.....	29
Tabela 09 – Cruzamento do Planejamento com a Evolução do IDESE	30
Tabela 10 – Evolução do IDESE nos Municípios com Planejamento Estratégico.	34
Tabela 11 – Perfil do Município de Ijuí.....	37
Tabela 12 – IDH-M do Município de Ijuí.....	37
Tabela 13 – IDESE do Município de Ijuí	38
Tabela 14 – Despesas de Ijuí Relacionadas ao Saneamento	39
Tabela 15 – Relação entre Investimento e PIB de Ijuí.....	39

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1. Planejamento Estratégico	12
2.1.1. Planejamento Estratégico Municipal (PEM)	12
2.1.2. Planejamento Estratégico Situacional (PES).....	14
2.2. Desenvolvimento Socioeconômico	17
2.3. Indicadores Socioeconômicos	18
2.3.1. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH	19
2.3.2. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M.....	20
2.3.3. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS - IDESE.....	21
3. ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO MUNICIPAL	22
3.1. Evolução do desenvolvimento socioeconômico nos municípios gaúchos.....	22
3.2. Pesquisa sobre o Planejamento Estratégico Municipal	28
3.3. Análise da relação entre o IDESE e o Planejamento Estratégico Municipal.....	29
4. ESTUDO DE CASO	37
4.1. O Município de Ijuí	37
4.2. Os Indicadores Socioeconômicos do Município de Ijuí.....	37
4.3. O Planejamento Estratégico e a Aplicação dos Gastos do Município de Ijuí	38
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS	42
APÊNDICE A - Questionário da Pesquisa realizada junto às Prefeituras	44
APÊNDICE B - Respostas da Pesquisa realizada junto às Prefeituras.....	45
ANEXO A - O Planejamento Estratégico de Ijuí	48

1. INTRODUÇÃO

Considerando-se as transformações ocorridas nas formas de intervenção do Estado na economia brasileira, nos últimos anos, percebe-se cada vez mais a noção de descentralização para o nível local das políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, a definição de investimentos que procurem simultaneamente atender às necessidades da população e programar estratégias de atuação voltadas para o desenvolvimento econômico e social dos municípios, é tarefa que desafia as autoridades do poder local.

Mas como avaliar a eficácia da gestão pública? Sabe-se que é papel do Estado brasileiro prover, dentre outros serviços, educação, saúde, moradia, segurança e previdência social. Assim, uma gestão eficaz deve ser aquela que consegue disponibilizar estes serviços na qualidade e quantidade demandada pela sociedade, consumindo o mínimo possível de recursos.

Nesse sentido, importantes cidades, tais como São Paulo e Curitiba, utilizam sistemas estruturados de planejamento, objetivando otimizar a gestão de seus recursos. Esta importante ferramenta, já incorporada no cotidiano das organizações privadas, está cada vez mais se inserindo no setor público. Entretanto, é deficitária a realização de pesquisas sobre os resultados advindos da aplicação do planejamento nos municípios, demonstrando se existe uma correlação entre a adoção dessa prática e a melhoria dos indicadores socioeconômicos.

Este é exatamente o objetivo deste trabalho, investigar o desempenho socioeconômico dos municípios do Rio Grande do Sul, no período de 2000 a 2009, frente à adoção ou não de algum tipo de planejamento estratégico municipal. Como objetivos secundários, pode-se ressaltar:

- a) identificar na literatura existente os principais tipos de planejamento estratégico municipal, assim como as formas de medição do desenvolvimento socioeconômico;
- b) analisar a evolução dos índices socioeconômicos dos municípios gaúchos, concomitantemente ao uso do planejamento;
- c) apresentar um caso prático de adoção do planejamento estratégico municipal.

Para tanto, este trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro deles é a própria introdução, onde está contextualizado o problema e a justificativa para escolha do tema. O segundo apresenta uma pesquisa na bibliografia existente, considerando os temas

planejamento estratégico no âmbito municipal, desenvolvimento socioeconômico e indicadores socioeconômicos.

No terceiro capítulo, será realizada uma análise do desenvolvimento socioeconômico com base no IDESE, comparando os indicadores dos municípios que possuem planejamento estratégico com os que não possuem, cuja identificação se dará por intermédio de uma pesquisa realizada junto às prefeituras gaúchas. O modelo proposto será indutivo e experimental, visando encontrar resultados que sejam conclusivos acerca do mundo real. Para a questão a ser investigada, não é necessária a criação de instrumentos de previsão, e sim de análises que expliquem a realidade, baseada numa série temporal.

No capítulo quarto, será realizado um estudo de caso em um município que tenha adotado o planejamento estratégico há pelo menos cinco anos, analisando se essa adoção resultou em melhoria dos índices socioeconômicos selecionados. Por fim, o quinto capítulo traz a conclusão do trabalho, apresentando de forma consolidada os resultados alcançados.

Do ponto de vista acadêmico, considera-se o tema importante devido à falta de trabalhos referentes à análise da aplicação do planejamento estratégico municipal, tanto no estado como no país em geral. Do ponto de vista prático, espera-se que este tipo de análise sirva de incentivo à adoção do planejamento nos municípios, reduzindo a influência negativa da troca de governos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Planejamento Estratégico

2.1.1. Planejamento Estratégico Municipal (PEM)

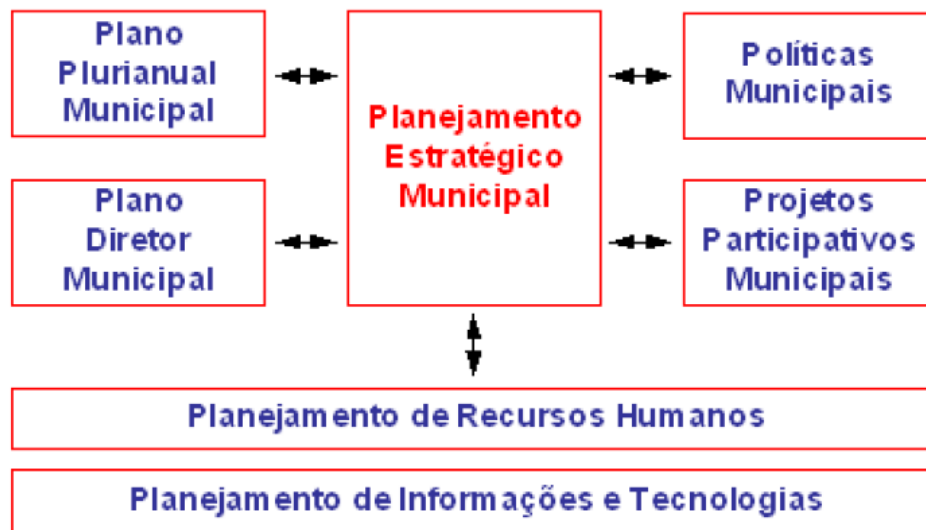
O Planejamento Estratégico Municipal é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do Município. É elaborado por meio de técnicas administrativas diferentes e complementares, envolvendo de forma ativa os diversos atores sociais do espaço trabalhado. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais para produzir resultados no Município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes. É um projeto urbano global que considera as múltiplas temáticas municipais e valoriza a forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE, 2005).

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

Os municípios que se preocupam com o seu sucesso e com a qualidade de vida dos seus habitantes devem integrar ou alinhar os seus diferentes planos e planejamentos municipais, os quais podem compreender os seguintes instrumentos integrados: plano plurianual; plano diretor; planejamento estratégico; políticas municipais (incluindo programa de governo); projetos participativos municipais; planejamento de recursos humanos; e planejamento de informações e tecnologias.

Um modelo de integração está expresso na Figura 01. Os instrumentos de planos e planejamentos municipais devem estar alinhados para efetivamente alcançar seus objetivos. Permeados por metodologias, formalidades e legislações específicas, cada um dos instrumentos possui fases, subfases e produtos propostos.

Figura 01 – Modelo de integração dos planos e planejamentos municipais.



Fonte: REZENDE & CASTOR, 2006.

Segundo Pfeiffer (2000), o PEM é um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar a gestão de uma cidade mais eficiente. O enfoque estratégico no desenvolvimento local diminui as indecisões e favorece as transformações econômicas, sociais e políticas para tratar com coerência a multiplicidade de iniciativas sobre o município, buscando um consenso entre os múltiplos atores (inclusive o governo) na seleção de um futuro desejável e factível.

Já para Lopes (1998) o PEM tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma cidade em um projeto global, considerando a missão, as estratégias, o orçamento e o controle dos objetivos das ações municipais.

Motta (2004), por sua vez, reitera que o planejamento da cidade é uma forma de aprendizado sobre as demandas e necessidades externas e a capacidade de resposta da administração municipal para revelar expectativas e referências de valor, essenciais a um grupo de trabalho.

Deve-se observar, segundo Rezende e Ultramari (2007) que, antes de elaborar um projeto de PEM em uma cidade é preciso dedicação e tempo para a sua organização, para que se trabalhe as atividades como: definir a metodologia do projeto; constituir a equipe multidisciplinar e seus comitês; divulgar o projeto na prefeitura e no Município; capacitar as pessoas envolvidas; elaborar os planos de trabalho; e formalizar os procedimentos de gestão do projeto PEM.

Uma equipe multidisciplinar é parte fundamental para o sucesso metodológico do projeto que é e deve ser coletivo e participativo. As atividades do projeto PEM devem ser elaboradas pelos componentes da equipe multidisciplinar atuando de forma envolvente e coletiva. Pode-se chamar essa equipe de Comitê de Trabalho (REZENDE & ULTRAMARI, 2007).

