

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E TECNOLOGIA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

VALDIANA ALVES DE ARAÚJO

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO
À GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - SP

2014

VALDIANA ALVES DE ARAÚJO

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO
À GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Monografia de Especialização em Gestão Pública Municipal apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Me. Dr. Leonardo Tonon.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - SP

2014

RESUMO

ARAÚJO, Valdiana Alves de. Planejamento Estratégico Aplicado à Gestão Pública Municipal. 2015. Monografia de Especialização em Gestão Pública Municipal – Departamento Acadêmico de Gestão e Tecnologia da Universidade Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2015.

O estudo trata de uma revisão bibliográfica sobre o planejamento estratégico na gestão pública no Brasil, com o objetivo de averiguar as discussões sobre o planejamento Municipal diante das facilidades e necessidade, apontadas pelos autores. Partindo da conceituação da área de gestão no que se refere à estratégia empresarial, bem como do planejamento estratégico em si, buscou-se expor os principais aspectos do tema, posteriormente enquadrando-o no contexto da administração pública no Brasil. Diante da diversidade de municípios brasileiros, entende-se a necessidade de, em estudos posteriores, delimitar o estudo em um determinado município, no intuito de compreender de forma mais significativa as dificuldades, exigências e sucessos da implantação do Planejamento Estratégico no Município.

Palavras-chave: planejamento estratégico, gestão pública, administração municipal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
1.1 Tema.....	6
1.2 Problema	7
1.3 Justificativa	8
1.4 Objetivos	8
1.5 Metodologia	9
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	10
2.1 Estratégia.....	10
2.1.1 Estratégia Competitiva	12
2.2 Planejamento Estratégico	18
2.3 Gestão Estratégica.....	24
2.4 Gestão Pública.....	26
2.5 O Contexto da Administração Pública.....	29
2.6 Planejamento Estratégico na Gestão Pública Brasileira.....	40
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

O processo de industrialização colocou as organizações dos mais diversos setores da sociedade mundial, num contexto onde foram obrigadas a reverem sua atuação junto a todos os atores que atuam direta e indiretamente junto a elas. Dessa forma, novas teorias administrativas foram surgindo no intuito de instrumentalizarem os gestores para atuarem numa dinâmica de mercado, em constante mudança.

Incluem-se nessas organizações as públicas que, apesar de suas especificidades são, influenciadas pela gestão das empresas, foram obrigadas a reverem a sua forma de administração.

O Estado, no entendimento de Dallari (2005), é conceituável como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território. Weber (1997, p. 119) afirma que o Estado moderno é um processo de expropriação e de concentração do poder:

O Estado moderno é um grupo de dominação de caráter institucional que procurou (com sucesso) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima, como meio de domínio, concentrando, para esse fim, nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão.

Na concepção de Afonso (2001, p.17), Estado é:

(...) organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulamentação, coerção e controle social. Funções essas também mutáveis e com configurações específicas, e tornando-se, já na transição para a modernidade, gradualmente indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista.

Segundo Höfling (2001), é necessário diferenciar Estado e Governo. Pode-se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo. Quanto ao Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Salienta-se que o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e

manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada (HÖFLING, 2001).

Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001).

De acordo com Finger (2004), a interpenetração entre o Estado e a Sociedade nada mais é do que a representação da mobilidade e da oscilação entre o espaço público e a esfera privada, cada qual culturalmente fixados, embora cambiantes ao longo do tempo e conforme o espaço a que estão inseridos.

Sarmento (2005) observa ser costumeira a associação do espaço privado como a circunscrição das vivências humanas experimentadas em âmbito restrito, individual, fora do alcance geral, exatamente por não ser universal ou atinente à sociedade geral. O público, por sua vez, corresponderia ao âmbito dos interesses gerais da coletividade, relacionando-se não apenas a alguém em particular, encerrado em seu microcosmo de relações, mas como cidadão, membro e partícipe da comunidade política.

1.1 Tema

De maneira geral, no contexto da gestão empresarial, o planejamento estratégico tornou-se obrigatório no novo contexto mundial, sendo peça chave para a sobrevivência das organizações, inclusive nas públicas.

Como coloca Pfeiffer (2000), o Planejamento Estratégico aplica-se a todo o tipo de empresas, inclusive médias e pequenas, além de também poder ser fortemente aplicado no setor público e organizações sem fins lucrativos.

Nesse sentido, o planejamento estratégico não deve ser encarado apenas como uma técnica. Deve ser visto como uma perspectiva e um enfoque para lidar com situações complexas e processos de transformações dinâmicos (PHEIFER, 2000).

Diante disso, o tema do presente é o Planejamento Estratégico na Gestão Pública Municipal.

1.2 Problema

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A Carta Maior do Brasil proporcionou aos municípios brasileiros autonomia mínima, entendendo como independência de atuação dentro do que estabelece a Constituição, os artigos 29 e 30 da constituição garantem assim a chamada autonomia mínima dos municípios, sem qualquer interferência por outros órgãos ou autoridades.

As referidas autonomias mínimas previstas podem ser de caráter administrativo, financeira, política e legislativa. Sobre tais autonomias trata a Constituição Brasileira (Brasil, 1988), em seu artigo 30:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Em outubro de 2001 entrou em vigor o estatuto da cidade Lei 10.257/01, que regulamentou dois artigos da Constituição da República que tratam da política urbana, mais especificamente dispõe sobre o Plano Diretor do Município (PDM).

O Gestor Público Municipal tem o desafio de otimizar a atuação da Prefeitura, seguindo a Constituição Federal e demais legislações (incluindo as legislações municipais), buscando estratégias que vão ao encontro das necessidades locais.

O problema é que quando se fala em gestão pública, tem-se o fator da mudança política, ou seja, a máquina administrativa pública depara-se com a mudança do executivo e legislativo a cada quatro anos, o que pode se tornar um obstáculo para se alcançar o atendimento local.

1.3 Justificativa

Na concepção de Rezende e Wosniaki (2008), a missão da gestão pública municipal legitima a forma como a mesma se coloca frente aos seus munícipes, tendo o objetivo de fornecer uma direção para a administração, não sendo somente uma sugestão no planejamento, mas devendo funcionar como sentimento de realização incorporado e difundido entre funcionários.

Nesse contexto, faz-se essencial que as mudanças de diretrizes políticas, sofridas basicamente a cada quatro anos, interfiram apenas de forma a agregar valor nas estratégias estabelecidas para atender as necessidades reais, para que não interfiram na continuidade de programas e projetos, evitando assim, morosidade no desenvolvimento e aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Dessa forma, justificam-se estudos que promovam o encontro das especificidades da gestão pública, com as diretrizes da administração, de forma a debaterem-se os aspectos que possam contribuir para a excelência da gestão pública municipal, bem como a satisfação dos munícipes e o desenvolvimento do município.

1.4 Objetivos

O planejamento de estratégias coloca-se como elemento necessário na boa condução da coisa pública, de sua gestão, de suas finalidades. Assim, este estudo terá como meta reconhecer os parâmetros necessários para sua realização, observar o avanço que esse tipo de discussão possui no âmbito do serviço público em geral, mas também as especificidades da Gestão Pública brasileira.

Do ponto de vista da opinião pública não profissional, reduzir-se-ia a análise às reclamações do cidadão comum. Todavia, em zelo pelo saber científico, temos que cabe à Administração coadunada aos processos conhecidos e registrados fornecer os elementos necessários para observação macroscópica da Gestão Pública, dando pontualmente enfoque à esfera municipal.

Outro fator que se observará é a viabilidade de concretização de processos de planejamento estratégico na Administração Pública, apontando pontos fortes e fracos, realidade arrecadatória, sua valia para o gestor público, poder de polícia, bem como elementos dos ambientes organizacionais, à luz da teoria administrativa.

1.5 Metodologia

Para alcançar os objetivos propostos, tomou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica.

Como coloca Gil (2002, p. 44-45), "a pesquisa bibliográfica é desenvolvida através de material já elaborado anteriormente, constituído principalmente de livros e artigos científicos".

Este trabalho conceitua, em linhas gerais, o planejamento estratégico, a importância do planejamento para as organizações em meio a competitividade, neste caso tornando-se uma ferramenta estratégica.

A capacidade de uma empresa desenvolver, continuamente, vantagens competitivas em um ambiente de rivalidades e de mudanças poderá ser acelerada por um processo de gerenciamento estratégico (RUMELT, 2001).

Com a aplicação dessas inovações do mercado, a organização pública também viu a necessidade de orientar seus planos a longo prazo através de planejamentos formais. Desta forma este estudo procura demonstrar os principais avanços e necessidades a tais implementações.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Estratégia

De acordo com Ansoff (1977), a origem histórica do conceito de estratégia pode ser situada na arte militar, tendo sob este enfoque um conceito mais amplo de uma campanha militar onde são aplicadas forças em grande escala contra um inimigo. Nessa mesma linha, Oliveira (2001, p. 192) aponta que o significado literal da palavra “estratégia” é “a arte do general”, estando seu conceito básico relacionado à ligação da empresa a seu ambiente, onde essa busca definir e operacionalizar estratégias que maximizam os resultados da interação estabelecida.

Em 1948, Von Neumann e Morgenstern (*apud* ANSOFF, 1977) fizeram a ligação deste conceito com a área empresarial através da teoria dos jogos, a qual fornece uma perspectiva unificadora para todos os tipos de situação de conflito independentemente de sua origem. Apesar de não ter resultado em muitas aplicações práticas, essa teoria revolucionou a forma de pensar a respeito de problemas sociais, em geral e empresariais, tendo como uma de suas consequências, o crescente uso do conceito de estratégia na literatura da área de administração de empresas.

No entendimento de Slack (1997, p. 89): “... uma ‘estratégia’ é o padrão global de decisões e ações que posicionam a organização em seu ambiente e têm o objetivo de fazê-la atingir seus objetivos de longo prazo”.

Andrews (*apud* MINTZBERG; QUINN, 2001, p. 58) define estratégia como sendo:

(...) padrão de decisões em uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para a obtenção dessas metas, e define a escala de negócios em que a empresa deve se envolver, o tipo de organização econômica e humana que pretende ser e a natureza da contribuição econômica e não-econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades.

Para Porter (1986), toda empresa possui uma estratégia competitiva, a qual pode ser desenvolvida de forma explícita, por intermédio de um processo de planejamento, ou pela evolução implícita por meio das atividades de vários departamentos da empresa. Neste último caso, raramente equivalente à melhor estratégia, cada departamento, pelos seus próprios meios, tende a buscar métodos ditados pela sua orientação profissional, assim como pelos incentivos dos seus respectivos encarregados. Por outro lado, o processo explícito garante que pelo menos as políticas dos departamentos sejam coordenadas e direcionadas para um conjunto comum de metas.

Chiavenato (2005, p. 574) afirma que "a estratégia é definida como um plano amplo e genérico desenvolvido para conduzir a organização ao alcance dos seus objetivos no longo prazo"

A estratégia, portanto, está essencialmente preocupada com a eficácia da organização como um todo, havendo quatro aspectos fundamentais para sua construção conceitual: é definida no nível institucional; envolve a totalidade da organização; está voltada para o futuro; e representa o comportamento da organização diante das oportunidades e ameaças do ambiente. Uma vez definida, a estratégia deve ser desdobrada em planos táticos que, por sua vez são desdobrados em planos operacionais específicos (CHIAVENATO, 2005).

