

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE A DISTÂNCIA

**CAPTAÇÃO DE RECURSO DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA EM
UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE.**

Tânia Teles Borba

José Odim Degrandi

Tio Hugo, RS

2015

CAPTAÇÃO DE RECURSO DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE

CAPTURE OF RESOURCE VOLUNTARY TRANSFER IN A SMALL CITY

Tânia Teles Borba¹
José Odim Degrandi²

RESUMO

O presente trabalho, fundamentado em uma pesquisa bibliográfica, tem por objetivo contribuir para a melhoria da gestão municipal através da avaliação dos procedimentos de captação de recursos oriundos do governo federal através de transferência voluntária, identificando as causas que levam a dificuldade de diagnosticar as reais necessidades da população, bem como a socialização destes diagnósticos com os diversos departamentos municipais envolvidos, colaborando para a melhoria na elaboração de projetos de captação de recursos. Os municípios brasileiros possuem grande dificuldade de manter-se, não possuindo arrecadação própria suficiente para suprir as demandas locais, assim sendo busca na esfera federal complementação financeira a qual possui embasamento constitucional e legal para a repartição das receitas tributárias através de transferências de recursos. Além disso, os municípios utilizam-se dos projetos de captação de recursos para a obtenção de auxílio através de transferências voluntárias, formalizadas pela celebração de contratos de repasses ou convênios, necessitando para isso de planejamento orçamentário real e qualitativo, suficiente para o embasamento teórico na elaboração de propostas de projetos. Ficando evidente a falha na elaboração das lei que regem o orçamento, visto que não há a interação entre os diversos departamentos que integram a administração pública.

Palavras-chave: Captação de recurso, administração pública, transferência voluntária.

ABSTRACT

This study, based on a literature review, aims to contribute to the improvement of municipal management by evaluating the fundraising procedures arising from the federal government through voluntary transfer by identifying the causes that lead to difficulty in diagnosing the real needs of the population, and the socialization of these diagnoses with the various municipal departments involved, contributing to the improvement in the development of fundraising projects. Brazilian municipalities have great difficulty to keep up, not having own revenues sufficient to meet local demands, thus searching federal financial complementation sphere which has constitutional and legal basis for the allocation of tax revenues through resource transfers. In addition, municipalities are used for fundraising projects for obtaining aid through voluntary transfers formalized by the conclusion of transfers or agreements

¹ Graduada em Secretariado Executivo pela Universidade de Passo Fundo (2009); Agente Administrativo Auxiliar – Município de Fontoura Xavier/RS.

² Graduado em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (1974), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1983) e doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul-RS (2012).

contracts, requiring for this real and qualitative budget planning, sufficient for the theoretical foundation in preparation of project proposals. It is becoming apparent failure in drafting the law governing the budget, since there is no interaction between the various departments that make up the public administration.

Keywords : Resource capture, public administration, voluntary transfer.

1 INTRODUÇÃO

Dentre os grandes desafios da administração pública está a diferença entre as demandas da população necessitada de intervenções públicas e os recursos disponíveis para satisfazê-las, considerando a impossibilidade de atuar sobre todos os problemas identificados pela população, é imprescindível que os escassos recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente.

Buscando suprir estas demandas os gestores municipais buscam novas oportunidades para incrementar a receita de seus municípios, sendo algumas delas, através de convênio, termos de parceria e acordos de cooperação técnica firmados com a União e o Estado, visto que as políticas públicas destas esferas tem como foco o bem estar social, ou seja, a qualidade de vida da população brasileira.

No entanto, para que haja coerência entre o auxílio disponibilizado pelo Governo e o bom aproveitamento dos recursos por parte dos municípios, é preciso que haja pleno conhecimento das realidades locais, possibilitando que os municípios cadastrem propostas baseados nas necessidade mais urgentes e estruturantes, que possibilitem a mudança da realidade e a satisfação da sociedade que almeja a supressão das suas precisões além do crescimento e desenvolvimento da localidade onde vivem.

Neste trabalho, pesquisou-se a situação do departamento de projetos do município de Fontoura Xavier/RS, tendo como objetivo principal avaliar a captação de recursos oriundos do governo federal através de transferências voluntárias, recursos estes, que são repassados pela União aos Municípios em decorrência da celebração de convênios ou contratos de repasse cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às diferentes esferas do Governo.

O município possui dificuldade em diagnosticar as reais necessidades da comunidade para a elaboração de projetos de captação de recurso de transferência voluntária, visto que, de aproximadamente 141 órgãos federais concedentes, há celebração de contratos de repasse e/ou convênio, com apenas 5 destes. Busca-se através desta pesquisa, contribuir para a melhoria da gestão municipal, identificando as causas que levam a dificuldade de diagnosticar

as reais necessidades da população, colaborando para a melhoria da elaboração de projetos de captação de recursos.

