



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



MAGNÓLIA RÉGIA GONÇALVES RAMOS

**DESAFIOS DA CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL EM ÂMBITO MUNICIPAL**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2012

MAGNOLIA RÉGIA GONÇALVES RAMOS



**DESAFIOS DA CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL EM ÂMBITO MUNICIPAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Vincentin

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

CURITIBA

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

DESAFIOS DA CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL EM ÂMBITO MUNICIPAL

Por

Magnólia Régia Gonçalves Ramos

Esta monografia foi apresentada às 15:00h do dia **27 de fevereiro de 2013** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Prof. Dr. Ivan Vicentin
UTFPR – *Campus* Curitiba
(orientador)

Prof Dr. Eduardo Bernardes
UTFPR – *Campus* Curitiba

Prof^a. Ana Cristina
UTFPR – *Campus* Curitiba

Dedico este trabalho com carinho à minha família pelo apoio incondicional que me dedicaram, em especial meu esposo Juliano e filho João Rafael, companheiros de todas as horas (Amo Vocês).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, meu Senhor fiel, pela fortaleza nos momentos de fraqueza e por me acompanhar em todas as longas viagens até o local do curso.

Aos meus queridos pais Sebastião e Terezinha, pelas orações e por serem exemplos de vida.

À minha irmã Neide, meu cunhado Reinaldo e lindos sobrinhos Pedro Vítor e José Lucas, pelo apoio e carinho que me dedicam.

Ao meu esposo Juliano, eterno amor, por tornar minha vida especial, não medir esforços em me acompanhar nas cansativas viagens e contribuir decisivamente na realização deste trabalho.

Ao meu amado filho João Rafael, razão e fonte de alegria da minha vida, pela sua compreensão nos momentos de ausência.

Aos colegas de trabalho pela disponibilização do material utilizado na conclusão da monografia.

Aos professores, coordenadores e tutores do curso, pela atenção dedicada, bem como a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização deste trabalho.

“Não há vento favorável para
aquele que não sabe aonde vai”.
(SÊNECA)

RESUMO

RAMOS, Magnólia Régia Gonçalves. Desafios da concretização do planejamento estratégico governamental em âmbito municipal. 2012. 54 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

Este trabalho apresenta os desafios de um município pequeno frente à concretização do planejamento estratégico municipal, sendo estes identificados por meio de uma pesquisa documental complementada por um estudo de caso no município de Itaberá/SP. Apresenta um conjunto de ações que podem amenizar ou superar as dificuldades encontradas. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica da legislação aplicável ao tema, para conceituar os instrumentos que integram o processo de planejamento público, a importância da estratégia nas tomadas de decisões, o papel fundamental do controle interno e a participação popular. A análise da pesquisa traz, por fim, como resultado, a importância do pensar estrategicamente diante das ações a serem executadas como forma de amenizar os obstáculos que impedem o município de apresentar um sistema de planejamento em que os resultados pretendidos possam ser alcançados.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Processo de Planejamento. Resultados.

ABSTRACT

RAMOS, Magnólia Régia Gonçalves. Challenges of implementation of strategic planning in municipal government. 2012. 54 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

This paper presents the challenges of a small town facing the implementation of the municipal strategic planning, which are identified through a desk research supplemented by a case study in Itaberá / SP. Presents a set of actions that can mitigate or overcome the difficulties. Therefore, bibliographical research the applicable law to the issue, to conceptualize the instruments that integrate the public planning process, the importance of strategy in decision making, the role of internal control and popular participation. The research analysis brings Finally, as a result, the importance of thinking strategically in the face of actions to be performed as a way to alleviate the obstacles preventing the municipality to submit a planning system in which the desired results can be achieved.

Keywords: Strategic Planning. Planning Process. Results.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.2 FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
2.3 PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
2.4 TIPOS DE PLANEJAMENTO.....	21
2.4.1 Planejamento Estratégico.....	22
2.4.2 Planejamento Tático.....	22
2.4.3 Planejamento Operacional	23
2.5 SOBRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	23
2.5.1 Conceito	23
2.5.2 Breve Histórico	24
2.5.3 Planejamento Estratégico no Setor Público	26
2.6 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO	27
2.6.1 Breve histórico.....	27
2.6.2 Plano Plurianual	29
2.6.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias	30
2.6.4 Lei Orçamentária Anual.....	31
2.7 O PLANEJAMENTO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	31
2.8 CICLO ORÇAMENTÁRIO.....	33
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	35
3.1 Técnicas de Pesquisa	35
3.2 Coleta e Análises dos Dados	35
4 ESTUDO DE CASO	37
4.1 O DESAFIO DA FALTA DE SERVIDORES COM QUALIFICAÇÃO TÉCNICA...38	
4.2 O DESAFIO DA FALTA DE INTEGRAÇÃO DOS PLANOS ORÇAMENTÁRIOS.....	39
4.3 O DESAFIO DA POLÍTICA DO IMPROVISO.....	41
4.4 O DESAFIO DA INSUFICIÊNCIA DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS.....	42
4.5 O DESAFIO NA REALIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO	42
4.6 O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	43
4.7 O DESAFIO DO CONTROLE EXERCIDO PELO LEGISLATIVO	44
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	46
6 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS	50
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

Na gestão pública municipal, sobretudo em municípios de pequeno porte, predomina a política do imprevisto e a precariedade do planejamento, o que acarreta desperdícios dos recursos públicos.

Como observa Marinho (2011, p.57), o município de pequeno porte na maioria dos casos apresenta insuficiência de planejamento e gestão, com níveis de arrecadação de tributos e prestação de serviços aos cidadãos muito baixos.

Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2012, p.13), a falta de planejamento incorre em gastar o dinheiro público em ações imediatistas que vão surgindo no decorrer do dia.

De acordo com Carneiro (2010, p.82), inegavelmente crescem as demandas por serviços públicos de qualidade, ainda que com os recursos cada vez mais escassos.

Contribuindo com esse entendimento a Superintendência de Orçamento Público (2011, p.11), discorre que a evolução do processo de democratização fez com que os cidadãos ficassem mais conscientes dos seus direitos e cada vez mais exigentes.

Nesse contexto, surge um novo modelo de administração pública, conforme a Confederação Nacional dos Municípios (2008, p. 16), voltado para a eficiência, eficácia e a efetividade, com foco em resultados.

Diante dessas prerrogativas, é de fundamental importância que os municípios aperfeiçoem a sistemática de planejamento, tanto na elaboração das peças orçamentárias quanto na execução e controle das mesmas, objetivando não somente o cumprimento da legislação e normas técnicas, mas a adequação à realidade do município.

Segundo Carneiro (2010, p.61), para alcançar resultados um planejamento deve comprometer-se com os planos estabelecidos, bem como todos os níveis da estrutura organizacional, através de um plano estratégico.

Em se tratando de administração pública, os planos que podem contemplar estratégias são definidos pela Lei Federal 4320/64 (Brasil, 1964), que determina normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, sendo eles o Plano Plurianual que estabelece as diretrizes, objetivos e

metas por um período de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias que contempla as prioridades de curto prazo e a Lei Orçamentária Anual que fixa os valores e materializa as ações planejadas.

A fim de garantir que os planos acima elencados integrem-se de forma coerentes e coesos, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu artigo 165, segundo Rezende *et.al* (2007, p.403) estabelece que a Lei Orçamentária Anual contemple os recursos com base nas diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de que ambas atentam aos objetivos e metas traçados pelo Plano Plurianual, sendo esta coesão fator determinante na gestão do setor público.

Além de planos integrados é preciso assegurar, ainda, a efetividade do sistema de planejamento e a responsabilidade da gestão, segundo Carneiro (2010, p.66) a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), denominada Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu no esforço governamental de organizar o gasto público, conferindo maior estabilidade ao processo de planejamento, e que, de acordo com Bruno (2011, p.23-86), determina em seus dispositivos o cumprimento dos princípios constitucionais no tocante à execução do planejamento orçamentário e acrescenta instrumentos de equilíbrio nas contas públicas, seu controle e transparência na aplicação dos recursos.

Neste cenário, é sabido que os municípios, independentemente do porte, precisam estar preparados para atender às premissas acima elencadas, além dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Para tanto, cabe ressaltar que o processo de planejamento estratégico governamental é condição fundamental para uma gestão voltada a resultados.

No entanto, inúmeros problemas dificultam a efetivação do planejamento municipal e o propósito deste trabalho é identificá-los e apresentá-los ao leitor e ainda propor sugestões para superá-los.

Nesse diapasão, utilizou-se da metodologia da pesquisa explicativa, através dos meios bibliográficos e documentais e por meio de estudo de caso do município de Itaberá/SP, no intuito de alcançar o objetivo de apresentar os principais desafios que o município em questão precisa superar e a fim de que o planejamento estratégico governamental possa se efetivar.

Desta forma, inicialmente se apresentarão os princípios norteadores da Administração Pública.

Em seguida, serão comentadas as funções da administração pública, consistentes no planejamento, organização, direção e controle.

Adiante, será explanado sobre o planejamento na administração pública e os tipos pelos quais se manifesta.

Neste diapasão, será enfatizado o planejamento estratégico governamental no setor público.

Posteriormente, discorrer-se-á sobre os instrumentos de planejamento, conceitos e legislação aplicáveis, situando o planejamento sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual trouxe mudanças significativas.

