

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO
CAMPUS CASCA
ESTÁGIO SUPERVISIONADO

BRUNA BRUGNERA

O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA:
análise dos planos do Município de São Domingos do Sul, períodos 2006-2009;
2010-2013 e 2014-2017

CASCA

2014

BRUNA BRUGNERA

**O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA:
análise dos planos do Município de São Domingos do Sul, períodos 2006-2009;
2010-2013 e 2014-2017**

Estágio Supervisionado apresentado ao curso de Administração da Universidade de Passo Fundo, campus Casca, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Administração.
Orientador: Prof. Ms. Nelton Carlos Conte

CASCA

2014

BRUNA BRUGNERA

**O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA:
análise dos planos do Município de São Domingos do Sul, períodos 2006-2009;
2010-2013 e 2014-2017**

Estágio supervisionado aprovado em 24 de Junho de 2014, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração no curso de Administração da Universidade de Passo Fundo, campus Casca, pela Banca Examinadora formada pelos professores:

Prof. Ms. Nelton Carlos Conte
UPF – Orientador

Prof. João Rafael Alberton
UPF

Prof. Rosalvaro Ragnini
UPF

AGRADECIMENTOS

São momentos como este que fazem lembrar de todos que contribuíram, de uma maneira ou de outra, para o sucesso desta caminhada.

É muito bom poder dizer obrigada a tantas pessoas que se fizeram presentes no decorrer desta trajetória.

Então, meu muito obrigada a todos que contribuíram positivamente para a realização deste sonho.

RESUMO

BRUGNERA, Bruna. **O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA: análise dos planos do Município de São Domingos do Sul, períodos 2006-2009; 2010-2013 e 2014-2017.** Casca, 2014. 93f. Estágio Supervisionado (Curso de Administração). UPF, 2014.

O planejamento no setor público consiste no primeiro passo para adequar os instrumentos que a administração dispõe para execução de políticas públicas, sendo o Plano Plurianual (PPA) o principal desses instrumentos. Assim, este estudo analisa os PPA's do Município de São Domingos do Sul no período de 2006 a 2017. Inicialmente, no referencial teórico, são apresentados os fundamentos do Plano Plurianual e a técnica do Orçamento por Programas. Para análise dos dados foram estudados os três planos, sendo verificados os aspectos técnicos e políticos. O resultado demonstrou que sob o aspecto técnico os planos atendem parcialmente a técnica do orçamento por programas, pois não foram identificados em sua estrutura algumas informações fundamentais para o acompanhamento e avaliação dos resultados de cada programa. Sob o aspecto político percebeu-se que mesmo com troca de governo e de partidos, o foco dos programas e a aplicação dos recursos não sofreram grandes alterações, devido a vinculação dos recursos que são repassados à prefeitura, o que acaba engessando as possibilidades de planejamento. O que demonstra uma contradição da própria legislação, pois ao mesmo tempo em que ela determina que as administrações planejem a alocação dos recursos de forma a otimizá-los, ela também já estabelece onde a maioria dos recursos devem ser investidos, o que limita a capacidade de planejamento, pois mesmo que haja vontade política de planejar estrategicamente, o leque de possibilidades que se abre é muito pequeno, visto que o percentual de recursos livres é cada vez mais reduzido.

Palavras-chave: Administração pública, planejamento estratégico, plano plurianual.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pirâmide Organizacional.....	20
Figura 2 – Instrumentos de Planejamento Municipal.....	35
Figura 3 – Elaboração do Plano Plurianual	36
Figura 4 – Dimensões do Plano Plurianual	37
Figura 5 – Classificação Funcional Programática	41
Figura 6 – Referências Básicas do Programa	42
Figura 7 – Formulário de Elaboração de Programas	44
Figura 8 – Formulário de Identificação de Programas	46
Figura 9 – Organograma da Estrutura Administrativa do Município de São Domingos do Sul	55
Figura 10 – Programa do Plano Plurianual 2014 - 2017	62
Figura 11 – Iniciativa do Programa 0001 do Plano Plurianual 2014 - 2017	64
Figura 12 – Programa 0031 do Plano Plurianual 2010 -2013	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2006 – 2009	57
Gráfico 2 –Percentual de Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2010 – 2013	59
Gráfico 3 –Percentual de Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2014 – 2017	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2006 a 2009	56
Tabela 2 – Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2010 a 2013.....	58
Tabela 3 – Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2014 a 2017.....	60
Tabela 4 – Estrutura do Plano Plurianual 2006 - 2009.....	65
Tabela 5 – Estrutura do Plano Plurianual 2010 - 2013.....	68
Tabela 6 – Estrutura do Plano Plurianual 2014 - 2017.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPOG	Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	IDENTIFICAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO ASSUNTO	12
1.2	OBJETIVOS	14
1.2.1	Objetivo Geral	14
1.2.2	Objetivos Específicos	14
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1	ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA	16
2.1.1	Gestão Estratégica	17
2.2	PLANEJAMENTO	18
2.2.1	Tipos de Planejamento	19
2.2.1.1	<i>Planejamento Estratégico</i>	20
2.2.1.2	<i>Planejamento Tático</i>	21
2.2.1.3	<i>Planejamento Operacional</i>	21
2.2.2	Diferença Entre os 3 Tipos de Planejamento	22
2.3	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	22
2.3.1	Princípios do Planejamento Estratégico	24
2.3.1.1	<i>Princípios Gerais</i>	24
2.3.1.2	<i>Princípios Específicos</i>	25
2.3.2	Componentes do Planejamento Estratégico	25
2.3.2.1	<i>Entendimento e Definição da Missão, Visão, Objetivos e Metas</i>	26
2.3.2.2	<i>Diagnóstico Estratégico</i>	27
2.3.2.3	<i>Análise do Ambiente Externo</i>	28
2.3.2.4	<i>Análise do Ambiente Interno</i>	28
2.3.2.5	<i>Formulação do Plano de Ações</i>	29
2.4	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
2.4.1	Conceito de Administração Pública	33
2.4.2	Diferença entre Planejamento Estratégico no Setor Público e no Privado	33
2.4.3	Instrumentos de Planejamento Municipal	35

2.4.3.1	<i>Plano Plurianual</i>	35
2.4.3.2	<i>Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>	38
2.4.3.3	<i>Lei Orçamentária Anual</i>	39
2.5	ORÇAMENTO POR PROGRAMAS	40
2.5.1	Modelo de Elaboração de Programas	43
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	48
3.1	DELINEAMENTO DE PESQUISA	48
3.2	VARIÁVEIS DE ESTUDO	50
3.3	POPULAÇÃO OU UNIVERSO	51
3.4	PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	51
3.5	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	52
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	53
4.1	DESCRIÇÃO DO MUNICÍPIO ESTUDADO	53
4.2	ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO SUL DO PERÍODO DE 2006 - 2017	61
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
	REFERÊNCIAS	76
	ANEXO A	79
	ANEXO B	84
	ANEXO C	89

1 INTRODUÇÃO

A Reforma do Estado Brasileiro, ocorrida a partir de 1995, no primeiro mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, emprestou conceitos da administração Privada para a administração pública, estabelecendo um modelo baseado na busca de resultados e no estabelecimento de controles gerenciais. Tais modificações visaram transformar a administração pública burocrática, preponderante na época, em gerencial.

Este modelo de administração pública tem como um dos pilares o planejamento que precisa ser inserido nas administrações públicas como técnica de gestão e não apenas como uma exigência legal a ser cumprida.

Para implementação dessa gestão mais eficiente, os gestores tem a possibilidade de fazer uso de diversas ferramentas, dentre elas se sobressai a realização do planejamento estratégico, o qual, de acordo com Saldanha; Peixoto; Estrada, (2006, s/p), “apresenta-se como ferramenta norteadora das otimizações dos recursos públicos municipais, visando, assim, o desenvolvimento social da cidade”. Pois através dele a administração municipal tem condições de planejar a curto, médio e longo prazo, e fazer o acompanhamento das ações e resultados.

Na Administração Pública o planejamento é feito através de orçamentos estabelecidos por meio de leis. Tais leis consubstanciam-se no chamado Sistema Orçamentário, formado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), em que é definido o planejamento das ações, informando onde deverão ser aplicados os recursos arrecadados pela administração.

No Brasil, o sistema de planejamento é denominado de “Orçamento-Programa”, introduzido no final dos anos 60, todavia, por vários motivos, como a inflação persistente dos anos 80 e início dos anos 90, não havia sido implementado de forma satisfatória. Porém, com

a reforma dos orçamentos da União posta em prática a partir de 2000, houve um resgate dos principais fundamentos do orçamento-programa. No momento atual, tem-se dado ênfase ao aspecto gerencial e de resultados da atuação governamental.

Os processos de planejamento e orçamento assumiram, a partir do exercício 2000, uma feição especial no Brasil. A nova concepção de Estado, aliada à abordagem crítica da experiência acumulada nessa área, deram ensejo a que se introduzisse uma maneira diferente de pensar o planejamento e a orçamentação (CORE, 2006).

A esse respeito, o Manual técnico de orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (MTO-02), esclarece que a origem desta mudança foi o decreto nº 2.829/1998, que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União, e, a portaria nº 42 de 1999, que atualizou a discriminação das despesas por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320/1964, de 17 de março de 1964, revogando a portaria nº 9 de 1974.

Na verdade, tais modificações, que em razão da Portaria nº 42, assumiram uma abrangência nacional, com aplicação também para os estados, municípios e o Distrito Federal, representam a segunda etapa de uma reforma orçamentária que se delineou pelos idos de 1989, sob a égide da nova ordem constitucional recém instalada.

Assim este estudo busca analisar os Planos Plurianuais do município de São Domingos do Sul, RS, verificando se a técnica do orçamento por programas vem sendo adotada na elaboração dos planos e se os mesmos contemplam políticas públicas alinhadas ao programa de governo.

1.1 IDENTIFICAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO ASSUNTO

O modo como é elaborado e estruturado o planejamento estratégico municipal é de suma importância, visto que ele norteará toda a arrecadação, utilização e aplicação dos recursos no curto, médio e longo prazo, bem como todos os planos e ações a serem desenvolvidos. E, tendo em vista que o planejamento estratégico, na esfera municipal é realizado através do Plano Plurianual (PPA), o presente trabalho estará focado em analisar como foi conduzida a elaboração do Plano Plurianual, peça fundamental do planejamento

estratégico municipal, bem como verificar se está de acordo com o estabelecido pela legislação, tendo como local de pesquisa o Município de São Domingos do Sul.

O tema é relevante, pois a constante exigência por parte da população, direcionada aos gestores públicos, somada à nova realidade econômica e social que se apresenta, impõe mudanças na forma de administrar e planejar. E uma gestão mais transparente, ética, eficiente, com mais responsabilidade e voltada a atender os direitos e as necessidades básicas dos cidadãos, respeitando os interesses do município, torna-se primordial. Assim, o modo como é estruturado o planejamento estratégico municipal é de suma importância, visto que ele norteará toda a arrecadação, utilização e aplicação dos recursos no curto e longo prazo, bem como todos os planos e ações a serem desenvolvidos.

O planejamento estratégico é uma importante ferramenta, pois permite aos gestores um plano de longo prazo, mas com visão também de curto e médio prazo, o que possibilita um controle maior das ações a serem executadas e conseqüentemente uma gestão mais eficiente.

Nesse contexto, o planejamento estratégico, que na esfera municipal é realizado principalmente através do Plano Plurianual (PPA), se apresenta como uma importante ferramenta para a organização da forma como será conduzida a administração municipal e conseqüente para a busca de melhorias na prestação de serviços à população.

A importância do sistema de planejamento integrado, cuja adoção deveu-se a estudos técnicos e científicos levados a efeito pela Organização das Nações Unidas (ONU) – no Brasil também conhecido como Processo de Planejamento-Orçamento – pode ser dimensionado pelo tratamento que o assunto recebe na Constituição Federal, em seu artigo 165. Na concepção do sistema orçamentário brasileiro, são instrumentos de planejamento governamental o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, explica Kohama (2001), através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, tanto no âmbito do governo federal como dos governos estaduais e municipais.

Assim, tendo em vista o exposto anteriormente, o presente trabalho estará focado em fazer uma análise dos Planos Plurianuais do período de 2006 a 2017, os quais são peças fundamentais do planejamento estratégico municipal, bem como verificar se estes estão de acordo com o que estabelece a legislação brasileira, e sua evolução e modificações no

decorrer do período estudado, buscando responder ao seguinte questionamento: Os Planos Plurianuais do município de São Domingos do Sul foram elaborados de acordo com as técnicas estabelecidas pela legislação brasileira?

Dito isso, pode-se perceber que o tema apresentado é extremamente relevante, tornando assim sua realização plenamente justificável.

1.2 OBJETIVOS

Os objetivos do estudo estão diretamente relacionados com o objeto da pesquisa. Eles representam o que se pretende atingir, onde se pretende chegar. São eles que norteiam o andamento e a realização deste trabalho, pois é com base neles que se dá início e sequência ao presente trabalho.

1.2.1 Objetivo Geral

Verificar se o Plano Plurianual no município estudado de São Domingos do Sul está estruturado de acordo com o modelo adotado pela legislação brasileira, a saber: o orçamento por programas.

1.2.2 Objetivos Específicos

São objetivos específicos deste trabalho:

- a) Identificar na literatura os fundamentos teóricos do Plano Plurianual;
- b) Apresentar a metodologia adotada pela técnica do orçamento por programas;
- c) Analisar se os planos plurianuais do município de São Domingos do Sul, dos períodos 2006-2009; 2010-2013 e 2014-2017, estão estruturados de acordo com a metodologia estabelecida pela legislação;

- d) Realizar um comparativo dos programas, projetos e atividades presentes nos planos em estudo;
- e) Verificar se a missão de governo está presente nas políticas públicas previstas nos planos em estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De acordo com Longaray e Beuren (2003, p. 54) “a influência teórica sobre o cotidiano pode ser percebida nas mais diversas áreas do conhecimento, especialmente nas ciências sociais”.

Assim sendo, ter um referencial teórico sólido é de extrema importância na realização de uma pesquisa na área das ciências sociais. Pois é nele que estará contido um breve resumo sobre o trabalho a ser realizado, abordando conceitos, características, justificativas, juntamente com as devidas fontes.

Nesse sentido este capítulo aborda os principais conceitos relacionados ao planejamento estratégico, englobando etapas e variáveis, bem como conceitos relacionados a administração pública e a relação entre ambos.

2.1 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

As constantes e rápidas mudanças do ambiente, aliadas a globalização dos negócios, estão cada vez mais forçando os administradores a adotar um posicionamento estratégico, para fazer frente a essa nova realidade, e aumentar as possibilidades de sobrevivência e permanência das empresas no mercado. Nesse contexto, não basta apenas administrar a empresa, faz necessária uma administração conduzida de maneira estratégica.

Entretanto, é importante destacar a diferença entre administração e administração estratégica. Para Oliveira (1997, p. 30) “administração é um sistema estruturado e intuitivo

que consolida um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar harmoniosamente o processo de planejamento de situações futuras desejadas e seu posterior controle”.

Baseado nesse conceito Oliveira define administração estratégica como:

A administração do futuro que, de forma estruturada, sistêmica e intuitiva, consolida um conjunto de princípios, normas e funções para alavancar harmoniosamente o processo de planejamento de situação futura desejada da empresa como um todo e seu posterior controle perante os fatores ambientais, bem como a organização e direção dos recursos empresariais de forma otimizada. (1997,p. 15)

A diferença entre os dois conceitos a primeira vista pode parecer muito sutil, entretanto no dia-a-dia de uma organização faz toda a diferença, pois a condução da administração de maneira estratégica trás maiores possibilidades de sucesso para a organização.

Certo e Peter (1993, p. 6) definem administração estratégica como “um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente”. Hitt; Ireland; Hoskisson (2008, p. 5), por sua vez a definem como um “conjunto de compromissos, decisões e ações necessários para que a empresa obtenha vantagem competitiva e retorno acima da média”.

Assim, constata-se que a administração estratégica, tem um conceito amplo, que envolve não só a empresa, mas o ambiente em que ela está inserida, como um todo. Sendo um processo contínuo de interação da organização com o meio, objetivando mantê-la adaptada e entrosada com o ambiente. Dentro desse contexto, os administradores tem um leque de possibilidades com relação a forma como vão conduzir a gestão organizacional, essa gestão, pode se dar de diversas maneiras e com diferentes enfoques dentre eles a gestão estratégica.

2.1.1 Gestão Estratégica

Dentro da administração estratégica, os responsáveis pela condução de uma empresa podem optar por diferentes formas de gerir os recursos que tem a sua disposição, sejam eles humanos, materiais, ou intelectuais, de acordo com suas perspectivas, uma opção é a gestão estratégica. Costa (2002) conceitua gestão estratégica como o processo sistemático, planejado, gerenciado, executado e acompanhado sob a liderança da administração que envolve todos na organização.

A gestão estratégica tem por finalidade assegurar o crescimento, a continuidade e a sobrevivência da instituição, por meio da contínua adequação de sua estratégia, de sua capacitação e de sua estrutura, possibilitando-lhe enfrentar e antecipar-se às mudanças observadas ou previsíveis no seu ambiente externo ou interno. (COSTA, 2002, p. 54)

No entendimento de Costa (2002), a gestão é um meio de adicionar novos elementos de reflexão e ação sistemática e continuada, às ações empresariais, a fim de avaliar a situação, para possibilitar a elaboração de um projeto de mudança estratégica, além de permitir um adequado acompanhamento e gerenciamento dos passos de implementação das medidas propostas.