A metodologia utilizada para realizar a elaboração deste trabalho baseou-se na pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvido com base em material publicado em livro e redes eletrônica. Comparando-se as informações obtidas através das publicações, com a realidade vivenciada no município local, foi possível identificar dificuldade em diagnosticar as reais necessidades da população;

Compreendendo a importância da captação de recurso e a coerente elaboração das Leis que regem o planejamento orçamentário, observou-se neste, os mecanismos para a melhoria na elaboração de projetos de captação de recursos.

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, dentre estes, identifica-se que a maior concentração da carga tributária encontra-se na esfera federal. Outro sim, observa-se que os municípios brasileiros em especial os de pequeno porte possuem uma baixa arrecadação, ficando os quantitativos de receitas abaixo dos valores de despesas acarretando uma dependência financeira dos municípios em relação a esferas estaduais e federais. Buscando suprir esta demanda, encontra-se uma compensação parcial através do mecanismo de transferência, as quais podem ser transferências constitucionais, transferências legais ou transferências voluntárias (PLANALTO, 2015).

O Governo Federal utiliza como principal instrumentos de planejamento o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária, e outros meios com a finalidade de atingir os seus objetivos. Da mesma forma, os Governos Municipais efetuam o planejamento dos seus Governos alinhados à política da União. O Governo Federal é normalmente o maior parceiro do desenvolvimento nos municípios, no entanto, para captar recursos é importante conhecer o ente financiador, sua visão, sua política e metas para que os Governos Municipais possam utilizar os programas de repasse de recursos dos entes concedentes para o alcance dos objetivos governamentais dos Municípios. A União utiliza seus Ministérios e sua estrutura para disponibilizar recursos através de programas federais, editais, chamadas públicas e outros meios de repasse voluntário (PORTAL DOS CONVÊNIOS, 2015).

Para a obtenção de auxílio através de transferências voluntárias os municípios devem elaborar projetos de captação de recursos, os quais, se aprovados acarretarão a assinatura de contratos de repasse ou convênios possibilitando ao município obterem a assistência financeira necessária. No entanto, para que haja êxito na captação é imprescindível que o município possua um bom planejamento orçamentário; constituído pelo PPA, LOA e LDO com diretrizes que atendam as reais necessidades da população podendo assim delinear as ações de elaboração de projetos de captação de recursos.

2.1 Distribuição tributária federativa

Os tributos são receita instituída pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições de melhoria, nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira. A Constituição de 1988 colocou as contribuições sob o mesmo regime constitucional dos tributos em geral, às quais são aplicadas as normas gerais de legislação tributária e os princípios da legalidade, irretroatividade e anterioridade (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

A Constituição Federal, em seus arts. 157 a 162 estabelecem regras gerais para que haja a regulamentação da repartição das receitas tributárias. Esta operações tem por objetivo propiciar o rateio das receitas decorrentes dos tributos, implicando assim, a distribuição das partes entre as pessoas políticas contempladas pela legislação constitucional.

Segundo Souza (2015), desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a ser um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento no que se refere à distribuição de recursos tributários e de poder político. No entanto, apesar da descentralização financeira, estados e municípios continuam pressionando o governo federal por mais ações financiadas por tributos federais.

No município de Fontoura Xavier, o valor correspondente às transferências, sejam elas constitucionais, legais ou voluntárias, representam um montante de recurso superior à 60 % da despesa gerada pela municipalidade, conforme pode-se observar na figura 1:

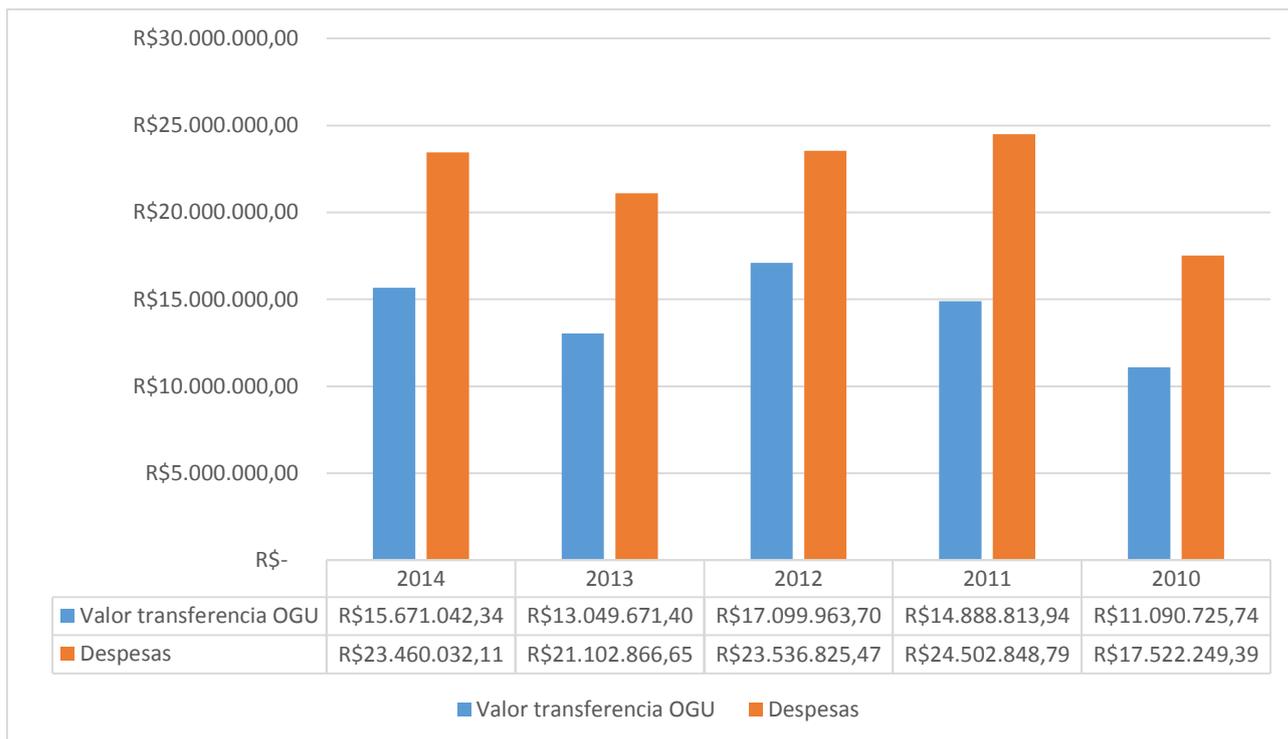


Figura 1

Os municípios brasileiros possuem 4 tipos principais de fontes de recursos: Os recursos de arrecadação própria, de acordo com as competências tributárias constitucionais de cada ente federado, os recursos de transferência constitucional constantes na Constituição Federal, as transferências legais regidas por outras legislações e as transferências voluntárias.

2.1.1 Transferência constitucional

As transferências constitucionais são aquelas, previstas na Constituição Federal, compondo as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

Esta modalidade de transferência é definida como obrigatória, assim como as transferências legais.

2.1.2 Transferência legal

Transferências legais são as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas em leis, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

Além destas, há a transferência voluntária, cuja finalidade é a realização de obras ou serviços de interesse comum.

2.1.3 Transferência voluntária

Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Destacamos que estes repasses não estão previamente assegurados em legislação, ou seja, que dependem do poder discricionário daqueles que detém os recursos. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

Estas transferências assumem um papel de destaque no cenário das relações entre os entes federativos por se tratarem de um recurso disponível para a ampliação da capacidade de execução de políticas públicas pelos entes subnacionais e um recurso importante de poder nas

mãos do Governo Federal em sua relação com os estados, municípios e legisladores federais, dada a discricionariedade de sua liberação

Para Governo do Estado de Minas Gerais (2015), a captação direta de recursos para a obtenção de soluções provenientes de transferências voluntárias do Governo Federal, através de convênios ou instrumentos similares, tem sua importância é intrínseca na possibilidade de ampliação do atendimento às demandas sociais, visto que os objetivos dos instrumentos pactuados estão sempre associados à execução de políticas públicas. O esforço de captação de recursos deve ser integrado às diretrizes do planejamento estratégico municipal, quando houver, e pode ocorrer tanto para substituição de fonte orçamentária, como para viabilizar investimentos que não foram incluídos no orçamento do ano em questão, mas que são coerentes e complementares ao alcance dos objetivos estratégicos do município.

2.1 Projeto de captação de recursos

No Brasil existem diversos conceitos para a palavra projeto. Mesmo no âmbito do governo municipal, essa palavra projeto pode ser utilizada em contextos bastante diferentes, como para se referir a obras, projetos básicos e executivos ou aos programas prioritários da gestão, chamados Projetos Estruturadores. Para este fim, definimos projeto como: Organização temporária para a realização de um conjunto de atividades necessárias, integradas e articuladas que produzem bens ou serviços, com o intuito de atingir um propósito específico para um grupo de beneficiários previamente definidos e, por fim, contribuir para a solução de um problema ou para suprir uma necessidade que, por sua vez, motivou a implementação do projeto (Governo do Estado de Minas Gerais, 2015)

Parreira (2015) esclarece que a elaboração de um projeto deve conter uma apresentação efetuada de maneira clara, concisa, objetiva, com colocação de informações relevantes sobre o tema, pesquisas e referências locais ou institucionais efetuadas, além de explanação sobre os objetivos e metas do Projeto.

Geralmente quando se fala em captação de recursos imagina se trata de captação de dinheiro, apesar da questão financeira ser sempre o carro-chefe das tarefas de qualquer organização, a noção de buscar recursos pode envolver dinheiro, tecnologias, cessão de pessoal qualificado, equipamentos, infraestrutura, etc. Identificar fontes de financiamento, elaborar boas propostas, obter recursos para viabilizar as obras sociais, implantar de forma

eficiente os projetos e prestar contas às instituições ou pessoas doadoras. Estas são as etapas a serem percorridas, todas imprescindíveis para quem tem a direção de uma organização não-governamental (MATOS, 2015).

Madeira (2015) acrescenta que várias ações sociais públicas continuam marcadas pela improvisação e pelo amadorismo.