Por derradeiro, será apresentado o ciclo orçamentário que relaciona as importantes fases do orçamento público, bem como será apresentado um estudo de caso no município de Itaberá/SP, no qual é possível identificar as dificuldades para a efetivação de um processo de planejamento eficaz, com proposições de alternativas de como superá-las.

1.1 PROBLEMA

Quais os desafios que o município de Itaberá/SP precisa superar para que o planejamento estratégico governamental possa se concretizar e consolidar-se como um instrumento eficaz de gestão pública, e assim alcançar resultados?

1.2 JUSTIFICATIVA

Conforme ensina Antonio Pereira da Silva Marinho, “É consenso que qualquer atividade que se pretenda bem sucedida, deve ser bem planejada, especialmente em uma sociedade que se revela crescentemente bem informada e competitiva” (MARINHO, 2011, p.18).

Para Rezende *et.al* (2007, p.57) a meta da gestão pública é a construção de um governo que prime pela qualidade dos serviços ofertados ao cidadão, utilize

pensamento estratégico no seu planejamento, vise estruturar os mecanismos de responsabilidade e controle e ainda promova a participação popular.

Fidelis (2006, p.17), por sua vez, considera o planejamento na esfera governamental indispensável para permitir a aplicação responsável dos recursos públicos e impedir que as ações governamentais sejam definidas no imediatismo, além de possibilitar a realização das ações dentro da capacidade de cada município.

No entanto, nas palavras de Mauro Giacobbo:

O planejamento tem se mostrado extremamente vulnerável e sujeito a diferentes influências e desafios políticos. A sua prática, no âmbito da administração pública, tem repousado mais nas características pessoais e nas tendências próprias dos administradores do que num sistema racional de gestão.(GIACOBBO, 1997, p.101)

Considerando que cada município possui suas potencialidades, características e deficiências, pretende-se com esse estudo ressaltar a importância do planejamento em âmbito municipal, independente do porte ou dos problemas que enfrentam.

Como afirma Marinho (2011, p.21) por menor que seja o município, é imperioso que a decisão sobre seu futuro se dê a partir de um planejamento consistente.

Reconhecendo essa realidade de dificuldades, este estudo procurou analisar a situação do planejamento no município de Itaberá/SP, no sentido de identificar os principais desafios que a atual administração enfrenta e destarte estabelecer possíveis maneiras de superá-los.

Todavia, sabe-se que identificar os desafios é fundamental para a elaboração de ações que possam direcionar a gestão pública rumo ao alcance dos resultados pretendidos.

Espera-se, ainda, que o resultado desta pesquisa possa incentivar a todos que de qualquer forma tenham interesse pela administração pública, bem como auxiliar aos profissionais que atuam nessa área.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Apresentar quais os desafios que o município de Itaberá/SP enfrenta na efetivação do Planejamento Estratégico Governamental e possíveis alternativas para superá-los.

1.3.2 Objetivos Específicos

Demonstrar a importância do pensamento estratégico no processo de planejamento do município, visando o melhor desempenho da gestão municipal.

Apresentar a atual estrutura do processo de planejamento do município de Itaberá/SP, objetivando identificar os principais desafios que o município precisa superar.

Detalhar e justificar as ações propostas como alternativa para o enfrentamento dos desafios que impedem a efetivação do planejamento no município em questão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Hodiernamente é indiscutível a exigência da sociedade por serviços públicos mais eficientes.

Assim sendo, conforme preceituam Denis A. Rezende e Francine L. Wosniak, a constante busca por uma gestão pública responsável que contribua para a efetiva concretização das políticas públicas torna-se fundamental.

Os governos são pressionados no sentido de adequar suas instituições e modos de agir ao contexto de um mundo cada vez mais questionador, globalizado, complexo e interdependente. Esses desafios e transformações requerem inovadores modelos públicos de gestão, assim como efetivos instrumentos, procedimentos e formas de ação. (REZENDE; WOSNIAK 2012, p.1).

Contudo, há um conjunto de dificuldades que desafiam a administração pública como um todo, e estas apresentam características tanto de ordem política, quanto de ordem técnica.

Na visão de Bruno (2011, p.17), os municípios encontram inúmeras dificuldades na gestão da máquina pública, “onde os governantes e seus auxiliares, movidos por paixões locais, interesses domésticos, pessoais, rixas partidárias e outros motivos menores, promovem ações que têm provocado autêntica sangria nos cofres públicos”.

Não obstante, outras dificuldades surgem impedindo que um planejamento eficiente e eficaz possa se concretizar, como por exemplo, a falta de uma equipe técnica adequada com visão estratégica e que focalize o sistema integrado de planejamento, a insuficiência da avaliação dos programas, as ações governamentais resultando na dificuldade da priorização das despesas frente aos recursos sempre escassos e a realização do controle interno.

Além disto, a falta de conscientização da participação popular na discussão do planejamento orçamentário, por meio da realização de audiências públicas, e a falta da transparência no uso do dinheiro público, assegurada pelo artigo 48, da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), distancia a administração pública da gestão com foco em resultados e representa outro problema para o município.

Cabe destacar, ainda, outra dificuldade quanto ao controle que o Poder Legislativo deveria exercer e, que segundo afirma Medauar (2012, p.112), “imperá descrédito geral quanto ao controle parlamentar sobre a Administração”.

Além das situações acima expostas, a atenção pelo tema manifestou-se pela dificuldade que o município de Itaberá/SP apresenta em efetivar o planejamento idealizado, os problemas vivenciados pelo município, tais como descontinuidade de obras, a falta de execução das despesas prioritizadas no orçamento, a improvisação das ações governamentais e a falta de controle interno e externo, resultando em desperdício dos recursos públicos, ineficiência dos serviços prestados aos cidadãos, a impossibilidade de uma visão estratégica das potencialidades do município e a inexistência da participação popular.

Assim, diante dos problemas elencados, o presente trabalho busca obter o entendimento do que é o planejamento estratégico governamental em âmbito municipal e a importância deste para obtenção de uma gestão pública voltada para a eficiência nos serviços públicos prestados ao cidadão.

Optou-se, para tanto, explicar a origem do termo, através de um breve histórico, os conceitos, os princípios e os tipos de planejamento existentes, apresentando-se, a seguir, a importância do orçamento público e a integração das leis orçamentárias, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) para concretização do planejamento.

Apresenta, também, os desafios encontrados pelos municípios para a efetividade das ações planejadas através de um estudo de caso.

2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Atualmente o gestor público enfrenta um grande desafio ao ter que administrar a máquina pública de maneira eficiente e adequada, diante da escassez dos recursos e da exigência do cidadão em obter serviços de qualidade.

Vivemos um momento histórico inédito para a humanidade, incluindo a globalização, a forte competitividade, as rápidas mudanças tecnológicas e os demais fatores que exigem dos administradores uma capacidade de percepção, adaptação e, até mesmo, antecipação a essas mudanças. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2008, p.16)

Conforme Instituto Brasileiro de Administração Pública - IBAM (2008, p.7), a autonomia e as competências dos municípios aumentaram conforme a democratização e a descentralização reconhecidas pela Constituição Federal, sendo que para colocar em prática essa autonomia é preciso aprimorar a gestão pública.

Os princípios que orientam e organizam a Administração Pública são estabelecidos no artigo 37, da Constituição Federal, que prevê:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2011, p. 32)

Para o Instituto Brasileiro de Administração Pública (2008, p.7), o uso responsável dos recursos e a observância desses princípios garantem a continuidade administrativa.

Chiavenato (2006, p.542) conceitua o princípio da legalidade, aplicada ao setor público, como o princípio que o agente público deverá atentar para agir em conformidade com a Lei, fazendo estritamente o que esta determina. Coelho (2009, p. 53), por seu modo, complementa ao narrar que toda ação estatal deverá estar respaldada em lei.

O princípio da impessoalidade determina, conforme Chiavenato (2006, p.542), que o agente público deve ter sua conduta orientada para o interesse público e não para o seu próprio interesse ou de outrem. Corroborando com a afirmação Coelho (COELHO, 2009, p. 56) define que o autor de todo ato público será sempre o Estado.

Os atos da administração, além da legalidade e impessoalidade, devem atentar, ainda, para o princípio da moralidade, que diz respeito à moral e a ética, e para Faria (2007, p.49) tem pertinência com a honestidade e com o respeito e zelo pela coisa pública.

Cabe ressaltar, conforme Coelho (2009, p.57-58) que ética é o que se espera do comportamento dos indivíduos enquanto membros de uma organização e moral é um conjunto de comportamentos que a sociedade espera dos indivíduos.

Segundo o mesmo autor o princípio da publicidade é muito importante, pois é em virtude dele que a Administração torna-se transparente e, assim, a sociedade e os órgãos de controle podem tomar conhecimento de seus atos.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, deixa claro que:

Art. 5 – XXXIII - todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 2011, p. 20)

Tratando-se, ainda, do princípio de publicidade Madeira (2008, p.25) conceitua como levar ao conhecimento público os atos da administração por meio de divulgação oficial, garantindo dessa maneira o pleno exercício da democracia.

A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho 1998 acrescentou o princípio da eficiência, que se caracteriza pelo menor esforço para produzir um resultado, e Edimur Ferreira de Faria tem a dizer o seguinte:

A administração Pública, embora não atue, em regra, na atividade econômica, deve desenvolver as suas atividades próprias, com eficiência, produzindo os respectivos efeitos de modo a atender com presteza às exigências e às necessidades dos administrados (FARIA, 2007, p.50).