Ainda, para Rezende e Ultramari (2007, p. 267):

“Todo projeto deve ter uma metodologia adequada, viável, dinâmica e inteligente. Como o PEM é do Município, ele requer uma metodologia coletiva para sua elaboração e implementação. Pode ser uma abordagem organizada para alcançar o sucesso do projeto por meio de passos preestabelecidos.”

Para Lopes (1998), uma metodologia de PEM pode ser dividida em organização, elaboração do plano com base na análise do diagnóstico da cidade, implementação, monitoramento e programa de comunicação.

Pfeiffer (2000) destaca que, essa metodologia pode conter as seguintes fases: preparação; análise do meio ambiente e da própria prefeitura; estruturação do plano por meio da visão; a missão, a estratégia, a definição de objetivos; formulação dos projetos; formulação do plano; implementação e avaliação.

O planejamento estratégico municipal deve integrar ou alinhar os seus diferentes planos: plano plurianual; plano diretor; políticas; projetos participativos; planejamento de recursos humanos; planejamento de informações e tecnologias (FREDDO, 2005).

A visão e os objetivos municipais devem ser realísticos, fundamentados, discutidos, entendidos e disseminados constantemente. Devem levar em conta a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual define as normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, respeitando a Lei Orgânica Municipal.

2.1.2. Planejamento Estratégico Situacional (PES)

Em 1972, ainda como membro do governo Allende no Chile, Carlos Matus publicou *Estrategia y Plan*, uma reformulação de um documento anterior, onde incorpora e aprofunda a discussão sobre alguns dos pressupostos nos quais descansava a concepção latino-americana

de planejamento até aquele momento, tais como, a neutralidade, a racionalidade, a formalização institucional, entre outros. Segundo seu próprio depoimento, uma contradição progressiva entre sua formação de economista e sua experiência de mais de dez anos no campo do planejamento o moveu nessa direção.

A contribuição mais importante desse trabalho é a introdução da dimensão estratégica do planejamento. A pergunta que orientou essa reflexão de Matus era “é possível um planejamento onde as técnicas econômicas e as técnicas de investigação política se estruturarem em uma nova síntese metodológica que, ao mesmo tempo, amplia seu universo de ação a faça mais eficaz como método de governo?” (MATUS, 1972).

Sua intenção não era a de separar a estratégia do planejamento nem de a conceber como substituta daquele, mas sim como elo complementar ao processo. Em decorrência dessa função complementar, ele já propunha então não uma mera agregação do novo conceito, mas uma revisão dos outros componentes de um plano para conformar um sistema coerente.

Dessa forma, ele lança as raízes do Planejamento Estratégico Situacional:

“Um reexame dos pressupostos [...] e uma posição mais modesta frente às aspirações de controlar o processo social até determinados objetivos. Ainda que pareça paradoxal, essa maior modéstia traz consigo a necessidade de aplicar métodos muito mais complexos para permitir a síntese entre o político e o econômico. Essa conclusão não deve ser considerada desalentadora, mas sim um desafio para abordá-la com métodos mais eficazes” (MATUS, 1972, p. 6).

O Planejamento Estratégico Situacional baseia-se no conceito de Triângulo de Governo, pois de acordo com Matus, a arte de governar implica equacionar simultaneamente três macrovariáveis que se condicionam mutuamente: o projeto de governo, a capacidade de governo e a governabilidade do sistema.

Em síntese, o programa de governo corresponde ao conjunto de propostas de ação, a governabilidade do sistema refere-se à possibilidade de ação e a capacidade de governo à realização e controle das ações. Os três vértices do Triângulo de Governo são interdependentes. A governabilidade é dependente da complexidade do programa de governo, pois quanto mais ambicioso esse for menos governável será o sistema e vice-versa. Ela

também depende da capacidade de governo do ator, já que o sistema será mais governável quanto mais alta for a capacidade.

Figura 02 – Triângulo de Governo.



Fonte: MATUS, 1972.

Como proposto por Matus, o Planejamento Estratégico Situacional se compõe de quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. Essa estruturação vem, mais uma vez, se contrapor à ideia de etapas lineares e estanques que, segundo o autor, caracterizaria o planejamento normativo. Dessa forma, para ele, os momentos estão em permanente interação, pois conformam uma cadeia contínua, sem começo nem fim e sem uma seqüência linear estabelecida.

Figura 03 – Momentos do PES.



Fonte: MATUS, 1993.

Para Matus (1993), a metodologia contempla principalmente: levantamento da situação da cidade (diagnóstico associado à análise setorial); construção de uma matriz de problemas e operações; elaboração do planejamento modular; transformação do plano em instrumento; atribuição de responsabilidades aos organismos públicos; e interação do planejamento político com o planejamento econômico e técnico. Recomenda também uma

gerência por operações e orçamento por programas. Depois sugere as tecnologias por planejamento, os sistemas de suporte às decisões e de prestações de contas, um sistema de avaliação e revisão permanente. E, por último, uma equipe de reflexão que articula a análise estratégica com a análise de problemas e atualiza permanentemente as linhas estratégicas de ações municipais.

2.2. Desenvolvimento Socioeconômico

Definir desenvolvimento não é uma tarefa muito simples. Por muito tempo, o desenvolvimento foi visto apenas como crescimento econômico. Para Siedenberg (2001), o uso do termo desenvolvimento a partir de meados da década de 1980 ocupou lugar de destaque nas políticas públicas, na mídia e em outras publicações. O problema está no fato de que muitas vezes se fala em desenvolvimento sem ter a devida explicação do que se entende por desenvolvimento.

Segundo Souza (1999), não existe uma definição totalmente aceita de desenvolvimento. No entanto, pode-se identificar duas correntes de pensamento entre os economistas: a primeira, de inspiração mais teórica, considera crescimento e desenvolvimento como sinônimos. A segunda corrente, voltada para a realidade, considera o crescimento como uma condição para o desenvolvimento, porém só o crescimento não é suficiente.

Furtado (1980) define o desenvolvimento pela primeira corrente de pensamento, como sendo “a evolução de um sistema social de produção que, por intermédio de acumulação e progresso tecnológico, torna-se mais eficiente, ou seja, aumenta a produtividade de sua força de trabalho como um todo”.

A segunda corrente de pensamento considera o crescimento econômico como simples variação quantitativa do produto, ao passo que o desenvolvimento proporciona alterações na qualidade de vida da população. De acordo com Souza (1999), essa noção de desenvolvimento implica mudanças de estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais, melhorando a renda média dos agentes envolvidos no processo produtivo.

Desenvolvimento econômico define-se, portanto, pela existência de crescimento econômico contínuo (g), em ritmo superior ao crescimento demográfico (g^*), envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos e sociais. Compreende um fenômeno de longo

prazo, implicando o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado e a elevação geral da produtividade. Com o desenvolvimento, a economia adquire maior estabilidade e diversificação; o progresso tecnológico e a formação de capital tornam-se gradativamente fatores endógenos, isto é, gerados predominantemente no interior do país (SOUZA, 1999, p.22).

Neste sentido, o desenvolvimento não é um processo no qual o objetivo é alcançado imediatamente: será atingido com o passar do tempo, através do crescimento da economia, quando as condições de vida da população alcançarem melhoria.

O desenvolvimento deve ser visto na sua forma mais ampla possível, a partir do atendimento mínimo das necessidades básicas da população, uma vez que “o desenvolvimento só poderá ser considerado efetivo se este constituir-se em desenvolvimento humano, social e sustentável, pois, quando se fala em desenvolvimento, deve-se estar buscando a melhoria da vida das pessoas e da sociedade como um todo” (MARTINELLI, 2004).

Parafraseando Martinelli (2004), pode-se dizer que somente desta forma estar-se-ia caminhando efetivamente para a promoção de um desenvolvimento efetivo e extensivo a toda população.

2.3. Indicadores Socioeconômicos

Julgava-se poder medir o desenvolvimento de uma sociedade pelo nível da produção e do consumo de bens e serviços, por meio de indicadores como o Produto Interno Bruto nacional. Foi com base no PIB per capita que os países foram classificados em desenvolvidos ou não, pela ONU. Ocorre que, como frisa Rattner (1999), a taxa do PIB oculta tanto condições críticas de vida humana como dos ecossistemas naturais.

Recentemente, por reconhecimento da insuficiência dos parâmetros econômicos para avaliar o desenvolvimento dos países (e, portanto, pela perda de hegemonia da concepção economicista de desenvolvimento), a ONU está calculando o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que considera três dimensões: saúde, educação e renda. Para estimar o aspecto saúde, é utilizada a esperança de vida ao nascer. Para a educação, a taxa de alfabetização de adultos, assim como a taxa de matrícula combinada nos três níveis de ensino.

E, por fim, busca-se estimar a renda das pessoas em seu próprio país, usando para tal o PIB per capita, ajustado para diferenças no custo de vida de cada nação.

O trabalho realizado por instituições brasileiras (PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1998) com esse e outros índices, tem trazido à luz informações reveladoras das condições econômicas e sociais de cada município e região em relação aos demais. Em sua última publicação apresenta, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, desagregado por unidades municipais.

Eles não alcançam diretamente dimensões como as lembradas por Dowbor (1996), “qualidade de vida, harmonia social, riqueza de convívio, no que tem sido às vezes qualificado de Felicidade Interna Bruta, em oposição ao PIB”, mas, não há dúvida, de que esses novos índices são uma evolução na busca por identificar pontos fracos que devem ser enfrentados prioritariamente.