Para enfrentar esta situação, o primeiro passo é levar a questão a debate público, necessitando para isso ampliar a ótica que orienta, monitora e avalia as ações sociais. Para melhorar a qualidade do debate público, é fundamental, a contribuição das ciências sociais, não apenas do ponto de vista de tocar nas nossas mazelas, mas também do ponto de vista de chamar a atenção para dificuldades, constrangimentos, problemas, políticas imaginadas como extremamente eficientes e eficazes, mas que na realidade, se bem analisadas, demonstram não ter impacto tão grande sobre a desigualdade".

Este planejamento se faz necessário pois, em virtude das constantes mudanças sociais, econômicas, políticas e legais, as administrações públicas municipais não possuem mais margem para o desperdício de recursos, intensificando a necessidade de otimização dos recursos públicos para atender as demandas das comunidades.

O processo de captação de recursos como estratégia para a ampliação de receitas, no âmbito local, destaca a necessária articulação de múltiplas áreas do saber e a qualificação técnica para elaboração de projetos como elementos centrais ao processo, bem como a construção de indicadores de avaliação (PRATES et al., 2015).

Os processos de captação, embora possam parecer iniciativas relativamente simples, exigem o domínio de diversos conhecimentos, entre os quais destacamos: a capacidade para a elaboração de projetos, a realização de avaliações e construção de indicadores, disponibilidade de tempo para a realização de pesquisas e estudos, o tratamento de dados e a capacidade de dar-lhes a visibilidade necessária para que fundamentem as propostas e demonstrem a sua relevância em termos de impacto e alcance social.

As propostas em nível de cartas-consultas ou já desenvolvidas como projetos, devem viabilizar que os parceiros ou técnicos que as estão analisando tenham clareza quanto à necessidade efetiva de sua realização, considerando aspectos políticos, técnicos e financeiros e possam, a partir de sua síntese, perceber o movimento metodológico necessário a sua consecução. Necessitando ter visibilidade e viabilidade; destacando ainda a pertinência ou adequação da proposta ao contexto do grupo de mandatário, considerando sua legitimidade, dada pela relevância social de suas possibilidades de impacto e pela participação dos atores que estão envolvidos no processo (PRATES et al., 2015).

A partir de 1º de setembro de 2008 foi implantado o Portal de Convênios do Governo Federal o qual é utilizado para quase todos os atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas de convênios e contratos de repasse firmados com recursos voluntários da União. Excepcionalmente através de editais, o projeto de captação de recursos se caracteriza como o instrumento de interligação entre o órgão gerenciador dos projetos a serem implantados e a fonte de recursos (Fontes, 2015).

Este portal tem como objetivo eliminar os gargalos e garantir ao governo federal o total controle das transferências voluntárias da União bem como imprimir mais eficiência, agilidade e, especialmente, mais transparência ao processo de liberação de recursos para estados, municípios e Organizações Não Governamentais (ONGs). Os procedimentos de uso do sistema foram regulamentados pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº127/2008 e suas alterações, e abrangem desde a publicação dos programas de convênios disponíveis para recebimento de projetos, até inserção de plano de trabalho e, por fim, prestação de contas (CGU, 2015).

A partir do início da vigência da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº127/2008, o processo de identificação de oportunidades tornou-se mais simples, visto que os órgãos e entidades da Administração Pública federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar anualmente no SICONV a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente ou contratado.

§ 1º A relação dos programas serão divulgada em até sessenta dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual deverá conter: I - a descrição dos programas; II - as exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais; e III - tipologias e padrões de custo unitário detalhados, de forma a orientar a celebração dos convênios e contratos de repasse. § 2º Os critérios de elegibilidade e de prioridade deverão ser estabelecidos de forma objetiva, com base nas diretrizes e objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do objeto, considerando, entre outros aspectos, a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do conveniente ou contratado (Lei 127/2008, 2015).

A identificação de oportunidades de captação de recursos de transferências voluntárias do Governo Federal inicia-se após a aprovação da Lei Orçamentária Anual, momento a partir do qual é possível realizar a comparação entre os programas orçamentários do Governo Federal e os do Governo Municipal identificando programas com atuação semelhante.

Esse esforço de identificação de oportunidades concentrar-se nos meses de março e abril, a depender da data de sanção da LOA, que normalmente ocorre em dezembro.

Entretanto, grande parte dos programas tem data final para recebimento de propostas a partir do início do segundo semestre, de modo que há intervalo suficiente para preparação de projetos em alinhamento com os programas federais caso seja de interesse do órgão ou entidade. O processo de elaboração do projeto deve, via de regra, iniciar-se pela delimitação do problema a ser tratado. É importante ter em mente que problemas não existem independentemente das pessoas que os têm – eles existem quando elas os sentem. Isso significa que os atores envolvidos estarão enfocando sua própria realidade e, dependendo da situação, o que é um problema para um grupo pode ser a solução para outro. Uma boa análise deve integrar os diversos aspectos da realidade e não desenhar apenas um cenário setorial (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015).