2.2 FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Chiavenato (2007, p.4) salienta que a tarefa da Administração é interpretar os objetivos que a organização determinou e conduzi-los da melhor forma possível à ação, utilizando-se, para tanto, as funções administrativas que consistem no planejamento, organização, direção e controle.

Considerando a primeira função, o planejamento determina quais objetivos a Administração espera alcançar e os meios adequados para atingi-los.

Complementando IBAM (2008, p.8) define planejar como a função que determina as políticas públicas, que seleciona as opções, define objetivos, diretrizes, programas e recursos necessários à realização do que se pretende.

A segunda função da administração, consistente na organização, é a lógica sequencial e a implementação de estratégias para a realização dos trabalhos, sendo definida por Chiavenato (2009, p.27) como a maneira como é distribuída a autoridade, as responsabilidades e as atividades em uma organização.

A direção, por seu turno, significa dirigir a organização, conduzir e orientar as pessoas, através de atos administrativos como decretos, instruções, ordens de serviço e portarias.

O Controle, referido anteriormente como a quarta função, é definido pelo IBAM (2008, p.8) como o ato de verificar o cumprimento das orientações e o alcance dos resultados desejados.

Para Chiavenato (2009, p.28) significa averiguar se o que foi estabelecido e planejado foi, de fato, realizado.

Convém lembrar, ainda, que essa função compreende na fiscalização pelo controle interno, externo e social, sendo o primeiro executado pela própria administração, o segundo pelo Poder Legislativo, pelo Tribunal de Contas e, ainda, pelo Ministério Público e, por último, o social que representa o controle efetuado pelos cidadãos.

2.3 PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com De Toni (2003, p.29) há uma frase que frequentemente é ouvida pelas organizações do sistema tanto público, quanto privado, que diz o seguinte: “planejar é uma coisa, fazer é outra” e esta revela o quão ridículo se tornou o esforço para executar o que foi planejado. Ainda conforme o autor “esta visão surge normalmente em instituições que tem precário planejamento ou é feito de modo normativo e determinista”.

Nesse sentido, é possível afirmar que a fragilidade do sistema de planejamento que impera em muitos municípios resulta da total descrença à efetividade das ações governamentais.

De Toni (2003, p.64) observa, também, que a grande questão consiste em saber se a organização é arrastada pelo ritmo dos acontecimentos do dia-a-dia, como a força da correnteza de um rio, ou se ela sabe aonde chegar e concentra suas forças em uma direção definida.

Como já afirmado anteriormente, a aplicação do planejamento é muito importante, pois traça o caminho a ser seguido pela administração e De Toni (2003,

p.65), afirma que o planejamento é um conjunto de princípios e procedimentos que podem ser aplicados em qualquer organização, desde que haja um objetivo.

Nesse sentido assevera Antonio Pereira da Silva Marinho:

Planejar, portanto, é o ponto de partida para o desenvolvimento local. Só através do planejamento é possível alcançar a missão finalística da administração pública, qual seja oferecer as condições básicas para uma vida saudável, "condizente com a dignidade da pessoa humana" (MARINHO, 2011, p.36).

Oportuno frisar que o comentário de Buarque (2002, p.85) agrega valor a este entendimento quando observa que independente do tamanho do município, este deve planejar, determinar prioridades e estabelecer estratégias.

Nota-se, então, que as ações da administração pública precisam ser planejadas e executadas buscando sempre a eficiência e a eficácia, e controladas de forma que haja maior transparência, no intento de assegurar os princípios constitucionais norteadores da administração, o equilíbrio das contas públicas e uma gestão responsável.

2.4 TIPOS DE PLANEJAMENTO

Segundo Doralice Lopes Bernardoni e June A. Westarb, "o processo de planejamento é uma atividade de extrema relevância para as organizações públicas e privadas, haja vista a necessidade de adequação às realidades sociais contemporâneas." (BERNARDONI; CRUZ, 2008, p.28).

Considerando os níveis hierárquicos de uma organização, ainda conforme os autores Bernardoni; Cruz (2008, p.29-30) estes devem partir do estratégico para o operacional, mas para a integração dos mesmos é necessário um intermediador denominado planejamento tático.

2.4.1 Planejamento Estratégico

Para Bernardoni; Cruz (2008, p.29) o planejamento estratégico possibilita que todos os outros planos da organização tanto os táticos quanto os operacionais sejam ordenados de maneira integrada, envolvendo a organização como um todo e promovendo maior interação entre a organização e os seus ambientes internos e externos.

A definição de Planejamento Estratégico para P. Pfeiffer consiste na premissa que:

O planejamento Estratégico tem dois propósitos: por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver (PFEIFFER, 2000, p.8).

O processo do Planejamento Estratégico, desta forma, é o mais abrangente da administração, elaborado pela alta administração, ou seja, pelo nível hierárquico mais alto, determinando o caminho a percorrer para alcançar os objetivos e metas estabelecidos e apresenta planos dinâmicos que visam à contínua adaptação à realidade.

2.4.2 Planejamento Tático

A definição de planejamento tático para Bernardoni; Cruz (2008, p.29) consiste na implementação das estratégias por meio de planos e projetos.

Nesse mesmo caminho, o autor afirma que para o planejamento estratégico ser cumprido, é necessário que o planejamento tático possa traduzir as decisões estratégicas previamente estabelecidas em planos de fácil entendimento e execução.

Destarte entende-se que o planejamento tático é o intermediário entre o planejamento estratégico e o operacional.

2.4.3 Planejamento Operacional

Por fim, o planejamento operacional está relacionado em “o que fazer” e “como fazer”, e segundo Bernardoni; Cruz (2008, p.30) é voltado para as áreas funcionais.

Nota-se, portanto, que o planejamento operacional dispõe detalhadamente as atividades que serão executadas e a metodologia a ser utilizada para o alcance dos objetivos ora estabelecidos.

2.5 SOBRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2.5.1 Conceito

No que importa na conceituação de planejamento estratégico, encontra-se nas lições de Rubens Fava e Maria Carolina Andion, que:

O planejamento estratégico é um importante instrumento de gestão para as organizações na atualidade. Constitui uma das mais importantes funções administrativas e é através dele que o gestor e sua equipe estabelecem os parâmetros que vão direcionar a organização da empresa, a condução da liderança, assim como o controle das atividades. (FAVA; ANDION 2002, p.27)

De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (2008, p.9) é um método de planejamento que identifica as funções públicas considerando os pontos fortes e fracos do município, bem como as ameaças, as oportunidades e vocação do mesmo visando planos compatíveis com as políticas públicas.

Pfeiffer (2000, p.7-8) entende que o planejamento estratégico tem um único propósito, o de tornar o trabalho da organização mais eficiente, ou seja, contribui para melhorar o empenho da mesma.

Contudo, para um perfeito entendimento do conceito de planejamento estratégico torna-se necessário definir o que é estratégia:

Estratégia para Pfeiffer (2000, p.13) significa o melhor caminho a ser trilhado para alcançar o objetivo.

Entende-se, dessa forma, que diante dos desafios que a administração enfrenta, a estratégia é o caminho que define prioridades e os meios para superá-los.

De acordo com Rezende (2006, p.89) as funções administrativas (planejar, organizar, direcionar e controlar) acham-se consideradas num planejamento estratégico municipal, contudo, o pensamento estratégico deve ser vivenciado na sua elaboração. E para o autor, o pensamento estratégico “é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro”.

2.5.2 Breve Histórico

Conforme explana David A. Aaker, o Planejamento Estratégico tem suas raízes no setor privado.

O planejamento estratégico centra-se no ambiente de mercado enfrentado pela empresa. Assim, a ênfase não está apenas nas projeções, mas também em um entendimento profundo do ambiente de mercado, particularmente de concorrentes e clientes. A esperança consiste não apenas em obter informações sobre as condições atuais, mas também em ser capaz de antecipar mudanças que têm implicações estratégicas (AAKER, 2000, p.25).

Diante dessa percepção torna-se dedutível que seu foco é o setor privado, porém atualmente a sociedade está mais exigente e a busca pela eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos prestados ao cidadão vêm se perpetuando. Ainda de acordo com o autor o surgimento do planejamento estratégico está associado às mudanças de opções e capacidades estratégicas, numa época em que os empresários que visavam apenas à melhoria da eficiência nos mecanismos de produção, passaram a se preocupar cada vez mais com os fatores externos e com a competitividade.

Para Margareth Fabíola dos Santos Carneiro:

As transformações sociais e econômicas que atingem a administração pública fazem com que esta esteja apta para responder com agilidade e qualidade aos novos usuários e para consegui-lo precisa estar comprometida com modernas práticas de gestão (CARNEIRO, 2010, p. 01).

E, acrescenta:

No Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o ministro Luiz Carlos Bresser comandou o Programa de Reforma do Aparelho do Estado, programa que resultou em mudanças significativas de legislação práticas de gestão e reformas estruturais na administração pública brasileira, tais como a descentralização, a criação de agências reguladoras, reforma previdenciária, aumento da transparência e governança pública, foco no cidadão como cliente, projetos de governo eletrônico e outros avanços gerenciais (CARNEIRO, 2010, p. 03).