Tavares (2010, p. 22), salienta que a gestão estratégica busca agrupar o plano estratégico e sua implementação em um único processo, visando assegurar as mudanças organizacionais necessárias para essa implementação e a participação dos vários níveis organizacionais envolvidas em seu processo decisório. Correspondendo assim, ao conjunto de atividades intencionais e planejadas, estratégicas, operacionais e organizacionais, que visam adequar e integrar a capacidade interna da organização ao ambiente externo.

Observa-se, portanto, que a gestão estratégica vem a ser um meio, escolhido pelos administradores, de conduzir as ações gerenciais da empresa, visando os melhores resultados através de ações cautelosamente planejadas e executadas, diferindo da administração estratégica, pois enquanto esta está voltada para uma visão macro que envolve todos os aspectos organizacionais, a gestão estratégica é mais voltada para a condução dos processos, estando relacionada ao dia-a-dia da organização.

2.2 PLANEJAMENTO

Com relação aos conceitos anteriormente apresentados, administração e gestão estratégica tem-se ferramentas para viabilizar sua implementação. Dentre essas ferramentas está o planejamento estratégico. Mas para compreensão do significado de planejamento estratégico, inicialmente é importante conhecer o conceito de planejamento. Que é segundo Oliveira (1996), um processo que considera diferentes aspectos empresariais, desenvolvido para o alcance de determinada situação almejada, de um modo mais eficiente e efetivo, com uma melhor concentração de recursos e esforços por parte da empresa.

Planejamento envolve a identificação, análise, estruturação e coordenação de missões, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, programas, projetos e atividades, bem como de expectativas, crenças, comportamentos e atitudes, a fim de se alcançar de modo mais eficiente, eficaz e efetivo o máximo do desenvolvimento possível, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa. (OLIVEIRA, 1996, P. 288)

A finalidade do planejamento pode ser definida, de acordo com Oliveira (1996), como o incremento de processos, técnicas e atitudes administrativas, que proporcionem uma situação viável de ajuizar os efeitos futuros de decisões atuais em função dos objetivos organizacionais. Os quais facilitarão o processo de tomada de decisão no futuro, tornando-o mais rápido, coerente, eficiente e eficaz.

O planejamento é um elemento de suma importância para a gerência de uma organização, pois de acordo com Montana e Charnov (2003, p. 117) ele “é uma disciplina que pode ajudar os gerentes a analisarem cuidadosamente as questões e os problemas e a conceberem alternativas para lidar com as questões e superar os problemas”.

Nessa linha de pensamento, pode-se afirmar que o desenvolvimento sistemático do planejamento tende a amortizar a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, gerar uma ampliação da probabilidade de alcance dos desafios e objetivos estabelecidos para a empresa.

O planejamento é uma atividade complexa, que envolve várias etapas, e diversas variáveis que afetam a empresa, por isso pode se dar por meio de diferentes tipos, e com diferentes enfoques, mas sempre objetivando resultados mais satisfatórios para a organização.

2.2.1 Tipos de Planejamento

Planejamento é um processo gerencial articulado de definição de objetivos e escolha de meios para atingi-los, que fornece um mesmo norte para toda equipe. Assim o planejamento em uma empresa deve considerar a organização como um todo. Nesse contexto ele pode ser subdividido em três tipos, o planejamento estratégico, o tático e o operacional.

Considerando-se os diferentes níveis hierárquicos de uma organização, cada tipo de planejamento, de acordo com Oliveira (1996), está diretamente associado a um diferente nível de decisão da “pirâmide organizacional” como pode ser visto na figura 1.

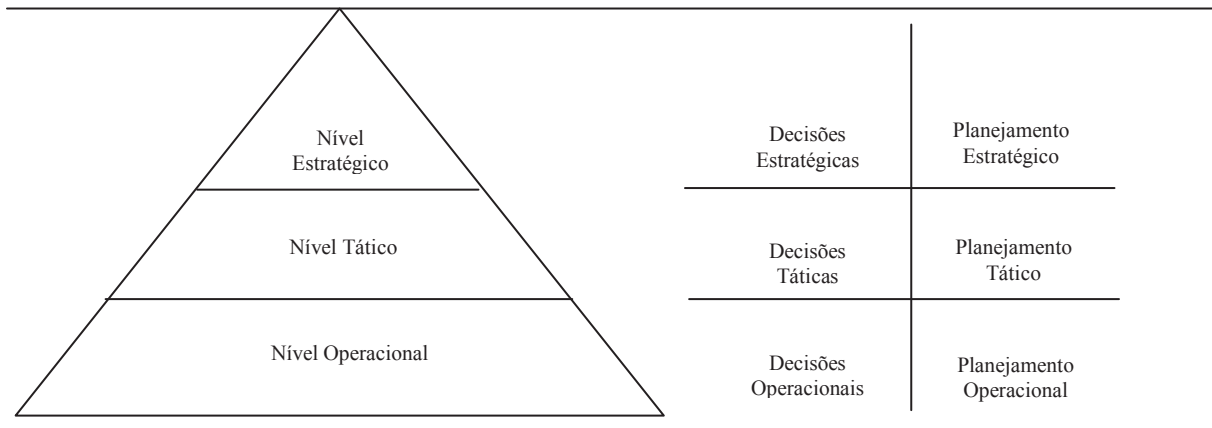


Figura 1: Pirâmide Organizacional

Fonte: Oliveira (1996, p. 43)

Observando a figura 1, é possível perceber que apesar de deferirem, os três tipos de planejamento estão interligados, onde, o planejamento estratégico diz respeito a organização como um todo, o tático por sua vez está relacionado com as diferentes áreas da instituição e o operacional serve para orientar a alocação de recursos para as várias partes dos planos táticos.

2.2.1.1 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico, de acordo com Oliveira (1996), é geralmente de responsabilidade da alta administração, e engloba a formulação de objetivos, bem como das ações adotadas para atingi-los, levando em consideração aspectos inerentes ao ambiente onde está inserida a organização, conceituado como ambiente externo, bem como fatores do ambiente interno da empresa. Sempre norteado pelos princípios adotados pela empresa e pela missão a que ela se propôs.

Montana e Charnov (2003) salientam que esse nível de planejamento abrange aspectos mais gerais, onde é feita uma análise do ambiente externo, para embasar o direcionamento da organização, garantindo que a abordagem seja realista e determine uma direção ampla para a organização.

2.2.1.2 Planejamento Tático

Conforme Oliveira (1997, p. 43) “planejamento tático é a metodologia gerencial que tem por finalidade aperfeiçoar determinada área de resultados da empresa, visando a uma situação futura”. O autor comenta ainda que ele é voltado para níveis organizacionais mais baixos, e tem como finalidade básica o uso eficiente dos recursos disponíveis para o atingimento de objetivos previamente estabelecidos.

Montana e Charnov (2003) colocam que o planejamento tático está mais voltado para variáveis como as condições do mercado, recursos necessários para executar a missão organizacional e metas financeiras, além de ter uma duração mais curta.

Em suma, o planejamento tático trabalha com o desdobramento dos objetivos, estratégias e políticas estabelecidos no planejamento estratégico.

2.2.1.3 Planejamento Operacional

O planejamento operacional é segundo Oliveira (1996), a formalização, principalmente através de documentos escritos, dos métodos de desenvolvimento e implantação estabelecidos, em busca de resultados específicos a serem alcançados pelas áreas funcionais da empresa. O autor comenta ainda que ele contemple as atividades do dia-a-dia da organização, pois não engloba somente os procedimentos e resultados esperados, como também os prazos definidos e os responsáveis por cada ação.

Montana e Charnov (2003) colocam que o planejamento operacional varia de organização para organização, mas, em todos os casos, fornece documentação e dados suficientes para que a empresa tenha condições de analisar a empresa a partir do ponto de vista financeiro e de marketing.

O planejamento operacional de acordo com Montana e Charnov (2003) é o planejamento diário, que trata de cronogramas, tarefas específicas e alvos mensuráveis e envolve gerentes em cada unidade, os quais serão responsáveis pela realização do plano e possui um prazo mais curto do que o planejamento tático.

2.2.2 Diferenças Entre os 3 Tipos de Planejamento

Os três tipos de planejamento diferem entre si, como já comentado, pelo fato de cada um estar associado a um diferente nível empresarial, o que resulta em prazos, amplitudes, riscos e outros fatores, diferentes.

Portanto, conforme o exposto por Oliveira (1996) observa-se que o planejamento estratégico em relação ao planejamento tático tem um prazo mais longo, uma amplitude maior, conseqüentemente um risco maior, além de flexibilidade menor e atividades relacionadas a fins e meios, já o planejamento tático, em relação ao operacional, apresenta prazo mais longo, amplitude maior, risco maior, flexibilidade menor e atividades relacionadas apenas aos meios.

Assim, apesar de deferirem, os três tipos de planejamento se complementam, pois cada um tem um enfoque diferente a está relacionado e um nível diferente, mas interligados fornecem à administração uma visão do todo, permitindo um melhor gerenciamento organizacional.

2.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O conceito de planejamento estratégico já foi abordado brevemente no item 2.2.1.1, porém iremos detalhá-lo melhor neste tópico.

Oliveira (1997) define planejamento estratégico como uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela empresa, e deve considerá-la como um todo e não apenas em suas partes, visando maior grau de interação com o ambiente. O autor comenta ainda que, ele corresponde ao estabelecimento de um rol de providências a serem tomadas, para situações futuras que vierem a ser diferentes do passado, além de propiciar meios de agir sobre as variáveis, de modo que possibilite exercer certa influência sobre as mesmas.

Baseado nesta premissa, Oliveira (1997) criou uma metodologia para elaboração do planejamento estratégico subdividida nas seguintes fases:

- Diagnóstico Estratégico: onde é verificada a atual situação da empresa, ou seja, como e onde ela está.
- Análise externa: identifica as oportunidades e ameaças do ambiente externo à organização.
- Análise interna: visa identificar os pontos fracos, fortes e neutros do interior da organização.
- Análise dos concorrentes: estaria enquadrado na análise do ambiente externo, entretanto, por ser um fator de forte relevância merece atenção especial.
- Estabelecimento da missão da empresa: ou seja, qual a razão de ser da entidade.
- Estabelecimento dos propósitos atuais e potenciais da empresa: o que a organização pretende.
- Estruturação e debate de cenários: cenários estratégicos representam critérios e medidas para a preparação do futuro da empresa.
- Estabelecimento da postura estratégica: maneira mais adequada de a empresa se posicionar, de acordo com seus propósitos e valores.
- Estabelecimento das macroestratégias e macropolíticas: caminhos a seguir e orientações que servirão como base para o processo de tomada de decisão.
- Estabelecimento de estratégias e políticas funcionais: identificação do caminho mais adequado para alcançar os objetivos propostos pela empresa.
- Estabelecimento dos projetos e planos de ação: trabalhos a serem executados.
- Controle e avaliação: nesta fase é avaliado como a empresa está em relação a situação desejada.

Costa (2002) salienta que as estratégias definidas no planejamento estratégico, devem ser pensadas e planejadas de acordo com o ambiente, a capacidade e o propósito da organização, pois só assim serão bem sucedidas e não exigirão grandes e custosas mudanças na organização.

2.3.1 Princípios do Planejamento Estratégico

O planejamento dentro de uma organização, conforme Oliveira (1996), deve obedecer a alguns princípios, para que os efeitos de sua operacionalização estejam de acordo com os projetados e esperados.

Tais princípios podem ser subdividido em princípios gerais e específicos. E é muito importante que o executivo esteja atento a esses princípios do planejamento, pois eles lhe proporcionarão uma base mais sólida para o processo decisório inerente ao planejamento na empresa.

2.3.1.1 Princípios Gerais

Os princípios gerais, para os quais o administrador deve estar atento, são quatro, de acordo com Oliveira (1996).

- Princípio da contribuição aos objetivos, onde o planejamento sempre deve focar nos objetivos da organização, seguindo uma sequência hierárquica, e procurando atingi-los em sua totalidade;
- Princípio de precedência do planejamento, equivale a uma função administrativa inicial, onde de maneira geral pode-se dizer que é estabelecido o que e como vai ser feito;
- Princípio da maior penetração e abrangência, pois o planejamento pode acarretar em uma série de modificações na empresa, desencadeando mudanças tanto nas atividades quanto nas características da mesma; e
- Princípio da maior eficiência, eficácia e efetividade, o planejamento envolve a busca por melhores resultados, nessas condições deve considerar esses três aspectos.

2.3.1.2 Princípios Específicos

Oliveira (1996) cita como princípios específicos do planejamento estratégico os que seguem.

- Planejamento participativo, realizado pelas áreas relacionadas aos processos envolvidos na realização do planejamento, onde o responsável pela elaboração do plano deve atuar também como um facilitador da implementação de tais processos;
- Planejamento coordenado, todos os aspectos relacionados ao planejamento devem ser projetados de maneira interdependente, para que o todo funcione bem;
- Planejamento integrado, os planejamentos dos diversos escalões da empresa devem estar alinhados, para que os diferentes níveis hierárquicos estejam em busca dos mesmos objetivos organizacionais; e
- Planejamento permanente, condição fundamental, dada as variações do ambiente, ou seja, o planejamento deve ser feito de maneira constante, para ir se adequando às oscilações do meio.

2.3.2 Componentes do Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico tem sido reconhecido como importante instrumento de apoio à atividade empresarial, passando a ser utilizado como uma das principais ferramentas de auxílio aos administradores no desempenho de suas tarefas de tomada de decisão e de condução da empresa ao futuro desejado.

É um processo contínuo e integrado de tomar decisões que estabeleçam a natureza e a direção futura da organização em termos de negócios, produtos, mercados e vantagens competitivas, organizando sistematicamente as atividades necessárias à execução destas decisões. Ele determina e revela o propósito organizacional, com foco em priorizar a alocação de recursos, descrevendo as condições internas de resposta ao ambiente externo e a forma de modificá-las, com vistas a seu sucesso e perpetuação.

Possibilita aos gestores estabelecerem parâmetros que vão direcionar a empresa rumo a uma posição pretendida no futuro, municiando-os de informações para atuar de forma proativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado. Entretanto o processo de elaboração e implementação do planejamento estratégico em uma organização não é uma tarefa simples e fácil, pois requer a análise de uma gama muito grande de fatores, dentre os quais podemos citar o entendimento e definição da missão, visão, objetivos e metas da organização, análise dos ambientes que refletem na empresa e formulação do plano estratégico com as ações a serem tomadas.

2.3.2.1 Entendimento e Definição da Missão, Visão, Objetivos e Metas

O entendimento e definição da missão, visão e objetivos de uma empresa, são de suma importância para o seu posicionamento no mercado, pois ela só conseguirá atingir seus objetivos se souber para que veio e onde quer chegar.

Nesse contexto a visão no entendimento de Costa (2002, p. 35) “é um conceito operacional muito preciso que procura descrever a auto-imagem da organização: como ela se vê, ou melhor, como ela gostaria de se ver no futuro”. Já para Hitt; Ireland; Hoskisson (2008, p. 17), “a visão é um retrato do que a empresa pretende ser e, em termos amplos, do que pretende realizar”. Pereira (2010, p. 87) por sua vez comenta que “ela funciona como uma bússola, mostrando a direção na qual a organização esta caminhando”. Assim, ela deve ser definida em termos claros e objetivos para que todos na organização possam conhecê-la e compreendê-la, para só assim se tornar útil à empresa.

Alinhada a visão, deve estar a missão da empresa, que é em linhas gerais é a razão da existência da organização. Hitt; Ireland; Hoskisson (2008, p. 18), definem missão como algo que “especifica os negócios nos quais a empresa pretende competir e os clientes aos quais pretende atender”. Certo e Peter (1993), definem a missão como a proposta para a qual uma organização existe, a qual contém informações como o tipo de produtos ou serviços que a organização oferece, quem são seus clientes e que valores importantes possui. Ela é de suma importância para a organização, pois concentra os esforços de todos em uma mesma direção, serve de base para alocar os recursos organizacionais, além de evitar que as partes da organização sigam propósitos conflitantes.

Com base na missão e na visão da empresa são definidos os objetivos e metas a serem alcançados, os quais segundo Costa (2002, p. 199) “referem-se aos parâmetros-chave, qualitativos ou quantitativos, que se pretende atingir ou manter num dado momento ou período de tempo futuro preestabelecido”. Eles devem ser fixados em parâmetros que desafiem a empresa, mas que ao mesmo tempo possam ser atingidos por ela.

2.3.2.2 Diagnóstico Estratégico

O diagnóstico estratégico é, de acordo com Costa (2002, p. 51), “um processo formal e estruturado que procura avaliar a existência e a adequação das estratégias vigentes na organização em relação ao andamento de transformações para a construção do futuro”. O autor salienta ainda (p. 55), que “um bom diagnóstico estratégico dá indicações para algumas escolhas e, principalmente para o estabelecimento de prioridades de ação”.

No diagnóstico estratégico é onde são identificados os fatores que refletem de forma direta ou indireta sobre a organização, assim, com a realização do mesmo a empresa consegue traçar e direcionar as ações a serem realizadas em função dos interesses da organização, o que poderíamos chamar de direcionamento estratégico, o qual segundo Costa (2002), é uma metodologia que possibilita definir prioridades, em razão da relevância dos problemas enfrentados pela empresa e estabelecer uma sequência lógica nos processos de intervenção, iniciando pelos que forem diagnosticados como sendo os mais significativos e de maior risco para o crescimento e a sobrevivência da organização.