2.3.1. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH

O IDH foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbud ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no início da década de 1990. O objetivo da elaboração do IDH é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Ele pretende ser uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano e sua construção incorpora indicadores de esperança de vida ao nascer, grau de alfabetização entre adultos e poder de compra da renda per capita de cada país. É o índice de qualidade de vida mais difundido e mais utilizado mundialmente para comparar as condições de vida entre a população de diferentes países. É com base neste índice que a ONU elabora seus programas visando o combate à pobreza e à melhoria das condições humanas de sobrevivência.

O IDH varia de zero até um, sendo que quando seu valor é igual a zero significa que não há desenvolvimento e quando seu valor é igual a um significa que o desenvolvimento é total (PNUD). As regiões podem ser classificadas da seguinte maneira:

- entre 0 e 0,499, é considerado baixo;
- entre 0,500 e 0,799, é considerado médio e;
- entre 0,800 e 1 é considerado alto.

2.3.2. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M

A metodologia do IDH-M foi desenvolvida por pesquisadores da Fundação João Pinheiro e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Semelhante ao IDH, trata-se de um índice que visa representar e medir a complexidade das condições de vida dos municípios, tomando-se como base as dimensões renda, longevidade e educação. Para que o seu desenvolvimento, foram necessárias algumas mudanças na forma de cálculo, uma vez que o IDH-M mensura o desenvolvimento humano em uma unidade geográfica distinta do IDH.

Em primeiro lugar, os únicos dados coletados e processados de maneira uniforme para todos os municípios brasileiros são os provenientes dos Censos Demográficos do IBGE. Portanto, para garantir a homogeneidade do cálculo dos índices, todos os indicadores tem que ser extraídos desta fonte.

Além disso, os municípios são unidades geográficas menores e sociedades muito mais abertas, dos pontos de vista econômico e demográfico, do que um país ou uma região, fazendo com que o PIB per capita não seja um bom indicador da renda efetivamente apropriada pela população residente, e a taxa combinada de matrícula não seja um bom indicador do nível educacional efetivamente vigente no município.

Para evitar esta distorção, foi utilizada a renda familiar per capita média do município, que considera apenas a renda das famílias residentes no município. Pelos mesmos problemas, na dimensão educação a taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino foi substituída pelo número médio de anos de estudo da população adulta (de 25 anos ou mais) do município.

Essas alterações permitem que os indicadores retratem com mais precisão o desenvolvimento humano da população que reside em cada município, além de poderem ser obtidos diretamente dos Censos Demográficos.

O quarto e último indicador utilizado pela metodologia do IDH-M, a esperança de vida ao nascer, obtida por métodos indiretos a partir dos dados censitários, possui o mesmo conceito utilizado pelo IDH.

2.3.3. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS - IDESE

O IDESE, desenvolvido pela FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, é um índice sintético, inspirado no IDH, que tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento do Estado, de seus municípios e dos Conselhos Regionais de desenvolvimento (COREDE), informando a sociedade e orientando os governos municipais e estadual nas suas políticas socioeconômicas.

Ele abrange um conjunto amplo de 12 indicadores sociais e econômicos, classificados em quatro blocos temáticos: Educação (E), Renda (R), Saúde (S) e Condições de Domicílio e Saneamento (CDS). Cada bloco é composto de grupos de indicadores selecionados que, após serem transformados em índices, são agregados com pesos específicos, definidos pela equipe técnica, resultando no índice do respectivo bloco.

O resultado final do IDESE é uma média dada pelo somatório dos blocos divididos por quatro, conforme abaixo:

$$IDESE = \frac{E + R + S + CDS}{4} \quad (1)$$

Analogamente ao IDH-M, o IDESE varia de zero a um e, segundo este, os níveis de desenvolvimento podem ser classificados em:

- baixo, de 0 a 0,499;
- médio, de 0,500 a 0,799; e
- alto, de 0,800 a 1.

3. ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO MUNICIPAL

3.1. Evolução do desenvolvimento socioeconômico nos municípios gaúchos

O Rio Grande do Sul possui, atualmente, 496 municípios, sendo o quinto estado mais populoso, com 10.695.532 habitantes (IBGE, 2010), o quarto índice de desenvolvimento humano mais elevado (PNUD, 2011) e o quarto Produto Interno Bruto do país (FEE, 2009).

Para compor o estudo do desenvolvimento socioeconômico dos municípios pesquisados, serão utilizados os indicadores comentados na seção 2.3 do capítulo anterior. Inicialmente, será analisado o IDH-M, um índice abrangente e de grande credibilidade e utilização no meio acadêmico, cujas medições foram realizadas nos anos de 1991 e 2000, até o momento.

Como é possível perceber na tabela abaixo, entre os anos acima descritos, os municípios do estado do Rio Grande do Sul, em média, apresentaram evolução inferior à média brasileira, respectivamente 8,10% e 10,06%. Entretanto, cabe ressaltar que em 1991 o estado já possuía um índice geral próximo ao obtido pelo Brasil no ano de 2000. Além disso, a melhoria do componente educação impulsionou fortemente o crescimento do indicador no país, sendo que o mesmo no Rio Grande do Sul já era relativamente elevado na primeira medição.

Tabela 01 – IDH-M e seus componentes, no Brasil e no RS

		IDH-M	Renda	Longevidade	Educação
Brasil	1991	0,696	0,681	0,662	0,745
	2000	0,766	0,723	0,727	0,849
	Evolução	10,06%	6,17 %	9,82%	13,96%
RS	1991	0,753	0,702	0,729	0,827
	2000	0,814	0,754	0,785	0,904
	Evolução	8,10%	7,41%	7,61%	9,31%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD

Considerando a classificação do IDH-M, observa-se que, em ambas as estimativas, nenhum município gaúcho possuía baixo desenvolvimento. Desdobrando-se os componentes, nota-se que 11 cidades estavam com o índice Renda abaixo de 0,5 no ano de 1991, mas já na em 2000 não restava nenhuma nesta situação. A tabela a seguir quantifica o que foi dito.

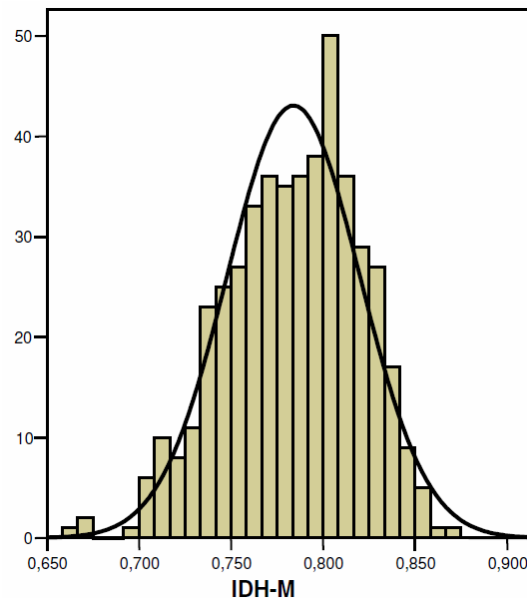
Tabela 02 – Classificação dos Municípios do RS segundo o IDH-M

		IDH-M	Renda	Longevidade	Educação
Alto	1991	01	01	41	180
	2000	175	04	221	449
Médio	1991	466	455	426	287
	2000	292	463	246	19
Baixo	1991	-	11	-	-
	2000	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD

Todos os municípios, sem exceção, aumentaram seus valores de desenvolvimento. Em 2000, nenhum município apresentou índice inferior a 0,666 (Benjamin Constant do Sul) e o maior valor foi de 0,870 (Bento Gonçalves), ocasionando um acentuado aumento no número de municípios nas classes superiores. Abaixo, encontra-se o histograma da distribuição do IDH-M neste ano.

Figura 04 – Histograma do IDH-M nos Municípios do RS em 2000



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD

Em 1991, Porto Alegre com IDH-M de 0,814, era o único município considerado de alto desenvolvimento. Em 2000, já eram 175 os que estavam neste nível, concentrados principalmente nas regiões da Serra, Vale do Caí, Vale dos Sinos, Paranhana-Encosta da Serra, Metropolitana, Alto Jacuí e Fronteira Noroeste. As figuras abaixo confirmam a análise.