Na concepção de Oliveira (2007, p.6), "a estratégia não é o único fator determinante no sucesso ou fracasso de uma empresa; a competência de sua alta administração é tão importante quanto sua estratégia". A sorte pode ser um fator importante também, apesar de frequentemente, o que as pessoas chamam de boa sorte ser, na realidade, resultado de boa estratégia. Porém, para estabelecer estratégias, os gestores devem apresentar as principais características:

- Ter atitude interativa perante as questões estratégicas das organizações;
- Saber administrar as turbulências ambientais;
- Estar voltado para o processo de inovação;
- Ter adequado processo de tomada de decisões e de estabelecimento de prioridades;
- Ter capacidade administrativa para consolidar e perpetuar o negócio ao longo do tempo e;
- Ter um processo adequado de controle administrativo e de autocontrole (OLIVEIRA, 2007).

Segundo Oliveira (2001, p. 175), no contexto organizacional, "a estratégia está relacionada à arte de utilizar adequadamente os recursos físicos, financeiros e humanos, tendo em vista a minimização dos problemas e a maximização das oportunidades". Já para Andrews (*apud* MINTZBERG; QUINN, 2001, p. 58) estratégia é:

(...) padrão de decisões em uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para a obtenção dessas metas, e define a escala de negócios em que a empresa deve se envolver, o tipo de organização econômica e humana que pretende ser e a natureza da contribuição econômica e não-econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades.

Segundo Hamel e Prahalad (1995), o conceito de estratégia está diretamente relacionado com mediadas concebidas em uma situação presente, por meio da arquitetura

estratégica, visando interceptar o futuro, ou seja, construir as oportunidades futuras, por meio de um desenho estratégico bem definido.

Mintzberg e Quinn (2000) explicitam estratégia estabelecendo cinco definições para a mesma:

- **Estratégia como Plano:** conjunto de diretrizes unificadas que assegurem que os objetivos gerais da organização sejam alcançados.
- **Estratégia como Pretexto:** apresenta-se como uma "manobra" específica com a finalidade de superar o concorrente.
- **Estratégia como Padrão:** surgida da consistência no comportamento, quer seja pretendido ou não.
- **Estratégia como Posição:** posicionamento da organização no ambiente competitivo.
- **Estratégia como Perspectiva:** a estratégia é um conceito, uma perspectiva compartilhada pelos membros de uma organização por meio de suas intenções ou ações.

Esses autores ressaltam que qualquer que seja a definição destacam-se algumas palavras-chave que sempre a permeiam, entre elas: mudanças, competitividade, desempenho, posicionamento, missão, objetivos, resultados, integração, adequação organizacional. Tais palavras compõem, todavia, muitas vezes reduzem a amplitude na compreensão da estratégia ao serem empregadas como seus sinônimos (MINTZBERG; QUINN, 2000).

2.1.1 Estratégia Competitiva

Porter (1998, p. 1) aponta que “a competitividade tornou-se uma das preocupações centrais do governo e da indústria de todos os países”, por causa do processo de globalização, que exigiu um novo paradigma para que as indústrias pudessem se manter no mercado.

Para Coutinho e Ferraz (1994, p. 95), “a competitividade tornou-se um imperativo do cenário contemporâneo, no bojo do processo de rápida mudança tecnológica e de globalização financeira”.

Segundo Porter (1998), a competição tem sido um tema central nas agendas das empresas, devendo ser compreendida por meio de uma visão integrada, a qual compreende a análise setorial, a análise da concorrência e o posicionamento estratégico. As questões centrais da estratégia competitiva são a atratividade das indústrias em termos de rentabilidade de longo prazo e seus fatores determinantes, e o posicionamento relativo da empresa dentro de uma indústria.

Porter (1998, PP. 3-4) destaca que das diversas teorias sobre a competitividade, algumas mais antigas, apontam para: “... o fenômeno macroeconômico, impulsionado por variáveis como taxas de câmbio, taxas de juros e déficits governamentais (...) é função de mão de obra barata e abundante (...) que depende de recursos naturais abundantes” remetendo diretamente às questões competitivas.

A competitividade pode ser vista, de acordo com Coutinho e Ferraz (1994, p. 10).

(...) como a produtividade das empresas ligadas à capacidade dos governos, ao comportamento da sociedade e aos recursos naturais construídos, e aferida por indicadores nacionais e internacionais, permitindo conquistar e assegurar fatias do mercado.

Desta forma ela não se reduz apenas a uma questão de preços, custos ou taxas de câmbio.

No entendimento de Porter (1998), a estratégia competitiva é a busca de uma posição competitiva favorável em uma indústria, arena fundamental em que ocorre a concorrência, objetivando o estabelecimento de uma posição lucrativa e sustentável contra as forças que determinam a concorrência na indústria. Essa estratégia relaciona a empresa ao seu meio ambiente, mais propriamente a indústria da qual participa. Deve-se salientar que tal indústria é aqui compreendida como sendo um grupo de empresas fabricantes de produtos e/ou serviços que são substitutos bastante aproximados entre si.

A rentabilidade de uma empresa tem como primeiro determinante fundamental a atratividade da indústria na qual compete, a qual depende do vigor coletivo das forças competitivas: a entrada de novos concorrentes; a ameaça de substitutos; o poder de negociação de fornecedores; o poder de negociação de compradores e a rivalidade entre os concorrentes existentes. Em uma perspectiva de rivalidade ampliada, a concorrência em uma indústria não está limitada aos participantes estabelecidos, mas engloba clientes, fornecedores, substitutos e entrantes em potencial (PORTER, 1998).

Conforme ilustrado na Figura 1, a estratégia competitiva é “uma combinação dos *fins* (metas) que a empresa busca e dos *meios* (políticas) pelos quais ela está buscando chegar lá” (PORTER, 1986, p. 16).

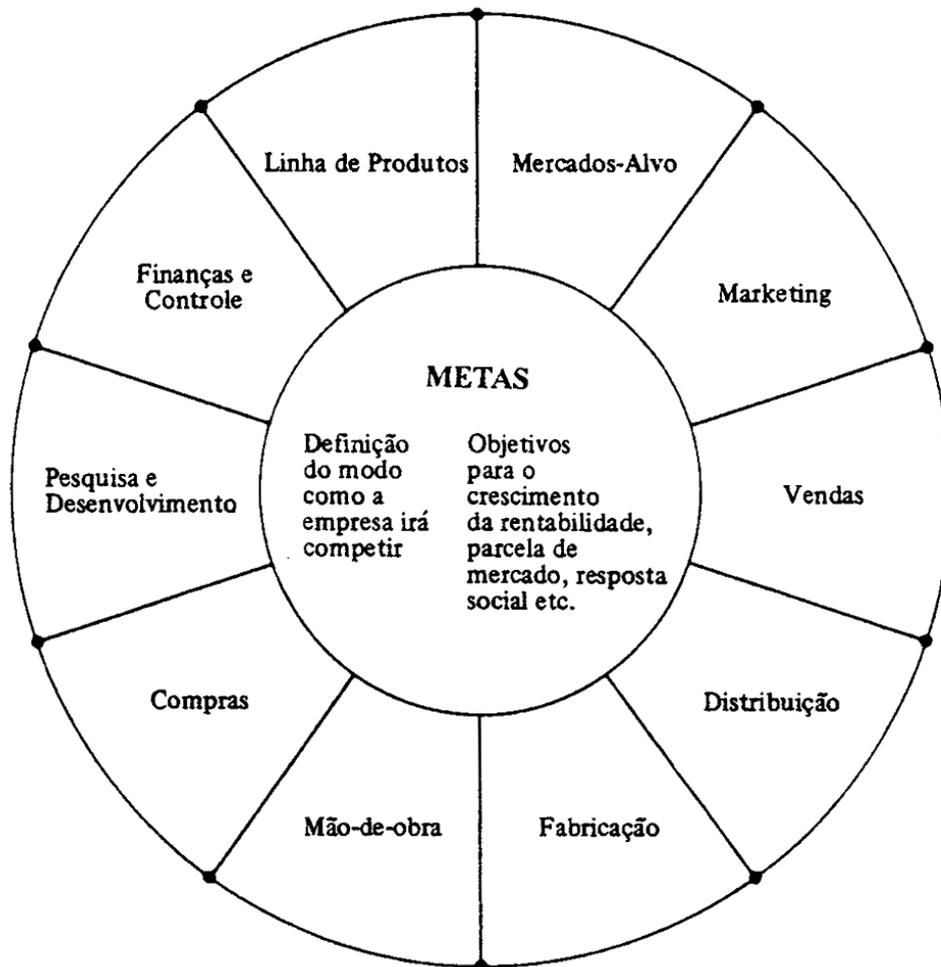


Figura 1 - Roda da estratégia competitiva.

Fonte: Porter, 1986, p. 16.

Observa-se na Figura 1 que as metas da empresa encontram-se no centro da roda, e são suas definições gerais da maneira como ela deseja competir, assim como seus objetivos econômicos e não econômicos. Quanto aos raios da roda, referem-se às políticas operacionais básicas com as quais a empresa visa atingir tais metas. Assim como em uma roda, as políticas (raios) devem ter origem e refletir as metas (o centro), devendo estar conectados entre si. Do contrário, a roda não gira (PORTER, 1986).

Num nível mais amplo, observa-se na Figura 2 a formulação de uma estratégia competitiva que envolve a consideração de quatro fatores básicos, os quais determinam os limites daquilo que a empresa pode realizar com sucesso.