Considerando as origens do planejamento, Giacomoni; Pagnussat (2006, p.45) relatam que a retomada do planejamento governamental vem ocorrendo de forma gradativa no Brasil. Segundo o mesmo autor, o novo planejamento não pode ser tecnocrático, deve ser viável politicamente e principalmente deve adequar-se às aspirações da sociedade, considerando os atores envolvidos em cada problemática, e ainda deve ter “perspectiva estratégica”, propiciar a participação social e motivar parcerias com o setor privado.

Não obstante, Giacomoni; Pagnussat (2006, p.47), preceituam que as novas regras desse novo planejamento foram definidas pelo Decreto 2829 (Brasil, 1998), que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, adotadas a partir da elaboração do Plano Plurianual 2000-2003 – denominado Avança Brasil.

Cumprindo ponderar que mencionado Plano Plurianual, trouxe inovações consistentes em organização de todas as ações governamentais em programas, harmonização do plano com os orçamentos, responsabilização com a nomeação de um gerente para cada programa, foco em resultados, indicadores de resultados para cada programa e metas para cada ação, definição de diretrizes estratégicas, estímulo à descentralização e às parcerias, e, por fim, avaliação anual.

2.5.3 Planejamento Estratégico no Setor Público

Sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público, Rezende; Castor¹ (2005 *apud* Rezende, 2006, p. 199) corrobora caracterizando-o como um processo ágil que apresenta dinamismo quanto à definição dos objetivos, estratégias e ações do município, elaborado através de diferentes técnicas que se complementam com total envolvimento dos atores sociais.

Para SALDANHA *et.al* (2006, p.1) “a prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar”.

Segundo o autor, é indiscutível, ainda, que o administrador público responsável busque a efetividade do planejamento para assegurar serviços eficientes aos cidadãos e a eficácia administrativa, dessa forma, pode-se afirmar que a qualidade do planejamento mostra a direção para uma boa ou má gestão.

Rezende (2005 *apud* Saldanha *et.al.*2006, p.2) sugere uma metodologia dentre outras, para elaborar e implementar o planejamento estratégico municipal com as seguintes fases (Figura 1): análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento.



Figura 1 - Metodologia integrada do Planejamento Estratégico Municipal
Fonte: adaptado de Rezende (2005 *apud* Saldanha *et.al* 2006, p.2).

Resumidamente, o autor define cada fase:

¹ REZENDE, Denis A; CASTOR, BVJ. **Planejamento estratégico municipal**: Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

- ✓ As análises estratégicas procuram identificar qual a real situação do município, de seu entorno e de sua administração, incluindo variáveis internas e externas.
- ✓ As diretrizes estratégicas procuram estabelecer os objetivos ou caminhos da cidade, ou ainda segundo o autor “estão relacionadas com os traçados de caminhos, com programas de atividades, com conjuntos de instruções, com indicações de ações e com normas ou procedimentos”, levando em consideração os interesses dos munícipes, os principais potenciais do município e a missão da administração local.
- ✓ As estratégias e ações municipais definem as respectivas estratégias e ações que a cidade deve planejar para atender aos seus respectivos objetivos. As estratégias são as atividades que realizam os objetivos municipais definidos pela cidade; e as ações municipais detalham como as estratégias municipais serão implementadas.
- ✓ Os controles municipais e gestão do planejamento procuram estabelecer os controles estratégicos, táticos e operacionais do planejamento estratégico municipal, por meios de padrões medição de desempenho, o acompanhamento, a correção de desvios. Também procuram definir formas de gestão para lidar com os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos que são requisitados pelo planejamento estratégico municipal.

Segundo Giacobbo (1997, p.78-81), existem diversos enfoques conceituais, abordagens metodológicas e formas de execução do planejamento estratégico, destarte cada município deverá escolher a que mais se ajusta à sua realidade, considerando as características e potencialidades que lhe são inerentes.

Diante desse contexto, cabe reafirmar que a metodologia escolhida deverá adaptar-se à organização, considerando os anseios da sociedade, a interação com o ambiente interno e externo, para que, assim, o processo possa garantir agilidade, dinamismo e adaptabilidade.

Nota-se, portanto, que definir prioridades é fundamental para se alcançar o objetivo e decidir qual medida utilizar diminuir os obstáculos é garantir um caráter estratégico.

2.6 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

2.6.1 Breve Histórico

Conforme narra Bruno (2008, p.81), o Decreto 4536 de 28 de janeiro de 1922 que organizava o Código de Contabilidade da União, era uma peça que o

Poder Executivo ao executá-lo decidia a destinação de cada recurso, sem qualquer vinculação a programa ou projeto de governo.

Ainda segundo o autor, em 17 de março de 1964 fora sancionada a Lei nº 4320 que Estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, os Municípios e Distrito Federal, vinculando a elaboração e execução do orçamento a um processo de planejamento, onde cada órgão estabelece os programas e projetos, para posteriormente eleger as prioridades para adequar a previsão da receita a ser arrecadada.

O artigo 66 da Emenda Constitucional nº 01, editada em 1969 alterou significativamente esse equilíbrio, como se vê:

Art.66 – O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte: se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

Em se havendo o decurso do prazo a lei era promulgada e, segundo o autor Bruno (2008, p.83), era ignorado totalmente o acompanhamento dos programas e projetos que norteariam os Planos Plurianuais e os Orçamentos Anuais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com destaque para o disposto no art.165, na seção denominada “Dos Orçamentos” a integração do planejamento e orçamento ficou definida mediante três instrumentos, a saber:

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.

§ 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 (BRASIL, 2011, p. 68).

2.6.2 Plano plurianual

Conforme a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (2004 p.40), o Plano Plurianual é uma lei ordinária válida por quatro anos e estabelecerá diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Segundo Paulo (2010, p.172), a Constituição Federal atribuiu ao Plano Plurianual um papel de organizador das ações, uma vez a elaboração dos demais documentos de planejamento se submete às suas disposições.

Ainda segundo o autor a intenção do legislador constituinte foi a de reconhecer que o sistema de planejamento desempenha papel fundamental e indispensável ao Estado, e não caracteriza apenas mais uma opção para o governante.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu artigo 35, inciso I, descreve:

Art. 35, I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 2011, p. 90).

Pode-se afirmar que a vigência do Plano Plurianual garante a continuidade das ações planejadas do governo e orienta o período de transição ente um mandato e outro, tornando-se necessário que a definição dos objetivos, metas e ações sejam planejadas estrategicamente.

Para Doralice Lopes Bernardoni e June A. Westarb Cruz:

De forma geral o PPA é compreendido como o plano que expressa o planejamento de médio prazo. Constitui-se em uma peça formal a administração pública, representando a tradução do Plano de Governo em

programas e ações que atendem aos anseios da sociedade dentro dos princípios da eficiência, eficácia, efetividade e equidade (BERNARDONI; CRUZ, 2008, p.53).

Para melhor elucidar os princípios citados, conforme Confederação Nacional de Municípios (2008, p.22), eficácia é garantida se os objetivos e metas são alcançados no tempo determinado, a eficiência é a capacidade de atingir os objetivos pretendidos com o menor custo possível. A efetividade é o resultado das ações planejadas e, por fim, a equidade é definida pela imparcialidade.

2.6.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias

Conforme a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (2004, p.40), a Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a direção dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a Lei Orçamentária Anual, e é válida para apenas para um exercício.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada e coordenada pelo Poder Executivo que possui até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhamento ao Poder Legislativo e este deverá aprovar até 30 de junho do mesmo ano, caso contrário, não poderá encerrar o primeiro período de sessão legislativa, conforme preceitua o artigo 57, §2º, da Constituição Federal.

Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2012, p.14) a Lei de Diretrizes Orçamentárias é um “pré-orçamento detalhista”, pois nela estarão demonstradas as metas e prioridades para o exercício seguinte, visando à orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, e conterà os limites dos gastos com pessoal, os limites da dívida, a limitação dos gastos e as exigências para distribuição de subvenções. Enfim, estabelecerá regras para que as ações planejadas sejam executadas de forma equilibrada.

De acordo com Bruno (2011, p.95) a Lei de Diretrizes Orçamentárias é “um instrumento intermediário de planejamento”, pois suas metas e diretrizes são embasadas em um planejamento de longo prazo, porém tratam de características específicas que serão efetivadas e materializadas na lei orçamentária anual do exercício seguinte.

2.6.4 Lei Orçamentária Anual

Conforme Salles (2010, p.85) a Lei Orçamentária Anual “contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, a política econômica e financeira, o programa de trabalho do governo e os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar para o ano seguinte”.

Bruno (2011, p.101) ressalta que a importância do orçamento anual é evidenciada no artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, quando veda explicitamente o início de programas e projetos que não estejam inclusos na lei orçamentária anual.

Para Assumpção (2011, p.70) a Lei Orçamentária Anual deve sempre ser elaborada tendo como base a Lei de Diretrizes Orçamentária, isto é, enquanto o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentária realizam o planejamento, a Lei Orçamentária Anual indica como esse planejamento deve ser executado.

Conforme dispõe o artigo 35, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (2011, p. 90), “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

Assim, a lei orçamentária é elaborada para a efetiva materialização das ações estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e planejadas no Plano Plurianual, sem que o seu cumprimento ocorrerá durante o exercício.

2.7 O PLANEJAMENTO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Constituição Federal introduziu importantes mudanças quanto à função planejamento ao institucionalizar a integração dos instrumentos Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual.

Para Salles (2010, p.83) esses instrumentos necessitam vincular-se ao planejamento de ações, prevendo os atos de governo e, assim, evitando os improvisos e as “descontinuidades administrativas”.