Figura 05 – Mapa do IDH-M no RS em 1991

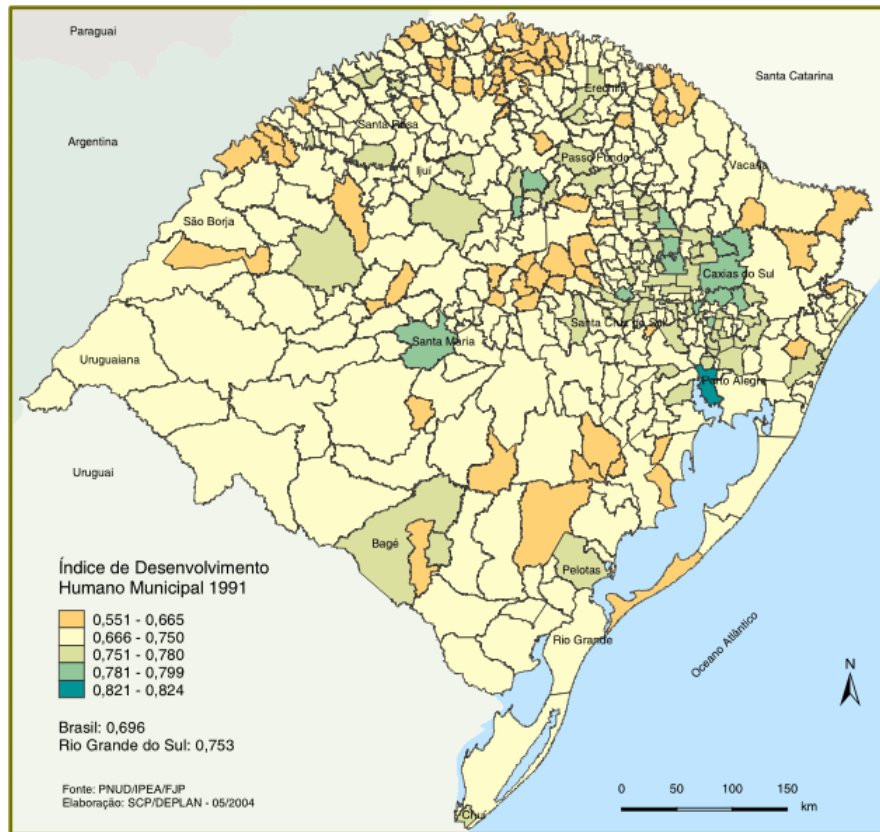
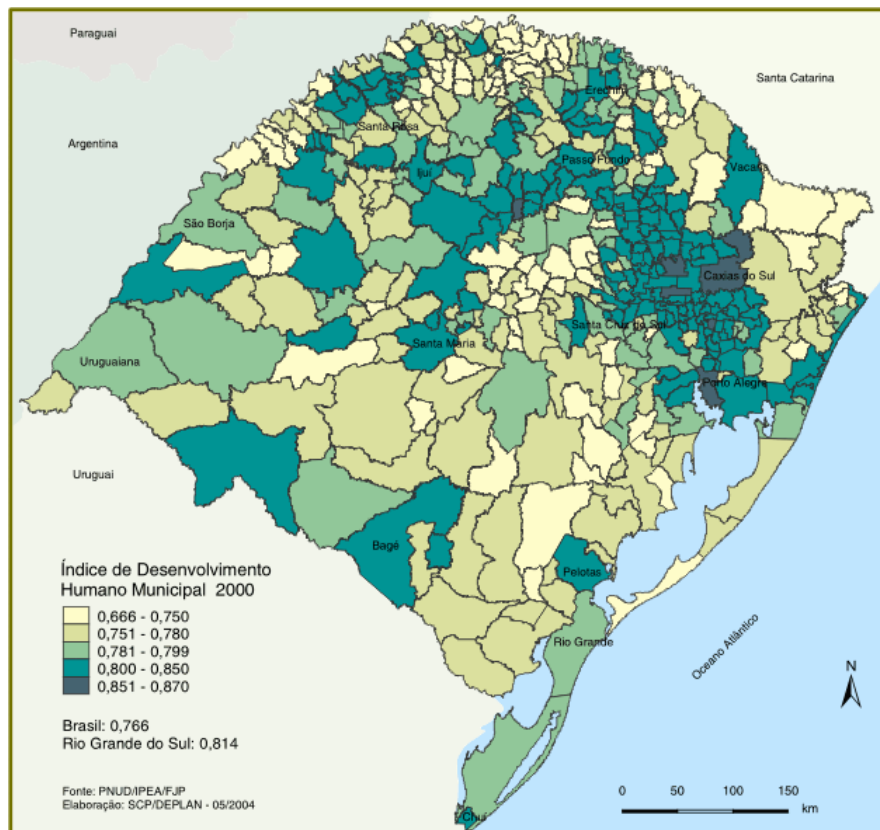


Figura 06 – Mapa do IDH-M no RS em 2000



Conforme visto no capítulo anterior, a FEE desenvolveu o IDESE para aferir e acompanhar o nível de desenvolvimento do Estado e de seus municípios. Este índice foi estabelecido pela primeira vez em 1991.

Entretanto, sua metodologia foi reformulada e suas medições vêm sendo apresentadas anualmente desde 2000, sendo que sua última edição foi em 2009. Desta forma, a análise desse indicador será limitada a este espaço de tempo, por considerar-se que a continuidade dos dados proporciona uma melhor leitura das informações.

Na tabela abaixo, percebe-se que o estado do Rio Grande do Sul apresentou evolução de 3,78% entre os anos de 2000 e 2009, enfatizando-se o componente da renda como a melhoria mais significativa e o decréscimo do índice de saúde. Ressalta-se ainda o baixo desempenho do componente saneamento, haja vista o distanciamento existente entre este e os demais.

Tabela 03 – IDESE e seus componentes, no RS

	IDESE	Educação	Renda	Saneamento	Saúde
2000	0,747	0,838	0,738	0,561	0,852
2009	0,776	0,870	0,813	0,569	0,850
Evolução	3,78%	3,88%	10,15%	1,40%	-0,26%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE

Considerando a classificação do IDESE, observa-se que, em 2000, um município gaúcho possuía baixo desenvolvimento, sendo ele Benjamin Constant do Sul. Já em 2009 não restava nenhum nesta situação. Mas, desdobrando-se os componentes, nota-se que a quantidade de municípios com baixo índice de saneamento é preocupante. A tabela a seguir quantifica estas afirmações.

Tabela 04 – Classificação dos Municípios do RS, segundo o IDESE

		IDESE	Educação	Renda	Saneamento	Saúde
Alto	2000	08	363	10	01	463
	2009	16	472	100	02	492
Médio	2000	458	104	396	101	04
	2009	480	24	388	107	04
Baixo	2000	01	-	61	365	-
	2009	-	-	08	387	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE

De 2000 a 2009, foram 12 os municípios do RS que apresentaram involução no IDESE, mas nenhum deles encontra-se abaixo de 0,5. Abaixo, encontra-se uma tabela com os cinco melhores e os cinco piores resultados na evolução do indicador.

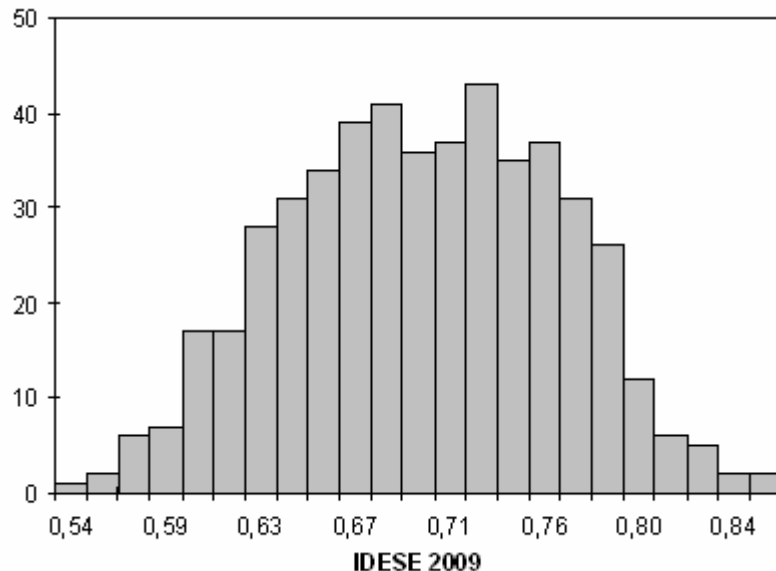
Tabela 05 – Evolução do IDESE de 2000 a 2009 (melhores e piores no RS)

Municípios	Evolução	IDESE 2000	IDESE 2009
Barra do Guarita	-3,89%	0,65101	0,62571
Ivoti	-2,85%	0,80286	0,78001
Hulha Negra	-2,77%	0,65706	0,63885
Balneário Pinhal	-2,14%	0,65331	0,63930
Chuí	-2,03%	0,80009	0,78383
Santa Margarida do Sul	17,92%	0,56560	0,66695
São Pedro das Missões	18,31%	0,49807	0,58928
Jacuizinho	18,75%	0,55719	0,66165
Pinhal da Serra	21,09%	0,55192	0,66833
Garruchos	21,44%	0,56561	0,68688

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE

Em 2009, nenhum município apresentou índice inferior a 0,542 (Caraá) e o maior valor foi de 0,858 (Caxias do Sul), ocasionando um aumento no número de municípios nas classes superiores. Abaixo, encontra-se o histograma da distribuição do IDESE neste ano.

Figura 07 – Histograma do IDESE nos Municípios do RS em 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE

As figuras a seguir apresentam os mapas da evolução do IDESE nos municípios do estado, considerando-se os anos de 2000 e 2008.