Em linhas gerais o diagnóstico estratégico, consiste na etapa onde se realiza o levantamento de dados e informações referentes aos ambientes externo e interno, que envolvem a organização, visando um embasamento mais sólido para apoiar o processo de tomada de decisão.

2.3.2.3 *Análise do Ambiente Externo*

Em um mundo globalizado uma organização não é afetada apenas por aspectos inerentes ao seu ambiente interno, ela também está submetida a influência do meio em que está inserida, a qual muitas vezes pode ser mais significativa do que a advinda do ambiente interno. Por isso, na elaboração de um processo de planejamento estratégico é importante efetuar uma análise do ambiente externo, considerando as variáveis que refletem na empresa.

Hitt; Ireland; Hoskisson (2008) definem esse ambiente como “um conjunto de fatores que influencia diretamente uma empresa e suas ações e reações competitivas”, tais fatores podem ser a ameaça de produtos substitutos aos produtos da empresa, o poder dos fornecedores, a ameaça de novos entrantes que podem abocanhar parcelas de mercado, o poder de barganha dos clientes e a rivalidade entre concorrentes que quanto maior, mais prejudicial à organização.

Nesse sentido, as condições do ambiente externo criam oportunidades e ameaças para a organização, o que impacta diretamente no planejamento organizacional, pois essas variáveis não estão sob o controle da organização, cabendo apenas a mesma antecipar-se as variações do ambiente e buscar adaptar-se a elas e utilizá-las a seu favor.

2.3.2.4 *Análise do Ambiente Interno*

Além das variáveis que compõem o ambiente externo, também é importante conhecer a estruturação do ambiente interno da empresa, o qual é composto pelos recursos disponíveis na organização, bem como quais os pontos fortes e fracos desse ambiente, para determinar as condições que a empresa tem de se colocar no mercado e ser bem sucedida.

De acordo com Certo e Peter (1993, p. 47) “O ambiente interno é o nível de ambiente da organização que está dentro da organização e normalmente tem implicação imediata e específica na administração da organização”.

Montana e Charnov (2003, p. 79) comentam que “os elementos de dentro de uma empresa que estão disponíveis para o cumprimento de seus objetivos são os recursos

organizacionais. Esses recursos são financeiros, físicos, humanos e tecnológicos”. Os autores colocam ainda que o desafio para as empresas é a tarefa de administrar adequadamente o uso desses recursos, de maneira eficiente e eficaz, pois o sucesso da organização depende diretamente do modo como tais elementos são adquiridos e utilizados.

2.3.2.5 Formulação do Planos de Ações

De acordo com Costa (2002) o plano estratégico é o documento resultante da realização do planejamento estratégico, nele constarão todas as informações identificadas no diagnóstico, o que permitirá à administração fazer a análise dos dados, identificando as áreas que necessitam de aprimoramentos. Com isso poderá ser desenvolvido o plano de ações a serem adotadas para cada variável identificada no diagnóstico. Ele comenta que um verdadeiro plano estratégico não estará completo se não estiverem prontos os planos de ações.

O autor ressalta ainda que o plano de ações é feito visando a estruturação e implantação de programas específicos para cada área da empresa, detalhando as metas e objetivos, com as estratégias específicas.

Entretanto o plano de ações não é um fim em si mesmo, pois após a aplicação das ações referendadas no plano, ainda é necessário o acompanhamento dos resultados para cada medida tomada, visando avaliar se os objetivos e metas foram atingidos.

2.4 PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A exigência crescente que paira sobre os administradores públicos, advinda de uma maior cobrança por parte da população, e de uma legislação mais rígida, não abre mais espaço para o descaso com relação aos bens públicos. E consideradas às constantes mudanças sociais, econômicas, políticas e legais, as administrações públicas municipais não possuem mais margem para o desperdício de recursos e de processos, fazendo-se cada vez mais necessária a otimização dos mesmos para atender as demandas da comunidade.

Gaj (1995) expõe que a função política das organizações está em transformação, e cada vez mais cabe aos administradores, legisladores e parlamentares o papel de decidir sobre as linhas de conduta a serem seguidas, conscientizando o processo, aumentando a percepção, ampliando os inter-relacionamentos individuais e grupais, revendo finalidades, fixando estratégias conscientes, criando condições para o amadurecimento de indivíduos e grupos dentro da organização e, desta forma, contribuindo para o desenvolvimento do papel social das organizações públicas. Nesse contexto o autor expõe que a complexidade do meio está demandando criatividade e posições diferenciadas de resposta, onde soluções simples e práticas dão lugar a conjuntos de soluções, para que se atinjam os objetivos ambicionados.

Nesse sentido, o planejamento estratégico municipal entra como peça fundamental, pois, como as organizações privadas as públicas também têm problemas próprios de interação com o ambiente externo, no qual se incluem outros órgãos da administração pública com os quais interagem, e os órgãos internos e a forma como atuam os indivíduos e os grupos dentro da entidade. Gaj (1995) comenta que o novo cenário econômico, político e social que vem se delineando nos últimos anos, está exigindo uma reformulação dos moldes da administração pública como um todo, incluindo as diversas esferas de governo, e que essa mudança está fazendo com que os gestores de órgãos públicos tenham que buscar uma forma mais eficiente e eficaz de administrar, pois a cada dia aumentam as urgências a serem enfrentadas e aumenta a importância de cuidar do futuro do município.

De acordo com Saldanha; Peixoto; Estrada (2006), o planejamento estratégico é uma ferramenta de importância inquestionável para a gestão das prefeituras e municípios, principalmente pela carência de recursos financeiros disponíveis nos municípios e pelo atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal que pressupõe o equilíbrio das contas públicas. Ele pode ser elaborado por meio de diferentes técnicas administrativas com o envolvimento de munícipes, gestores locais e quaisquer outros interessados no município, sendo um processo dinâmico, coletivo, participativo e contínuo para delimitação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura.

Segundo Pfeiffer 2000 apud SALDANHA; PEIXOTO; ESTRADA (2006, s/p):

Para que o planejamento estratégico possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como em empresas privadas, deve haver algumas condições prévias favoráveis: além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma liderança competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privadas. Também são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum.

O planejamento nos municípios pode compreender diversos instrumentos, dentre eles pode-se citar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, o plano diretor municipal, as políticas municipais, incluindo o plano de governo, projetos participativos, planejamento de recursos humanos e informações. Ele é formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida aos munícipes.

O planejamento estratégico municipal é um projeto global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais, ou seja, uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro. Para Andrade (2005 apud SALDANHA; PEIXOTO; ESTRADA 2006), “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”.

A metodologia do planejamento estratégico municipal segundo Rezende (2005) é composta por fases e subfases, que contemplam as análises estratégicas municipais, ou seja, a análise dos ambientes municipais, das forças, fraquezas e potencialidades, e análises externas ao município que compreendem as oportunidades e riscos, e ainda, análises da administração municipal em todos os seus aspectos, considerando recursos humanos, tecnológicos, materiais e intelectuais.

O planejamento estratégico municipal e seus instrumentos viabilizadores são de tamanha necessidade e importância que diversas leis e normas dedicam-lhe atenção especial. Por isso Gaj (1995) diz que a estratégia na administração pública sofre a imposição de fatores objetivos e subjetivos que a afetam e dificultam o cumprimento das finalidades. Assim, como fatores objetivos o autor cita os localizados no nível das normas e procedimentos ou nas estruturas informais que prevalecem sobre as formais, criando rivalidades, frustrações e descontentamentos. Já como fatores subjetivos ele destaca as atitudes, e percepções de uns em relação aos outros, e os conflitos entre grupos e pessoas. Nesse sentido as estratégias traçadas dentro da administração pública não podem desconsiderar tais fatores, sejam eles de ordem interna ou externa, pois senão não terão a menor possibilidade de sucesso.

Rezende (2005) comenta que para a formulação do planejamento estratégico faz-se necessária a análise de três grandes eixos: a cidade, ambiente externo à cidade e a administração municipal. E que o modelo de gestão da prefeitura está intimamente ligado ao

sistema organizacional do município que por sua vez influencia significativamente no desempenho da prefeitura e de seus serviços municipais.

Assim, as estratégias municipais são as atividades que procuram atender aos objetivos municipais definidos pelo município, entretanto segundo Oliveira (1999 apud REZENDE 2005) alguns aspectos devem ser considerados anteriormente a determinação das estratégias como: o município, a prefeitura, seus recursos, seus pontos fortes, fracos, bem como as demais variáveis descritas nas diretrizes e nas análises estratégicas; o meio ambiente em sua constante mutação e com suas oportunidades e ameaças; a integração entre o município e seu ambiente visando à melhor adequação possível. Nesse contexto as análises estratégicas municipais englobam aspectos positivos e negativos, que influenciam o momento atual e futuro da cidade.

Isso dito, constata-se que implementar um processo de planejamento estratégico no setor público é mais complexo que no setor privado, pois diversos parâmetros legais devem ser seguidos, além de fatores sociais e culturais.

Assim sendo a estratégia na administração pública de acordo com Gaj (1995, p. 162) passa por seis elementos, os quais são:

- Postura de mudança: atitude adequada à reforma administrativa;
- Enfoque social: o homem público, administração da motivação;
- Revisão das finalidades dos órgãos e das administrações públicas;
- Eficácia do sistema como exigência da comunidade;
- Desenvolvimento organizacional: aumentar a percepção e capacitação e diminuir resistências;
- Administração de conflitos: acima dos individualismos, educação para as relações interpessoais.

Considerando os fatores expostos pelo autor, observa-se que a implementação de estratégias no setor público envolve a análise de uma gama muito grande de fatores, além da real vontade de mudança por parte dos administradores públicos, pois a organização considerada como um todo não é uma empresa, e sim um município, onde além dos reflexos que cada estratégia terá na empresa, é preciso que sejam considerados os reflexos que cada estratégia terá no município e na população.

Mas apesar da complexidade e dificuldade de implementação, o planejamento estratégico no setor público é cada vez mais importante. Steiner (2011 apud COSTA 2011) salienta três razões que justificam a importância da utilização do planejamento estratégico no setor público, sendo elas a necessidade de se identificar problemas futuros, para que os gestores sejam capazes a tomar as decisões mais acertadas no presente; a crescente percepção

da importância de se entender melhor as implicações futuras das ações atuais; e a utilização desse planejamento visando melhorar a coordenação entre as atividades organizacionais e o planejamento, sendo que planejar seria a forma mais estruturada e profissional de fazer e implementar políticas.

2.4.1 Conceito De Administração Pública

Meirelles (1984 apud KOHAMA 2010, p. 9), define administração pública como “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”

A Administração Pública, em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, 2009, p.65)

Prossegue Meirelles (2009, p.85) dizendo que a “administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum”.

A administração pública, é um ramo dentro da administração voltado a gestão dos bens públicos e interesses da coletividade, por isso tem inúmeras particularidades. Onde na iniciativa privada pode-se fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública é permitir apenas fazer o que está determinado na legislação. Por isso a forma de elaboração do planejamento estratégico em órgãos públicos assume aspectos tão distintos dos privados.

2.4.2 Diferenças Entre Planejamento Estratégico no Setor Público e no Privado

Na administração pública, assim como na privada cada vez mais os gestores estão identificando a necessidade da realização do planejamento estratégico, entretanto o método de

desenvolver e implementar esse procedimento apresenta diferenças significativas entre os dois setores.

De acordo com Steiner (2011 apud COSTA 2011) no setor privado, o sucesso de qualquer empresa é facilmente identificado, dado o grande número de índices que avaliam seu resultado. Já no setor público, a mensuração da qualidade do desempenho das organizações é mais difícil, pois os gestores raramente têm condição de avaliar os objetivos estratégicos em termos financeiros, o que os leva a fazer a constatação apenas em termos de porcentagem de aumento ou diminuição de algum resultado.

Outro aspecto divergente é o número de indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisão, onde além de ser maior no setor público, dentre os mesmos podem haver pessoas ou grupos com focos e interesses diferentes ao par que nas empresas privadas geralmente os diversos envolvidos no processo de tomada de decisão partilham de objetivos comuns. Assim, enquanto em uma empresa do setor privado todos caminham na mesma direção, que é geralmente em busca de um maior lucro para a organização, no setor público cada um caminha de acordo com seus interesses.

Com relação aos objetivos identifica-se outra diferença, onde nas organizações públicas, os objetivos são comumente estabelecidos em termos gerais, o que é um limitador, nas privadas os objetivos são mais específicos e menos numerosos, pois a gama de objetivos nas organizações públicas é muito maior do que nas privadas.

Além disso, Steiner (2011 apud COSTA 2011) comenta que tudo que é relativo ao governo e tudo que o governo faz está relacionado com política, o que significa que todas as decisões relevantes são feitas sob a ótica política, sendo esta é uma diferença essencial, pois embora nas grandes organizações privadas também possa haver alguma influência política, a maior parte das decisões destas são baseadas em interesses econômicos. Assim observa-se que os critérios utilizados para a tomada de decisão são diferentes para os dois setores, onde no privado geralmente o critério fundamental é o econômico, no público geralmente é o interesse público.

Além das diferenças citadas outras podem ser identificadas, porém é possível concluir que o planejamento estratégico no setor público é um processo mais complexo de ser elaborado e implementado do que o do setor privado. Entretanto, embora existam diferenças entre os dois setores, o número de semelhanças possibilita ao gestor público fazer uso das

lições aprendidas pelo setor privado, que está em termos de planejamento estratégico mais avançado e desenvolvido do que o setor público.

2.4.3 Instrumentos de Planejamento Municipal

Os moldes para a realização de um planejamento estratégico em instituições públicas diferem em muito dos utilizados nas instituições privadas. Pois onde nas empresas privadas o planejamento pode ser alterado cada vez que for diagnosticado insatisfatório ou ultrapassado, nas organizações públicas ele fica submetido a legislação própria e a atos normativos dos poderes Executivo e Legislativo, sendo mais complicada a sua alteração.

Assim, na administração pública tem-se como instrumentos de planejamento, fixados hierarquicamente, pela Constituição Federal, em seu art. 165, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, como pode ser observado na figura 2.

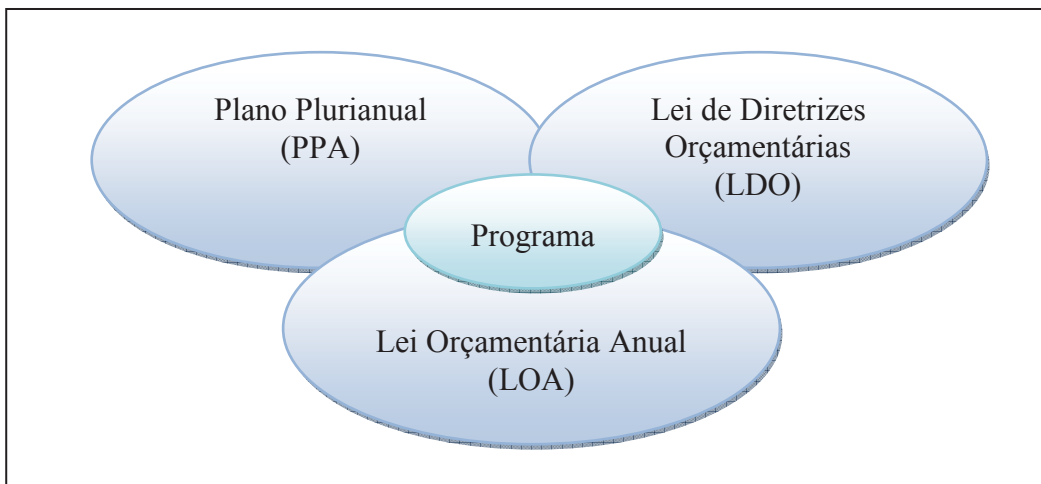


Figura 2: Instrumentos de Planejamento Municipal

Fonte: Flores e Richato, (2013, s/p.)

2.4.3.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento da ação de governo previsto pelo Artigo 165 da Constituição Federal.

Segundo Giacomini (2010, p. 219) o PPA constitui a “síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo”. E de acordo com Andrade (2002, p. 41) ele “é um programa de trabalho elaborado pelo executivo para ser executado no período correspondente a um mandato político, a ser contado a partir do exercício financeiro seguinte ao de sua posse”, ele diz ainda que considerando a legislação específica, os instrumentos para sua elaboração são as diretrizes, os programas contendo objetivos e ações, com detalhamento das metas do governo.

Kohama (2010, p. 35), por sua vez, define o plano plurianual como sendo “um plano de médio prazo, através do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos”. A Constituição Federal do Brasil, no § 1º do Art. 165, diz que, “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Na figura 3 podem ser observadas as etapas da formulação das metas que serão estabelecidas no PPA. O processo inicia-se com o diagnóstico das demandas junto à sociedade, posteriormente são estabelecidos os programas que figurarão durante os quatro anos de vigência do plurianual e por fim são estipulados os objetivos com as metas anuais almejadas.