Contudo, com a criação da Lei Complementar nº 101 de 10 de janeiro de 2000 novas funções foram atribuídas ao processo do planejamento, visando efetivar a gestão fiscal responsável, pressupondo a ação planejada e transparente.

Alguns pontos tornam-se extremamente relevantes citar, principalmente no que tange ao planejamento, como o reforço que a Lei de Responsabilidade Fiscal designa no caput do artigo 5º, inciso II e no artigo 16, §1º, onde referida lei reforça a compatibilidade dos instrumentos de planejamento.

O artigo 5º, em seu §5º, limita as despesas com investimentos que ultrapassem o exercício financeiro, que não estejam previstas no plano plurianual.

Quanto aos objetivos que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve se evidenciar que a Lei de Responsabilidade Fiscal aprimorou e ampliou, buscando o equilíbrio das contas públicas, como a fixação de critérios para limitação de empenhos quando da não arrecadação esperada da receita, normas para avaliação dos programas, bem como limites para as despesas de caráter continuado, e a confecção dos anexos de metas e riscos fiscais, objetivando estabelecer as metas anuais e prever eventuais riscos capazes de afetar as contas públicas e as providências caso venham a se concretizar.

Outro aspecto importante está disposto no artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando condiciona a inclusão de obras e outros projetos na Lei Orçamentária Anual ao atendimento orçamentário das obras que já estão em andamento.

A ação planejada e transparente é garantida pelo artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que preconiza a transparência, o controle e a fiscalização.

Importante ressaltar que a lei garante que será dada ampla divulgação aos planos, orçamentos, prestação de contas e os relatórios de gestão, bem como será assegurada à população a participação em audiências públicas tanto na elaboração, quanto na discussão dos instrumentos de planejamento, a disponibilidade das contas dos administradores e acesso à informação e documentos públicos conforme determina o parágrafo único do mesmo artigo.

2.8 CICLO ORÇAMENTÁRIO

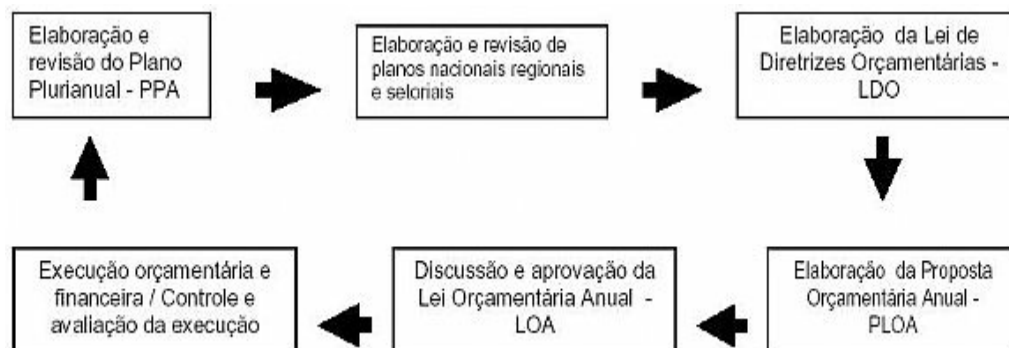


Figura 2: Ciclo orçamentário

Fonte: Portal do Orçamento Público, disponível em www.orcamento.org

Conforme ilustração o ciclo orçamentário compreende:

- ✓ Elaboração do PPA: considerada a fase de levantamento dos dados do município, para que os problemas possam ser diagnosticados e as ações formalizem estrategicamente o plano governamental para quatro anos, elencando as prioridades, bem como definindo os programas e indicadores dentro dos recursos disponíveis. Cabe ressaltar, que nesta fase será assegurada a participação popular conforme preconiza a LRF, tanto na elaboração, que é prioridade do Poder Executivo, quanto na aprovação do plano que é de competência do Poder Legislativo;
- ✓ Elaboração dos planos regionais e setoriais: planos desenvolvidos por setor ou região
- ✓ Elaboração da LDO: Diante dos programas e os indicadores elencados no PPA, a LDO definirá quais serão priorizados para o exercício e estabelecerá as metas e diretrizes que orientará a elaboração da LOA para o exercício seguinte, também é assegurada a participação popular.
- ✓ Elaboração da LOA: Conforme as metas e diretrizes estabelecidas pela LDO, a LOA estabelecerá a previsão das receitas e a autorização das despesas, materializando assim o plano de governo.
- ✓ Discussão e aprovação da LOA: Nesta fase, ocorrerá a discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, e também deverá ser assegurada a participação popular. Observa-se, ainda que qualquer emenda proposta para ser admitida deverá atender ao art.166 da CF (BRASIL, 1998), que deverá demonstrar compatibilidade com o PPA e LDO; bem como indicar qual recurso orçamentário deverá ser anulado para adequação da emenda proposta.
- ✓ Execução e Controle: é a fase em que se executa o que foi autorizado na Lei Orçamentária, sempre observando o que determina a LRF para o equilíbrio das contas públicas. O controle da execução orçamentária é exercido pelo controle interno, conforme preconiza o art.74 da CF (BRASIL, 1988), efetuado pela própria administração. O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas, que tem como função primar pela probidade administrativa e o cumprimento das metas estabelecidas no Orçamento, conforme arts. 75 a 80 da Lei 4320/64 (BRASIL, 1964). E ainda o controle social, que caracteriza a fiscalização pelos cidadãos das ações da gestão pública garantida pela transparência fiscal estabelecida no art. 48 da LRF (BRASIL, 2000).

- ✓ Revisão dos planos: Eventualmente os planos poderão sofrer modificações, quando a sua avaliação verificar alguma falha ou desvio do que foi estabelecido. Porém, deverá seguir o mesmo caminho da elaboração inicial, dando ampla divulgação e transparência e garantir a participação da sociedade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

3.1 TÉCNICAS DE PESQUISA

No que concerne à metodologia do trabalho, quanto à forma de abordagem, adotou-se a pesquisa qualitativa, que conforme Zanella (2009, p.75) não utiliza dados estatísticos, mas tem como principal característica o “ambiente natural” como fonte de dados.

Com relação aos objetivos utilizou-se a pesquisa explicativa, a qual, como relata Gil² (1999 apud Lopes, 2006, p.224), identifica os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Desta maneira, fundamentado nas citações mencionadas, o estudo permitiu conhecer a realidade do processo de planejamento de um município e identificar as razões pelos quais as situações favoráveis ou desfavoráveis acontecem.

3.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Em se tratando dos procedimentos metodológicos adotados na coleta de dados, foi aplicada a pesquisa bibliográfica, documental e o estudo de caso de um município. Contudo, para o alcance dos objetivos o estudo dividiu-se em duas fases.

Na primeira fase contemplaram-se os princípios e as funções que norteiam a administração pública, bem como a legislação aplicável à função planejamento, especificamente o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4320 de 17 de março de 1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase na dimensão estratégica que envolve tal função.

Além disso, identificou as leis orçamentárias que constituem os instrumentos de planejamento, as normas, os princípios e o ciclo que as regulam.

² GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

Para tanto, foram efetuadas consultas em livros e pela rede mundial de computadores, em artigos científicos, revistas do setor público e trabalhos já publicados.

Na segunda fase tratou-se de um estudo de caso do município de Itaberá/SP, local no qual foram coletados dados por meio da pesquisa documental e observação direta, considerando que o pesquisador está diretamente presente nas situações correspondentes ao processo de planejamento.

A pesquisa documental utilizou-se de relatórios pertinentes à fiscalização em loco, relativo às contas municipais dos exercícios de 2009, 2010 e 2011, emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Analisaram-se, também, as peças orçamentárias do exercício corrente, o relatório de execução orçamentária e, ainda, a lista de presença constante nas atas das audiências públicas realizadas para discussão e aprovação das peças de planejamento.

Possibilitou-se, assim, efetuar o levantamento dos entraves do processo de planejamento estratégico municipal e possíveis maneiras de solucioná-los.

4 O ESTUDO DE CASO

O Município de Itaberá/SP está localizado a 320 km (trezentos e vinte quilômetros) da capital São Paulo/SP, na região sudoeste do Estado, próximo à divisa com o estado do Paraná.

De acordo com os dados estatísticos divulgados pelo censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município em comento possui uma pequena população de 17.858 (dezessete mil, oitocentos e cinquenta e oito) habitantes, apresentando baixo Índice de Desenvolvimento Humano de 0,735, cuja economia predominante é o cultivo de grãos, basicamente soja, feijão e milho e, atualmente, conta com 06 (seis) microempresas de confecções de jeans.