Grande parte do fracasso recorrente dos programas sociais de natureza focalizada decorre dos mesmos estarem, com frequência, operando na lógica de responder a pressões de urgências cotidianas, ancoradas no voluntarismo, na intuição, em convicções que ouvem mais o coração do que a mente (MADEIRA, 2015).

A gestão pública que não tiver projetos bem elaborados, dificilmente conseguirá recursos para o seu município. Portanto, o projeto em seu perfil mínimo deve conter elementos que traduzam confiabilidade e veracidade de informações, viabilidade das propostas e relação com as políticas da administração (FONTES, 2015).

Um plano que vise transformar a realidade seja voltado para o interesse da maioria, a qual deve estar representada nas instancias de discussão. Ao se sentir contemplada, ao participar das discussões e decisões, essa maioria tende a se apropriar do plano, dando-lhe a possibilidade de se reverter em um projeto político coletivo, para além de governos (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015).

Segundo Fontes (2015), os Projetos de captação de recursos precisam estimular os parceiros a fazerem o que se deseja, o principal papel do redator da carta consulta não é escrever, mas vender um projeto que interessa à cidade. A concretização deste ideal ocorre após sua aprovação por parte da instituição federal sendo assinado o convênio ou contrato de repasse entre as partes.

2.2.1 Convênios

O convênio é o instrumento que disciplina os compromissos que devem reger as relações de dois ou mais participantes (Governo Federal e prefeitura, por exemplo) que tenham interesse em atingir um objetivo comum, mediante a formação de uma parceria.

A Portaria 507/2011 especifica convênios como sendo, acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a execução de planos de trabalho, projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Nesta modalidade, o convênio envolve apenas o contratante e o contratado sendo este um diferencial do contrato de repasse.

2.2.2 Contrato de repasse

Contrato de repasse é o instrumento utilizado para transferência de recursos financeiros da União para os entes da Federação, por intermédio de instituição financeira oficial federal (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), destinado à execução de programas governamentais. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

Nesta modalidade há o envolvimento do contratante o qual é o órgão federal, o mandatário que é a instituição financeira federal e o contratado, podendo este ser órgão ou entidade sem fins lucrativos.

2.3 Planejamento orçamentário

O orçamento é uma maneira de informar com antecedência as despesas que o órgão público deve executar em um exercício sendo uma medida da moderna gestão pública, feito através de lei do Poder Executivo que determina as políticas públicas para o exercício que se referir. O orçamento público é uma forma de planejar as atividades a fim de ter o controle do que possa vir a ocorrer para utilizar os recursos de maneira adequada. Desta forma, planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública,

pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população

Siqueira et al (2015) destaca que, para a elaboração do processo orçamentário a Constituição de 1988 estabeleceu os seguintes objetos de planejamento governamental: Lei do Plano Plurianual, conhecida como PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias, conhecida como LDO e, Lei Orçamentária Anual, conhecida como LOA.

No processo de planejamento é desejável que os pressupostos do Plano sejam resultados de discussões com os diversos segmentos da sociedade. A equipe que coordena o processo de planejamento deve ter a habilidade para conduzir discussões transparentes e democráticas, considerando as proposições e projetos de cada segmento social. É desejável ainda, que tais projetos ganhem visibilidade e fundamentação e sejam avaliadas à luz da realidade concreta a ser transformada (BRASIL, 2011).

A essência da participação da sociedade civil nas decisões fundamentais da administração é a visão contemporânea que tem como centro o homem e sua qualidade de vida, a cidade acolhedora e ao mesmo tempo competitiva, as prioridades da população transformadas em prioridades da administração, ou seja, uma forma adequada de participação e de responsabilidade definidas, tendo as estratégias participativas e a vontade de definir objetivos e projetos consensuais planejados e de possível gestão (LOPES, 1938, p. 14).

Planejar é uma demanda crescente: necessidade de projetar o futuro e debater com os maiores interessados, a população, o que ela quer para seu município. Na captação de recursos, vale o mesmo princípio. Se não sabemos onde queremos chegar, será difícil decidirmos quem são os parceiros mais adequados, que métodos de captação serão mais eficientes, etc. Por isso, a forma mais segura de tornar a captação de recursos uma atividade simples é fazer um planejamento estratégico do seu projeto (FONTES, 2015).

Para cumprir sua função, para garantir a qualidade de vida de seus habitantes, as cidades precisam tomar consciência de si mesmas, observar-se como seres vivos e tratar de coordenar esforços para alcançar objetivos comuns a todos os seus habitantes e agentes econômicos e sociais. Precisam-se dotar de objetivos alcançáveis, a partir das vantagens e intenções de seus agentes (LOPES, 1938, p. 14)

A escolha da intervenção ou projeto não deve pautar-se apenas no conhecimento do elaborador; mas em estudos, diagnósticos e estatísticas. Desta forma, além da maior possibilidade de alcance dos resultados pretendidos, estabelece-se de forma coerente a defesa do projeto. Normalmente, tais estudos já subsidiam planos setoriais ou globais, facilitando o trabalho do gestor (GOVERNO DE ESTADO DE MINAS GRAIS, 2015).