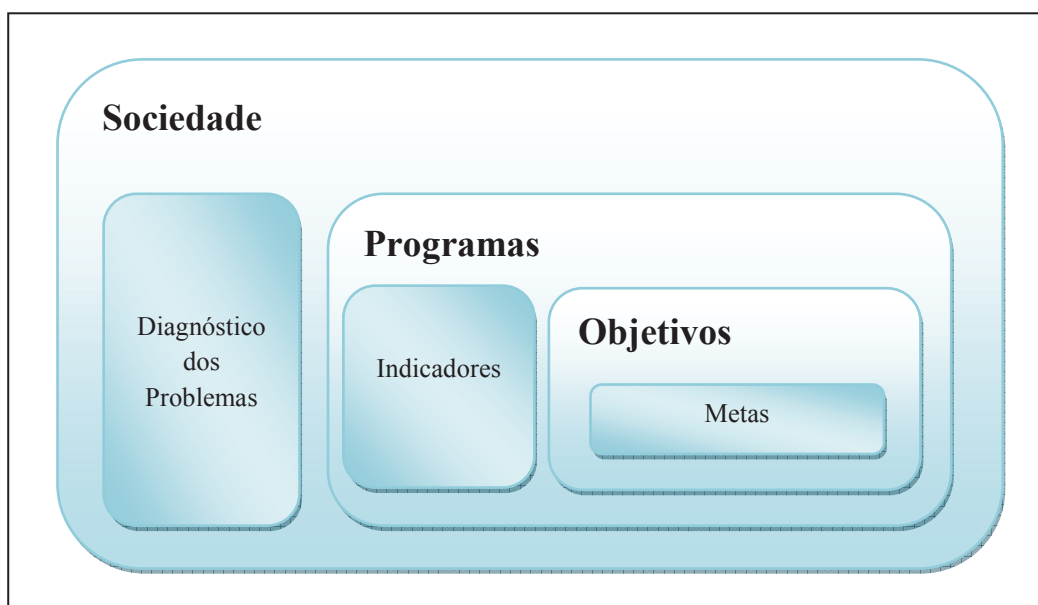


Figura 3: Elaboração do Plano Plurianual
Fonte: Flores e Richato, (2013, s/p).

De acordo com Flores e Richato (2013, s/p) “o plano plurianual é uma peça de comprometimento do governo com a sociedade e de fundamental importância para o estado gerencial, visto que privilegia o usuário-cidadão por intermédio do uso eficiente do aparelho estatal”, conforme os autores, o plano plurianual abrange três dimensões, sendo elas a estratégia, a tática e a operacional, como pode ser visualizado na figura 4.

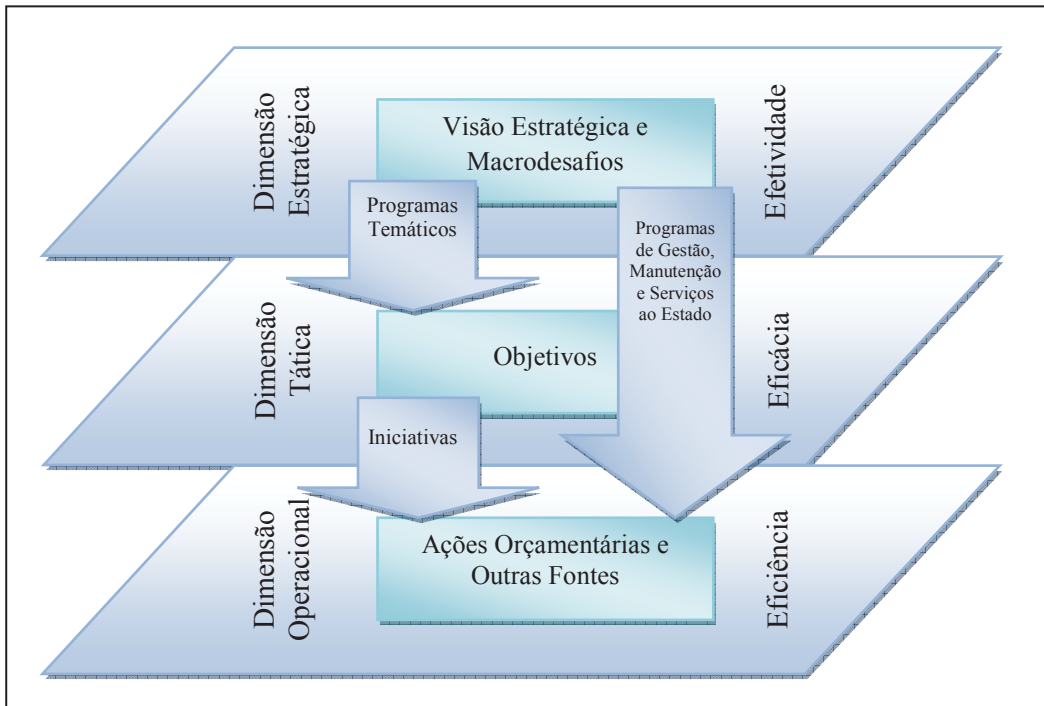


Figura 4: Dimensões do Plano Plurianual

Fonte: Flores e Richato, (2013, s/p).

Onde, na dimensão estratégica são determinados os macro desafios e as estratégias para atingi-los. Na tática, são definidos os possíveis caminhos para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica. E por fim a operacional que relaciona-se com o desempenho das ações governamentais no nível da eficiência, buscando a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos serviços prestados.

2.4.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) tem, segundo Kohama (2010, p. 36) “a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual”.

Andrade (2002) expõe que a lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá as prioridades das metas presentes no PPA da administração pública, o planejamento operacional anual, considerando as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, norteará a elaboração da LOA e disporá sobre alterações na legislação tributária local.

E de acordo com a Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 165, parágrafo 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. (BRASIL, 1988, p. 75)

Além das disposições constitucionais, a LDO deverá, de acordo com Kohama (2010), dispor sobre as normas referentes ao controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, sobre a forma e os critérios de limitação de empenho e sobre as demais exigências para transferências de recursos à entidades públicas e privadas.

Conforme Giacomini (2010, p. 223), fica ainda a lei de diretrizes orçamentárias incumbida de disciplinar outros importantes assuntos tais como:

- Parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do poder legislativo;
- Autorização para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, para a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como para a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Giacomini (2010), comenta ainda que a LDO sofreu alterações significativas a partir de 2000, com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal a qual atribuiu-lhe a incumbência de disciplinar inúmeros outros temas, assim ela passou a dispor também sobre:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- Metas fiscais;
- Riscos fiscais;

- Programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da lei orçamentária;
- Critérios e forma de limitação de empenho, a serem efetivados nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada;
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- Condições e exigência para transferência de recursos à entidades públicas e privadas;
- Forma de utilização e montante da reserva de contingência e integrar a lei orçamentária anual;
- Demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal das suas operações;
- Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (GIACOMINI, 2010, p. 223)

O autor comenta ainda que LDO deverá ser acompanhada pelos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. Entretanto Andrade (2002) salienta que embora os municípios com menos de 50.000 habitantes estejam dispensados de incluir na LDO os anexos supracitados, não estão dispensados de emitir o relatório de gestão fiscal semestralmente.

2.4.3.3 Lei Orçamentária Anual

Para viabilizar a concretização dos cenários previstos no PPA e, transformá-las em realidade, obedecida a LDO, é elaborada a lei orçamentária anual (LOA), onde são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos estabelecidos.

No entendimento de Andrade (2002, p. 54), a lei orçamentária anual, é “uma lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar as políticas econômica e financeira, e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

De acordo com a Constituição Federal da República, ela é um instrumento legal que deve conter o orçamento fiscal dos poderes da união, estados e municípios de seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, o orçamento das empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social, incluindo todas as entidades e órgãos a ela vinculados.

2.5 ORÇAMENTO POR PROGRAMAS

As novas concepções do orçamento moderno tiveram seus principais idealizadores nos Estados Unidos, sendo esses conceitos bastante difundidos nos anos 1950 e 1960 por manuais e seminários patrocinados pelas Nações Unidas. No Brasil, durante longos anos foi discutida a alteração da legislação referente a orçamentos, contabilidade e prestação de contas dos governantes, sendo que em 17 de março de 1964 foi editada a Lei 4.320, a qual para Silva (2003) representou um grande avanço, principalmente no que se refere à padronização dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, passando a estabelecer a obrigatoriedade da classificação denominada “funcional-programática”, indicadora das ações do governo e que vigora até hoje.

É relevante citar ainda que nessa época foi editado o Decreto-Lei nº 200/67, que modificou substancialmente a forma de atuação da administração pública, estabelecendo normas mais precisas sobre o sistema de planejamento e controle. Segundo Kohama (2010) o orçamento por programas é uma modalidade de orçamento em que do ponto de vista de sua apresentação os recursos financeiros para cada unidade orçamentária vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem alcançados. Desta forma o orçamento-programa contribui para o planejamento governamental, pois é capaz de expressar com maior veracidade a responsabilidade do Governo para com a sociedade, visto que deve indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação, da qual o governo é intérprete.

A partir do exercício 2002, o Poder Executivo municipal faz uso da Portaria nº 42/99 na elaboração do orçamento anual, que altera em parte a Lei nº 4320/64. De acordo com a Portaria nº 42/99, nas Leis Orçamentárias Anuais e nos balanços, as ações dos governos serão identificadas em termos de função e subfunção, programas, projetos, atividades e operações especiais. A figura 5, a seguir, permite uma visualização da classificação funcional programática no Brasil.

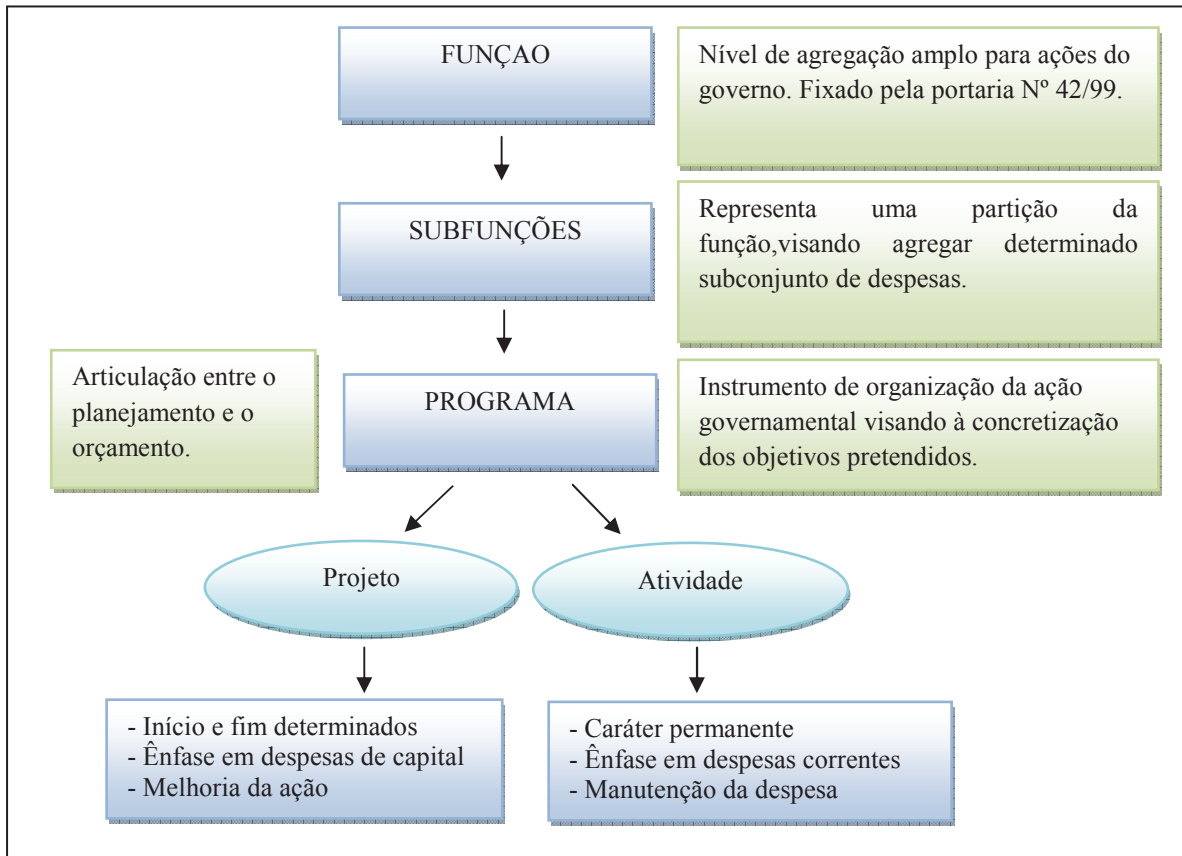


Figura 5 - Classificação funcional programática.

Fonte: Matias Pereira (1999, p. 153)

A concepção do orçamento-programa está ligada à ideia de planejamento. De acordo com ela, o orçamento deve considerar os objetivos que o Governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo. Com base nesta característica, o orçamento-programa ultrapassa a fronteira do orçamento como simples documento financeiro, aumentando sua dimensão.

Sendo assim, pode-se dizer que o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e diretrizes formulados no planejamento.

Em sua elaboração, o Orçamento-Programa tem uma lógica que o distingue de outros modelos. A figura 6, a seguir, apresenta a lógica de construção de um programa.

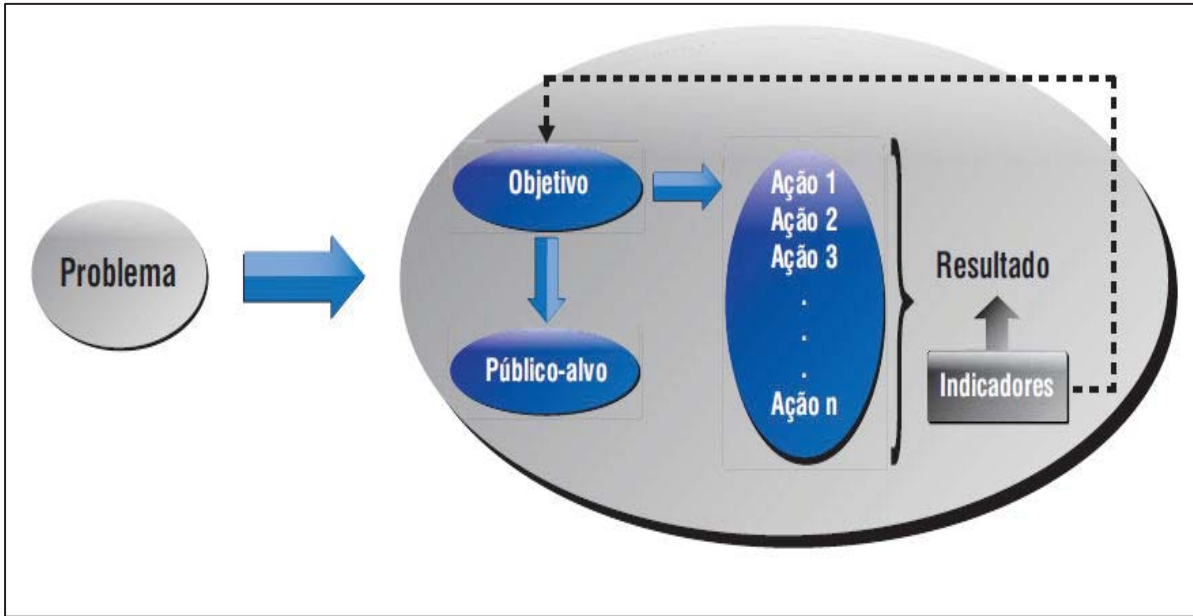


Figura 6: Referências básicas do programa

Fonte: MPOG - Manual de Elaboração de Programas (2010)

No processo de planejamento, os grandes problemas da sociedade são delimitados em partições menores por meio da técnica de elaboração de programas orientados para resultados, que permite a identificação e focalização dos problemas e respectivo público-alvo da ação governamental, bem como o estabelecimento dos resultados a serem alcançados. Para o propósito de elaboração de programas, problemas são demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, quando reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos.

Assim, definido o problema, pode-se filtrar qual parcela da sociedade é afetada por aquele problema e, então, teremos definido o público-alvo da atuação do futuro programa. Devendo-se, ainda, explicitar, com a maior precisão possível, as causas do problema que está afetando o público-alvo. Logo, uma vez identificado o problema, suas causas e público-alvo, o passo seguinte é definir o objetivo e as ações do programa que serão implementadas para combater as causas do problema.

É importante não confundir causas (origens do problema) com efeitos (produtos fortuitos de uma causa), pois um programa cujas ações atacam efeitos e não as causas do problema que se busca solucionar, não terá a efetividade desejada. Portanto, ao enunciar as causas do problema, deve-se buscar estabelecer com clareza cada uma delas e então propor ações para mitigá-las. E por último, é necessário construir indicadores que permitam medir a

eficiência, eficácia, efetividade do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo.

Portanto, face ao exposto, pode-se definir um programa como sendo um conjunto integrado e suficiente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias), que expressa uma relação consistente entre o problema a resolver e o objetivo do programa e entre as metas das ações e a evolução esperada dos indicadores do programa.

2.5.1 Modelo De Elaboração De Programas

O Plano Plurianual, a partir do ano exercício 2000, incorporou na sua metodologia uma visão estratégica, dela derivando objetivos estratégicos que possibilitam o delineamento de uma imagem de sociedade que se quer atingir (CORE, 2006). Outro aspecto do planejamento moderno é trabalhar com uma realidade problematizada. Isso significa que o problema passa a ser a categoria central para a estruturação do plano, e não, como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento do diagnóstico.

Nesse sentido os programas vem a contribuir com a administração pública, pois de acordo com Andrade, 2002, p. 42.

Eles são o instrumento de organização da atuação governamental. Articulam o conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum e preestabelecido, mensuradas por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. Os programas de governo são os instrumentos das diretrizes e devem estabelecer os objetivos (resultados esperados dos programas). São executados pelas ações (mensuráveis por metas). E integram o PPA e orçamento, sendo, portanto, o elo de integração entre esses dois instrumentos de planejamento.