Figura 08 – Mapa do IDESE no RS em 2000

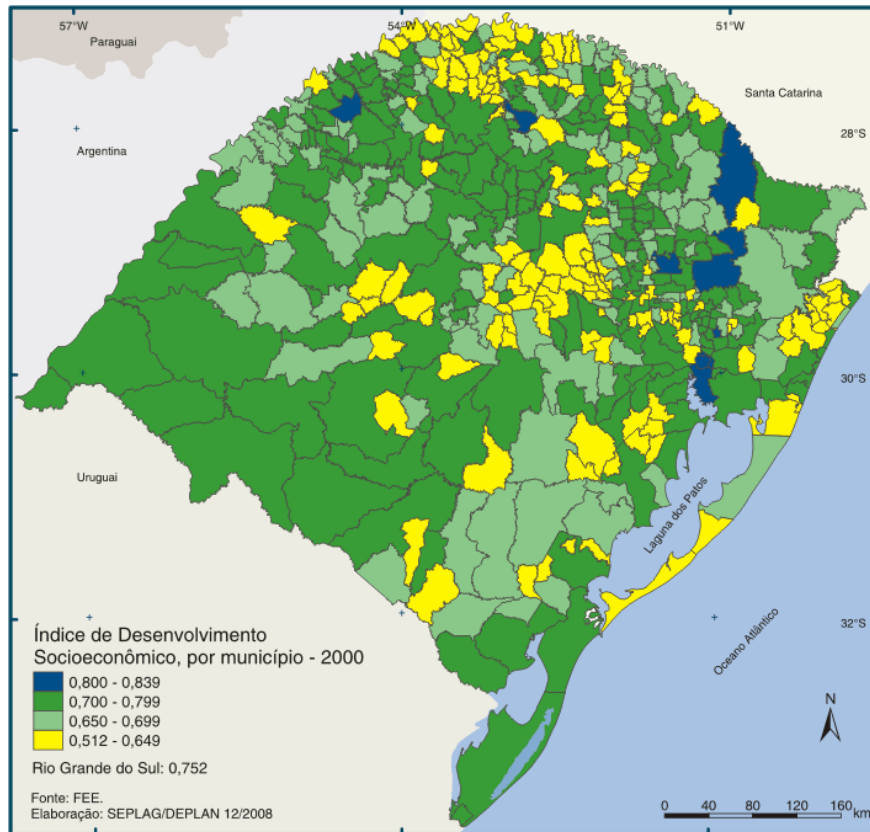
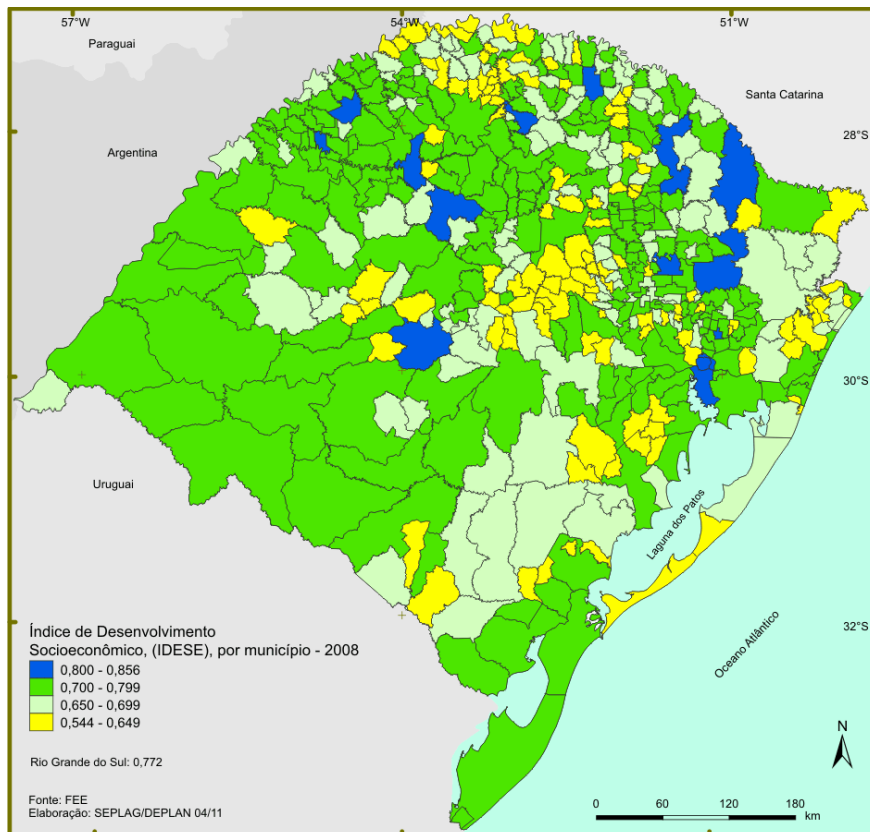


Figura 09 – Mapa do IDESE no RS em 2008



3.2. Pesquisa sobre o Planejamento Estratégico Municipal

Para possibilitar a visualização de um panorama sobre a utilização do planejamento estratégico nos municípios sul-rio-grandenses, realizou-se uma consulta a diversos órgãos e entidades afins, tais como o Ministério das Cidades, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do RS, a Federação das Associações de Municípios do RS e a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Governo do RS. Entretanto, nenhuma das pesquisas teve resultado satisfatório, sendo que todas as organizações acima citadas responderam que não possuem dados relativos ao tema proposto.

Sendo assim, decidiu-se realizar uma pesquisa direta com as prefeituras gaúchas, por intermédio de um formulário eletrônico aplicado na internet, utilizando-se a ferramenta de planilha *on-line* do Google Docs.

Foram enviadas mensagens eletrônicas aos endereços de todas as prefeituras do estado, entre os meses de fevereiro e março de 2012, realizando-se alguns ajustes posteriores a este período, buscando um refinamento dos dados através do batimento com informações disponíveis publicamente. O questionário utilizado e as respostas obtidas estão disponíveis nos Apêndices A e B deste trabalho.

Ao todo, foram obtidas 114 respostas, que representam aproximadamente 23% de todos os municípios e mais de 76% da população do estado. Das prefeituras que responderam, 27 afirmaram que possuem algum tipo de Planejamento Estratégico instituído, ou seja, um contingente que representa apenas 5,4% dos municípios de todo o RS (ver tabelas a seguir), demonstrando que esta ferramenta de gestão ainda é pouco difundida nos governos locais.

Tabela 06 – Retorno da pesquisa realizada junto às Prefeituras

	Municípios	% dos Municípios	População	% da População
Responderam	114	22,98%	8.156.464	76,26%
Não Responderam	382	77,02%	2.539.068	23,74%
Total no RS	496	100,00%	10.695.532	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 07 – Análise superficial das respostas da pesquisa

Planejamento Estratégico	Respostas	% das Respostas	% do Total no RS
Não possui	87	76,32%	17,54%
Possui	27	23,68%	5,44%

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se pela tabela abaixo que apenas cinco municípios utilizam o planejamento estratégico há mais de 5 anos, indicando que o uso desta prática ainda é recente neste universo pesquisado.

Tabela 08 – Municípios que possuem planejamento estratégico

Municípios	Ano de Início
Santiago	2001
Ijuí	2002
Lajeado	2004
Porto Alegre	2005
Santa Rosa	2006
Bento Gonçalves	2007
Caxias do Sul	2007
Erechim	2007
Panambi	2007
Passo Fundo	2007
São Gabriel	2008
Torres	2008
Aceguá	2009
Chiapetta	2009
Gramado	2009
Pelotas	2009
Pinhal da Serra	2009
São Sebastião do Caí	2009
Garibaldi	2010
Lagoa dos Três Cantos	2010
Novo Hamburgo	2010
Rio Grande	2010
Tapera	2010
Tapes	2010
Gravataí	2011
Santa Maria	2011
Guaíba	2012

Fonte: Elaboração própria.

3.3. Análise da relação entre o IDESE e o Planejamento Estratégico Municipal

Após o estudo realizado na seção 3.1 deste trabalho, considerou-se que o IDESE seria o indicador mais adequado para realizar uma análise de relação com o planejamento estratégico, devido à sua continuidade nos anos de 2000 a 2009.

De posse dos dados coletados na pesquisa, inicialmente realizou-se o cruzamento destes com o índice de evolução do IDESE, permitindo-se uma padronização do indicador para todos os municípios envolvidos.

Tomando como base o referencial teórico apresentado no capítulo 2, não foram considerados como sendo planejamentos estratégicos a simples formulação de planos diretores ou plurianuais, uma vez que estes servem de instrumentos para uma planificação maior, não tendo condições de substituí-la por completo.

Além disso, uma vez que os dados do indicador se referem até 2009, foram desconsiderados os municípios que adotaram a prática após este ano. Sendo assim, chegou-se ao número de 18 cidades a serem contabilizadas, conforme a tabela abaixo.

Tabela 09 – Cruzamento do Planejamento com a Evolução do IDESE

Municípios	Evolução do IDESE	Planejamento	Ano de Início
Santiago	1,0427	Sim	2001
Ijuí	1,0665	Sim	2002
Lajeado	1,0464	Sim	2004
Porto Alegre	1,0235	Sim	2005
Santa Rosa	1,0426	Sim	2006
Bento Gonçalves	1,0120	Sim	2007
Caxias do Sul	1,0375	Sim	2007
Erechim	1,0254	Sim	2007
Panambi	1,0313	Sim	2007
Passo Fundo	1,0270	Sim	2007
São Gabriel	1,0749	Sim	2008
Torres	1,0303	Sim	2008
Aceguá	1,0370	Sim	2009
Chiapetta	1,0749	Sim	2009
Gramado	1,0283	Sim	2009
Pelotas	1,0230	Sim	2009
Pinhal da Serra	1,2109	Sim	2009
São Sebastião do Caí	1,0374	Sim	2009
Garibaldi	1,0253	Não	2010
Lagoa dos Três Cantos	1,0494	Não	2010
Novo Hamburgo	1,0240	Não	2010
Rio Grande	1,0550	Não	2010
Tapera	1,0630	Não	2010
Tapes	1,0166	Não	2010
Gravataí	1,0584	Não	2011
Santa Maria	1,0224	Não	2011
Guaíba	1,0674	Não	2012
Água Santa	1,1185	Não	-
Agudo	1,0251	Não	-
Alecrim	1,0600	Não	-
Alegrete	1,0542	Não	-