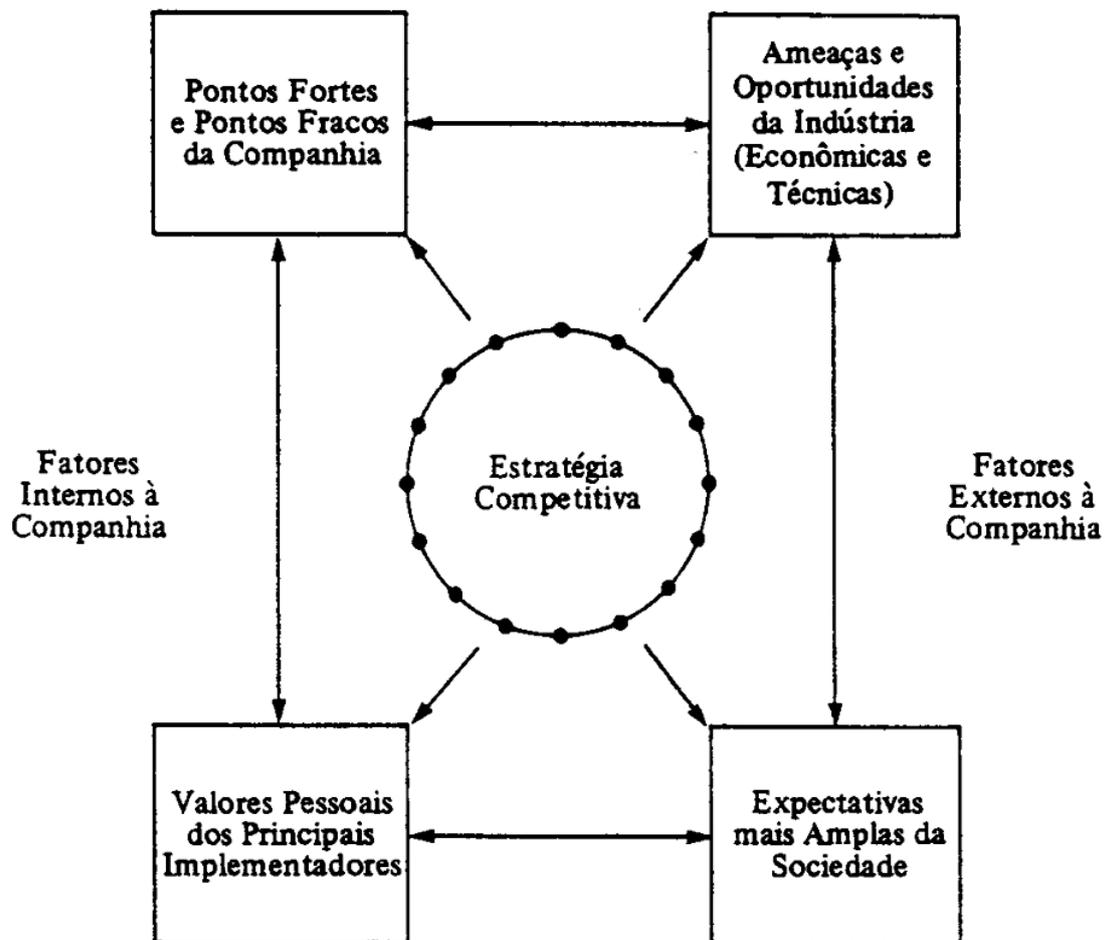


Figura 2 - Estratégia competitiva.

Fonte: Porter, 1986, p. 16.

No que diz respeito aos pontos fortes e os pontos fracos da companhia, esses são o seu perfil de ativos e as qualificações em relação à concorrência, estando incluídos os seus recursos financeiros, a sua postura tecnológica, a identificação de marca e etc. Quanto aos valores pessoais, esses se referem às motivações e às necessidades dos seus principais executivos e de outras pessoas que são responsáveis pela implantação da estratégia escolhida. Os limites internos que uma companhia pode adotar com êxito são determinados pela combinação dos pontos fortes e fracos com os valores. Os limites externos, por sua vez, são determinados pela indústria, assim como pelo meio ambiente mais amplo sendo que, as ameaças e oportunidades irão definir o meio competitivo, com os seus riscos consequentes e recompensas potenciais. Por fim, as expectativas da sociedade irão refletir o impacto sobre a

empresa de fatores, dentre os quais encontram-se a política governamental e os interesses sociais (PORTER, 1986).

De acordo com Porter (1998), o conjunto das forças competitivas determina o potencial de lucro final na indústria, medido em termos de retorno de longo prazo do capital investido. A lucratividade setorial é inversa ao vigor coletivo das forças, ou seja, quanto maior a intensidade, menor será a lucratividade. Nas indústrias onde as forças competitivas são favoráveis, muitos concorrentes obtêm retornos atrativos, enquanto que em indústrias onde uma ou mais forças são intensas, poucas empresas obtêm retornos atrativos, apesar de melhores esforços por parte da gerência. As forças competitivas determinam a rentabilidade porque influenciam os preços, os custos e o investimento, elementos básicos da análise do retorno sobre o investimento.

Em uma perspectiva de rivalidade ampliada, Porter (1989) aponta que a concorrência em uma indústria não está limitada aos participantes estabelecidos, mas engloba clientes, fornecedores, substitutos e entrantes em potencial. Geralmente a lógica estratégica de liderança no custo exige que a empresa seja a líder e não uma entre várias disputando esta posição. O posicionamento de Liderança no Custo Total protege a empresa contra as forças competitivas, pois, defende a empresa contra a rivalidade dos concorrentes, porque seu custo inferior significa que ela pode obter retornos, mesmo depois que seus rivais tenham consumido seus lucros na competição. Os compradores poderosos têm seu poder restringido, visto que eles só podem exercer seu poder para baixar os preços ao nível do concorrente mais eficiente. A defesa, quanto aos fornecedores poderosos, decorre de uma maior flexibilidade para enfrentar os aumentos do custo dos insumos. Enquanto que a posição de baixo custo oferece uma boa defesa frente aos produtos substitutos concorrentes. Desta forma, a empresa tem um escopo amplo e atende a muitos segmentos, em alguns casos opera em indústrias correlatas, a amplitude é geralmente importante para sua vantagem em custo.

Porter (1989) aponta que na estratégia de diferenciação a empresa oferece um produto que seja único no âmbito da indústria, contemplando um ou mais atributos que sejam importantes e valorizados pelos compradores. Tal posicionamento confere a empresa um preço-prêmio objetivando compensar sua singularidade. A empresa deve procurar formas de diferenciação que conduzam a um preço-prêmio superior ao custo diferenciação. A empresa deve ser verdadeiramente única ou ser considerada como tal, para que possa esperar um preço-prêmio, porém pode haver mais de uma estratégia de diferenciação de sucesso, se houver vários atributos muito valorizados pelos compradores, sendo que os métodos para diferenciação podem assumir variadas formas, tais como: projeto ou imagem da marca;

tecnologia; peculiaridades; serviços sobre encomenda; redes de fornecedores ou outras dimensões.

A diferenciação irá possibilitar um isolamento contra a rivalidade competitiva por causa da lealdade dos consumidores com relação à marca. A unicidade do produto é, geralmente, sinal de margens mais altas, decorrentes de uma menor sensibilidade ao preço por parte do cliente. Tais margens maiores possibilitam uma defesa contra o poder dos fornecedores. No que diz respeito aos compradores, lhes faltam alternativas comparáveis, reduzindo, desta forma, seu poder de barganha (PORTER, 1989).

Quanto à estratégia de enfoque, essa consiste em focar um determinado grupo de compradores, um segmento de linha de produtos ou um mercado geográfico. A empresa seleciona um ou mais segmentos da indústria e adapta para atendê-los melhor, o que exige que o segmento-alvo seja diferente em relação aos demais. Essa estratégia baseia-se na premissa de que é possível atender de maneira mais eficaz e eficiente um alvo mais estreito frente a concorrentes que atuam de forma mais ampla. A empresa mesmo que não atinja a posição de baixo custo ou diferenciação no mercado como um todo, ela realmente atinge uma ou ambas as posições neste alvo estratégico mais estreito (PORTER, 1998).

Para Porter (1998), o conhecimento e a compreensão da estrutura da indústria são condições básicas para a adoção de uma estratégia competitiva, pois é a partir daí que ela poderá ser modificada. De acordo com o autor, o poder competitivo de uma empresa se materializa por meio de cinco forças principais: a ameaça de novas empresas; a ameaça de novos produtos ou serviços; o poder de barganha dos fornecedores; o poder de barganha dos compradores; e a rivalidade entre competidores existentes. São essas forças que determinam a lucratividade de uma indústria, pois fixam os preços que ela pode cobrar, os custos que têm de suportar e o investimento necessário para competir.

Porter (1998) aponta que a vantagem competitiva refere-se à adoção de estratégias competitivas, sendo que para adotar uma estratégia competitiva uma indústria deve ter duas preocupações centrais: a sua estrutura e a posição da estratégia dentro dessa estrutura.

Segundo Porter (1989), “não se pode compreender a vantagem competitiva por meio da observação da empresa como um todo, haja vista a empresa se originar das inúmeras atividades distintas que uma empresa executa no projeto, na produção, no marketing, na entrega e no suporte de seu produto”.

O autor destaca a cadeia de valores como tendo papel fundamental no âmbito das vantagens competitivas, sendo que é por meio dela que a empresa pode modelar a natureza das suas atividades. Desta forma, se escolher um segmento estreito como alvo, ela poderá

modelar cada atividade de acordo com as necessidades desse segmento, diferenciando seus produtos pelo menor custo, levando-a a capacidade de competição (PORTER, 1989).

A cadeia de valores de toda empresa é composta por nove categorias genéricas de atividades reunidas de forma características, as quais podem ser divididas em dois tipos gerais: primárias e apoio. No primeiro caso, atividades primárias, essas estão envolvidas na criação física do produto e na sua venda e transferência para o comprador, bem como na assistência pós-vendas. Por sua vez, as atividades de apoio sustentam as atividades primárias e a si mesmas, fornecendo insumos adquiridos, tecnologia, recursos humanos e várias funções no âmbito da empresa. Cada atividade pode contribuir para a posição dos custos relativos de uma empresa, além, de criar uma base para a diferenciação. Desta forma, segundo Porter (1989) uma empresa ganha vantagem competitiva, executando as atividades estrategicamente relevantes de uma forma mais barata ou melhor que a concorrência.

Para Christopher (1997) a vantagem competitiva é decorrente primeiramente devido à capacidade da organização em se diferenciar de seus concorrentes aos olhos dos clientes e, em segundo lugar, devido a sua capacidade de operar a baixo custo. As companhias bem sucedidas ou tem vantagem pela alta produtividade ou vantagem em “valor” ou ambas. O autor aponta que a vantagem em produtividade proporciona perfil de liderança em custos, enquanto que o de “valor” proporciona um diferencial “extra” sobre a concorrência.

Porter (1998) aponta que para obter vantagem competitiva a cadeia de valores de uma indústria deve estar inserida num contexto mais amplo de atividades chamado de “sistema de valores”, que inclui os fornecedores que proporcionam insumos (matéria-prima, componentes, maquinaria e serviços comprados) para a cadeia de valores da empresa. Desta forma, torna-se “sistema” porque passa a configurar a cadeia de valores dos canais de distribuição, haja vista que “os produtos acabam por se tornar insumos comprados para as cadeias de valores de seus compradores que usam os produtos para realizar as suas próprias atividades” (p. 53). De fato, uma maneira de operacionalizar muito do que se contempla com relação ao estudo da estratégia, consiste na elaboração de um plano estratégico, assunto a ser discutido na sequência.

2.2 Planejamento Estratégico

Meirelles e Gonçalves (2001) colocam que a administração estratégica surgiu como uma parte do planejamento, considerado atualmente um de seus principais instrumentos, aparecendo como uma de suas etapas, a de seleção de caminhos a serem trilhados e das ameaças e oportunidades diagnosticadas em seu ambiente de atuação.

Observa-se que, como uma evolução do planejamento estratégico, a gestão estratégica surgiu com um corpo teórico mais amplo, com a comunicação de uma visão estratégica global da empresa para os diversos níveis funcionais, tendo como objetivo que as iniciativas da empresa sejam coerentes com a diretriz geral (MEIRELLES; GONÇALVES, 2001).

Conforme Chiavenato (2003), o principal instrumento que dá subsídio à gestão estratégica de uma organização é o Planejamento Estratégico, que vem a ser um processo de formulação das estratégias organizacionais que busca inserir a organização e sua missão em seu ambiente de atuação. Dentre os principais elementos que compõem esse processo, além da definição dos objetivos estratégicos, podem ser destacadas a declaração de missão e a visão de futuro da empresa.