Entretanto, tal integração, só se torna viável nos casos em que esses documentos sejam estruturados de uma forma modular. E que os módulos sejam diferenciados preservando a especificidade de cada documento, mas que expliquem uma correspondência precisa entre os dois níveis de atuação (planejamento e orçamento).

Assim, de acordo com o Manual de Elaboração de Programas (MPOG, 2006) a estruturação do PPA em programas orientados para resultados na sociedade significou um importante avanço no processo de planejamento e gestão pública federal, tendo como principais objetivos:

- Proporcionar maior racionalidade e transparência ao gasto público;
- Estimular a participação e o controle social;
- Integrar planejamento, orçamento e gestão;
- Ampliar a efetividade da ação governamental;
- Permitir a avaliação de resultados e a revisão dos programas.

Entretanto, para a consecução destes objetivos, e visando uma uniformização nas diferentes esferas o Manual de Elaboração de Programas propõe um modelo a ser seguido na elaboração dos programas, o qual pode ser observado na figura 7.

1. Órgão responsável:
2. Unidade responsável:
3. Denominação do Programa:
4. Problema:
5. Objetivo do Programa:
6. Público-Alvo:
7. Justificativa do Programa:
8. Objetivo Setorial Associado:
9. Desafio Associado:
10. Tipo de Programa:
() Finalístico () De Apoio Administrativo
11. Horizonte Temporal:
() Contínuo () Temporário
12. Data Início/Término Início ____/____ (se temporário) Término ____/____
13. Valor Global Estimado do Programa (R\$)
14. Estratégia de Implementação do Programa:

Figura 7: Formulário de Elaboração de Programas

Fonte: Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008 – 2011(p. 83) .

Como pode ser observado na figura 7 acima, para a elaboração de um novo programa, inicialmente deve-se definir alguns itens fundamentais que de acordo com o Manual de Elaboração de Programas, 2006, do Ministério do Planejamento do Governo Federal, são:

- Órgão responsável: órgão responsável pelo gerenciamento do programa;
- Unidade responsável: unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo se este for integrado por ações desenvolvidas por mais de uma unidade;
- Denominação do programa: frase ou palavra que expressa os propósitos do programa em linguagem de fácil entendimento pela sociedade;
- Problema: neste campo deve ser descrito o problema que o programa tem por objetivo enfrentar;
- Objetivo do programa: expressa o resultado almejado;
- Público-alvo: especifica a parcela ou parcelas da sociedade as quais o programa se destina, ou seja, os segmentos que serão beneficiados pelo programa;
- Justificativa do programa: deve expressar as causas da situação-problema para as quais o programa esta sendo proposto, evidenciando os benefícios da implementação do mesmo ou as consequências da não implementação;
- Objetivo setorial associado: principal objetivo setorial para o qual o programa contribui;
- Desafio associado: principal desafio da orientação estratégica do PPA para o qual o programa contribui;
- Tipo de programa: os programas podem ser divididos em dois tipos sendo eles programas finalísticos ou programas de apoio administrativo. Os programas finalísticos são compostos por ações que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à população. E os programas de apoio administrativo compreendem ações de natureza administrativa, das quais podem decorrer despesas relacionadas com pessoal e encargos sociais alocadas às atividades administrativas; manutenção e conservação de bens imóveis; manutenção de serviços administrativos estritamente relacionados a atividades meio; manutenção de serviços de transporte; ações de informática dentre outras.

Cabe salientar que o Manual de Elaboração de Programas 2006 cita ainda outras duas possibilidades de classificação dos programas, que são: Programas de Gestão de Políticas Públicas: para os programas destinados ao planejamento e à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação e ao controle dos demais programas sob a responsabilidade de

determinado órgão, e os Programas de Serviços ao Estado: dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para este fim específico. Destas uma está presente na edição de 2006 - 2009 do PPA, não sendo mais utilizada nos demais planos.

- Horizonte temporal: é o período de vigência do programa, o qual pode ser contínuo ou temporário.
- Datas de início e término: no caso de o programa ser temporário devem ser estabelecidas as datas estimadas de início e término da vigência do programa;
- Valor global estimado do programa:
- Estratégia de implementação do programa: indica como serão conduzidas as ações, qual a forma de execução e que instrumentos serão utilizados para viabilizar o atingimento dos resultados pretendidos pelo programa.

Como exemplo, afigura 8, mostra a estrutura de um programa de universalização do ensino fundamental.

01. Denominação Manutenção e Revitalização da Educação Infantil		
02. Objetivo Capacitar a criança de 4ª 6 anos para iniciar o processo pedagógico, proporcionando-lhe a oportunidade de participar de atividades que promovam o seu desenvolvimento social, físico e intelectual		
03. Público-alvo População do Município na faixa etária de 4 a 6 anos		
04. Natureza <input type="checkbox"/> Contínua <input type="checkbox"/> Temporária	05. Início Previsto	06. Término Previsto
07. Indicadores Taxa de crianças atendidas na faixa etária de 4 a 6 anos		
08. Índice mais recente 90%	09. Apurado em (mm/aaaa) Out/2001	10. Índice desejado ao final do PPA 95%
Fonte IEMF		

Figura 8: Formulário de Identificação de Programas

Fonte: Manual de Elaboração: O passo a passo da elaboração do PPA para municípios

Kohama (2010) enfatiza que a elaboração do orçamento por programas exige sempre a especificação clara, tanto em quantidade como em qualidade dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à execução das atividades, buscando sempre o melhor

aproveitamento dos recursos existentes. O autor comenta ainda que somente os recursos necessários à execução da atividade é que são especificados no orçamento por programas, o que equivale a dizer que no processo de planejamento-orçamento não se permite a existência de recursos ociosos, o que possibilita a realização de um trabalho mais eficiente, pois se concentram esforços comuns na busca do atingimento de uma meta previamente estabelecida.

Em suma, Kohama (2010) salienta que o orçamento por programas permite um melhor aproveitamento dos recursos, possibilita a determinação dos meios financeiros com bases mais realistas, proporciona critérios objetivos de análise e decisão, permite verificar se as atividades previstas são as mais adequadas para o atingimento dos objetivos e possibilita um acompanhamento e controle das ações, para que o atingimento dos objetivos se concretize.

Diante do descrito, este estudo busca na sequência avaliar se na elaboração dos PPA's de 2006 a 2017, no Município de São Domingos do Sul, observou-se a estrutura ou modelo adotado pela legislação brasileira.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Método de acordo com Longaray e Beuren (2003, p. 30), “é o ordenamento que se deve auferir aos diferentes processos necessários para alcançar determinado fim estabelecido ou um objetivo esperado”. Gil (1999, p.27) define método como “o caminho para se chegar a determinado fim”. E método científico como “o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir o conhecimento”.

Cervo e Bervian (2002, p. 23) por sua vez definem método como sendo “a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir certo fim ou um resultado desejado”. E salientam ainda que não se inventa um método, ele depende, fundamentalmente, do objeto da pesquisa.

Assim sendo, neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento do estudo.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

De acordo com Gil (1999, p. 64), “o delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados”. Gil (1999, p. 64) afirma também que ele “ocupa-se precisamente do contraste entre a teoria e os fatos, e sua forma é a de uma estratégia ou plano geral que determine as operações necessárias para fazê-lo”.

Para Longaray e Beuren (2003), o delineamento de pesquisa pode ser abordado quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto ao problema de pesquisa.

Com relação ao objetivo, este estudo pode ser classificado como pesquisa descritiva. Que segundo Gil (1999, p. 44), “é aquela que tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relação entre as variáveis”. Esse tipo de pesquisa tem como uma de suas características mais significativas, de acordo com Gil (1999, p. 44), “a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados”.

Para Triviños (1987), o foco essencial deste tipo de estudos reside no desejo de conhecer a comunidade que está sendo estudada, bem como seus traços característicos, seus problemas, seus valores e tantos outros fatores que a constituem. Triviños (1987, p. 110) afirma, também, que “o estudo descritivo pretende descrever ‘com exatidão’ os fatos e fenômenos de determinada realidade”.

Quanto à abordagem do problema, classifica-se essa pesquisa como sendo qualitativa, a qual é, de acordo com Triviños (1987), entendida por alguns autores como uma expressão genérica, ou seja, por um lado, ela compreende atividades de investigação que podem ser denominadas específicas, e por outro, que todas as pesquisas qualitativas podem ser caracterizadas por traços comuns.

Com relação aos procedimentos técnicos, este estudo é classificado como um estudo de caso, o qual segundo Gil (1999, p. 72), “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”. Para Triviños (1987, p. 110), “estes estudos têm por objetivo aprofundarem a descrição de determinada realidade”.

Cervo e Bervian (2002, p. 67) por sua vez caracterizam o estudo de caso como sendo uma “pesquisa sobre um determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade que seja representativo do seu universo, para examinar aspectos variados de sua vida”.

Observadas as colocações dos autores, pode-se concluir que estes métodos são os mais adequados para a realização desta pesquisa, visto que no decorrer deste trabalho, objetivou-se demonstrar estudo sobre o planejamento estratégico municipal de São Domingos do Sul, buscando amplo conhecimento sobre o assunto. Nesse sentido, além de coletar, ordenar e classificar os dados coletados sobre a construção dos planos plurianuais da prefeitura municipal de São Domingos do Sul fez-se uma análise dos mesmos, para conhecer o universo objeto deste estudo, bem como estabelecer relações entre as variáveis que o compõem, de forma a atingir os resultados esperados.

3.2 VARIÁVEIS DE ESTUDO

O termo variável, de acordo com Richardson (1999, p. 65) pode ser entendido como “um conceito que assume valores numéricos em casos de variáveis quantitativas, ou, que pode ser classificado em duas ou mais categorias, em casos de ser variáveis de atributos”.

“Qualquer estudo científico, seja do tipo descritivo ou explicativo, contém variáveis que devem estar inseridas nos objetivos e ou nas hipóteses. Essas variáveis deverão ser isoladas para ser conceptualizadas e operacionalizadas” (RICHARDSON, 1999, p. 65).

Seguindo essa premissa, neste item, são apresentadas as principais variáveis abordadas no decorrer da pesquisa, as quais são: administração pública; planejamento estratégico e plano plurianual, bem como suas respectivas definições.

- a) Administração pública: segundo Meirelles (2009), é a gestão de bens e interesses da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.
- b) Planejamento estratégico: de acordo com Oliveira (1997) corresponde ao estabelecimento de um rol de providências a serem tomadas, para situações futuras que vierem a ser diferentes do passado, além de propiciar meios de agir sobre as variáveis, de modo que possibilite exercer certa influência sobre as mesmas, sendo uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela empresa, e deve considerá-la como um todo e não apenas em suas partes, visando maior grau de interação com o ambiente.
- c) Plano plurianual: o qual é conforme Andrade (2002, p. 41) “um programa de trabalho elaborado pelo executivo para ser executado no período correspondente a um mandato político, a ser contado a partir do exercício financeiro seguinte ao de sua posse”. Segundo Giacomini (2010, p. 219) o PPA constitui a “síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo”.

Kohama (2010, p. 35), por sua vez, define o plano plurianual como sendo “um plano de médio prazo, através do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos”.

Cabe enfatizar novamente, que as variáveis acima citadas são as de maior destaque que foram abordadas na pesquisa.

3.3 POPULAÇÃO OU UNIVERSO

Por população entende-se, segundo Gil (1999, p. 99), como “um conjunto de elementos que possuem determinadas características”. A população ou universo abordado, nesse trabalho, é o município de São Domingos do Sul como um todo, ou seja, os documentos envolvidos no planejamento, pois foi estudado o planejamento estratégico, que abrange todo o município.

Para fins de realização deste estudo tomou-se por base o período compreendido entre 2006 a 2017, no qual tem-se três planos plurianuais sendo o primeiro de 2006 a 2009, o segundo de 2010 a 2013 e o terceiro de 2014 a 2017.

3.4 PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

No entendimento de Cervo e Bervian (2002) a coleta de dados é uma tarefa importante na execução de uma pesquisa, e envolve diversas formas, todas com vantagens e desvantagens, por isso os autores salientam que na decisão sobre o uso de uma ou outra forma o pesquisador deverá levar em conta a que menos desvantagens oferecer, respeitando os objetivos da pesquisa.

Assim, para a execução do presente trabalho foram realizadas visitas junto à prefeitura municipal de São Domingos do Sul, onde foram coletados por meio de documentos os dados e informações necessários para a realização da pesquisa. Os referidos documentos são os três planos plurianuais elaborados dentro do período em análise, sendo estes o PPA 2006-2009 o qual tem 67 páginas, e foi instituído pela Lei Municipal nº 818/2005; o PPA 2010-2013 que foi instituído pela Lei Municipal nº 1032/2009 e conta com 66 páginas; e o PPA 2014-2017, que possui 75 páginas, tendo sido instituído pela Lei Municipal nº 1253/2013.

Sendo assim a técnica de coleta de dados utilizada para realização deste estudo foi a pesquisa documental, a qual, de acordo com Marconi e Lakatos (2011) é caracterizada pelo fato de que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, as quais podem ser recolhidas no momento em que o fato ou fenômeno ocorreu ou depois.

3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Posteriormente a coleta, é necessário que se faça análise dos dados.

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos. (GIL, 1999, p. 23).

Segundo Gil (1999), os processos de interpretação variam em função do plano de pesquisa. Neste trabalho, os dados e informações foram coletados junto à prefeitura municipal de São Domingos do Sul, e analisados de forma a identificar se o planejamento estratégico no município está sendo realizado de acordo com as normas adotadas pela legislação. Para tanto, as informações foram analisadas sob duas óticas, uma abordando aspectos técnicos e a outra aspectos políticos.

Com relação ao aspecto técnico buscou-se identificar se os programas e ações constantes no PPA contêm a estrutura mínima estabelecida pelo MPOG (2006), a saber: nome do programa, órgão e unidade responsáveis, problema que motivou a criação do programa, objetivos, público-alvo, justificativa, tipo de programa (finalístico ou de apoio administrativo) período de vigência, valor estimado e estratégias de implementação.

Com relação as políticas públicas buscou-se identificar se os programas seguem a mesma linha da missão de cada administração.

E por fim foram comparados os três planos visando identificar diferenças e uma possível evolução, na alocação dos recursos e na implementação de políticas públicas.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, será exposta uma caracterização do município de São Domingos do Sul onde será apresentado um breve histórico do mesmo. Posteriormente, serão demonstrados os resultados práticos deste estudo.

4.1 DESCRIÇÃO DO MUNICÍPIO ESTUDADO

A localidade de São Domingos do Sul teve início de sua colonização por volta do ano de 1891, ano em que se instalaram no local os primeiros moradores. O primeiro nome dado ao povoado foi Barracão devido a um casarão existente no local. Por volta de 1907 foi construída pelos moradores a primeira capela que teve como santo padroeiro São Domingos, nome que posteriormente deu origem a São Domingos do Sul.

Antes de tornar-se município São Domingos era, desde 1925 distrito pertencente ao município de Guaporé. em 1944 ainda como distrito passou a denominar-se Quatipi, em 1949 recebeu o nome de São Domingos do Sul, porém ainda como distrito de Guaporé, em 1954 passou a pertencer ao município de Casca. O distrito, só foi elevado à categoria de município em 08/12/1987 com a lei estadual nº. 8436.

Em 05/12/1990, com a lei municipal nº. 85 foi criado o distrito de Santa Gema, e anexado ao município de São Domingos do Sul, o qual pertence até hoje.

De acordo com dados constantes no site oficial da prefeitura municipal de São Domingos do sul, o município tem uma área de 78,95 km², estando localizado na micro

região do Alto do Taquari, 230 km distante da capital. Sendo constituído por 2926 habitantes de acordo com estimativa do IBGE feita em 2010, a população é composta em sua maioria por descendentes de italianos e poloneses.

O IDHM, que é o apura o Desenvolvimento Humano Municipal, do município no ano de 2010, conforme o IBGE é 0,763, o que classifica o município como de médio desenvolvimento. Tal indicador, de acordo com o PNUD, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável pelo relatório do desenvolvimento humano, é uma medida sintética e geral do desenvolvimento humano, e varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo a 1 melhor será o índice de desenvolvimento humano de determinado município.

Sua economia tem como principais atividades econômicas a extração de basalto, a pecuária, a agricultura, a prestação de serviços e a indústria e comércio. O Produto Interno Bruto (PIB) do município é de 48.569 mil reais e o PIB per capita é de 16.553,93 reais. Salientando que o PIB representa a soma em valores monetários de todos os bens e serviços finais produzidos em uma determinada região, durante um período determinado de tempo, e é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de mensurar a atividade econômica de uma região. Na contagem do PIB, considera-se apenas bens e serviços finais, excluindo da conta todos os bens de consumo de intermediário para evitar contagem em duplicidade.

Com relação ao cenário político, o município de São Domingos do Sul, desde sua emancipação passou por sete mandatos políticos, dos quais em cinco o Partido Progressista (PP) esteve a frente da prefeitura, sendo estes as administrações 1989 – 1992; 1993 – 1996; 1997 – 2000; 2005 – 2008 e 2009 – 2012.

Na administração 2001– 2004 o prefeito era do Partido dos Trabalhadores (PT), porém a administração era formada pela coligação do Partido dos Trabalhadores com o Partido Socialista Brasileiro (PSB). E no atual governo, administração 2013 – 2016, também o governante é do Partido dos Trabalhadores, mas a administração é formada pela coligação PT, PMDB, PSB e PTB.

