

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PLANEJAMENTO PÚBLICO LOCAL E FONTES DE
FINANCIAMENTO PARA PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO:
A EVIDÊNCIA NO CASO DE FLORIANÓPOLIS

THIAGO PAULO SILVA DE OLIVEIRA

Florianópolis, março de 2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PLANEJAMENTO PÚBLICO LOCAL E FONTES DE
FINANCIAMENTO PARA PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO:
A EVIDÊNCIA NO CASO DE FLORIANÓPOLIS

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

Por: Thiago Paulo Silva de Oliveira

Orientador: Prof. Fernando Seabra

Área de Pesquisa: Política e Planejamento Econômico

Palavras Chave: 1. Desenvolvimento;
2. Planejamento Público Local;
3. Plano Plurianual;
4. Financiamento Público.

Florianópolis, março de 2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota _____ ao aluno Thiago Paulo Silva de Oliveira na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Fernando Seabra

Presidente

Prof. João Rogério Sanson

Membro

Prof. Michele Cristina Silva Melo

Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço, como não poderia deixar de ser, ao meu Pai – Pedro Paulo de Oliveira, e a minha Mãe – Aureli Silva de Oliveira, que jamais pouparam esforços para me auxiliar na longa caminhada em torno de mais esse objetivo; Agradecimento especial aos meus *anjos da guarda*.

Agradeço, também, aos meus irmãos: Francisco, Fernanda e Bianka pelo simples fato de existirem e tornarem a minha vida mais feliz e, ao mesmo tempo, “*stressante*”;

Lembro dos outros “irmãos”: Andreza, Araújo, Douglas, Diga, Everton, Fêr, Frank, Frá, João, Lú, Manelo, Samoel e Stael, por participarem ativamente de todos os bons, e ruins, momentos da minha vida.

Aos colegas de curso: Brunna, Débora, Estela, Edson, Jota, Rodrigo e Rosana por tudo que passamos nesses quatro anos e meio de curso.

A outros dois colegas de curso, Andrey e Marcelo, pelo apoio prestado para a elaboração deste trabalho e pelas divertidas, mas produtivas, conversas ao longo desses anos.

Ao mestre Fernando Seabra, que possui singular método de ensino, tornando tênue a linha que separa a academia da prática. Bem como a professora Patrícia Arienti, por demonstrar amor pela docência e pela economia, contagiando os alunos.

A “equipe de alto desempenho” do Instituto de Governo Eletrônico, Inteligência Jurídica e Sistemas – IJURIS: Aline, Filipe, Gláucia, Sonali, Tânia, Vânia e, em especial, ao professor Hugo, pela confiança depositada e por tantos ensinamentos nesses mais de dois anos de caminhada.

Aos profissionais de todas as prefeituras que tiveram participação neste trabalho, em especial os profissionais de Curitiba e Porto Alegre, pelos dados elaborados com exclusividade para este.

A todos aqueles que buscam no crescimento pessoal, intelectual e moral uma forma de desenvolver a sociedade em que vivemos.

“A escolha não deve ser se o Estado deve ou não estar envolvido [na economia], mas como ele se envolve. Assim, a questão central não deve ser o tamanho do Estado, mas as atividades e métodos do governo.”

Joseph Stiglitz,
Vice Presidente e Economista Chefe do Banco Mundial

OLIVEIRA, Thiago Paulo Silva de. **Planejamento Público Local e Fontes de Financiamento para Projetos de Desenvolvimento: A Evidência no Caso de Florianópolis**. 157 f. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

RESUMO

Este trabalho monográfico remete, em primeira instância, a teoria e a prática do planejamento, seja no Brasil, ou no mundo, bem como a legislação brasileira para a área. Posteriormente, buscam-se evidências da prática do planejamento público local na cidade de Florianópolis, além de fontes de financiamento para projetos de desenvolvimento. Desenvolveu-se uma análise comparativa entre as propostas da Agenda de Desenvolvimento para a Região da Grande Florianópolis, elaborada sob a ótica do planejamento local, e o PPA 2006/2009 de Florianópolis, que figura como recurso de planejamento da cidade. Mostra-se as principais fontes de receita e a forma de distribuição das despesas, indicando as prioridades da administração pública para o período 2006/2009. Ao todo, são previstas despesas na ordem de R\$ 2.705.136.298,00, distribuídas em 21 áreas temáticas. A análise comparativa entre a Agenda e o PPA 2006/2009 engloba oito áreas com relação direta com o desenvolvimento, sendo elas: Infra-Estrutura, Agronegócios, Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, Meio Ambiente, Social, Educação, Saúde e Organização do Lazer. Da mesma forma, procurou-se estabelecer uma análise entre as despesas do PPA 2002/2005 e 2006/2009 da cidade, bem como com o PPA de outros grandes centros, para evidenciar diferentes prioridades entre as administrações. De forma complementar ao estudo, prospectou-se fontes de financiamento para projetos de desenvolvimento, uma vez que administração pública possui significativas restrições orçamentárias. Ao todo, foram analisadas 10 fontes de financiamento, sendo 2 nacionais e outras 8 multilaterais, que somadas possuem aproximadamente US\$ 240 bilhões para o financiamento de projetos. Mostra-se, também, as linhas de atuação e condições de financiamento de cada uma delas, bem como as condições de Florianópolis para a captação desses recursos e a experiência da cidade nessa área. Em termos quantitativos, evidenciou-se que o PPA 2006/2009 de Florianópolis contempla aproximadamente 67% das propostas da Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis. Porém, em termos qualitativos, o PPA 2006/2009 é falho com relação aos investimentos na área do meio ambiente e saneamento. Da mesma forma, evidenciou-se a baixa participação de financiamentos como fonte de receita do município.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Planejamento Público Local, Plano Plurianual, Fontes de Financiamento.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxograma – Processo de Planejamento.....	24
Figura 2: Metodologia do Projeto Meu Lugar.....	42
Figura 3: A Integração PPA, LDO, LOA.....	50
Figura 4: Número de Contas que o TCE recomendou Rejeição.....	52
Figura 5: Objetivos do PPA.....	53
Figura 6: Gestão do PPA.....	54
Figura 7: Receita Corrente	59
Figura 8: Receita Corrente	59
Figura 9: Despesas proporcionais do PPA 2006/2009 dos grandes centros	64
Figura 10: Despesas per capita por áreas previstas no PPA 2006/2009 dos grandes centros ..	65
Figura 11: Principais Problemas da Área de Infra-estrutura.....	71
Figura 12: Principais Problemas da Área de Agronegócios.....	74
Figura 13: Principais Problemas da Área de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico....	79
Figura 14: Principais Problemas da Área do Meio Ambiente.....	82
Figura 15: Principais Problemas da Área Social	87
Figura 16: Principais Problemas da Área da Educação	91
Figura 17: Principais Problemas da Área da Saúde.....	96
Figura 18: Principais Problemas da Área de Organização do Lazer	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: PIB per capita por região em 2004	38
Tabela 2: Orçamento por áreas – Programa Avança Brasil	39
Tabela 3: Investimentos, por área, do Projeto Meu Lugar em Florianópolis (2006).....	43
Tabela 4: Evolução da Receita Total de Florianópolis	60
Tabela 5: Evolução das Despesas PPA 2002/2005 – PPA 2006/2009	61
Tabela 6: IDH-M dos grandes centros brasileiros	63
Tabela 7: Ranking Infra-Estrutura	66
Tabela 8: Propostas para área de Infra-Estrutura de Florianópolis.....	72
Tabela 9: Propostas para área do agronegócio de Florianópolis	75
Tabela 10: Empresas por Setor de Atividade Econômica em Florianópolis – 2003	76
Tabela 11: Movimento Estimado de Turistas.....	78
Tabela 12: Receita Estimada em Dólar	78
Tabela 13: Propostas para área de desenvolvimento econômico de Florianópolis	80
Tabela 14: Propostas para área do meio ambiente de Florianópolis.....	83
Tabela 15: Propostas para área social de Florianópolis	88
Tabela 16: Número de Estabelecimentos Educacionais	90
Tabela 17: Número de Docentes das Escolas Municipais de Florianópolis	90
Tabela 18: Propostas para área da educação de Florianópolis	92
Tabela 19: Número de Profissionais da Área Municipal da Saúde	94
Tabela 20: Programas do Ministério da Saúde em Florianópolis.....	95
Tabela 21: Coeficientes de Mortalidade de Florianópolis	95
Tabela 22: Propostas para área da saúde de Florianópolis.....	97
Tabela 23: Propostas para área de organização do lazer.....	101
Tabela 24: Condições de Financiamento do Programa de Desenvolvimento Urbano.....	106
Tabela 25: Condições de Financiamento do BRDE	108
Tabela 26: Instituições Financeiras Internacionais e suas linhas de atuação	109
Tabela 27: Condições de Financiamento do BIRD	110
Tabela 28: Condições de Financiamento do BID	112
Tabela 29: Condições de Financiamento do JBIC.....	113
Tabela 30: Condições de Financiamento do BEI	115
Tabela 31: Condições de Financiamento do KfW	116
Tabela 32: Condições de Financiamento da CAF	118
Tabela 33: Condições de Financiamento do FONPLATA.....	120
Tabela 34: Condições de Financiamento do NIB	121
Tabela 35: Limite de Endividamento de Florianópolis.....	124
Tabela 36: Limites para Concessão de Garantia	126
Tabela 37: Evolução das Despesas de Florianópolis	127

LISTA DE ABREVIATURAS

BEI – Banco Europeu de Investimento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COFIEIX – Comissão de Financiamentos Externos
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FONPLATA – Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
GTDN – Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste
ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor
ISS – Imposto Sobre Serviços
ITBI – Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis
JBIC – Banco do Japão para Cooperação Internacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOM – Lei Orgânica Municipal
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
NIB – Banco Nórdico de Investimentos
OECD – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos
PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Parcerias Público Privadas
PPA – Plano Plurianual
SPG – Secretaria de Estado do Planejamento
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCE-SC – Tribunal de Contas de Santa Catarina
UE – União Européia
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
WTC – World Championship Tour (1º Divisão do Surf Mundial)
WQS - World Qualifying Series (2º Divisão do Surf Mundial)

SUMÁRIO

RESUMO	6
LISTA DE FIGURAS	7
LISTA DE TABELAS.....	8
LISTA DE ABREVIATURAS.....	9
LISTA DE ABREVIATURAS.....	9
1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 PROBLEMA.....	13
1.2 OBJETIVO GERAL.....	14
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1.4 METODOLOGIA	15
1.5 JUSTIFICATIVA.....	16
2. CONCEITUAÇÃO E HISTÓRICO.....	17
2.1 O USO DO PLANEJAMENTO COMO RECURSO PARA O DESENVOLVIMENTO	19
2.2 EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	27
2.2.1 Planos.....	28
2.3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM PLANEJAMENTO.....	32
2.3.1 O Modelo Alemão	32
2.3.2 O Modelo Canadense.....	33
2.3.3 O Modelo do Reino Unido.....	34
3. A REGIONALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO.....	35
3.1 O PLANEJAMENTO REGIONAL	35
3.1.1 Experiências em Planejamento Regional no Brasil.....	37
3.1.2 Planejamento Regional em Santa Catarina: O Projeto Meu Lugar	40
3.1.2.1 Os investimentos do Projeto Meu Lugar.....	43
3.1.3 Experiências Internacionais em Planejamento Regional.....	44
3.2 O PLANEJAMENTO MUNICIPAL	47
3.2.1 O Planejamento Municipal no Brasil e a Constituição de 1988.....	48
3.2.1.1 Lei de Responsabilidade Fiscal: A mudança de pensamento.....	50
3.2.1.2 Plano Plurianual: Um recurso para o Desenvolvimento	52
3.2.1.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias: Estabelecendo as Despesas	55
3.2.1.4 Lei Orçamentária Anual: Executando o Planejamento	56
4. PLANEJAMENTO MUNICIPAL: O CASO DE FLORIANÓPOLIS.....	58
4.1 FLORIANÓPOLIS: CARACTERÍSTICAS E DADOS	58
4.2 O PPA DE FLORIANÓPOLIS.....	58
4.2.1 Receita 2006/2009.....	59
4.2.2 Despesa 2006/2009.....	61
4.2.1 O PPA de Florianópolis em Comparação ao PPA dos Grandes Centros.....	63
4.3 O PPA DE FLORIANÓPOLIS E O PROJETO MEU LUGAR.....	67
4.3.1 O PPA de Florianópolis e os Investimentos em Infra-estrutura.....	68
4.3.1.1 Água/Esgoto/Lixo	68
4.3.1.2 Sistema Viário	69
4.3.1.3 Sistema de Transporte Coletivo.....	70
4.3.2 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área de Agronegócios	74
4.3.3 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico.	76
4.3.4 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área de Meio Ambiente.....	81
4.3.5 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área Social	85
4.3.6 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área da Educação.....	89
4.3.7 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área Saúde	94

4.3.8 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área de Organização do Lazer.....	98
5. FONTES DE FINANCIAMENTO PARA PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO.....	104
5.1 FONTES DE FINANCIAMENTO NACIONAL.....	105
5.1.1 BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).....	105
5.1.2 BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul).....	107
5.2 FONTES DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL.....	108
5.2.1 IBRD (International Bank for Reconstruction and Development).....	109
5.2.2 IADB (Inter-American Development Bank).....	111
5.2.3 JBIC (Japan Bank For International Cooperation).....	113
5.2.4 EIB (European Investment Bank).....	114
5.2.5 KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau).....	116
5.2.6 CAF (Corporación Andina de Fomento).....	117
5.2.7 FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata).....	119
5.2.8 NIB (Nordic Investment Bank).....	121
5.3 LINHAS DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL E A PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS.	122
5.3.1 Condições de Florianópolis.....	123
6 CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135
ANEXO A: Constituição Federal - Dos Orçamentos (arts. 165 a 167).....	142
ANEXO B: Modelo de Carta Consulta e Manual de Preenchimento.....	149

1 INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na economia inicia-se após a Primeira Guerra Mundial. Em 1921, a União Soviética criou a Comissão Estatal de Planejamento (GOSPLAN), com o objetivo de elaborar planos sistemáticos englobando toda a economia. A comissão foi a responsável pelo primeiro plano econômico nacional, denominado de “Primeiro Plano Quinquenal”, compreendendo o período 1928 a 1932. (MIGLIOLI, 1982, pág. 50).

Próximo aquele período, mais precisamente em 1929, a grande depressão proporciona uma série de mudanças nas economias capitalistas. A principal delas confere uma maior participação do Estado no mercado, ou seja, a existência de um Estado intervencionista. Com isso, os governos ganham papel de destaque, visto a responsabilidade de regular a atividade econômica. Sua principal função estava relacionada à manutenção das taxas de desemprego, inflação e da renda, a níveis que garantissem o bem estar econômico da população.

Entretanto, o Estado não poderia intervir de maneira aleatória na economia, dada às adversidades que os governos enfrentavam. Fazia-se, então, necessário, intervir de maneira programática, planejada. O Planejamento Econômico surge, então, nas economias capitalistas, como forma de garantir a alocação eficiente e eficaz dos recursos.

O planejamento passa por uma série de mudanças no decorrer dos anos, se adaptando as mudanças econômicas e as correntes de pensamento que foram dominando a economia nesses quase 78 anos de história.

Inicialmente, somente o Estado exercia o papel de planejador, ficando a seu critério a elaboração de programas para as mais diversas áreas e espaços. A partir de 1960, os países mais desenvolvidos passam a descentralizar suas economias, buscando uma maior diminuição do Estado, elevam a participação de outras unidades federadas no planejamento, como os estados e os municípios, incluindo a total autonomia no processo.

O Brasil não acompanha a evolução vista nos principais países do mundo, pois o Estado mostra-se fortemente intervencionista até o início dos anos 80. Identificou-se, apenas, poucas tentativas de planejamento regional, todas com relativo sucesso.

Somente a partir de 1988, com a aprovação de uma nova constituição, os estados e municípios brasileiros passam à posição de entes federados, sendo os responsáveis, dentre outros, pela arrecadação de impostos e investimentos públicos. Para tornar o processo transparente, a constituição exige a elaboração de um instrumento de planejamento, o Plano

Plurianual (PPA) que, com uma visão de médio prazo (4 anos), deveria especificar todas as ações do governo para os três últimos anos de uma gestão e primeiro ano da próxima.

Complementares ao PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA), seriam instrumentos de curto prazo, responsáveis pela definição de programas prioritários e suas execuções, respectivamente. No ano de 2000, a aprovação de lei complementar, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), torna o planejamento mais adequado à realidade, visto que a União, estados e municípios deveriam estabelecer programas de acordo com a sua receita, sob a pena de crime de responsabilidade em caso de excessos gastos.

Por muitos, o PPA é tratado apenas como uma obrigação jurídica inerente à administração pública. Entretanto, os fundamentos do PPA o caracterizam como um poderoso instrumento para a promoção do desenvolvimento.

A comunidade internacional vem, nos últimos anos, abordando o planejamento municipal¹ como instrumento para o desenvolvimento. Fato que só vem a certificar a validade do PPA, como importante recurso para o desenvolvimento.

Porém, não basta apenas elaborar um plano de desenvolvimento. Se faz necessário, também, um levantamento de fontes de financiamento para o setor público, visando complementar as receitas e acelerar o processo de desenvolvimento econômico. Pesquisas mostram que um dos principais problemas dos municípios é a falta de recursos para executar os programas descritos no PPA. Segundo DUTRA (2004, pág. 30), “a escassez de recursos é uma constante em todos os municípios identificados em nossa pesquisa e por indução por esse Brasil à fora”.

A idéia do financiamento dos programas também ascende, principalmente no Brasil, que possui históricos problemas de falta de recursos para executar programas de desenvolvimento. O acesso ao crédito pode acelerar o processo de desenvolvimento local, pois muitos projetos, que seriam inviáveis sem esses recursos, podem ter sua viabilidade assegurada no curto prazo.

1.1 PROBLEMA

Atualmente, o PPA é considerado eficaz à medida que os objetivos e as metas de uma ação são executados no período previsto (GARCIA, pág. 39). Entretanto, sob essa ótica, o PPA pode ser considerado eficaz sem, necessariamente, ter promovido o desenvolvimento.

¹ No caso, o termo utilizado é planejamento local.

Pois, como já retratado anteriormente, a elaboração do plano pode ter sido decorrente, apenas, da obrigação legal.

A falta de recursos para execução de projetos é outro problema inerente à administração pública. Prospectar fontes de financiamento é, assim como o próprio ato de planejar, vital para o desenvolvimento.

O fato de o PPA municipal representar o processo de planejamento local e a falta de recursos ser uma realidade nas administrações públicas municipais, expressa a situação problema na qual se desenvolve este trabalho. No presente caso, aplicado a cidade de Florianópolis, com o propósito de estudar eficácia do PPA como recurso de planejamento local da cidade, bem como a prospecção de fontes de financiamento, que poderiam ser utilizadas no processo de elaboração do planejamento, assegurando a execução de programas para o desenvolvimento.

1.2 OBJETIVO GERAL

Avaliar a eficácia do PPA 2006-2009 de Florianópolis, sob a ótica do desenvolvimento e prospectar fontes alternativas de financiamento para o desenvolvimento local.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analisar as receitas e as despesas que compõe o planejamento de Florianópolis, além de comparar as despesas com as despesas de outras cidades brasileiras;
2. Avaliar a experiência de planejamento local em Florianópolis, no que diz respeito aos seus efeitos sobre desenvolvimento.
3. Discriminar e examinar as principais fontes potenciais de financiamento para o setor público, bem como avaliar as condições de captação de recursos do município de Florianópolis
4. Realizar um diagnóstico geral sobre o atual PPA de Florianópolis, apontando virtudes e falhas.

1.4 METODOLOGIA

O presente trabalho pretende analisar o PPA 2006/2009 do município de Florianópolis, bem como a prospecção de fontes de financiamento para o desenvolvimento.

Para tal, será realizado um amplo estudo sobre o planejamento, partindo de uma esfera macro para uma esfera micro, fazendo uma associação entre planejamento e desenvolvimento. Serão abordados, também, os aspectos teóricos relacionados ao planejamento local e a legislação que rege o planejamento municipal.

A metodologia se baseia na análise exploratória de estudos e documentos elaborados pelo governo, com destaque para o PPA 2006/2009 de Florianópolis e a Agenda para Desenvolvimento da Região da Grande Florianópolis².

Serão utilizados, também, dados secundários obtidos junto a instituições representativas, como Instituições de Pesquisa, Secretarias de Estado e Municipais, principalmente as do planejamento.

A prospecção de fontes de financiamento para o desenvolvimento será constituída através de acesso *on-line* a instituições de fomento, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), assim como as instituições de fomento internacional. Onde pretende-se demonstrar as características, procedimentos e requisitos necessários para captação dos recursos disponibilizados por essas instituições.

O presente trabalho abordará os assuntos acima relacionados, os estruturando seis partes. A primeira parte apresentará uma introdução ao tema exposto, bem como o problema e os objetivos da pesquisa. A segunda parte refere-se à teoria do planejamento local e a prática do planejamento no Brasil e no mundo. A terceira parte compreende a regionalização e a municipalização do planejamento. Esta, compreendendo a parte teórica e empírica do planejamento regional, bem como os instrumentos que conferem, ao município, o processo de elaboração do planejamento.

A quarta parte trás um estudo prático envolvendo o PPA 2006/2009 de Florianópolis, e sua relação com o desenvolvimento. A quinta parte refere-se ao financiamento, onde serão apresentadas instituições de fomento e a viabilidade financeira da prefeitura municipal para

² Os municípios de Águas Mornas, Angelina, Biguaçu, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Pedro de Alcântara e São José, juntamente com Florianópolis, formam a chamada “Grande Florianópolis”.

captação de crédito. Por fim, a conclusão, que apresentará os resultados do estudo e as sugestões para elaboração planejamentos, bem como para realização de trabalhos futuros.

1.5 JUSTIFICATIVA

O interesse pelo tema surgiu após se verificar a falta de empenho de muitos gestores públicos, que elaboraram seus planejamentos de forma arcaica e irresponsável, pois o fazem apenas pela obrigação imposta pela legislação, não tendo qualquer compromisso com os programas descritos.

A escassez de profissionais capacitados para a elaboração do planejamento local e uma maior fiscalização dos Tribunais de Conta, associada ao aumento do bem estar gerado através da elaboração de um planejamento por profissionais, levou a realização deste estudo.

2. CONCEITUAÇÃO E HISTÓRICO

O presente capítulo aborda a temática do planejamento em sua forma conceitual, contextual e prática. Mostra-se um conceito simples de planejamento, seja nas organizações, ou no setor público, para delinear o tema abordado. Logo após, faz-se a contextualização do tema de acordo com a abordagem de diferentes autores e, apresenta-se uma abordagem de complementaridade entre as idéias. Por fim, mostra-se a experiência do Brasil e de outras Nações, para comprovar a importância do planejamento recurso para o desenvolvimento.

O planejamento é, antes de mais nada, uma ferramenta de gestão que resulta da formulação sistemática de um conjunto de decisões que expressa os anseios individuais ou coletivos, condicionados a escolha prévia de linhas de ação e objetivos específicos. Como processo, em sua forma mais simplória, pode se caracterizar o planejamento como sendo a identificação de problemas, o estabelecimento de objetivos e o acompanhamento dos resultados.

O planejamento deve ser encarado como a função inicial de uma gestão e, de acordo com THOMPSON (2000, pág. 136), a escolha correta dos objetivos é o primeiro passo desse processo, pois nenhum nível de eficiência, por maior que ele seja, irá compensar a escolha equivocada de um objetivo. Quando bem elaborado, o planejamento resulta na alocação eficiente e eficaz dos recursos. A eficiência é caracterizada pela maximização dos recursos alocados, de modo a minimizar os gastos para alcançar os objetivos. A eficácia é caracterizada pela escolha de objetivos condizentes com o ambiente.

Eficiência e eficácia precisam estar alinhadas, uma vez que eficiência sem eficácia resulta na não contemplação de importantes objetivos, tornando, de certa forma, ineficiente o investimento realizado, pois o ganho de bem estar é menor se comparado a um investimento em um objetivo mais importante. Já, eficácia sem eficiência, resulta no desperdício do recurso aplicado, não havendo, portanto, maximização do capital, embora o resultado final contemple os objetivos.

O planejamento está presente no cotidiano da sociedade, pois todas as atividades desenvolvidas requerem, no mínimo, algum tipo de planejamento para serem executadas, desde as mais simples, onde não há necessidade de um planejamento intenso, até atividades mais complexas, onde o planejamento é essencial para o sucesso. Já, dentro das organizações, o planejamento surge como um importante instrumento de gestão, pois sua elaboração evita

que decisões sejam tomadas ao acaso, visto que o planejamento tem, por finalidade, contemplar a missão³ da organização. O fato das organizações serem compostas por pequenos grupos, e por haver um amplo conhecimento do ambiente interno, torna mais prático o processo de elaboração do planejamento, considerando que os objetivos devem ser uma tradução concreta da missão da organização.

Podemos caracterizar como microeconômico o planejamento elaborado dentro das organizações. Mas, o planejamento também pode ser elaborado em um ambiente macroeconômico.

Dentro da abordagem macroeconômica, os governos centrais devem utilizar o planejamento como instrumento capaz de criar as condições necessárias para o crescimento sustentável, garantindo a estabilidade dos preços, da taxa de juros, da taxa de câmbio, o crescimento real da renda *per capita* e do emprego, além do equilíbrio no balanço de pagamentos. O planejamento a nível macroeconômico deve contemplar, também, as reformas necessárias para um bom funcionamento do mercado e desburocratização dos serviços públicos. Porém, sozinho, o planejamento a nível macroeconômico se torna ineficaz, não contemplando as ações necessárias ao desenvolvimento, segundo HADDAD (1980, pág. 33)

Se tentássemos organizar um sistema de planejamento que pretendesse abranger todos os enfoques e todos os níveis para análise dos problemas e potenciais de desenvolvimento, visando a ter onisciência e controle de tudo o que ocorre na economia, na sociedade e nas organizações públicas, estaríamos fadados a gerar uma imensa máquina produtora de papéis, e não de decisões relevantes; inibiríamos o dinamismo e a criatividade que possam advir dos sistemas operacionais e dos agentes setoriais da administração e, assim, faríamos do próprio planejamento um ponto de estrangulamento a mais no processo de desenvolvimento (HADDAD, 1980, pág. 33)

O problema inerente ao planejamento macroeconômico também é relacionado às identidades regionais, ou seja, há uma série de diferenças entre as regiões pertencentes ao espaço geográfico de um país, ocasionando diferentes impactos da política macroeconômica em cada uma delas. Com isso, para evitar desigualdades no desenvolvimento dessas regiões, e para promover uma maior integração nacional, é necessário elaborar um outro planejamento, o planejamento regional.

No Brasil, esse tipo de planejamento surgiu através da parceria entre a União e os estados que, através da formação de equipes multidisciplinares, delimitariam as regiões que

³ De acordo com THOMPSON (2000, pág. 137), a Missão é o objetivo amplo da organização, que justifica a sua existência. Seu objetivo está ligado aos seus valores, peculiaridades e competências.

seriam responsáveis pela formulação de programas de acordo com algumas características, como: espaciais, problemas, potencialidade e vantagens comparativas de cada região. Sendo assim, poder-se-ia corrigir eventuais problemas causados pelo planejamento macroeconômico, através da criação de um ambiente capaz de atrair investimentos privados, que seriam induzidos pela transferência de capital e de tecnologia pelo governo, além da criação de uma infra-estrutura capaz de suportar novos investimentos.

Essa estratégia de desenvolvimento regional foi pouco utilizada no Brasil, além de torna-se menos eficaz com a constituição de 1988, onde o município passa a ter um importante papel no desenvolvimento local. Com a constituição de 1988, os municípios brasileiros deixaram de ser meros integrantes do Estado e passaram à condição de ente federado, caracterizando um processo de descentralização das políticas públicas, passando ao município a responsabilidade da política administrativa, visto a nova distribuição dos recursos tributários. SWINBURN et all. (2006, pág. 2) Abordam a importância dos municípios em países como o Brasil, pois, segundo esses autores, *“In many countries, national government functions continue to be decentralized thereby increasing the responsibility of municipal governments to retain and attract private industry”*

De acordo com os autores, os municípios devem constituir uma capacidade de planejar e desenvolver planos de ação capazes de desenvolver a economia local, melhorando o ambiente e aumentando a produtividade e competitividade das empresas e trabalhadores locais, que alavancariam a capacidade de investimento do próprio município.

2.1 O USO DO PLANEJAMENTO COMO RECURSO PARA O DESENVOLVIMENTO

O planejamento deve ser entendido como uma via de acesso ao desenvolvimento e sua elaboração deve servir de base para a formulação de programas e ações que contemplem objetivos e metas específicas, capazes de alavancar as potencialidades e equacionar os problemas existentes. PEREIRA (1999, pág. 120) ressalta importância de se elaborar um planejamento executável e contínuo, pois o planejamento não deve ser visto apenas como uma obrigação jurídica. O autor trabalha com a idéia da seleção racional de objetivos, ou seja, a escolha dos objetivos deve envolver um método e uma linha de ação baseada na racionalidade.

Para HADDAD (1980, p.32), o ato de planejar está intimamente ligado à escassez de recursos na sociedade, que demanda serviços do setor público, exigindo uma maior

complexidade e seriedade na elaboração de planos capazes de suprir as demandas mais imediatas. Com isso, planejar se torna peça chave no processo de desenvolvimento e, segundo HADDAD (1980, p.32)

Para que um sistema de planejamento funcione com eficácia, necessitamos de recursos humanos altamente qualificados e experientes, capacidade gerencial bem distribuída em sólidas instituições públicas e existência de certa folga de recursos financeiros para enfrentar situações imprevistas ou estimular programas inovadores etc. (HADDAD, 1980, pág 32)

Sendo assim, os planejadores necessitam estar aptos a identificar as demandas da sociedade e, de acordo com as potencialidades e a prioridade na solução dos problemas, formularem os programas e ações que contemplem os anseios expostos. Requer-se ainda mais capacitação dos planejadores quando o ato de planejar é prejudicado pela limitação de recursos para execução de programas ou ações, havendo a necessidade, portanto, da maximização dos recursos disponíveis, ou da prospecção de fontes de financiamento, que poderiam ser utilizadas como alternativa a limitação orçamentária. O autor também menciona o planejamento como um instrumento de interação, devendo ser um “processo aberto de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil” (HADDAD, pág. 42).

O processo de planejamento surge da necessidade de alocar de modo eficaz os recursos, garantindo a maximização dos investimentos e a melhora dos serviços públicos oferecidos. O planejamento também é visto como um processo de decisão antecipada, sendo o ato de planejar anterior a ação.

Para PEREIRA (1999, pág. 113) a elaboração de um plano deve conter quatro fases. A primeira fase é a do planejamento, sendo composta pela identificação de problemas, fixação de objetivos e pela formulação de diretrizes capazes de promover o desenvolvimento. A segunda fase contempla a execução das propostas apresentadas. O controle e a avaliação da execução compõe a terceira e a quarta fase, respectivamente. PEREIRA (1999, pág. 113), destaca a importância desse processo para o desenvolvimento, segundo o autor:

...o processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, a partir do qual fixam-se objetivos gerais e metas específicas, assim como a ordenação do elenco de decisões e providências indispensáveis para a consecução desses objetivos. Dessa forma, o plano de desenvolvimento poderá ser executado de maneira mais rápida, despendendo menos recursos e esforços. (PEREIRA, 1999, pág. 113)

Outros autores, como NUTT e BACKOFF (1992), incluem mais etapas na metodologia de elaboração de um plano. Os autores ressaltam a importância das relações entre as entidades do setor público e as características do ambiente como variáveis a serem estudadas durante o planejamento. Sendo assim, é possível realizar um estudo investigativo capaz de contemplar desde o histórico das atividades desenvolvidas até as parcerias entre entidades para execução de programas formulados. Os autores dividem o processo de planejamento nas seguintes etapas:

- 1º: Contextualização Histórica
- 2º: Avaliar a Situação Atual
- 3º: Formação de Agenda de Tensões
- 4º: Opção Estratégica
- 5º: Avaliação da Factibilidade/Viabilidade
- 6º: Implementação

A primeira etapa deve ser destinada para a *Contextualização Histórica*, servindo de base para a identificação das características do ambiente e as suas tendências. É possível, a partir desse ponto, identificar se o plano vigente vai contemplar, ou não, os objetivos desejáveis.

A segunda etapa deve servir para *Avaliar a Situação Atual*, com foco nas potencialidades e nos problemas. O planejador deve avaliar as entidades envolvidas no planejamento, identificando o papel que cada uma desempenhará no processo. Deve-se, também, identificar as oportunidades e as ameaças inerentes no ambiente externo.

A terceira etapa, *Formação de Agenda de Tensões*, leva o planejador a identificar os focos de conflitos, seja dentro do próprio governo, ou na sociedade. O planejador deve identificar esses pontos de conflito e tentar amenizar ou solucionar essas tensões. Os focos de conflito devem ser entendidos como diferentes visões sobre os caminhos que devem ser seguidos para se atingir um mesmo objetivo.

A quarta etapa é a *Opção Estratégica*, sendo a mais operacional de todas, pois contempla a formulação de programas e ações com base nos objetivos delineados, dando ênfase a alavancagem dos potenciais, além de equacionar os problemas existentes.

A quinta etapa, *Avaliação da Factibilidade/Viabilidade*, tem a meta de procurar parceiros entre as entidades do setor público, e também fora dela, para uma operacionalização

conjunta dos programas e ações. Da mesma forma, a etapa visa identificar agentes contrários aos objetivos. A etapa também é responsável pela prospecção de fontes de recursos para a implementação dos programas e ações.

A sexta e última etapa, de acordo com os autores, é a fase de *Implementação* de cada programa e ação descritos nos planejamento.

A utilização de recursos pedagógicos e a participação ativa da sociedade é um ponto a ser considerado em todas as etapas do processo de elaboração, execução e avaliação de um plano, tornando o processo de desenvolvimento mais rápido e abrangente possível. CASTRO (*apud* Basso, 1995) ressalta esses pontos ao propor a atuação do setor público em conjunto com a comunidade, desde o momento da elaboração do plano até a sua execução e acompanhamento. Para o autor, o processo de planejamento precisa conhecer todas as condições do ambiente e, nada mais eficaz, que ter a sociedade participando e fornecendo essas informações durante o processo. O autor destaca oito momentos importantes durante o processo, sendo eles:

1º: Município Atual

2º: Promoção da Gestão Municipal Participativa no Município

3º: Constituição do Grupo-Base Pedagógico-Organizativo

4º: Capacitação, Investigação e Diagnóstico

5º: Formulação do Plano Municipal Integrado Participativo

6º: Execução e Avaliação

7º: Novo Município – Gestão Municipal Participativa

8º: Reflexão e Aperfeiçoamento

Município Atual é a denominação do primeiro momento, ele estabelece uma análise crítica do modelo de gestão e, se necessário, propõe um modelo de gestão com a participação da sociedade.

O segundo momento, *Promoção da Gestão Municipal Participativa no Município*, tem a função de promover o encontro entre os gestores públicos e as lideranças comunitárias, a fim de garantir a discussão de um novo plano com a participação da comunidade, onde todos devem estar de acordo para a continuidade do processo.

A *Constituição do Grupo-Base Pedagógico-Organizativo* corresponde à formação dos grupos que irão investigar e propor os objetivos de cada área. Os grupos têm de ser formados

por representantes de todos os setores da sociedade, como Prefeitura, Associações, Empresas, Universidade, Organizações não Governamentais etc.

Como muitos agentes envolvidos não possuem capacidade teórica e/ou técnica para lidar com o planejamento, faz-se necessária a *Capacitação, Investigação e Diagnóstico*, sendo este o quarto momento. É um momento crucial do plano, pois os agentes deverão ser introduzidos em temas relativos à realidade socioeconômica do município, como a história econômica recente, a situação dos recursos físicos, humanos e financeiros, as atividades econômicas desenvolvidas no município e as relações sociais, culturais e políticas.

Fica possível, estando os agentes devidamente capacitados, a *Formulação do Plano Municipal Integrado Participativo*, sendo este o quinto momento, com a escolha dos programas e ações que induzam a concretização dos principais objetivos prospectados pelos grupos. É um importante marco do processo, pois o município passa a contar com um plano abrangente e com comprometimento de todos os agentes envolvidos para sua execução.

A *Execução e Avaliação* é o sexto momento do processo, que nada mais é que a operacionalização dos programas e ações propostos, avaliando e contrapondo os resultados com o que se definiu no plano.

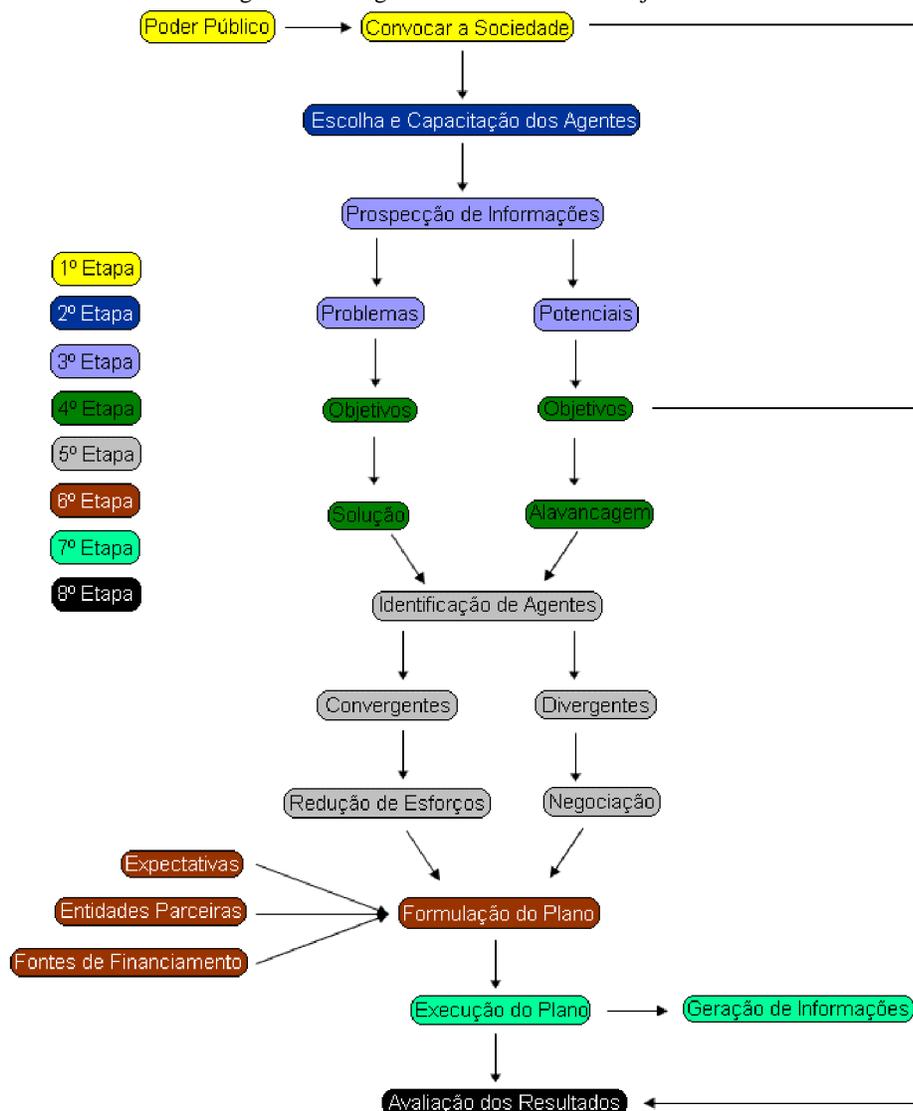
O sétimo momento contempla o início dos esforços para a construção de um *Novo Município – Gestão Municipal Participativa* – devendo mobilizar e capacitar gradativamente todos os agentes, a ponto de criar uma rede com grande fluxo de informações, que serviria para o aprimoramento de futuros planos, além de promover um envolvimento e comprometimento ainda maior da população.