A estrutura administrativa do município apresenta-se da seguinte maneira:

Secretarias	Departamentos
1- Secretaria de Administração	1-Departamento Jurídico 2-Departamento Convênios 3-Departamento Administração 4-Departamento de Pessoal 5-Assessoria de Gabinete
2- Secretaria de Finanças	1-Departamento de Tributos 2-Departamento de Fiscalização.
3- Secretaria de Planejamento e Orçamento	1-Departamento de Contabilidade 2-Departamento de Patrimônio 3-Departamento de Compras 4-Departamento de Licitações
4- Secretaria de Serviços Urbanos	1-Departamento de Obras 2-Departamento de Trânsito 3-Fundo Municipal da Habitação
5- Secretaria de Educação	1-EMEI 2-Departamento de esportes 3-Departamento Cultura 4-Departamento Merenda Escolar 5-CEIM dos bairros 6-Departamento Administrativo

6- Secretaria de Assistência Social	1-Fundo Social de Solidariedade 2-CRAS 3-F.M.D.C.A.
7- Secretaria de Saúde	1-Unidade Básica de Saúde Central 2-UBS's atendidas pelo PSF 3-Ceinter 4-Departamento Administrativo
8- Secretaria de Agricultura	1-Departamento Administrativo
9- Secretaria do Meio Ambiente	1-Departamento Administrativo
10- Secretaria de Estradas de Rodagem	1-Departamento de Obras 2-Fundo Municipal da Habitação 3-Departamento Administrativo

Quadro 1 – Estrutura Administrativa

Fonte: A autora

A Secretaria de Planejamento e Orçamento do município conta com 15 (quinze) funcionários nos seus departamentos, porém, apenas 02 (dois) servidores participam do processo de planejamento, os quais estão lotados no Departamento de Contabilidade, sendo o contador e a encarregada do setor.

A responsabilidade do Secretário de Planejamento no município é o Departamento de Compras e Licitações, portanto, este não participa do processo de planejamento.

Outros desafios são encontrados pelo município na efetivação do planejamento, alguns de ordem técnica, outros de ordem política, porém, os que se destacam foi o desafio da falta de servidores com qualificação técnica, o desafio da falta de integração dos planos orçamentários, desafio da política do improviso, desafio da insuficiência de avaliação dos programas, desafio na realização do controle interno, desafio da participação popular e desafio do controle exercido pelo poder legislativo.

4.1 O DESAFIO DA FALTA DE SERVIDORES COM QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A Secretaria de Planejamento e Orçamento conta com 15 (quinze) funcionários, porém, apenas 02 (dois) participam do processo de planejamento

O Secretário de Planejamento, quando nomeado pela Administração, é lotado no Departamento de Compras, prática antiga do município, com o intuito de controlar as licitações e aquisição de bens e serviços.

Nesse contexto, o processo de planejamento orçamentário é elaborado pelo Departamento de Contabilidade, especificamente pelo contador e o encarregado do setor, incorrendo em um processo falho, pois não há engajamento da alta administração ou outros departamentos.

Além do número escasso de funcionários, pouco se investe em especialização ou qualificação dos mesmos, ocasionando baixo conhecimento em gestão, gerenciamento e, principalmente, estratégia.

Em consequência, a organização fica fragilizada e sem condições mínimas para a condução do processo de planejamento estratégico.

Propostas para superá-lo: Os administradores poderiam implementar uma política de recursos humanos, na qual os funcionários pudessem ser avaliados e recompensados por seu desempenho, bem como investir em programas de capacitação profissional nas áreas específicas de trabalho, a fim de garantir a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

No mesmo sentido, poder-se-ia promover um processo de conscientização de estratégia em todos os setores, para que tanto os administradores, quanto os servidores, pensassem e agissem estrategicamente em qualquer situação, com isto coordenando as ações e as direcionando ao objetivo desejado.

4.2 O DESAFIO DA FALTA DE INTEGRAÇÃO DOS PLANOS ORÇAMENTÁRIOS

Em se tratando de instrumentos de planejamento, sabe-se que estes são estabelecidos pela Constituição Federal e constituem as três peças: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

É cediço que o Plano Plurianual contempla os programas e ações de governo durante 04 (quatro) anos, assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias

vêm definir as prioridades para cada exercício, inclusive as metas físicas e, conseqüentemente, a Lei Orçamentária Anual estipulará os valores que serão despendidos com as ações priorizadas para aquele exercício.

Cabe lembrar que os indicadores previstos nos planos deverão ser factíveis e de possível avaliação.

Portanto, para cumprir com o objetivo estabelecido, as peças orçamentárias deverão estar integradas e coerentes, para que assim as ações possam ser executadas e avaliadas.

Analisando os relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre o planejamento do município nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, verificou-se:

Exercício	Irregularidades apontadas
2009	Não contempla atividades desenvolvidas em face das metas propostas na LDO
2010	As Peças de Planejamento (LDO e LOA) apresentam metas divergentes, denotando falhas no momento de suas elaborações; e ainda, não atingimento das metas previstas nas idealizadas.
2011	Não há compatibilidade entre os Programas e Ações previstos nas peças de planejamento; e ainda, os indicadores e metas físicas das peças orçamentárias apresentam medidas que não permitem avaliar a eficácia e efetividade.

Quadro 2 – Irregularidade apontadas pelo TCE/SP

Fonte: A autora

Nota-se que há necessidade de aprimoramento na elaboração das peças de planejamento e o não alcance das metas ou ações decorre principalmente quando a previsão dos recursos é inadequada ou, ainda, quando os resultados são ignorados diante da problemática existente, resultando em planos fora da realidade.

Propostas para superá-lo: As peças orçamentárias deverão ser planejadas por uma equipe qualificada e contempladas com ações e programas que realmente condizem com a realidade, que disponha de indicadores melhores definidos e adequação dos recursos financeiros e custos de projeto.

Para tanto, a Secretaria de Planejamento deverá ser um departamento desvinculado do setor de contabilidade, com equipe qualificada tecnicamente que acompanhe todas as etapas do processo de planejamento, desde a elaboração até a avaliação e adequação das ações planejadas.

Necessário ressaltar que a condução do processo de planejamento deve ser administrada estrategicamente, inclusive providenciando o diagnóstico do município, a análise da situação tanto interna quanto externa e priorizando as ações que traduzam as reais necessidades da sociedade.

4.3 O DESAFIO DA POLÍTICA DO IMPROVISO

Além dos fatores técnicos mencionados surgem outros fatores relevantes de ordem política que também interferem na execução do planejamento, considerado como o maior desafio: a política do improviso.

As peças orçamentárias no município de estudo podem ser consideradas conforme Bruno (2011, p.129) como “mera profissão de fé do Administrador”, ou seja, são planos elaborados para cumprir a legalidade, mas não executados conforme seu planejamento.

A política do improviso impera no município, as ações governamentais seguem em direção divergente do que foi planejado, corriqueiramente são movidas pelas urgências do dia-a-dia ou por interesses particulares do governo local.

Os gestores não assumem o compromisso da execução do planejamento até o alcance dos objetivos pretendidos, preferem realizar ações que satisfarão uma pequena clientela política nas ocorrências diárias há considerar alternativas previstas que causariam uma mudança concreta. Fatos que resultam em planos esquecidos em gavetas e por conseqüência ocasionam a descontinuidade das ações planejadas.

Analisando as peças orçamentárias do município, especificamente as ações de investimentos, pode-se verificar que o percentual de execução é muito baixo.

Propostas para superá-lo: A vontade política é inegavelmente condição absoluta para se conseguir a efetividade do processo de planejamento e compete à

alta administração além de planejar estrategicamente, assumir o compromisso da realização das ações planejadas.

A equipe técnica deve apresentar aos gestores, a cada gestão, que diante de cada problemática a melhor solução será sempre o momento em que a sociedade seja o foco e obtenha os resultados pretendidos.

Outro fator importante é evidenciar aos administradores que ao utilizar somente os interesses políticos na execução das demandas diárias, qualquer ação positiva será anulada e, ainda, impossibilitará a definição de prioridades.

4.4 O DESAFIO DA INSUFICIÊNCIA DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

As leis instrumentos de planejamento viabilizam a efetividade do planejamento, para tanto, é necessário que sejam padronizados e detalhados por programas, ações, metas e indicadores possíveis de serem medidos e avaliados.

Os programas previstos nas peças orçamentárias do município não são acompanhados constantemente, impossibilitando a avaliação do resultado das ações pactuadas e acarretando, conseqüentemente, o desperdício de recursos públicos, impossíveis redirecionamentos dos objetivos planejados e dificuldade nas tomadas de decisões.

Propostas para superá-lo: A equipe técnica qualificada deverá analisar e acompanhar o ciclo do planejamento, no qual as ações são planejadas, executadas e avaliadas. Embora os programas e ações sejam passíveis de redirecionamento e adequação dos recursos, é necessário que se efetuem em tempo considerável para atender às demandas da sociedade e atingir melhores resultados.

4.5 O DESAFIO NA REALIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

O controle interno do município é composto apenas por 01 (um) funcionário, pertencente ao quadro efetivo e nomeado por portaria para exercer tal

função, no entanto, não atua junto aos departamentos de contabilidade, tesouraria ou licitações.

O município não elaborou ato que regulamente a função ou manual que determine as responsabilidades inerentes ao controle interno. Portanto, atenta-se ao fato que a nomeação do servidor para a função de controlador interno somente é realizada para o cumprimento da exigência legal.

Os relatórios emitidos pelo controle interno são efetuados mensalmente, todavia, são todos idênticos e não apresentam os acompanhamentos da gestão, da transparência fiscal, dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, dos princípios constitucionais, se houve o atingimento das metas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária ou, ainda, qualquer fator que comprometa os resultados pretendidos.

Propostas para superá-lo: O Controle Interno auxilia a administração no gerenciamento dos atos administrativos, no cumprimento dos princípios constitucionais e das metas estabelecidas.

O Controle Interno deve ser visto como uma ferramenta de apoio aos gestores, e não apenas como uma exigência legal.

Ademais, cabe ressaltar que um sistema de controle interno bem estruturado deve auxiliar o controle externo e o controle social, garantindo a transparência da gestão.