A estrutura administrativa do governo atual é composta por 8 secretarias, sendo elas Administração; Finanças; Educação e Cultura; Saúde; Assistência Social; Indústria, Comércio e Serviços; Agricultura e Meio Ambiente; e Obras, Serviços Públicos e Transito. Salientado que a parte de planejamento, foco deste estudo, fica a cargo do Coordenador de Planejamento e Projetos e qual está subordinado a Secretaria de Administração, como pode ser observado na

figura 9, a seguir.

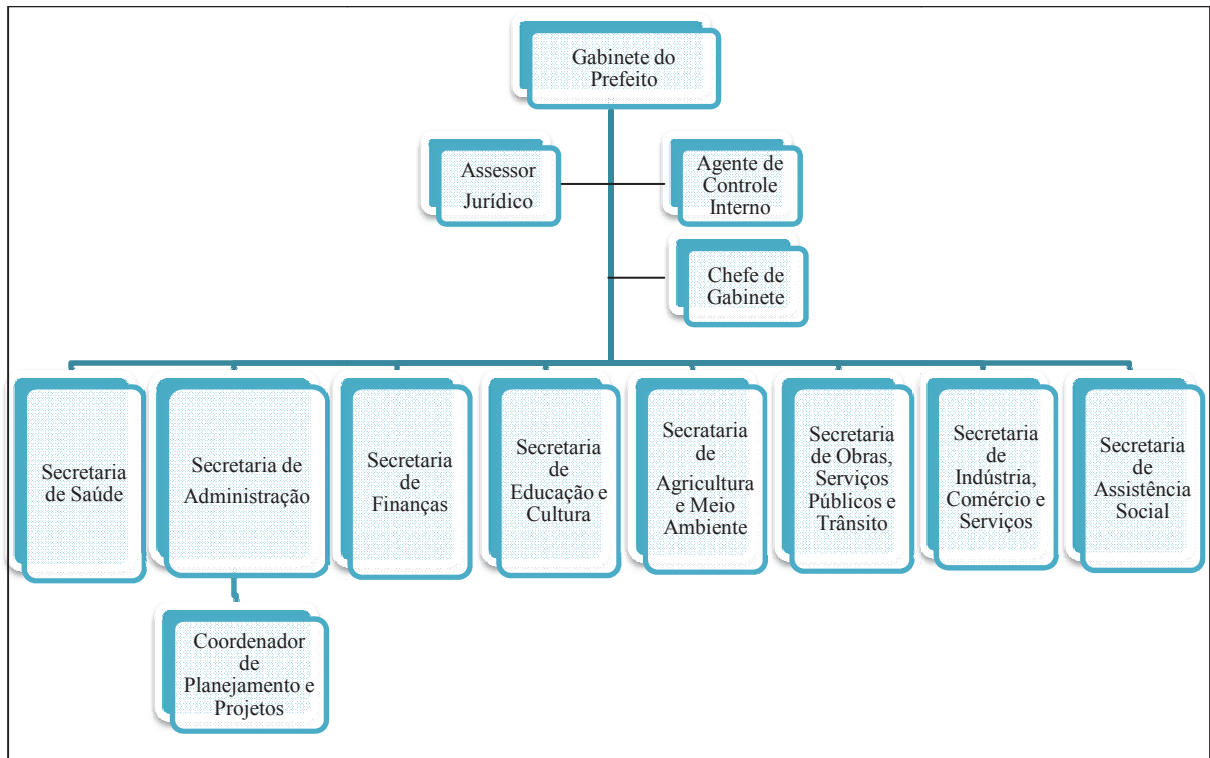


Figura 9: Organograma da Estrutura Administrativa do Município de São Domingos do Sul

Fonte: Elaborado pelo autor.

O organograma acima demonstra de forma resumida a estrutura administrativa da Prefeitura de São Domingos do Sul, evidenciando as oito secretarias que compõem a administração, os órgãos de *staff*, para assessoramento do prefeito e o setor responsável pelo planejamento, o qual, de acordo com informações coletadas junto à prefeitura, é composto por um único funcionário, que é um profissional especializado na área e atua como CC – Cargo em Comissão, assessorando a administração na parte do planejamento e elaboração de projetos para captação de recursos.

Com relação a aplicação dos recursos, nas Tabelas 1 a 3, são apresentados os valores aplicados, por função orçamentária, nos períodos dos PPA's em estudo. De acordo com a Portaria N° 42, de 14 de Abril de 1999 do Ministério do Orçamento e Gestão entende-se função, como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público e também que a referida portaria padroniza tais funções para todas as prefeituras brasileiras.

Na tabela 1 é apresentada a aplicação dos recursos no período de 2006 a 2009.

Tabela 1: Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2006 - 2009

RECURSOS APLICADOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 2006 - 2009						
Função	2006	2007	2008	2009	Total 2006 - 2009	% s/ Total
Legislativa	115.307,03	129.915,22	153.205,32	181.857,74	580.285,31	2,22
Administração	688.804,40	825.190,91	1.123.516,57	1.216.128,90	3.853.640,78	14,76
Segurança Pública	-	-	-	-	-	0,00
Assistência Social	70.840,68	160.941,04	221.575,99	205.061,25	658.418,96	2,52
Saúde	909.210,97	1.286.054,99	1.722.279,56	2.129.930,52	6.047.476,04	23,17
Trabalho	-	-	-	-	-	0,00
Educação	1.239.762,17	1.257.007,11	817.341,13	818.930,08	4.133.040,49	15,83
Cultura	67.795,45	48.188,54	88.973,51	507.728,97	712.686,47	2,73
Urbanismo	142.611,38	212.007,21	919.332,49	516.904,04	1.790.855,12	6,86
Habitação	-	-	-	-	-	0,00
Saneamento	392.415,46	328.314,72	373.639,75	431.489,17	1.525.859,10	5,85
Gestão Ambiental	34.558,93	90.057,12	103.089,93	145.267,08	372.973,06	1,43
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	0,00
Agricultura	320.615,45	614.434,20	839.880,89	559.424,66	2.334.355,20	8,94
Indústria	-	-	29.773,10	2.840,00	32.613,10	0,12
Comércio e Serviços	-	37.632,53	25.170,52	28.327,49	91.130,54	0,35
Comunicações	154.976,77	150.082,40	140.103,50	140.339,44	585.502,11	2,24
Energia	-	-	-	-	-	0,00
Transporte	643.500,76	590.355,21	1.010.119,35	805.627,85	3.049.603,17	11,68
Desporto e Laser	82.103,42	52.740,01	70.475,06	67.710,67	273.029,16	1,05
Encargos Especiais	-	1.249,51	48.356,30	13.397,15	63.002,96	0,24
Total	4.862.502,87	5.784.170,72	7.686.832,97	7.770.965,01	26.104.471,57	100

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da prefeitura

A tabela 1 mostra a gama de recursos que foram aplicados por área, em cada um dos anos abrangidos pelo PPA 2006 – 2009, bem como a soma no período, e o percentual destinado a cada área. Analisando-a percebe-se que as três áreas que mais receberam recursos no período foram: saúde, (23,17%), educação (15,83%) e administração (14,76%), as quais juntas absorveram 53,76 % da totalidade dos recursos. Como está destacado no gráfico 1.

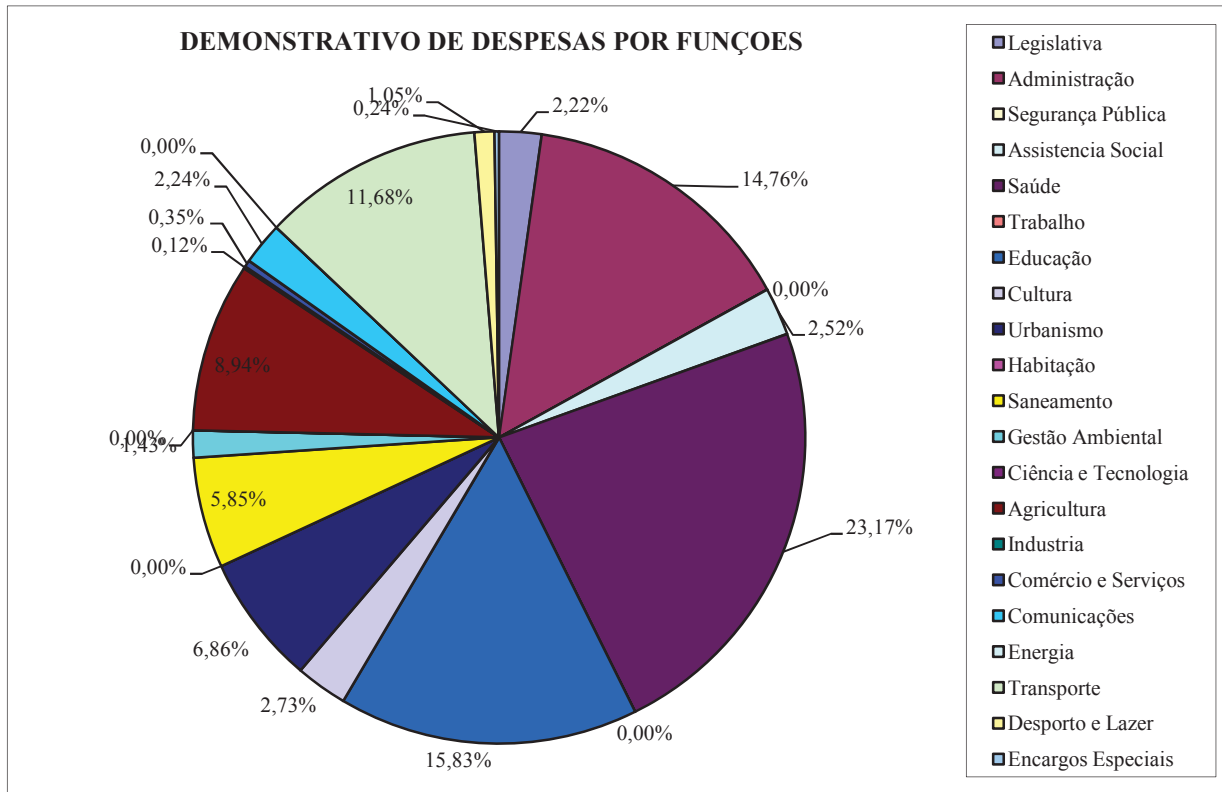


Gráfico 1: Percentual de Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2006 – 2009.
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da prefeitura.

A tabela 2, na sequência, mostra os recursos aplicados por função orçamentária no período abrangido pelo PPA 2010 – 2013.

Tabela 2: Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2010 - 2013

RECURSOS APLICADOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 2010 - 2013						
Função	2010	2011	2012	2013	Total 2010 - 2013	% s/ Total
Legislativa	193.160,23	200.633,80	216.662,63	223.479,26	833.935,92	2,11
Administração	1.275.370,84	1.575.496,08	1.672.086,84	2.247.660,28	6.770.614,04	17,11
Segurança Pública	-	-	-	-	-	0,00
Assistência Social	242.852,34	245.773,46	300.476,05	407.927,25	1.197.029,10	3,03
Saúde	2.021.179,21	2.382.744,54	2.553.657,48	2.790.637,55	9.748.218,78	24,64
Trabalho	-	-	-	-	-	0,00
Educação	910.995,41	1.041.879,17	1.163.217,29	2.070.130,20	5.186.222,07	13,11
Cultura	119.108,87	298.811,38	584.087,38	171.259,55	1.173.267,18	2,97
Direitos da Cidadania	2.163,88	10.785,08	14.958,62	6.301,43	34.209,01	0,09
Urbanismo	386.798,48	1.400.030,89	699.989,27	156.112,31	2.642.930,95	6,68
Habitação	-	-	-	-	-	0,00
Saneamento	295.488,78	390.824,91	494.329,09	378.062,25	1.558.705,03	3,94
Gestão Ambiental	167.310,16	168.536,65	193.120,41	312.589,86	841.557,08	2,13
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	0,00
Agricultura	591.715,34	763.861,79	797.310,47	1.024.612,81	3.177.500,41	8,03
Industria	-	-	-	-	-	0,00
Comércio e Serviços	28.582,36	89.057,71	143.273,09	146.016,98	406.930,14	1,03
Comunicações	129.478,56	105.391,01	93.566,36	13.692,61	342.128,54	0,86
Energia	-	-	-	-	-	0,00
Transporte	989.919,07	1.000.468,68	999.790,46	1.369.004,17	4.359.182,38	11,02
Desporto e Laser	62.758,95	51.100,54	60.622,41	56.910,07	231.391,97	0,58
Encargos Especiais	205.809,61	242.426,98	271.540,15	339.501,27	1.059.278,01	2,68
Total	7.622.692,09	9.967.822,67	10.258.688,00	11.713.897,85	39.563.100,61	100

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da prefeitura

Na tabela 2, podem ser visualizados os valores que foram aplicados em cada área nos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013, bem como a soma dos investimentos no período, e o percentual absorvido por função.

Em relação ao primeiro período analisado constata-se que não ocorreram grandes alterações sendo que as áreas que mais absorveram recursos foram saúde (24,64%), educação (13,11%) e administração (17,11%), que absorveram juntas 54,86 % dos recursos, como ilustra o gráfico abaixo.

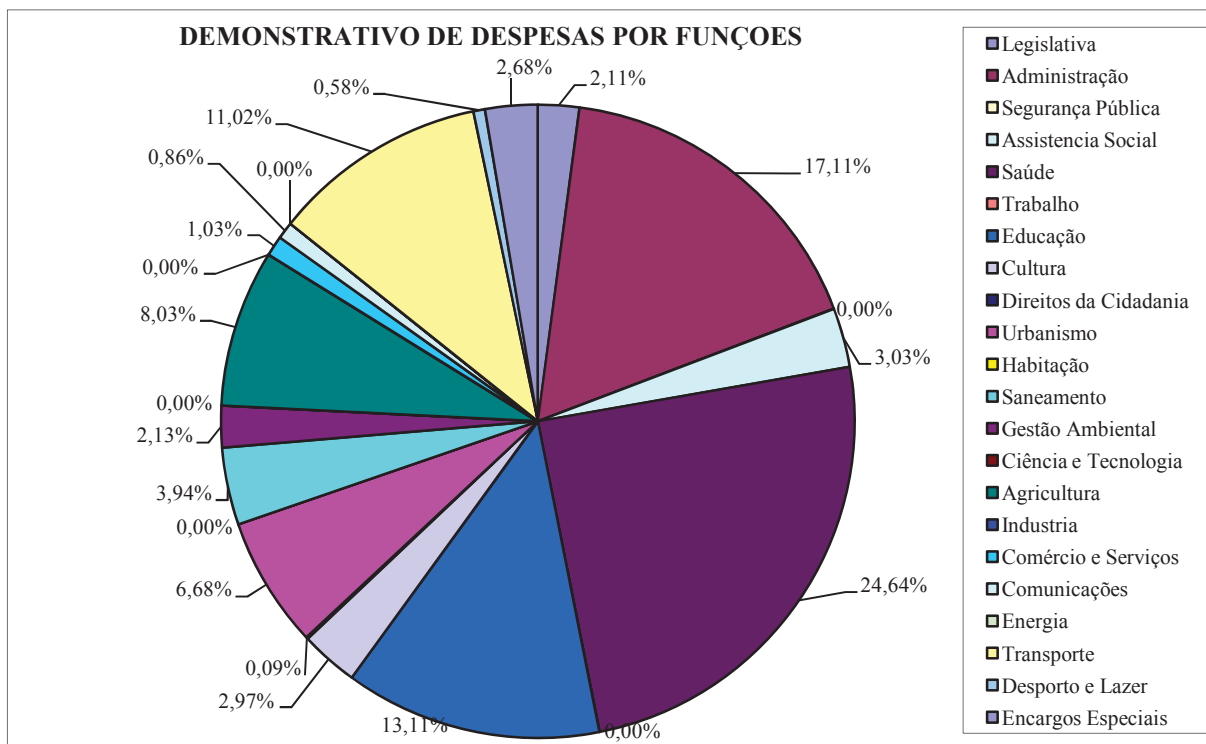


Gráfico2: Percentual de Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2010 – 2013.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da prefeitura.

A tabela 3 demonstra os recursos orçados, para cada função administrativa, para o PPA 2014 – 2016, sendo que esta apresenta apenas as informações relativas ao exercício de 2014, pois é o único encerrado até o presente estudo.

Tabela 3: Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2014 - 2017

RECURSOS APLICADOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 2014 - 2017						
Função	2014	2015	2016	2017	Total 2014 - 2017	% S/ Total
Legislativa	223.479,26	-	-	-	223.479,26	1,91
Administração	2.247.660,28	-	-	-	2.247.660,28	19,19
Segurança Pública	-	-	-	-	-	0,00
Assistência Social	407.927,25	-	-	-	407.927,25	3,48
Saúde	2.790.637,55	-	-	-	2.790.637,55	23,82
Trabalho	-	-	-	-	-	0,00
Educação	2.070.130,20	-	-	-	2.070.130,20	17,67
Cultura	171.259,55	-	-	-	171.259,55	1,46
Direitos da Cidadania	6.301,43	-	-	-	6.301,43	0,05
Urbanismo	156.112,31	-	-	-	156.112,31	1,33
Habitação	-	-	-	-	-	0,00
Saneamento	378.062,25	-	-	-	378.062,25	3,23
Gestão Ambiental	312.589,86	-	-	-	312.589,86	2,67
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	0,00
Agricultura	1.024.612,81	-	-	-	1.024.612,81	8,75
Industria	-	-	-	-	-	0,00
Comércio e Serviços	146.016,98	-	-	-	146.016,98	1,25
Comunicações	13.692,61	-	-	-	13.692,61	0,12
Energia	-	-	-	-	-	0,00
Transporte	1.369.004,17	-	-	-	1.369.004,17	11,69
Desporto e Laser	56.910,07	-	-	-	56.910,07	0,49
Encargos Especiais	339.501,27	-	-	-	339.501,27	2,90
Total	11.713.897,85	-	-	-	11.713.897,85	100

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da prefeitura

Na tabela 3, constam os recursos previstos, para serem aplicados em cada área no exercício de 2014, o qual está em curso. Analisando-a percebe-se que a aplicação dos recursos segue a mesma linha dos exercícios anteriores, onde administração, saúde e educação absorvem mais de 60% dos recursos, sendo 23,82 % para a saúde, 17,67% para a educação e 19,19% para a administração. O gráfico 3, ilustra o percentual destinado para cada área.