Por fim, o oitavo momento tem a função de reunir os agentes envolvidos no processo para uma *Reflexão e Aperfeiçoamento* do modelo e das atividades desenvolvidas. A idéia é de não avaliar apenas o plano, mais também o processo que o construiu.

As diferentes visões descritas acima mostram a importância do planejamento como ferramenta de desenvolvimento, apoiada, basicamente, em métodos racionais e com a participação da sociedade no processo, visando maximizar os recursos, perante a limitação orçamentária, através da correta escolha dos objetivos, sendo esse o principal ponto de convergência de idéias entre os autores.

Porém, está nas diferentes metodologias a principal contribuição dos autores para este trabalho. Por não haver um conflito de idéias e haver um entendimento comum aos objetivos, fica possível estabelecer uma metodologia que abranja a contribuição de todos os autores aqui expostos, garantindo um processo com idéias que se complementam. As etapas a seguir representam o conjunto de idéias aqui expostos.

Figura 1: Fluxograma – Processo de Planejamento



Fonte: NUTT e BACKOFF (1992) e CASTRO (apud Basso, 1995)

Elaboração: Autor

1. Convocação da Sociedade para Avaliar o Plano Vigente;

A primeira etapa, *Convocação da Sociedade para Avaliar o Plano Vigente*, tem a função de chamar a sociedade para, conjuntamente com gestores públicos, avaliar o plano vigente e, por conseguinte, propor um novo plano, mais representativo, capaz de contemplar o maior número de objetivos possíveis e de comprometer a sociedade na elaboração, execução e avaliação do plano.

2. Escolha e Capacitação dos Agentes que Irão Participar do Processo;

Em um segundo momento, deve-se realizar a *Escolha e Capacitação dos Agentes que Irão Participar do Processo*. Nesta etapa, deve-se ter a preocupação de escolher agentes de todas as classes da sociedade, como educação, saúde, segurança pública, associações, sindicatos, etc. tendo a função de anular possíveis favorecimentos de uma classe em detrimento de outra. Todos os agentes devem passar por um processo de treinamento, para tomarem conhecimento dos procedimentos inerentes à formulação de um plano.

3. Prospecção de Informações

A terceira etapa é vital para o sucesso do plano, pois vai ser a partir da *Prospecção de Informações* que serão identificados os potenciais e os problemas, que são à base da escolha dos objetivos. A participação de agentes de todas as classes sociais tende a facilitar esse processo, pois o acesso às informações dentro das instituições acaba se tornando mais ágil por haver um representante de cada uma delas no processo. Deve-se contemplar indicadores econômicos e sociais, além de informações administrativas da prefeitura, como sua saúde financeira e dos recursos humanos, bem como a identificação de tendências, oportunidades e ameaças inerente ao ambiente externo.

4. Escolha dos Objetivos

A *Escolha dos Objetivos* deve ser condizente com as informações levantadas, devendo contemplar o desenvolvimento dos potenciais e a solução dos problemas apresentados. Objetivos bem definidos estabelecem um senso de direção, evitando que o gestor se adapte de maneira aleatória às mudanças do ambiente. A definição de objetivos também foca os esforços dos gestores em estabelecer prioridades, frente à limitação de recursos da organização, além de simplificar a tomada de decisão, pois o gestor, ao tomar uma decisão, poderá avaliar se ela está, ou não, de acordo com os objetivos escolhidos pela sociedade.

5. Identificação de Agentes Convergentes e Divergentes com os Objetivos

A *Identificação de Agentes Convergentes e Divergentes com os Objetivos* tem a função de facilitar a elaboração e a implementação do plano. A Identificação de Agentes

Convergentes reduz os esforços que seriam realizados individualmente para atingir objetivos comumente almejados. Já a Identificação de Agentes Divergentes possibilita a negociação no início do processo, antes do plano ser formulado, podendo adequar os objetivos aos anseios desses agentes descontentes, fazendo com que a execução do plano não sofra interrupções por falta de consenso.

6. Formulação do Plano

A *Formulação do Plano* vai muito além do simples estabelecimento de valores para cada programa ou ação. A formulação do plano deve levar em consideração, dentre outros, a prospecção de fontes de financiamento para execução de determinados programas, a incorporação das expectativas de mudanças ocorridas no ambiente, e a identificação de possíveis entidades parceiras para a execução do plano.

7. Execução do Plano

A *Execução do Plano* é a parte mais operacional do processo, pois é neste momento que as programas expostos serão executados por seus responsáveis. Estes, devem acompanhar de perto a execução do plano, a fim de, caso necessário, verificar se o que foi planejado está sendo realizado e, caso não esteja, cabe aos responsáveis por cada programa providenciar as medidas corretivas para que os objetivos sejam alcançados. Deve-se criar um ambiente capaz de gerar um grande fluxo de informações, onde cada secretaria passaria a ter acesso a uma base de dados gerada pelas outras secretarias, evitando possíveis duplicações de trabalho e conseqüente má alocação do recurso público, além do gestor poder adequar o seu programa aos demais programas em andamento naquele momento.

8. Avaliação dos Resultados

Por fim, a *Avaliação dos Resultados*, é a etapa onde toda a sociedade deve ser novamente convocada para analisar e discutir os dados gerados após o planejamento e sua execução. Os objetivos voltam a ser importantes instrumentos de análise pois, muitas vezes, os objetivos estão ligados a prazos e resultados mensuráveis, o que facilita a avaliação do planejamento. A não contemplação dos objetivos, ou a contemplação em desacordo com as

especificações planejadas, pode ser um sinal de objetivos em desacordo com o ambiente, indicando que novo planejamento deve ser realizado.

As oito etapas contemplam as idéias dos autores descritos neste trabalho, e dão uma noção de planejamento público local, que apresenta viabilidade técnica e econômica dos seus programas, além de garantir a participação da sociedade no processo e a escolha democrática dos objetivos.

2.2 EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL

Embora o planejamento seja peça fundamental para o desenvolvimento, constata-se que o ato de planejar não estava presente nas práticas das economias capitalistas até 1929, quando a quebra da bolsa de Nova Iorque e a crise de superprodução proporciona uma mudança radical na visão econômica sobre o mercado. O modelo econômico vigente teorizava a regulação do mercado pelos agentes responsáveis pela oferta, ou seja, toda oferta criava sua demanda. Porém, a crise faz surgir uma nova linha ideológica, antagônica a Lei de Say, postulando a demanda como criadora da oferta.

A crise de 1929 coloca em dúvida o modelo econômico defendido pelos clássicos, a idéia de que os mercados tinham a capacidade de se auto-regular. Na mesma época surge um novo modelo teorizado por Keynes⁴, que tem por proposta básica a intervenção do Estado na economia em resposta à redução drástica da atividade econômica e conseqüente queda no bem estar da sociedade, tendo o Estado à responsabilidade de recompor a demanda agregada.

A Teoria de Keynes inicia o primeiro capítulo da macroeconomia e do planejamento econômico, visto que o Estado não poderia intervir com aleatoriedade na economia. Segundo KEYNES (1992, p. 87) a política fiscal deve ser usada como um instrumento deliberado, a fim de garantir o bom funcionamento da economia e o aumento do bem estar da população. Seria necessário, então, reunir informações sobre o comportamento e os fundamentos da economia como ponto de partida para elaboração de planos de governo e programas de ação que incrementassem a atividade econômica.

A experiência de planejamento no Brasil, principalmente entre os anos de 1940 e 1970, nos mostra a preocupação do Estado com o crescimento e a estabilidade da economia,

⁴ “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, John Maynard Keynes, 1936

além da modernização do parque industrial nacional, sendo claramente macros objetivos. Não se constata nenhuma experiência local de planejamento. O que mais se aproxima são as tentativas de planejamento regional, iniciadas em 1960, com a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste).

2.2.1 Planos

De acordo com ABREU (1990), as principais características da experiência brasileira na elaboração de planos até a constituição de 1988, são:

- A primeira experiência de planejamento no Brasil é datada no início da década de 1930, era o Plano Quinquenal de Obras e Reparcelamento da Defesa Nacional (1942), que só fora executado pela captação de recursos provenientes da negociação do governo de Getúlio Vargas com o governo americano. O plano tinha como principais objetivos a criação de indústrias, execução de obras públicas e aparelhamento da defesa nacional. Outro fruto dessa negociação entraria em vigor no ano de 1943, através da execução do Plano de Obras e Equipamentos, plano complementar ao executado ao iniciado em 1942.
- O Plano Salte foi a segunda iniciativa de intervenção planejada do Estado brasileiro na economia. Foi durante o governo Eurico Gaspar Dutra e priorizava investimento nas áreas de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia com previsão de investimentos para o período entre 1949 a 1953. O plano foi levado à votação no congresso, sendo aprovado em 1950 e oficialmente abandonado em 1951, por problemas de obtenção de financiamento para sua execução.
- A Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, teve suas negociações iniciadas em 1950, sendo assinada em 1951, durante o governo de Getúlio Vargas. A comissão visava o apoio financeiro e técnico, por parte dos Estados Unidos, para investimentos em defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico. O principal resultado da comissão foi a criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) em 1952, órgão responsável pela captação de recursos externos para execução de planos privados e públicos em setores básicos da economia.
- O Plano de Metas é um marco do planejamento público no Brasil, pois sua elaboração foi baseada em uma série de estudos realizados pelo grupo CEPAL/BNDE. O plano

foi implementado durante a gestão de Juscelino Kubitschek, 1956/61, e estava focado em cinco grandes áreas: Alimentação, Educação, Energia, Indústrias de Base e Transporte, incluindo a construção de Brasília. Sua implementação foi induzida por incentivos fiscais e políticas cambiais para importação. O plano resultou na mudança do paradigma industrial do Brasil, antes predominantemente de Indústrias de Bens de Consumo Não Durável e Bens de Capital Complementar, sendo, após o plano, predominantemente de Indústrias de Bens de Capital e Bens de Consumo Durável. Mas, o plano resultou em um alto processo inflacionário e descontrole das contas públicas, ocasionando um elevado déficit público.

- O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, criado pelos economistas Celso Furtado e Roberto Campos sob a gestão de João Goulart, foi apresentado em 1962 e tinha como objetivos o combate à inflação e a deterioração das contas externas. O plano, ao contrário dos anteriores, propôs a redução dos gastos públicos e a correção dos preços defasados, medidas econômicas que viabilizariam o equilíbrio da economia e o acesso as linhas de crédito internacional. Porém, o plano fracassa e o resultado final é o aumento da inflação, do déficit público e um crescimento pífio do PIB.
- O PAEG, Programa de Ação Econômica do Governo, foi instituído durante o regime militar, que chegara ao poder após o Golpe de 1964. O PAEG foi mais um plano de ajuste econômico, seus objetivos consistiam em acelerar o ritmo do crescimento e desenvolvimento econômico contendo a inflação, o desequilíbrio dos preços e a tendência do descontrole deficitário do balanço de pagamentos. O plano também contemplava o lado social, com programas de redução da desigualdade, através de investimentos setoriais e regionais e uma nova política de investimentos, que garantiriam oportunidades de emprego. A ortodoxia do plano garantiu a redução da inflação, porém ele não contemplou o crescimento econômico, além de ser marcado por uma série de concordatas e falências de empresas nacionais. O plano também tem um caráter de reformas, instituídas em 1967 pelo Decreto-Lei Nº. 200, que promoveu a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta.
- O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social seria mais um marco da experiência brasileiro em planejamento, pois o plano compreendia as perspectivas do governo brasileiro para variáveis como o consumo e o investimento privado para, a partir daí, orientar o investimento federal em setores específicos da economia. Porém, mudanças políticas ocorridas no período, como a saída de Castelo Branco e entrada o

Marechal Costa e Silva na presidência, impossibilitam a execução do plano, que compreenderia os anos de 1967 a 1976

- O governo do Marechal Costa e Silva foi o responsável pela elaboração de mais um plano que tinha como objetivos primordiais a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação, sendo ele o Plano Estratégico de Desenvolvimento, vigente entre os anos de 1968 e 1970. Neste plano, o governo teria a função de investir, basicamente, em Infra-Estrutura, Siderurgia, Mineração, Saúde, Educação e Agricultura, reduzindo, progressivamente, a participação do Estado na totalidade dos investimentos da economia. As estratégias adotadas seriam as mesmas publicadas no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. O plano foi muito bem sucedido no campo econômico, pois saneou as finanças públicas, possibilitando elaboração de e execução de um plano mais ousado, o Plano Nacional de Desenvolvimento.
- O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), vigente durante o governo Emílio Médici (1972/74) iniciou o período conhecido por “milagre econômico”. O plano foi formulado com base no documento “Metas e Bases para a Ação do Governo”, um documento inovador em termos de elaboração de planos, pois separava a estratégia de desenvolvimento de sua execução. Os principais objetivos eram: A inserção do Brasil na mesma geração dos países desenvolvidos, duplicar a renda per capita até 1980 e promover o crescimento econômico a taxas médias entre 8 e 10% ao ano. O Plano foi muito bem sucedido, pois o ambiente externo favorável e a alta capacidade ociosa das indústrias possibilitaram um rápido crescimento no curto prazo, além de ter sido fiel ao combate das disparidades sociais e setoriais.
- Em 1973 o mundo assistiu a uma disparada nos preços do barril de petróleo, principal insumo da matriz energética mundial. Como medida a essa mudança do cenário externo, entra em vigor, durante o governo de Ernesto Geisel (1975/79) o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O plano tinha a meta de avançar na industrialização por meio do modelo de substituição de importação, reduzir a dependência externa do petróleo e de elevar a capacidade de exportação. O plano é marcado por uma preocupação muito forte com o problema energético, sendo ele o responsável por estímulos a pesquisas envolvendo o petróleo e álcool, além de pesquisas na área nuclear e hidroelétrica, esta, resultando em Itaipu. O plano foi muito bem sucedido no que diz respeito a *superávit* comercial e exportação de manufaturados, além da produção interna de Bens de Capital. Porém, assim como no

I PND, o crescimento se deu à custa do endividamento, que teria seu ápice em 1979, com o segundo choque do petróleo, levando o país ao declínio do desempenho econômico e iniciando um período de alta inflação.

- Os planos de estabilização que surgiram entre o II PND, tais como o III PND e o I PND da Nova República, e a constituição de 1988, não passaram de documentos meramente formais, visto que nenhum deles chegou a ser implementado. A partir de 1988 os planos de governo passam a ser regidos pelo Artigo 165 da constituição federal e, em 2000, também pela Lei de Responsabilidade Fiscal, temas que serão abordados em capítulos subseqüentes.

A instabilidade econômica ocorrida no Brasil no período analisado foi um dos principais problemas encontrados pelos planejadores. Primeiro, por impossibilitar projeções e dotações orçamentárias, inviabilizando qualquer tentativa de planejar e executar planos de médio e longo prazo.

Segundo, os problemas econômicos enfrentados pelo Brasil dificultavam a captação de recursos externos para a execução de planos ou programas, o que acabava inviabilizando grandes obras ou programas que não pudessem ser financiados em sua totalidade pelo Estado. A falta de estatísticas oficiais, de planejadores capacitados e o peso da agricultura e do setor externo na economia, tão voláteis, também foram obstáculos a ser vencido na formulação dos primeiros planos.

Algumas características mostram a evolução na elaboração de planos. A concepção do BNDE em 1952, conferindo ao banco o caráter de financiador e órgão responsável pela captação e empréstimos de recursos para execução de programas ou empreendimentos contemplados nos planos elaborados pelo governo. A criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 1964, também foi um importante marco, pois contemplava a formação e capacitação de técnicos capazes de realizar estudos e fornecer informações para elaboração de planos, que passaram a ter um caráter mais refinado com a presença desses estudos. Em 1967, um novo marco com o Decreto-Lei N°. 200, que, dentre outros, criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, sendo este, dotado em caráter permanente, o planejador oficial da União e, a partir de 1972, passa a compreender, também, as funções de orçamentação e modernização administrativa. Por fim, a preocupação com o crescimento sustentável traduzido no II PND em 1975.

A experiência brasileira mostra que todos os planos executados no Brasil entre o pós-guerra e a implementação do Plano Real tinham como principais objetivos a estabilização e

modernização do parque industrial brasileiro. Mesmo diante das evidências de fracasso de alguns planos, no que diz respeito à estabilização econômica, podemos constatar o avanço atingido na industrialização e formação de uma infra-estrutura capaz de induzir novos investimentos privados no país.

Embora o Estado tivesse atuado ativamente na promoção do crescimento econômico, não se pode afirmar que esse mesmo Estado tenha atuado de maneira ativa para reduzir a desigualdade social que, de acordo com ALMEIDA (2004, pág3), “permaneceu inaceitavelmente desigual [...] em especial nos terrenos da educação, saúde, e das demais condições de vida párea os setores mais desfavorecidos da população”.

2.3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM PLANEJAMENTO

Assim como o Brasil, outros países do mundo tiveram que se adequar à nova conjuntura decorrente da crise de 1929, atuando de maneira ativa na economia. O *New Deal*, elaborado pelos Estados Unidos, foi o precursor dos planos econômicos elaborados a partir de objetivos e diretrizes do governo central. Em sua primeira fase, entre 1933 e 1935, o plano tinha a função de introduzir reformas sociais e econômicas, com ênfase ao combate do desemprego e a recuperação financeira do país. A segunda fase do plano, entre os anos de 1935 e 1939, tinha como meta o aumento da seguridade social para os trabalhadores e o protecionismo aos pequenos fazendeiros. Embora emergencial, o plano resultou na reestruturação financeira do país e na geração de 10 milhões de empregos.

Outros países seguiram a mesma linha de planejamento, porém, a evolução da dívida pública, o baixo crescimento e o aumento das desigualdades internas após o período de recuperação econômica mundial colocam em evidência a necessidade de mudança na condução do sistema de planejamento. O sistema de planejamento passa, então, a ser focado nas Regiões, Estados e Municípios, como mostram os modelos abaixo, com base nos estudos do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (2005).

2.3.1 O Modelo Alemão

Dentre os modelos em análise, o sistema alemão de planejamento é o mais antigo de todos, ele é resultado uma reforma na década de 60, que acarretou na descentralização do

sistema de planejamento e na integração entre a União, os Estados, os Municípios e o Banco Central. Esse modelo é caracterizado pela sua autonomia administrativa, onde os estados possuem forte influência na condução da macroeconomia nacional, incluindo os estados da antiga Alemanha Oriental, após a queda do muro de Berlim. O modelo alemão foi caracterizado por um planejamento quinquenal, com a União sendo responsável pela maior parte da arrecadação de impostos, repassando aos Estados mais pobres parte dos impostos arrecadados nos Estados mais ricos.

O modelo visa diminuir as desigualdades existentes dentro do próprio território e, por ser quinquenal, sinaliza aos agentes econômicos como será a condução da política orçamentária naquele país. Os objetivos e a execução dos programas dificilmente são alterados, independente do governo que assume, pois o planejamento é elaborado a partir das necessidades identificadas por especialistas de todas as esferas do governo, da União ao Município, além de entidades não governamentais, contemplando as reais necessidades da sociedade, e não interesses políticos.

2.3.2 O Modelo Canadense

O Canadá também sofria com problemas relacionados ao baixo crescimento do produto e aumento do déficit público, levando-o a iniciar uma reforma de Estado no ano de 1995, que resultou em mudanças significativas na pasta do planejamento. O governo, após a reforma, passa a atuar de maneira integrada com os demais Estados da confederação, além da forte participação popular, que tem o poder de apresentar propostas e influenciar na elaboração do plano.

A preocupação básica do governo é a realização dos objetivos, e não a forma como eles serão atingidos, tendo, os responsáveis pelo plano, autonomia para interferir na sua execução, podendo remanejar recursos e adiar execuções quando necessário. Os planos são trienais e sua característica marcante é o prazo indeterminado dos seus programas, ou seja, os programas só serão interrompidos se uma análise mostrar sua ineficácia, e novos programas só são incluídos se houver sobras de recursos e se os mesmos passarem por uma análise de custo benefício favorável a sua execução.

Os recursos humanos são outra preocupação do governo, que investe fortemente na capacitação e valorização do servidor público, que tem sua formação levada em consideração

no momento de elaboração do plano. Embora desenvolvido, o Canadá não possui um sistema que interligue as informações de cada área do governo, dificultando o seu monitoramento.

2.3.3 O Modelo do Reino Unido

Dos países aqui apresentados, o Reino Unido possui a estrutura mais completa de planejamento, iniciada com a reforma do sistema a partir de 1998. O *Spending Review* é o instrumento de planejamento do Reino Unido, ele é plurianual e sua elaboração é de responsabilidade de departamentos e secretarias, que fazem à análise setorial e transversal dos setores em que atuam, definindo a estratégia de acordo com os objetivos e metas do governo federal. O processo é tão descentralizado que os responsáveis pelos programas têm autonomia sobre o orçamento e a gestão dos recursos humanos, podendo contratar ou desligar pessoas do processo sem interferência do governo central. O governo central, então, após analisar as diretrizes, objetivos, eficácia da aplicação dos recursos e metas de desempenho de cada programa fornece os recursos para execução do plano.

Outro ponto marcante é a execução de programas em parceria com a iniciativa privada, as conhecidas Parcerias Público Privadas (PPP), que tem por objetivo alavancar a capacidade de investimento do governo e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Assim como o Canadá, o Reino Unido também investe massivamente na capacitação dos servidores públicos, que tem o objetivo de modernizar a prestação de serviços públicos para aperfeiçoar os meios de execução do plano e garantir os resultados propostos.

3. A REGIONALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

O capítulo anterior mostra a evolução do planejamento público através dos anos e a sua convergência no processo de descentralização, priorizando o planejamento regional e municipal como recurso para o desenvolvimento. Já, o presente capítulo, irá abordar a temática do planejamento regional e do planejamento municipal, apresentando suas principais características.

Não é fácil definir planejamento regional ou local, pois existem várias controvérsias em torno dessa definição de planejamento e desenvolvimento a nível local, quando aplicada ao caráter geográfico da questão. Entende-se que a melhor classificação para planejamento local seja relacionada ao espaço geográfico de abrangência de um município. Uma definição mais apurada, de acordo com MARTINS (2001, pág 26) classifica o planejamento local como “um território onde existe uma comunidade de pessoas que interagem e têm potencial para se organizarem na direção de promover seu próprio desenvolvimento”.

Sob essa ótica, o planejamento local passa a ser definido de maneira ampla, podendo ser desde Estadual até um simples planejamento de bairro. Em razão das divergências quanto à definição de planejamento local, classificaremos, neste trabalho, o planejamento local como sendo o planejamento realizado na esfera municipal.

É importante destacar que o planejamento municipal sofre influência direta do planejamento macroeconômico, apresentado no capítulo anterior, e do planejamento regional, que é parte deste capítulo. Com isso, é importante compreender a forma como esses dois planejamentos são elaborados, a ponto de se ter uma análise mais apurada do planejamento municipal.

3.1 O PLANEJAMENTO REGIONAL

O planejamento público a nível regional surge como uma política desenvolvimentista que visa combater os desequilíbrios distributivos entre diferentes espaços de uma região. É um procedimento necessário, visto que ele estabelece objetivos capazes de atenuar os desequilíbrios, além de promover um desenvolvimento mais uniforme entre as regiões. Com isso, o planejamento deve dar dinâmica a região que é o alvo do projeto de desenvolvimento.

As regiões atrasadas não são problemáticas apenas para o espaço onde elas se inserem, elas são, também, um problema para todo o resto do país, pois reduzem o ritmo de crescimento da economia, em decorrência da má utilização de todo o potencial humano e tecnológico presente nessas regiões. Esse atraso acaba, portanto, limitando a execução de atividades de alto valor agregado, pois não há infra-estrutura, capital humano e uma dinâmica empresarial capaz de promover autonomamente atividades daquele tipo. Cabe ao Estado, então, garantir o desenvolvimento equilibrado dessas regiões, uma vez que o mercado não é capaz de fazê-lo.

Entende-se como política de planejamento regional a elaboração de um plano de desenvolvimento com diretrizes e metas de base inter-regional de trabalho, de maneira a potencializar as vantagens comparativas das regiões.

O planejamento regional torna-se vital para a reconstrução dos países após a segunda guerra mundial, onde as desigualdades sociais e econômicas geradas dentro dos países induziram os governos a implementar medidas regionais de desenvolvimento. Algumas teorias clássicas da localização de atividades econômicas começam a ganhar corpo, mas é sob a ótica de Perroux e Myrdal que se desenvolve as análises de desenvolvimento regional.

PERROUX (In Faissol, 1975, pág. 106), trabalha com o conceito de *pólo de crescimento*, o autor entende que o dinamismo de uma região é diretamente afetado pela localização de indústrias motrizes, ou seja, o desenvolvimento de uma região é diretamente afetado pelos efeitos multiplicadores que algumas indústrias proporcionam as outras atividades econômicas. Segundo PERROUX (In Faissol, 1975, pág. 106) “...em qualquer economia articulada, existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação das forças ou dinamismos de crescimento.” O fato é que o Estado deve privilegiar essas indústrias, pois o efeito multiplicador sobre a economia será muito maior que o efeito multiplicador de um investimento em uma indústria que não tenha sinergia com a região.

Já MYRDAL (1968), aborda o conceito de *causação circular cumulativa*, demonstrando em seu estudo a tendência de regiões ricas ficarem cada vez mais ricas e regiões pobres ficarem cada vez mais pobres. Segundo MYRDAL (1968, pág. 63) “...o livre jogo das forças de mercado [...] funcionará mais poderosamente no sentido de criar desigualdades regionais e de ampliar as existentes.” Para isso, o Estado deve atuar como agente redutor dessas desigualdades, além de proporcionar um ambiente capaz de atrair novas indústrias, que impulsionariam o desenvolvimento de uma comunidade.

Outros autores, como HADDAD (1980, pág. 37), falam na maximização da capacidade de negociação regional como principal vantagem desse planejamento. Para o

autor, o planejamento regional viabiliza a maximização da capacidade de intervenção do Estado em determinada região, pois o estado tem o apoio do governo federal e de empresas públicas e privadas para o desenvolvimento de projetos.

O autor também ressalta facilidade da interação da sociedade no processo de elaboração do planejamento regional e, com isso, segundo HADDAD (1980, pág. 43) “quanto mais o processo de planejamento facilitar a participação dos cidadãos, mais a comunidade considerará a função de planejamento como uma forma democrática” e maior será a facilidade dos planejadores em colher informações relevantes a elaboração do planejamento.

Como principais problemas, o autor destaca a delimitação da região onde se pretende elaborar e executar o planejamento. Pois deve-se levar em consideração os aspectos econômicos, sociais, culturais e geográficos, a fim de não gerar um desenvolvimento desigual dentro da própria região. Destaca, também, os problemas políticos-institucionais, decorrentes da interferência e controle dos planejadores nos diversos programas setoriais de desenvolvimento, tirando o poder de outros setores do governo.

Segundo STÖHR E TÖDTLING (*apud*, Haddad, pág. 48), os principais instrumentos utilizados pelo Estado para desenvolvimento de políticas regionais foram:

1. Transferência de capital e de tecnologia para áreas periféricas;
2. Promoção de indústrias “modernas” nas áreas periféricas;
3. Transferência de investimentos públicos para as áreas periféricas, principalmente através de extensão de sistemas de transporte e de comunicação das regiões desenvolvidas até as periféricas;

3.1.1 Experiências em Planejamento Regional no Brasil

A primeira experiência brasileira em planejamento regional foi resultado de um estudo elaborado pelo economista Celso Furtado durante a década de 1950. Era o relatório do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que, segundo DINIZ (2001, pág. 4)

[...] começa mostrando, empiricamente, que a renda per capita da Região Nordeste era inferior a 1/3 daquela da Região Centro-Sul do Brasil. Partia dos fundamentos históricos da colonização regional como determinantes da dicotomia social da região nordestina. (DINIZ, 2001, pág. 4)

Os problemas apresentados no GTDN explicitam a necessidade de desenvolver a região nordestina, levando o governo federal a criar, em 1960, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A meta era industrializar a região e, com isso, amenizar os problemas agrícolas decorrentes da seca. A intenção era dinamizar a economia nordestina através de investimentos concentrados na área agrícola, sendo que os programas objetivavam a produção de alimentos nas terras úmidas, o desenvolvimento do semi-árido através de incentivos a produção agrícola resistente à seca, o desenvolvimento de uma área de irrigação ao longo do Rio São Francisco e a colonização do estado do Maranhão.

O governo ainda não tinha os resultados da sua política regional no Nordeste, quando cria aos moldes da SUDENE, em 1966, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

A SUDAM tinha o objetivo de promover o desenvolvimento regional amazônico através de ações voltadas ao planejamento, coordenação, promoção e execução de ações federais na Amazônia. Os planos tinham a função de implementar um modelo econômico de substituição de importações para toda a região da Amazônia, além de promover a ocupação humana daquele território. A meta do governo era, em parceria com o setor privado, estabelecer uma linha de investimento capaz de transformar as bases da economia local, que era extrativista, através da criação de indústrias.

No ano seguinte, em 1967, o governo cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), com a função de administrar os incentivos fiscais e com a responsabilidade de atrair novos investimentos para a Zona Franca de Manaus.

A tabela abaixo representa o último do estudo do IBGE (2006) sobre o PIB brasileiro, referente ao ano de 2004, mostrando a seguinte distribuição do PIB nacional por regiões.

Tabela 1: PIB per capita por região em 2004

Região	PIB Total (R\$: Milhões)	População	PIB per capita (R\$)
Norte	93.543,51	14.374.207	6.507,73
Nordeste	248.434,96	50.426.433	4.926,68
Sudeste	970.292,01	77.377.911	12.539,65
Sul	321.793,23	26.636.610	12.080,86
Centro Oeste	132.736,49	12.770.869	10.393,69
Brasil	1.766.800,20	181.586.030	9.729,82

Fonte: IBGE

Elaboração: Autor

O PIB *per capita* de 2004 nos mostra que, mesmo depois da criação das Superintendências, o Brasil ainda apresenta uma disparidade muito grande entre as regiões.

Celso Furtado havia constatado que o PIB *per capita* do Nordeste era inferior a 1/3 do PIB *per capita* do Centro Oeste na década de 1950. Hoje, a relação entre essas mesmas regiões é de quase 1/2, demonstrando a baixa eficiência do Estado na tentativa de promover uma maior integração entre as regiões.

Muitas foram as razões do frustrado plano de desenvolvimento regional brasileiro, dentre eles, destaca DINIZ (2001, pág. 13)

[...] o esvaziamento político e institucional da SUDENE e SUDAM, os custos de manutenção da Zona Franca de Manaus, a persistência de graves problemas sociais no Nordeste, as alegações de corrupção e mau uso de recursos públicos, a irracionalidade de múltiplos instrumentos às vezes contraditórios, a “guerra fiscal” entre os estados [...] (DINIZ, 2001, pág. 13)

O programa “Avança Brasil” (2000/2003) e os Eixos de Integração Nacional são exemplos contemporâneos da experiência brasileira em planejamento regional. São caracterizados por um recorte do território brasileiro em nove grandes eixos (Arco Norte; Madeira-Amazonas; Oeste; Araguaia-Tocantins; Transnordestino; São Francisco; Rede Sudeste; Sudeste; Sul) que, por serem regiões dinâmicas, receberiam grande aporte financeiro para investimento em infra-estrutura. Segundo ABLAS (*apud* Gonçalves, pág. 175, 2003):

[...] o objetivo principal é a identificação de oportunidades de investimentos públicos e privados e a proposição preliminar de projetos para atender essas oportunidades. [...] o cerne estratégico desses projetos diz respeito à complementação de infra-estrutura econômica, principalmente a de transportes, energia e telecomunicações. Dentro de uma preocupação holística, deveriam ser identificados projetos complementares em informação e conhecimento, desenvolvimento social e meio ambiente, com vista a uma proposição abrangente que teria por base o conceito de desenvolvimento sustentável. (ABLAS, *apud* GONÇALVES, pág 175, 2003)

A tabela abaixo mostra a dotação orçamentária para o programa “Avança Brasil”:

Tabela 2: Orçamento por áreas – Programa Avança Brasil

Áreas de investimentos	Valor (US\$ bilhões)	%
Infra-Estrutura econômica	101,4	61,41
Desenvolvimento social	52,1	32,16
Meio ambiente	9,00	5,45
Informação e conhecimento	1,6	0,98
TOTAL	165,1	100,00

Fonte: PPA 2000-2003

Elaboração: Autor

Como visto, os investimentos em infra-estrutura são o carro chefe do programa, que tinha a função de desenvolver as nove regiões e integrar o Brasil, de modo a proporcionar um desenvolvimento mais uniforme entre elas.

Em termos práticos, pode se concluir que o programa “Avanço Brasil” e os Eixos de Integração Nacional foram responsáveis por uma grande quantidade de projetos, 358 ao todo, que possivelmente “não sejam exatamente aqueles que viriam maximizar os efeitos de desenvolvimento pretendidos.” (ABLAS, *apud* Gonçalves, pág. 180, 2003)

O número excessivo de projetos e o prazo limitado para execução dos mesmos contribuíram para execução equivocada de alguns projetos, o que comprometeu a qualidade, a dinâmica e a eficácia do planejamento elaborado. Haddad já alertava para problemas provenientes desse tipo de planejamento, onde o grande número de projetos inibi a operacionalização do planejamento.

3.1.2 Planejamento Regional em Santa Catarina: O Projeto Meu Lugar

O Projeto Meu Lugar é resultado da cooperação entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Estado de Santa Catarina, através da Secretaria de Estado do Planejamento (SPG).

O objetivo do projeto é desenvolver regiões através da formulação de programas elaborados a partir do planejamento local em regiões pré-determinadas em conjunto com a comunidade. O Estado foi dividido em 30 regiões administrativas, o que facilita a formulação de programas através do levantamento das potencialidades e vocações de cada uma delas.

O Projeto foi elaborado a partir do conceito de desenvolvimento local que, além de garantir a escolha de objetivos pontuais, por haver interação entre a população e os agentes responsáveis pelo planejamento, ainda garante a sustentabilidade do desenvolvimento. Essa sustentabilidade se refere a quatro dimensões, segundo o PROJETO MEU LUGAR (2005):

- a) Dimensão Social: referente à existência de instituições locais (Costumes, normas, práticas) facilitadoras da articulação entre os diferentes atores sociais;
- b) Dimensão Econômica: Referente à criação de oportunidades para geração de renda necessária ao bem-estar material da população;

- c) Dimensão Ambiental: Condições educativas e materiais que preservem o meio ambiente;
- d) Dimensão Político-Institucional: Capacidade de estimular processos de gestão social democrática que fortaleçam as instituições locais e garantam sustentabilidade política.

Esses procedimentos só são factíveis de implementação pois o projeto utilizou a metodologia do planejamento público local. Esse planejamento garante que as informações utilizadas para a escolha dos objetivos sejam colhidas junto aos agentes sociais, e não através da mídia ou instituições, garantindo informações mais fiéis ao ambiente, promovendo uma transformação mais profunda na realidade da região.

Destaca-se, dentro do Projeto Meu Lugar, a Elaboração da Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis através de práticas de planejamento local e de planejamento participativo. A agenda resultou da parceria da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através do Departamento de Ciências Econômicas e do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia com o PNUD e a SPG. As principais ações do projeto, que caracterizam o planejamento local, podem ser descritas por:

- 1) Sessão Pública de Lançamento: Caracterizada pela exposição do projeto e apresentação da equipe coordenadora;
- 2) Reuniões de Sensibilização: Visitas as prefeituras municipais da região da grande Florianópolis e a apresentação de seminários com representantes das mesmas prefeituras;
- 3) Elaboração de pré-diagnósticos temáticos: Resultado da prospecção de informações secundárias e entrevistas com técnicos das diversas áreas das prefeituras, a intenção era elaborar um estudo introdutório sobre os municípios em análise e mostrar aos técnicos a importância deles durante as oficinas técnicas.
- 4) Realização de Oficinas Técnicas: Ao todo, foram realizadas oito oficinas temáticas (Agronegócios, Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, Educação, Infra-Estrutura, Meio Ambiente, Organização do Lazer, Saúde e Social.) com a duração de 4 horas cada, sendo o tempo dividido em dois blocos. No primeiro bloco foi apresentado o pré-diagnostico de cada área, onde os participantes identificaram, e hierarquizaram, os principais problemas de cada área temática. No segundo bloco, foi apresentado o resultado final da hierarquia dos problemas, havendo uma discussão

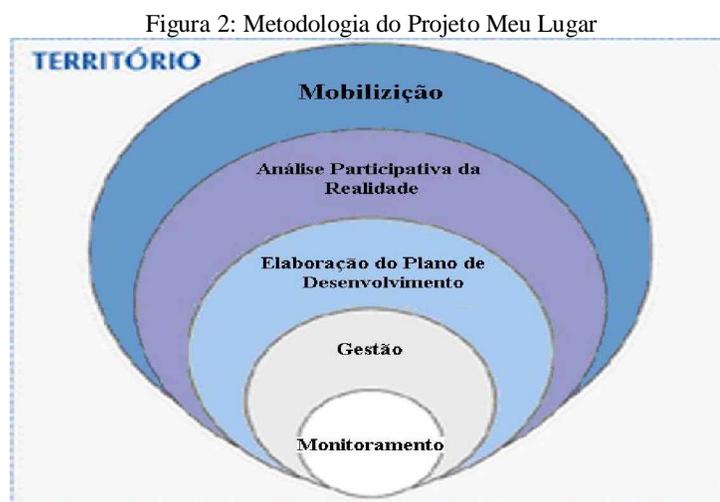
sobre os problemas e confecção de propostas que, posteriormente, também foram hierarquizadas de acordo com o grau de importância.

- 5) Redação Final: Por fim, a coordenação do projeto foi a responsável pela elaboração da agenda de desenvolvimento, apoiada nos pré-diagnósticos e oficinas temáticas.

A Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis é constituída por uma gama de informações referentes aos indicadores municipais em cada uma das oito áreas descritas acima, resultando em uma análise mais realística da situação do município que, aliada as informações fornecidas durante as oficinas, garante maior eficácia na escolha dos objetivos.