Pode ser composto por uma estrutura de servidores dos diversos setores, principalmente da contabilidade e do setor jurídico, além de confeccionar atas e relatórios com a finalidade de informar aos administradores possíveis irregularidades e recomendar os procedimentos adequados.

4.6 O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação da população é garantida pela administração na elaboração e discussão das peças orçamentárias, através das audiências públicas.

Contudo, analisando a lista de presença das audiências realizadas para a elaboração dos instrumentos de planejamento em vigor (2012), verificou-se uma participação mínima da população.

Conforme quadro abaixo se observa o nível da participação popular nas audiências públicas.

DATA REALIZAÇÃO	LEI ORÇAMENTÁRIA	PARTICIPANTES
26/04/2011	LDO – 2012	13
26/08/2011	LOA – 2012	12

Quadro 3 – Participação popular

Fonte: A autora

A divulgação da audiência é realizada por meio de publicação em jornal de circulação local, com aproximadamente 15 (quinze) dias de antecedência.

Propostas para superá-lo: Atualmente é imprescindível que a sociedade participe diretamente do processo de planejamento, na execução e até mesmo no controle das ações governamentais.

A administração deverá estimular e assegurar a participação dos munícipes nos diversos mecanismos existentes, como os conselhos, comissões e audiências públicas e aprimorar outras formas como a consulta pública, técnica em que a sociedade opina e apresenta alternativas sobre as políticas públicas.

Em consequência os resultados das ações planejadas serão satisfatórios, pois haverá a colaboração e o consentimento dos cidadãos, além de assegurar a transparência da gestão.

Destarte, a prática da cidadania deve ser restabelecida e garantir a efetividade no planejamento e a melhoria na prestação dos serviços públicos.

4.7 O DESAFIO DO CONTROLE EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO

Em se tratando de planejamento do município, objetivo do estudo, pode-se verificar que não há controle do poder legislativo do município com relação às ações governamentais previstas no orçamento oriundas das emendas.

Considerando a pesquisa efetuada aos anexos do Projeto de Lei da Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício do ano de 2012, verificou-se a ocorrência de 06 (seis) propostas de emendas à lei de autoria de vários vereadores, porém nenhuma foi executada.

O objeto do estudo não foi analisar as ações legislativas no controle político municipal ou financeiro, pois a pesquisa limitou-se apenas em observar a falha quanto à garantia da efetividade no planejamento pertinente às emendas legislativas.

Propostas para superá-lo: Os autores das emendas deverão acompanhar a execução das ações propostas, bem como os interessados que de alguma forma serão beneficiados.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa analisou o processo de planejamento do município de Itaberá/SP e, diante das dificuldades encontradas, apresentou os principais desafios que o município precisa superar para alcançar os resultados pretendidos e garantir a efetividade do planejamento.

Em se tratando de gestão pública sabe-se que para assegurar a eficácia, a eficiência e a efetividade, é fundamental que sejam observados os princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal, conceituados na seção 2.1.

Verificou-se no decorrer da pesquisa que, além dos princípios citados na seção 2.1, a administração tem como tarefa interpretar os objetivos traçados e conduzi-los da melhor forma possível como salienta Chiavenato (2007, p.4) na seção 2.2, e para isso precisa planejar, organizar, direcionar e controlar.

Ao abordar a função planejamento o estudo destacou o planejamento estratégico que segundo Pfeiffer (2000, p.7-8) tem o propósito de tornar a organização mais eficiente, tendo em vista que a estratégia define qual direção seguir, ou seja, define prioridades na gestão dos interesses públicos.

Da mesma forma Rezende (2006, p.89), citado na seção 2.5.1, vem corroborar quando afirma que o caminho é pensar estrategicamente e agir operacionalmente.

O planejamento estratégico no setor público sugere várias metodologias, cabe ao município, independente do porte, como assegura Buarque (2002, p.85), escolher qual se adapta ao seu ambiente interno e aos anseios da sociedade.

A metodologia selecionada por se aproximar da realidade do município objeto do estudo de caso foi exemplificada conforme figura 1 e mostra, conforme Rezende (2005), as fases para a implantação do planejamento estratégico municipal, são elas:

- ✓ Análises estratégicas: procura realizar um diagnóstico e conhecer a realidade do município, identificando seus potenciais e analisando tanto o ambiente interno, quanto o externo;
- ✓ Diretrizes estratégicas: baseado no diagnóstico realizado, esta fase estabelece os objetivos, traça o caminho e direciona as ações;

- ✓ Estratégias e ações municipais: define e detalha como as ações serão implementadas na prática.
- ✓ Controles municipais: permite o acompanhamento das ações e a correção de desvios.

Conforme o primeiro objetivo proposto, a pesquisa pôde demonstrar que a metodologia selecionada pode ser alcançada pelo município em questão desde que haja um engajamento dos gestores municipais em pensar estrategicamente e aplicar nas ações, programas e projeto propostos pelos instrumentos legais de planejamento municipal que são: o Plano Plurianual a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual.

Na seção 2.6, o estudo relata um breve histórico desses instrumentos, até culminar na Constituição Federal de 1988, em seu art.165, que demonstra a importância da integração destas peças orçamentárias para a efetivação do planejamento municipal, como afirma Assumpção (2011, p.70), na seção 2.6.4, quando relata que o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentária realizam o planejamento e a Lei Orçamentária Anual indica como esse planejamento deve ser executado.

De acordo com o segundo objetivo proposto pelo estudo foi realizado um levantamento do sistema de planejamento no município de Itaberá/SP e, com base na pesquisa documental realizada em atas de audiência públicas, relatórios do Tribunal de Contas, as peças orçamentárias, bem como os relatórios da execução orçamentária, puderam ser apresentados os principais desafios que o município enfrenta com relação à efetivação do planejamento.

O primeiro desafio que apresenta a falta de servidores com qualificação técnica faz referência ao autor Pfeiffer (2000, p.8), na seção 2.4.1, quando apresenta que um dos propósitos do planejamento estratégico é “concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção”, portanto, uma administração que não investe em qualificação e especialização fica fragilizada e impossibilitada em oferecer serviços de qualidade aos cidadãos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o quarto desafio apresentado incorre na mesma situação, pois a insuficiência da avaliação dos programas previstos no ciclo orçamentário, na seção 2.8, como revisão do plano, depende de uma equipe

técnica especializada e qualificada para que ações sejam redirecionadas em tempo hábil a atender a demanda da sociedade.

O segundo desafio apresentado nos reporta ao artigo 165 da Constituição Federal de 1988, onde ressalta a importância da integração das peças orçamentárias e que segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu inciso II, do §1º, do artigo 16, que a Lei Orçamentária Anual deve ser compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentária e as despesas estejam compatíveis com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos.

Conforme o caso analisado, especificamente o quadro 2, não há evolução quanto às irregularidades apontadas pelos relatórios do Tribunal de Contas de São Paulo nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 e por conseguinte pode-se afirmar que os planos resultam em peças fora da realidade.

O terceiro desafio apontado, caracterizado como principal, nos reporta à situação dos imprevistos na administração pública. Os gestores realizam ações emergenciais do dia-a-dia e que não resultam em mudanças concretas, como o autor Bruno (2011, p.17), na seção 1.1, lembra que os governantes são movidos por paixões locais, interesses pessoais ou meramente políticos.

Não obstante, esse desafio é considerado principal, pois mesmo que haja uma equipe técnica especializada que elabore planos integrados de acordo com a realidade do município, se os governantes não apresentarem a vontade política em executar as ações previstas para uma mudança concreta, os mesmos erros continuam.

O controle foi apresentado pelo estudo como uma função administrativa na seção 2.2 e caracterizado pelo autor Chiavenato (2009, p.28) como o ato de verificar se foi executado o ato planejado e, ainda, na seção 2.8 é definido como uma das fases do ciclo orçamentário para o equilíbrio das contas públicas.

O controle pode ser exercido pelos cidadãos, definido como controle social e garantido pela participação popular e pela transparência da gestão fiscal conforme preconiza o artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal e pode ainda ser denominado externo quando exercido pelo Poder Legislativo, Judiciário e pelo Tribunal de Contas, conforme estabelecido na Lei 4320/64. Por último, o controle interno exercido por funcionários da própria administração e garantido pelo artigo 74 da Constituição Federal.

O controle interno é o quinto desafio que o município apresenta, e conforme pesquisas realizadas no município, o funcionário responsável só é nomeado para cumprir exigência legal.

A falta de participação popular, o sexto desafio é garantido pela administração nas audiências públicas, conforme quadro 03. Contudo, como se vê nas estatísticas do quadro citado a participação popular é muito pequena e impede ações de controle.

No município em estudo, somente o controle externo é exercido, com ressalva no que diz respeito às emendas legislativas propostas para as peças orçamentárias e que não são realizadas, sendo este o sétimo desafio e como o autor Medauar lembra na seção 1.1, propostas que resultam em total descrédito, pois não são cobradas ou fiscalizadas.

Verificou-se que com o fortalecimento dos mecanismos de controle é possível assegurar melhor gestão dos recursos públicos, a transparência das decisões e principalmente a execução das ações até o alcance dos resultados previstos.

Diante das dificuldades apresentadas constatou-se que definir uma metodologia de planejamento estratégico possibilitaria ao município aperfeiçoar os instrumentos e procedimentos na determinação de uma direção a ser seguida, auxiliaria nas decisões e escolha de prioridades e, ainda, desenvolveria um maior comprometimento com a execução das ações governamentais.