Para Chiavenato (2003, p. 41), "A missão é o elemento que traduz as responsabilidades e pretensões da organização junto ao ambiente e define o negócio, delimitando sua área de atuação". Segundo o autor, a missão da empresa deve ser expressa em um texto curto e simples, para permitir o fácil entendimento e disseminação, e seu conteúdo deve estar focado fora das fronteiras da organização, centrada na sociedade, visando satisfazer uma necessidade do ambiente externo.

Chiavenato (2007 p. 54) pontua que "enquanto a missão trata da filosofia básica da organização, a visão serve para vislumbrar o futuro que se deseja alcançar".

Conforme Maximiano (2006), o Planejamento Estratégico pode ser definido como o processo de elaborar a estratégia, definindo a relação entre a organização e o ambiente. O referido autor ainda menciona que o processo de planejamento estratégico compreende a tomada de decisões sobre qual o padrão de comportamento que a organização pretende seguir, produtos e serviços que pretende oferecer, e mercados e clientes que pretende atingir.

Pfeiffer (2000) ressalta que o Planejamento Estratégico é um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. O que pode significar que aquilo que se está fazendo atualmente, deve ser feito diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira. Seja como for, mudança faz parte do enfoque metodológico, seja porque mudanças ocorrem no ambiente e obrigam a organização a adaptar-se a elas, seja porque a própria organização quer provocar tais mudanças.

Tem-se que o Planejamento Estratégico sempre é realizado por uma organização: empresa privada, ou parte dela; organização não governamental; administração pública, ou parte dela; ou ainda, um município. Tendo dois propósitos, segundo Pfeiffer (2000):

- Concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção;
- Analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. A intenção é que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis.

Ansoff et al. (1981) ressaltam que o planejamento estratégico pode ser definido como a análise racional das oportunidades oferecidas pelo meio, dos pontos fortes e fracos das empresas e da escolha de um modo de compatibilização (estratégia) entre os dois extremos, compatibilização esta que deveria satisfazer do melhor modo possível aos objetivos da empresa.

Mintzberg et al. (2000), em se tratando de planejamento estratégico, apresentam o conceito das escolas de estratégia, que fornece um enquadramento teórico de todas as abordagens existentes sobre o assunto em dez grandes segmentos. Para cada uma destas escolas, a estratégia é vista segundo alguma perspectiva particular, ora como instrumento formal de decisão, ora como instrumento de poder, etc.

As dez escolas definidas por Mintzberget al. (2000) são:

- **Escola do Design:** a estratégia é percebida como um processo de concepção. Há um ajuste entre as forças e as fraquezas internas da empresa com as ameaças e oportunidades externas de seu ambiente;
- **Escola de Planejamento:** a estratégia é percebida como um processo formal. A formalidade significa que o processo estratégico pode ser decomposto em passos distintos, delineados por listas de verificações e sustentado por técnicas como orçamentação, programas e planos operacionais;
- **Escola de Posicionamento:** a estratégia é percebida como um processo analítico. Principalmente impulsionada por Michael Porter, que adota a visão de que a estratégia se reduz a posições genéricas selecionadas por meio de análises formalizadas das situações da indústria, tais como as avaliações feitas através do modelo das cinco forças competitivas do citado autor. Nessa escola, a formulação da estratégia deve ser precedida de exame profundo da indústria e de uma minuciosa análise do ambiente externo e interno da empresa;
- **Escola Empreendedora:** a estratégia é percebida como um processo visionário. Baseia o processo estratégico nos mistérios da intuição, é feita formulação da

estratégia por meio de visões vagas ou perspectivas amplas, as quais são vistas por meio de metáforas;

- **Escola Cognitiva:** a estratégia é percebida como um processo mental. Essa escola estuda as estratégias que se desenvolvem nas mentes das pessoas, a fim de categorizar os processos mentais em estruturas, modelos, mapas, conceitos e esquemas. Dessa forma, a pesquisa é dirigida ao modo como a mente humana processa a informação, mapeia a estrutura do conhecimento e obtém a formação de conceitos, focalizando, portanto, a cognição na criação da estratégia;
- **Escola do Aprendizado:** a estratégia é percebida como um processo emergente. Se origina em toda a organização através de seus membros individualmente ou coletivamente;
- **Escola do Poder:** a estratégia é percebida como um processo de negociação. Subdividida em *Micropoder*, que enxerga o desenvolvimento da estratégia dentro das organizações como um fenômeno essencialmente político de modo que o processo formulatório envolve barganha, persuasão e confrontação entre os atores que dividem o poder na empresa, e *Macropoder*, que visualiza a organização como uma entidade que usa seu poder sobre os outros e seus parceiros de alianças, realizando *joint-ventures* e outras redes de relacionamento para negociar estratégias "coletivas" de seu interesse;
- **Escola Cultural:** a estratégia é percebida como um processo coletivo. Enquanto o poder concentra-se em interesse próprio e fragmentação, a cultura volta-se para os interesses comuns e integração dentro da organização;
- **Escola Ambiental:** a estratégia é percebida como um processo reativo, ou seja, a organização é considerada um ente passivo que consome seu tempo reagindo a um ambiente que estabelece a ordem a ser seguida;
- **Escola da Configuração:** a estratégia é percebida como um processo de transformação. Nessa linha de estudo, as organizações são percebidas como configurações, ou seja, agrupamentos coerentes de características e comportamentos. A fim de transformar uma organização, ela teria de saltar de uma configuração para outra, sendo que nesse instante ocorreria uma mudança estratégica.

Mintzberg et al. (2000) colocam que, na maior parte das vezes as organizações podem ser descritas como um tipo de configuração estável; os períodos de estabilidade são interrompidos por um processo de transformação; esses períodos de transformação e configuração podem se ordenar ao longo do tempo em sequencias padronizadas, descrevendo

ciclo de vida de organizações; a chave da estratégia é reconhecer esses ciclos; independentemente do processo de formação da estratégia, ou seja, das escolas, a configuração e transformação estão presentes.

Todas as dez escolas tiveram seus períodos de Domínio, na maioria dos casos em épocas distintas. Essa classificação das escolas é importante para organizar, na mente dos estrategistas, dos executivos e dos planejadores, as principais contribuições existentes no campo da estratégia, bem como as vantagens e desvantagens de cada uma (MINTZBERG et al., 2000).

Para Matias-Pereira (2007), o Planejamento Estratégico é uma prática essencial na administração, seja ela pública ou privada, devido aos benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações. Entre tais benefícios, pode-se destacar a elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização, pois contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados. (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Almeida (2001) aponta que o Planejamento Estratégico é uma técnica administrativa que busca ordenar as ideias das pessoas, de forma que se possa criar uma visão do caminho que se deve seguir (estratégia). Após ordenar as ideias, são ordenadas as ações, que é a implementação do plano estratégico, para que, sem desperdício de esforços, caminhe na direção pretendida.

O referido autor descreve o processo de desenvolvimento do Plano Estratégico, o qual tem, inicialmente, quatro atividades para orientar a realização da estratégia, a saber:

- **Análise dos aspectos internos:** onde ocorre a conscientização sobre os pontos fortes e fracos;
- **Análise do ambiente:** onde são indicadas as oportunidades e ameaças, que serão a base para se chegar à eficácia da entidade;
- **Comparação** da missão ou vocação com o campo de atuação: onde é verificada a coerência entre aquilo a que a entidade se propõe e aquilo que realmente a entidade está fazendo (campo de atuação);
- **Estabelecimento da estratégia vigente:** uma vez que é preciso conhecer a estratégia que vem sendo seguida pela entidade para que não aconteça um prejuízo a ela, em função da falta de continuidade das estratégias que vinham sendo desenvolvidas (ALMEIDA, 2001).

Na concepção de Hunger e Wheelen (2002), a implementação de estratégia é o processo pelo qual as estratégias e políticas são colocadas em ação com base no

desenvolvimento de programas, em orçamentos e procedimentos. Tal processo pode envolver mudanças na cultura, na estrutura ou no sistema de gerência de toda a organização.

2.3 Gestão Estratégica

No entendimento de Kaplan e Norton (2000), o gerenciamento estratégico exige, por definição, que a estratégia, primeiramente, seja explicitada e descrita, depois mensurada, para então, ser gerenciada.

Segundo Rumelt (2001), os componentes reais do gerenciamento estratégico são, por definição, as atividades que afetam de maneira mais contundente a seleção e a modificação de objetivos e que influenciam o comprometimento irreversível de recursos importantes. Ressalta que a avaliação da estratégia é uma etapa fundamental no processo de gerenciamento.

Salienta-se que a estratégia não pode ser formulada nem ajustada para circunstâncias em mutação sem um processo de avaliação estratégica. Quer seja realizada por um indivíduo, quer como parte de um processo de revisão organizacional, a avaliação estratégica se constitui em um passo essencial no processo de orientação da empresa (RUMELT, 2001).

A empresa, para ser mais objetiva na avaliação da estratégia, deve buscar respostas para duas perguntas básicas: se os objetivos estratégicos, os planos de ação e as políticas traçadas são adequados e se os resultados obtidos na perspectiva do cliente, dos processos internos e da perspectiva financeira confirmam ou refutam as pressuposições críticas sobre as quais repousa a estratégia (RUMELT, 2001).

A resposta para as duas questões acima requer uma base de conhecimento respaldado em situações reais, atuais e históricas, e um grau de percepção altíssimo. Tal conhecimento firmado em situações reais exige um processo de aprendizagem estratégica contínua que, por sua vez, necessita de muita disciplina e análise de ações da empresa e reações do ambiente (RUMELT, 2001).

É relevante expor que a avaliação pode ser dificultada por alguns pontos polêmicos, que devem ser de conhecimento do estrategista: a estratégia é peculiar, ou seja, não existe estratégia certa ou errada, depende da empresa e do setor em questão; as empresas preocupam-se com a definição de objetivos estratégicos e metas, por ser mais fácil do que avaliar a estratégia; as revisões e avaliações da estratégia podem gerar situações de conflito e desentendimento (RUMELT, 2001).

Rumelt (2001) considera que estratégia, por ser um termo tão amplamente empregado, já perdeu qualquer significado claramente definido, mas que, para o seu propósito, estratégia é um conjunto de objetivos estratégicos, planos de ação e políticas, que, reunidos, definem a trajetória traçada para a sobrevivência e sucesso da empresa em um complexo ambiente competitivo.

"A avaliação da estratégia trata-se da análise de planos e resultados de planos que se ocupam basicamente da missão precípua do empreendimento". Em destaque especial, está a diferença entre resultados operacionais correntes óbvios e os fatores que embasam o sucesso ou o fracasso no domínio escolhido de atividade. Seus resultados são a rejeição, a modificação ou a ratificação de estratégias existentes e planos (RUMELT, 2001, p. 72).

Como colocam Hunger e Wheelen (2002), a gestão estratégica é o conjunto de decisões e ações estratégicas que determinam o desempenho de uma corporação a longo prazo. A gestão estratégica "inclui análise profunda dos ambientes interno e externo, formulação da estratégia (planejamento estratégico ou de longo prazo), implementação da estratégia, avaliação e controle" (HUNGER; WHEELLEN, 2002, p. 4).