De acordo com os dados fornecidos pela AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PARA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS (2006), a média de presença nas oficinas foi de vinte e uma pessoas, sendo que Florianópolis foi a cidade que teve maior representação. Ao todo, 36% dos participantes das oficinas representavam algum órgão ou entidade de Florianópolis. Em números absolutos, ao total, quinze participantes representavam à prefeitura e os órgãos municipais da capital, vinte e seis participantes representaram empresas, fundações ou outros órgãos públicos de Florianópolis e vinte participantes representaram entidades civis e empresarias privadas da capital

A Figura abaixo mostra a metodologia do Projeto:



Fonte: Projeto Meu Lugar

Das fases descritas na figura, apenas a gestão e o monitoramento continuam em andamento, pois eles correspondem a colocar em prática, já iniciada em 2006, o modelo de

gestão proposto pelo plano, comprometendo os cidadãos e gestores públicos com a transformação do território, vistas ao desenvolvimento sustentável.

Por fim, temos que a principal estratégia do projeto é promover o desenvolvimento sustentável da região. Segundo o PROJETO MEU LUGAR (2006), a estratégia é:

- a) Capacitar, mobilizar e fortalecer os agentes sociais (econômicos, políticos e culturais) locais no sentido de romper com a cultura do conformismo e projetá-los como protagonistas de seu próprio desenvolvimento; e
- b) Dinamizar e qualificar o processo de mobilização e participação social e cidadã através de respostas construídas a partir das potencialidades locais.

3.1.2.1 Os investimentos do Projeto Meu Lugar

Florianópolis, cidade foco do estudo deste trabalho, recebeu o equivalente a R\$ 153.083.170,86 em investimentos do governo do Estado de Santa Catarina. Esses investimentos foram realizados de acordo com o resultado das oficinas técnicas, que hierarquizaram as propostas por sua importância.

Ao todo, são 121 ações distribuídas entre as áreas do projeto, não havendo uma única ação que não esteja relacionada às propostas prioritárias da Agenda. Sendo esse o principal, e importante, diferencial dos investimentos realizados no ano de 2006 em comparação aos anos anteriores. Dessa maneira, pode-se focar os investimentos em áreas que são, realmente, carentes de recursos, de modo a minimizar os gastos com investimentos que não atendessem a demanda da sociedade. A tabela abaixo mostra o volume de investimentos por área.

Tabela 3: Investimentos, por área, do Projeto Meu Lugar em Florianópolis (2006)

Área	Investimento (R\$)	Proporção (%)
Infra-Estrutura	62.373.445,36	40,74%
Agronegócios	640.067,00	0,42%
Desenvolvimento Econômico	19.424.000,00	12,69%
Meio Ambiente	19.500.000,00	12,74%
Social	3.105.817,93	2,03%
Educação	16.792.352,65	10,97%
Saúde	20.574.800,00	13,44%
Organização do Lazer	10.672.687,92	6,97%
Total	153.083.170,86	100,00%

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis
Elaboração: Autor

A área da infra-estrutura é a responsável pela maior parte dos recursos investidos. As ações contemplam, basicamente, obras relacionadas a rodovias estaduais na cidade, visando reduzir os pontos de congestionamento. Já a área do Agronegócios contempla a compra de equipamentos e benfeitorias que agreguem valor as atividades desenvolvidas na cidade. A área de desenvolvimento econômico e meio ambiente possuem um volume de investimento muito semelhante. Entretanto, a área de desenvolvimento econômico foca no fomento de projetos, enquanto que a área de meio ambiente tem os investimentos voltados para o saneamento.

Na área social, os projetos visam o fomento de projetos desenvolvidos pelos conselhos comunitários do município, além da compra de viaturas e construção de postos policiais. Já os investimentos na área da educação visam à reforma e a ampliação de escolas, capacitação dos professores e dos diretores.

A área da saúde contempla a compra de equipamento de alta complexidade, além da construção do Complexo Oncológico do CEPON e a nova UTI do Hospital Nereu Ramos. Já, a área da organização do lazer, contempla ações que viabilizem o turismo fora da temporada em Florianópolis, como a revitalização do patrimônio histórico e a realização do WCT.

Esses investimentos, como poderá se constatar no capítulo seguinte, eram demandas da sociedade, que só foram factíveis de realização após a sociedade ter participado do processo de planejamento.

3.1.3 Experiências Internacionais em Planejamento Regional

A experiência do governo federal brasileiro não evidencia a eficiência do planejamento regional como recurso para o desenvolvimento das regiões. Entretanto, outros países, de acordo com GOMES (1997), como a China, e até mesmo a União Européia, foram bastante felizes na execução de planos regionais de desenvolvimento.

3.1.3.1 O Planejamento Regional na China

O processo da abertura econômica administrada na China após 1979 acentuou os graves problemas de infra-estrutura que o país possuía. Como solução, o governo chinês estimulou investimentos privados em locais que tinham grande potencial de crescimento, via ganhos de produtividade ou com o comércio internacional.

O governo chinês criou as chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEE), com a finalidade de atrair investimento externo e, com isso, estimular o surgimento de empresas chinesas para abastecer as empresas multinacionais que viessem a se instalar nessas zonas. O desenvolvimento tecnológico mundial influenciou diretamente na política regional chinesa, que passou a tratar as Zonas Econômicas Especiais como Zonas de Desenvolvimento Tecnológico (ZDT), uma vez que as empresas ali instaladas deveriam desenvolver e absorver a tecnologia local.

Em 2006, existiam 54 zonas em todo o território chinês, estando enquadradas em: Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ETDZ), ou de Desenvolvimento Industrial de Alta-Tecnologia (HITZ), ou de Processamento de Exportação (ZPE), ou de Cooperação Econômica Fronteiriças (BECZ), ou de Livre Comércio (FTZ), além de Pólos Turísticos (THR) e Zonas de Investimento Taiwanês (TIZ).

A china foi dividida de acordo com as vantagens comparativas de cada região, segundo estudo realizado pela CEDEPLAR (2001, pág. 4) :

A região costeira seria responsável pela industrialização, pelo investimento estrangeiro e pelo comércio internacional; a região central seria responsável pela produção agrícola e energética e; a região oeste pela pecuária e mineração. (CEDEPLAR, 2001, pág. 4)

Mesmo contemplando todas as regiões no seu processo de planejamento regional, a China vem enfrentando problemas com as disparidades regionais, que estão sendo contornadas com uma maior facilidade para entrada de capital estrangeiro nas regiões mais atrasadas, além da redução de impostos e investimento estatal, que estão resultando na criação de novos pólos e desenvolvimento da infra-estrutura.

O caso Chinês nos mostra que as estratégias de desenvolvimento regional precisam estar conectadas a estratégia de desenvolvimento nacional, além da importância de desenvolver instituições locais, com a intenção de articular um modelo para o desenvolvimento.

3.1.3.2 O Planejamento Regional na União Européia

A ampla experiência em planejamento Regional da Europa, em especial Itália e França, forneceu subsídios suficientes para a criação de um Fundo Multilateral para o desenvolvimento das regiões atrasadas de países pertencentes ao que conhecemos hoje por

União Européia (UE). Em 1975 foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), com a missão de fomentar as políticas de desenvolvimento regional.

A principal meta desse fundo é amenizar os impactos da adoção de uma mesma política macroeconômica no bloco, visto a diversidade das economias que compõem a UE.

Os principais problemas das regiões em atraso da União Européia, são:

1. A ausência de infra-estrutura apropriada ao desenvolvimento;
2. O baixo nível de capital humano, seja o educacional ou o técnico;
3. A forte dependência de atividades de baixo valor agregado, ou de setores da indústria que se encontram decadentes;
4. A falta de uma cultura empresarial, que acarreta em poucas pequenas e médias empresas e da interação, das existentes, com as grandes empresas;
5. A baixa capacidade de inovação;
6. A baixa capacidade do setor público em apresentar soluções para o desenvolvimento regional.

A política de desenvolvimento regional da UE passou a se estruturar da seguinte forma: 1) política de coesão socioeconômica, por meio da transferência de recursos para regiões mais pobres; 2) Programas e ações de estímulo à iniciativa local; 3) Política tecnológica voltada à inovação; 4) Investimento em infra-estrutura, com destaque para a logística, em decorrência da integração continental.

O FEDER não contemplava todos os objetivos da política de desenvolvimento regional, ocasionando a criação de novos fundos, além da sua própria readequação. Os fundos são:

1. FEDER: Apoiando os investimentos em produção, infra-estrutura e criação de pequenas e médias empresas;
2. FEOGAP (Fundo Europeu de Orientação e Garantia da Agricultura e Pecuária): Com a missão de reestruturar o setor agrícola e promover o desenvolvimento rural.
3. FSE (Fundo Social Europeu): Com vistas à promoção de empregos;
4. Fundo de Coesão: Destinado à construção de infra-estrutura em países atrasados
5. Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas: Fundo semelhante ao FEOGAP, mas sua aplicação se restringe ao setor pesqueiro.

Com isso, a União Européia vem tendo sucesso na sua política de planejamento regional, pois a forte descentralização administrativa está promovendo o desenvolvimento das regiões economicamente atrasadas, reestruturando as regiões onde a atividade econômica era decadente, combatendo o desemprego e qualificando a mão de obra. Além de mecanizar e modernizar a atividade agrícola e pesqueira sem causar êxodo, em razão do estímulo a criação de pequenas e médias empresas nas áreas onde, antes, a atividade agrícola era predominante. Segundo SILVA (2000, pág. 143):

Uma política de desenvolvimento *regional* [...] deve buscar o estabelecimento de igualdade de condições entre as *regiões* na concorrência por investimentos. Dessa forma, seu foco deve estar na criação de vantagens competitivas regionais sustentáveis, através de investimento em infra-estrutura, capital humano e capacitações empresariais e tecnológicas, devendo coibir instrumentos de concorrência desleal entre as *regiões*, que, além de não gerarem vantagens sustentáveis, ainda comprometem a eficiência de uma política estrutural na medida em que apenas estimulam a migração de investimentos produtivos de uma *região* para outra. (SILVA, 2000, pág. 143)

Conseguindo resolver os problemas estruturais das regiões e induzindo a criação de pequenas e médias empresas com a meta de criar uma dinâmica econômica, a política de planejamento regional da UE volta-se para a promoção de programas voltados a educação, treinamento e emprego, além de contemplar localidades, ou alguns focos, que ainda não convergiram com o desenvolvimento da UE.

3.2 O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Recentes estudos de organizações multilaterais vêm evidenciando a importância do planejamento municipal. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD, publicou 2004 um estudo sobre “*Best Practices in Local Development*”, mostrando a importância da interação entre a sociedade e o governo local, como estratégia para formulação de programas e tomada de decisões que levem ao desenvolvimento.

Já o World Bank, publicou em janeiro de 2006 o livro “*Local Economic Development: A Primer Developing And Implementing Local Economic Development Strategies And Action*”

Plans“. O estudo ressalta a importância do planejamento municipal, por entender que essa esfera de governo propicia um ambiente saudável para formulação de programas que culminem no desenvolvimento dos agentes e empreendimentos do município.

Os estudos ressaltam o planejamento municipal por considerar importante a interação entre a sociedade e as organizações, sejam elas públicas ou privadas, e pela fácil interação desses agentes em pequenos ambientes, no caso, os municípios. Destaca-se, também, a flexibilidade das administrações municipais que, por viverem em contato direto com o ambiente, que é dinâmico e por isso está em constante mutação, conseguem mais facilmente adequar à execução dos programas a realidade do município. Segundo SWINBURN et all. (2006, pág. 9)

Each community has a unique set of local conditions that either enhance or reduce the potential for local economic development, and it is these conditions that determine the relative advantage of an area in its ability to attract, generate and retain investment. A community's economic, social and physical attributes will guide the design of, and approach to, the implementation of a local economic development strategy. To build a strong local economy, good practice proves that each community should undertake a collaborative process to understand the nature and structure of the local economy, and conduct an analysis of the area's strengths, weaknesses, opportunities and threats. This will serve to highlight the key issues and opportunities facing the local economy (SWINBURN et all, 2006, pág. 2)

Com isso, o planejamento municipal se torna um importante recurso para o desenvolvimento, pois o caráter descentralizado das atuais administrações federais, aliadas a participação da sociedade na composição, execução e acompanhamento de um plano de desenvolvimento, além da maior facilidade em identificar os problemas e os potenciais inerentes ao município, viabilizam uma maior eficiência e eficácia nas aplicações de recursos.

3.2.1 O Planejamento Municipal no Brasil e a Constituição de 1988

A reforma constitucional de 1988 resultou na autonomia dos municípios brasileiros. A partir da constituição 1988 o município passa a ser considerado ente federativo, dotando-o de importante autonomia administrativa, uma vez que a administração de alguns tributos foi repassada do governo central para os municípios. Desses tributos, ressalta-se a importância do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS), e o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), como principais impostos municipais. Temos,

também, alguns impostos estaduais que têm parte da sua arrecadação destinada aos municípios. Caso do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA).

Desta forma, houve uma grande mudança na realidade administrativa dos municípios, modificando abruptamente a administração pública e implementando um novo padrão de gestão dotado de mais recursos e, ao mesmo tempo, de mais responsabilidade. Segundo SANTOS (2006, pág. 4)

A constituição de 1988 assegurou ao Município quatro capacidades: a) de auto-organização, por meio de uma Lei Orgânica elaborada e promulgada por sua Câmara de Vereadores, sem interferência de qualquer espécie do Legislativo Estadual ou Federal; b) de autogoverno, exercida pelo prefeito e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto; c) de autolegislação sobre assuntos de interesse local (não mais sobre "assuntos de peculiar interesse") e sobre outros, de forma suplementar e concorrente; e d) de auto-administração, para arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas receitas e prestar serviços públicos à comunidade local. (SANTOS, 2006, pág. 4)

Com isso, através da Lei Orgânica Municipal (LOM), a câmara de vereadores fica responsável pela elaboração de um conjunto de leis municipais que podem impactar diretamente sobre a gestão pública de um município. Desta forma, o poder legislativo municipal passa, a partir da constituição, a interferir diretamente nas ações do poder executivo, uma vez que o planejamento municipal não deve infringir nenhuma lei aprovada pela câmara de vereadores, além da participação ativa dos legisladores no processo de planejamento, execução e avaliação dos resultados.

A Constituição de 1988⁵ também prevê a utilização de três instrumentos de planejamento, sendo eles: O PPA, a LDO e a LOA. Os principais pontos artigos e pontos da lei, são:

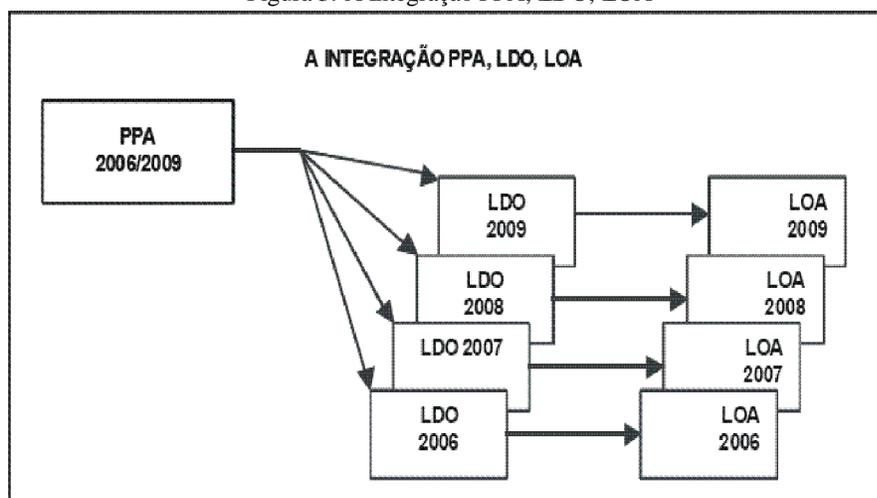
- i. Art. 165: Dispõe do conteúdo, prazo, elaboração e organização do PPA;
- ii. Art. 166: Prevê que emendas ao Projeto da LOA só podem ser aprovados caso os mesmos estejam compatíveis com a LDO e o PPA

⁵ Leis orçamentárias no Anexo 1

- iii. Art. 167: Veda o início de um investimento que, durante a sua execução, ultrapasse um exercício financeiro. Salvos os casos descritos no PPA ou previstos em lei específica.

O fluxograma abaixo mostra como os três instrumentos de planejamento precisam ser compatíveis, com base nas leis descritas acima.

Figura 3: A Integração PPA, LDO, LOA



Fonte: Ministério do Planejamento

O PPA, a LDO e a LOA devem ser elaborados por todos os níveis de governo, ou seja, o governo federal, estadual e municipal deve elaborar esses documentos com base no que é descrito na constituição. Entretanto, focaremos neste trabalho a sua utilização na esfera municipal.

Na esfera municipal, constata-se que os administradores públicos não faziam bom uso desses instrumentos, uma vez que o PPA era elaborado sem maiores estudos, ou planejamento, para especificar diretrizes e objetivos que pudessem servir ao desenvolvimento. Sua elaboração se dava, apenas, como forma de cumprir a lei (DUTRA, 2004, pág. 27)

3.2.1.1 Lei de Responsabilidade Fiscal: A mudança de pensamento

Em 04 maio de 2000 é aprovada a Lei Complementar nº. 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trás novas obrigações aos administradores públicos durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA. Com isso, os municípios deverão se adequar à nova realidade, devendo utilizar o planejamento como forma de administrar os

recursos. Além do planejamento, os administradores devem ser capazes de controlar as despesas e as receitas, assim como suas previsões. Segundo o TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA (TCE-SC, 2005):

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. É o código de conduta para os administradores públicos que passarão a estabelecer normas e limites para administrar finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade. Para alcançar este objetivo a Lei dispõe de meios, dentre os quais destaca-se a ação planejada e transparente na busca do equilíbrio das contas públicas, cujas metas de resultado entre receitas e despesas devem ser cumpridas, assim como os limites e condições para a renúncia de receita, despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidada e móvel, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (TCE, 2005)

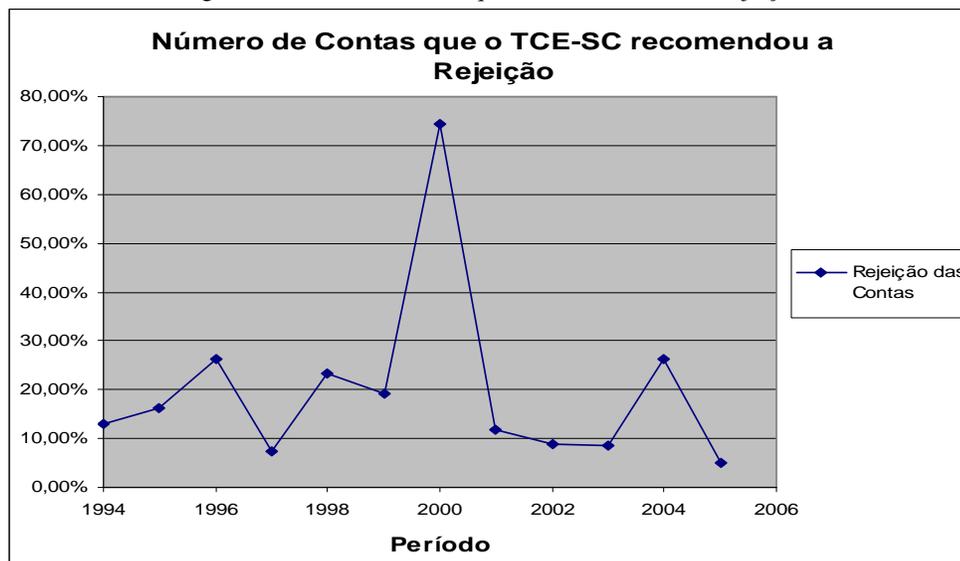
O objetivo da LRF é tornar mais transparente a execução orçamentária e fiscal dos três níveis de governo. A LRF instituiu a obrigatoriedade de metas fiscais, onde o administrador público deve fornecer os cálculos de receitas e despesas no orçamento público, além da relação dívida/PIB municipal.

A LRF permite que as operações de crédito sejam utilizadas apenas para despesas de capital e, desde que, essa operação não ultrapasse o limite da dívida em relação às receitas. A LRF também prevê um teto para as despesas não discricionárias e para despesas com pessoal, sendo que esta não pode ultrapassar 60% da receita municipal.

A LRF impacta diretamente na elaboração do planejamento, pois ela induz a uma maior austeridade no cálculo da previsão de receita, além de impedir empréstimos e garantias que não tenham sido devidamente autorizados pelos órgãos competentes. As estatísticas do TCE-SC mostram como a LRF impactou na execução do planejamento dos municípios catarinenses.

A figura abaixo mostra a evolução das contas rejeitas pelo TCE-SC, com destaque para o ano de 2000, quando a LRF entra em vigor, demonstrando como o planejamento dos municípios catarinenses era equivocado, tendo se adequado a partir de 2001.

Figura 4: Número de Contas que o TCE recomendou Rejeição



Fonte: TCE-SC
Elaboração: Autor

Do ponto de vista social, a LRF se configura como um importante recurso a serviço da transparência. Ela exige que o planejamento forneça as premissas econômicas, e de demais naturezas, que dão base às metas do planejamento e, com isso, o cidadão sabe exatamente qual a fonte de recursos que vai ser utilizada para execução de um programa.

O não cumprimento da LRF acarreta em uma série de sanções legais decorrentes de crimes de ordem fiscal, podendo resultar na prisão dos responsáveis, além da suspensão de transferências da União para as prefeituras que estejam com as contas desordenadas.

3.2.1.2 Plano Plurianual: Um recurso para o Desenvolvimento

Conforme descrito no subitem anterior, a LRF confere uma nova metodologia de gestão dos recursos públicos, exigindo dos seus administradores uma maior aptidão no processo de elaboração e execução do orçamento público. Após a LRF, o processo de elaboração do PPA sofre mudanças, devendo contemplar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. As despesas de capital e outras despesas correntes, relativas a programas contínuos, também devem estar inclusas nesse plano.

Com isso, o PPA de um município passa a figurar como recurso de planejamento estratégico de médio prazo, já que ele é válido por quatro anos.

O PPA tem os seguintes objetivos:

Figura 5: Objetivos do PPA

- Definir, com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados empregados;
- Organizar, em programas, as ações que resultem na oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- Estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo;
- Nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano;
- Facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;
- Integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e Governo Local;
- Estimular Parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
- Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Elaboração: Autor

Desta forma, o PPA deixa de ser apenas um documento que tem a missão de cumprir as obrigações impostas pela constituição e passa a ser visto como um recurso capaz de ordenar ações governamentais que contemplem metas e objetivos fixados. Faz-se necessário, além de contemplar os objetivos, um amplo conhecimento do município, pois o planejador deve estar atento às mudanças que acontecerão no ambiente em razão da execução do plano.

No caso de um PPA municipal, este deve ser elaborado de acordo com as estratégias do planejamento Estadual e Nacional, de modo a aproveitar os estímulos do ambiente externo, inerentes à execução dos planejamentos dessas esferas de poder.

Ao elaborar um PPA, o planejador deve estar atento a dois elementos essenciais: O primeiro deles é a base estratégica, que se configura como análise e avaliação da atual situação do município, além de identificar quais os objetivos que melhor caracterizam a orientação estratégica do governo. O segundo elemento é a elaboração de programas, que são os instrumentos de gestão a ser utilizados para contemplar as demandas da sociedade,

havendo, aqui, a necessidade da participação popular durante o processo de elaboração dos programas. Esses programas, por sua vez, são divididos em :

1. Programas Finalísticos: Eles são resultados de bens ou serviços que são ofertados à população;
2. Programas de Apoio Administrativo: Esses programas contemplam as despesas inerentes à máquina administrativa.

Sendo assim, fica evidente a separação dos recursos entre aqueles que serão empregados diretamente para o aumento do bem-estar da sociedade, daqueles que serão utilizados para manter em funcionamento a máquina pública.

Outra medida para assegurar a transparência do PPA, exige que os programas tenham discriminados a: Denominação; objetivo; público-alvo; justificativa; unidade responsável; horizonte temporal; valor do programa; multissetorial; indicador; quantidade de indicadores; títulos da ação; tipos de ação; unidade responsável; forma de implementação da ação; produto; unidade de medida; meta física; dados financeiros.

Segundo VAINER (2001, pág. 15), o processo de elaboração do PPA deve contemplar as seguintes etapas.

Figura 6: Gestão do PPA

- **Elaboração:** Processo de construção da base estratégica e de definição dos Programas e ações, através dos quais se materializará a ação do governo e os objetivos referentes a figura 5. O PPA elaborado será apresentado sob a forma de projeto de lei, para discussão com o Legislativo;
- **Implementação:** É a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, havendo a especificação dos recursos através dos orçamentos anuais;
- **Monitoramento:** Processo de acompanhamento da execução das ações do Programa, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas;
- **Avaliação:** É o acompanhamento dos resultados pretendidos com o PPA e o processo utilizado para alcançá-los. A Avaliação do Plano buscará auferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem as demandas da sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA.

Por fim, segundo VAINER (2001, pág. 47), o documento final segue uma estrutura com a seguinte composição:

a) Mensagem

Deve avaliar a situação e as perspectivas do município, fazendo uma pequena síntese sobre a orientação estratégica e o critério utilizado nas projeções realizadas, além de uma análise sobre o grau de endividamento e a restrição orçamentária.

b) Projeto de Lei

- i. Disposições Preliminares, evidenciando o conteúdo do PPA;
- ii. Da Gestão, discorrendo sobre o encaminhamento de eventuais alterações nos programas que compõem o PPA;
- iii. Da Avaliação, estabelecendo prazo para envio de relatórios à Câmara dos Vereadores;
- iv. Da Revisão do Plano, dispor sobre a atualização periódica do Plano;
- v. Dos Programas Setoriais, apresentados em anexo específicos.

3.2.1.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias: Estabelecendo as Despesas

Por ser um instrumento de gestão de médio prazo, derivam-se do PPA outros instrumentos necessários a sua execução, a LDO é um deles, sendo um valioso instrumento de gestão pública.

A LDO também faz parte do planejamento municipal e sua elaboração deve estar de acordo com as mesmas metas e diretrizes contidas no PPA. A LDO vai estabelecer os orçamentos anuais dos programas que estejam de acordo com as demandas da população, já que os programas são escolhidos pelos legisladores. A LDO destaca-se também pelo estabelecimento das metas fiscais da gestão pública.

Por essa razão, a LDO acaba se tornando um importante instrumento de gestão das finanças públicas, pois sua elaboração orçamentária deve estar de acordo com o objetivo central da LRF, ou seja, uma maior convergência e equilíbrio entre as receitas e as despesas.

A LDO também se caracteriza por ser um importante instrumento de diálogo entre o governo, representado pelo poder Executivo e a sociedade, representada pelo poder

Legislativo, estabelecendo de forma democrática as metas e prioridades de cada exercício fiscal, desde que, obviamente, elas sejam compatíveis às diretrizes contempladas pelo PPA.

Com isso, a LDO deve ser elaborada visando o equilíbrio entre as receitas e as despesas, determinando critérios para limitação de empenho e contendo anexos de metas e riscos fiscais para os municípios com população superior a 50.000 habitantes.

As metas fiscais devem conter uma estimativa, em valores correntes e constantes, das receitas e despesas, contemplando, assim, o resultando nominal e primário, servindo de base para o cálculo da evolução da dívida pública. Já os Riscos Fiscais, devem contemplar uma análise apurada dos passivos e riscos inerentes ao ambiente que, de alguma forma, possam comprometer o equilíbrio fiscal.

A LDO assume outro importante papel no conjunto de instrumentos de planejamento, pois ela é a responsável pela orientação e elaboração da LOA.

3.2.1.4 Lei Orçamentária Anual: Executando o Planejamento

A Lei Orçamentária Anual também ganha importância com a aprovação da LRF, pois é ela a responsável pela execução das ações prioritárias descritas na LDO.

A LOA se constitui como um recurso de planejamento de curto prazo e tem, por fundamento, a previsão de receitas e fixação de despesas para o orçamento fiscal, para seguridade social e de investimento das empresas.

Como a LOA contempla a previsão de receitas, faz-se necessário um estudo mais apurado dos impactos gerados pela execução do planejamento, pois previsões erradas podem comprometer a eficiência de todo o processo de planejamento. Usualmente, utiliza-se a expectativa de inflação somada a expectativa na variação da receita para prever a receita total de um exercício.

A fixação das despesas precisa estar de acordo com as prioridades descritas na LDO e com a previsão da receita. Com isso, uma previsão equivocada pode comprometer a execução da LOA.

A elaboração da LOA também tem de estar de acordo com outros princípios, que segundo o MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (2001), são:

- i. Princípio da Universalidade: O orçamento deve contemplar a descrição de todas as receitas e despesas;

- ii. Princípio da Anualidade: O orçamento, ao ser aprovado pelo Legislativo, deve ter um tempo determinado para sua execução que, no caso brasileiro, é de um ano civil;
- iii. Princípio da Unidade Orçamentária: Deve haver apenas uma lei orçamentária, independente da descentralização do governo;
- iv. Princípio da Exclusividade: A lei deve conter, apenas, matérias relacionadas à execução orçamentária ou financeira.
- v. Princípio do Equilíbrio: Esse princípio rege o equilíbrio das contas públicas, permitindo a utilização de crédito ou de financiamento de longo prazo apenas para investimento.

4. PLANEJAMENTO MUNICIPAL: O CASO DE FLORIANÓPOLIS

O presente capítulo é um estudo de caso que pretende avaliar a eficácia do PPA da cidade de Florianópolis enquanto planejamento com vistas ao desenvolvimento.

4.1 FLORIANÓPOLIS: CARACTERÍSTICAS E DADOS

Fundada em 23 de março de 1726, a cidade de Florianópolis é Capital do Estado de Santa Catarina. A cidade é dividida por duas porções de terras, uma referente à Ilha de Santa Catarina que possui uma área de 424,4 Km² de forma alongada no sentido norte-sul (a leste é banhada pelo oceano Atlântico, a norte pela baía norte e a sul pela baía sul), e a outra porção localizada na área continental, com área de 12,1 Km² conhecida como continente, e limita-se a oeste com o município de São José.

Por ser uma ilha, duas pontes são utilizadas para fazer a ligação entre a parte insular e a parte continental. A ponte “Governador Pedro Ivo Campos” faz o acesso ilha-continente e a ponte “Governador Colombo Salles” faz o acesso continente-ilha.

A terceira ponte, a “Governador Hercílio Luz” está desativada para reformas, entretanto é um dos maiores cartões postais de Florianópolis, conjuntamente com seu cenário natural, composto por 42 praias, assim como promontórios, costões, restingas, manguezais e dunas.

Segundo estimativas do IBGE (2006), Florianópolis terminou o de 2006 com uma população de 406.564 habitantes, sendo que aproximadamente 97% da população vive atualmente na área urbana e 3% na área rural. A cidade apresentou um crescimento vertiginoso nos últimos 5 anos, uma média de 3,18% aa.

4.2 O PPA DE FLORIANÓPOLIS

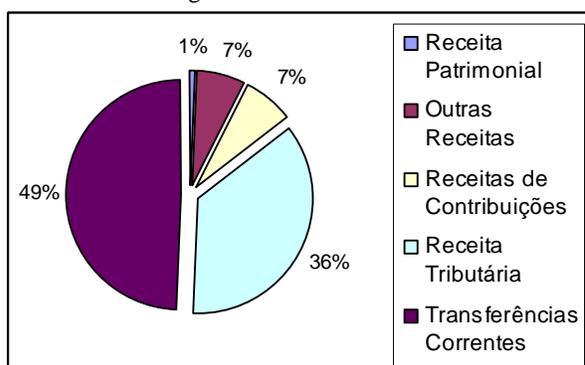
O PPA da cidade de Florianópolis foi aprovado no dia 31 de maio de 2005 através da Lei nº. 6.692, entrando em vigor no dia 1º de janeiro de 2006. O PPA está dividido em 53 programas que têm a função de contemplar os anseios do gestor público e da população. Os

projetos com maior dotação orçamentária do PPA estão relacionados com o Urbanismo, em especial a chamada “Operação Tapete Preto”, a construção da Beira Mar Continental e de Habitações em Áreas Carentes.

4.2.1 Receita 2006/2009

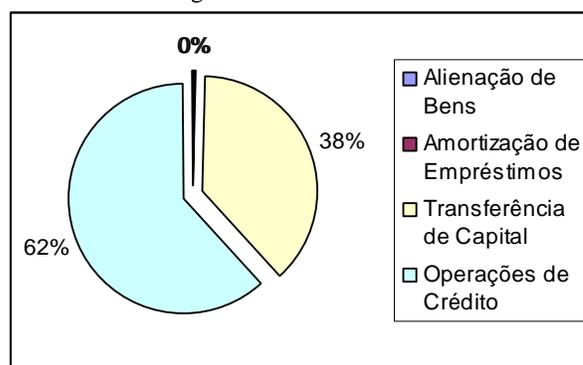
A receita estimada para o período é de, aproximadamente, R\$ 2,7 bilhões⁶, sendo que as Receitas Correntes correspondem a 94% desse total e os outros 6% são representados pelas Receitas de Capital. As figuras abaixo desmembram essas duas receitas de acordo com a participação das fontes de receitas que as compõe.

Figura 7: Receita Corrente



Fonte: PPA 2006/2009
Elaboração: Autor

Figura 8: Receita Corrente



Fonte: PPA 2006/2009
Elaboração: Autor

As Receitas Correntes compreendem as receitas tributárias, de contribuição, patrimoniais, transferências correntes e outras receitas. Dentro dessa estrutura básica, temos que a receita vinda das Transferências Correntes e dos Tributos são as maiores fontes de recursos do município, com valores absolutos de R\$ 1.259.516.427,00 e R\$ 908.817.216,00, respectivamente, para o período 2006/2009. O que representa aproximadamente 80% da arrecadação prevista pelo município para o período de vigência do atual PPA.

Já as Receitas de Capital compreendem as operações de crédito, alienação de bens, amortizações e de transferência de capital. Dentro dessa estrutura básica, temos as Operações de Crédito e as Transferências de Capital como as maiores fontes deste tipo de receita, com R\$ 98.836.000,00 e R\$ 60.595.460,00, respectivamente, para o período 2006/2009.

⁶ Receita: R\$ 2.705.136.298,00

A receita projetada tem um aumento de 6,8%aa com base na receita de 2006⁷. Da mesma forma, outros programas também utilizam este mesmo critério. Mas, alguns programas fogem a este percentual, onde a variação identificada oscila entre 4,5% e 30%, dependendo do tipo e da área que o programa está inserido.

A receita projetada encontra-se dentro da realidade, visto o potencial da cidade e o seu rápido crescimento econômico dos últimos anos, traduzido em um aumento de quase 31% da receita total do município entre os anos de 2003 e 2005.

A tabela abaixo mostra a evolução das receitas entre os anos de 2003 e 2005, bem como as principais fontes de receita da prefeitura.

Tabela 4: Evolução da Receita Total de Florianópolis

Detalhamento	Ano: 2005	Ano: 2004	Ano: 2003
Receita Total	430.516,65	398.058,93	328.833,65
- Receitas Correntes	422.767,78	385.379,92	322.158,76
- Receita Tributária	189.094,43	165.960,15	159.696,01
- ISS	70.038,78	59.260,60	52.008,55
- IPTU	66.397,75	59.827,90	48.002,50
- Outras Receitas Tributárias	52.657,89	46.871,65	59.684,95
- Receita de Contribuições	28.595,09	40.924,00	3.267,20
- Receita Patrimonial	8.529,77	12.242,17	4.399,89
- Transferências Correntes	152.709,86	136.342,68	122.888,05
- Transf. Intergovernamental	108.871,23	106.431,77	90.980,44
- FPM	35.157,13	27.945,60	25.595,56
- ICMS	45.681,97	41.981,14	38.815,14
- IPVA	23.677,45	20.035,84	17.632,09
- Outras Transferências	4.354,66	16.469,18	8.937,64
- Outras Receitas Correntes	43.838,62	29.910,90	31.907,60
- Receitas de Capital	7.748,87	12.679,01	6.674,88
- Operações de Crédito	2.928,84	9.636,66	1.373,90
- Alienação de Bens	1,71	65,12	---
- Transferências de Capital	4.770,03	2,868,49	5,209,62
- Outras Receitas de Capital	48,27	108,71	91,35

Fonte: PMF

Com relação à receita tributária, ressalta-se a importância da Lei Complementar nº. 233, de 22/05/2006. A lei prevê a incidência de ISS de apenas 2% para as empresas que exerçam atividades correlatas à tecnologia da informação, sendo uma significativa vantagem para possíveis investimentos em empresas deste setor na cidade.

⁷ Equivalente a R\$ 609.667.709,00

Mesmo diante dessa política de incentivo, o ISS responde pela maior parte da arrecadação de impostos do município, possivelmente em razão do grande número de agências bancárias e dos serviços relacionados ao turismo.

O IPTU também apresenta tratamento diferenciado, não incidindo sobre imóvel de até 70m² que pertença a pescadores, lavradores, aposentados e pensionistas ou conselhos comunitários. Denotando uma ação de cunho social.

Com relação às transferências correntes, estima-se que a presença das matrizes das empresas de distribuição de energia, de abastecimento de água e telefonia garantida à cidade de Florianópolis uma participação expressiva na arrecadação de ICMS no Estado, sendo a responsável por aproximadamente 4,25% da arrecadação deste imposto, o equivalente a R\$ 2.581.400.345,00 no ano de 2005. Por ser um imposto estadual, apenas 25% do valor referente ao ICMS volta para aos municípios, em acordo com o Índice de Rateio⁸.

Já, as receitas de capital, mostram a baixa participação do crédito (financiamentos) como fonte de recursos da prefeitura. Valor que estima-se ter maior participação no PPA em vigência.

4.2.2 Despesa 2006/2009

Inicialmente, os gastos municipais se distribuem em 21 grandes áreas temáticas de aplicação de recursos, que indicam as prioridades da administração pública. Essas despesas estão orçadas em aproximadamente R\$ 2,7 bilhões, para o período 2006/2009, visto que o orçamento segue uma estrutura contábil, onde receita e despesa, devem ser, obrigatoriamente, iguais. A tabela abaixo mostra a participação de cada área temática no orçamento total para o período, assim como a evolução desses gastos em comparação ao PPA 2002/2005.

Tabela 5: Evolução das Despesas PPA 2002/2005 – PPA 2006/2009

Florianópolis Função	PPA		Δ pp
	2002/2005	2006/2009	Pontos
Administração	23,97%	28,99%	5,02
Saúde	26,25%	21,51%	-4,74
Educação	18,73%	20,43%	1,70
Urbanismo	5,20%	5,35%	0,15
Previdência Social	0,24%	4,41%	4,18
Legislativa	4,12%	3,42%	-0,69

⁸ Ver mais em Lei Complementar Nº 63, de 11 de janeiro de 1990, a mesma Lei confere que 50% do IPVA retornam sob forma de receita ao município.