Planejar faz parte do nosso cotidiano. É uma atividade inerente à racionalidade humana, sendo usada implícita ou explicitamente pelos indivíduos, organizações e governos, com o fim de atingir um objetivo, um alvo. A palavra planejamento tem o sentido de empreendimento, projeto, sonho e intenção. O planejamento revela a vontade de intervir sobre uma dada realidade em uma determinada direção, a fim de se concretizar alguma intenção. A intenção em si carrega informações necessárias à implantação, execução e controle das proposições feitas (BRASIL, 2011).

Para Esteves (2011 apud Góes, 2003), planejar é um ato “político, dialógico, de construção e realização de uma vontade coletiva de superação, de humanização e de convivência profunda com a cidade”, e não um ato de submeter tecnicamente a cidade aos interesses de grupos e classes. Para o autor, o planejamento deve ser discutido como um processo da consciência frente às suas necessidades e exigências da realidade, e como um pensar coletivo e um agir metódico, direcionados para a construção de uma realidade desejável e possível (futuro), seja para um indivíduo, grupo, coletividade, seja para uma nação, sempre visando à humanização.

Nos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte possuem o planejamento orçamentário restrito às exigências legais, assim sendo, resumem-se em Plano Plurianual, Lei e diretrizes orçamentárias e Lei do orçamento anual.

2.3.1 Lei do Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual (PPA), no Brasil, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. (WIKIPEDIA, 2015).

O PPA é um importante guia para o governo no cumprimento dos objetivos e metas de trabalho a partir do segundo ano do mandato de um prefeito até o primeiro ano do mandato subsequente, nele deve conter todas as obras que se deseja realizar, bem como os programas de natureza continuada, os quais são aqueles ligados à educação e a saúde. Durante o processo de elaboração do plano plurianual é de extrema importância que a administração tenha conhecimento dos recursos que realmente serão transferidos aos cofres públicos e os gastos que serão necessários para dar continuidade aos serviços públicos já existentes (SIQUEIRA et al, 2015). Os autores ainda afirmam que:

O PPA não pode ser apenas um documento burocrático, para cumprir um requisito legal ou uma imposição dos órgãos de controle. A elaboração do PPA deve ser vista como uma oportunidade do governo municipal compatibilizar sua estratégia de governo com os objetivos do seu programa eleitoral escolhido pela população democraticamente. Além disso, o planejamento municipal para os próximos 4 anos deve ser compatibilizado com o planejamento estadual e federal, com as oportunidades que as ações do Estado e da União podem criar para o município.

É altamente recomendável que esta fase também seja elaborada de forma transparente e participativa, envolvendo a população organizada da cidade, de modo que o plano reconheça os diversos interesses e demandas e sobre elas, demonstre as prioridades do governo. A participação social organizada na elaboração, execução e monitoramento do Planejamento, não só confere mais legitimidade e responsabilização coletiva sobre seus resultados, como ajuda a evitar desvios de recursos e fiscalizar a execução dos serviços públicos. Fundamentalmente a participação dos grupos organizados, conselhos de políticas e da população em geral representa um resgate da cidadania, processo meritório em si mesmo (PLANEJAMENTO, 2015).

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA, é a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) (Planejamento, 2015).

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO é um planejamento elaborado anualmente e tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, de adequá-los aos objetivos, metas e prioridades da administração pública, estabelecidos anteriormente no PPA, para o exercício financeiro seguinte.

Através desta Lei é possível definir as metas e prioridades do ano seguinte, com base no estabelecido no Plano Plurianual, seu conteúdo orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), as políticas tributárias, de pessoal e salarial. Também nos prazos estabelecidos na Lei Orgânica, o Prefeito encaminha a LDO à Câmara de Vereadores que, decorrido o prazo estabelecido, a devolve para sanção do Chefe do Executivo. A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem níveis mínimos de despesa nas funções Saúde e

Educação, expressos em percentual da Receita Líquida de Impostos (incluindo Transferências) que devem ser respeitadas na LDO e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

2.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e autoriza a despesa a ser realizada no ano seguinte, esta Lei é uma lei tem caráter de autorização e não de imposição, pois o gestor de cada orçamento tem a opção de executar ou não as despesas nela incluídas, ela é coberta por atos formais, examinando as receitas e estabelecendo as despesas que serão executadas no período de um ano (SIQUEIRA et al., 2015).