Todavia, considerando o terceiro objetivo proposto, a pesquisa sugeriu propostas como alternativas que poderiam ser praticadas pela administração baseadas na legislação aplicável, de uma forma organizada e sem improvisos, minimizando assim as dificuldades e superar os desafios encontrados pelo município na efetividade das ações planejadas.

6 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

O estudo possibilitou apresentar os desafios da concretização do planejamento estratégico governamental e sugeriu propostas para superá-los, por meio do estudo de caso do município de Itaberá/SP.

Considerando que cada município tenha características e peculiaridades que lhe são próprias e que a cada dia surgem novos obstáculos que afetam o processo de planejamento, sugere-se uma maior exploração sobre os seguintes assuntos:

Sistemas de informação – As informações gerenciais é condição fundamental para o funcionamento do processo de planejamento, uma vez que dados ordenados e relevantes interferem nas decisões a serem tomadas pela administração;

Plano diretor – Considerado como um instrumento de planejamento para o desenvolvimento e expansão urbana deve conter estratégias para a organização do município e conseqüentemente será parte integrante do processo de planejamento estratégico municipal.

Vale ressaltar que outros estudos embasados em exemplos de municípios que já implementaram as metodologias de planejamento estratégico governamental e apresentaram resultados positivos, contribuiria para o aprimoramento dos instrumentos de planejamento municipal.

Sabe-se que nenhum assunto esgota-se em si mesmo, portanto, acredita-se que essas sugestões possam ser convenientes para acrescentar um maior conhecimento na área e, assim, proporcionar motivação para novos estudos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi apresentar os desafios que o município de Itaberá/SP enfrenta para a concretização do planejamento estratégico municipal e, ainda, sugerir propostas como alternativas de como superá-los.

O estudo de caso possibilitou concluir que a efetividade das ações governamentais é condição fundamental para a excelência da gestão pública, porém o município pesquisado segue por uma direção oposta.

O planejamento estratégico governamental aprimora o desempenho da gestão, quando é direcionada para a priorização das despesas e comprometimento de todos os envolvidos em executar o que foi planejado.

Não obstante, o interesse político e o imediatismo predominam no município, bem como os instrumentos de planejamento tornam-se planos totalmente fora da realidade e incoerentes com o realizado.

Esse desafio foi considerado o mais difícil a ser superado, pois se sabe que o fator político é inevitável em se tratando de setor público e mudar conceitos e atitudes que há muito tempo são praticadas parece ser uma realidade muito distante.

Porém, para minimizar tal influência, deve prevalecer a vontade política em querer priorizar os interesses da comunidade em detrimento ao particular.

Os demais desafios precisam inquestionavelmente ser superados, mas acredita-se que se consiste em mudanças mais flexíveis e, se perseverante, podem atingir resultados mais rápidos.

A metodologia proposta por Rezende define um plano estratégico composto por 05 (cinco) fases, consistentes em análises estratégicas, diretrizes estratégicas, ações municipais, controles municipais e gestão do planejamento, que resolvem o problema desde que haja apoio político e mudanças de conceitos e atitudes de todos os envolvidos no processo.

Todavia, a pesquisa procurou evidenciar que o planejamento estratégico não se fundamenta somente em planos, mas em utilizar da estratégia para executar tarefas diárias que lhe são pertinentes.

O pensar e agir estrategicamente não depende de um plano, mas define uma direção e toma as decisões necessárias de modo organizado para assim atingir o resultado pretendido.

Conclui-se, portanto, que não basta apenas executar as propostas sugeridas para a superação dos desafios encontrados pelo município, é preciso pensar e agir estrategicamente para se alcançar a efetividade do planejamento.

Finalmente, conforme Osvaldo Maldonado Sanches lembra:

[...] não basta a previsão de novos instrumentos, é preciso dar-lhes operacionalidade; não basta participar da montagem do orçamento, é preciso que este expresse a real magnitude da receita e do gasto público; não basta alocar recursos a itens programáticos, é preciso ter certeza de que depois disso eles serão executados; não basta programar, é preciso acompanhar a execução e avaliar resultados (SANCHES, 2006, p. 191).

REFERÊNCIAS

AAKER, David A. **Administração Estratégica de Mercado**. 7 ed. São Paulo: Bookman, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Manual de fundos Públicos**: Controle social e acesso aos recursos públicos. São Paulo: ABONG, Peirópolis: 2004. Disponível em:<
< http://www.pad.org.br/sites/default/files/18_fundos%20publ%204_final%202.pdf>
Acesso em: 26 set.2012.

ASSUMPÇÃO, Márcio J. **Contabilidade aplicada ao setor público**. Curitiba: Ibpex, 2011. (Série Gestão Pública)

BRASIL. Constituição Federal. **Vade mecum**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Vade mecum**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>
Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Decreto nº 2829 de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a

elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 29 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, 04 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. In: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. Brasília: MP, 2008. 44 p. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/TransicaoGovernamental>>. Acesso em: 03 ago.2012.

BRASIL. Secretaria do Planejamento da Bahia. Superintendência de Orçamento Público. **Manual de Orçamento Público**. Salvador, 2011. 393 p. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/download_programas/manuais/MOP_2011_versao_2011-2.pdf>. Acesso em 17 ago.2012.

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

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia de Planejamento**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CARNEIRO, Margareth Fabíola dos Santos. **Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública: Série Provas e Concursos**. 6 reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à Administração Geral**. 3 ed. Barueri – São Paulo: Manole, 2009.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O Público e o Privado na Gestão Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nova Administração Pública: Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas**. Brasília, CNM, 2008. 64 p. vol 6. (Coletânea Gestão Pública Municipal).

DE TONI, Jackson. **Planejamento e elaboração de projetos: Um desafio para a gestão no setor público**. Porto Alegre, 2003. Disponível em:<
[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/\\$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf)> Acesso em: 26 set.2012.

FARIA Edimur Ferreira de. **Curso de direito Administrativo Positivo**. 6 ed.rev.e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FAVA, Rubens; ANDION, Maria Carolina. Planejamento Estratégico. **Gestão Empresarial** (Coleção). Curitiba: Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, 2002. v. 2, p. 27-38. Disponível em:<
<http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/gestao/empresarial.pdf>>. Acesso em: 11 nov.2012

FIDELIS, Jussara. **Instrumentos de planejamento e suas contribuições na gestão municipal: Estudo de caso em três municípios**. 2006. 129 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, 2006. Disponível em:
<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp029292.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012

GIACOBBO, Mauro. O Desafio da Implementação do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, v.28, n.74, p. 73-105, out/dez 1997.

GIACOMINI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento**

Governamental. (Coletânea 2v.) Brasília: ENAP, 2006. v.1, p..45-47. Disponível em:<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=861>. Acesso em: 17 ago.2012.

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

MADEIRA, José M.Pinheiro. **Administração Pública.** 10 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MARINHO, Antonio Pereira da Silva. **Planejamento subnacional: O caso específico de pequenos municípios no Estado de Sergipe.** 2011. 174 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) – Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristovão, 2011. Disponível em: <http://bdtd.ufs.br/tde_arquivos/2/TDE-2011-06-02T102115Z-500/Publico/ANTONIO_PEREIRA_SILVA_MARINHO.pdf>. Acesso em: 14 out.2012.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública.** 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

O plano Plurianual Municipal no Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, 2007. v.58, n.4, p. 397-415, Out/Dez 2007.Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=864&Itemid=129>. Acesso em: 07 set. 2012.

PAULO, Luiz F. Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público.** Brasília, v.61 n.2, p.171-187, abr./jun.2010. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=904&Itemid=129>. Acesso em: 06 set.2012.

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

REZENDE, Denis A. Modelos de Integração no Planejamento Municipal: Descrição da experiência de um município paranaense. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional.** Recife: UFPE, 2006. v. 4, n. 2, p. 195-212 , maio/ago.2006. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/view/84/75>>. Acesso em: 27 set. 2012.

REZENDE, Denis A. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista FAE**, Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez.2006. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/fae_v9_n2/08_Denis_Rezende.pdf>. Acesso em: 27 out. 2012.

REZENDE, Denis A.; WOSNIAK, Francine L. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n.3, p.795-816, maio/junho 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7113>>. Acesso em: 01 out.2012.

REZENDE, et al. Novos desafios à administração estratégica de políticas públicas e projetos urbanos. **Revista FAE**. Curitiba, v.10, n.1, p. 49-62. jan./jun. 2007. Disponível em: < http://www.fae.edu/publicacoes/fae_v10_1/05_Luciane_Leticia.pdf>. Acesso em: 27 out.2012.

SALDANHA, Gustavo S. et.al. Planejamento estratégico na Administração Pública Municipal. In: SLADE BRASIL/2006 & ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE ESTRATÉGIA, 2006, Balneário Camboriú. **Estratégias para o desenvolvimento sustentável das organizações (Anais...)**. Disponível em < <http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/index.htm>>. Acesso em: 13 set. 2012.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O Ciclo Orçamentário: Uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMINI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Organizadores). **Planejamento e Orçamento Governamental**. (Coletânea 2v.) Brasília: ENAP, 2006. v.2, cap.III, p.191. Disponível em:< http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2851> Acesso em: 25 set.2012.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos**: manual de orientação. São Paulo, 2012. 54p.

ZANELLA, Liane C. H. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.