Habitação	0,95%	3,17%	2,22
Cultura	1,82%	3,11%	1,29
Assistência Social	2,14%	3,02%	0,88
Gestão Ambiental	1,01%	1,52%	0,51
Trabalho	0,72%	1,01%	0,29
Encargos Especiais	2,40%	0,95%	-1,45
Reserva de Contingência	0,21%	0,95%	0,74
Desporto e Lazer	1,64%	0,61%	-1,03
Saneamento	0,01%	0,43%	0,43
Transporte	7,81%	0,36%	-7,46
Comércio e Serviços	1,40%	0,27%	-1,13
Ciência e Tecnologia	0,00%	0,24%	0,24
Judiciária	0,62%	0,16%	-0,46
Segurança pública	0,28%	0,07%	-0,21
Agricultura	0,26%	0,00%	-0,26
Direitos da Cidadania	0,00%	0,00%	0,00
Patrimônio Histórico	0,20%	0,00%	-0,20
Relações Exteriores	0,02%	0,00%	-0,02
Total	100,00%	100,00%	-

Fonte: PPA 2002/2005 ; PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

Analisando a evolução dos gastos por função, pode-se concluir que os gastos administrativos foram acima da média⁹. A proporção, que já era alta no PPA 2002/2005, foi a que teve maior aumento de participação no PPA 2006/2009. Fato que pode ser explicado pela grande quantidade de elaboração de projetos e estudos de viabilidade relacionados à malha viária.

O aumento dos gastos com a área da administração ocorreu em detrimento de outras áreas, como a de transportes, que teve sua participação reduzida no atual PPA em razão do Sistema Integrado de Transporte ter sido implementado durante o PPA 2002/2005, reduzindo consideravelmente a necessidade de investimentos nessa área.

A área da previdência social também teve sua participação elevada, passando de 0,24% para 4,41%. Esse expressivo aumento ocorreu pela implementação do programa de apoio ao Regime Próprio de Previdência, que fez elevar de R\$ 4.020.140,00 para R\$ 119.427.424,00 os gastos com previdência social.

Comprova-se uma maior atenção com a área de saneamento, onde os gastos passaram de R\$ 149.750,00 para R\$ 11.750.000,00 – aumento de aproximadamente 7.750%, embora ainda insuficiente¹⁰, como será verificado neste estudo.

⁹ As principais capitais do país gastam, em média, 10% do seu orçamento com funções administrativas. Fonte: PPA (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo)

¹⁰ Florianópolis possui apenas 47,9% das residências ligadas à rede de esgoto. (IBGE, 2001)

Outra importante constatação diz respeito à inclusão da função de “Ciência e Tecnologia” no PPA 2006/2009, indicando a preocupação do município em desenvolver essa área, que é um potencial da cidade.

Em contra partida, houve a extinção das funções “Patrimônio Público” e “Relações Exteriores”, que poderiam ser exploradas para o turismo fora de época.

4.2.1 O PPA de Florianópolis em Comparação ao PPA dos Grandes Centros.

Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo, além de Florianópolis, são as capitais brasileiras com grande projeção na área na área de tecnologia. Fortaleza e Rio de Janeiro ainda figuram como capitais que geram grande parte da sua renda a partir do turismo natural, assim como São Paulo e Curitiba, através do turismo de negócios.

Com isso, não basta analisar, apenas, a forma como os recursos públicos estão distribuídos entre as 21 grandes áreas temáticas do PPA de Florianópolis. É preciso, também, analisar como essa distribuição ocorre nas principais capitais do país, visto que Florianópolis concorre diretamente com as capitais descritas acima na busca por investimentos que gerem emprego e renda.

Portanto, o administrador público, ao priorizar projetos em áreas como Educação, Saúde, Saneamento Básico, Urbanismo, Assistência Social e Gestão Ambiental, estará, também, dotando a cidade de melhores condições para promover o desenvolvimento e, conseqüentemente, atrair novos investimentos.

A tabela abaixo mostra o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de cada um desses grandes centros.

Tabela 6: IDH-M dos grandes centros brasileiros

Cidade	IDHM Renda	IDHM Educação	IDHM Longevidade	IDHM
Belo Horizonte	0,828	0,929	0,759	0,839
Curitiba	0,846	0,946	0,776	0,856
Florianópolis	0,867	0,960	0,797	0,875
Fortaleza	0,729	0,884	0,744	0,786
Porto Alegre	0,869	0,951	0,775	0,865
Rio de Janeiro	0,84	0,933	0,754	0,842
São Paulo	0,843	0,919	0,761	0,841

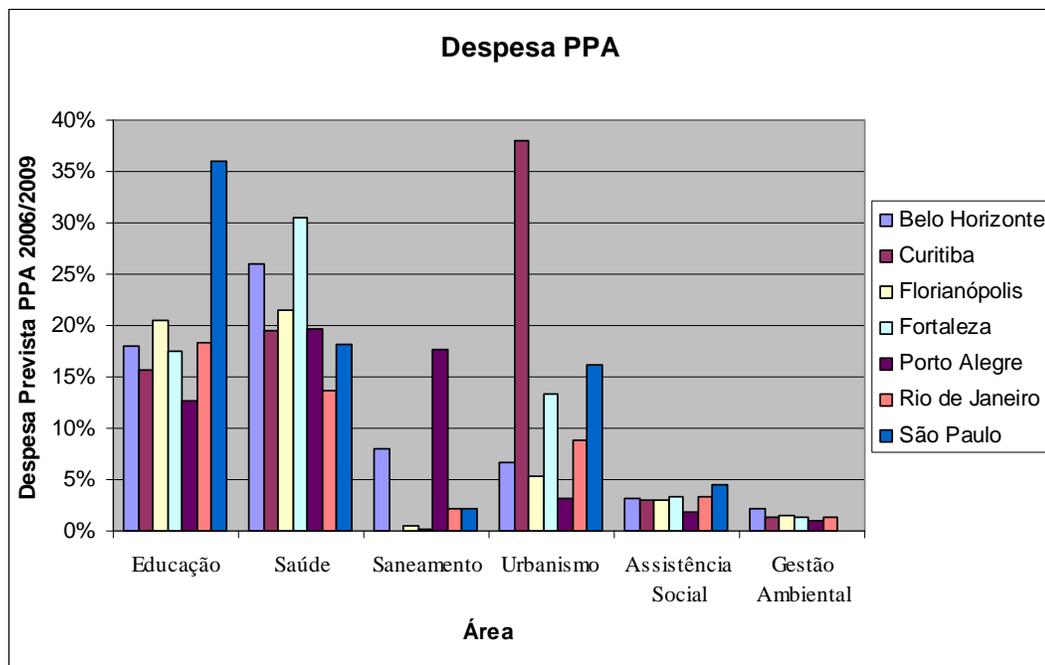
Fonte: PNUD

Elaboração: Autor

Como se pode constatar, Florianópolis possui o melhor IDH-M dentre as cidades aqui listadas. Com isso, a cidade precisa garantir os investimentos em áreas como à da educação, para continuar com o bom retrospecto, e aumentar os investimentos na área da saúde, visando elevar o IDH-M longevidade e, conseqüentemente, o IDH-M.

A figura abaixo mostra as prioridades da administração de cada uma dessas cidades.

Figura 9: Despesas proporcionais do PPA 2006/2009 dos grandes centros



Fonte: PPA 2006/2009 (Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo)
Elaboração: Autor

Constata-se que as principais despesas dessas cidades estão relacionadas à educação e saúde, uma vez que a constituição garante gastos mínimos, visando à universalidade de acesso. Essas duas áreas estão entre as três principais despesas dos planos de todas as capitais aqui descritas.

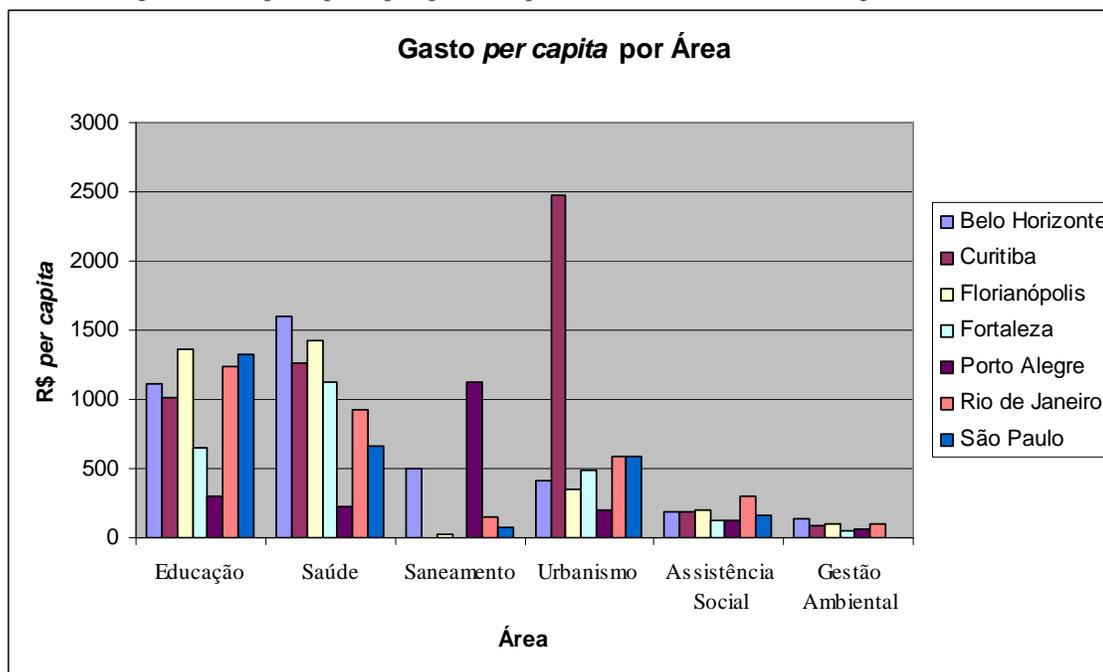
São Paulo se destaca no campo da educação, possivelmente, em decorrência de lei municipal que exige gasto mínimo de 30% nessa área. Enquanto que Fortaleza se destaca na área da saúde, tendo em vista que a cidade possui o menor IDH-M longevidade dentre as capitais pesquisadas e os investimentos nessa área podem ajudar a elevar o índice de desenvolvimento.

Nota-se que as cidades possuem diferentes prioridades nas áreas em que a lei não exige gasto mínimo. Belo Horizonte e Porto Alegre priorizam os investimentos em saneamento básico. Belo Horizonte se destaca, ainda, pelo maior gasto proporcional na área

de gestão ambiental. Já, Curitiba, São Paulo e Fortaleza priorizam investimentos em infraestrutura.

De forma complementar, a figura abaixo apresenta uma análise de despesas per capita para essas áreas.

Figura 10: Despesas per capita por áreas previstas no PPA 2006/2009 dos grandes centros



Fonte: PPA 2006/2009 (Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo)

Elaboração: Autor

Em termos *per capita*, Florianópolis se destaca entre as capitais pesquisadas, possuindo o maior investimento na área de Educação. Ficando a frente, inclusive, de São Paulo, ajudando a garantir o alto IDH-M educação.

Na área da saúde, Florianópolis só prevê menos investimentos que a cidade de Belo Horizonte, cidade que se destaca pela integralidade do serviço prestado e implantação de dos Centros de Especialidade Médica.

Saneamento básico é outra importante área para o desenvolvimento, visto a sua relação direta com a saúde pública. Analisando os planos das cidades, vimos que apenas Porto Alegre¹¹ possui uma despesa *per capita* fora do padrão apresentado pelas demais cidades. A cidade prevê gastos de R\$ 691,01 *per capita* para o período 2006/2009. Grande parte dessa despesa é proveniente da oferta dos serviços ligados ao abastecimento de água e tratamento de

¹¹ A cidade possui 85% das residências ligadas à rede de coleta e tratamento de esgoto. Fonte: PPA 2006/2009 de Porto Alegre

esgoto, que não é de responsabilidade da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), mais sim do município.

Florianópolis prevê gasto *per capita* de R\$ 28,90, ficando a frente, apenas, de Fortaleza, que prevê gastos R\$ 5,28. Rio de Janeiro e São Paulo, cidades¹² que também são altamente urbanizadas, prevêem gastos de R\$ 151,69 e R\$ 76,76, respectivamente. É um ponto negativo para Florianópolis, que possui um baixo índice de residências ligadas à rede de esgoto e, mesmo assim, investe muito pouco nessa área.

Os investimentos em Urbanismo, que estão intimamente ligados à infra-estrutura, devem ser levados em consideração em qualquer plano de desenvolvimento, visto a relação direta entre a existência de uma boa infra-estrutura e a atração de investimentos. Pesquisa divulgada pela REVISTA EXAME (2006) mostra “as cidades com a melhor infra-estrutura do país - fator decisivo na atração de investimentos.” A tabela abaixo mostra as quinze primeiras colocadas.

Tabela 7: Ranking Infra-Estrutura

Municípios	Pontuação (em % da média=100)
1 São Paulo-SP	180,27
2 Rio de Janeiro-RJ	169,67
3 Curitiba-PR	167,36
4 Brasília-DF	163,67
5 Campinas-SP	163,21
6 Porto Alegre-RS	160,91
7 Belo Horizonte - MG	159,52
8 Goiânia-GO	153,07
9 São Bernardo do Campo - SP	144,31
10 Guarulhos-SP	144,31
11 Florianópolis-SC	139,24
12 Salvador-BA	136,93
13 Fortaleza-CE	136,47
14 Caxias do Sul - RS	136,01
15 Piracicaba-SP	136,01

Fonte: Revista Exame

De forma geral, a pesquisa levou em consideração fatores relacionados ao Fornecimento de Água, Luz e Gás Natural, Saneamento Básico, Localização, Logística¹³. Constatou-se que as primeiras do ranking possuem bons indicadores dos fatores relacionados acima.

¹² O Rio de Janeiro possui 81% das residências ligadas a rede de coleta e tratamento de esgoto, enquanto que em São Paulo esse número é de 91%.

¹³ Aeroporto, Ferrovia, Hidrovia, e Rodovia

Relacionando o Ranking com os investimentos em infra-estrutura das cidades em análise, constata-se que as primeiras colocadas, São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, são as cidades que mais investem em infra-estrutura. Com destaque para Curitiba, que possui um amplo programa de transporte que garante a eficiência desse serviço na cidade. Florianópolis, assim como no saneamento, fica muito aquém dos grandes centros, incluindo Fortaleza, que possui um amplo Programa de Infra-estrutura Urbana associado ao novo Plano Diretor da cidade.

As despesas na área social também denotam grande relação com o desenvolvimento, visto a necessidade de garantir oportunidades a toda população, incluindo os menos favorecidos. Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, dentre as pesquisadas, possuem grande despesa *per capita* nessa área, em razão de serem grandes centros urbanos e, como tais, terem uma série de problemas sociais.

Florianópolis apresenta uma boa relação nessa área, em comparação às demais centros, uma vez que a cidade passa por um momento de crescimento desordenado, necessitando, portanto, de investimentos nessa área para evitar, ou amenizar, problemas sociais futuros. Possuindo a segunda maior despesa *per capita*, igual a R\$ 201,06, ficando atrás, apenas do Rio de Janeiro, com despesa *per capita* de R\$ 297,80.

Por fim, as despesas com Gestão do Meio Ambiente, que garantem o crescimento da cidade sem comprometer o meio ambiente e, conseqüentemente, o acesso de gerações futuras aos recursos naturais. Em termos *per capita*, Belo Horizonte se destaca novamente nessa área, o que demonstra a prioridade do governo na área ambiental e da saúde, visto que a cidade também prioriza os gastos em saneamento básico e saúde.

Nota-se que Florianópolis e Rio de Janeiro, que têm na natureza, através do turismo, grande parte da geração de renda do município, também priorizam os investimentos nessa área, com despesa orçada em R\$ 101,12 e R\$ 94,15 para o período 2006/2009, respectivamente. São Paulo destaca-se negativamente, já que não possui nenhuma descrição relacionada a essa área nas despesas for função do seu PPA.

4.3 O PPA DE FLORIANÓPOLIS E O PROJETO MEU LUGAR

Como já caracterizado anteriormente, O Projeto Meu Lugar, através da Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis, discutiu uma série de problemas e propostas para as áreas de Infra-estrutura, Agronegócios, Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, Meio Ambiente, Social, Educação, Saúde e Organização do Lazer.

Serão considerados, para esta análise comparativa, apenas os problemas e propostas relacionados à cidade de Florianópolis, já que a Agenda de Desenvolvimento é de abrangência regional, incluindo nas análises as demais cidades da região da grande Florianópolis. Da mesma forma, serão consideradas as propostas que tenham, como umas das instituições responsáveis pela sua execução, a Prefeitura Municipal de Florianópolis ou alguma de suas secretarias.

Procura-se, nos itens abaixo, apresentar um panorama da cidade nas áreas relacionadas pela Agenda, mostrando os problemas inerentes a cada uma delas, bem como as potencialidades da economia local.

Por fim, faz-se uma relação entre as propostas apresentadas pela Agenda de Desenvolvimento e as Ações previstas no PPA 2006/2009 de Florianópolis.

Serão Identificadas as ações, através dos seus objetivos, que contemplem as propostas da Agenda, a fim de avaliar o grau de semelhança entre as propostas de uma agenda participativa, elaborada sob a ótica do planejamento público local apresentada no capítulo 2 deste trabalho, e o PPA do governo municipal, que se traduz como instrumento de planejamento do município.

Ressalta-se, entretanto, que o presente estudo pretende avaliar apenas a semelhança entre os objetivos dos programas descritos no PPA e os objetivos identificados nas propostas da Agenda. Não explora-se a questão orçamentária de cada objetivo, visto que a eficiência na aplicação dos recursos só poderá ser analisada ao término do período de vigência do PPA 2006/2009.

4.3.1 O PPA de Florianópolis e os Investimentos em Infra-estrutura

A área de Infra-estrutura, por ser muito ampla, foi dividida em três subintês, descritos abaixo.

4.3.1.1 Água/Esgoto/Lixo

Há uma forte correlação entre a saúde pública da população e o sistema de abastecimento de água e tratamento de esgoto, uma vez que o acesso a esses serviços básicos de saúde interfere diretamente no grau de desenvolvimento de uma região.

Florianópolis conta com uma ampla rede de abastecimento de água. Segundo dados fornecidos pela CASAN (2005), 99,7% dos domicílios possuem acesso à rede geral de abastecimento, enquanto os outros 0,3% captam água através de poço ou nascente. Sendo um ótimo indicador, por Florianópolis ser uma cidade altamente urbanizada

Grande parte da água fornecida pela CASAN é captada nos municípios vizinhos. Mas, a população do sul e do leste da ilha é abastecida pelo manancial da Lagoa do Peri. A ilha conta, ainda, com outros 7 mananciais, de menor vazão, que são utilizados para abastecer as comunidades próximas a eles. Tanto esses mananciais, quanto o manancial da Lagoa do Peri, são áreas de preservação permanente, visto que a utilização descontrolada pode causar sérios danos, incluindo a salinização da água, inviabilizando o consumo.

Os dados referentes à coleta de lixo são tão animadores quanto o de abastecimento de água. Segundo o IBGE (2001), 99% da população têm acesso a esse serviço, que compreende a coleta de 280 toneladas/dia, número que chega a 370 toneladas/dia durante a temporada.

Já o sistema de coleta e tratamento de esgoto possui uma realidade totalmente diferente. Segundo dados do IBGE (2001) apenas 47,9% dos domicílios de Florianópolis estão ligados à rede de esgoto, enquanto que 44,9% utilizam fossa séptica, 4,6% fossa rudimentar e 2,6% utilizam outras formas sistema de coleta de esgoto. É, sem dúvida, um dado preocupante, uma vez que Florianópolis é altamente urbanizada e pro possuir grande parte do turismo associado ao meio ambiente, que é altamente degradado em situações como essa.

4.3.1.2 Sistema Viário

O acesso à cidade de Florianópolis é facilitado pela proximidade com duas importantes rodovias Federais, a BR 101 e a BR 282. Por serem vias de trânsito rápido, é necessário que o município seja capaz de suportar o grande número de veículos que trafegam por elas em um curto espaço de tempo, evitando possíveis congestionamentos causados por pontos de trânsito lento.

Com relação às rodovias federais, apenas a BR 282 possui parte da sua malha viária em Florianópolis, sendo um pequeno trecho entre a cabeceira das pontes até a divisa com o município de São José, a chamada via-expressa. Já a parte insular de Florianópolis é cortada por 7 rodovias estaduais (SC 400 a 406), importantes pontos de ligação entre o centro e os demais distritos.

A pavimentação de estradas é um importante quesito a ser considerado nos projetos de desenvolvimento, pois o simples fato de facilitar o acesso a determinadas regiões pode resultar em um estímulo ao comércio local, ou até a implantação de unidades produtivas e uma maior urbanização.

4.3.1.3 Sistema de Transporte Coletivo

Florianópolis, por ser a capital do Estado e uma importante cidade para a região, é o centro de um amplo sistema de transporte, que vai desde a existência de um Aeroporto Internacional, até terminais de ônibus interurbanos.

O transporte aeroviário é servido pelo Aeroporto Internacional Hercílio Luz, que tem capacidade para 1,2 milhões de usuários por ano. Porém, como Florianópolis vem se consolidando como um dos principais destinos turísticos nacionais, o número de turistas vem aumentando consideravelmente.

Segundo dados da INFRAERO (2006), no ano de 2005 o Aeroporto Internacional Hercílio Luz foi responsável pelo transporte de 1.548.833 passageiros, sendo 1.443.912 nacionais e 104.921 procedentes do exterior. O volume de carga aérea movimentada foi de 8.549.436 kg e 5.234.284 kg de mala postal. Entretanto, o atual aeroporto está além da sua capacidade de operação.

Um novo projeto já foi aprovado pelo governo federal e encontra-se em fase de licitação, ele prevê o aumento da capacidade do aeroporto para até 2.700.000 passageiros ao ano, além de elevar de 500 para 1.850 as vagas de estacionamento. Evidenciando a necessidade de um novo acesso que suporte essa demanda.

Já o transporte rodoviário de longa distância, segundo dados do DETER (2005), possui um terminal de ônibus dotado de 5,718 mil m², com um fluxo médio de passageiros girando em torno de 12.000 pessoas/dia na alta temporada e 8.000 pessoas/dia na baixa temporada. Mesmo sendo um projeto inaugurado em 07 de Setembro de 1981, o atual terminal ainda suporta a demanda de passageiros.

Com relação ao transporte coletivo urbano, ele se divide em dois sistemas. O “Sistema Ilha” e o “Sistema Continente”. O Sistema Ilha, que contempla os deslocamentos dentro do município de Florianópolis, foi reformulado e hoje encontra-se totalmente integrado. Já o chamado “Sistema Continente”, contempla o deslocamento de passageiros pelos municípios da Grande Florianópolis.

A Prefeitura Municipal de Florianópolis estima que os dois sistemas sejam responsáveis pelo transporte de 161.551 passageiros/dia. O sistema responsável pelo transporte Continente-Ilha responde por aproximadamente 64,4% do total, são passageiros que partem de outros municípios com destino ao centro de Florianópolis, caracterizando um ponto de saturamento nos momentos de pico.

Por fim, o transporte hidroviário. Uma alternativa bastante plausível, por Florianópolis ser uma ilha e outras cidades da região terem acesso ao mar, mas ainda não houve muito interesse por parte dos municípios na implantação do sistema.

O quadro abaixo hierarquiza os principais problemas da área de infra-estrutura em Florianópolis, segundo oficina temática dessa área, realizada pelo Projeto Meu Lugar.

Figura 11: Principais Problemas da Área de Infra-estrutura

1. Congestionamento da Via Expressa
2. Sistema de esgoto precário
3. Falta proteção às fontes de água
4. Congestionamento das BRs
5. Conservação insuficiente das rodovias
6. Inadequado destino do lixo
7. Sistema de abastecimento de água insuficiente
8. Insuficiente malha rodoviária pavimentada
9. Dificuldade de acesso ao aeroporto
10. Falta de acesso à rede de gás

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis
Elaboração: Autor

Os problemas estão enumerados em ordem de importância e, grande parte deles, faz parte da rotina diária do florianopolitano. Os congestionamentos, principalmente nas pontes e na via expressa, são diários, piorando na alta temporada, quando a frota de veículos, que hoje é de aproximadamente 200 mil, fica de 30% a 40% maior, segundo informações IPUF (In Anotícia, 2007). Fluxo adicional que piora, também, com a má conservação das ruas e estradas municipais, dificultando a fluidez do trânsito.

O alto número de turistas põe em evidência outros problemas da capital, como o sistema de esgoto precário, muitas vezes despejado nas praias, prejudicando a sua balneabilidade. O relatório de número 7 da FATMA (2007) indicou 17, de um total de 70, pontos impróprios para banho, incluindo importantes praias, como Jurerê, Brava e Lagoa da Conceição. O sistema de abastecimento de água também fica comprometido durante a temporada, pois a Ilha chega a abrigar aproximadamente 1 milhão de pessoas, sendo que o atual sistema de captação de água não consegue suportar a demanda.

A má conservação de algumas importantes rodovias, bem como a falta de pavimentação e o grande número de cruzamentos entre importantes rodovias são outros entraves ao desenvolvimento, uma vez que o tempo perdido nos engarrafamentos acaba comprometendo o deslocamento de muitos turistas e moradores a determinadas áreas. Bem como o acesso ao novo aeroporto, que deverá suportar um projeto de tamanha magnitude.

A falta de uma rede gás também é apontada como problema na cidade, pois a parte insular ainda não possui acesso ao gás natural do gasoduto Bolívia-Brasil, prejudicando a competitividade de alguns setores, visto que São José, Palhoça e Biguaçu já dispõem desse serviço.

Após identificar os problemas, a Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis apresentou uma série de propostas que refletem os anseios da população e, portanto, deveriam ser os principais objetivos, da área em questão, no processo de elaboração do planejamento.

Para verificar a eficácia do PPA 2006/2009 de Florianópolis, utilizou-se as propostas que tinham como uma das instituições responsáveis a Prefeitura Municipal de Florianópolis. Com isso, fica possível comprovar a existência, ou não, de ações relacionadas a essas propostas nos programas do PPA 2006/2009 da cidade. A tabela abaixo mostra as propostas para a área da infra-estrutura, o respectivo número de ações e valor para cada uma delas.

Tabela 8: Propostas para área de Infra-Estrutura de Florianópolis

Propostas	Nº. Ações	Orçamento R\$
1- Promover segurança dos mananciais de água potável	3	1.602.000,00
2- Pavimentar rodovias associadas a projetos de desenvolvimento	12	61.185.630,00
3- Construir o contorno viário da Grande Florianópolis	3	33.950.000,00
4- Destinar recursos regularmente e buscar novas fontes de recursos para a conservação de rodovias	1	2.230.000,00
5- Ampliar o espaço viário em vista congestionamento na Via Expressa	1	2.300.000,00
6- Incentivar o transporte de massa de qualidade	8	7.321.696,00
7- Criar consórcio intermunicipal para gestão do sistema água/esgoto/lixo	1	18.400.000,00
8- Integrar o sistema de transporte coletivo rodoviário e hidroviário	1	800.000,00
9- Criar novo acesso à Ilha face aos congestionamentos da Via Expressa e cabeceiras das pontes	1	1.200.000,00
10- Apoiar o associativismo para coleta de materiais	1	700.000,00
11- Valorizar economicamente a ampliação do sistema de abastecimento de água		
12- Separar e utilizar o lixo para geração de energia		
13- Construir o acesso ao aeroporto adequado ao fluxo de passageiros	1	340.000,00
14- Ampliar a coleta e da separação do lixo reciclável	1	300.000,00
15- Expandir a rede de gás natural associada a planos de		

desenvolvimento industrial		
16- Buscar canais de financiamento a taxas reduzidas para expansão da rede de gás na região		

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis/ PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

Ao todo, o PPA 2006/2009 de Florianópolis contém 34 ações distribuídas entre 12, das 16 propostas para a área de infra-estrutura. Tais ações estão orçadas em R\$ 130.329.326,00, sendo que grande parte do orçamento está dotado para projetos relacionados à melhoria da malha viária.

São doze projetos com a meta de aumentar a fluidez do trânsito, principalmente no continente em direção a BR 101, com o Projeto de Ampliação da Via Expressa e a Construção da Beira Mar Continental, que terá a função de ligar Florianópolis até São José e, com o início das obras neste último município, até a BR 101.

Outros projetos contemplam, também, importantes obras que possam impactar positivamente no turismo, como a construção do “Elevado do Itacorubi”, a duplicação da SC 405 e da Avenida das Rendeiras, importantes obras para desafogar o trânsito no sentido leste-centro, principalmente durante a temporada.

O incentivo ao transporte de massa de qualidade é outro ponto relevante, ações contidas no PPA contemplam projetos de melhoria na infra-estrutura viária, bem como na melhoria de terminais e abrigos.

O PPA 2006/009 também contempla programas para certificar a qualidade do transporte coletivo, bem como estudos para sua possível integração com o transporte hidroviário, uma antiga demanda dos moradores da capital e região metropolitana.

Embora contemple apenas a parte referente ao destino do Lixo, o PPA da capital concretiza uma importante ação que, em parceria com o município de Biguaçu, deslocou o destino final do lixo gerado por Florianópolis para aquela cidade, antes depositado próximo aos manguezais do Itacorubi.

A fiscalização e o monitoramento dos mananciais, assim como a fiscalização das áreas de preservação, ambos previstos no PPA 2006/2009, contemplam demandas bem pontuais da população de Florianópolis, preocupada com comprometimento dos aquíferos e da mata atlântica em decorrência do crescimento desordenado da cidade.

4.3.2 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área de Agronegócios

Como já visto anteriormente, Florianópolis é uma cidade muito urbanizada, nos levando a crer que a atividade agropecuária não seja tão relevante. Florianópolis, por ter um território composto por 46% de área preservação permanente, associado ao terreno acidentado e com muitas dunas, não desenvolve nenhuma atividade agrícola ou pecuária de grande expressão. A produção extensiva de milho e de mandioca, em razão dos antigos engenhos de farinha, são as mais expressivas na cidade, embora sejam praticamente irrelevantes se comparadas à produção estadual. Bem como a produção de hortaliças e produtos orgânicos.

Com relação à pecuária, Florianópolis não se mostra, novamente, uma cidade com vocações para essa atividade. Seu rebanho é inexpressivo e os produtos de origem animal abastassem, basicamente, apenas algumas regiões da cidade.

Os aspectos do terreno acidentado de Florianópolis limitam a atividade agrícola e pecuária porém, o acesso ao mar, associado a fatores biológicos, como a disponibilidade de espécies de mexilhões e ostra, o fator humano, representado por atividades pesqueiras de forte raiz na cidade, o fator ambiental, proporcionado pelas águas calmas, enseadas e baías e o fator tecnológico, representados pelas instituições de pesquisa, como a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A. (EPAGRI), dão a Florianópolis o título de maior produtor, na América Latina, de mexilhões de cultivo.

A cidade ainda tem o título de maior produtora de Ostras do Brasil, com previsão de 2,3 mil toneladas em 2006, e de ser sede de importantes laboratórios, como o Laboratório de Camarão Marinho (LCM) e o Laboratório de Moluscos Marinhos (LMM).

O quadro abaixo hierarquiza os principais problemas da área de agronegócios em Florianópolis, segundo oficina temática dessa área, realizada pelo Projeto Meu Lugar.

Figura 12: Principais Problemas da Área de Agronegócios

1. Baixa qualidade da água compromete a maricultura/saneamento básico precário
2. Baixa qualificação profissional do produtor (técnica e gerencial)
3. Rigor da legislação ambiental
4. Sanidade aquícola (certificação dos produtos)
5. Ausência de preparação específica do produtor para o mercado
6. Falta de políticas locais (capacitações) de geração de emprego e renda
7. Falta de orientação aos produtores por parte dos órgãos ambientais
8. Maricultura: baixo índice de tecnificação na atividade
9. Falta de organização do produtor/ não há cultura de associativismo
10. Não existe licença ambiental definitiva para maricultores

11. Baixa agregação de valor aos produtos (caso das embalagens)
 12. Atividades com baixo valor agregado

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis

Elaboração: Autor

Solucionar os problemas relativos ao agronegócio é fundamental para o desenvolvimento mais equilibrado da cidade. A falta de incentivos para essa prática culminaria na redução da renda de muitas famílias, sendo que muitas dessas não possuem qualificação para preencher vagas no mercado de trabalho da cidade, o que resultaria no empobrecimento de muitas áreas costeiras, e conseqüente processo de exclusão social.

Com isso, além de proporcionar o desenvolvimento do agronegócio em Florianópolis, principalmente as atividades relacionadas à maricultura, é necessário capacitar os agentes envolvidos no processo, a ponto de elevar a produtividade e, conseqüentemente, renda desses produtores.

É necessário, também, garantir a sustentabilidade dessa atividade e evitar situações como a ocorrida no mês de janeiro de 2007, quando ficou proibido por 4 dias o consumo, a colheita e o comércio de moluscos cultivados em Florianópolis. A causa, segundo técnicos (SEBRAE, 2007), foi o excesso de algas vermelhas que, dentre outras razões, se reproduzem rapidamente em ecossistemas aquáticos poluídos.

A tabela abaixo mostra as propostas para a área de agronegócios e o respectivo número de ações para cada uma delas.

Tabela 9: Propostas para área do agronegócio de Florianópolis

Propostas	Nº Ações	Orçamento R\$
1- Realizar ações em níveis municipais e estaduais ligadas ao saneamento básico	3	15.490.624,00
2- Gerar mais informação e conscientização ao produtor (especialmente ao jovem produtor)	1	1.920.400,00
3- Criar política de formação de jovens (políticas de incentivo), equidade de oportunidades	2	5.346.289,00
4- Incentivar o processo de organização do produtor	2	1.554.310,00
5- Simplificar Arrecadação tributária dos municípios locais		
6- Conscientizar o consumidor (estimular o consumo de produto local)	1	711.505,00

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis/ PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

Na área do Agronegócio, o PPA 2006/2009 de Florianópolis contém 9 ações distribuídas entre 5, das 6 propostas para a área, sendo a área com o maior número de propostas contemplada pelo PPA. As ações estão orçadas em R\$ 25.023.128,00, com destaque para a realização de ações ligadas ao saneamento.

Incentivar a garantir a sustentabilidade das atividades primárias são as principais ações do PPA 2006/2009 para a área do Agronegócio. Entretanto, as ações relacionadas ao saneamento básico são as mais importantes dessa área. O programa de despoluição da Lagoa da Conceição, bem como a despoluição de outras lagoas, córregos e baías garantem a sustentabilidade dessas atividades, favorecendo, também, uma ampliação da prática turística da região.

As ações relacionadas ao saneamento garantem a sustentabilidade das atividades relacionados à maricultura, enquanto as ações de profissionalização, tal como a Escola do Mar, favorece o aumento na renda dessas atividades, além de reduzir os impactos ambientais resultantes da falta de conscientização.

O PPA também contempla a conscientização da população local, através de festas e feiras que estimulem o consumo e aproximem a região urbana da região agrícola do município, como a Agroflorianópolis.

4.3.3 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico.

Promover o desenvolvimento econômico através das potencialidades da economia do município é peça chave de um planejamento local. Florianópolis, como já caracterizado anteriormente, possui grande parte da economia voltada ao setor de serviços, com forte ênfase ao setor turístico, assim como na área de tecnologia. A tabela abaixo mostra a participação das empresas, por setor de atividade, na economia de Florianópolis.

Tabela 10: Empresas por Setor de Atividade Econômica em Florianópolis – 2003

Atividade	Número de contribuintes	% Total
Indústria	642	5,10%
Comércio	7.438	59,12%
Serviços	4.063	32,29%
Outros	438	3,48%
Total	12.581	100,00%

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda/SC

Conforme a tabela 10, Florianópolis destaca-se como cidade central na prestação de serviços e no comércio, muito provavelmente por atuar como centro político-administrativo, visto que ela é a capital do estado.

O setor primário, como já caracterizado, é de pouca relevância. Embora as atividades ligadas ao mar sejam importantes fontes de geração de riqueza, seja através da pesca artesanal de algumas comunidades (Barra da Lagoa, Lagoa, Ingleses, Pântano do Sul) ou através da malacultura.

O setor secundário vem, nos últimos anos, apresentando grande desenvolvimento, em especial a indústria do vestuário, de alimentos, móveis e bebidas. Porém, é a chamada indústria não poluente da tecnologia da informação que cresce vertiginosamente na capital. Destacando-se aqui:

CELTA - Centro Empresarial para Laboração de Tecnologias Avançadas, com 20 anos de existência, o CELTA estimula a criação de empresas de base tecnológica, através da interação entre os centros de suporte operacional, estratégico, tecnológico e de desenvolvimento empresarial; capacita empreendedores e coordena eventos e mecanismos de fomento à inovação tecnológica. Ao todo, são 35 empresas que ocupam uma área de 4.831 m² e tiveram um faturamento de R\$ 42 milhões no ano de 2006. As estatísticas mostram que 42 empresas incubadas no CELTA já consolidaram os seus negócios e deixaram à incubadora, sendo que a taxa de sobrevivência dessas empresas é de 92%.

PARQTEC ALFA – Sediado no Tecnópolis da Ilha de Santa Catarina, é um complexo tecnológico projetado para uma área de 100 mil m², integrando iniciativas Públicas e Privadas. Somente no Parqtec funcionam 72 (setenta e duas) empresas e laboratórios de base tecnológica que geram 2.100 empregos diretos e faturamento de 180 milhões/ano.

A projeção da cidade não é apenas no cenário nacional, sua especialização no ramo da tecnologia já é destaque no mundo, como mostra a reportagem de capa da REVISTA NEWSWEEK (2006), sob o título “The 10 Most Dynamic Cities”, citando:

By the late 1990s, private companies were flocking to the island, or emerging from a technology "incubator" at the federal university. (Among the innovations it hatched: the computerized voting machines that have made Brazilian elections fraud-free and efficient.) Local officials now say their aim is to be the Silicon Valley of Brazil, with beaches. Don't count them out. (NEWSWEEK, 2006)

Segundo dados da ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE EMPRESAS DE TECNOLOGIA (ACATE, 2006), a região de Florianópolis conta com uma infra-estrutura composta por 85 médias ou grandes empresas mais 300 empresas incubadas, que faturaram

aproximadamente R\$ 500 milhões¹⁴ no ano de 2005, gerando aproximadamente 6 mil empregos, entre diretos e indiretos, sendo que 65% dos empregados possuem nível superior. O faturamento das empresas de tecnologia cresceu 300% nos últimos cinco anos, segundo estudos da mesma associação.

O setor terciário de Florianópolis é muito expressivo no Estado, pois além de ser integrado pelas sedes do governo estadual e das representações de órgãos e entidades federais, ainda há um centro comercial e de serviços bastante desenvolvido e diversificado. O segmento do Turismo representa uma importante força econômica, determinando o aumento da renda per capita.