Municípios	Evolução do IDESE	Planejamento	Ano de Início
Almirante Tamandaré do Sul	1,0549	Não	-
Alto Alegre	1,1011	Não	-
Alto Feliz	1,0118	Não	-
Alvorada	1,0303	Não	-
Anta Gorda	1,0627	Não	-
Antônio Prado	1,0233	Não	-
Arambaré	1,0201	Não	-
Araricá	1,0679	Não	-
Aratiba	1,0686	Não	-
Arroio do Meio	1,0032	Não	-
Bagé	1,0420	Não	-
Balneário Pinhal	0,9786	Não	-
Bom Retiro do Sul	1,0157	Não	-
Bozano	1,0994	Não	-
Caçapava do Sul	1,0465	Não	-
Cachoeira do Sul	1,0393	Não	-
Cachoeirinha	1,0559	Não	-
Camaquã	1,0435	Não	-
Campo Bom	1,0141	Não	-
Campo Novo	1,0555	Não	-
Candelária	1,0810	Não	-
Canela	1,0206	Não	-
Canguçu	1,0400	Não	-
Canoas	1,0437	Não	-
Capão da Canoa	1,0095	Não	-
Carazinho	1,0454	Não	-
Carlos Barbosa	1,0098	Não	-
Cerro Branco	1,0339	Não	-
Charqueadas	1,0161	Não	-
Chuí	0,9797	Não	-
Cruz Alta	1,0989	Não	-
Dom Feliciano	1,0849	Não	-
Dom Pedrito	1,0720	Não	-
Eldorado do Sul	1,0552	Não	-
Estância Velha	1,0089	Não	-
Esteio	1,0422	Não	-
Estrela	1,0273	Não	-
Farroupilha	1,0004	Não	-
Fazenda Vilanova	1,1093	Não	-
Giruá	1,0757	Não	-
Guaporé	1,0241	Não	-
Ibirubá	1,0862	Não	-
Igrejinha	1,0288	Não	-

Municípios	Evolução do IDESE	Planejamento	Ano de Início
Imbé	1,0051	Não	-
Itaqui	1,0215	Não	-
Jaguarão	1,0461	Não	-
Marau	0,9966	Não	-
Marques de Souza	1,0703	Não	-
Monte Belo do Sul	1,0533	Não	-
Montenegro	1,0458	Não	-
Nova Petrópolis	1,0204	Não	-
Nova Ramada	1,1420	Não	-
Osório	1,0329	Não	-
Palmeira das Missões	1,0693	Não	-
Parobé	0,9920	Não	-
Pinheirinho do Vale	1,0539	Não	-
Portão	1,0103	Não	-
Rio Pardo	1,0295	Não	-
Rosário do Sul	1,0653	Não	-
Santa Cruz do Sul	1,0366	Não	-
Santa Tereza	1,0831	Não	-
Santa Vitória do Palmar	1,0274	Não	-
Santana do Livramento	1,0245	Não	-
Santo Ângelo	1,0548	Não	-
Santo Antônio da Patrulha	1,0383	Não	-
São Borja	1,0512	Não	-
São José do Norte	1,0554	Não	-
São Leopoldo	1,0209	Não	-
São Lourenço do Sul	1,0579	Não	-
São Luiz Gonzaga	1,0461	Não	-
São Sepé	1,0182	Não	-
Sapiranga	1,0287	Não	-
Sapucaia do Sul	1,0246	Não	-
Serafina Corrêa	1,0075	Não	-
Soledade	1,0459	Não	-
Taquara	1,0505	Não	-
Tenente Portela	1,0413	Não	-
Tramandaí	1,0041	Não	-
Uruguaiana	1,0421	Não	-
Vacaria	1,0229	Não	-
Venâncio Aires	1,0404	Não	-
Veranópolis	1,0126	Não	-
Viamão	1,0388	Não	-

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os métodos existentes para estimar os parâmetros de funções estatísticas, considerando-se uma análise de regressão, o método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) é um dos mais populares.

Na análise da correlação entre a Evolução do IDESE e o uso do Planejamento, utilizou-se os dados da tabela anterior, considerando:

- a) Evolução do IDESE como variável dependente;
- b) Planejamento como variável “dummy”, sendo assumido o valor 1 para Sim e 0 para Não.

Sendo assim, efetuando-se uma regressão a partir dos dados da Tabela 09, por intermédio do método dos mínimos quadrados ordinários (MQO), utilizando-se o *software* livre GRETL, chegou-se ao seguinte resultado:

Modelo 1: MQO, usando as observações 1-114				
Variável dependente: IDESE				
	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor
const	1,04162	0,00328296	317,3	2,78e-167 ***
DPlanejamento_1	0,00680347	0,00826192	0,8235	0,4120
Média var. dependente	1,042693	D.P. var. dependente	0,032120	
Soma resíd. quadrados	0,115883	E.P. da regressão	0,032166	
R-quadrado	0,006018	R-quadrado ajustado	-0,002857	
F(1, 112)	0,678108	P-valor(F)	0,411989	
Log da verossimilhança	231,0493	Critério de Akaike	-458,0987	
Critério de Schwarz	-452,6263	Critério Hannan-Quinn	-455,8777	

Percebe-se que a variável Planejamento é positiva, ou seja, a sua adoção representa um ganho no IDESE. Entretanto, para um nível de significância de 0,05, esta variável não é significativa pois encontrou-se um p-valor de 0,4120.

Com o objetivo de analisar o uso do planejamento de uma forma mais continuada, resolveu-se limitar ainda mais o início da sua implantação, considerando-se agora apenas os municípios que o adotaram há pelo menos 5 anos. Consequentemente, o quadro a seguir expressa o resultado obtido no GRETL a partir de uma nova série de dados nos quais apenas os cinco primeiros municípios da Tabela 9 permaneceram com “Sim” na variável Planejamento, a qual continua sendo positiva, mas também não é significativa para um nível de significância de 0,05, pois encontrou-se um p-valor de 0,9073.

Modelo 2: MQO, usando as observações 1-114

Variável dependente: IDESE

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor
const	1,04262	0,00309009	337,4	2,86e-170 ***
DPlanejamento_1	0,00172257	0,0147550	0,1167	0,9073
Média var. dependente	1,042693	D.P. var. dependente	0,032120	
Soma resíd. quadrados	0,116570	E.P. da regressão	0,032262	
R-quadrado	0,000122	R-quadrado ajustado	-0,008806	
F(1, 112)	0,013629	P-valor(F)	0,907271	
Log da verossimilhança	230,7122	Critério de Akaike	-457,4244	
Critério de Schwarz	-451,9520	Critério Hannan-Quinn	-455,2035	

Enfim, ambos os resultados demonstram que, para as observações em questão, não é possível explicar o comportamento do IDESE pela adoção ou não do Planejamento Estratégico.

Há que se considerar que a utilização dessa ferramenta por parte dos municípios é recente, como ficou comprovado na pesquisa realizada. Pode-se concluir, então, que os seus efeitos ainda não puderam ser percebidos nos indicadores aqui estabelecidos, o que justificaria a falta de comprovação de existência de autocorrelação.

Tendo isto em mente, procurou-se realizar uma análise mais específica dos dados existentes, focando-se nos 18 municípios apontados no início da Tabela 09. Destarte, foi elaborada uma nova tabela, apenas com as cidades selecionadas, na qual se calculou a evolução do IDESE entre os anos 2000 e 2009.

Percebeu-se que, na média, o indicador evoluiu 4,84%, ou seja, mais do que o crescimento verificado para o estado do Rio Grande do Sul, de 3,78%, conforme consta na tabela abaixo.

Tabela 10 – Evolução do IDESE nos Municípios com Planejamento Estratégico.

Município	Evolução IDESE	IDESE 2000	IDESE 2009	Ano de Início
Santiago	4,27%	0,7496	0,7816	2001
Ijuí	6,65%	0,7675	0,8186	2002
Lajeado	4,64%	0,7535	0,7885	2004
Porto Alegre	2,35%	0,8188	0,8380	2005

Encerrando a análise, embora não tenha sido possível estabelecer a correlação entre as variáveis estudadas, acredita-se que existem indícios de que a adoção do planejamento estratégico municipal contribua de forma positiva para o melhoramento do desenvolvimento socioeconômico, tanto mais quanto maior for o período do estabelecimento da prática.

4. ESTUDO DE CASO

Para a exemplificação do que foi visto até o momento, escolheu-se o município de Ijuí em virtude do largo período em que já vem sendo utilizado o planejamento estratégico (desde de 2002), em comparação com os demais apresentados.

4.1. O Município de Ijuí

Tabela 11 – Perfil do Município de Ijuí

População Total (2010): 78.915 habitantes
Área (2010): 689,1 km ²
Densidade Demográfica (2010): 114,5 hab/km ²
Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010): 4,16 %
Expectativa de Vida ao Nascer (2000): 69,14 anos
Coefficiente de Mortalidade Infantil (2010): 12,26 por mil nascidos vivos
PIBpm(2009): R\$ 1.491.003.000
PIB per capita (2009): R\$ 18.703
Exportações Totais (2010): U\$ FOB 4.369.273,00

Fonte: FEE e Prefeitura de Ijuí.

4.2. Os Indicadores Socioeconômicos do Município de Ijuí

Observa-se na tabela abaixo os valores do IDH-M de Ijuí e seus respectivos componentes. Em comparação com os demais componentes, nota-se a baixa evolução da longevidade, cujo parâmetro é a expectativa de vida ao nascer, a qual está associada diretamente com a saúde e o saneamento.