Essa gestão consiste em quatro elementos básicos, que são: análise sistemática do ambiente, formulação da estratégia, implementação da estratégia e avaliação e controle (HUNGER; WHEELLEN, 2002).

Rumelt (2001), comparando a teoria na ciência e a estratégia nos negócios, pontua que na ciência, a teoria nunca pode ser provada como absolutamente verdadeira. Entretanto, ela pode ser declarada totalmente falsa se não resistir ao teste. Da mesma forma, é impossível demonstrar que uma estratégia é perfeita, garantindo o seu sucesso, para determinada empresa. Pode-se, no entanto, testá-la na busca de falhas críticas. Para o referido autor, dos inúmeros testes que poderiam ser aplicados legitimamente a uma estratégia de negócios, a maioria se encaixa nos seguintes critérios gerais:

- **Consistência:** a estratégia não deve apresentar metas de políticas mutuamente inconsistentes.
- **Consonância:** a estratégia deve apresentar uma reação adaptável ao ambiente externo e às mudanças críticas que nele ocorrem.
- **Vantagem:** a estratégia precisa proporcionar e/ou manter uma vantagem competitiva na área de atividades selecionada.
- **Viabilidade:** a estratégia não pode sobrecarregar os recursos disponíveis nem criar subproblemas insolúveis.

Deve-se salientar que no caso de uma estratégia não conseguir atender a um dos critérios acima, ela deve ser revista. Observa-se que a avaliação da estratégia é parte integrante de um processo de planejamento, revisão, controle, aprendizado e gerenciamento da estratégia. Algumas empresas entendem e trabalham a avaliação de forma informal e sem muito comprometimento, mas outras criaram sistemas aprimorados e formais com reuniões periódicas de revisão (RUMELT, 2001).

Destaca-se que os métodos de avaliação não podem ser especificados de forma aleatória, sem certa coerência com o processo de gestão estratégica como um todo, encaixando-se na cultura e postura estratégica da empresa. O fato é que maioria das empresas não pratica o gerenciamento estratégico e, conseqüentemente, a avaliação da estratégia torna-se infrequente, ocorrendo, apenas, quando há uma mudança na liderança ou quando o desempenho financeiro está crítico (RUMELT, 2001).

2.4 Gestão Pública

Pereira (2005) estrutura a evolução da administração pública em três grandes fases, que correspondem aos paradigmas da administração pública vigentes em cada época: Patrimonialista, Burocrático e Gerencial.

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado. O “Patrimonialismo” significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados, a administração pré-capitalista era assim patrimonialista. Este modelo de administração é visto como o mais superficial e menos racional de todos, pois é erguido sobre critérios baseados em privilégios, tradição, parentesco e outros bem distantes da meritocracia do modelo burocrático. No entanto, esse modelo é considerado a base para as novas estruturas que seriam criadas ao longo dos séculos vindouros (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Segundo Setti (2011), a administração pública patrimonialista se distingue por uma fundamental característica: a permeabilidade entre o público e o privado. Na verdade, o que existe é uma apropriação do que é público pelo governante que utiliza o bem público como se fosse parte de sua propriedade.

A administração pública, chamada de burocrática surge da evolução histórica cronológica dos modelos de administração. Caracteriza-se por uma racionalização dos processos administrativos e uma profissionalização dos processos e do quadro do funcionalismo. Este modelo é de certa forma uma resposta ao modelo anterior onde a permeabilidade entre o público e o privado era praticamente ilimitada (PEREIRA, 2008).

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre res publica e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao rent-seeking. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração

patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional (PEREIRA, 2005, p. 26).

A falta de eficiência para atender as novas demandas do mundo globalizado, aliado ao desgaste do modelo burocrático de administração, forçou nos últimos anos a redefinição do papel do Estado, do seu grau de interferência na sociedade, principalmente no campo econômico. Esta redefinição no papel do aparelho do Estado como um todo forçou a emergência de um novo modelo de administração pública, o modelo chamado de “gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2005, p.28).

O modelo gerencial surge como um modo de enfrentar a crise fiscal pela qual os Estados estavam passando e se configurava numa estratégia para tornar a administração pública mais eficiente e menos custosa, haja vista o crescimento que esta sofreu nas últimas décadas (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Setti (2005) observa que é possível dizer que os três modelos de administração pública, em sua escala evolutiva, são os padrões que historicamente se configuraram na maioria dos países capitalistas ocidentais e determinaram as características mais marcantes da dinâmica entre Estado e sociedade nestes países.

Graham Júnior e Hays (1994) a Gestão Pública está ligada diretamente às atividades administrativas que ocorrem dentro das agências governamentais, ou seja, enquanto o papel da administração pública é formular políticas, a função do gerenciamento público é a de executar essas políticas de forma eficiente.

Segundo Gasparini (2006), os princípios da gestão pública são:

- **Legalidade:** está associada à gestão pública em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidação do ato e responsabilização do seu autor;
- **Impessoalidade:** qualquer atividade de gestão pública deve ser dirigida a todos os cidadãos, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza;
- **Moralidade:** os atos e as atividades públicas devem obedecer aos princípios morais.
- **Publicidade:** este princípio torna obrigatória a divulgação dos atos, contratos e outros documentos da administração pública para conhecimento, controle e início de seus efeitos.

- **Finalidade:** impõe-se à administração pública a prática dos atos voltados para o interesse público;
- **Continuidade:** os serviços públicos não podem parar, pois as necessidades da população não param;
- **Indisponibilidade:** o detentor da disponibilidade dos bens e direitos públicos é o Estado, e não os seus servidores;
- **Igualdade:** todos os cidadãos são iguais perante a lei e, portanto, perante a administração pública.

Para Santos (2006, p.19), a função do gestor implica em: "obrigação de cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa que regem a sua atuação". No que diz respeito à estrutura administrativa, o setor público brasileiro, em cada nível de governo, compreende duas instâncias:

- **Administração direta:** caracteriza pela Presidência da República, pelos ministérios e pelos órgãos dos poderes legislativos e judiciários.
- **Administração indireta:** que se dá por meio das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ressalta-se que a estrutura administrativa será proporcional aos serviços que os entes estaduais e municipais colocam a disposição da população (SANTOS, 2006).

Em se tratando da prática de gestão pública por resultados, no entendimento de Côrrea (2007, p. 498), essa é viabilizada por diversos mecanismos gerenciais: planejamento estratégico das ações governamentais; ampliação da flexibilidade gerencial; desenvolvimento de indicadores de desempenho; a avaliação de desempenho, que mede as metas estabelecidas, bem como fornece subsídios para retroalimentação de informações para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais.

Para a autora, "a importância da gestão pública por resultados reside na importante distinção entre produtos e resultados, ou seja, entre *outcomes* e *outputs*" (CÔRREA, 2007, p. 499). Os produtos se referem a utilização de insumos financeiros, humanos e materiais para a produção de bens e serviço, os quais são destinados à consecução dos objetivos de políticas públicas (resultados).

Corrêa (2007, p. 512) enfatiza que:

A reforma da administração do setor público requer muito mais que o desenvolvimento de novas políticas públicas finalísticas. Reformar a administração do setor público requer modelos de gestão capazes de orientar os gestores públicos para os resultados almejados pelo governo. Nesse sentido, algumas ferramentas de gestão ganham especial relevância para as

organizações públicas. Entre elas encontram-se o planejamento estratégico e a gestão pública por resultados.

2.5 O Contexto da Administração Pública

Abrucio (2007, p 68) lembra que:

O processo recente de reforma do Estado no Brasil começou com o fim do período militar. Naquele momento, combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista. Era preciso atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico, que exigia um aggiornamento da gestão pública.

Em seu artigo o referido autor promove uma reflexão crítica da referida reforma, ressaltando a importância da Constituição de 1988 para a mesma, pontuando a ênfase dada a tentativa de corrigir o legado dos militares. Além disso, mostra que tais mudanças, apesar de terem promovido melhorias à administração pública, na prática, surgiram problemas o que não permitiu sua completa realização.

Segundo Abrucio (2007, p. 69), pode-se destacar os seguintes aspectos promovido pelos constituintes:

- em primeiro lugar, a democratização do Estado, que foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque, entre outras mudanças, para o novo papel conferido ao Ministério Público (MP). Neste aspecto está, também, o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade; □
- a descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país;
- propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Nesta linha, houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia.

No entendimento de Di Pietro (1998, p. 49), o conceito de Administração Pública divide-se em dois sentidos:

Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; neste sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente ao Poder Executivo. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparta a atividade estatal: a função administrativa.

Tem-se que a Gestão Pública está submetida ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por outro lado, ela exerce o controle de seus próprios atos. Dessa forma, pode-se dizer que ela está submetida ao controle administrativo, legislativo e judiciário (DI PIETRO, 1998).

Meirelles (1998, p. 548) observa que:

O controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de suas realizações, pelo quê é um controle de legalidade e mérito. Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo para que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo a finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento aos direitos individuais dos administrados.

Matias-Pereira (2008, p. 116) pontua que:

O Estado pode ser concebido enquanto *lócus* no qual o cidadão exerce a cidadania. Dessa forma, todos os esforços devem convergir para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos na perspectiva de quem o utiliza e oportunizar o aprendizado social de cidadania. A partir das escolhas da sociedade quanto à configuração do Estado que se deseja, são direcionados os limites e as possibilidades da gestão pública demandada, seu modelo, suas práticas e seus valores.

De acordo com Castro Júnior (2004), para a esfera administrativa do município convergem inúmeras normas (leis, decretos etc.) oriundas da União Federal, do Estado-membro e do próprio município, mas o Governo Federal e o Congresso Nacional vêm editando normas gerais que devem ser regulamentadas pelos Estados membros e municípios - tais como a Lei 8.666, de 1993, regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências e a Lei 10.257, de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, denominado Estatuto da Cidade - em face da impossibilidade de o parlamentar federal legislar sobre todas as especificidades que envolvem, por exemplo, a problemática do planejamento urbano municipal de cada um dos 5.600 municípios brasileiros, cujas diretrizes básicas estão dispostas no Estatuto da Cidade.

Verifica-se que essa grande quantidade de normas federais, estaduais e municipais, aliada ao seu desconhecimento pelos administradores e cidadãos, especialmente nos pequenos e médios municípios, dificulta sobremaneira a gestão municipal, não sendo poucas as normas que se contradizem exatamente pela falta de sistematização da legislação aplicada no âmbito municipal. Dessa forma, como a gestão municipal se dá com a observância das normas, uma vez que o seu administrador atua no Estado Democrático de Direito, o conhecimento dos

princípios e leis que regem a administração pública municipal é condição necessária para a eficiência da gestão municipal (CASTRO JÚNIOR, 2004).

Segundo Alessi (*apud* CASTRO JÚNIOR, 2004), a administração pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado e objetivamente é a expressão do Estado agindo in concreto para a satisfação de seus fins e conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social. A amplitude desse conceito abrange não somente os órgãos pertencentes ao Poder Público como também as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a administração centralizada (entidades estatais) e a descentralizada (entidades autárquicas, fundacionais e empresariais) e os entes de cooperação (entidades paraestatais).