O Turismo é hoje uma das mais importantes atividades econômicas de Florianópolis. Na temporada de verão 2004/2005 houve um fluxo de 574.098 turistas, sendo que 453.516 nacionais e 120.582 estrangeiros. A receita gerada foi de aproximadamente US\$ 169 milhões, US\$ 126 milhões por turistas nacionais e US\$ 42 milhões por turistas estrangeiros.

Tabela 11: Movimento Estimado de Turistas

ORIGEM	2003	2004	2005
Nacionais	233.425	492.114	453.516
Estrangeiros	74.769	89.328	120.582
TOTAL	308.194	581.442	574.098

Fonte: Santur/Gerência de Planejamento

Tabela 12: Receita Estimada em Dólar

RECEITA	2003	2004	2005
Nacionais	37.348.375,75	89.065.878,70	126.796.554,22
Estrangeiros	18.651.678,68	24.258.104,85	42.294.302,21
TOTAL	56.000.054,43	113.323.983,55	169.090.856,43

Fonte: Santur/Gerência de Planejamento

A beleza de Florianópolis também tem projeção internacional, como mostra uma matéria do JORNAL FINANCIAL TIMES (2006), que disponibiliza na matéria “*FT WEEKEND - TRAVEL: A succulent isle - not just for seafood*” a seguinte frase “*Florianópolis is like Rio de Janeiro 40 years ago.*”

Assim como o Financial Times, o jornal inglês *THE GUARDIAN* (2005) destaca as belas paisagens, as baixas taxas de criminalidade e a culinária local, com o título de “*Sun, sea and supermodels*”, o jornal destaca:

¹⁴ O faturamento da empresa Intelbras foi contabilizado nessa estimativa, sendo que o mesmo foi de aproximadamente R\$ 230 milhões em 2005.

If Floripa is a potential Punta del Este, the centre of the "scene" is Lagoa da Conceição, a village set around the main lagoon in the heart of the island, beneath the wooded hills. Kite surfers skim the glassy water, dodging wooden boats ferrying tourists to seafood restaurants on the far shores, and the sidewalks have the air of a hip southern Californian beach town: bustling surf shops, trendy coffee bars and an excellent gourmet... (THE GUARDIAN, 2005)

Segundo informações da SECRETARIA DE TURISMO, CULTURA E ESPORTES DE FLORIANÓPOLIS (2005), a cidade conta com excelente infra-estrutura hoteleira, com mais de 100 hotéis e 16.000 leitos e grande número de pousadas, muitas com padrão internacional, além de albergues da juventude. Florianópolis se firma como a terceira melhor opção para negócios com capacidade para realização de grandes eventos, além de possuir um Centro de Convenções com capacidade para 3.000 pessoas.

O quadro abaixo hierarquiza os principais problemas da área de desenvolvimento econômico e tecnológico em Florianópolis, segundo oficina temática dessa área, realizada pelo Projeto Meu Lugar.

Figura 13: Principais Problemas da Área de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de educação continuada (centros de capacitação) 2. Falta de projetos e informações para a busca de recursos para desenvolvimento econômico e social 3. Excesso de legislação e falta de conhecimento da mesma 4. Falta de articulação institucional para o desenvolvimento regional 5. Ausência de projeto e falta de divulgação de programas de desenvolvimento regional vocacionado às potencialidades do município 6. Falta de incentivos fiscais e fundos de financiamento para o desenvolvimento regional 7. Legislação ambiental muito rígida/ desequilíbrio na execução da legislação/ falta de alternativas 8. Falta de política habitacional 9. Ausência de sistema de governança independente e centralizado para as regiões |
|---|

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis

Elaboração: Autor

Priorizar as potencialidades locais é o caminho mais rápido para promoção do desenvolvimento econômico. Florianópolis vem se consagrando como um dos destinos preferidos dos turistas e primar pelo desenvolvimento dessa atividade vai resultar não somente no aumento da renda, mais também, no desenvolvimento sustentável da cidade, uma vez que o crescimento desordenado da atividade turística pode resultar em futuros problemas para a cidade.

A presença de uma Universidade Federal, referência no centro tecnológico, em conjunto com os bons níveis de educação do município, estão proporcionando o

desenvolvimento de atividades de alto valor agregado, a chamada indústria limpa. Para isso, há uma preocupação com relação ao nível educacional municipal, onde a sociedade demanda por mais escolas de tempo integral. É uma decisão estratégica, visto que a atividade tecnológica é uma das poucas atividades industriais que pode ser associada à preservação do meio ambiente, resultando em um processo de crescimento sustentável na cidade.

A tabela abaixo mostra as propostas para a área de desenvolvimento econômico e tecnológico e o respectivo número de ações para cada uma delas.

Tabela 13: Propostas para área de desenvolvimento econômico de Florianópolis

Propostas	Nº. Ações	Orçamento R\$
1. Elaborar projetos de desenvolvimento sustentável e econômico regional, levando em conta a vocação regional/local	12	19.372.091,00
2. Fortalecer a educação básica e integral nos municípios	2	4.242.000,00
3. Elaborar projetos alternativos de sustentabilidade econômica e ambiental	2	3.232.710,00
4. Desenvolver ações educativas preventivas dos órgãos de controle ambiental	3	1.747.066,00
5. Ampliar a assistência técnica em órgãos competentes para a elaboração de projetos de desenvolvimento		
6. Criar fundos municipais de desenvolvimento econômico		
7. Elaborar projetos que contemplem a capacitação familiar	1	300.000,00
8. Criar incentivos de capacitação profissional de acordo com a vocação da atividade do local		

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis/ PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

A área de desenvolvimento econômico e tecnológico teve 5, das 8 propostas, contempladas pelo PPA de Florianópolis. Ao todo, são 20 ações, com dotação orçamentária de R\$ 28.893.867,00, objetivando desenvolver a economia local através de projetos relacionados ao potencial da cidade.

Lembra-se que promover o desenvolvimento através da contemplação de ações que levem em consideração a vocação do município é parte fundamental de qualquer planejamento local.

O PPA 2006/2009 contempla ações específicas para o desenvolvimento econômico, dentre elas, a Implementação do Parque Tecnológico Sapiens, em parceria com o governo do Estado, além do Parque Tecnológico do Campeche, equilibrando o desenvolvimento entre as regiões do município. Há, também, uma ação prevista para gerar oportunidades através do surgimento e fortalecimento de micro e pequenas empresas do ramo tecnológico

Pelo lado turístico, a construção de um Deck em Pontas das Canas, em conjunto com um terminal turístico, é uma ação que visa incrementar o turismo com geração de oportunidades e renda. A construção de uma Marina também está prevista no planejamento da cidade, dotando-a de uma infra-estrutura capaz de suportar o atracamento de navios de cruzeiro, historicamente conhecidos pelos turistas de alta renda.

Todos os anos a imprensa noticia manchetes como: “Capital deixa de receber transatlântico com 1,7 mil turistas” (DIÁRIO CATARINENSE, 2007) ou “Transatlântico com 2,2 mil turistas deixa de atracar na Ilha” (DIÁRIO CATARINENSE, 2007). Segundo a SANTUR (2007), o prejuízo estimado diário é de US\$ 74 mil, apenas com reservas de automóveis, microônibus e restaurantes, excluindo as compras individuais. Com isso, a construção da Marina poderia agregar mais esse forte gerador de renda para a cidade.

Agregar valor ao artesanato e revitalizar o mercado público são outras ações previstas no PPA, que visam integrar a atividade turística com a cultura local, gerando renda a comunidades que vivem de atividades primárias.

O PPA também conta com uma ação que objetiva a continuidade e ampliação de escolas em período integral, uma importante iniciativa para uma cidade que constitui parte de sua economia relacionada à indústria da tecnologia, que demanda profissionais de boa formação. O PPA também contempla a realização de feiras de ciência, outra ação que visa despertar o desenvolvimento do conhecimento entre as crianças.

A criança também é parte importante dos programas de educação ambiental, ao todo são três projetos que visam garantir a conscientização ecológica através do desenvolvimento de atividades e visitas as escolas de ensino infantil e fundamental.

O Eco-Parque mostra-se como um importante projeto de desenvolvimento, pois visa gerar renda através do resíduo sólido de mexilhões, ostras, e similares, aliando sustentabilidade ambiental e econômica.

Como visto, muitas das propostas para essa área levam em consideração a geração de renda aliada à preservação do meio ambiente

4.3.4 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área de Meio Ambiente

A infra-estrutura urbana de Florianópolis esta diretamente ligada à questão ambiental, uma vez que existem 17 áreas de preservação que, somadas, ocupam aproximadamente 46% da área do município.

A parte insular de Florianópolis é formada por praias de águas calmas, baías, praias de mar aberto, costões, promontórios, mangues, lagunas, restingas e dunas. A ocupação urbana alterou quase que completamente sua pequena parte continental e tem causado impactos ao ambiente natural insular, principalmente em decorrência de ocupações irregulares, falta de saneamento básico e construções de fossas sépticas fora do padrão, visto que 44,9% dos domicílios utilizam esse sistema de esgoto.

As construções ilegais, conjuntamente com a contaminação do solo e dos recursos hídricos, acabam impactando diretamente nos principais ecossistemas da área costeira, como as baías e os mangues, grandes responsáveis pelo fornecimento e retenção de nutrientes a outros ecossistemas, essenciais ao equilíbrio ambiental. As construções ilegais ainda promovem a retirada da vegetação nativa, contribuindo para a erosão do solo, o que contribui ainda mais para a degradação do meio ambiente, além de aumentar os riscos de enxurradas e desmoronamentos em períodos de chuva intensa.

Todo esse quadro promovido pela rápida urbanização da região costeira não traz prejuízos apenas ao meio ambiente, ele trás, também, uma série de prejuízos para a economia local, pois importantes atividades relacionadas ao meio ambiente, como a aqüicultura e o turismo, sofrem impactos negativos com o avanço desse quadro. As atividades relacionadas à aqüicultura não encontram água limpa e nutrientes para o desenvolvimento dos moluscos. O turismo fica comprometido, pois, segundo a SANTUR (2006), quase 74% dos turistas que visitam Florianópolis vêm atrás de suas belezas naturais.

O quadro abaixo hierarquiza os principais problemas na área do meio ambiente em Florianópolis, segundo oficina temática dessa área, realizada pelo Projeto Meu Lugar.

Figura 14: Principais Problemas da Área do Meio Ambiente

1. Poluição e contaminação dos recursos hídricos
2. Falta de proteção dos mananciais hídricos
3. Falta de investimentos em educação ambiental
4. Ocupação desordenada do espaço urbano/ especulação imobiliária
5. Redução da cobertura vegetal e da fauna local
6. Distância entre os órgãos municipais de meio ambiente e o IBAMA e FATMA
7. Dificuldade de identificar o responsável pelo crime ambiental/ dificuldade de fiscalizar
8. Falta de RH/infra-estrutura/ no órgão ambiental municipal, estadual
9. Destino final dos resíduos sólidos inadequado
10. Canalização dos cursos de água
11. Caráter punitivo e ausência do caráter preventivo do IBAMA e da FATMA
12. Legislação ambiental dificulta a perenização da agricultura familiar
13. Alteração na dinâmica costeira por ação antrópica

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis

Elaboração: Autor

Não resta dúvida de que a questão ambiental é a maior preocupação daqueles que participaram das oficinas temáticas do Projeto Meu Lugar. Principalmente o saneamento básico, que foi mencionado em praticamente todas essas oficinas. A preocupação é simples, pois a degradação do meio ambiente, seja através do esgoto ou do desmatamento, resulta na instabilidade das áreas de preservação do município, podendo prejudicar duas importantes fontes de renda, o turismo e a aquicultura.

Não podemos esquecer, também, que a questão ambiental está intimamente ligada à saúde pública. Uma vez que um sistema de coleta e tratamento de esgoto adequado, bem como a preservação das fontes de hídricas, proporcionam uma maior salubridade da população, por evitar epidemias e transmissão de doenças¹⁵. Os indicadores de saneamento e abastecimento de água possuem forte peso nos índices de saúde pública e, conseqüentemente, no desenvolvimento.

A falta de investimentos em educação ambiental é visto como outro fator indutor a degradação do meio ambiente, uma vez que grande parte dos problemas relacionados a ele tem na falta de conscientização a sua principal causa. Dentre elas, a poluição de córregos e riachos, além do desmatamento em áreas de preservação que, muitas vezes, são alvo de construções irregulares.

A tabela abaixo mostra as propostas para a área do meio ambiente e o respectivo número de ações para cada uma delas.

Tabela 14: Propostas para área do meio ambiente de Florianópolis

Propostas	Nº. Ações	Orçamento R\$
1. Realizar o saneamento básico individual e coletivo/ pequenos sistemas coletivos		
2. Realizar o tratamento de efluentes de empresas poluentes com manutenção e fiscalização		
3. Efetivar a implantação do Plano Diretor e do Estatuto das Cidades	1	625.000,00
4. Recuperar as áreas degradadas, da mata ciliar e florestas	1	975.000,00
5. Promover ações preventivas	2	2.055.920,00
6. Repor a mata ciliar com flexibilidade na legislação de acordo com o ecossistema local		
7. Promover a conscientização ambiental e aumento da fiscalização, incentivo a quem deixa de utilizar os poluentes	8	1.891.100,00
8. Criar lei que obrigue a inserção na mídia de grande alcance sobre educação ambiental		
9. Tornar cada município responsável pelo cumprimento do CONAMA art. 307		

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis/ PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

¹⁵ Tais como Febre Tifóide, Hepatite Infecciosa, Leptospirose, Ascariase (Helmintos) e Cólera.

Ao todo, o PPA 2006/2009 de Florianópolis contém 12 ações distribuídas entre 4, das 9 propostas para a área do meio ambiente. As 12 ações estão orçadas em R\$ 5.547.020,00, e, em sua grande maioria, pretendem promover a preservação do meio ambiente através da conscientização da população.

Com base nas ações descritas no PPA 2006/2009 de Florianópolis, pode-se constatar que a principal preocupação da gestão é criar uma conscientização ambiental nos moradores e turistas. Ao todo, são oito ações que tem o objetivo de sensibilizar, conscientizar e informar os moradores, em especial as crianças, e turistas sobre as questões ambientais, a fim de garantir a preservação do meio ambiente.

Há uma forte preocupação, também, com a recuperação de áreas degradadas através do plantio de espécies nativas, o que garantiria a característica da biodiversidade do local. Muitas áreas foram degradadas pela ocupação irregular, problema que deve ser amenizado com as ações preventivas, incluindo o aumento na fiscalização, e elaboração de um plano diretor mais atual, ambas previstas no PPA. Essas ações visam coibir agressões ambientais, fazendo cumprir a legislação ambiental vigente, garantindo a sustentabilidade do sistema. Ações como a de Gestão Urbana e Regularização Fundiária e Urbanística estão no âmago dessa questão.

Assim como na área de desenvolvimento econômico, há uma forte preocupação com a questão do saneamento básico. Não há no PPA 2006/2009 de Florianópolis nenhuma ação destinada à constituição de sistemas de saneamento básico. O problema é histórico no Brasil e, segundo HELLER (2006):

A história e as presentes tensões vêm demonstrando que a assumir a responsabilidade pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem sido objeto de ambição por parte de grupos de interesse, como uma importante forma de prática de poder – político, econômico e social –, e, como consequência, vem ensejando disputas entre agentes públicos e privados e entre instâncias federativas. (HELLER, 2006, pág. 56)

Segundo o autor, o principal problema está relacionado ao jogo de poder político e à responsabilidade dos governos, já que não há uma lei que determine “quem tem a obrigação de prover e o direito de receber do consumidor pelo fornecimento, captação e tratamento” (HELLER, 2006). Segundo o estudo, Porto Alegre, capital Rio Grande do Sul, é um exemplo

na prestação municipal de serviços relacionados ao saneamento, mostrando que uma das principais razões para essa eficiência esta na não concessão dos serviços à companhia estadual.

Já, Florianópolis, concedeu os serviços a CASAN. Em matéria de comparação, guardadas as proporções, Porto Alegre investe 26,04% do seu orçamento em Saneamento Básico, enquanto Florianópolis investe apenas 0,43%. Um outro exemplo, agora em Santa Catarina, é de Balneário Camboriu, que não concedeu os serviços a CASAN e investe 15,21% do orçamento em saneamento básico, tendo 84%¹⁶ dos imóveis ligados ao sistema de coleta e tratamento de esgoto.

Por contrato, a CASAN pode explorar os serviços de água e esgoto de Florianópolis até o dia 24 de fevereiro de 2007, podendo o município renovar o contrato ou assumir os serviços. De acordo com a PMF (2007), “Florianópolis busca uma concessionária para o abastecimento de água e esgoto sanitário que melhor atenda a população.”

No dia 05 de Janeiro de 2007, foi sancionada a Lei Nº. 11.445, que impõe uma série de critérios para as concessionárias que exploram os serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário dos municípios. Dentre eles, a possibilidade da gestão associada entre um ente federado e uma concessionária.

É uma alternativa que precisa ser analisada, pois a Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis constatou que umas das principais demandas vindas de Florianópolis é o acesso ao saneamento básico que, por ser uma área estratégica para o desenvolvimento, deveria ter a participação direta da prefeitura. Entretanto, como visto, o PPA 2006/2009 de Florianópolis não contempla nenhuma ação relacionada ao saneamento básico ou coletivo.

4.3.5 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área Social

A avaliação dos indicadores sociais permite analisar o grau de desenvolvimento de uma sociedade. Indicadores como o de *renda per capita*, concentração de renda, emprego, escolaridade, esperança de vida, saúde, saneamento, etc. expressam como a riqueza é dividida, assim como bem estar da população.

Se tratando de Brasil, Florianópolis é destaque por possuir o quarto maior IDH Municipal. De acordo com o ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO BRASIL

¹⁶Fonte: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú

(2003), o IDH-M é de 0,875, sendo o melhor IDH-M entre as capitais do Brasil. Dentre os indicadores que compõe o IDH-M, Florianópolis se destaca pelo IDHM-Educação, possuindo o segundo melhor índice do Brasil, equivalente a 0,960. Já o IDHM-Longevidade¹⁷ é muito abaixo dos índices apresentados pelos primeiros colocados, equivalente apenas a 0,797¹⁸, enquanto o IDHM-Renda converge com o apresentado pelos municípios melhores posicionados, equivalente a 0,867.

Segundo último estudo realizado pelo IBGE (2006), Florianópolis fechou o ano de 2004 com o PIB equivalente a R\$ 4.283,63 milhões, sendo responsável por 6,5% do PIB Catarinense e 0,24% do PIB Brasileiro. É o 4º maior do Estado e o 61º do Brasil. Sua renda per capita é de R\$ 11.071,30 e o Índice de Gini igual a 0,57. A administração pública teve participação de 11,3% sobre o PIB total do município. Já o mercado de trabalho, apresenta taxa de desemprego igual a 12,3% da População Economicamente Ativa (PEA), e uma taxa de informalidade de 36,7%.

Com relação a indicadores sociais, Florianópolis apresenta uma esperança de vida ao nascer de 73,9 anos, taxa de alfabetização dos adultos igual a 96,4%, com uma frequência escolar de 95,2%. A taxa de déficit habitacional é de 2,58%, equivalente a 10.000 habitações.

De forma complementar aos trabalhos na área social, a ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU, 2000) fez um levantamento dos maiores problemas mundiais e, após amplo estudo, estabeleceu 8 objetivos com os quais os governantes deveriam se comprometer, pois a contemplação destes ajudaria no desenvolvimento da sociedade. Os 8 Objetivos do Milênio, que a ONU e os países mais desenvolvidos do mundo estão comprometidos a alcançar até 2015 são:

1. Acabar com a fome e a miséria
2. Educação de qualidade para todos
3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Melhorar a saúde das gestantes
6. Combater a Aids, a malária e outras doenças
7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente
8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento

¹⁷ Possivelmente, em razão do IDH de Longevidade considerar indicadores relativos a saúde humana, incluindo os indicadores de saneamento básico.

¹⁸ A tabela 6 leva em consideração apenas o IDH-M das grandes cidades, sendo que nenhuma figura dentre as primeiras no ranking do IDH-M no Brasil, com exceção de Florianópolis.

A ONU criou um índice para melhor mensurar os avanços nas áreas descritas acima, é o IODM. Segundo o PNUD (2003):

Para elaborar o IODM (Índice Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) foram usados 29 indicadores regionais sobre renda, educação, saúde, saneamento e meio ambiente. O desempenho em cada uma das metas é calculado numa escala que varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, menor a distância que falta para o cumprimento do Objetivo. Para avaliar o avanço na saúde materna, por exemplo, o estudo mede o percentual de gestantes que contam com assistência médica. Se a taxa é de 99,38%, o IODM é 0,994. Dessa forma, os índices foram calculados por Objetivo e, posteriormente, agregados em um único, que representa o avanço nos ODM de maneira geral. (PNUD, 2003)

Florianópolis possui um IODM considerado médio, entre 0,800 e 0,8999. A cidade está muito próxima das metas relacionadas à educação, saúde e erradicação da pobreza, mas ainda encontra-se muito longe do terceiro (Igualdade entre sexos e valorização da mulher) e sétimo (Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente) objetivo. Relacionados ao gênero e meio ambiente, respectivamente.

O quadro abaixo hierarquiza os principais problemas da área social em Florianópolis, segundo oficina temática dessa área, realizada pelo Projeto Meu Lugar.

Figura 15: Principais Problemas da Área Social

1. Ausência de recursos financeiros para a implantação das ações de cunho social
2. Falta de emprego/ renda/ Falta de oportunidades de trabalho (capacitação voltada para o mercado) / Baixa inclusão digital em todas as idades
3. Falta de políticas ligadas à vocação do município
4. Educação deficiente/ Ausência de vagas nas creches municipais – não atende a demanda
5. Falta de integração das políticas em um mesmo nível
6. Falta de moradia adequada nos grandes centros urbanos
7. Falta de saneamento básico
8. Dificuldade de socialização de informações entre municípios, regionais e estado
9. Violência urbana
10. Falta de alternativas de lazer (esporte, cultura)
11. Ocupação irregular – Dificulta a implantação de ações sociais
12. Falta de um diagnóstico social realista dos municípios
13. Dificuldade em realocar contingente populacional de migração (alimentação, emprego, culturais)
14. O empobrecimento da população tem aumentado o número de pessoas com doenças emocionais
15. Altas taxas de emprego informal

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis

Elaboração: Autor

Mesmo apresentando bons índices de desenvolvimento, Florianópolis possui uma série de problemas sociais. A rapidez com que a cidade cresceu nos últimos anos ocasionou uma série de problemas que, até então, eram típicos apenas dos grandes centros. A falta de oportunidades, muitas vezes decorrente da baixa capacitação dos que migravam para a cidade acabou criando um ambiente propício a favelização.

Florianópolis carece de uma estrutura habitacional condizente com a sua realidade, pois muitas dessas favelas foram construídas em áreas de preservação que, além de prejudicar o meio ambiente, não oferecem condições mínimas de infra-estrutura, de facilidades para a prática do lazer e de educação infantil e fundamental voltadas ao desenvolvimento intelectual, o que, em muitas dessas áreas, fez elevar a violência.

A falta de projetos para capacitar moradores, aliado a um mercado de trabalho competitivo, acaba deslocando grande parte da mão de obra para a informalidade. Essa situação prejudica os trabalhadores, que ficam sem uma série de benefícios, e o município, que perde em arrecadação. A informalidade também prejudica a elaboração de programas para geração de empregos, pois fica difícil traçar um perfil mais apurado do mercado de trabalho, visto a falta de informações proveniente da informalidade.

A falta de vagas nas creches é outro problema que afeta os trabalhadores de Florianópolis pois, sem esse serviço, apenas um dos chefes de família tem tempo útil para trabalhar, comprometendo a renda da família. Dificulta, também, o aprendizado das crianças, pois elas ficam sem uma importante etapa da alfabetização.

Novamente, a falta de saneamento é citada em uma oficina temática, mostrando a falta desse serviço na cidade.

A tabela abaixo mostra as propostas para a área social e o respectivo número de ações para cada uma delas.

Tabela 15: Propostas para área social de Florianópolis

Propostas	Nº. Ações	Orçamento R\$
1. Incentivar a formação de cooperativas de trabalho e assessoria na sua fase de consolidação	1	3.820.945,00
2. Formar consórcios intermunicipais de ações sociais		
3. Fazer cumprir o direito das crianças de 0-6 anos a atendimento em escolas públicas/ Ampliação de vagas nas creches municipais	10	34.930.223,00
4. Formar RH para geração de emprego e renda	7	11.673.192,00
5. Fazer levantamento de diagnóstico da vocação municipal, regional		
6. Apoiar projetos inclusivos de habitação que visem à população de baixa renda/ áreas de risco/ preservação permanente	8	89.484.213,00

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis/ PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

Na área do social, o PPA 2006/2009 de Florianópolis contém 26 ações distribuídas entre 4, das 6 propostas para a área. As ações estão orçadas em R\$ 139.908.573,00, com forte ênfase nas ações relacionados à inclusão social através dos projetos de habitação.

Outra ação importante, está relacionada à preocupação do município com a educação básica das crianças de 0 a 6 anos. São dez ações que pretendem melhorar a qualidade de vida das crianças do município, destacando a construção da Cidade da Criança, complexo que visa oferecer projetos na área do esporte, cultura e lazer, além de servir como unidade educacional. O PPA também destina verba específica para construção de creches no município, uma das principais demandas da oficina temática.

Ações relacionadas à Habitação também tem forte peso na área social. Ao todo, são oito ações que visam à melhoria do bem estar dos menos favorecidos. A urbanização das favelas do município e a construção de habitações no complexo Chico Mendes, Morro do Mocotó e Maciço do Morro da Cruz são as principais ações dessa área. Destacando que, no processo de urbanização, estão incluídos acesso aos serviços públicos, tais como saúde, educação e educação complementar, garantindo uma maior qualidade de vida as comunidades carentes.

A qualificação da mão de obra é outra ação importante da área social. Ao todo, está prevista a qualificação e capacitação de vinte e três mil moradores, com ênfase nas principais características do mercado de trabalho da cidade, em especial o turismo, o comércio e a tecnologia. Destaca-se, a Escola Profissional Feminina, que contempla a inserção da mulher no mercado de trabalho, ajudando a contemplar o terceiro objetivo do milênio, e a Universidade Livre, visando formar profissionais através do ensino publico superior municipal.

Também com relação ao mercado de trabalho, existe a ação relativa à Incubadora de Desenvolvimento Humano, que visa gerar emprego e renda através do fomento de empreendimentos, com ênfase no associativismo.

4.3.6 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área da Educação

O fácil acesso à educação de qualidade é característica comum dentre os países mais desenvolvidos do mundo. Florianópolis, como já abordado anteriormente, possui um dos

indicadores nacionais de educação. Ao todo, a cidade conta com uma taxa de alfabetização de 99,10% entre jovens de 15 a 19 e de 98,81% entre jovens de 20 a 24 anos.

Segundo dados do INEP (2006), referente aos estudantes de todas as unidades de ensino de Florianópolis, 80% das crianças entre 7 e 10 anos estudam em série adequada, percentual um pouco menor entre as crianças de 11 a 14 anos, sendo igual a 77%.

A tabela abaixo mostra características da infra-estrutura, na área de educação, do município de Florianópolis.

Tabela 16: Número de Estabelecimentos Educacionais

	Pré-Escola	Básico (1ª a 4ª série)	Fundamental (5ª a 8ª série)	Médio	Superior
Nº. Estabelecimento	67	36	25	-	-
Nº. de Vagas	12.077	8.400	7.600		-
Nº. de Matrículas	7.687 ¹⁹	8.368	7.561	-	-
Repetência (%)	-	8,75	13,73	-	-

Fonte: INEP – Censo Escolar 2005.

Ao analisar a tabela acima podemos constatar a saturação do ensino municipal, no que tange ao número de vagas oferecidas. A pré-escola, o ensino básico e o ensino fundamental estão próximos de sua capacidade total. Ao todo, o número total de matrículas desses dois últimos níveis de ensino foi de 27.285 e 26.823, respectivamente. As escolas estaduais, particulares e federais absorveram a demanda que não pôde ser atendida pelo município. A falta de vagas acaba gerando uma série de problemas, principalmente o deslocamento do estudante do bairro onde ele reside até uma escola pública que tenha vaga.

Com relação aos equipamentos disponíveis, verifica-se que apenas 8 escolas da rede municipal de ensino possuem acesso a internet, enquanto que a rede de ensino possui 481 computadores, 163 impressoras, 163 vídeos cassete e 208 aparelhos de TV.

Já, com relação ao corpo docente, temos os seguintes dados:

Tabela 17: Número de Docentes das Escolas Municipais de Florianópolis

Professores	Meio ²⁰	Fim	Salário médio (R\$)
Pré-Escola	143	536	R\$ 1.385,00
Ensino Básico	130	300	R\$ 1.796,00
Ensino Fundamental	259	404	R\$ 1.796,00

¹⁹ Crianças atendidas em período integral = 4.390 (equivalente a 8.780) e em período parcial = 3.297, resultando em 12.077 vagas ocupadas.

²⁰ Profissionais da educação que exercem função administrativa

Ensino Médio	--	--	--
--------------	----	----	----

Fonte: INEP - Censo Escolar 2005

Os dados mostram que aproximadamente 43% dos professores estão em atividades relacionados ao meio, ou seja, não estão diretamente envolvidos em atividades dentro de sala de aula.

Florianópolis ainda se destaca pela sua ampla estrutura de estabelecimentos de nível superior. Existem duas universidades públicas e gratuitas em Santa Catarina. Uma, é federal (UFSC) e seus campos se concentram em Florianópolis. A segunda é estadual (UDESC), e apenas o campus I se localiza em Florianópolis. Destaca-se os cursos de Administração, Direito e Letras como os mais representativos, e os cursos de engenharia da UFSC por sua qualidade internacionalmente conhecida.

O quadro abaixo hierarquiza os principais problemas da área da educação em Florianópolis, segundo oficina temática dessa área, realizada pelo Projeto Meu Lugar.

Figura 16: Principais Problemas da Área da Educação

1. Política de capacitação de professores inadequada / currículos de formação defasados/ falta de continuidade na capacitação
2. Investimentos insuficientes em educação (infantil, fundamental).
3. Falta qualidade no transporte escolar / não há rubrica com recurso específico/ ineficiente para as longas distâncias.
4. Reprovação no ensino fundamental
5. Falta qualificação dos gestores das escolas
6. Poucos cursos técnicos relacionados ao novo paradigma econômico/ falta de educação técnica voltada ao mercado de trabalho
7. Poucas vagas na rede pública de ensino
8. Falta de equipamentos nas escolas com vistas à qualificação do ensino (informática, laboratórios de línguas)
9. Ausência de políticas de pessoal/ falta de valorização do profissional de educação.
11. Falta de segurança nas escolas
12. Espaço físico inadequado nas escolas/ não há parceria no aproveitamento do espaço físico do estado com o município
13. Poucas escolas em período integral
15. Falta estrutura da rede regular na inclusão da pessoa com deficiência
16. Falta zoneamento das escolas públicas

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis

Elaboração: Autor

Florianópolis possui uma forte vocação para área de tecnologia e, para que essa vocação se desenvolva, é preciso que o município invista fortemente na educação infantil e fundamental, base do conhecimento do aluno. Não basta apenas criar vagas, é necessário,

também, capacitar os professores, garantindo a qualidade do ensino e o aprendizado do aluno. No campo da educação, essa é a principal demanda da sociedade.

A falta de equipamentos, principalmente os de informática, faz parte do dia a dia das escolas municipais, inadmissível nos dias de hoje, principalmente por Florianópolis ser considerada um pólo tecnológico. Essa situação pode gerar, futuramente, um processo de exclusão digital dos alunos da rede municipal, já constatado como um problema pela área social.

A ausência de cursos técnicos gratuitos relacionados à vocação do município é outro agravante, também lembrado na área social, uma vez que exclui do mercado de trabalho as pessoas que não tem acesso a cursos técnicos ou de capacitação.

A falta de preparo dos administradores das unidades de ensino é outro problema grave do município, uma vez que grande parte dos gestores são professores de carreira, não estando, muitas vezes, aptos a gerir os recursos que o município destina as unidades de ensino.

O número escasso de escolas em período integral, bem como a falta de vagas, e de zoneamento das escolas municipais, aliados a falta de qualidade do transporte escolar, acaba dificultando o processo de aprendizado do aluno que, muitas vezes, precisa se deslocar por longínquas distâncias para ter acesso ao ensino, potencializando os níveis de reprovação e evasão escolar.

Escolas mais seguras e políticas de valorização dos profissionais da área são as principais demandas dos docentes, que ainda demandam por espaço físico adequado para lecionar.

A tabela abaixo mostra as propostas para a área da educação e o respectivo número de ações para cada uma delas.

Tabela 18: Propostas para área da educação de Florianópolis

Propostas	Nº. Ações	Orçamento R\$
1. Realizar programa de capacitação continuada em todos os níveis de ensino	4	5.337.385,00
2. Revisar política de investimentos na educação		
3. Criar fundo específico para transporte escolar	1	230.000,00
4. Criar núcleos educacionais em áreas estratégicas visando ao menor percurso para os estudantes atendidos	1	400.000,00
5. Realizar pesquisa qualitativa para conhecer a causa dos altos índices de reprovação	3	25.799.963,00
6. Conscientizar comunidade da importância do ensino formal	1	1.161.300,00
7. Formar continuamente os gestores		
8. Adequar o perfil do gestor à função	2	2.684.355,00

9. Maior aproximação das instituições públicas e privadas		
10. Criar vagas na área infantil	2	1.574.400,00
11. Dotar as escolas com recursos financeiros, e de pessoal para a aquisição, adaptação e manutenção dos equipamentos necessários	5	7.250.010,00

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis/ PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

Grande parte das propostas para a área da educação foi contemplada pelo PPA de Florianópolis. Ao todo, são 20 ações distribuídas entre 8, das 11 propostas da agenda. Com dotação orçamentária de R\$ 44.437.413,00, as ações visam capacitar os professores e garantir a assiduidade do aluno.

Talvez nenhuma outra área da sociedade deva ser tão priorizada quanto à área da educação, quando o assunto é desenvolvimento. Florianópolis possui um dos melhores índices de escolaridade do Brasil e precisa manter esse bom retrospecto.

A principal preocupação da sociedade está relacionada à baixa qualificação dos professores, o que limita o conhecimento e dificulta o aprendizado do aluno. Para tal, o PPA 2006/2009 da cidade contempla quatro ações específicas para a formação e capacitação dos profissionais da área, garantindo que todos os profissionais do ensino possam ter formação específica nas áreas em que atuam.

O fomento ao transporte escolar e construção de novas unidades de ensino também estão presentes no PPA da cidade, ações que facilitam o deslocamento do trajeto entre a residência e a escola, ajudando a reduzir os índices de evasão escolar. Assim como a garantia de uma alimentação saudável, ação que também ajuda a reduzir os índices de evasão escolar.

Alunos com histórico de repetência têm acesso ao projeto Escola Especial, que visa atender crianças e adolescentes que tenham alguma dificuldade de aprendizagem, ou que sejam reincidentes de evasão escolar. Ajudando a manter todas as crianças na escola. O programa Escola Aberta também objetiva a permanência do aluno na escola, promovendo uma maior integração entre a comunidade e as unidades de ensino.

Com relação às instalações das unidades de ensino, temos que o PPA contempla a aquisição de terrenos para a construção de escolas, bem como uma dotação orçamentária para aluguel de imóveis que sirvam de unidades de ensino. Ações que visam atender as demandas específicas de cada região da cidade.

Porém, também com relação à infra-estrutura, não há nenhuma ação que objetive a compra equipamentos, inviabilizando projetos mais abrangentes de inclusão digital, visto que a atual quantidade de material eletrônico, e de informática, disponível para os alunos da rede

municipal já é insuficiente para prática de programas de inclusão digital nas escolas. Há, apenas, ações relativas à manutenção dos equipamentos existentes.

4.3.7 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área Saúde

Assim como a educação, os dados básicos sobre a saúde de uma população podem dizer muito a respeito do seu grau de desenvolvimento. Muitos fatores podem influenciar nas condições de salubridade de uma sociedade, destacamos, em especial, as condições de saneamento, já abordadas em itens anteriores.

Segundo a SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (2006), o sistema de saúde municipal possui quarenta e nove unidades, entre postos e centros localizados em regiões estratégicas da cidade, além de uma Policlínica, localizados no Bairro Estreito e três centros de atenção psicossocial. Todos esses centros possuem serviços relacionados à Clínica Geral, Básico de Enfermagem, Odontologia, Programa Capital Criança, Vacinação, Teste do Pezinho, Pediatria, Enfermeiro. Alguns centros ainda possuem Preventivo Câncer e Ginecologia.

A composição dos profissionais que atendem nessas unidades de saúde é visto na tabela abaixo:

Tabela 19: Número de Profissionais da Área Municipal da Saúde

Composição	Atividade Meio ²¹	Atividade Fim
Nº. de médicos	16	201
Nº. de dentistas	11	88
Nº. de enfermeiros	29	113
Nº. de auxiliares de enfermagem	05	91
Total de funcionários da secretaria de saúde	61	493

Fonte: Datasus

Mesmo possuindo uma vasta rede de unidades de saúde, que atinge grande parte dos bairros de Florianópolis, além de um amplo quadro técnico, a cidade possui a menor relação Unidades de Saúde/Mil Habitantes da região da grande Florianópolis. A relação é de 0,12 Unidades de Saúde/Mil Habitantes. Valor que pode ser explicado pelo fato de Florianópolis possuir uma maior população absoluta, além de contar com atendimento dos Hospitais presentes na cidade, que absorvem parte da demanda desses postos de saúde. A baixa relação

²¹ Profissionais da saúde que exercem função administrativa

também pode ser explicada pela presença de muitos programas preventivos do ministério da saúde, o que reduz a necessidade de atendimentos em postos, tais como:

Tabela 20: Programas do Ministério da Saúde em Florianópolis

Programa	Desempenho - 2005
Saúde da Família	A cobertura do PSF foi e 50% da população do município.
Agentes Comunitários de Saúde	100% do município coberto pelas ações dos agentes comunitários de saúde.
Saúde da Mulher	47,8 % das gestantes iniciaram o pré-Natal no 1º trimestre da gestação.
Saúde da Criança	Taxa de mortalidade infantil abaixo de dois dígitos nos últimos cinco anos.
Saúde Bucal	79,5 % das crianças de 0 a 14 anos da rede pública foram cobertas com procedimentos coletivos de odonto.
Saúde Mental	Implementação das ações com a inauguração do CAPES-Infantil em 2005 e o CAPSad em 2006.

Fonte: Datasus

Com relação ao coeficiente de mortalidade, Florianópolis apresenta seguinte evolução:

Tabela 21: Coeficientes de Mortalidade de Florianópolis

	2003	2004
Geral	4,5 / 1.000 hab.	5,0 / 1.000 hab.
Infantil ²²	10,7 / 1.000 nasc./vivos	7,8 / 1.000 nasc.vivos
Neonatal	5,6 / 1.000 nasc. vivos	3,7 / 1.000 nasc. vivos
Materna	120,9 / 100.000 hab	204,4 / 100.000 hab

Fonte: Datasus

As cinco principais causas de óbito em Florianópolis, no ano de 2004, foram, respectivamente: Doenças de Aparelho Circulatório (30,65%), Neoplasias (22,11%), Causas Externas²³ (14,64%), Doenças do Aparelho Respiratório (10,08), Doenças Infecciosas e Parasitárias (06,58%).