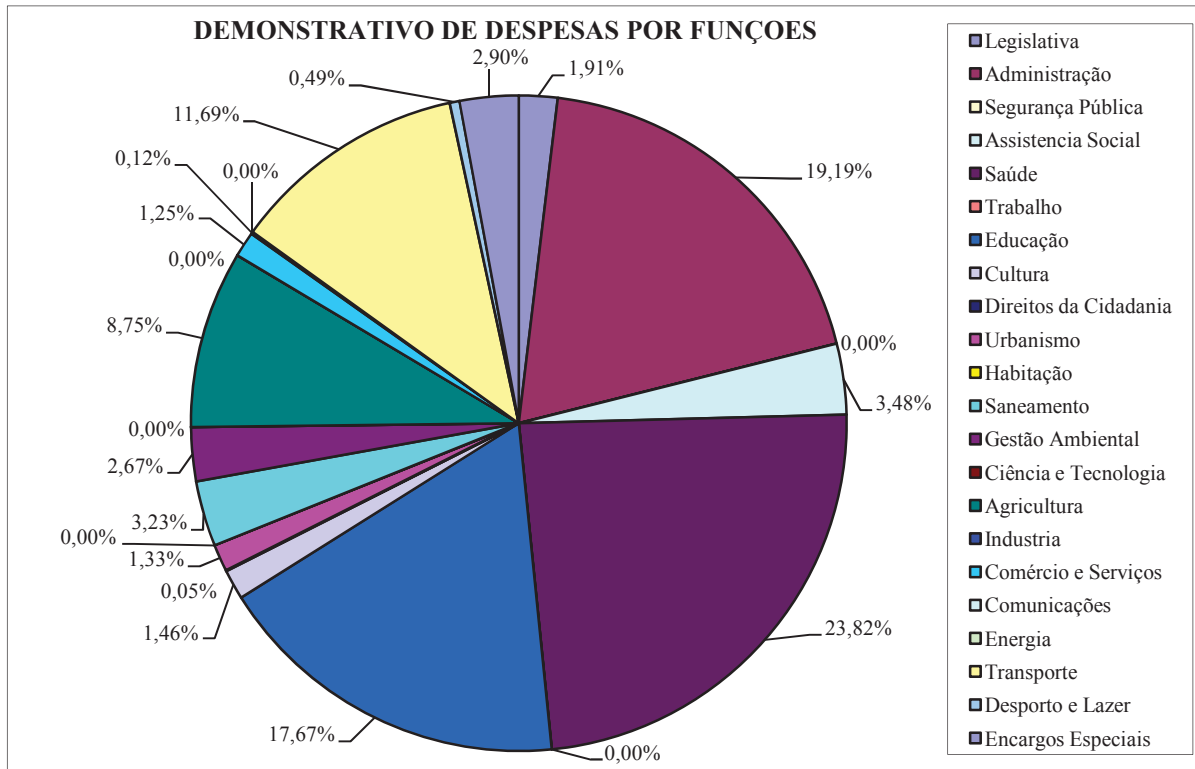


Gráfico3: Percentual de Recursos Aplicados por Função Orçamentária no Período de 2014 – 2017.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da prefeitura.

Analisando a aplicação dos recursos em todo o período estudado, observa-se que mesmo com troca de governo e de partidos, com a mudança da missão ou slogan de cada administração, a aplicação dos recursos não sofreu grandes alterações. O que pode ser explicado pelo fato de que a maioria dos recursos que são repassados às prefeituras, já vem vinculados a determinada área, o que acaba engessando as possibilidades de planejamento, pois impossibilita grandes alterações no cenário de aplicação de recursos, independente do governo e de suas ideologias.

4.2 ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO SUL, DO PERÍODO DE 2006 - 2017

Este tópico busca analisar os três planos plurianuais elaborados no período de 2006 a 2017, sendo analisados os aspectos técnicos e políticos. Com relação ao aspecto técnico busca-se avaliar a estrutura do PPA e se o mesmo seguiu a técnica do orçamento por programa, estabelecida a todos os entes federados brasileiros pela portaria nº 042/1999, sendo

base para avaliação o Manual de Elaboração de Programas – MPOG (2006). Com relação ao aspecto político busca-se avaliar se os planos contemplam proposta de políticas públicas, se é possível identificar nos programas um planejamento estratégico, e se os mesmos estão alinhados ao plano de governo. Para tal serão analisados os três Planos Plurianuais separadamente e comparativamente, buscando-se identificar uma possível evolução.

No que tange a estrutura dos planos verificou-se que eles estão estruturados por programas, como preconiza a legislação brasileira, são padronizados, pois são elaborados através de um software utilizado pela prefeitura, que mantém uma uniformização na maneira como são construídos e apresentados, salientando que mesmo software foi utilizado para elaboração dos três programas, portanto a estrutura dos mesmos se mantém uniforme.

Com relação à construção dos programas observa-se que os mesmos seguem parcialmente a metodologia estabelecida no MPOG 2006, pois não contêm em sua estrutura todos os elementos necessários estabelecidos pela técnica. Consta-se que no corpo de cada programa são apresentadas apenas a denominação e classificação do programa (finalístico ou de apoio administrativo), diagnóstico do problema, para o qual ele se destina, e as diretrizes que o norteiam, estando de acordo com o MPOG, como pode ser observado na figura 10.


	Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul PPA - Plano Plurianual 2014 - 2017 Anexo II - Metas da Administração Municipal	Página: 4
Programa: 0001 Gestão, Supervisão e Planejamento Governamental		
Diagnóstico: A estrutura administrativa do Município de São Domingos do Sul é constituída por Secretarias e Setores que realizam os trabalhos de gerência, coordenação e supervisão nas áreas de recursos humanos, na área financeira e tributária, planejamento estratégico, de materiais e patrimônio e de serviços gerais. Através das Secretarias são efetuados trabalhos de processamento e tabulação de dados da folha de pessoal e atos da gestão de pessoal, efetivo trabalho na área de atos oficiais, gerenciamento de dados contábeis e acompanhamento da execução orçamentária e financeira, administração de materiais, controle da frota municipal, manutenção e controle dos cadastros municipais, ações de controle interno.		
Diretrizes: Autonomia das Secretarias; Controle e avaliação dos bens e serviços públicos; Realizar fóruns permanentes de planejamento, integrando os setores público e privado para planejar e discutir o desenvolvimento de São Domingos do Sul; Persistência na busca de recursos extra orçamentários; Qualificação, profissionalização e valorização do funcionalismo Municipal; Criação de conselho de apoio à administração municipal. Promover a gestão pública com democracia, participação e transparência.		
Tipo de Programa: Programa de Apoio Administrativo		
Base Legal:		

Figura 10: Programa do Plano Plurianual 2014 - 2017

Fonte: PPA 2014 - 2017.

Porém, outros elementos importantes que observamos no quadro 1, como objetivo do

programa, tempo estimado de execução, público-alvo, valor global estimado, estratégias de implementação e principalmente as metas que pretendem ser atingidas não constam nos programas.

A falta destes elementos é negativa para o planejamento do Município, pois, a ausência de dados como a soma dos recursos que serão empregados para execução do programa e as metas que pretendem ser atingidas impossibilitam um acompanhamento efetivo dos resultados do programa, visto que sem o estabelecimento de valores claramente definidos é difícil controlar a aplicação dos recursos e a ausência de metas, sinaliza uma falta de entendimento sobre o que se pretende com o programa.

Ademais, não apresentando metas, os programas estão descumprindo uma determinação constitucional, que em seu artigo 165, I, §1º, determina que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as “diretrizes, objetivos e metas”.

Salienta-se que cada programa contempla em suas iniciativas (projetos e atividades) as metas que pretende atingir com cada uma delas, entretanto as metas de cada iniciativa não sinalizam a meta global do programa, pois cada atividade individualmente não representa o que se espera do programa. Uma vez que possibilita acompanhar o atingimento das metas de cada iniciativa, mas não possibilita determinar se o programa como um todo está sendo eficaz ou não, pelo fato de não ter definido que ele almeja como um todo.

Nas iniciativas também são apresentados além das metas, o título, objetivo, produtos, valores, prazo de execução, base legal, a função e subfunção na qual se enquadram e a unidade gestora responsável pela atividade, o que está bem alinhado com o que o manual orienta, como mostra a figura 11.

Entretanto observa-se que nestas, apesar de conterem metas, na maioria dos casos elas são expostas de maneira muito vaga, o que demonstra uma falta de domínio da técnica do orçamento por programas, que tem como foco principal a resolução de problemas, essa deficiência pode ser ocasionada por um diagnóstico incompleto, no levantamento das demandas ou problemas ou mesmo por uma falta de entendimento com relação ao que realmente precisa ser feito para sanar ou amenizar significativamente as adversidades.

Iniciativa: 27 Manutenção do Centro Administrativo Municipal					
Unidade Gestora: 1 Prefeitura Municipal					
Função: 04 Administração					
Subfunção: 122 Administração Geral					
Tipo de Iniciativa: Atividade					
Objetivos: Manter o Centro Administrativo para que o mesmo ofereça segurança e condições de trabalho adequadas, efetuando as pequenas manutenções necessárias, com pintura, reparos hidráulicos, elétricos, entre outros. Adquirir materiais de higiene e limpeza, copa e cozinha; aquisição de utensílios e equipamentos para a estrutura administrativa e financeira; despesas com seguros, energia elétrica e prevenção contra incêndio; equipar o prédio com elevador de acesso e climatizadores.					
Produto: Prédios Mantidos		Unidade de Medida: Metro Quadrado			
Meta: um prédio		Prazo de Execução: Contínua	Valor Global:	175.000,00	
Base Legal: Lei 1.253 de 21/08/2013					
Fonte	2014	2015	2016	2017	Total
1	50.000,00	40.000,00	42.000,00	43.000,00	175.000,00

Figura 11: Iniciativa do Programa 0001 do Plano Plurianual 2014 - 2017

Fonte: PPA 2014 - 2017.

Passando para uma análise individualizada de cada PPA, o do período de 2006 -2009 tinha como responsável pelo governo o prefeito Edilio Capoani, do Partido Progressista (PP), o qual em seu primeiro mandato, tinha como lema (missão) de governo “São Domingos do Sul Rumo ao Progresso”.

Nessa edição o PPA era composto de 24 programas (anexo 1), dos quais 4 eram identificados como programas de apoio administrativo, 18 finalísticos e 2 como programas de gestão de política pública. Com relação aos programas finalísticos cabe destacar que em sua maioria, todos possuem uma denominação genérica, não evidenciando claramente a qual problema buscam solucionar, bem como identificar qual é esse problema ou atender uma demanda eminente da população. Nabela4, são apresentados os programas previstos no PPA de 2006 – 2009, com o número de iniciativas que cada um contempla.

Tabela 4 – Estrutura do Plano Plurianual de 2006 a 2009

PLANO PLURIANUAL 2006 - 2009		
	Programa	Nº de Iniciativas
0001	Supervisão e Planejamento Governamental	11
0003	Processo Legislativo	7
0004	Desenvolvimento, Planejamento e Promoção Rural	8
0005	Proteção ao Meio Ambiente	2
0006	Atendimento as Ações de Saneamento	2
0007	Operação do Laser, Desporto e Recreação	2
0008	Valorização da Educação	15
0009	Desenvolvimento Cultural e Preservação Histórica	5
0010	Estradas Municipais	7
0011	Serviços Públicos	9
0012	Atendimento às Ações de Saúde	16
0013	Sistemas de Comunicação	2
0014	Encargos Especiais	1
0015	Reserva de Contingência	1
0016	Assistência a Criança e Adolescente	2
0020	Viva Melhor sua Melhor Idade	3
0021	O universo das Pessoas Especiais	3
0022	Superando as Dificuldades Socioeconômicas	2
0023	Benefícios Eventuais	1
0024	Atenção a Criança de 0 a 6 anos e seus Familiares	1
0025	Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto – ASEMA	3
0027	Manutenção das Atividades de Assistência Social	4
0028	Indústria, Comércio e Serviços	6
0030	Finanças Públicas	3

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da prefeitura.

Avaliando cada um dos 24 programas constata-se que no que tange a classificação o programa em finalístico ou de apoio, o programa 0003 “Processo Legislativo” está classificado de maneira equivocada como um programa finalístico, pois a classificação correta seria programa de apoio administrativo, visto que suas iniciativas são voltadas a manutenção das atividades relacionadas ao Poder Legislativo.

Os programas 0004 - Desenvolvimento, Planejamento e Promoção Rural; 0008 - Valorização da Educação; 0012 - Atendimento às Ações de Saúde e 0030- Finanças Públicas, também apresentam problemas na sua forma estrutural, pois dentro do mesmo programa há

iniciativas que orientam sua classificação como de apoio administrativo e também como finalístico, assim na construção do programa deveria ser considerada a possibilidade de subdividir cada um destes programas em dois, onde um abrange a parte de manutenção das secretarias, o qual seria de apoio administrativo, e outro as iniciativas que resultam em bens ou serviços que atingem diretamente a população, que seriam os finalísticos.

É possível observar também, em alguns programas, uma falta de alinhamento entre o objetivo do programa e as iniciativas propostas para atingir tal objetivo, como se percebe no programa 0022 - Superando as Dificuldades Socioeconômicas onde consta que no município há aproximadamente 40 famílias que enfrentam dificuldades sociais e econômicas e que necessitam de um auxílio para que possam superar tais dificuldades. Problema para o qual são propostas como ações: “Grupos de Reflexão, Orientação e Apoio Sócio-Familiar, e Cursos, com Atividades Práticas, que Proporcionem o Desenvolvimento de Potencialidades e da Consciência Crítica”. Analisadas tais iniciativas pode-se constatar que dificilmente grupos de apoio e palestras serão capazes de ajudar a solucionar dificuldades socioeconômicas para as famílias, o que nos demonstra a necessidade da criação de iniciativas mais concretas que efetivamente contribuam para a solução dos problemas diagnosticados. Isso demonstra uma falta de entendimento das reais necessidades do município, bem como um planejamento inadequado das ações a serem implementadas para sanar tais necessidades, pois as ações constantes em cada programa devem ter diretrizes e metas bem delineadas para serem eficazes.

No que tange a alocação dos recursos, identifica-se certa discrepância em alguns valores estimados, como por exemplo, se compararmos a iniciativa 75 – Desporto e Lazer do Programa 0007, onde são previstos R\$ 35.000,00 para 2006, R\$ 40.000,00 para 2007, R\$ 44.000,00 para 2008 e R\$ 50.000,00 para 2009 com o objetivo de “Valorizar o CMD - Conselho Municipal de Esportes; estimular a prática poliesportiva; estimular a participação em competições, realizar competições municipais e intermunicipais nas diversas modalidades esportivas” (PPA 2006 – 2009, p. 18), com a iniciativa 3 – Manutenção e Conservação de Estradas Municipais, para a qual são previstos R\$ 25.000,00 para 2006, R\$ 30.000,00 para 2007, R\$ 34.000,00 para 2008 e R\$ 35.000,00 para 2009, visando a manutenção das estradas municipais para proporcionar condições de trafegabilidade com qualquer tempo, mantendo em condições de segurança para escoamento de produtos, transporte escolar e outros, bem como implantar estruturas de abrigos para usuários do transporte no meio rural. Observaremos que para todo o período foram estimados R\$ 45.000,00 a menos para a iniciativa 3 com

relação a iniciativa 75, sendo que é sabido que as atividades de conservação e manutenção de estradas demandam uma gama de recursos muito superior a manutenção do Conselho Municipal de Esportes. Tanto é, que observando a tabela 1, que demonstra a aplicação de recursos no período, pode-se perceber que o percentual que foi efetivamente aplicado em transportes (11,68%) é superior ao que foi aplicado em desporto e lazer (1,05%), destoando do que foi projetado no PPA.

No quesito planejamento, o Plano Plurianual por si só, já é uma forma de planejamento, no entanto, com relação a um planejamento estratégico de médio/longo prazo o PPA analisado evidencia uma carência do fator estratégico propriamente dito, pois os programas em sua maioria referem-se a manutenção de serviços indispensáveis já oferecidos à população, como por exemplo manutenção de estradas, manutenção da educação, saúde etc.

E um governo progressista, cujo lema é “Rumo ao Progresso” sugere a ideia de desenvolvimento, crescimento, seja com incentivos à indústria ou fomento à agricultura que é a base da economia do município, entretanto analisando o PPA não fica claro um alinhamento da política de governo, com os programas propostos.

No segundo PPA 2010 – 2013 (anexo 2), cujo governante foi reeleito e o lema do governo modificou-se para “São Domingos do Sul no Rumo Certo”, percebe-se uma continuidade dos programas onde dos 24 presentes no plano anterior, 18 foram mantidos, 6 subtraídos e 2 novos programas foram criados (17 e 31) como pode ser observado na tabela 5.