Quanto à gestão municipal, que é administração pública dos bens e interesses municipais, essa é executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa, atos de gestão, que devem estar de acordo com os princípios básicos da administração pública, que são regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador, como cita Castro Júnior (2004), quais sejam:

- Legalidade;
- Moralidade;
- Impessoalidade ou finalidade;
- Publicidade;
- Eficiência;
- Razoabilidade;
- Proporcionalidade;
- Ampla defesa;
- Contraditório;
- Segurança jurídica;
- Motivação;
- Supremacia do interesse público.

Os cinco primeiros estão expressamente previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal e os demais decorrem do regime político brasileiro, alguns dispostos no art. 2º da Lei federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Os princípios, como pontua Espíndola (*apud* CASTRO JÚNIOR, 2004), têm positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas, como as regras e outros princípios de generalizações mais abstratas.

Por tais princípios o gestor municipal deve pautar todos os seus atos e atividades administrativas, ou seja, os mesmos consubstanciam a viga mestra, o mandamento, o alicerce da atividade pública, de modo que desviar-se dos mesmos constitui uma violação do sistema jurídico que regulamenta a atividade administrativa, colocando o gestor sob a égide das normas que zelam pela probidade administrativa, especialmente o art. 11 da Lei 8.429/92, que trata do enriquecimento ilícito (CASTRO JÚNIOR, 2004).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a administração pública deva obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, incluiu ainda o princípio da eficiência.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...) (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade torna a atividade administrativa subordinada às normas legais. Qualquer ação da administração pública que não estiver autorizada em lei é considerada ilícita, o que revela uma importante distinção entre as administrações pública e privada. Como pontua Meirelles (1998), enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Em observância ao princípio da impessoalidade, os atos do administrador público devem ser voltados exclusivamente para o interesse público, e tais atos devem ser imputados ao órgão ou entidade da Administração Pública, e não à pessoa do administrador ou funcionário. O próprio texto da constituição, em seu artigo 37, § 1º, veta a promoção pessoal sobre atividades administrativas.

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

A moralidade impõe ao administrador o dever de pautar suas ações também em princípios éticos, e não apenas na conveniência, oportunidade e justiça. Os atos da administração pública devem atender, além dos requisitos de licitude, os de honestidade (MEIRELLES, 1998).

Para dar transparência aos atos administrativos, o princípio da publicidade exige que seja dada ampla divulgação a esses atos, exceto nos casos em que o sigilo é necessário e permitido por lei (MEIRELLES, 1998).

O princípio da eficiência é o mais moderno, tendo sido inserido no texto constitucional através da Emenda Constitucional nº 9, de 1998, e exige por parte do gestor público que suas

atividades contribuam para o alcance dos objetivos da Administração Pública, evitando desperdício de recursos em atividades que, embora legais, não agreguem valor para o serviço público, nem atendam às necessidades dos administrados (MEIRELLES, 1998).

Rezende (2006) coloca que a governança pública encontra-se associada com a capacidade dos governos na gestão das funções federais, estaduais e municipais, assim como com a competência na implementação de respectivas políticas públicas, visando facilitar as ações necessárias na condução do país, dos estados e das cidades, contextualizando a participação dos cidadãos nesses desafios.

Observa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, respeitando a Lei Orgânica Municipal. Além disso, no decorrer do processo de consolidação da Constituição Federal de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social do município e da propriedade no seu processo de construção. O Estatuto da Cidade abrange um conjunto de princípios que expressam uma concepção de cidade e de planejamentos municipais (REZENDE, 2006).

Conforme Rezende e Castor (2006), a gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local por meio de seus servidores municipais.

Pfeiffer (2000) aponta que os municípios brasileiros encontram-se num processo de profundas transformações, o que ganhou força com a nova Constituição de 1988, quando foram transferidas para os municípios uma série de competências para moldar o seu desenvolvimento e definir o seu destino.

Os dois principais instrumentos de planejamento urbano no Brasil são a Lei Orgânica e o Plano Diretor. Municípios com mais de 20.000 habitantes são obrigados a elaborar um Plano Diretor, mas a Constituição oferece só uma orientação geral, dizendo que o seu objetivo é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988: título VII, capítulo III, art. 182). A Constituição também orienta que a elaboração do Plano Diretor deve ser participativa e considerar os interesses das organizações civis locais. No entanto, os pormenores sobre o procedimento são definidos na Lei Orgânica e podem variar de município para município, desde que não firam as legislações federal ou estadual (PFEIFFER, 2000).

Os dois referidos instrumentos de desenvolvimento urbano contêm um grande potencial de desenvolvimento do município. Além disso, a maioria dos municípios não tem condições para aproveitar plenamente esse potencial, porque para ser eficiente na sua implementação, a descentralização exige o desenvolvimento de uma capacidade gerencial, o que não ocorre de um dia para o outro (AURELIANO *apud* PFEIFFER, 2000).

O Plano Diretor, na prática, possui uma aplicação muito limitada. Primeiro, porque a sua elaboração geralmente leva vários anos e, quando finalmente recebe a aprovação política, as informações nele contidas já estão ultrapassadas. Segundo, porque o seu caráter é extremamente normativo, mas carece de orientações concretas para tomar decisões sobre o que fazer e como fazer. Dessa forma, o Plano Diretor permanece um instrumento primordialmente político, enquanto o desenvolvimento das cidades ocorre independente dele (PFEIFFER, 2000).

Conforme Secchi (2009), nas últimas duas décadas do século XX, no Brasil, o modelo burocrático funcionou muito bem, no entanto deixou a marca de um estado pesado, em que tudo demora muito a acontecer. Tal modelo é incompatível com o novo quadro social e econômico do país, onde as mudanças são cada vez mais rápidas e a população está cada vez mais informada e consciente de seus direitos.

Observa-se que as críticas ao referido modelo cresceram após a II Guerra (*apud* SECCHI, 2009), por exemplo, os efeitos negativos do modelo burocrático são, dentre outros: a desmotivação dos funcionários devido às promoções baseadas na senioridade e método de realização de tarefas por meio de prescrição, resistência a mudanças e perda de objetivo devido ao excesso de normas na realização do trabalho.

De acordo com Noronha e Marques (2001), os municípios têm o desafio de desenvolver técnicas para administrar as mais diversas questões financeiras, políticas, econômicas, sociais, ambientais e territoriais, sendo que a gestão municipal tem como objetivo alinhar essas questões e proporcionar mecanismos para que a comunidade participe desse processo.

Para Rezende e Frey (2005), os municípios precisam de modelos de gestão inovadores para que os gestores urbanos tratem das mudanças que a sociedade globalizada exige. No contexto atual, diante das profundas mudanças globais, sociais, econômicas e políticas, as cidades estão requerendo novos e inovadores modelos de gestão, bem como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os gestores urbanos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada.

Nesse sentido, por um lado, é necessário encontrar respostas e soluções rápidas para problemas cujas causas ficam muitas vezes fora da esfera de influência do administrador público, mas cujas consequências precisam ser enfrentadas pelo poder local. Por outro, é uma tarefa essencial explorar e disponibilizar as chances e oportunidades relacionadas a tais transformações, em favor tanto da administração pública quanto da própria população (REZENDE; FREY, 2005).

Castro Júnior (2004) coloca que a gestão municipal pode ser considerada a administração pública dos bens e interesses municipais, sendo executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa, atos de gestão, que devem estar de acordo com os princípios básicos da administração pública, a saber: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia dos interesses públicos.

Segundo Pfeiffer (2000), a gestão municipal permite transparência no uso de recursos públicos, pois determina previamente os resultados a obter com o uso daqueles recursos, além dos indicadores para mensurar o desempenho institucional.

No entendimento de Rezende e Castor (2006), a gestão municipal trata-se da gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias. Encontra-se relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração, aplicado na administração local, por meio de seus servidores municipais.

No Brasil, o município possui lei orgânica própria, elaborada pela Câmara Municipal, com observância dos princípios enumerados na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Nessa lei encontram-se dispositivos sobre atribuições dos poderes Legislativo e Executivo municipal, competências e procedimentos administrativos, entre outros temas relevantes (BRASIL, 2008)

O(A) prefeito(a) deve conhecer as competências do município, listadas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município – LOM, (Brasil, 1988) a saber:

- Prestar serviços públicos de interesse local;
- Manter programas de ensino e atendimento à saúde, esses em cooperação com a União e o estado;
- Promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o patrimônio histórico-cultural;
- Regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi;

- Organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa;
- Instituir e arrecadar os tributos de sua competência;
- Criar, organizar e suprimir distritos.

O princípio da legalidade, contido na Constituição, merece atenção especial. Do ponto de vista da Administração, o município, por intermédio dos seus governantes, somente pode fazer aquilo para o qual está autorizado legalmente, ou seja, pelas normas constitucionais e infraconstitucionais (aquelas que decorrem, que são desdobramentos das primeiras) e, no que envolver a legislação do município, por meio de aprovação da Câmara Municipal. Esse princípio permeará todo o mandato, daí a necessidade de o(a) prefeito(a) saber qual a legislação existente no município, a qual estabelecerá para seus cidadãos o cumprimento de determinadas obrigações e o exercício de seus direitos (BRASIL, 2008)

As principais leis municipais são:

- **Lei Orgânica do Município – LOM:** é a lei municipal mais importante pelo seu processo de elaboração e por conter preceitos inerentes à organização do município, bem como sobre as competências e atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo. A Administração Pública Municipal deve ficar atenta à necessidade de atualizar essa lei visando guardar consonância com as normas constitucionais e infraconstitucionais. A LOM está submetida a processo legislativo especial, e suas alterações seguem os mesmos critérios estabelecidos para sua elaboração, ou seja, aprovação por maioria de 2/3 dos vereadores, votação em dois turnos e promulgação pela própria Câmara.
- **Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal:** essa lei organiza a Prefeitura. Ela institui as secretarias e demais órgãos, distribuindo as atribuições entre eles. A lei será mais efetiva se acompanhada de um regimento interno, expedido por decreto do(a) prefeito(a), pormenorizando essas atribuições e estabelecendo procedimentos. Se a estrutura existente na Prefeitura não estiver compatível, o(a) prefeito(a) poderá providenciar projeto de lei para fazer uma adaptação.
- **Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura:** nessa lei estão indicados os cargos existentes no Poder Executivo, em termos qualitativos e quantitativos. É nela que se identificam a qualificação exigida para a ocupação de cargos, as carreiras dos servidores, os critérios adotados para ingresso e as condições relativas às promoções. O plano de cargos e carreiras é fundamental para o estabelecimento de uma política de

recursos humanos (recrutamento, seleção, treinamento, avaliação e remuneração) que permita ao município dispor de boa equipe funcional. O magistério tem tratamento especial, e a seus integrantes são garantidos planos de carreira, piso salarial profissional e ingresso por concurso de provas e títulos.