Assim como no caso da Educação, Florianópolis é contemplada com uma rede hospitalar. São 8 Complexos Hospitalares, incluindo maternidades, que oferecem 1.176 leitos,

²² O índice considerado aceitável pela Organização Mundial da Saúde (OMS) é de 10 mortes / mil nascimentos.

²³ Mortes ocasionadas por algum tipo de violência.

sendo que os leitos cirúrgicos e os leitos de clínica médica representam 35% e 39%, respectivamente. Leitos de UTI representam apenas 6% do total.

Na cidade de Florianópolis, o coeficiente Leitos/1000 habitantes tem razão igual a 3,16leitos/1000habitantes, estando abaixo do que é recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), razão igual a 4,5leitos/1000habitantes. Com um agravante, o fato de muitas pessoas se deslocarem de suas cidades buscando tratamento na capital, que, caso fossem consideradas, ajudariam a reduzir ainda mais essa razão.

O quadro abaixo hierarquiza os principais problemas da área da saúde em Florianópolis, segundo oficina temática dessa área, realizada pelo Projeto Meu Lugar.

Figura 17: Principais Problemas da Área da Saúde

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Insuficiência de medicamentos para atendimento básico 2. Dificuldade para realização de exames e consultas de alta complexidade 3. Falta de desenvolvimento das estratégias mínimas 4. Não há universalidade de acesso a serviços de saúde 5. Inexistência de unidades de pronto socorro 6. Municípios acabam destinando recursos da atenção básica para atendimentos de média e alta complexidade 7. Inexistência de pronto-socorro odontológico 8. Falta de profissionais especializados 9. Problemas na gestão dos recursos em saúde (falta de controle social) 10. Falta de capacitação para os médicos 11. Ausência de programas de saúde mental 12. Número reduzido de unidades de saúde da família 13. Falta de investimento em profissionais efetivos 14. Terceirização de agentes comunitários 15. Insatisfação do usuário em relação ao SUS |
|--|

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis

Elaboração: Autor

Cuidar da saúde da população é o primeiro passo para o desenvolvimento da sociedade. Por essa razão que, dentre os oito objetivos do milênio, três fazem menção direta a essa área. A prevenção é uma maneira muito eficaz de cuidar da saúde da população, incluindo a prevenção contra drogas.

Em Florianópolis, os principais problemas estão ligados a falta de atendimento e medicamentos para o atendimento básico a saúde, bem como os problemas inerentes a marcação de consultas e exames de alta complexidade, que não são disponibilizados pelos postos de saúde, somente pelos hospitais.

A ausência de prontos de socorro, bem como de postos de saúde 24 horas, são outros problemas pontuais da saúde pública municipal. Fazendo com que os moradores da cidade precisem se deslocar para o hospital mais próximo na busca de atendimento no período noturno, ou para socorro imediato. Mesma situação encontrada por pacientes que precisam de atendimento especializado, ou socorro odontológico, visto que os postos de saúde não oferecem muitos serviços especializados, além de só possuir atendimento odontológico mediante marcação de consulta.

Assim como na área da educação, a rede de saúde é prejudica pela falta de qualificação de muitos dos profissionais que atuam na saúde pública, seja exercendo a medicina, seja na gestão de alguma unidade de saúde, o que vem a comprometer não apenas o bem estar do paciente, mais também a sua produtividade.

A tabela abaixo mostra as propostas para a área da saúde e o respectivo número de ações para cada uma delas.

Tabela 22: Propostas para área da saúde de Florianópolis

Propostas	Nº. Ações	Orçamento R\$
1. Implantar unidades de pronto atendimento regionalizadas de acordo com as necessidades municipais, com recursos federais e estaduais	5	36.229.543,00
2. Cumprir PPI (Programação Pactuada Integrada) ambulatorial e hospitalar	3	77.112.408,00
3. Implantar complexos reguladores ²⁴		
4. Implantar serviço de atendimento psicológico para pessoas com deficiência e familiares		
5. Cumprir Plano Diretor de Regionalização da Saúde (PDR) do Estado	2	13.012.616,00
6. Elaborar, cumprir e monitorar os planos municipais de saúde		
7. Implantar serviço odontológico para atendimento especializado a pessoas com deficiência com infra-estrutura hospitalar	1	4.832.747,00
8. Fortalecer controle social através da capacitação dos conselhos municipais e locais de saúde		
9. Aumentar a dotação orçamentária por parte para farmácia básica	1	23.021.595,00

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis/ PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

Ao todo, o PPA 2006/2009 de Florianópolis contém 12 ações distribuídas entre 5, das 9 propostas para a área da saúde. As 12 ações estão orçadas em R\$ 154.208.909,00, e, em sua grande maioria, pretendem garantir a saúde da população através de ações preventivas e com a construção de mais postos de saúde.

²⁴ Compostos de central de consultas, exames e serviços e de internação hospitalar.

O PPA contém ações voltadas para da Saúde da Criança (ajudando a manter o baixo índice de mortalidade infantil), Saúde da Mulher (política que também ajuda a prevenir a mortalidade infantil, além de ser uma ação de valorização da mulher), Hipertensão, Diabetes, Tuberculose, Hanseníase, buscando melhorar os indicadores de saúde de cada uma dessas áreas através de trabalhos de prevenção.

Como explicitado anteriormente, as ações preventivas, em acordo com o PPI²⁵, são à base do planejamento para área da saúde, onde aproximadamente 13% do orçamento total da área estão previstos em ações de prevenção.

Outro ponto importante do Plano é a destinação de verbas para o atendimento odontológico, através de ações preventivas nas crianças, o que ajuda a reduzir as despesas futuras com o serviço odontológico e as ocorrências emergenciais.

Destaca-se também a construção de unidades de saúde de maior porte e que atendam 24 horas por dia, disponibilizando serviços de várias especialidades, as chamadas Policlínicas Regionais. O Plano também contempla a construção e a reforma de outras unidades de saúde, aumentando a oferta e a qualidade dos serviços de saúde.

O PPA também atende a demanda relativa ao cumprimento do PDR, através da Implantação da ala pediátrica do Hospital Florianópolis e de clínicas de referência no município, dotando a cidade de uma maior e melhor oferta de atendimento na área da saúde, evitando o deslocamento dentro município e, até mesmo, para outras regiões do Estado.

Por fim, o plano também contempla 4% da receita dotada na área da saúde para a compra de medicamentos que estejam de acordo com os serviços de saúde oferecidos no município.

4.3.8 O PPA de Florianópolis e os Investimentos na Área de Organização do Lazer

Organizar o Lazer não significa apenas trazer novas opções de entretenimento para a população local. Organizar o lazer significa, também, criar novas fontes de renda para o turismo, significa disponibilizar uma infra-estrutura esportiva adequada aos jovens de baixa renda, além de fortalecer a cultural local.

²⁵ Segundo o Portal da Saúde: “...as principais atividades e metas para o controle e prevenção de doenças a serem desenvolvidas por todas as Secretarias Municipais de Saúde do país, com o objetivo de diminuir os índices de morbi-mortalidade, aumentar a qualidade de vida e garantir o acesso da população aos serviços de saúde. As metas definidas, que levam em consideração as especificidades de cada região, recebem o nome de Programação Pactuada Integrada”

Outras informações a cerca do turismo em Florianópolis, não abordadas no item 4.3.3, mostram que em 2005, segundo a SANTUR, 73,52% visitaram a cidade pelos seus atrativos naturais (praias e lagoas), enquanto que 16,77% vieram visitar amigos ou parentes, 5,39% foram atraídos pelos aspectos históricos e culturais e 2,58% por eventos. Os números mostram o caráter sazonal do turismo na cidade de Florianópolis, uma vez que a visitação as praias e lagoas predominam apenas no verão.

Esse tipo turismo acaba trazendo uma série de problemas. Primeiramente, ele não promove a geração de renda durante todo o ano, ocasionando a criação de postos de trabalho temporário, não favorecendo um maior investimento na capacitação da mão de obra, já que o empregador não terá muito interesse em qualificar a mão de obra para utilizar apenas durante alguns meses do ano.

A falta de interesse em capacitar a mão de obra prejudica a própria atividade, pois exerce-se o turismo de forma desqualificada. Prejudica, também, o mercado de trabalho local, por haver uma forte propensão à existência do emprego informal, visto que muitos destes trabalhadores só encontram trabalho nos meses da temporada, enquanto que, nos demais meses, eles acabam exercendo alguma atividade informal.

Informações da PMF (2005) mostram que ao término da temporada de verão, quase 8.000 postos de trabalhos são fechados. Postos estes que poderiam continuar preenchidos caso houvesse uma política de promoção do turismo cultural e de eventos, viabilizando a exploração da atividade durante todos os meses do ano.

Dados relativos a cultura revelam que Florianópolis possui apenas dois teatros, responsáveis pela realização de todas as apresentações artísticas que aportam na cidade. Bem como a existência de apenas cinco salas de cinema. A cidade ainda possui três museus que, em conjunto com as igrejas históricas e as bandas folclóricas, contam a historia da cidade. Segundo o GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (2004), a cidade possui 63 atividades culturais e 26 festas e eventos relacionadas à tradição da cidade. Possui, ainda, 62 patrimônios histórico/cultural, em especial o Mercado Público e a Praça XV.

Com relação aos eventos, Florianópolis possui 6 centros específicos para realização destes, além de 18 hotéis que possuem espaços que possam ser utilizados para promover a atividade. Todos muito bem equipados para dar conforto aos participantes.

A realização de eventos esportivos é outra realidade que vem se consolidando em Florianópolis. Inicialmente, os principais eventos esportivos estão relacionados a natureza, como o *WCT* e o *WQS*, o *Iron Man* e a Travessia Internacional da Lagoa da Conceição, outros eventos, como a Fórmula Renault e a Volta Ciclística de Santa Catarina também entram na

lista dos maiores eventos realizados na Ilha. Todos esses eventos são realizados ao ar livre, exigindo apenas a colocação de estruturas para a segurança, além de arquibancadas.

Não há, em Florianópolis, nenhum centro esportivo capaz de suportar a realização de eventos de projeção, como os citados acima, que demandam por uma maior infra-estrutura. Têm-se, apenas, ginásios que suportam as partidas dos clubes de voleibol da cidade. Segundo os dados do Governo do Estado de Santa Catarina, Florianópolis possui 86 locais propícios para prática de esportes, mas estão incluídos nessa conta os parques e os aterros, que, segundo AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PARA A REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS (2006):

[...] o estudo destaca vários pontos críticos, sobretudo os voltados em melhorar a infra-estrutura existente para as práticas esportivas [...] Foram ressaltados que muitos parques se encontram sem equipamentos, o acesso aos morros são difíceis e perigosos, os recursos humanos para atendimento dos esportistas são insuficientes, as quadras e campos para a prática de esporte com bola necessitam de reformas ou ampliação, atividades de condicionamento físico e de recreação e lazer existem, mas precisam ser mais incentivadas e ampliadas, entre outros pontos. (AGENDA, 2006)

O quadro abaixo hierarquiza os principais problemas da área de organização do lazer em Florianópolis, segundo oficina temática dessa área, realizada pelo Projeto Meu Lugar.

Figura 18: Principais Problemas da Área de Organização do Lazer

1. Construção civil desordenada/ falta de plano diretor atualizado nos municípios/ falta de estrutura eficiente de fiscalização do poder público
2. Currículos escolares não compatíveis com a cultura local
3. Poucos incentivos à prática de esportes/ poucas opções para esportes e outras atividades nas comunidades carentes/ baixo estímulo ao aproveitamento dos espaços naturais ao ar livre para a prática de esportes e atividades físicas e de promoção do lazer
4. Falta de acesso às pessoas com deficiência aos espaços/ falta de pessoal capacitado para atender pessoas com deficiência
5. Insuficiência de RH capacitados na área de turismo/ falta empreendedorismo
6. Falta de RH para atendimento aos esportistas/ pouco estímulo às atividades esportivas nas comunidades, nas escolas/ falta valorização do profissional de educação física
7. Baixa integração da cultura local com o turismo
8. Baixos incentivos para atividades musicais nas escolas e nas comunidades
9. Infra-estrutura deficiente
10. Dificuldade de preservação do patrimônio arquitetônico e cultural
11. Falta integração e divulgação do potencial turístico da região/ pouca inserção na mídia nacional e internacional/ pouca integração comunidade, poder público e iniciativa privada
12. Falta de infra-estrutura nas praias e áreas naturais para pessoas com deficiência, idosos
13. Desperdício e má alocação de recursos
14. Poucos incentivos às atividades culturais (públicos e privados)

- 15. Faltam projetos para animação dos espaços já existentes/ baixo uso dos espaços/ falta articulação com os espaços existentes, escolas, comunidades, secretarias
- 16. Necessidade de investimentos em aspectos sócio-culturais
- 17. Investimentos insuficientes em infra-estrutura/ não háanel viário para integrar os municípios da região com potencial turístico
- 18. Pouca integração esportiva entre os municípios da região (campeonatos, jogos intermunicipais, eventos esportivos) / falta parceria

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis

Elaboração: Autor

A aprovação de um Plano Diretor Participativo é a principal demanda dos moradores de Florianópolis, pois é visível o crescimento desordenado da cidade, o que vem prejudicando seriamente o meio ambiente, além de destruir muitos espaços conexos à história e cultura do município.

Também com relação à atividade turística, nota-se que a população demanda pela integração do turismo com outras áreas, principalmente a cultural e a esportiva. Incentivar e elaborar projetos na área da cultura e do esporte não favoreceria apenas a geração de renda através do turismo, como também a própria população, pois ela usufruiria da infra-estrutura gerada. Infra-estrutura que, muitas vezes é existente, mas não utilizada. A criação de novas áreas de lazer implicaria, também, diretamente na questão social, visto que novos ginásios e parques serviriam de incentivo para a elaboração de projetos sociais ligados ao esporte.

A cidade também peca em outras áreas, como a baixa oferta de infra-estrutura as pessoas que sofrem algum tipo de deficiência ou idosos. Assim como a falta de recursos humanos dotados de capacidade para atender as demandas do turismo e de atividades esportivas. Sendo necessário, portanto, além de criar novas áreas de lazer, capacitar àqueles que trabalharão nessas áreas, além dos que já exercem alguma função nas áreas existentes.

A falta de integração entre os municípios é outro problema levantando, onde o estabelecimento de ações conjuntas poderia favorecer a criação de projetos na área dos esportes e da cultura, aproveitando as características impares de cada município para criação de um circuito cultural/esportivo.

A tabela abaixo mostra as propostas para a área de organização do lazer e o respectivo número de ações para cada uma delas.

Tabela 23: Propostas para área de organização do lazer

Propostas	Nº. Ações	Orçamento R\$
1. Elaborar Plano Diretor participativo com a comunidade	4	1.390.000,00
2. Pavimentar e manter as rodovias da região integrando os roteiros turísticos		

3. Criar espaços públicos de fácil acesso para atividades físicas	6	2.560.000,00
4. Criar parcerias com a comunidade/ poder público para ocupação de espaços de lazer, esporte nas comunidades		
5. Promover a integração entre os segmentos cultural e turístico	10	31.701.242,00
6. Criar eventos regionais abrangendo o maior número possível de modalidades esportivas	1	4.842.000,00
7. Criar espaços multiusos para eventos/ atividades culturais	15	37.221.045,00
8. Oferecer oficinas/ atividades ligadas à cultura no período extracurricular nas escolas abertas		
9. Criar projetos de integração/intercâmbio entre os municípios da região para atividades turísticas, culturais e esportivas		
10. Construir e manter ginásios, quadras e demais equipamentos esportivos	4	5.574.000,00
11. Incentivar a preservação do patrimônio através da legislação e campanhas de conscientização	4	3.929.959,00
12. Criar e distribuir material gráfico e na Internet entre os municípios da região destacando os atrativos naturais, culturais e turísticos	3	500.000,00
13. Priorizar investimentos na área esportiva em programas/projetos específicos no atendimento da comunidade	2	7.977.000,00

Fonte: Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis/ PPA 2006/2009

Elaboração: Autor

Com relação à Organização do Lazer, o PPA 2006/2009 de Florianópolis contém 49 ações distribuídas entre 9, das 13 propostas para a área. As ações estão orçadas em R\$ 95.695.246,00, com forte ênfase nas ações relacionados à criação de espaços para o desenvolvimento de atividades físicas e culturais.

Como visto, a área de organização do lazer não se traduz apenas em criar espaços de entretenimento para a população local. Seu raio de atuação é muito mais abrangente, podendo criar novas áreas para o desenvolvimento de projetos sociais, novas formas de desenvolver o turismo fora de temporada, além de fortalecer a cultura local.

Inicialmente, o plano trás ações relativas à atualização do plano diretor da cidade, que serviram de base para a construção de novas áreas de lazer em acordo com as características locais, estatuto das cidades e legislação urbanística do município. Propiciando o crescimento sustentável da cidade.

Ao todo, são doze ações que contemplam a construção de áreas para a prática de atividades físicas, dentre elas a construção de parques urbanos nos bairros, que também possuem o propósito de preservar o meio ambiente. A revitalização dos parques já existentes e a construção de quadras de esporte e ginásios multiuso em diversas áreas do município também são foram contempladas.

Outras ações importantes dizem respeito à criação de áreas que possam ser incluídas na rota turística da cidade. Dentre as ações mais expressivas, ressalta-se a construção do Jardim Botânico, Aquário Municipal e a reforma do Forte de Santa Bárbara, além dos programas de revitalização do Patrimônio Público.

O plano também prevê a construção de novas áreas destinadas a prática cultural, como a Casa da Memória, o Centro Cultural Bento Silvério e o Teatro Ubro. Essas mesmas áreas serviram de palco para apresentações culturais, mostra cultural e o festival de teatro de Florianópolis, além feiras de artes e artesanato. Hoje, as apresentações dessas práticas culturais ocorrem em locais sem a infra-estrutura adequada para eventos de porte nacional.

Florianópolis realiza outros eventos culturais de grande importância, como o Encontro das Nações, a Mostra de Cultura Popular, a Mostra de Dança de Florianópolis e o Festival de Cultura e Artes Medievais. Porém, todos eles são realizados em ambientes que não condizem com a projeção de nível nacional, e até internacional. Hoje, esses eventos ocorrem em “tendas” montadas próximo ao Largo da Alfândega, limitando uma maior participação nesses eventos.

Também com relação ao turismo, o plano prevê verbas para realização de eventos na cidade, com o objetivo de “Promover eventos esportivos no âmbito do município que oportunize o espetáculo esportivo a população de Florianópolis, geração de novos empregos diretos e indiretos gerados pelos grandes e médios eventos” (PPA, 2005).

O plano prevê a criação de um banco de dados turístico, um Atlas digital do município, e a modernização do guia digital já existente, onde seriam disponibilizados o inventário turístico da cidade, bem como um sistema integrado de eventos. O material seria disponibilizado na web, em sites turísticos das mais diversas partes do país e do mundo. Podendo ser uma medida eficaz para potencializar o turismo de eventos na capital.

5. FONTES DE FINANCIAMENTO PARA PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO

Como já visto anteriormente, não é apenas a falta de recursos humanos capacitados que limita o desenvolvimento (HADDAD, 1980). A falta de recursos financeiros também é um forte entrave, problema que pode ser amenizado com a captação de recursos para execução de projetos. Segundo BRESSER-PEREIRA (2002):

Financiamento e desenvolvimento já são duas palavras naturalmente ligadas [...] O financiamento [...] será causa de subdesenvolvimento ao invés de desenvolvimento se os recursos emprestados para um país acabarem sendo principalmente utilizados para consumo e não para investimento. (BRESSER-PEREIRA, 2002, pág. 1)

Bresser - Pereira expõe de maneira muito clara qual deve ser o destino de recursos captados em instituições financeiras. O objetivo desses recursos deve se resumir ao investimento em projetos de desenvolvimento, e não em fonte de receita para cobrir gastos, conforme tratado pela própria LRF, que veda a utilização de crédito sob a forma de gasto.

Além das receitas tributárias e transferências governamentais, os municípios podem obter receita junto a bancos de desenvolvimento, como o BNDES e BRDE. Instituições que possuem linhas de financiamento destinadas a projetos de infra-estrutura, desenvolvimento urbano e projetos sociais.

Algumas dessas linhas de financiamento são subsidiadas e com prazos de pagamento longos, o que torna seu custo extremamente baixo, garantindo a viabilidade de muitos projetos. Desta maneira, o endividamento pode ser saudável e não ser muito oneroso para as contas do município. Há, também, a possibilidade de empréstimos internacionais através de instituições como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Japão para Cooperação Internacional (JBIC) principais financiadores de projetos no mundo.

Com relação ao financiamento de programas de desenvolvimento, o MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (2005) ressalta:

Um elemento importante para dar consistência ao Plano Plurianual seria a elaboração de uma estratégia de Financiamento, integrada ao plano, que orientasse a modelagem financeira para viabilizar a implementação dos

programas. O conteúdo dessa estratégia teria natureza indicativa, cuidando de apontar, em linhas gerais, por setor e região, as principais fontes, as parcerias potenciais, os mecanismos de alavancagem financeira e de mitigação de riscos adequados para cada situação específica. (Ministério do Planejamento, 2005, pág. 62)

A prospecção de fontes de financiamento para a execução de projetos possui um fator muito positivo. O fato é, a elaboração de projetos que serão submetidos à análise dos bancos de financiamento precisam seguir as metodologias e linhas utilizadas pelo setor privado, uma vez que, o banco, por ser uma instituição financeira, irá analisar uma série de indicadores que poderão indicar a aprovação, ou não, do projeto. Uma vez aprovado, sabe-se que o projeto apresenta viabilidade técnica e econômica para a sua execução.

Os gestores públicos municipais contam com uma série de organizações financeiras com capacidade de fomentar a implantação de projetos de desenvolvimento. Abaixo, algumas dessas instituições com suas principais linhas de financiamento.

5.1 FONTES DE FINANCIAMENTO NACIONAL

5.1.1 BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

O BNDES, é uma instituição que responde ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e sua principal função é apoiar programas que promovam o desenvolvimento do Brasil. Na área governamental, os principais projetos financiados pelo BNDES são:

1. Implantação, expansão e modernização de atividades produtivas e da infraestrutura;
2. Capacitação tecnológica; treinamento de pessoal; formação e qualificação profissional;
3. Projetos de investimentos em infra-estrutura urbana e social;
4. Adequação física dos ambientes, possibilitando a acessibilidade universal às pessoas portadoras de deficiência;

Com relação aos projetos de número 1 e 2, destaca-se o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT). Segundo o BNDES, o objetivo deste programa é melhorar a qualidade do gasto público, reduzir o custo praticado na prestação de serviços nas áreas de administração geral, assistência à criança e jovens, saúde, educação e geração de oportunidades de trabalho e renda.

A eficiência deve ser atingida através de melhorias administrativas, através da capacitação dos servidores, da implantação de novos sistemas de gestão tributária, dentre outras. Os seguintes itens podem ser financiados pelo programa: tecnologia de informação e equipamentos de informática; capacitação de recursos humanos; serviços técnicos especializados; equipamentos de apoio à operação e fiscalização e infra-estrutura.

Outra linha de financiamento do BNDES esta relacionada com o Programa de Desenvolvimento Urbano. Os programas de desenvolvimento urbano têm a função de melhorar a infra-estrutura urbana e promover o desenvolvimento econômico. Pelo lado da infra-estrutura urbana, o banco enfatiza projetos na área de transporte urbano, principalmente projetos que reduzam os custos através do aumento da eficiência do serviço oferecido.

Florianópolis possui dois projetos desse caráter contratados no BNDES, denominados “Implantação de um Sistema Integrado de Transporte Coletivo em Florianópolis, Sc.”, somados, totalizam R\$ 25.816,86 milhões, já desembolsados. Possui, também, mais dois projetos relacionados ao PMAT, orçados em R\$ 9.558,88 milhões.

O saneamento ambiental é outra área de interesse do banco, que atua através de projetos que viabilizem a universalização ao acesso de serviços de saneamento básico, além da recuperação das áreas de preservação degradadas. O banco também possui interesse na gestão de recursos hídricos, atuando através do planejamento básico de utilização de bacias hidrográficas.

As condições de financiamento do Programa de Desenvolvimento Urbano podem ser vista na tabela abaixo.

Tabela 24: Condições de Financiamento do Programa de Desenvolvimento Urbano

Linhas de Financiamento	Remuneração do BNDES (% a.a.)	Custo²⁶ Financeiro	Participação Máxima (%)
Investimentos Multi-setoriais Integrados			
Áreas de baixa renda	1,00	TJLP (100%)	80
Demais Áreas	2,00	TJLP (100%)	80

²⁶ Mais Taxa de Risco de Crédito: Até 1,8% (conforme o risco do beneficiário) ou de 0,8% se prestada fiança bancária. Taxa de Administração pública direta dos Estados e Municípios: 1,0% a.a.

Projetos Estruturadores de Transporte Urbano			
Transporte de Média e Alta Capacidade e Equipamentos Ferroviários de Passageiros	1,00	TJLP (100%)	80
Transporte Urbano Integrado	2,00	TJLP (100%)	80
Saneamento Ambiental	1,50	TJLP (100%)	80

Fonte: BNDES

Elaboração: Autor

5.1.2 BRDE (BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL)

O BRDE é uma autarquia de fomento que tem a função de financiar projetos nos três estados do sul do Brasil, que criaram o banco em 1961. O banco possui sua sede em Porto Alegre, mas também possui agências em Florianópolis e Curitiba, que são as responsáveis pela análise dos projetos dos respectivos Estados. Os recursos são captados junto a Bancos Públicos ou Privados, Bancos de Desenvolvimento²⁷ e Organizações Internacionais, bem como através da carteira de clientes do banco. Segundo as Estatísticas do BRDE (2006):

Como instrumento governamental para a promoção do desenvolvimento da Região, o BRDE financiou, nestes 45 anos de atividades, um montante acumulado de US\$ 16,1 bilhões, induzindo investimentos totais de US\$ 37 bilhões, distribuídos entre mais de 41 mil projetos, que resultaram na geração e manutenção estimada de 1,3 milhões de postos de trabalho e em um adicional de arrecadação, para os Estados controladores, da ordem de US\$ 4,7 bilhões. (BRDE, 2006)

Grande parte desses recursos foi aplicada no setor privado, mas o banco também possui linhas de crédito específicas para a administração pública municipal, principalmente na parte de infra-estrutura e gestão.

Na área de infra-estrutura, o banco financia projetos de:

1. Construção e reforma de prédios e instalações;
2. Aquisição de máquinas e equipamentos novos nacionais cadastrados na FINAME;
3. Programas ou projetos em Gestão para a Qualidade²⁸;
4. Controle ou gestão ambiental e tratamento de resíduos;

²⁷ Incluindo BNDES

²⁸ PMAT

5. Empreendimentos associados à utilização do gás natural como fonte energética;
6. Projetos de infra-estrutura econômica ou social;
7. Equipamentos turísticos;

A tabela abaixo mostra as condições de financiamento do BRDE para as linhas descritas acima.

Tabela 25: Condições de Financiamento do BRDE

Linhas de Financiamento	Remuneração do BRDE (% a.a.)	Custo²⁹ Financeiro	Participação Máxima (%)
Infra-Estrutura	Parcela Variável trimestral + <i>spread</i> da operação	TJLP (100%)	50% a 90%
PMAT	Parcela Variável trimestral + <i>spread</i> de 5,0% a 7,0%aa	TJLP (100%)	50% a 90%

Fonte: BRDE

Elaboração: Autor

A carência varia entre 6 e 24 meses, de acordo com o projeto, a contar a partir da contratação. O prazo de amortização também varia de acordo com cada projeto, podendo ser entre 30 e 116 meses. Segundo o BRDE (2005), os maiores prazos de amortização estão “vinculados a atividades como desenvolvimento tecnológico, preservação ambiental, turismo, projetos de infra-estrutura...”.

5.2 FONTES DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL

Assim como as instituições nacionais, as prefeituras têm acesso a uma série de organismos multilaterais que são geridos por políticas próprias, pois o sistema administrativo, operacional e de políticas de investimento são totalmente autônomos.

A autonomia financeira e administrativa proporciona, a esses organismos, a escolha dos procedimentos que devem ser adotados durante o processo de elaboração, contratação e implementação de projetos.

A tabela abaixo condensa os principais organismos internacionais de financiamento, e suas respectivas áreas de atuação.

²⁹ Mais Taxa de Risco de Crédito: Até 1,8% (conforme o risco do beneficiário) ou de 0,8% se prestada fiança bancária. Taxa de Administração pública direta dos Estados e Municípios: 1,0% a.a.

Tabela 26: Instituições Financeiras Internacionais e suas linhas de atuação

ÁREAS	BEI	BID	BIRD	CAF	FONPLATA	JBIC	KfW	NIB
Ciência e Tecnologia	-	X	X	-	-	X	-	-
Crédito	X	X	X	X	-	X	-	X
Educação	-	X	X	X	X	X	-	-
Meio Ambiente	X	X	X	X	X	X	X	X
Saneamento	X	X	X	X	X	X	X	-
Saúde	-	X	X	X	X	X	X	-
Transporte	X	X	X	X	X	X	-	X
Turismo	-	X	X	X	-	X	-	-

Fonte: COFIEIX

Adaptado pelo Autor

5.2.1 IBRD (International Bank for Reconstruction and Development)

O BIRD é um organismo multilateral de financiamento que compõe o quadro de instituições submetidas ao controle do Banco Mundial. O BIRD realiza empréstimos e parcerias técnicas para a execução de projetos em países em desenvolvimento e com antecedentes favoráveis a concessão de crédito. O banco capta a grande maioria dos seus recursos no mercado financeiro internacional, através da emissão de títulos.

Segundo o BANCO MUNDIAL (2005), “O Banco Mundial é a maior fonte mundial de assistência para o desenvolvimento, proporcionando cerca de US\$30 bilhões anuais em empréstimos para os seus países clientes.” Suas linhas de crédito estão relacionadas ao fortalecimento da saúde e educação básica, ao desenvolvimento social através da redução da pobreza, a proteção do meio ambiente, a “aumentar a capacidade dos governos para prestar serviços de qualidade com eficiência e transparência” (BANCO MUNDIAL, 2005), bem como estimular investimentos privados.

Para a área governamental, as principais linhas de crédito, são:

1. *SIL - Specific Investment Loan*: Linha de financiamento destinada a constituição de infra-estrutura econômica, bem como social e das instituições, através do seu fortalecimento. A linha também se destina à criação e manutenção de unidades produtivas.
2. *SIM - Sector Investment and Maintenance Loan*: Linha de crédito destinada ao financiamento de projetos em áreas setoriais. É uma linha diretamente relacionada ao setor público, uma vez que é destinada a contemplação de

projetos através da busca pela eficiência do gasto público, mediante ajuste nos projetos e nas despesas, uma vez que a linha também fornece apoio técnico.

As características para concessão de empréstimos nessas linhas de financiamento são descritas na tabela abaixo.

Tabela 27: Condições de Financiamento do BIRD

Características	BIRD	
Financiamento	Até 50% do custo total do projeto. Admite percentual mais levado, dependendo da natureza do projeto.	
Moeda	Dólar e/ou Euro e/ou Iene	
Taxa de Juros	Empréstimo com Margem Fixa (EMF)	Empréstimo com Margem Variável (EMV)
	LIBOR ³⁰ de seis meses + spread que permanece fixo durante a vigência do empréstimo.	LIBOR de seis meses + spread variável semestralmente.
Comissão de Compromisso	0,85% a.a. nos primeiros 4 anos e 0,75% a.a. nos demais. Vigora a partir de 60 dias da assinatura do contrato	0,75% a.a.. Vigora a partir de 60 dias da assinatura do contrato
Outras Comissões	Comissão de abertura de crédito: 1,0% do valor do financiamento, pago na data de efetividade do empréstimo, podendo ser reduzido do valor do financiamento.	
Desembolsos	Até 5 anos	
Amortização	12 a 15 anos	
Carência	3 a 5 anos	
Recursos Disponíveis	US\$ 14,5 bilhões (limite de empréstimo por país)	

Fonte: COFIEX/BIRD

Adaptado pelo Autor

O BIRD apresenta linhas de financiamento com taxa de juros fixas, além de linhas com taxas que variam de acordo com o custo de captação de recursos no mercado e o *spread*, associado ao risco. Entretanto, suas taxas de juros parecem ser mais atrativas que a praticadas pelas instituições nacionais, uma vez que o banco possui grande credibilidade no mercado, o que lhe confere menores custos na captação de recursos, Além da própria *libor* que é cotada a 3,58% no mercado internacional. Taxa bem inferior a praticada pelos bancos de

³⁰ Libor: Taxa de juros cobrada em empréstimos para grandes empresas ou governos, atualmente em 3,58%aa
Fonte: ECONOMAGIC

desenvolvimento do Brasil e, portanto, suscetível se análise no processo de prospecção de recursos para projetos de desenvolvimento.

O BIRD apresenta forte relação com o Brasil. O Banco já financiou, desde 1949, cerca de 340 projetos no país, que totalizaram US\$39,4 bilhões. O Brasil figura como um dos maiores mutuários de um banco internacional de desenvolvimento, tendo, em 2005, 55 projetos em atividade, que totalizam investimentos na ordem de US\$ 5,6 bilhões. Os principais projetos em andamento estão relacionados à Educação, saúde e preservação dos recursos naturais.

5.2.2 IADB (Inter-American Development Bank)

O BID é uma organização financeira internacional, sediada em Washington, E.U.A, que tem como principal função financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional na América, buscando reduzir a pobreza através do crescimento sustentável.

O BID atua na concessão de empréstimos e/ou na cooperação técnica para execução de projetos. Os recursos das linhas de financiamento do Banco provêm do capital fornecido pelos seus países membros, assim como na captação de recursos no mercado financeiro mundial.

Dentre as diversas linhas de financiamento que o Banco possui, cita-se:

1. *Loan for Specific Projects*: Caracteriza-se por uma linha de financiamento para áreas específicas do desenvolvimento econômico, tais como educação, saúde ou infraestrutura urbana.
2. *Loan for Multiple Works Programs*: Caracteriza-se por uma linha de financiamento para execução de programas semelhantes, mas com execuções independentes entre si e de outros projetos.
3. *CCLIP- Conditional Credit Lines*: Linha de crédito fornecida a mutuários que já desenvolveram algum projeto financiado pelo BID, e que obtiveram êxito em sua execução. Neste caso, o mutuário precisa demandar financiamento para um projeto semelhante ao implementado, comprovando a eficiência na execução do projeto anterior.
4. *MLs - Multiphase Loans*: Linha de crédito concedida a projetos de longa maturação, cujo objetivo consiste na execução de programas de desenvolvimento difuso, ou seja,

que a execução desses programas induza a um ciclo capaz de garantir a sustentabilidade de determinado local.

A tabela abaixo mostra as principais características, no que diz respeito à contratação de crédito nessas linhas de financiamento:

Tabela 28: Condições de Financiamento do BID

Características	BID	
Financiamento	Até 60% do custo total do projeto. Pode chegar a 70% em projetos sociais e de redução da pobreza	
Moeda	Dólar e/ou Euro e/ou Iene	
Taxa de Juros	Mecanismo Unimonetário	Mecanismo Unimonetário Baseado na LIBOR
	Custo médio ponderado das captações do Banco + "spread"	Taxa Libor de 3 meses + "spread"
Comissão de Compromisso	Contratualmente prevê-se uma taxa de 0,75% a.a. A partir do 2º semestre de 2003, a taxa foi reduzida, por tempo indeterminado, para 0,25% a.a. Vigora a partir de 60 dias da assinatura do contrato	
Outras Comissões	Comissão de Inspeção e Vigilância: contratualmente prevê-se uma taxa de 1% do valor do financiamento. A partir do 2º semestre de 2003, a taxa foi reduzida a 0 (zero), por tempo indeterminado.	
Desembolsos	3 a 6 anos	
Amortização	20 a 25 anos	
Carência	Até 6 anos	
Recursos Disponíveis	US\$ 101 bilhões	

Fonte: COFIEX/BID

Adaptado pelo Autor

O sistema de financiamento do BID é muito semelhante ao apresentado pelo BIRD, com a diferença do BID possuir um montante de recursos disponíveis muito superior ao BIRD, além de possuir menores taxas administrativas. O banco se destaca na concessão de financiamentos para projetos de longa maturação, como pode ser visualizado no prazo de amortização, características ideais para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, como saneamento, por exemplo.

O BID possui uma estreita relação com o Brasil, visto que o país é um dos seus membros fundadores, tendo, hoje, uma posição acionária equivalente a 10,75% do capital do

Banco. Desde a sua fundação, o BID já forneceu cerca de US\$ 28 bilhões ao Brasil, o que faz do país o maior captador de recursos junto a essa instituição.

Somente no ano de 2005, o país apresentava uma carteira de investimentos com 77 projetos que totalizavam US\$9,6 bilhões. O banco também atuou em 49 operações de cooperação técnica neste mesmo ano, orçadas em US\$29,7 milhões.

5.2.3 JBIC (Japan Bank For International Cooperation)

O JBIC é o mais novo organismo constituído para o fortalecimento das economias dos países em desenvolvimento e aporte financeiro para o desenvolvimento do comércio internacional. O JBIC foi criado em 1999 e seu capital é 100% japonês, o que torna o banco suscetível às leis e aos regimentos japoneses, incluindo o orçamento.

Suas linhas de financiamento se dividem, basicamente, em duas: A ODA (Official Development Assistance) e o IFO³¹ (International Financial Operation).

As operações ODA destinam recursos subsidiados para os países em desenvolvimento, desde que sejam implantados na melhora de determinadas áreas, como a da infra-estrutura socioeconômica, preservação do meio ambiente e projetos de redução da pobreza através do desenvolvimento social.

Segundo o JBIC (2005), os Estados e Municípios são os maiores tomadores de empréstimo, através dessa operação, no Brasil. A tabela abaixo mostra as condições de financiamento ao Brasil, excluindo as taxas e os impostos.

Tabela 29: Condições de Financiamento do JBIC

Características	JBIC	
Financiamento	Até 70% do custo total do projeto	
Moeda	Yen	
Taxa de Juros	Condições Gerais	Condições Preferenciais
	de 0,90% a 1,50%	de 0,50% a 0,75%
Comissão de Compromisso	Não há	
Outras Comissões	Não há	
Desembolsos	Até 7 anos	
Amortização	Até 40 anos	
Carência	Até 10 anos	

³¹ Linhas de financiamento que, em geral, são utilizadas por empresas para importação e exportação, além de participação acionária em unidades produtivas e de logística.