As três Leis Constitucionais: PPA, LDO e LOA devem estar interligadas sendo que é o PPA que estabelecerá o planejamento dos projetos a serem desenvolvidos e implantados, a LDO define as ações para implantação destes planos num determinado período de tempo e a LOA especifica os recursos necessários para pôr em prática estas ações. Assim, destacamos que num ambiente planejado, ao invés da decisão meramente intuitiva e lotérica, da administração do dia-a-dia, estabelecem-se critérios, metas, objetivos dos programas, diretrizes de longo prazo, enfim, o planejamento é um exercício sistemático de antecipação do futuro e é intensivo em gestão.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O município de Fontoura Xavier é um município de médio-pequeno porte e está localizado na região do Alto da Serra do Botucaraí no Estado do Rio Grande do Sul, mesorregião noroeste. A área territorial compreende 583,465 km², com população estimada de 10.916 habitantes (IBGE 2014), onde 65% da população vivem na área rural do município. A fonte de economia de Fontoura Xavier é pautada na agricultura, evidenciando-se o cultivo do fumo como agricultura de exportação, o qual é beneficiado nas indústrias de tabaco, são cultivados também milho, feijão, soja, trigo, além de frutas, verduras e hortaliças. Na pecuária observa-se a criação de bovinos, suínos, com um crescimento acelerado na criação de aves de corte e produção leiteira, bem como no extrativismo vegetal de erva-mate, a acácia e o eucalipto. Tendo a gestão política administrativa através do prefeito municipal e vice prefeito, possui 8 secretarias, além de setores e departamentos que auxiliam na administração. Foco

deste trabalho, o departamento de projetos responsável pela captação de recursos de transferência voluntária é vinculado diretamente ao gabinete do executivo.

Esta pesquisa teve como objetivo principal a identificação de mecanismos que possibilitem o aperfeiçoamento da gestão municipal através da captação de recursos de transferências voluntárias, sendo estes necessários para a potencialização de receitas, visto que municípios de pequeno porte não possuem arrecadação suficiente para sanar a demanda financeira local.

Fontoura Xavier possui 60 % da receita oriunda de repasses – constitucionais, legais e voluntários, o que quantifica a impossibilidade de gerir sem a obtenção destes recursos. No entanto, para que haja a captação de recursos através de transferência voluntária, faz-se necessário a aprovação de propostas de projetos pelos órgãos concedentes. Para a correta elaboração destas propostas é necessário o conhecimento da realidade local e a posse de dados que embasem a argumentação da necessidade da meta proposta. Destacando que em municípios de pequeno porte prioriza-se apenas a elaboração de planos que atendam a legislação, neste município, o planejamento está contido apenas no plano de governo elaborado no período eleitoral, o Plano Plurianual, a Lei de diretrizes orçamentárias e a Lei orçamentária anual.

Analisando a realidade local, identificou que a elaboração destas Lei não considera os diagnósticos levantados por cada secretaria, não havendo uma reuniões para estes planejamentos, os quais são elaborados tendo como base a Lei antecedente, repetindo-se sucessivamente este hábito. Verificou-se que cada setor possui as informações corretas da realidade situacional abrangida pelo mesmo, faltando apenas a formalização destas informações para que se torne acessível aos demais departamentos municipais, sendo estes dados muitas vezes desconhecido dos próprios secretários e gestores.

Entretanto, na atualidade em que vivemos é imprescindível que haja comunicação efetiva nas instituições e fora dela, sendo que a melhor forma de se obter diagnóstico concreto situacional é através da participação da sociedade na elaboração dos planejamentos. Sendo que, evidenciou a ausência e rejeição à ideia de expansão do diálogo e interação da população das demandas e metas de governo.

Consequência disso, temos a elaboração de Leis que objetivam apenas o cumprimento legal não sendo utilizado como um mecanismo favorável à gestão, impossibilitando a captação de recursos de transferências voluntárias que venham a sanar as demandas locais. No município, os convênios e contratos de repasse firmados em sua maioria são oriundos de

emendas parlamentares, sendo captados através da oferta dos parlamentares, não tendo o princípio em uma necessidade diagnosticada pelo município.

No município de Fontoura Xavier, há uma grande divergência entre o número de programas disponibilizados pelos órgãos convenentes, conforme mostra a figura 2. Usando como base o ano de 2014, observamos que foi disponibilizado 1362 programas, nos quais Fontoura Xavier teria poder de habilitar-se, sendo cadastradas 21 propostas e destas, apenas 4 foram contratadas.

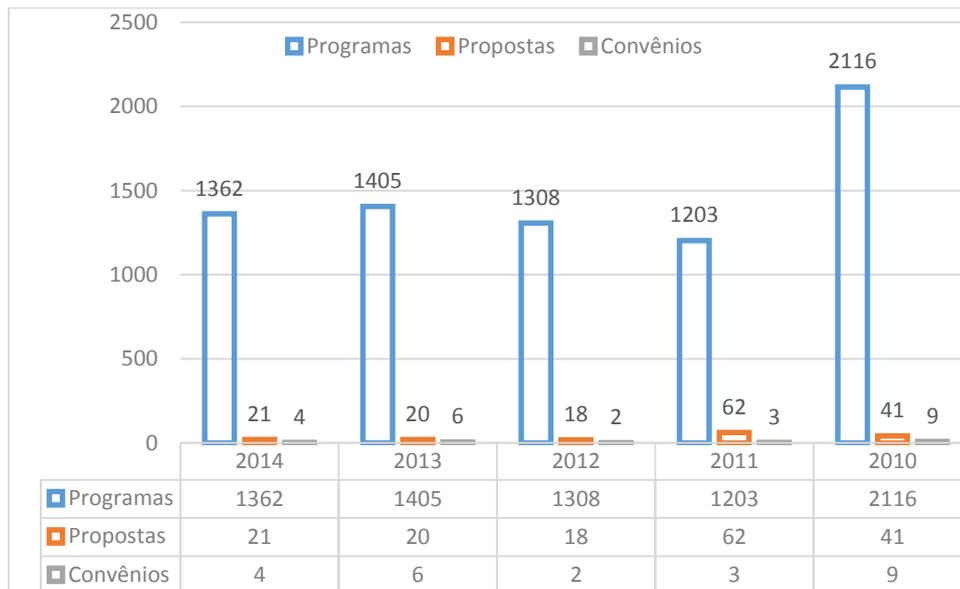


Figura 2.