- **Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos:** na fixação dos subsídios – denominação dada à remuneração dos agentes políticos (prefeito(a), vice-prefeito(a), secretários(as) municipais, presidentes de Câmaras e vereadores(as)) –, que deve ocorrer na legislatura em curso para vigorar na seguinte, há de se observar o que dispõem a Constituição Federal, as respectivas Constituições Estaduais e a Lei Orgânica Municipal. É importante consultar o Tribunal de Contas competente para saber se foi expedida orientação ou se houve alguma reprovação por parte desse órgão a respeito da fixação dos subsídios, como tem acontecido em vários Estados.
- **Código Tributário Municipal e legislação complementar:** deve conter normas relativas aos tributos de sua competência, suas características, requisitos relativos à cobrança e inscrição em dívida ativa e processo administrativo fiscal. Essa legislação deve refletir a política fiscal que o ente deseja aplicar, para tanto a mesma deve ser sempre revista e, quando necessário, atualizada. O município deve exercer plenamente a sua competência tributária. Somente poderá conceder isenções, anistias, remissões e subsídios fiscais diversos se observado o disposto na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca de “renúncia fiscal”. Não obedecer a essas disposições poderá impedir o município de obter financiamentos.
- **Plano Diretor e legislação complementar:** o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política do desenvolvimento e expansão urbana. É orientado pelo Estatuto da Cidade e obrigatório para cidades: com mais de 20.000 habitantes; situadas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (que são definidas pelo estado); que se encontram em áreas de especial interesse turístico; que se encontram em áreas de influência de empreendimento ou atividade com impacto regional (BRASIL, 2008).
- **Regime dos servidores:** servidores municipais são todas as pessoas físicas que prestam serviços ao município, na Administração direta e na indireta, submetidas à hierarquia administrativa, mediante retribuição pecuniária. Assim, são servidores: ocupantes de cargos de provimento efetivo (estatutários); ocupantes de empregos públicos (celetistas); ocupantes de cargos de livre provimento (comissionados); contratados por tempo determinado (estatutários ou celetistas). A lei estatutária

(estatuto) regulamenta o regime jurídico dos servidores do município ocupantes de cargos de provimento efetivo, relacionando direitos e vantagens, responsabilidades e obrigações. É importante que o(a) prefeito(a) examine se a lei existente está de acordo com as normas constitucionais e legais sobre a matéria (BRASIL, 2008).

- **Regime previdenciário:** o município pode ter servidores vinculados a regime próprio ou filiá-los ao Regime Geral de Previdência, sob o comando do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Há vantagens e desvantagens, tanto em um como em outro (BRASIL, 2008).

- **Leis referentes ao planejamento e ao orçamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA):** são instrumentos de planejamento orçamentário e fiscal, os quais deverão conter: medidas de caráter executivo, normativo e indicativo a serem adotadas; metas e prioridades de curto e médio prazo da Administração; disposições sobre legislação tributária; disposições sobre equilíbrio entre receita e despesa; normas a respeito de empenhos; medidas para o controle de gastos e avaliação de resultados; recursos e despesas previstos para o exercício. Essas três leis são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e são instrumentos de apoio ao processo de planejamento. Há de se observar os prazos definidos na Lei Orgânica do Município para envio dessas leis à Câmara Municipal para apreciação. Caso não tenham sido definidos os prazos, deve-se observar aqueles estabelecidos no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal. O PPA é a lei que estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública. Deve contemplar os três últimos exercícios de mandato e o primeiro do mandato seguinte para favorecer a continuidade programática entre as administrações. No que diz respeito às metas, deverão apresentar, além da descrição, a quantidade e o valor que se pretende executar em cada exercício. A LDO é a lei que tem por finalidade orientar a elaboração do Orçamento Anual, compreende parte das metas e prioridades constantes do PPA. Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. A LOA é a lei que estima a receita e autoriza a despesa. Merece atenção especial do(a) prefeito(a) que irá assumir, haja vista que a execução de seu plano de governo deverá estar em consonância com essa lei. Caso sejam necessárias alterações, deverão ser feitas por meio de abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários). Tendo em vista que não poderão ser

realizadas despesas sem prévia autorização, caso a LOA não tenha sido aprovada há que se abrir créditos especiais para realização das despesas, nos termos do § 8º do art. 166 da Constituição Federal (BRASIL, 2008).

Além das leis mencionadas, para que a Administração seja eficiente são necessários regulamentos que estabeleçam padrões de desempenho dos serviços de competência municipal. O município é, geralmente, responsável pelos serviços de mercados, feiras, matadouros, cemitérios, coleta e destinação de resíduos sólidos, iluminação pública, transporte coletivo urbano, táxis e outros, atuando na prestação do serviço de forma direta ou indireta. Em qualquer caso (atuação direta ou indireta) os regulamentos são necessários para assegurar as condições de operação dos serviços e sua qualidade. Esses serviços, quando terceirizados, podem assumir as modalidades de concessão, de permissão ou de autorização. Nesse caso, as normas devem regular a relação entre os usuários, os prestadores e a Administração. Dentre as atribuições da Prefeitura, existem aquelas que possuem relação ou estão reguladas por legislação federal e estadual (BRASIL, 2008).

O município detém várias fontes de receita. Deve-se examinar a legislação tributária municipal para verificar se atende à melhor técnica e permite arrecadar os tributos de modo a aliar justiça fiscal e eficiência, se contém entraves burocráticos ao desenvolvimento das atividades econômicas e se incentiva a formalização dos contribuintes. Em linhas gerais, listam-se as fontes de receita mais importantes: tributos de competência municipal definidos na Constituição Federal: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI; taxas pelo exercício do poder de polícia e taxas pela prestação de serviços; contribuição de melhoria, contribuição para custeio da iluminação pública e contribuição previdenciária (se for o caso), atividades econômicas, tais como agropecuária, indústria e serviços, exercidas diretamente ou por meio de concessões e permissões ou parcerias público-privadas; fruição (uso, cessão) do patrimônio municipal – aluguéis, arrendamentos, participações societárias e aplicações financeiras; operações de crédito (sem esquecer que essa receita exige desembolso posterior para sua liquidação junto ao operador); participação no produto da arrecadação federal e estadual (Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Imposto Territorial Rural – ITR, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Imposto de Renda Retido na Fonte de pessoas físicas e jurídicas); compensação financeira (royalties) pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e de outros recursos minerais em seu território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva; transferências voluntárias da União e do estado por meio de

convênios e contratos de repasse; transferências fundo a fundo nas áreas de saúde e assistência social; relações com terceiros (públicos ou privados) por meio de convênios, termos de parceria e outros instrumentos (BRASIL, 2008).

2.6 Planejamento Estratégico na Gestão Pública Brasileira

Almeida (2006) relaciona as várias tentativas de planejamento no Brasil:

- Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional – 1942;
- Plano Salte – 1946/1950;
- Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – 1956/1960;
- Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1962;
- Plano de Ação Econômica do Governo – 1964;
- Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1966;
- I e II Planos Nacional de Desenvolvimento – 1972 e 1974.

Almeida (2006) pontua que foi a partir da Constituição Federal de 1988, que a função de planejamento teve uma ênfase maior no setor público, quando o orçamento público foi aliado ao planejamento. Neste mesmo sentido, a Constituição evidenciou a integração das ferramentas de planejamento no setor público: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Pelo fato de um instrumento estar ligado ao outro, a boa execução orçamentária dependerá de um PPA elaborado adequadamente.

Andrade et al. (2005) definem o PPA como um instrumento que conduz os gastos públicos de maneira racional visando assegurar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos. Tem-se que qualquer ação do governo poderá ser executada somente se o programa estiver inserido no PPA. A Constituição Federal de 1988 apresenta as regras que conduzem à elaboração do PPA:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

(...)

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Quanto a LDO, essa é o elo entre o PPA e a LOA. Ela deve definir as metas e prioridades da administração pública municipal, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária no município, dispor sobre a política de pessoal e encargos sociais e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (ANDRADE et al., 2005).

Em se tratando das análises estratégicas, também chamadas de diagnósticos municipais, essas, segundo Rezende e Castor (2006) procuram identificar qual a real situação da cidade, de seu entorno e de sua administração, incluindo variáveis internas e externas.

Essas análises estratégicas buscam verificar aspectos positivos e negativos, assim como formalizar o que o município tem de bom, de regular ou de ruim. Os dados, os indicadores e as informações da cidade e os conhecimentos dos cidadãos são recursos imprescindíveis para a elaboração das análises estratégicas da cidade e da administração municipal (REZENDE; CASTOR, 2006).

Pfeiffer (2000) coloca que o que passa a influenciar cada vez mais o desenvolvimento de um município são fatores externos. Logo, ele tem de se preocupar com o desenvolvimento econômico em geral para evitar que a qualidade de vida fique estancada ou até diminuída. Dessa forma, o planejamento urbano não pode mais ficar limitado à área do próprio município, e o futuro não pode mais ser visto como a continuação linear daquilo que ocorreu no passado. Têm de ser criadas e aproveitadas novas oportunidades, o que os tradicionais instrumentos de planejamento urbano não consideram (PFEIFFER, 2000).

Visando lidar com essa nova situação, necessita-se de conceitos e instrumentos capazes de levar em consideração adequadamente as transformações e desenvolvimentos que estão ocorrendo, pois, sem uma orientação clara de desenvolvimento que se baseie no potencial do município, e sem flexibilidade de reagir a influências externas, o desenvolvimento do município pode ser prejudicado sensivelmente, sendo que um dos instrumentos para lidar adequadamente com processos dinâmicos de mudanças e transformações é o Planejamento Estratégico, o qual foi inicialmente desenvolvido justamente para isto, mas no setor privado. Porém, as características dos dois setores são tão diferentes que não é recomendável transferir o método diretamente de um setor para o outro.

Segundo o autor, esse fato foi o ponto de partida para a elaboração de um método que integra a filosofia e alguns dos instrumentos do Planejamento Estratégico, como é conhecido no setor privado, e instrumentos de gerenciamento de projetos, levando em consideração as necessidades específicas do planejamento do desenvolvimento municipal. A concepção metodológica resultante dessa integração é o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) (PFEIFFER, 2000).

Pfeiffer (2000) ressalta que, 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. Além disso, são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum.

É fato que as pré-condições como vontade, liderança, recursos etc., também são necessários para realizar um Planejamento Estratégico numa empresa privada, no entanto, nela geralmente as estruturas hierárquicas e a missão são mais claramente definidas, o que facilita o cumprimento das condições. Porém, em todos os casos é difícil, e, sem dúvida, mais difícil no setor público, encontrar a vontade e a disposição de mudar estruturas, procedimentos, hábitos e comportamentos. Entretanto, sem essa disposição, o instrumento não conseguirá cumprir o seu propósito, e não agregará nada à qualidade do planejamento e do gerenciamento de uma organização (PFEIFFER, 2000).