Recursos Disponíveis	US\$ 8,2 bilhões somente para o Brasil
-----------------------------	--

Fonte: COFIEX/JBIC
Adaptado pelo Autor

O JBIC se configura como uma das melhores instituições para a captação de crédito. O Banco alia taxas de juros extremamente baixas à longos prazos de amortização do investimento. Essas características podem ser explicadas pela própria conjuntura do país, que possui uma taxa de juros interna de 0,5%aa, tornando rentável qualquer investimento com remuneração superior a essa. Uma vez que o capital do banco é 100% japonês.

Com relação as linhas de financiamento, temos que os termos “Condições Gerais”, “Condições Preferenciais” são as categorias que um projeto pode se enquadrar. No enquadramento “condições gerais”, estão os projetos enviados ao JBIC que não estão na lista de prioridades do banco, embora sejam passivos de financiamento.

Já, o enquadramento “Condições Preferenciais” diz respeito às áreas que o banco enfatiza. Em geral, são áreas relacionadas à Preservação do Meio Ambiente, tais como: Tratamento de Resíduos e Conservação do Ambiente Natural.

O Brasil é o maior país, fora da Ásia, que contrata os serviços do JBIC. Ao todo, em março de 2005, constavam US\$ 14,92 bilhões liberados para a execução de projetos e ações relacionadas à exportação.

O banco também tem participação na construção do gasoduto Bolívia-Brasil, entretanto, destaque-se o empréstimo captado pelo por Santa Catarina, no valor de US\$ 216 milhões para execução de obras de saneamento e abastecimento em todo o estado. Esse é um dos 15 projetos em andamento no Brasil que, juntos, totalizam US\$ 1,86 bilhões.

5.2.4 EIB (European Investment Bank)

Com sede em Luxemburgo, o Banco Europeu de Investimento (BEI), é uma instituição financeira cujo objetivo consiste em financiar projetos de desenvolvimento. O banco capta recursos no mercado financeiro dos países desenvolvidos e, muitas vezes, repassa grandes parte desse capital para projetos em países em desenvolvimento. O BEI, um dos maiores captadores e emprestadores de recursos do mundo, recebe nota AAA no *rating* das principais agências do mundo, o que reduz o seu custo de captação de recursos.

O banco apóia, com aporte financeiro e/ou técnico, projetos do setor público e do setor privado que desenvolvam, basicamente, a infra-estrutura econômica. Em geral, são projetos na área do meio ambiente, saneamento e desenvolvimento do transporte, além de fornecer crédito a bancos de desenvolvimento dos países incluídos na carteira de clientes do banco. Segundo o Relatório do BEI (2005):

Durante a última década, o Brasil foi o principal destino do investimento direto estrangeiro da UE na América Latina, e foi igualmente o principal beneficiário dos financiamentos do BEI nesta região, absorvendo cerca de 50% de todos os financiamentos na América Latina. (BEI, 2005, pág. 3)

O empréstimo a instituições privadas consiste na maioria dos negócios realizados no Brasil, mas, pode-se citar o “Gasoduto Bolívia - Brasil”, como um dos principais projetos financiados por esse banco em território brasileiro.

O BEI utiliza duas metodologias na concessão de empréstimos. A primeira é constituída por concessões de verba superior a EUR 25 milhões, onde o banco concede a verba diretamente ao proponente que, no caso do brasileiro, recebe a verba através do governo ou de uma instituição financeira selecionada.

Já, no caso de quantias de menor dimensão, o BEI pode atuar na concessão de empréstimos, que funcionam como linhas de crédito a instituições financeiras credenciadas, como BNDES, no caso brasileiro.

Este, por sua vez, ao assumir o risco, pode estabelecer taxas independentes para concessão de empréstimos com crédito proveniente do BEI. Nesse caso, o tomador do empréstimo não possui qualquer vínculo contratual com o BEI, que deve ser remunerado de acordo com o contrato firmado com a instituição financeira credenciada.

A tabela abaixo sintetiza as condições de financiamento das linhas de crédito.

Tabela 30: Condições de Financiamento do BEI

Características/Instituição	BEI
Financiamento	Até 50% do Custo Total de um Projeto
Moeda	Dólar, Euro ou Iene
Taxa de Juros	Custo da Operação de Captação do Recurso no Mercado + 0,4%
Comissão de Compromisso	Inexistente
Outras Comissões	Inexistente
Desembolsos	De acordo com o Cronograma Físico-Financeiro do Projeto
Amortização	Até 15 anos
Carência	Até 4,5 anos

Recursos Disponíveis	ER 2,8 Bilhões (somente América Latina)
-----------------------------	---

Fonte: COFIEX/BEI

Adaptado pelo Autor

O BEI, mesmo captando recursos no mercado financeiro, assim como o BID e o BIRD, se destaca sobre estes dois bancos por não cobrar taxas administrativas, além de cobrar uma taxa de juros fixa, igual a 0,4%aa. O banco também se destaca pela flexibilidade em programar os desembolsos de acordo com cronograma físico-financeiro do projeto, amenizando possíveis fluxos de caixa negativo de investimentos com maiores prazo de maturação.

O BEI atua no Brasil desde 1995, tendo aprovado, até 2007, 25 projetos de desenvolvimento, orçados EUR 1,13 bilhões. Deste total, destaca-se os investimentos para o desenvolvimento do agronegócio, incluindo a pesca, e os investimentos na área de saneamento e abastecimento, que corresponderam a 3% do valor total.

Sua atuação no Brasil está estritamente relacionada com o BNDES, que estabeleceu contratos de cooperação com o banco europeu, bem como na captação de recursos para o desenvolvimento de projetos, sendo que essa operação correspondeu a 12% do valor total investido pelo BEI no Brasil.

5.2.5 KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)

A Instituição de Crédito para Reconstrução³² (KfW) foi criada em 1948 pelo governo Alemão com a função de financiar projetos para reconstruir a Alemanha após a segunda guerra. Atualmente, o KfW é uma instituição financeira de fomento para a economia da Alemanha e para o desenvolvimento de países emergentes.

O KfW atua através de fundos perdidos de cooperação financeira para projetos na área de infra-estrutura (econômica e social), projetos setoriais de investimento, projetos de preservação dos recursos naturais e financiamento de pesquisa e serviços. O banco também atua na área de cooperação técnica e social. A tabela abaixo mostra as condições de financiamento do banco alemão

Tabela 31: Condições de Financiamento do KfW

Características	KfW
Financiamento	Até 70% do custo total do projeto

³² Tradução de “Kreditanstalt für Wiederaufbau”

Moeda	Euro
Taxa de Juros	2% a.a
Comissão de Compromisso	0,25% a.a.
Outras Comissões	Não Há
Desembolsos	Em função do cronograma de execução do projeto
Amortização	Até 30 anos
Carência	Até 10 anos
Recursos Disponíveis	EUR 360 bilhões (EUR 288 bilhões somente para Alemanha)

Fonte: COFIEX/KfW

Adaptado pelo Autor

O KfW, assim como o BID, possui um grande montante de recursos disponíveis para o financiamento de projetos. Mas, sua taxa de juros é bem mais atrativa, além do banco priorizar projetos na área de saneamento e meio ambiente, importante ponto para governos que buscam desenvolver essas áreas.

O KfW atua no Brasil desde 1964 e sua área de atuação se restringe a preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento das áreas mais pobres, em especial aquelas localizadas no Norte e Nordeste. O Brasil já captou EUR 1,3 bilhões e, em 2005, apresentava a execução de 9 projetos com o financiamento do banco. A maioria deles visa à proteção da Amazônia e da Mata Atlântica, mas, também, existem 2 projetos relacionados ao saneamento básico no Paraná e em Minas Gerais.

O KfW também foi o primeiro banco de desenvolvimento a financiar a compra de crédito de carbono no Brasil, sendo o responsável por um contrato de compra no valor de US\$ 125 milhões, o maior até hoje negociado na ONU.

O banco também atua como credor de outras instituições financeiras, como o BNDES, CAF e FONPLATA.

5.2.6 CAF (Corporación Andina de Fomento)

A Corporação Andina de Fomento (CAF) foi criada em 1968, com sede na Venezuela, tendo a função de ser uma instituição financeira multilateral para o fomento de projetos que viabilizem o desenvolvimento sustentável dos países acionistas³³. A CAF ainda tem como função a integração regional dos países latinoamericano.

³³ Conforme a CAF (2006): La CAF está conformada actualmente por 17 países de América Latina, el Caribe y Europa. Sus principales accionistas son los cinco países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, accionistas de las series "A" y "B", además de doce socios: Argentina, Brasil, España, Chile, Costa Rica,

A CAF atua como uma espécie de banco comercial, possuindo, além das linhas de financiamento, assessoria na parte financeira, participações acionárias em projetos, bem como fornecedor de garantias e aval, além de cooperação técnica para elaboração de programas estratégicos.

Suas linhas de financiamento são destinadas para concepção de projetos na área de infraestrutura e serviços públicos, como saúde e educação. As principais características do financiamento da CAF, são:

Tabela 32: Condições de Financiamento da CAF

Características	CAF
Financiamento	Até 70% do custo total do projeto. Pode atingir 80% para projetos sociais
Moeda	Dólar
Taxa de Juros	Com o prazo de amortização de 3 até 12 anos: LIBOR (6 meses) + 2,35% a.a. até 3,75% a.a. Com o prazo de amortização acima de 12 até 15 anos: será analisado caso a caso
Comissão de Compromisso	0,75% a.a. Vigora a partir de 180 dias da assinatura do contrato
Outras Comissões	Comissão de Inspeção e Vigilância: 1,0% do montante do financiamento
Desembolsos	Em função do cronograma de execução do projeto Em média 3 anos
Amortização	De 15 anos
Carência	Média de 2 anos
Recursos Disponíveis	US\$ 5 bilhões

Fonte: COFIEX/CAF
Adaptado pelo Autor

As condições de financiamento da CAF são as que mais se assemelham ao BNDES e ao BRDE. Com isso, torna-se arriscado captar recursos junto a essa instituição, uma vez que o empréstimo é realizado em moeda estrangeira e, uma depreciação significativa da taxa de câmbio pode comprometer a operação, já que ela provocará o aumento da dívida em reais. Porém, o CAF se destaca pela sua linha de financiamento para construção de redes de abastecimento de gás, uma das demandas da cidade de Florianópolis.

Assim como no caso do BID, o Brasil é um dos sócios da CAF, com um capital de US\$ 110 milhões³⁴. Seu projeto de maior expressão em desenvolvimento no Brasil foi

Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad & Tobago y Uruguay, accionistas de la serie "C" y 15 bancos privados de la región andina, también representantes de la serie "B".

³⁴ Em termos comparativos, Colômbia e Venezuela, maiores sócios, possuem US\$ 1 bilhão cada.

iniciado em 2005, quando o país fechou um contrato de cooperação com a CAF para o financiamento de US\$ 215 milhões, dos US\$ 2 bilhões relativos ao custo total do gasoduto Bolívia-Brasil.

5.2.7 FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata)

O Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), é outra instituição financeira que, assim com o CAF objetiva o fomento a projetos de desenvolvimento e integração regional.

Fundado em 1974, com sede na Bolívia, o FONPLATA é fruto de um acordo entre Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai visando, segundo o FONPLATA (2006):

1. Conceder empréstimos e avais;
2. Gerir os recursos injetados pelos países membros, de acordo com a necessidade de cada um, levando em consideração o cumprimento dos objetivos do fundo;
3. Apoiar estudos e pesquisas que identifiquem oportunidades de investimento para o desenvolvimento da região.

Os recursos do fundo são provenientes dos países membros. Brasil e Argentina são responsáveis por 66% do capital (33% cada). Bolívia, Paraguai e Uruguai são responsáveis pelo restante (33%), onde cada um assume uma cota representativa equivalente a 11%. Além dos recursos do fundo, os países, seguindo a mesma distribuição, se comprometem com uma cota de recursos adicionais correspondente a US\$ 40 milhões. Segundo FONPLATA (2006):

Al 31 de diciembre de 2005 el Capital Autorizado del Fondo es de US\$ 415.5 millones, de los cuales 90.37 % corresponden al Capital Integrado (US\$ 375 millones) y 9.63 % corresponden al Capital Exigible (US\$ 40 millones). Merece destacarse que el crecimiento que se observa entre los aportes iniciales y el actual patrimonio del Fondo, es única y exclusivamente el resultado de la continua capitalización de las utilidades obtenidas merced al desarrollo de nuestras funciones.(FONPLATA, 2006)

As principais áreas de atuação do FONPLATA estão relacionadas à infra-estrutura física regional, ao investimento em projetos de desenvolvimento social e econômico, a

preservação do meio ambiente e a gestão dos recursos naturais. As condições para financiamento podem ser conferidas na tabela abaixo.

Tabela 33: Condições de Financiamento do FONPLATA

Características	FONPLATA			
Financiamento	Até 70% do custo total, para projetos de investimento. Pode alcançar 90% para projetos sociais			
Moeda	Dólar			
Taxa de Juros	Projetos Sociais		Demais Projetos	
	Obras	Pré- Investimentos	Obras	Pré- Investimentos
	LIBOR + 1,2% a.a. a 2,7% a.a.	LIBOR + 0,2% a.a. a 1,7% a.a.	LIBOR + 2,0% a.a. a 3,5% a.a.	LIBOR + 1,2% a.a. a 2,7% a.a.
Comissão de Compromisso	0,75% a.a. Vigora a partir de 180 dias da assinatura do contrato. Se prorrogado o prazo de desembolso, a comissão de compromisso é elevada para 1% a.a.			
Outras Comissões	Comissão de Administração, paga em sua totalidade no primeiro desembolso: até US\$ 10,0 milhões, paga 1% do montante do financiamento. Acima daquele valor, adicione-se 0,75% até o montante do financiamento.			
Desembolsos	Até 5 anos			
Amortização	De 8 a 20 anos			
Carência	Até 5 anos			
Recursos Disponíveis	US\$ 380 milhões			

Fonte: COFIEX/FONPLATA

Adaptado pelo Autor

O FONPLATA é a instituição, dentre as aqui descritas, com a menor montante de recursos disponíveis. Suas taxas de juros para projetos de desenvolvimento social se tornam atraentes se comparadas a importantes bancos, como o BID e o BIRD, já que o banco chega a financiar até 90% do custo de um projeto. Mas o fundo apresenta uma série de taxas administrativas, que podem comprometer a viabilidade do empréstimo.

O Brasil capta recursos no fundo desde 1994 e, até o final de 2006, totalizava 11 projetos financiados pelo FONPLATA. Mesmo possuindo poucos recursos disponíveis para a contratação de crédito, em comparação aos demais bancos, o FONPLATA financiou importantes projetos de infra-estrutura, como a construção de rodovias ligando o centro oeste ao norte do país, e a construção de prontos de socorro em Porto Alegre, em 1995.

O fundo também financia projetos de desenvolvimento em Florianópolis, em destaque no item 5.3 deste trabalho.

5.2.8 NIB (Nordic Investment Bank)

O Banco Nórdico de Investimento (NIB), é uma instituição financeira formada pelos Países Nórdicos. Sua função é oferecer aporte financeiro para projetos voltados a infraestrutura e meio ambiente, bem como projetos privados. O NIB também fornece crédito a instituições financeiras que, assim como no caso do BID, podem utilizar o crédito para financiar qualquer tipo de projeto, desde assumam os riscos da operação.

Assim como nos casos anteriores, o Banco capta os recursos no mercado financeiro e os disponibiliza, sob a forma de financiamento de longo prazo, a instituições públicas ou privadas. A política de financiamento segue a seguinte forma: 77% dos empréstimos devem ter como destino os países nórdicos e os demais 23% para qualquer parte do mundo. A tabela abaixo mostra as condições de financiamento do NIB.

Tabela 34: Condições de Financiamento do NIB

Características	NIB
Financiamento	Até 50% do custo total do projeto
Moeda	Dólar, Euro, Iene, Moedas Nórdicas
Taxa de Juros	LIBOR + 0,90% a.a
Comissão de Compromisso	0,5% a.a.
Outras Comissões	Comissão Inicial de Abertura de Crédito : 0,20%
Desembolsos	Em função do cronograma de execução do projeto
Amortização	Até 20 anos
Carência	De 5 a 8 anos
Recursos Disponíveis	EUR 3,7 bilhões

Fonte: COFIEX/NIB

Adaptado pelo Autor

O NIB é outra fonte de recursos muito atraente. Sua taxa de juros é baixa e o banco não onera o tomador de crédito, já que cobra apenas pequenas taxas de administração. Destaca-se, também, as condições relacionadas a amortização e a carência, que podem favorecer projetos de médio e longo prazo.

O Brasil possui termo de parceria com o NIB desde 1999, mas o país só assinou o primeiro contrato em 2002, quando o banco forneceu crédito no valor de US\$ 100 milhões para o BNDES. Os recursos captados pelo banco de desenvolvimento brasileiro foram

aplicados em projetos de infra-estrutura para desenvolver os mais diversos setores da economia.

5.3 LINHAS DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL E A PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS.

Florianópolis possui receita projetada de R\$ 2.705.136.298,00 para o período 2006/2009, mas apenas R\$ 98.836.000,00 da receita total é referente a operações de crédito, o equivalente a 3,65%. Do valor total previsto, R\$ 54.400.000,00 viriam de operações de crédito internas e R\$ 44.336.000,00 de operações internacionais de fomento.

A operação envolvendo crédito internacional é, em sua grande parte, proveniente do “*Préstamo BR – 08/2004*”, contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Florianópolis e o Banco Fonplata, que resultou na captação de US\$ 22,4 milhões para obras de infra-estrutura básica na cidade. Segundo o FONPLATA (2005):

El Programa de Desarrollo de la Infraestructura Básica y de los Servicios Urbanos de Florianópolis, prevé ampliar la oferta de servicios públicos y privados fuera del área central del municipio, de forma de reducir la necesidad de la población de los barrios más alejados para trasladarse al centro de la ciudad en busca de esos servicios. También prevé ampliar la red vial del municipio para volver más eficiente la integración física de la ciudad con las otras ciudades brasileras (FONPLATA, 2005).

O melhorando da malha viária do município, a Construção da Beira Mar Continental, a duplicação da Avenida Deputado Edu Vieira, o acesso aos Terminais de Integração do Transporte Coletivo e a Ciclovia são as obras financiadas pelo banco. Ao todo, são US\$ 22,4 milhões liberados pelo banco, o que equivale a 80% do valor total das obras, em contrapartida de US\$ 5,6 milhões da prefeitura de Florianópolis, equivalente aos demais 20%.

O prazo total para o pagamento do empréstimo é de 180 meses, com 48 meses de carência. As parcelas relativas à amortização devem ser pagas semestralmente, sempre 180 dias após o último pagamento. Os juros também devem ser pagos semestralmente, calculados a partir do saldo devedor do dia do empréstimo até o dia de cada pagamento.

A taxa de juros é determinada pela *Libor* mais um *spread* de 325 pontos base durante o período de execução da obra. Ao término do programa, caso ele tenha sido concluído dentro das especificações do contrato, haverá uma redução de 25 pontos base.

Em caso de atraso no pagamento, haverá incidência de uma taxa equivalente a 20% ao ano, a ser aplicada de acordo com os dias de atraso. Haverá, também, a incidência de 0,75%aa sobre o saldo não desembolsado pela prefeitura de Florianópolis, no que diz respeito a sua contrapartida do empréstimo.

Por fim, a cobrança, em quota única, no valor de US\$ 193.000,00 relativa à comissão de administração, que será responsável pela fiscalização e pareceres técnicos do projeto.

5.3.1 Condições de Florianópolis

O governo brasileiro exige uma série de pré-requisitos para a aprovação de contratos entre prefeituras e instituições financeiras internacionais. Pedidos de financiamento devem ser encaminhados a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX), que irá recomendar, ou não, o projeto. Não há possibilidade de liberar contratos sem esse procedimento, visto que o Tesouro Nacional é quem fornece as garantias para contratação de operação de crédito, item exigido pelas instituições financeiras.

Inicialmente, a prefeitura deve seguir as seguintes etapas:

1. A prefeitura deverá solicitar ao Ministro da Fazenda à autorização que garanta a concessão de garantia por parte do Tesouro Nacional. Bem como demonstrar os objetivos do projeto que pretende-se executar com os recursos, assim como as condições financeiras do pretendido empréstimo; e

2. Enviar para a Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF os documentos exigidos pela Lei Complementar n.º 101, de 04.05.00; pela Resolução do Senado Federal n.º 96, de 15.12.89; e pela Portaria MEFP n.º 497, de 27.08.90, são eles:

- i. A Recomendação COFIEX, autorizando a preparação do projeto. Devendo acompanhar a comprovação do cumprimento de possíveis ressalvas;
- ii. O cronograma anual, estimando a utilização de desembolsos, discriminando a fonte (externa e contrapartida), na moeda do financiamento externo, indicando a data de início do recebimento;

- iii. A minuta do contrato de empréstimo, discriminando a instituição credora, não podendo haver cláusula de natureza política, atentatória à soberania nacional e à ordem pública, como rege à Constituição e as leis brasileiras. Sob forma de cancelamento automática na compensação de débitos e/ou créditos.

Após o recebimento da documentação, a Secretaria do Tesouro Nacional, instituição responsável pela análise dos documentos enviados, emite parecer a favor, ou não, da concessão de garantias. Caso o pedido atenda os trâmites iniciais da legislação, o município deve enviar novos documentos, contendo:

- a) O limite de endividamento;
- b) A capacidade de pagamento;
- c) A inserção da operação no Contrato ou Programa de Ajuste Fiscal, quando aplicável;
- d) A adimplência do proponente com a União;
- e) Os limites para concessão de garantia;
- f) A lei autorizativa Municipal para concessão das contra garantias;
- g) As contra garantias oferecidas; e
- h) O PPA.

Analisando a situação de Florianópolis, temos:

- a) *Limite de Endividamento:*

O limite de endividamento é fixado por lei. De acordo com a LRF, o município poderá se endividar em um limite de até 120% da sua Receita Corrente Líquida. Com isso, Florianópolis apresenta os seguintes valores:

Tabela 35: Limite de Endividamento de Florianópolis

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida	Valor (R\$)	% Sobre a RCL
Dívida Consolidada Líquida Atual	122.768.396,26	26,88%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal = 1,2 X RCL	548.099.705,42	120,00%

Fonte: PMF³⁵

Elaboração: Autor

³⁵ Relatório de Responsabilidade Fiscal - Lei 101/00

A cidade possui uma dívida consolidada líquida no valor de aproximadamente R\$ 122,8 milhões. Entretanto, seu limite de endividamento, dentro do que especifica a lei, é de aproximadamente R\$ 548,1 milhões. Inicialmente, a prefeitura teria condições de captar aproximadamente R\$ 425 milhões junto a instituições financeiras para a execução de projetos de desenvolvimento, sem se comprometer juridicamente. Entretanto, existem outros limitantes, como a capacidade de pagamento.

b) Capacidade de Pagamento

A capacidade de pagamento irá demonstrar se o município é capaz, ou não, de honrar o pagamento de um empréstimo. Utiliza-se, para o cálculo da capacidade de pagamento, de acordo com a Resolução Nº. 69/95 do Senado, o Conceito da Receita Líquida Real³⁶. Portanto, Florianópolis possui uma capacidade de pagamento equivalente a R\$ 422.767.780,00³⁷. Valor semelhante ao apresentando pelo limite de endividamento e, conseqüentemente, exequível de captação.

c) Contrato ou Programa de Ajuste Fiscal

Não se Aplica.

d) A adimplência do proponente com a União

No caso, não possui pendências contratuais com a União, além de honrar o que foi discriminado na minuta do contrato de empréstimo, visto que a União garantirá a operação junto aos credores. Florianópolis está adimplente com a União.

e) Limites para concessão de garantia

³⁶ O conceito de RLR encontra-se na Lei nº 9.496/97 em seu Artigo 2º, Parágrafo Único, assim transcrito: RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais. Fonte: Tesouro Nacional

³⁷ Ver Tabela 4

Usualmente, é o Tesouro Nacional quem fornece as garantias para os empréstimos tomados pelos municípios. Entretanto, o próprio município pode conceder garantias sobre o empréstimo tomado. Para isso, de acordo com a LRF, ele pode comprometer até 22% da sua RCL como garantia pelo recurso captado.

Tabela 36: Limites para Concessão de Garantia

Garantia de Valores	Valor	% Sobre a RCL
Total das Garantias	0,00	0,00
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	100.484.945,99	22,00%

Fonte: PMF

Elaboração: Autor

Como pode-se constatar, o município de Florianópolis não empenhou nenhum recurso próprio como forma de garantia de empréstimos. Possuindo, assim, um limite de aproximadamente R\$ 100,5 milhões, que pode ser utilizado na captação de futuros empréstimos.

f) Lei autorizativa Municipal para concessão das contra garantias e contra garantias oferecidas

Essas duas leis devem ser aprovadas pela Câmara Municipal com o objetivo de vincular, junto ao Tesouro Nacional, receitas tributárias diretamente arrecadadas ou provenientes de transferências constitucionais.

Essas receitas vinculadas são repassadas diretamente ao Tesouro Nacional quando o município não efetua o pagamento de um empréstimo e o Tesouro, por oferecer as garantias, o faz. Com isso, o Tesouro tem aval legal para reter os recursos e empregar o respectivo valor no pagamento da dívida vencida.

g) PPA

Por fim, o PPA, que visa comprovar a existência do(s) programa(s) a qual serão destinados os recursos captados. Visto que nenhuma obra, por mais insignificante que seja, pode ser executada sem estar incluída no PPA e nas respectivas LDO e LOA.

Como visto, Florianópolis possui ótimos indicadores capazes de proporcionar a captação de recursos. O resultado fiscal dos últimos três anos da prefeitura municipal de Florianópolis, como visto na tabela 4, também comprovam as boas condições do município para a captação de crédito.

A evolução das receitas dos últimos três anos favorece, amplamente, a contratação de crédito, no que diz respeito à elevação vertiginosa da receita corrente líquida, que aumenta o limite de endividamento e a capacidade de pagamento da prefeitura. Favorece, também, os contratos de garantia e contra garantia, pois quanto maior for à arrecadação tributária, e as transferências constitucionais, maior o limite de comprometimento da receita com esses contratos.

Constata-se, ao analisar a evolução da Receita Total e das Operações de Crédito, que a captação de recursos não segue a mesma tendência da evolução das receitas. Enquanto a Receita Total aumentou 30,92% entre os anos de 2003 e 2005, as Operações de Crédito tiveram uma redução de 56,12%, com forte queda de 2005, um ano após a assinatura do contrato com o Fonplata.

Por outro lado, analisando as despesas, visualiza-se que os investimentos da prefeitura representam apenas 11% da despesa total, conforme mostra a tabela 37. Percentual que poderia ser maior, caso houvesse um número maior de captações de recursos, visto que esses recursos só podem ser utilizados para investimentos que promovam o desenvolvimento.

Tabela 37: Evolução das Despesas de Florianópolis

Detalhamento	Ano: 2005	Ano: 2004	Ano: 2003
Despesa Total	421.482,08	389.412,75	324.329,15
- Despesas Correntes	374.713,79	344.434,28	292.755,01
- Pessoal e Encargos Sociais	224.854,53	187.613,05	160.373,08
- Juros e Encargos da Dívida Interna	2.528,15	2.767,14	2.203,76
- Juros e Encargos da Dívida Externa	--	--	--
- Outras Despesas Correntes	147.331,10	154.054,08	130.178,17
- Transf. Intragovernamentais	8.207,46	6.152,15	3.410,24
- Aplicações Diretas	139.123,63	147.901,92	126.767,92
- Demais Despesas Correntes (*)	--	--	--
- Despesa de Capital	46.768,28	44.978,47	31.574,14
- Investimentos	36.758,85	35.889,59	23.144,45
- Inversões Financeiras	--	61,60	1.052,50
- Amortização da Dívida Interna	10.009,43	9.027,27	7.377,19
- Amortização da Dívida Externa	--	--	--

- Outras Despesas de Capital	--	--	--
------------------------------	----	----	----

Fonte: PMF

Elaboração: Autor

Destaca-se, também, a inexistência de juros, encargos e amortização da dívida externa. Fato que comprava a praticamente inexistente relação da PMF com as instituições de financiamento internacional, iniciando com o FONPLATA sua primeira operação de captação de crédito internacional.

Como visto, os indicadores da cidade oferecem boas condições para a contratação de crédito, sendo um ponto importante a ser considerado, pois o aumento da arrecadação diminui a necessidade de financiamento dos investimentos da prefeitura.

Entretanto, deve-se analisar se o aumento da receita tem sido suficiente para atender a demanda por serviços públicos ou, dada à previsão de aumentos crescentes de receita, se não seria uma opção viável o município antecipar as receitas futuras através de financiamentos, oferecendo mais e melhores serviços hoje.

Caso o município opte pelo financiamento, ele poderá escolher entre duas alternativas. A primeira, captando recursos com instituições nacionais, e a segunda, captando recursos externos. Como visto nos itens acima, as instituições internacionais possuem taxas de juros mais atrativas que as instituições nacionais.

Porém, deve-se levar em consideração o fato dos empréstimos externos terem seu pagamento vinculado a moedas estrangeiras, principalmente o dólar, o que eleva, consideravelmente, o risco de operações desse tipo, uma vez que o Brasil pratica o regime de câmbio flexível e, uma depreciação do câmbio, levaria a um aumento da dívida em reais.

Assumindo a fórmula da Paridade Descoberta de Juros (KRUGMAN, 1999) e tendo como exemplo uma taxa de câmbio equivalente R\$ 2,15 com a menor taxa de juros anual para empréstimos, JBIC - Condições Preferenciais, igual a 0,50% e uma linha de crédito semelhante no BNDES, com custo de 8%aa (Custo Financeiro (1,5%aa) + TJLP (6,5%aa)). Temos:

$$i_{R\$}^{BR} = i_{US\$}^{JP} + \frac{E_{t+1} - E_t}{E_t} \quad \dots(1)$$

Para a fórmula acima, uma taxa de juros doméstica igual a 8%aa, uma taxa de juros externa igual a 0,50%aa mais a variação da taxa de câmbio esperada, sendo que no tempo t

esta é igual a R\$ 2,15. Com isso, a taxa de câmbio futura, *coeteris paribus*, teria que variar em mais de 750%, o que equivaleria em uma taxa de câmbio superior a R\$ 18,275, para tornar menos atraente à captação do recurso externo, para o caso em questão.

Deve-se, entretanto, levar em consideração o longo prazo de amortização do investimento, que no caso do JBIC é de 40 anos, e a série de incertezas quanto ao futuro. Porém, a prefeitura pode realizar operações de *hedge*³⁸, o que a deixaria menos exposta às variações da taxa de câmbio.

Outra solução viável, é a constituição de consórcios para a execução de programas de desenvolvimento, onde haveria a presença de bancos nacionais e internacionais de desenvolvimento atuando no financiamento, bem como a participação da própria prefeitura.

Ao optar pelo financiamento externo de um projeto, as prefeituras precisam elaborar um modelo de “Carta Consulta e Manual de Preenchimento”, endereçado as instituições financiadoras. Destaca-se, nessa carta, as informações a cerca do “Objetivo Geral” ; “Impacto Ambiental” e o “Cronograma Anual Físico Financeiro” como as mais importantes. As informações relativas ao “Objetivo Geral” irão definir qual o problema que pretende-se solucionar, sendo, a partir dessa informação, estabelecida a linha de crédito que o projeto irá se enquadrar.

A questão ambiental é outro ponto extremamente importante. Nenhuma das organizações aqui listadas fornece crédito para projetos que venham a degradar o meio ambiente. Todas as instituições exigem um estudo de impacto ambiental junto ao projeto, pois o meio ambiente é, sem dúvida, a maior preocupação dessas instituições. Ele é, inclusive, a única área de financiamento comum a todas as instituições aqui listadas.

Por fim, o cronograma físico-financeiro. Que deve conter o planejamento dos serviços que serão executados, o período relativo à sua execução e o custo de cada um deles. Essas informações irão definir a viabilidade, ou não, do projeto, e sua possível aprovação.

³⁸ Recurso financeiro utilizado para reduzir ou eliminar o risco de outro investimento ou transação.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs avaliar a eficácia do planejamento da cidade de Florianópolis a luz dos processos de elaboração do planejamento local, contidos na Agenda de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis. Prospectou-se, também, fontes de financiamento para projetos de desenvolvimento.

Historicamente, no decorrer do trabalho, verificou-se que o planejamento assume vital importância após a crise de 1929 e que, ao longo dos anos, ele sofreu diversas alterações, sendo que, hoje, países como a Alemanha, e estudos, como o realizado pela OCDE e World Bank convergem com relação à importância do planejamento a nível local, pois acreditam no fortalecimento dos municípios e no estímulo da economia local através de boas práticas de planejamento, criando um ambiente propício à geração de renda e de empregos.

Várias são as razões que levam NUTT e BACKOFF (1992) e CASTRO (APUD Basso, 1995) a crer que o planejamento local é um importante recurso para o desenvolvimento. Suas principais vantagens se resumem ao fácil acesso à informação, a participação mais ativa da sociedade na elaboração e execução do plano e a facilidade em adaptar o plano a dinâmica local estão entre as principais.

O planejamento está presente no Brasil desde 1930, mas nenhum plano elaborado desde então conseguiu atingir o seu objetivo, o crescimento com a redução de desigualdades de renda e entre regiões. Em sua maioria, esses planejamentos foram altamente centralizados e buscavam a reestruturação da economia. Porém, a criação do BNDE com a função de ser o captador de recursos e a criação do IPEA para auxiliar no processo de elaboração do planejamento, através de estudos e informações, evidenciaram a evolução do processo de planejamento no Brasil. A história nos mostra a importância da criação dessas duas instituições, levando a crer que todos os governos, incluindo prefeituras, deveriam ter suas secretarias de pesquisa econômica e de captação de recursos.

A aprovação da constituição de 1988 garante, aos estados e municípios, a autonomia sobre o planejamento. Entretanto, verificou-se que até o ano 2000, data de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa autonomia não se traduzia em austeridade no processo de elaboração do planejamento, visto o excessivo número de contas rejeitadas no ano de aprovação da LRF.

Mesmo previsto na constituição desde 1988, somente no final de 2005 começam a surgir experiências de planejamento local no Brasil. Santa Catarina, em parceria com PNUD, através da Secretaria de Planejamento do Estado, criou Projeto Meu Lugar. O Projeto Meu Lugar é uma iniciativa de desenvolvimento regional, onde o Estado foi dividido em Secretarias de Desenvolvimento Regional, com a missão de promover a descentralização e o desenvolvimento.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, em parceria com a UFSC, elaborou a Agenda de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis. A agenda foi elaborada com base nas metodologias de planejamento local. A agenda prospectou informações a cerca dos municípios que compõem a região, convocou a sociedade para o debate, identificou problemas e potenciais, assim como os agentes responsáveis, para só então formular o plano de desenvolvimento regional, que resultou em uma série de propostas para todas as áreas.

Também no ano de 2005, foi formulado o PPA 2006/2009 de Florianópolis. A lei que institui o plano foi aprovada dia 31 de maio daquele ano. O PPA é um importante recurso para o desenvolvimento, aceitando a idéia de que sua elaboração assume os preceitos do planejamento local, amplamente difundido na lei que rege o PPA.

O PPA 2006/2009 de Florianópolis apresenta uma evolução ao dotar, proporcionalmente, mais recursos, porém ainda insuficientes, para as áreas relacionadas ao potencial da cidade. Como ciência e tecnologia e o meio ambiente, diretamente relacionado ao turismo. Entretanto, outras funções, como a do Patrimônio Público e das Relações Internacionais perderam lugar no PPA 2006/2009. Funções essas que poderiam potencializar, ainda mais, o turismo, incluindo o turismo fora da alta temporada.

Comparativamente aos outros grandes centros do país, Florianópolis se destaca por possuir o maior gasto per capita na área da educação, e o segundo na área da saúde, garantindo a perpetuação dos ótimos índices que a cidade possui nessas áreas.

Mas, em contrapartida, a cidade continua a investir muito pouco em áreas que ainda não possui bons indicadores, como a área de infra-estrutura e saneamento. Embora apresente bons números, relativos ao investimento em infra-estrutura, Florianópolis ainda fica muito aquém de outras cidades, como Fortaleza, que está atrás da cidade no ranking de infra-estrutura, mas prevê investimentos massivos em infra-estrutura no PPA 2006/2009. Por outro lado, Florianópolis apresenta o maior gasto proporcional na área administrativa, o equivalente a aproximadamente 29% do orçamento previsto para o período 2006/2009. A média dentre as cidades pesquisadas é de 10% do orçamento total.

Já, na área de saneamento, a cidade não tem a responsabilidade de oferecer o serviço de abastecimento de água e esgoto, concedendo esse serviço a CASAN. Como visto, cidades como Porto Alegre e Balneário Camboriú, que não concederam os serviços às companhias de abastecimento, são referências nos indicadores de saneamento.

O contrato de concessão dos serviços vence em fevereiro de 2007 e a cidade poderá optar entre renovar, ou não, o contrato. Deve-se, portanto, levar em consideração o fato da área de saneamento ser estratégica para a cidade, tanto no que se refere ao turismo, quanto ao desenvolvimento da maricultura, além da receita auferida pela CASAN, em Florianópolis, não ser investida em sua totalidade para melhorar os serviços na cidade.

A Agenda de Desenvolvimento para a Região da Grande Florianópolis, iniciativa do Projeto Meu Lugar, se revela um estudo muito eficaz para a escolha de objetivos a receber investimentos do Estado. Ao todo, no ano de 2006, foram 121 ações que totalizaram investimentos na ordem de R\$ 153.083.170,86. Todas essas ações têm contrapartida no que foi exposto pela Agenda, ajudando o governo do Estado na escolha de objetivos que tenham, realmente, alguma relação com o desenvolvimento, evitando a alocação ineficaz dos recursos.

Como visto, a administração pública tem sua função prejudicada pela escassez de recursos e, portanto, quanto mais eficaz a alocação dos recursos, maior a participação do Estado no processo de desenvolvimento. Essa mesma escassez de recursos não permitiu uma contrapartida de investimentos para todas as propostas apresentadas, embora, isso se deva, muito possivelmente, aos investimentos se resumirem apenas a 2006, ano de implementação da Agenda. A se verificar no PPA 2008/2011, que será o primeiro PPA elaborado pelo governo do Estado com base nas informações contidas na Agenda.

Por sua vez, o planejamento elaborado pela cidade de Florianópolis, PPA 2006/2009, compreende quatro anos e, como já foi caracterizado, nenhum projeto pode ser executado sem ter uma contra partida nessa lei.

Em termos quantitativos, o PPA 2006/2009 possui 584 ações, orçadas em R\$ 2.705.136.298,00. Destas 584 ações, 182 contempla alguma proposta apresentada pela Agenda, o que corresponde a 31% das ações totais do plano e R\$ 624.043.482,00 do orçamento total, ou 23% da receita prevista para o período. Por sua vez, essas 182 ações compreendem apenas 52 propostas, de um total de 78, correspondendo a 66,6% do total.

Já, em termos qualitativos, temos que o PPA 2006/2009 não contempla a principal demanda da sociedade, ou seja, o acesso ao saneamento e tratamento de esgoto. Problema que foi abordado em 4 das 8 oficinas temáticas. Sendo contemplado apenas na área do agronegócio, através do saneamento de lagoas, baías e córregos.