Destaca-se que havendo um levantamento diagnosticado da realidade local formalizado, e a clareza da necessidade da população é possível haver maiores contratações visto que ofertaria ao departamento responsável mecanismos de busca nos órgãos federais e estaduais por programas que atendam a demanda levantada, embasando a elaboração de justificativas coerentes e tecnicamente qualificados evidenciando o merecimento e a necessidade de receber o recurso.

Desta forma, identifica-se as dificuldades relacionadas aos diagnósticos das necessidades da população, evidenciando que estes diagnósticos existem, apenas não são compartilhados entre os setores do executivo, o que interfere na correta elaboração do PPA, LDO e LOA. Sendo que, para que haja a melhoria na elaboração de projetos de captação de recursos necessita-se de maior comunicação interna, compartilhamento das informações e interação entre governo, secretarias e departamento de projetos. Destacando a necessidade atual de inserir no planejamento a sociedade para que através da participação haja maior efetividade nas definições de metas e fiscalização no cumprimento das mesmas.

Outro sim, identifica-se a necessidade de mudança de cultura pelos gestores municipais para que possam ir além das obrigações legais, aproveitando as oportunidades para elaboração de planos que venham de encontro as demandas, que possam suprir as necessidades da população e ofertar o desenvolvimento planejado, executado e avaliado, sendo sugerido ao município de Fontoura Xavier a elaboração do Plano Estratégico Municipal, analisando a realidade atual e traçando metas a curto, médio e longo prazo.

Sugere-se que através da liderança exercida pelo gestor municipal, haja mais interação entre as diversas secretarias que compõem o governo municipal para que todos partilhem das mesmas informações e dificuldades a serem superadas, onde todos os envolvidos contribuam no planejamento e definição de soluções, sejam estas através de captação de recursos ou de ações a serem desenvolvidas pela própria municipalidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério das Cidades. **Peças Técnicas Relativas a Planos Municipais de Saneamento Básico**. 1. Ed. Brasília: Êxito gráfica e editora, 2011.

CGU. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br>> Acesso em out. 2015.

ESTEVES, L. R. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000.

FONTES, V. G. **Captação de recursos**. Disponível em: < http://www.linhares.es.gov.br/PGP/Downloads/Modulo_IV_Captacao_Recursos.pdf> Acesso em nov. 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Manual de elaboração de projetos e captação de recursos**. Disponível em < www.planejamento.mg.gov.br/gestaocaptacaorecursos/elaboracao> Acesso em dez 2015.

LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MADEIRA, F. R. **A improvisação na concepção de programas sociais**. Disponível em < www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a09v18n2.pdf> Acesso em out. 2015.

MATOS, H. C. **Captação de recurso**. Disponível em < http://www.mpgp.mp.br/portal/system/resources/onde_obter_recursos.pdf> Acesso em nov. 2015.

PARREIRA, K. M. **Elaboração de projetos governamentais de captação de recursos**, 2012. Disponível em < http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-06/elaboracao-de-projetos-governamentais-de-captacao-de-recursos_instruco.pdf> Acesso em out. 2015.

PLANALTO. Disponível em< <http://www.planalto.gov.br> >Acesso em nov.2015.

PORTAL DOS CONVÊNIOS. Portaria 507/2011. Disponível em <<https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao>> Acesso em nov. 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/Glossario.asp>> Acesso em out.2015.

PRATES, J. C; PRATES, F. C; ADAMI, L. G; LENTINO, Z. G; BARREIRO, D. O.; SOUZA, M. R. **A captação de recurso e o poder local**, 2006. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article>>. Acesso em set. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição Federal, 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso out. 2015.

_____, Lei 127/2008. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp127.htm> Acesso em set. 2015

SIQUEIRA, J. C.; ALVES, A. B.; MODESTO, D.; PEREIRA, J. A. M. **Processo de elaboração do orçamento público municipal**. Disponível em http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/processo_de_elaboracao_do_orcamento_publico_municipal.pdf Acesso em dez. 2015.

SOUZA, C. **Governos e sociedades locais em contexto de desigualdades e de descentralização**, 2002. Disponível em < <http://www.scielo.org/pdf/csc/v7n3/13023.pdf>> Acesso em out. 2015.

WIKIPÉDIA. **Plano Plurianual**. Disponível em< https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_plurianual> Acesso em nov. 2015.