Tabela 12 – IDH-M do Município de Ijuí

Ano	IDH-M	Renda	Longevidade	Educação
1991	0,748	0,676	0,720	0,847
2000	0,803	0,742	0,742	0,926
Evolução	7,35%	9,76%	3,06%	9,33%

Fonte: PNUD.

É interessante observar na tabela a seguir que, analisando-se a evolução do IDESE para o mesmo município, verificar-se-á um desempenho pequeno nos componentes saúde e saneamento, muito aquém dos demais. Entretanto, note-se que, apesar de a saúde ter obtido o menor aumento, seus índices sempre se mantiveram no nível alto, enquanto que o saneamento nunca ultrapassou o valor de 0,64.

Tabela 13 – IDESE do Município de Ijuí

Ano	IDESE	Educação	Renda	Saneamento	Saúde
2000	0,7675	0,8690	0,7681	0,6113	0,8218
2001	0,7921	0,8782	0,8324	0,6314	0,8264
2002	0,7883	0,8834	0,8000	0,6323	0,8376
2003	0,7982	0,8980	0,8265	0,6338	0,8344
2004	0,7973	0,8977	0,8271	0,6345	0,8301
2005	0,7969	0,8994	0,8092	0,6351	0,8439
2006	0,7999	0,9018	0,8170	0,6362	0,8446
2007	0,8055	0,9050	0,8444	0,6381	0,8347
2008	0,8064	0,8942	0,8677	0,6386	0,8252
2009	0,8186	0,9331	0,8622	0,6384	0,8407
Evolução	6,65%	7,37%	12,26%	4,42%	2,30%

Fonte: FEE.

4.3. O Planejamento Estratégico e a Aplicação dos Gastos do Município de Ijuí

No Anexo A deste trabalho foi disponibilizada a base do Planejamento Estratégico Participativo de Desenvolvimento de Ijuí – PEPI, o qual foi iniciado em 2002 e reformulado em 2007. É de responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí (CODEMI) a organização do processo de planejamento. O Planejamento é composto de 22 objetivos estratégicos que dão a base para a concretização dos projetos estruturantes necessários para o alcance das metas traçadas.

Relacionando ao que foi tratado anteriormente, na seção 4.2, destacam-se os seguintes objetivos do PEPI:

- (4) Ampliar os programas de melhoria da habitação social.
- (7) Investir no saneamento básico.
- (8) Aperfeiçoar o sistema de gerenciamento de resíduos.
- (9) Desenvolver um programa permanente de educação ambiental

Ou seja, existem quatro objetivos que versam direta ou indiretamente sobre o saneamento no município. Para verificar-se a eficácia deste planejamento, separou-se as contas de despesas relacionadas com o tema, por função.

Apesar de ser o elemento de maior debilidade nos indicadores socioeconômicos, não há uma aplicação sistemática dos recursos com o objetivo de suprir esta demanda. Apenas os gastos com Gestão Ambiental possuem uma tendência favorável. Em parte, isto se deve à presença da CORSAN na cidade, cujas despesas têm um custeio próprio, não pertinentes à Ijuí. Mas não pode-se deixar de concluir que o município praticamente não empreende

esforços próprios na melhoria da infraestrutura sanitária, deixando a decisão nas mãos de um órgão alheio a sua gestão.

Tabela 14 – Despesas de Ijuí Relacionadas ao Saneamento

Ano	Despesas Totais	Urbanismo		Saneamento		Gestão Ambiental	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
2002	51.102.214,22	3.842.766,56	7,52%	-	-	54.141,11	0,11%
2003	64.148.464,50	2.316.306,56	3,61%	-	-	13.099,00	0,02%
2004	72.539.179,02	3.504.649,69	4,83%	25.550,51	0,04%	85.365,85	0,12%
2005	75.509.537,78	3.155.430,66	4,18%	22.294,02	0,03%	108.630,24	0,14%
2006	84.784.794,53	4.239.992,97	5,00%	-	-	68.177,52	0,08%
2007	90.397.007,96	3.952.581,48	4,37%	-	-	52.171,13	0,06%
2008	116.024.233,46	6.018.656,60	5,19%	-	-	206.738,34	0,18%
2009	138.157.852,63	3.662.623,31	2,65%	-	-	1.711.773,11	1,24%

Fonte: STN.

Pode-se ainda realizar uma última análise, mais generalizada, da intenção de investimento do município, comparando-se com o percentual do produto interno bruto. Fica claro na tabela abaixo que o setor público de Ijuí tem sistematicamente ampliado a participação dos seus investimentos no PIB. Isto pode muito bem ser um reflexo da atuação do planejamento estratégico formulado, direcionando esforços para o alcance dos objetivos.

Tabela 15 – Relação entre Investimento e PIB de Ijuí

Ano	PIB	PIB per capita	Investimentos	% do PIB
2002	742.892.524,00	9.619,60	3.646.899,50	0,49%
2003	932.578.342,00	11.984,56	3.786.921,66	0,41%
2004	967.815.376,00	12.344,58	4.241.752,86	0,44%
2005	953.138.470,00	12.066,57	5.467.984,99	0,57%
2006	1.044.031.457,00	13.120,09	6.621.738,95	0,63%
2007	1.231.563.083,00	16.048,72	6.214.578,25	0,50%
2008	1.378.281.189,00	17.356,09	9.560.991,98	0,69%
2009	1.491.002.931,00	18.703,23	11.777.773,95	0,79%

Fonte: FEE e STN.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou o desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Rio Grande do Sul, relacionado à utilização de algum tipo de planejamento estratégico por parte dos governos locais.

A partir das informações obtidas no referencial teórico, foi evidenciado que a elaboração de um plano de desenvolvimento municipal requer o estudo de modelos de tomada de decisão que possibilitem ao governo e à comunidade em geral estabelecer, nos municípios, soluções para problemas como: interesses políticos sobrepujando as decisões técnicas, a não existência de metas, a falta de responsáveis para a execução dessas metas, o não cumprimento de prazos, dentre outros.

O exame dos dois principais indicadores socioeconômicos, o IDH-M e o IDESE, trouxe à tona o problema da falta de continuidade do primeiro, o que influenciou enormemente na decisão de adotar-se o segundo, no período entre os anos 2000 e 2009, para a elaboração da análise, considerando ainda o seu caráter regional.

Inicialmente, não estava prevista a realização de uma pesquisa junto às prefeituras, pois se supunha que as organizações e entidades afins dispusessem das informações necessárias, o que não se concretizou. Entretanto, o exercício de levantamento dos dados foi amplamente benéfico ao andamento do trabalho, permitindo que se conhecesse de forma mais aprofundada o universo do planejamento municipal no estado gaúcho.

A conclusão a que se chega a partir da aplicação de um modelo de dados para uma amostra de 114 municípios, é de que não há evidência empírica de que a adoção do planejamento estratégico produza reflexos significativos no índice de desenvolvimento medido pelo IDESE. Porém, como já foi dito anteriormente, percebeu-se indícios de que a adoção da prática contribua positivamente para o acréscimo do desenvolvimento socioeconômico, tanto mais quanto maior for o período da utilização.

A limitação deste estudo está no fato de se tratar de caso único, devendo o processo ser amadurecido no transcorrer da elaboração de mais pesquisas de campo. Neste sentido, cabe salientar que os índices de desenvolvimento socioeconômico sofrem influência do setor privado e, mesmo dentro da esfera pública, dos níveis governamentais além do municipal, abrindo a possibilidade de incluírem-se outras variáveis no modelo.

Outra barreira relevante foi a indisponibilidade de dados atualizados para a avaliação e análise. Neste sentido, a esperança é de que os gestores municipais colaborem para a consecução desta pesquisa e facilitem o acesso a dados, que normalmente não possuem a devida publicidade. A conscientização deste fato já é um ponto de partida para a percepção por parte dos gestores da necessidade de se utilizar novas práticas e ferramentas, criando mecanismos, investimentos e assessorias para facilitar e propiciar condições necessárias ao desenvolvimento.

Ao fim do estudo de caso realizado, percebeu-se que não houve, por parte do município de Ijuí, um aproveitamento sistemático dos indicadores socioeconômicos na formulação de objetivos e planos para alcançá-los.

De todas as formas, acredita-se que a análise conjunta dos indicadores de desenvolvimento e das finanças municipais pode possibilitar, aos municípios, uma melhor avaliação dos planos e ações a serem executadas visando a um crescimento econômico e social com sustentabilidade. O método pode contribuir para um melhor aparelhamento de instrumentos estratégicos do gestor municipal.

Ao meio acadêmico, este trabalho pode resultar em um método para realização de observações futuras, onde a análise dos resultados de casos diversos pode decorrer em modelo didático, no que diz respeito ao processo de pesquisa.

REFERÊNCIAS

DOWBOR, L. Governabilidade e descentralização. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, SEADE, vol. 10, n.3, jul./set. 1996.

Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_03.pdf. Acesso em: 15/03/2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS (IDESE). **Documentos FEE**, Porto Alegre, dezembro de 2003, n. 58.

Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/documentos/documentos_fee_58.pdf. Acesso em: 17/03/2012.

FREDDO, A. C. Integração do planejamento estratégico e planos municipais. **Revista Eletrônica de Gestão e Negócios**, Santos, v. 1, n. 3, out./dez. 2005.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980.

HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Carlos Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. Barueri, SP: Manole, 2004.

MATUS, C. **Estrategia y plan**. Santiago: Universitária, 1972.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. IPEA, Brasília, tomos I e II, 1993.

MOTTA, P. R. M. Gestão estratégica. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. **Textos para Discussão ENAP**, Brasília, n. 37, 2000.

Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>. Acesso em: 15/03/2012.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento humano e condições de vida:** indicadores brasileiros. Brasília: PNUD, 1998.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do desenvolvimento humano 2001.**

Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2001/P-6.pdf>. Acesso em: 15/03/2012.

RATTNER, Henrique. **Liderança para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Nobel, 1999.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal:** empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2006. 2ª ed.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de informações públicas municipais:** guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e municípios. São Paulo: Atlas, 2005.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: 2007.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/05.pdf>. Acesso em: 15/03/2012.

SIEDENBERG, Dieter R. Uma abordagem epistêmico-sistemática do conceito de desenvolvimento. **Revista de Estudos de Administração.** Ijuí: Unijuí, ano 2, n.3, jul/dez/2001, pg 5-10.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico.** São Paulo, Atlas, 1999.

APÊNDICE A - Questionário da Pesquisa realizada junto às Prefeituras**Trabalho de Conclusão - Planejamento Estratégico Municipal**

Prezado(a) Prefeito(a):

Sou aluno do curso de Ciências Econômicas da UFRGS.

Estou elaborando meu Trabalho de Conclusão do Curso, no qual o tema é "A Importância do Planejamento Estratégico Municipal para o desenvolvimento socioeconômico".

Para tanto, estou realizando uma pesquisa nos municípios do RS sobre o tema e solicito que responda às questões abaixo.

Desde já, agradeço a atenção dispensada e informo que disponibilizarei o documento final para consulta.

Atenciosamente,
José Farias Junior
jose.farias@ufrgs.br

1) Nome do Município:

2) Possui Planejamento Estratégico formalizado no seu Município?

- () Sim.
- () Não.
- () Em andamento.

3) Caso tenha respondido "Sim" na questão 2, em que ano o Planejamento Estratégico foi implantado pela primeira vez?

APÊNDICE B - Respostas da Pesquisa realizada junto às Prefeituras

1) Nome do Município:	2) Possui Planejamento Estratégico formalizado no seu Município?	3) Caso tenha respondido "Sim" na questão 2, em que ano o Planejamento Estratégico foi implantado pela primeira vez?
Aceguá	Sim	2009
Água Santa	Não	
Agudo	Não	
Alecrim	Não	
Alegrete	Não	
Almirante Tamandaré do Sul	Não	
Alto Alegre	Não	
Alto Feliz	Não	
Alvorada	Não	
Anta Gorda	Não	
Antônio Prado	Não	
Arambaré	Não	
Araricá	Não	
Aratiba	Não	
Arroio do Meio	Não	
Bagé	Não	
Balneário Pinhal	Não	
Bento Gonçalves	Sim	2007
Bom Retiro do Sul	Não	
Bozano	Não	
Caçapava do Sul	Não	
Cachoeira do Sul	Não	
Cachoeirinha	Não	
Camaquã	Não	
Campo Bom	Não	
Campo Novo	Não	
Candelária	Não	
Canela	Não	
Canguçu	Não	
Canoas	Não	
Capão da Canoa	Não	
Carazinho	Não	
Carlos Barbosa	Não	
Caxias do Sul	Sim	2007
Cerro Branco	Não	
Charqueadas	Não	
Chiapetta	Sim	2009
Chuí	Não	
Cruz Alta	Não	
Dom Feliciano	Não	

1) Nome do Município:	2) Possui Planejamento Estratégico formalizado no seu Município?	3) Caso tenha respondido "Sim" na questão 2, em que ano o Planejamento Estratégico foi implantado pela primeira vez?
Dom Pedrito	Não	
Eldorado do Sul	Não	
Erechim	Sim	2007
Estância Velha	Não	
Esteio	Não	
Estrela	Não	
Farroupilha	Não	
Fazenda Vilanova	Não	
Garibaldi	Sim	2010
Giruá	Não	
Gramado	Sim	2009
Gravataí	Sim	2011
Guaíba	Sim	2012
Guaporé	Não	
Ibirubá	Não	
Igrejinha	Não	
Ijuí	Sim	2002
Imbé	Não	
Itaqui	Não	
Jaguarão	Não	
Lagoa dos Três Cantos	Sim	2010
Lajeado	Sim	2004
Marau	Não	
Marques de Souza	Não	
Monte Belo do Sul	Não	
Montenegro	Não	
Nova Petrópolis	Não	
Nova Ramada	Não	
Novo Hamburgo	Sim	2010
Osório	Não	
Palmeira das Missões	Não	
Panambi	Sim	2007
Parobé	Não	
Passo Fundo	Sim	2007
Pelotas	Sim	2009
Pinhal da Serra	Sim	2009
Pinheirinho do Vale	Não	
Portão	Não	
Porto Alegre	Sim	2005
Rio Grande	Sim	2010
Rio Pardo	Não	
Rosário do Sul	Não	
Santa Cruz do Sul	Não	
Santa Maria	Sim	2011
Santa Rosa	Sim	2006

1) Nome do Município:	2) Possui Planejamento Estratégico formalizado no seu Município?	3) Caso tenha respondido "Sim" na questão 2, em que ano o Planejamento Estratégico foi implantado pela primeira vez?
Santa Tereza	Não	
Santa Vitória do Palmar	Não	
Santana do Livramento	Não	
Santiago	Sim	2001
Santo Ângelo	Não	
Santo Antônio da Patrulha	Não	
São Borja	Não	
São Gabriel	Sim	2008
São José do Norte	Não	
São Leopoldo	Não	
São Lourenço do Sul	Não	
São Luiz Gonzaga	Não	
São Sebastião do Caí	Sim	2009
São Sepé	Não	
Sapiranga	Não	
Sapucaia do Sul	Não	
Serafina Corrêa	Não	
Soledade	Não	
Tapera	Sim	2010
Tapes	Sim	2010
Taquara	Não	
Tenente Portela	Não	
Torres	Sim	2008
Tramandaí	Não	
Uruguaiana	Não	
Vacaria	Não	
Venâncio Aires	Não	
Veranópolis	Não	
Viamão	Não	

ANEXO A - O Planejamento Estratégico de Ijuí

PLANO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO DE DESENVOLVIMENTO DE IJUÍ - PEPI



A VISÃO QUE ORIENTA IJUÍ:

SER RECONHECIDO COMO UM MUNICÍPIO QUE PRÁTICA O DESENVOLVIMENTO LOCAL/REGIONAL INTEGRADO, SOCIALMENTE INCLUSIVO E AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL, VISANDO A DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS E CULTURAIS E A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DA CIDADANIA COM QUALIDADE DE VIDA

Dimensões e macro-objetivos

A Visão constitui-se na estratégia de desenvolvimento de longo prazo para Ijuí e incorpora um conjunto de dimensões inter-relacionadas que lhe dão o caráter de totalidade e que se constituem nos macro-objetivos a serem perseguidos pela sociedade ijuiense, tanto na condição de atores individuais ativos, quanto na condição de atores coletivos organizados que integram os três segmentos componentes da sociedade:

- o **Estado** (poder executivo, legislativo e judiciário);
- o **mercado** (as empresas do setor produtivo e financeiro); e a
- sociedade civil** (entidades sociais, associações, movimentos sociais e os cidadãos).

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA CONCRETIZAR PROJETOS ESTRUTURANTES

❖ DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CULTURAL:

1. Ampliar e qualificar os programas de inclusão social
2. Desenvolver um programa de inclusão digital
3. Fortalecer os projetos culturais, com ênfase num programa de cultura popular
4. Ampliar os programas de melhoria da habitação social
5. Qualificar permanentemente os programas de educação básica
4. Qualificar o atendimento básico e integral à saúde

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA CONCRETIZAR PROJETOS ESTRUTURANTES

❖ INFRA-ESTRUTURA E GESTÃO PÚBLICA:

7. Investir no saneamento básico
(rede cloacal de esgoto, ETE, renovação da concessão à CORSAN X administração própria local, etc.)
8. Aperfeiçoar o sistema de gerenciamento de resíduos
(coleta seletiva e destino final do lixo, aterro sanitário – organizando preferentemente **consórcio inter-municipal**, etc.)
9. Desenvolver um programa permanente de educação ambiental - AGENDA 21
10. Qualificar a infraestrutura logística
(estradas, telefonia fixa, internet, energia, aeroporto, ferrovia)
11. Qualificar e modernizar a máquina pública (implantar um sistema integrado de informações municipais e capacitar os servidores)
12. Melhorar e qualificar a segurança pública

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA CONCRETIZAR PROJETOS ESTRUTURANTES

❖ DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:

13. Fortalecer a cadeia do leite/laticínios e da carne
14. Fortalecer a cadeia das águas minerais
15. Fortalecer a cadeia dos serviços industriais de energia
16. Fortalecer a cadeia de máquinas e equipamentos agrícolas (APL Colheita)
17. Fortalecer a incubadora tecnológica (informática, eletro-eletrônica, mecatrônica)
18. Fortalecer o desenvolvimento e a capacitação tecnológica das empresas
19. Desenvolver a plataforma logística terrestre de Ijuí
20. Fortalecer a cadeia do turismo cultural e de eventos
21. Fortalecer o pólo regional de saúde
22. Fortalecer o pólo regional de educação