Tabela 5 – Estrutura do Plano Plurianual de 2010 a 2013

PLANO PLURIANUAL 2010 – 2013		
	Programa	Nº de Iniciativas
0001	Administração, Supervisão e Planejamento Governamental	12
0003	Processo Legislativo	7
0004	Desenvolvimento, Planejamento e Promoção Rural	8
0005	Proteção ao Meio Ambiente	2
0006	Atendimento as Ações de Saneamento	2
0007	Operação do Laser, Desporto e Recreação	2
0008	Valorização da Educação	15
0009	Desenvolvimento Cultural e Preservação Histórica	6
0010	Vias Públicas Municipais	9
0011	Serviços Públicos	6
0012	Atendimento às Ações de Saúde	21
0013	Sistemas de Comunicação	2
0014	Encargos Especiais	3
0015	Reserva de Contingência	1
0016	Conselho Tutelar e Conselho Municipal Criança e Adolescente	2
0017	Programa de Apoio Integral à Família	8
0027	Manutenção das Atividades de Assistência Social	2
0028	Indústria, Comércio e Serviços	4
0030	Finanças Públicas	3
0031	Valorização da Juventude	1

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da prefeitura.

Os 6 programas que constavam no plano de 2006 a 2009 e foram retirados no PPA 2010 a 2013 que são 0020 – Viva Melhor Sua Melhor Idade; 0021 – O Universo das Pessoas Especiais; 0022 – Superando as Dificuldades Socioeconômicas; 0023 – Benefício Eventuais; 0024 – Atenção a Criança de 0 a 6 anos e seus Familiares e 0025 - Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto – ASEMA, foram absorvidos por um único programa o 0017 – Programa de Apoio Integral a Família, estando presentes neste como iniciativas.

Além do programa 0017 que foi criado para absorver os programas citados anteriormente, outro novo programa foi criado, sendo este o 0031 – Valorização da Juventude, entretanto observa-se apenas a criação do programa, mas sem um diagnóstico que fundamente sua criação. É a única iniciativa criada dentro deste programa também não

apresenta os objetivos que pretende atingir, nem estimativa de valores, como podemos observar na figura 12.


Fonte	2010	2011	2012	2013	Total
<div style="display: flex; justify-content: space-between;">  <div style="text-align: center;"> <p>Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul PPA - Plano Plurianual 2010 - 2013 Anexo II - Metas da Administração Municipal</p> </div> <div style="text-align: right;"> <p>Página: 66</p> </div> </div>					
Programa: 0031 Valorização da Juventude					
Diagnóstico:					
Diretrizes:					
Tipo de Programa: Programa Finalístico					
Base Legal: Lei 1.1.192 de 09 de Janeiro de 2013.					
Iniciativa: 148 Manutenção das Atividades da Secretaria da Juventude					
Unidade Gestora: 1 Prefeitura Municipal					
Função: 04 Administração					
Subfunção: 122 Administração Geral					
Tipo de Iniciativa: Atividade					
Objetivos:					
Produto: Atividade Mantida		Unidade de Medida: Unidade			
Meta:		Prazo de Execução: Contínua		Valor Global: 0,00	
Base Legal:					
Fonte	2010	2011	2012	2013	Total

Figura 12: Programa 0031 do Plano Plurianual 2010 - 2013

Fonte: PPA 2010 - 2013.

Observando a figura 12 percebe-se que o referido programa foi criado sem fundamentação que o sustente, nem objetivos que norteiem e justifiquem sua operacionalização.

No que tange a classificação programática observa-se que o programa 0003 – Processo Legislativo que no plano anterior estava classificado de maneira incorreta como programa finalístico neste está classificado com o programa de apoio administrativo que é a forma correta de classificá-lo.

Com relação à estrutura do plano e dos programas ambos seguem a mesma metodologia da versão anterior. Apenas com algumas variações no número iniciativas dentro de determinados programas, como por exemplo, no programa 0001 – Administração, Supervisão e Planejamento Governamental foi adicionada a iniciativa 138 – Sistema de Controle Interno, tal iniciativa foi inserida devido a criação do órgão de controle interno vinculado ao gabinete do prefeito, sendo que o mesmo já figurava na prefeitura, entretanto até o ano de 2011 não tinha servidores exclusivos para o cargo, nem uma estrutura que demandasse manutenção financeira.

Todavia no que se refere à variação do número de iniciativas em cada programa, a mais significativa pode ser notada e no programa 0012 – Atendimento às Ações de Saúde, sendo que dentro deste, o qual é mantido do PPA anterior foram criadas cinco novas iniciativas, sendo elas: 126 – Manter o Hospital São Domingos; 127 – Benefícios Eventuais; 128 – Manter o Serviço de Radiodiagnóstico; 129 – Manter o Laboratório de Análises Clínicas Municipal e 144 – Programa de Assistência e Apoio aos Pacientes Oncológicos. A inserção de tais iniciativas, de acordo com dados colhidos junto à própria prefeitura se deve ao fato de que o Hospital Municipal, antes administrado por uma congregação religiosa foi doado em 2008 para a prefeitura municipal, para que esta o administre.

Outro ponto que cabe salientar o qual já havíamos destacado no PPA anterior é a iniciativa 75 – Desporto e Lazer que comparada, por exemplo, a iniciativa 3 – Manutenção e Conservação das Estradas apresentava valores significativamente superiores, quando como já comentado anteriormente sabe-se que fazer a manutenção de todas as estradas do município demanda muito mais recursos do que manter a estrutura do Conselho Municipal de Esportes. Assim no plano de 2010 – 2013 nota-se que a alocação dos recursos foi mais coerente, onde antes para o período de quatro anos tinha-se R\$ 169.000,00 orçados para a iniciativa 75 e R\$ 124.000,00 para a iniciativa 3, neste tem-se R\$ 109.000,00 para a iniciativa 75 e R\$ 348.8000,00 para a iniciativa 3.

As iniciativas 75 e 3 foram utilizadas como exemplo, para ilustrar a incoerência na alocação de determinados recursos, entretanto essa análise pode ser embasada pela efetiva aplicação dos recursos onde se nos reportarmos as tabelas 1,2 e 3 veremos que os percentuais que foram aplicados em transportes, função que engloba o investimento em estradas, é bem superior ao que foi aplicado em desporto e lazer.

Em suma, comparando-se o plano 2006 – 2009 com o 2010 – 2013 identifica-se algumas alterações, já expostas, porém percebe-se uma continuidade de ações, o próprio lema

do governo nos demonstra isso, pois evolui de “São Domingos do Sul Rumo ao Progresso” para “São Domingos do Sul no Rumo Certo”. Tal fato pode ser justificado pela reeleição do governante, o qual mantém a mesma linha de trabalho do mandato anterior.

Já no PPA para a gestão de 2014 – 2017 o qual foi elaborado no primeiro ano de mandato em que ocorreu troca de prefeito puderam ser identificadas algumas mudanças.

O novo governo, onde o prefeito é, Domingos Scartezzini do Partido dos Trabalhadores (PT) e cujo lema é “Administrando o Presente, Projetando o Futuro”, elaborou o plano com base em 20 programas (anexo 3), sendo 3 de apoio administrativo e 17 finalísticos como pode ser observado na tabela 6.

Tabela 6 – Estrutura do Plano Plurianual de 2014 a 2017

PLANO PLURIANUAL 2014 – 2017		
	Programa	Nº de Iniciativas
0000	Encargos Especiais	5
0001	Gestão, Supervisão e Planejamento Governamental	16
0003	Processo Legislativo	7
0004	Desenvolvimento, Planejamento e Promoção Rural	7
0005	Preservando a Vida Através do Meio Ambiente	3
0006	Saneamento e Qualidade de Vida	2
0007	Operação do Laser, Desporto e Recreação	2
0008	Valorização da Educação	16
0009	Ação Cultural e Preservação da Consciência Histórica	6
0010	Gestão das Políticas Públicas em Vias Públicas Municipais	11
0011	Gestão das Políticas Públicas em Obras e Serviços	5
0012	Promovendo Saúde e Bem Estar Social	22
0013	Comunicação Mais Perto de Você	1
0016	Proteção e Defesa da Criança e Adolescente	2
0017	Sistema Único de Assistência Social - SUAS	10
0018	Preparando São Domingos do Sul para o Turismo	1
0019	Orçamento Participativo e Participação Popular	1
0021	Ações de Cidadania	1
0028	Incentivo ao Emprego e Renda	4
0030	Finanças Públicas	2

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da prefeitura.

Nesta edição algumas mudanças puderam ser observadas, por exemplo, todas as iniciativas que se referiam a manutenção das secretarias e que constavam em programas finalísticos, junto com as demais iniciativas de cada área foram realocadas dentro do programa 0001 – Gestão, Supervisão e Planejamento Governamental.

Outra modificação foi no programa 0017 que teve sua nomenclatura modificada de “Programa de Apoio Integral à Família” para “Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. Tal modificação se deu em virtude da criação da Secretaria de Assistência Social, a qual antes era apenas um departamento ligado a secretaria de educação. Essa mudança também resultou na retirada do programa 0027 – Manutenção das Atividades da Assistência Social. No que se refere as iniciativas, algumas foram mantidas do PPA anterior e outras novas foram criadas, mas em sua essência a finalidade do programa permanece a mesma.

O programa 0028 também teve sua nomenclatura modificada, passando de “Indústria, Comércio e Serviços” para “Incentivo ao Emprego e Renda”, entretanto as iniciativas dentro do programa permaneceram as mesmas.

O programa 0031 – Valorização da Juventude que apenas figurava dentro do PPA anterior, porém sem suporte algum, nem perspectivas foi retirado neste plano.

Observou-se também a criação de três novos programas, sendo estes o 0018 – Preparando São Domingos do Sul para o Turismo, 0019 – Orçamento Participativo e Participação Popular e 0021 – Ações de Cidadania. Tais mudanças, se pensarmos em nível político, se justificam pela identidade de cada partido, ou seja, o governante responsável por esta edição do PPA e do Partido dos Trabalhadores (PT) o qual historicamente tem uma base socialista, que defende a justiça social, a busca de uma igualdade entre os cidadãos, já o partido anterior (PP), responsável pela elaboração das duas versões anteriores do PPA é um partido que defende idéias amplamente baseadas no capitalismo e na economia de mercado.

Com relação ao planejamento, igualmente aos demais planos, percebe-se muito mais uma simples alocação de recursos do que um planejamento estratégico propriamente dito. Entretanto a missão do governo responsável por este plano é “Administrar o presente e Projetar o futuro” o que alinha a ideia de administrar o curto prazo, que é o que está sendo feito, para criar condições de posteriormente projetar ações no médio e longo prazo.

Contudo, como já destacado anteriormente as possibilidades de realizar um planejamento estratégico efetivo, ficam muito limitadas para as administrações municipais

devido a vinculação dos recursos sejam eles constitucionais (Educação 25%, Saúde 15%) ou sejam eles legais (SUS, FNDE).

Estas vinculações homogeneízam a realidade de cada Município brasileiro, no momento que igualam a aplicação de percentuais de verbas em determinadas áreas para todos os municípios, o que desconsidera as particularidades de cada ente. Essa “equiparação” acaba reduzindo a capacidade de cada município planejar suas atividades de maneira a buscar os melhores resultados para o seu município. Pois mesmo que as administrações busquem realizar um planejamento estratégico para nortear suas atividades, visando o melhoramento e desenvolvimento municipal, o rol de possibilidades que se abre é muito pequeno, visto que a maioria dos recursos já vem atrelados a determinadas áreas, sendo muito pequeno o percentual de recursos livres que podem ser efetivamente planejados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento estratégico vem se consolidando como ferramenta de otimização na utilização dos recursos disponíveis às organizações, sejam eles de natureza financeira, humana ou material. Nesse contexto as organizações públicas também estão demandando gestões mais eficientes, devido a grande cobrança popular com relação a utilização dos recursos públicos e também visando a saúde financeira da entidade.

Sabedora dessa necessidade de planejamento na esfera pública, a legislação determina algumas ferramentas de planejamento, dentre elas o Plano Plurianual, objeto deste estudo. O qual buscou examinar os PPA's do município de São Domingos do Sul do período de 2006 a 2017 visando identificar se os mesmos estão estruturados de acordo com o modelo adotado pela legislação brasileira, que é o orçamento por programas, bem como observar sua evolução, analisando as alterações realizadas no decorrer do período.

Perpetrada a análise, percebeu-se que com relação ao aspecto técnico, os três planos contêm uma padronização, pois os mesmos foram elaborados através de um mesmo software utilizado pela prefeitura, que manteve uma uniformização na maneira como são apresentados os PPA's no decorrer do período. No que tange a estrutura verificou-se que eles estão estruturados por programas, como preconiza a legislação brasileira. Entretanto com relação a construção dos mesmos, observa-se que estes seguem parcialmente a metodologia estabelecida no MPOG (2006), pois não contemplam em sua estrutura todos os elementos necessários estabelecidos pela técnica.

As principais incoerências constatadas entre a estrutura técnica do orçamento programa e a utilizada nos PPA's em análise foram a ausência de elementos importantes, como objetivo do programa, tempo estimado de execução, público-alvo, valor global estimado, estratégias de implementação e principalmente as metas que pretendem ser

atingidas, as quais são uma exigência constitucional. Ademais, a ausência destes elementos é negativa, pois dificulta um acompanhamento satisfatório dos programas além de não sinalizar claramente o que se pretende com o programa.

O mesmo ocorre com algumas das iniciativas constantes nos programas, pois apesar destas estarem bem alinhadas com o manual, apresentando os dados necessários inclusive as metas, na maioria dos casos tais metas são expostas de maneira muito vaga, o que demonstra uma falta de domínio da técnica do orçamento por programas, que tem como foco principal a resolução de problemas, ou mesmo uma dificuldade de compreensão dos problemas e sua respectiva tradução para programas.

Com relação a um planejamento estratégico de curto/médio prazo os PPA's analisados evidenciam uma carência do fator estratégico propriamente dito, pois os programas em sua maioria referem-se a manutenção de serviços indispensáveis já oferecidos à população, como por exemplo manutenção de estradas, manutenção da educação, saúde etc. Logo percebe-se muito mais uma simples alocação de recursos do que um planejamento estratégico propriamente dito.

Com relação ao aspecto político observou-se que mesmo com troca de governo e de partidos, com a mudança da missão ou slogan de cada administração, o foco dos programas e a aplicação dos recursos não sofreram grandes alterações. Dado o fato de que a maioria dos recursos que são repassados às prefeituras, já vem vinculados a determinada área, o que acaba engessando as possibilidades de planejamento, pois impossibilita grandes alterações no cenário de aplicação de recursos, independente do governo e de suas ideologias.

Conclui-se, portanto, que há uma contradição da própria legislação, pois ao mesmo tempo em que ela determina para que as administrações planejem a alocação dos recursos de forma a otimizá-los, ela também define onde a maioria deles devem ser investidos, o que limita a capacidade de planejamento. Assim, observando os planos plurianuais constata-se que estes acabam sendo elaborados muito mais para cumprir um dispositivo legal (constituição federal) do que como um instrumento efetivo de planejamento do município. Pois mesmo que haja vontade política de planejar estrategicamente, o leque de possibilidades que se abre é muito pequeno, visto que o percentual de recursos livres a disposição das administrações, para aplicar no que entenderem ser o melhor, é mínimo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Manual de Elaboração**: plano plurianual 2008-2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. **Manual de Elaboração**: plano plurianual 2004-2007. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2006.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: Makron Books, 1993.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. In: Planejamento e orçamento governamental; coletânea. Orgs.: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. Brasília: ENAP, 2006.

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão Estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTA, Marli Arado. **Planejamento Orçamentário**: Uma Ferramenta para a Concretização dos Objetivos do Planejamento Estratégico. 2011. 94 p. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública Legislativa) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6664/planejamento_%20orcamentario_costa.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 out. 2013.

FLORES, Paulo César; RICHATO, Adriana Fantinel (Inst.) **Plano plurianual no poder executivo e legislativo**. Porto Alegre: IGAM, 2013.

GAJ, Luis. **Administração Estratégica**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.

GIACOMINI, James. **Orçamento público**. 15. ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

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

- HITT, Michael; IRELAND, R. Duane; HOSKISSON, Robert. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. 2. ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LONGARAY, André Andrade; BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Atualização: Eurico de Andrade Azevedo; Délcio Balestro Aleixo; José Emmanuel Burle Filho. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2009
- MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. **Administração**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Excelência na administração estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas: com depoimentos de executivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1996
- PEREIRA, Mauricio Fernandes. **Planejamento estratégico: teorias, modelos e processos**. São Paulo: Atlas, 2010.
- PEREIRA, Matias. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1999.
- REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades**. São Paulo: Atlas, 2005.
- REZENDE, Denis Alcides.; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. Colaboradores: José Augusto de Sousa Perezet. *al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo, Atlas 2008.
- ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso**. Colaboração Grace Vieira Becker e Maria Ivone de Mello. São Paulo: Atlas, 1996.
- SALDANHA, Gustavo Segabinazzi ; PEIXOTO, Frederico Brider; ESTRADA, Rolando Juan Soliz . Planejamento estratégico na administração pública municipal. **Slade Brasil 2006, Encontro Luso Brasileiro de Estratégia**. Estratégias para o desenvolvimento das organizações. Balneário Camburiú: 2006. Disponível em:
<<http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publica%C3%A7%C3%B5es/rolando/46.htm>>. Acesso em: 16 set. 2013.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão estratégica.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldi Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.