Agronegócios, educação e infra-estrutura são, respectivamente, as áreas que possuem maior número de propostas contempladas. Agronegócios deve ter atingido esse índice, muito possivelmente, em razão de ser uma área de pouca expressão na cidade, o que facilita o acesso à informação e, conseqüentemente, a elaboração ações necessárias ao desenvolvimento da atividade.

As áreas da Educação e Infra-estrutura também apresentaram resultados satisfatórios, sendo um ponto positivo do PPA, pois a área da educação e infra-estrutura estão diretamente relacionadas ao nível de desenvolvimento de uma sociedade.

As áreas de Organização do Lazer, Social, Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, e Saúde apresentam resultados mais medianos. Dessas, apenas o número de propostas contempladas pela área da Saúde é a mais preocupante pois, mesmo possuindo o segundo maior orçamento do PPA, contempla um pouco mais 50% das propostas.

Mas, a área do Meio Ambiente é, com certeza, a área mais preocupante. A baixa eficácia nessa área compromete o desenvolvimento sustentável, visto que apenas 44% das propostas foram contempladas, diante de uma realidade problemática, como a apresentada.

Como visto, o PPA de Florianópolis foi elaborado meses antes da elaboração da Agenda, o que inviabilizou o uso daquelas informações na elaboração do Plano. Entretanto, a Prefeitura Municipal de Florianópolis poderia ter utilizado à mesma metodologia da Agenda, já que ela se mostrou viável e eficaz.

Os governos municipais deveriam dar mais atenção às linhas de financiamento concedidas pelas instituições financeiras, principalmente as internacionais. Há, um grande número de linhas de crédito que atraem pelas baixas taxas de juros e pelo longo prazo de carência e amortização. Muitas dessas linhas de crédito poderiam ter sido utilizadas pela prefeitura de Florianópolis durante o processo de elaboração do PPA, visto que a cidade possui diversos problemas em áreas como a de infra-estrutura, meio ambiente e saneamento. Áreas amplamente atendidas por essas instituições. Além de alavancar os potenciais da cidade, como o turismo e a ciência e tecnologia, áreas que também possuem linha de crédito específica.

Chega-se a essa conclusão após analisar as contas da prefeitura. Constatou-se que Florianópolis possui ótimos indicadores relativos ao limite de endividamento e a capacidade de pagamento. Além disso, possui uma ampla receita tributária que poderia ser utilizada como contra garantia ao governo federal. Com isso, a cidade poderia captar recursos para a execução de projetos de desenvolvimento, como o feito em 2004, para a mudança no sistema de transporte coletivo e construção ou duplicação de importantes rodovias.

Cabe, então, ao município, nos próximos planos, criar condições para a execução de um planejamento local, visando convocar a população durante o processo de elaboração e execução do plano, pois não ficou constatada, durante a realização deste estudo, a evidência da mobilização de agentes e constituição de oficinas temáticas, pela PMF, para a elaboração do PPA em vigor.

Cabe, também, ao município, capacitar os recursos humanos necessários à elaboração de projetos, que seriam submetidos à avaliação das instituições de financiamento na busca por crédito para execução de projetos. Assim, a prefeitura poderia realizar investimentos de longo prazo sem se comprometer financeiramente no curto prazo, visto a carência inerente em contratos desse tipo.

É importante afirmar que somente a participação da população garante um planejamento mais transparente e democrático, pois ele expressa os anseios de distintos grupos e, dessa forma, garante um diagnóstico mais fiel a cerca dos objetivos e da situação econômica e social da cidade. Com isso, o plano pode ser focado para resolução dos problemas e indução dos potenciais econômicos, maximizando a aplicação econômica e social dos recursos do poder público.

Como sugestões para trabalhos futuros, destaca-se uma ação do PPA 2006/2009 de Florianópolis, que objetiva a criação de uma “ferramenta estratégica de informação para a realização de programas de planejamento e de ações de acordo com as especificidades de cada bairro e região de Florianópolis”. O desenvolvimento dessa ferramenta facilitaria a formulação de programas, pois reduzia o tempo empenhado na prospecção e análise dos dados da cidade, além de tornar viável a utilização de recursos econométricos para criação de funções que ajudem na escolha dos melhores objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso; cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 445p.

ACATE. **Faturamento do setor de tecnologia cresceu 300% nos últimos cinco anos**. Disponível em < <http://www.miditecnologico.com.br> > Acessado em 11 de janeiro de 2007.

ANOTICIA. **Aumento de carros na temporada evidencia limite do sistema viário**. Disponível em < <http://www.an.com.br/> > Acessado em 06 de janeiro de 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **“A experiência brasileira em planejamento econômico: Uma síntese histórica”**. Pralmeida, 2004. Disponível em < <http://www.pralmeida.org/> > Acessado em 12 de outubro de 2006.

BASSO, Lauri; SOUTO MAIOR FILHO, Joel; Universidade Federal de Santa Catarina. **Planejamento municipal : um estudo do processo de elaboração do plano plurianual de um grupo de prefeituras gaúchas. 1995**. 100f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socio-Economico.

BEI. **O Banco de Investimento Europeu e o Brasil: Relatório de 2005**. Disponível em < <http://www.bei.org/> > Acessado em 06 de janeiro de 2007.

BEI. **Projects & Loans**. Disponível em < <http://www.bei.org/> > Acessado em 06 de janeiro de 2007.

BID. **Produtos Financeiros**. Disponível em < <http://www.iadb.org/> > Acessado em 06 de janeiro de 2007.

BIRD. **Como Apresentar Projetos**. Disponível em < <http://www.bancomundial.org.br/> > Acessado em 06 de janeiro de 2007.

BNDES. **Programas**. Disponível em < <http://www.bndes.gov.br/programas/programas.asp> > Acessado em 06 de janeiro de 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 1ª Edição, São Paulo: Atlas, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o segundo consenso de Washington**. Disponível em < <http://www.bresserpereira.org.br/> > Acessado em 24 de janeiro de 2007.

BRDE. **Financiamentos**. Disponível em < <http://www.brde.com.br/fin.asp> > Acessado em 06 de janeiro de 2007.

CAF. **Productos Y Servicios**. Disponível em < <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=11> > Acessado em 06 de janeiro de 2007.

CÂMARA DE VEREADORES DE FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº. 233, de 22/05/2006.** Disponível em < <http://www.pmf.sc.gov.br/> > Acessado em 20 de janeiro de 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Nº. 9.989, de 21 de julho de 2000; PPA – Plano Plurianual para o Período 2000/2003.** Disponível em < <http://www.camara.gov.br/> > Acessado em 14 de dezembro de 2006.

CASAN. **Dados Casan.** Disponível em < <http://www.casan.com.br/> > Acessado em 05 de janeiro de 2007.

CEDEPLAR. **Principais Experiências Internacionais em Planejamento Regional e Urbano: Lições para o Brasil.** Minas Gerais, 2001 Disponível em < <http://www.integracao.gov.br/> > Acessado em 10 de dezembro de 2006.

COFIEIX. **Financiadores.** Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/> > Acessado em 14 de outubro de 2006.

DATASUS. **Indicadores e Dados Básicos – Brasil – 2005.** Disponível em < <http://tabnet.datasus.gov.br/> > Acessado em 07 de dezembro de 2006.

DETER. **Terminal Rita Maria.** Disponível em < <http://www.deter.sc.gov.br/> > Acessado em 18 de janeiro de 2007.

DIÁRIO CATARINENSE. **Capital deixa de receber transatlântico com 1,7 mil turistas.** Disponível em < <http://www.clicrbs.com.br/> > Acessado dia 10 de janeiro de 2007.

DIÁRIO CATARINENSE. **Transatlântico com 2,2 mil turistas deixa de atracar na Ilha.** Disponível em < <http://www.clicrbs.com.br/> > Acessado dia 10 de janeiro de 2007.

DINIZ, Clélio Campolina. **Texto para Discussão Nº 159: A Questão Regional e as Políticas Governamentais no Brasil.** CEDEPLAR, 2001.

DUTRA, Deolindo João. **Planejamento Municipal – O caso de Santo Amaro da Imperatriz.** Monografia de conclusão de curso, Curso de graduação em Ciências Econômicas. Florianópolis: UFSC, 2004/1.

ECONOMAGIC. **Libor Data.** Disponível em < <http://www.economagic.com/libor.htm> > Acessado em 15 de fevereiro de 2007.

FAISSOL, Speridião (Org); **Urbanização e Regionalização - Secretaria de Planejamento da Presidência da República - IBGE, 1975.**

FINANCIAL TIMES. **FT Weekend - Travel: A succulent isle - not just for seafood.** Disponível em < <http://www.ft.com> > Acessado em 14 de agosto de 2006.

FONPLATA. **Productos.** Disponível em < <http://www.fonplata.org/www/index1.html> > acessado em 06 de janeiro de 2007.

FONPLATA. **Préstamo BR – 08/2004**. Disponível em < <http://www.fonplata.org/> > Acessado em 09 de fevereiro de 2007.

FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. **Relatório nº. 7 de Balneabilidade do Litoral Catarinense**. Florianópolis, 2007. Disponível em < <http://www.fatma.sc.gov.br/> > Acessado em 17 de janeiro de 2007.

GARCIA, R. C. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**, TD 776. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/> > Acessado em 27 de dezembro de 2006.

GOMES, Gustavo M. **Desenvolvimento e Política Regional na União Européia**. TD 483. Brasília: IPEA, 1997. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/> > Acessado em 03 de janeiro de 2007.

GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos (org.). - **Regiões e cidades, cidades nas regiões - O desafio urbano-regional** - São Paulo; Ed. UNESP / ANPUR, 2003 - 727 páginas.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **A Ilha da Magia**. Disponível em < <http://www.sc.gov.br/> > Acessado em 20 de janeiro de 2007.

HADDAD, Paulo Roberto. **Participação, justiça social e planejamento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. 144p.

HELLER, Léo. **Acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: considerações históricas, conjunturais e prospectivas**. Centre for Brazilian Studies: University of Oxford. 2006. Disponível em < <http://www.brazil.ox.ac.uk/> > Acessado em 20 de janeiro de 2007.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2004**. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/> > Acessado em 28 de dezembro de 2006.

IBGE. **Censo demográfico 2000 : características da população e dos domicílios : resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. 519p.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação: Censo Escolar 2005**. Disponível em < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/> > Acessado em 30 de novembro de 2006.

INFRAERO. **Movimento nos Aeroportos Administrados pela Infraero**. Disponível em < <http://www.infraero.gov.br/> > Acessado em 15 de janeiro de 2007.

JBIC. **Menu de Apoio Financeiro**. Disponível em < <http://www.jbic.org.br/> > Acessado em 6 de janeiro de 2007.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas S.A., 1992. 328p.

KfW. **Annual Prelude Press Conference 2007**. Disponível em < http://www.kfw.de/EN_Home/index.jsp > Acessado em 08 de fevereiro de 2007.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e política**. 4. ed São Paulo: Makron Books, 1999. 809p.

MARTINS, Gabriela Isla Villar et all. **Desenvolvimento Local: Da teoria à prática**. In: MARQUES, Heitor Romero. **Desenvolvimento Local em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: UCDB, 2001.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Experiências Internacionais em Planejamento**. Brasília, 2005. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/> > Acessado em 27 de outubro de 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Financiamento do Plano Plurianual: Ampliar o modelo de financiamento para articular recursos públicos e privados**. Brasília, 2005. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/> > Acessado em 10 de outubro de 2006.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960. 210 p.

NEWSWEEK. **The 10 Most Dynamic Cities**. Disponível em < <http://www.msnbc.msn.com/> > Acessado em 14 de agosto de 2006

NIB. **Financials**. Disponível em < <http://www.nib.int/en/index.html> > Acessado em 5 de janeiro de 2007.

NUTT, Paul C. e BACKOFF, Roberto W. **Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.

OCDE. **Best Practices in Local Development**. Disponível em < <http://www.oecd.org/> > Acessado em 19 de setembro de 2006.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999. 216p

PREFEITURA MUNICIPAL DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Lei Nº. 2526/05 de 21/12/2005; Plano Plurianual para o período 2006/2009**. Balneário Camboriú, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Lei Nº 723/05; Plano Plurianual de Ação Governamental para o Quadriênio 2006/2009**. Belo Horizonte, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei Nº 11.652, de 22 de dezembro de 2005; Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Período 2006/2009**. Curitiba, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 6.692, de 31 de maio de 2005; PPA – Plano Plurianual, Período entre os Exercícios de 2006 a 2009**. Florianópolis, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Prefeitura analisa proposta para renovar contrato com a Casan.** Disponível em < <http://www.pmf.sc.gov.br/> > Acessado em 11 de janeiro de 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Lei Nº 9.044 de 30/11/2005; Plano Plurianual do Município 2006/2009.** Fortaleza, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei Nº 9.814; Plano Plurianual para o Quadriênio 2006/2009.** Porto Alegre, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Lei Nº 440/2005; Plano Plurianual para o Quadriênio 2006/2007/2008/2009.** Rio de Janeiro, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Plano Plurianual PPA 2006/2009.** São Paulo, 2005.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/> > Acessado em 20 de janeiro de 2007.

PNUD. **Projeto Meu Lugar.** Disponível em < <http://www.meulugar.org.br/> >. Acessado em 14 de outubro de 2006.

PNUD. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Disponível em < <http://www.pnud.org.br/> > Acessado em 26 de janeiro de 2007.

PNUD. **Ranking do IDH-M dos municípios do Brasil.** Disponível em < <http://www.pnud.org.br/> > Acessado em 10 de outubro de 2006.

PORTAL DA SAÚDE. **Programação Pactuada Integrada – PPI.** Disponível em < <http://portal.saude.gov.br/> > Acessada em 18 de dezembro de 2006.

REVISTA EXAME. **As campeãs em Infra-Estrutura: Pesquisa revela quais as cidades com melhor infra-estrutura do país.** São Paulo, 2006. Disponível em < <http://portalexame.abril.com.br/> > Acessado em 20 de dezembro de 2006.

SANTOS, M. S. P. Ângela, MATTOS, P. Liana. **Reformas constitucionais e autonomia municipal no Brasil.** Economía, sociedad y territorio, Vol. 5, Nº. 20, 2005 , pags. 731-752. Toluca, México.

SANTUR. **Sinopse Comparativa 2003, 2004 e 2005.** Disponível em < <http://www.sol.sc.gov.br/> > Acessado em 04 de janeiro de 2007.

SEBRAE. **Produtores de ostra lamentam prejuízos.** Disponível em < <http://www.sebrae-sc.com.br/> > Acessado em 14 de fevereiro de 2007.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA GRANDE FLORIANÓPOLIS. **Investimentos por Municípios.** Florianópolis, 2006. Disponível em < <http://soo.sdr.sc.gov.br/> > Acessado em 07 de janeiro de 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Os municípios no ICMS**. Disponível em < <http://www.sef.sc.gov.br/> > Acessado em 11 de janeiro de 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Agenda de Desenvolvimento para Região da Grande Florianópolis**. Florianópolis, 2006. Disponível em < <http://www.spg.sc.gov.br/> > acessado em 10 de setembro de 2006.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Regionais e Unidades Locais de Saúde**. Disponível em < <http://www.pmf.sc.gov.br/saude/> > Acessado em 09 de janeiro de 2007.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO, CULTURA E ESPORTE. **Dados Gerais de Florianópolis**. Disponível em < <http://www.florianopolisturismo.sc.gov.br/> > Acessado em 20 de janeiro de 2007.

SILVA, Carla M. Souza. **Política de Desenvolvimento Regional na União Européia: O que Podemos Aprender?** REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 7, N. 14, P. 125-144, DEZ. 2000.

SILVEIRA, Sandro Wojcikiewicz Da; Casarotto Filho, Nelson; Universidade Federal De Santa Catarina Centro Tecnológico. **Abordagem sistêmica para diagnóstico da vocação competitiva e desenvolvimento microrregional : o caso de Blumenau** /. Florianópolis, 1999. [115]f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico.

SWINBURN, Gwen et all. **Local Economic Development: A Primer Developing And Implementing Local Economic Development Strategies And Action Plans**. Disponível em < <http://www.worldbank.org/urban/led> >. Acessado em 19 de setembro de 2006.

TESOURO NACIONAL. **Lei nº 9.496/97**. Disponível em < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/> > Acessado em 07 de fevereiro de 2007.

TESOURO NACIONAL. **LRF – Lei Complementar Nº. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/> > Acessado em 10 de novembro de 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em < <http://200.19.192.1/lrf/> > Acessado em 10 de janeiro de 2007.

THE GUARDIAN. **Sun, sea and supermodels: Florianópolis is the hottest beach resort in South America right now - a playground for Gisele and the gang. So why haven't we heard of it? Dominic Sutcliffe finds out**. Disponível em < <http://travel.guardian.co.uk/> > acessado em 10 de outubro de 2006.

THOMPSON JR, A A & STRICKLAND III, A J. **Planejamento estratégico**. São Paulo: Pioneira, 2000.

VAINER, Ari et all. **Lei das Diretrizes Orçamentárias: Manual de Elaboração**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acessado em 20 de junho de 2006.

VAINER, Ari et all. **Lei Orçamentária Anual: Manual de Elaboração**. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/> >. Acessado em 20 de junho de 2006.

VAINER, Ari et all. **Plano Plurianual: Passo a Passo da Elaboração do PPA para os Municípios**. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/> >. Acessado em 20 de junho de 2006.

ANEXO A: CONSTITUIÇÃO FEDERAL - DOS ORÇAMENTOS (ARTS. 165 A 167)

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

· Lei nº 8212, de 24.7.1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social e institui plano de custeio.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

- Lei Complementar Federal nº 66, de 12.6.1991, que dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

- Lei Complementar Federal nº 67, de 13.6.1991, que dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

- Lei nº 9443, de 14.3.1997, que dispõe sobre os fundos que especifica e dá outras providências. FCVCS - Fundo de Compensação e Variação Salariais, FUNDAF - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, FESR - Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, FUNTRENDE - Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento e Fundo Aeroviário.

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

- Lei Complementar Federal nº 79, de 7.1.1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), e dá outras providências.

- Decreto nº 1093, de 3.3.1994, que regulamenta a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994.

- Lei Complementar Federal nº 89, de 18.2.1997, que institui o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL, e dá outras providências.

- Decreto nº 2381, de 12.11.1997, que regulamenta a Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997.

- Lei Complementar Federal nº 93, de 4.2.1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências.

- Decreto nº 3027, de 13.4.1999, que regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

- Resolução nº 2, de 14.9.1995, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

· Resolução nº 3, de 19.10.1995, que estende à comissão que menciona o disposto no inciso I do art. 20 da Resolução nº 2, de 1995-CN. (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização)

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58 .

§ 2º - As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º .

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o

caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;

* IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo;

* Nova redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 3, de 17.3.1993.

* IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

* Redação dada pelo art. 5º da Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.2000.

* IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

* Acrescentado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

* X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

* Acrescentado pelo art. 20 da Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998.

*XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

* Acrescentado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998.

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62 .

* § 4º - É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156 , e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

* Acrescentado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 3, de 17.3.1993.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º .

* Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e

Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (NR)

* Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

· Lei Complementar Federal nº 96, de 31.5.1999, que disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.

· "Art. 1º As Despesas Totais com Pessoal não podem exceder a:

· I - no caso da União: cinquenta por cento da Receita Corrente Líquida Federal;

· II - no caso dos Estados e do Distrito Federal: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Estadual;

· III - no caso dos Municípios: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Municipal.

· Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo serão consideradas as despesas e as receitas de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, mantidas no todo ou em parte pelo Poder Público." (...)

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

* § 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

* Acrescentado pelo art. 21 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

* § 2º - Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

* Acrescentado pelo art. 21 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

* § 3º - Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

* Acrescentado pelo art. 21 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Nota Artigo 33 da E.C. 19/98: "Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983."

* § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

* Acrescentado pelo art. 21 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

* § 5º - O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

* Acrescentado pelo art. 21 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

* § 6º - O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

* Acrescentado pelo art. 21 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

* § 7º - Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

* Acrescentado pelo art. 21 da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

ANEXO B: MODELO DE CARTA CONSULTA E MANUAL DE PREENCHIMENTO

A Carta-Consulta é dividida em quatro (4) grandes itens:

- 1 - Informações Gerais da Proposta
- 2 - Justificativas e Apresentação da Proposta
- 3 - Informações Específicas relativas à Proposta
- 4 - Informações sobre o(s) Mutuário(s), Executor(es) e Co-Executor(es)
- 5 - Detalhamento Físico-Financeiro da Proposta
- 4 - Responsáveis pelo Contato com a Secretaria-Executiva da COFIEIX

1.1 INFORMAÇÕES GERAIS DA PROPOSTA

1.1.1 TÍTULO DO PROJETO

Atribuir nome ao projeto. O título adotado deve traduzir, de forma sintética, o tema central do projeto proposto.

Obs.: O título atribuído ao projeto é o título que constará na Recomendação COFIEIX, caso a preparação da carta-consulta seja aprovada. Qualquer alteração no título do projeto, durante a sua preparação com o Agente Financiador, deverá ser submetida, novamente, à apreciação daquela Comissão.

1.1.2 TÍTULO ABREVIADO OU SIGLA DO PROJETO

Registrar, se houver, o título abreviado (apelido) ou sigla utilizada no dia-a-dia ao referir-se ao projeto.

1.1.3 CUSTO TOTAL E FONTES DE RECURSOS

Apresentar, o Custo Total e Fontes de Recursos abaixo, o custo total do projeto, discriminando fonte(s) externa(s) e interna(s), indicando seus valores e respectivos percentuais de participação no financiamento do custo total.

Caso o projeto inclua, na fonte interna, recursos oriundos de terceiros, deverá ser apresentada a adesão, por escrito, da referida fonte.

QUADRO DE CUSTO TOTAL E FONTES DE RECURSOS

DISCRIMINAÇÃO	VALORES	%
(1) FONTE(S) EXTERNAS		
a		
b		
SUBTOTAL (1)		
(2) FONTE(S) INTERNA(S)		
a		
b		
SUBTOTAL (2)		
TOTAL (1+2)		100%

1.1.4 PRAZO DE EXECUÇÃO

Explicitar o prazo total de execução. Caso o projeto tenha sido planejado para ser executado em mais de uma fase, explicitar o prazo estimado para cada uma delas.

1.1.5 INDICAÇÃO DA MOEDA E TAXA DE CÂMBIO

Quando se tratar de financiamento oriundo de agência governamental estrangeira, caso seja conhecida a moeda na qual se pretende contratar o empréstimo, indicar sua denominação (dólar, euro, iene ou outra moeda) e a paridade cambial dessa moeda em relação ao dólar (Exemplo: US\$ 1,00 = €1,30)

1.2 JUSTIFICATIVAS E APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA

1.2.1 JUSTIFICATIVAS

1.2.1.1 Descrição da Situação-Problema

Identificar o problema ou os problemas que, no âmbito do projeto candidato a financiamento externo, propõe solucionar ou minorar, descrevendo clara e sucintamente a situação-problema atual, apresentando dados numéricos que a caracterizem e demonstrando a relevância do problema ou, se for o caso, de cada problema com relação ao desenvolvimento socioeconômico em nível local, regional ou nacional.

1.2.1.2 Justificativa para a Solicitação de Financiamento Externo

Apresentar elementos que justifiquem a solicitação de recursos externos para financiar o projeto.

1.2.1.3 Justificativa para a Escolha da Fonte Externa

Apresentar elementos que justifiquem a escolha da fonte externa indicada no subitem 1.3 acima.

1.2.2 APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA

1.2.2.1 Objetivo(s) Geral(is)

Identificar o(s) objetivo(s) geral(is), constitui(em)-se o alvo ou situação-problema do projeto.

1.2.2.2 Objetivo(s) Específico(s)

Identificar o(s) objetivo(s) específico(s), do projeto, exclusivamente em função das atividades implementadas no seu âmbito, tendo como referência a situação - problema descrita no item 2.1 acima e deve(m) estar necessariamente vinculado(s) ao(s) objetivo(s) geral(is). Os objetivos específicos devem ser mensurados com dados que serão avaliados no futuro para definir o sucesso do projeto (p.ex.: reduzir, em 34%, o desperdício de papel).

Obs.: Cuidado especial deve ser dado ao enunciado do objetivo específico do projeto, evitando-se utilizar termos vagos ou ambíguos.

1.2.2.3 Localização

Definir claramente a localização geográfica do projeto (local ou locais onde as ações previstas serão executadas).

1.2.2.4 Beneficiários

Identificar os beneficiários diretos e os indiretos do projeto (indivíduo, grupos, categorias econômicas e profissionais etc), quantificando-os.

1.2.3 IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA

1.2.3.1 Medidas Prévias à Execução de Ações Previstas no Projeto

Indicar se, previamente à execução de determinadas ações previstas no projeto, serão necessárias ou não as medidas abaixo relacionadas, que, se não equacionadas em tempo hábil, podem interferir no cumprimento do cronograma físico-financeiro estimado do projeto:

1.2.3.1.1 - Desapropriação - se houver, informar: (a) a área a ser desapropriada; (b) se a sua situação fundiária está regularizada; (c) se não regularizada, explicitar as medidas previstas para superar essa situação; e (d) o órgão responsável pela ação de desapropriação e pelo aporte de recursos.

1.2.3.1.2 Reassentamento Populacional - se houver, informar: (a) o número de famílias a serem reassentadas; (b) o local onde serão reassentadas, indicando se próximo ou distante do local em que estavam; (c) se a sua situação fundiária está regularizada; (d) se não, explicitar as medidas previstas para superar essa situação; (e) se o reassentamento é voluntário ou

involuntário; e (f) o órgão responsável pela ação de desapropriação e pelo aporte de recursos.

1.2.3.1.3 Atos Legais - informar se, previamente à execução de determinada ação do projeto, será(ão) necessário(s) ato(s) legais (convênio, contrato, decretos, regimentos, leis, etc.) e, caso necessário, em que estágio se encontram.

2.2.3.1.4 Contratação de Pessoal - informar se, previamente, à execução de determinadas ações do projeto, será necessária a contratação de pessoal, via concurso ou por outra via, especificando-a. Caso necessário, informar o número de funcionários a serem contratados e o órgão responsável pela contratação e pelo aporte de recursos.

1.2.3.2 Ações Previstas para Implementação do Projeto

Tendo como base os objetivos específicos identificados no item anterior, descrever as ações previstas que serão implementadas ao longo do período de execução do projeto, quantificando-as. As ações aqui descritas deverão estar refletidas na coluna “Componentes” e “Subcomponentes” (Ações Previstas) do “Cronograma Físico-Financeiro”

Ex.: Componente A: *Obras de Esgotamento Sanitário*
 Ações Previstas: Implantação de 4 interceptores; implantação de 1 emissário de Estação de Tratamento de Esgoto.
 Componente B: *Controle de Enchentes*
 Ações Previstas: Construção de 9 bacias de amortecimento de cheias; construção de 2 canais de águas pluviais ; construção de 8 pontes ao longo do córrego “X”.

1.2.3.3 Ações e Etapas Relativas ao Projeto já Realizadas ou em Realização

Informar as ações e etapas relativas ao projeto que já estão sendo implementadas, explicitando o estágio de desenvolvimento (estudos, diagnósticos, projetos básicos de engenharia, terraplanagem etc).

1.3 INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS RELATIVAS À PROPOSTA

1.3.1 ARRANJO INSTITUCIONAL

Descrever o papel das instituições locais envolvidas diretamente com a execução do projeto, bem como daquelas que participam em nível de coordenação ou de apoio. Indicar quem será o agente financeiro do projeto e caso ele tenha alguma outra atribuição, detalhá-la, informando em que estágio encontra-se a negociação entre as partes.

1.3.2 REPASSE DE RECURSOS

Se estiver previsto o repasse de recursos a outras esferas do governo, indicar:

- a forma de repasse dos recursos (fundo perdido, sub-empréstimos e outros); e
- o instrumento jurídico que será utilizado para tal fim .

1.3.3 PARTICIPAÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL, COMUNIDADES E/OU SETOR PRIVADO

Informar se está prevista, para execução de determinadas ações do projeto, a participação de sociedade civil (ONGs e OCIPs), de associações de moradores e/ou do setor privado. Caso afirmativo, informar a forma de participação e o estágio de articulação com tais entidades.

1.3.4 GASTOS COM CONSULTORIA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E ESTUDOS

Se previamente e durante a execução do projeto houver necessidade de efetuar tais gastos, justificar e detalhar as atividades, informando os recursos necessários. O total dessas despesas não deverão, em princípio, ultrapassar o percentual de 5% do custo total.

1.3.5 OPERACIONALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO

Indicar a(s) entidade(s) que, após a conclusão do projeto, ficará(ão) responsável(is) pela operacionalização ou manutenção das obras executadas e equipamentos adquiridos no projeto e pelo aporte dos recursos necessários; informar o grau de articulação do proponente mutuário com tal(is) entidade(s) e informar, se for o caso, se haverá, durante a execução do projeto, necessidade de eventual fortalecimento institucional de alguma dessas entidades, de maneira a deixar sólidas as suas bases de atuação futura.

1.3.6 ÔNUS E BENEFÍCIOS DECORRENTES DO PROJETO

Informar os ônus e benefícios, resultantes das ações do projeto que afetem: a entidade executora e co-executora(s); a saúde, a segurança e o bem estar da população alvo; as atividades sociais e econômicas; a qualidade dos recursos ambientais.

1.3.7 IMPACTO AMBIENTAL

Indicar, quando houver, os impactos ambientais positivos e negativos previstos, resultantes das ações do projeto, que afetem: (a) populações indígenas; (b) áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arqueológico; e (c) unidades de conservação. Existindo algum tipo de impacto negativo, informar (i) as medidas previstas para a sua mitigação; (ii) os responsáveis pela sua adoção; e (iii) o estágio de negociação com os órgãos responsáveis pela gestão ambiental.

1.4 INFORMAÇÕES SOBRE O MUTUÁRIO, EXECUTOR E CO-EXECUTOR(ES)

1.4.1 INFORMAÇÕES SOBRE O MUTUÁRIO

1.4.1.1 Identificação do Mutuário

Identificar a pessoa jurídica de direito público interno, que será responsável pelo pagamento do principal e demais encargos financeiros decorrentes da contratação do empréstimo externo.

Possíveis Mutuários: União, Governos Estaduais, Governos Municipais, Empresas Públicas e Empresas de Economia Mista

1.4.1.2 Experiências do Mutuário com Organismos Financeiros Multilaterais e Agências Governamentais Estrangeiras

Preencher o modelo da Carta-Consulta, na parte relativa ao mutuário, discriminando as experiências com organismos internacionais, nos últimos dez

(10) anos, indicando: (A) o nome da agência financiadora internacional; (B) o título do projeto; (C) o número de identificação do contrato; (D) o valor do empréstimo e dos desembolsos já realizados até a data de elaboração da Carta-Consulta; (E) o percentual desembolsado; e (F) os prazos de execução (número de anos) decorridos, em termos do previsto originalmente e do tempo efetivo de execução.

Atenção:

- (a) *Caso o projeto ainda esteja sendo implementado, explicitar a expectativa de término de execução, na coluna "Prazo de Execução Efetiva";*
- (b) *Quando o mutuário for a União, o proponente mutuário da operação de financiamento externo deverá apresentar as suas próprias experiências com organismos financeiros multilaterais e agências governamentais estrangeiras.*

1.4.1.3 Informações a Serem Prestadas Exclusivamente Quando o Mutuário for Estado, Distrito Federal ou Município

Quando a Carta-Consulta referir-se a projetos cujo mutuário seja um Estado, Distrito Federal ou um Município, deverão ser prestadas as seguintes informações específicas:

- Demonstrativos Contábeis referentes ao último exercício;
- Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário;
- Demonstrativo das Variações Patrimoniais e Demonstrativo da Receita e da Despesa desagregadas; e
- Cronograma de Compromisso do Estado ou Município proponente mutuário, contendo a posição atualizada do perfil da dívida total (externa e interna) a ser apresentado, com indicação, em separado, da dívida da administração indireta de responsabilidade daquela administração direta.

1.4.1.4 Informações a Serem Prestadas Quando o Mutuário For Empresa Pública (Federal, Estadual ou Municipal)

As empresas deverão apresentar, anexa à proposta, as informações discriminadas a seguir:

- Cópia das demonstrações contábeis relativas aos dois últimos exercícios;
- Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário;
- Demonstrativo das Variações Patrimoniais; e
- Demonstrativo das Receitas e Despesas desagregadas.

1.4.1.5 Indicação de Contragarantias

Quando o mutuário for Estado, Distrito Federal, Município ou entidades estaduais e municipais, informar as contragarantias que o interessado pretende vincular ao aval da União, nos termos da Resolução n.º 96 do Senado Federal, de 15.12.1989, publicada no Diário Oficial da União de 29.12.89, Seção I, página 24.784.

1.4.2 INFORMAÇÕES SOBRE O EXECUTOR E CO-EXECUTOR (ES)

1.4.2.1 Identificação do Executor

Identificar o órgão ou entidade pública que se relacionará com a agência financiadora no tocante à implementação do projeto proposto, seja na função de executor direto do Projeto ou na função de coordenação das várias ações previstas no projeto. Incluir:

- a) Informações gerais sobre o órgão executor;
- b) Infra-Estrutura disponível para execução do projeto;
- c) Recursos Humanos disponíveis para gerenciamento e execução do projeto. Informar se executarão as atividades do projeto com dedicação exclusiva, ou em serviço, ou em tempo parcial.

Obs.: Se prevista, para o gerenciamento ou execução do projeto, a contratação de consultores, porque os recursos humanos disponíveis são escassos para realização dos serviços administrativos, financeiros e técnicos, informar como será feita a transferência de responsabilidades, de maneira a garantir a auto-sustentabilidade e a continuidade da operação após a conclusão do projeto.

1.4.2.2 Identificação de Co-Executor (es)

Identificar todas as instituições que participarão na execução das ações previstas no projeto como co-executor(as), ou seja, parceira(s) da entidade executora, integrando-se à sua equipe. Incluir:

- a) informações gerais sobre a(s) instituição(ões) co-executora(s);
- b) forma de participação e, se for o caso, informar o(s) componente(s) ou sub-componente(s) do projeto que contará(ão) com participação da instituição co-executora.

1.4.2.3 Experiências do executor e do(s) co-executor(es) com organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras

Discriminar todos os projetos com financiamento externo em que tanto o executor como o co-executor participaram, informando o nome da agência financiadora internacional, o título do projeto, o número de identificação do contrato, o valor do empréstimo e dos desembolsos já realizados até a data de elaboração da Carta-Consulta, o percentual desembolsado e os prazos de execução (número de anos) decorridos, em termos do previsto originalmente e do tempo efetivo de execução.

Atenção:

- (a) *Caso o executor ou co-executor tenha sido responsável pela implantação de apenas parte específica do projeto, indicar na coluna "Título do Projeto", o nome do projeto, o Mutuário da operação, e as ações que estiveram/estão sob sua responsabilidade. Também as informações relativas a valores e prazos de execução devem corresponder às ações sob responsabilidade do executor ou co-executor;*
- (b) *Caso o projeto ainda esteja sendo implementado, explicitar a expectativa de seu encerramento, na coluna "Prazo de Execução Efetivo"; e*
- (c) *Estará dispensado de prestar as informações solicitadas neste subitem o executor que tiver participado de projeto já apresentado no subitem 1.4.1.1. Nesse caso, deverá apenas indicar o título do(s) projeto(s) em que atuou como Executor.*

1.4.2.4 Ações necessárias para fortalecimento institucional do executor e do(s) co-executor(es)

Explicitar, se haverá ou não:

- (a) previamente à execução do projeto, eventual necessidade de ações de fortalecimento institucional do Executor e/ou Co-Executores, objetivando sua melhor capacitação na implementação do projeto;
- (b) para que os objetivos do projeto sejam alcançados, eventual necessidade, tanto com referência ao Executor como, se houver, ao(s) Co-Executor(es), de reformas administrativas, treinamento, contratação de pessoal, via concurso público, e outras ações correlatas.

1.5 DETALHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO DA PROPOSTA

1.5.1 CRONOGRAMA ANUAL FÍSICO-FINANCEIRO

Todo o detalhamento físico-financeiro do projeto deve ser indicado neste item, mediante a elaboração do Cronograma Anual Físico-Financeiro.

O cronograma anual físico-financeiro deve ser elaborado, adequando as colunas com o número de fontes de recursos e com o prazo de execução do projeto (ano I, ano II,...), observando as seguintes instruções:

1.5.1.1 COMPONENTES

São categorias gerais de gastos em que o projeto está dividido.

Obs.: Conforme exemplo do subitem 1.3.2 deste Anexo, dois dos componentes seriam, dentre outros:

1. OBRAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO
2. CONTROLE DE ENCHENTES

1.5.1.2 SUB-COMPONENTES

São categorias específicas de gastos dentro dos componentes.

Obs.: Conforme exemplo do subitem 2.3.2 deste Anexo, os sub-componentes referentes aos componentes acima seriam, dentre outros:

No componente 1:

Implantação de Interceptores

Implantação de Emissário de ETE

No componente 2:

Construção de Bacias de Amortecimento de Cheias

Construção de Canais de Águas Pluviais

Construção de Pontes ao longo do Córrego "x".

1.5.1.3 FONTES DE RECURSOS

Distinguir no cronograma as fontes externas e internas e adequar as colunas do quadro ao número de fontes utilizadas no projeto.

Atenção:

Recursos oriundos de fontes externas não deverão ser utilizados para financiar despesas de custeio, exceto naqueles projetos das áreas sociais (saúde, educação e ambiental), para os quais deverão ser observadas as seguintes instruções:

(a) As despesas de custeio relativas a itens comprovadamente instrumentais e essenciais à estrutura e ao desenvolvimento do projeto poderão ser financiadas com recursos externos, desde que o financiamento para tais itens se apresente declinante ao longo do prazo de execução do projeto, e que essas atividades, no último ano de sua implementação, sejam totalmente financiadas com recursos próprios do(s) interessado(s).

(b) As despesas de custeio com pessoal, encargos sociais e atividades típicas de manutenção relativas ao desenvolvimento do projeto deverão ser financiadas exclusivamente com recursos de contrapartida nacional.

1.6 RESPONSÁVEIS PELO CONTATO COM A SECRETARIA-EXECUTIVA DA

COFIEIX Para obtenção de informações relativas ao projeto, preencher os dados solicitados no Anexo 1, do Manual de Financiamento Externos, relativos:

- (1) ao coordenador do projeto (titular);
- (2) ao seu substituto eventual.

TITULAR

NOME: _____
 CARGO: _____
 ÓRGÃO _____
 TELEFONE: _____
 ENDEREÇO: _____
 CEP: _____
 FAX: _____
 E-MAIL: _____

SUBSTITUTO

NOME: _____
 CARGO: _____
 ÓRGÃO _____
 TELEFONE: _____
 ENDEREÇO: _____
 CEP: _____
 FAX: _____
 E-MAIL: _____