Para a elaboração do PEM foram especialmente considerados os seguintes princípios e aspectos, a saber(PFEIFFER, 2000):

- 1) O caráter específico das organizações, instituições públicas e sem fins lucrativos. As suas estruturas organizacionais de liderança e seus procedimentos podem diferir significativamente daqueles encontrados numa empresa privada.
- 2) O quadro dos *stakeholders* é mais amplo e mais complexo no setor público do que no setor privado, e a sua organização, coordenação e liderança são mais complicadas. Isso exige mecanismos específicos de participação e integração.
- 3) O fator de influência política pode ser reduzido por meio da aplicação de determinadas técnicas, mas não pode ser evitado. Na realidade, ele tem de existir quando se supõe que a política é necessária no trato dos assuntos públicos.
- 4) Os três aspectos anteriores levam à questão da organização do processo do Planejamento Estratégico, o que ganha um papel especial.
- 5) O nível de qualificação de pessoal em planejamento e gerenciamento no setor público no Brasil em geral, e nos municípios especificamente, pode ser um grande obstáculo para o Planejamento Estratégico. Portanto, uma consultoria externa pode se tornar necessária, tanto para compensar o déficit de *know-how* em gerenciamento, quanto para ajudar a manter politicamente neutro o complexo processo de participação.
- 6) Como é decisivo para o Planejamento Estratégico que sigam medidas concretas, é imprescindível que o planejamento continue até o nível de projetos. Somente se houver propostas operacionalizáveis para alcançar os objetivos, poderão ser produzidas as mudanças desejadas. Por isso, o PEM integra em um sistema único o Planejamento Estratégico e o Planejamento de Projetos (PFEIFFER, 2000).

De acordo com Rezende (2006), o planejamento estratégico municipal pode constituir um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional, principalmente diante das dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, bem como pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela exigência do Estatuto da Cidade e pelas pressões dos munícipes e dos interessados na cidade. Esses interessados podem ser chamados de atores sociais ou *stakeholders*, residentes ou não no município.

As referidas pressões podem ser minimizadas por meio da elaboração e implementação de um planejamento estratégico participativo nos municípios, uma vez que pode propiciar o envolvimento coletivo dos cidadãos, com seus anseios, bem como pode descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais (REZENDE, 2006).

Quanto ao planejamento municipal, a gestão municipal destaca o planejamento estratégico municipal. Ambas as gestões podem estar relacionadas com os conceitos de *new public management*, também chamada de nova gestão pública, que pressupõe a aplicação, nas organizações públicas, dos modelos de gestão da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focados nos negócios empresariais. Também pressupõe aplicar os conceitos e preceitos do empreendedorismo nas iniciativas públicas (OSBORNE; GAEBLER *apud* REZENDE, 2006).

Na concepção de Pfeiffer (2000), o planejamento estratégico municipal é um instrumento de gerenciamento com um único propósito: tornar o trabalho de uma cidade ou prefeitura mais eficiente.

O Planejamento Estratégico Municipal objetiva substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento. No centro desse método encontra-se o Planejamento Estratégico, o qual foi adaptado às condições específicas da administração pública no Brasil e que deve ser complementado por uma visão de gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalho participativas, transparentes e dinâmicas (PFEIFFER, 2000).

Segundo Rezende e Castor (2006), o planejamento estratégico municipal é um processo dinâmico e interativo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. Ele é elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes. Além disso, trata-se de um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais, uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro.

De acordo com Rezende (2009), são inúmeras as situações que podem levar um município a formular um planejamento estratégico. Como exemplo, pode-se citar a possibilidade de criar um consenso sobre um modelo de futuro da cidade segundo a percepção das mudanças que se produzem ao redor da mesma, de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia territorial e, além disso, de perseguir uma coesão e integração regional maior.

Antes de iniciar a elaboração de um projeto de Planejamento Estratégico Municipal é necessário dedicar tempo para sua organização, quando podem ser trabalhadas as atividades: definição da metodologia do projeto; constituição da equipe multidisciplinar e comitês; divulgação do projeto (na prefeitura e no município); capacitação das pessoas envolvidas; elaboração dos planos de trabalho; e formalização dos procedimentos de gestão do referido projeto (REZENDE, 2009).

Salienta-se que a equipe multidisciplinar se constitui numa parte fundamental para o sucesso metodológico desse projeto coletivo e participativo, podendo ser composta pelos seguintes papéis: patrocinador; gestor; equipe de servidores municipais; e munícipes (REZENDE, 2009).

Todas as atividades do projeto devem ser elaboradas pelos componentes da equipe multidisciplinar atuando de forma interdisciplinar e coletiva. Além disso, essa equipe pode ser chamada de comitê de trabalho, complementada pelos seguintes grupos de pessoas: conselho do município, conselho municipal ou conselho da comunidade local; conselho diretor ou patrocinadores do Planejamento Estratégico; comitê gestor ou comitê executivo, ou equipe multidisciplinar coordenadora do Planejamento Estratégico; grupos de trabalho, comissões especializadas ou conselhos setoriais; e assessores externos. Após nomear os envolvidos, será necessário capacitar os mesmos e posteriormente planejar suas atividades (REZENDE, 2009).

É fundamental que todo projeto seja elaborado com uma metodologia adequada, viável, dinâmica e inteligente. Como o Planejamento Estratégico é um projeto do município, ele requer uma metodologia coletiva para sua elaboração e implementação. Pode se constituir em uma abordagem organizada para alcançar o sucesso do projeto por meio de passos pré-estabelecidos (REZENDE, 2009).

Segundo Santos (2006, p. 24), em se tratando do caso governamental, o planejamento tem como propósito:

(...) definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende interferir não sejam determinadas simplesmente por circunstâncias fortuitas

ou externas, porém pelo resultado de decisões e propósitos grados por alguns ou todos os seus habitantes.

Ressalta-se que para esse tipo de planejamento existem três dimensões a serem avaliadas: objetivos, recursos e estrutura organizacional. No intuito que um plano seja politicamente viável, é necessário que obtenha certo grau de apoio da sociedade sobre a qual vai atuar para que seja implementado. Além disso, é necessário apoio administrativo, envolvendo a alta administração, bem como os níveis intermediários e executivos (SANTOS, 2006).

Santos (2006) pontua que o planejamento deve atender a determinados princípios, a saber:

- Ser parte integrante da administração pública e estar presente em todos os níveis e setores de atividade;
- Como encerra a ideia de previsão, sua validade implica a fixação de prazos determinados com subdivisões adaptadas à realização de objetivos colimados;
- Ter a flexibilidade necessária para atender as contingências, garantindo continuidade e a sobrevivência do empreendimento;
- Todo o processo de planejamento deve ser estruturado de maneira que a assessoria de especialistas e de pessoas possua informações válidas, colabore com as decisões envolvidas nos planos;
- As decisões sobre as ações programadas têm de ser tomadas por aqueles que agem efetivamente.

Conforme afirma o referido autor:

Planejamento é um processo instrumento, mas não resolve todos os problemas; não é capaz de sanar todos os males da administração, estando sujeito a várias limitações de ordem prática (SANTOS, 2006, P. 24).

Em se tratando de planejamento tradicional, esse tende a assumir um ponto de vista estático, mesmo a longo prazo, tendo como base uma análise da estrutura e funcionamento interno da organização, não considerando as alterações do meio exterior nem adequação da organização às solicitações atuais e futuras desse meio (SANTOS, 2006).

Quanto ao planejamento estratégico, esse é um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões, onde os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não segundo um calendário preestabelecido (SANTOS, 2006).

O planejamento é uma proposta de soluções de problemas (inter-relacionados ou não), mas que se apresentam em diferentes momentos, estando sujeitos a forças de distintas naturezas, em função dos agentes envolvidos e da situação do ambiente (SANTOS, 2006).

Veloso et al. (2011) expõem que nas últimas três décadas, a gestão municipal vem tornando-se um tema central na formulação e na execução das políticas públicas brasileiras. Tal fato tem como origem a redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, causado principalmente pelos seguintes processos: a descentralização federativa, a universalização dos direitos da cidadania e a instituição da seguridade social.

Os referidos processos resultaram em importantes impactos nas relações fiscais da Federação brasileira, principalmente depois das mudanças constitucionais de 1988, com a ampliação das competências tributárias e das responsabilidades de gastos municipais. Porém, tais mudanças também afetaram as desigualdades na repartição dos recursos entre municípios, o que torna o tema ainda mais relevante e complexo (VELOSO et al., 2011).

O aumento do papel dos municípios iniciou-se com o processo de descentralização brasileiro, que teve por objetivo o fortalecimento financeiro e político dos estados e, principalmente, dos municípios em relação ao governo federal. Assim como em outros países da América Latina, esse processo esteve estreitamente ligado ao objetivo mais amplo de reforma do Estado e de redemocratização da região, baseados no argumento de que a descentralização da gestão pública seria o caminho mais adequado para aumentar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões e a geração de condições propícias à responsabilização dos governantes perante seus cidadãos (VELOSO et al., 2011, p. 13).

Verifica-se que nas últimas três décadas houve redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população, sendo que essa descentralização possibilitou aos municípios acesso a maior parcela de recursos públicos, e, ao mesmo tempo, ampliou sua atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal (VELOSO et al., 2011).

Diante das novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública (VELOSO et al., 2011).

Tais exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil. Logo, o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil (VELOSO et al., 2011).

Outro problema que, em geral, também se abate sobre a gestão pública brasileira é o da falta de institucionalização desta, possibilitando que mudanças políticas causem

descontinuidades nas ações públicas, principalmente no âmbito municipal. Problema esse que está diretamente ligado às deficiências existentes na gestão, bem como é empecilho para que esta possa se desenvolver (VELOSO et al., 2011).

Abrucio (2007) propõem quatro eixos estratégicos para a modernização do Estado brasileiro, a saber:

- **Profissionalização:** nesse eixo o autor ressalta cinco questões que considera importantes:
 - Redução dos cargos em comissão;
 - Profissionalização do alto escalão governamental;
 - Redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado;
 - Aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos;
 - A construção de um novo relacionamento entre o Estado e os sindicatos dos servidores públicos.
- **Eficiência:** nesse aspecto o autor considera como questão-chave a mudança na lógica do orçamento, "hoje marcada pelo descompasso entre o planejamento mais geral de metas e a forma como a peça é elaborada e executada anualmente" (p. 81).

A eficiência, além de reduzir gastos governamentais, pode otimizar os recursos à disposição tanto do Estado quanto dos cidadãos. No primeiro caso, por meio de parcerias público-privadas (PPPs) e formas de concessão que alavanquem a capacidade de investimento dos níveis de governo (p. 81).
- **Efetividade:** Abrucio (2007, p. 82) aponta esse eixo como fundamental em se tratando de um visão de gestão a longo prazo. "A gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores".
- **Transparência/accountability:** o autor pontua que é necessário aprofundar a democratização do Estado brasileiro, devido ao fato de que a "administração pública brasileira só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade" (p. 83).

Na literatura sobre a questão do Planejamento Estratégico, verificou-se que os estudiosos que se debruçaram sobre o referido tema, são unânimes em apontá-lo como fundamental para o sucesso das organizações, sejam essas privadas ou públicas.

A especificidade da administração pública encontra-se, em síntese, no fato dessa ser regida por leis com base na Constituição Federal, bem como pela própria Carta Maior do Brasil, de forma que a administração seja efetuada e controlada no sentido de ir ao encontro das reais necessidades dos cidadãos.

Apesar de o senso comum apontar a máquina pública como burocrática, verificou-se que não é nova a tentativa de qualificar e capacitar a gestão pública, para a melhoria nos mais diversos níveis que compõe a competência da administração pública.

Uma nação, em todas as suas instâncias (Federal, Estadual e Municipal), requer ações efetivas para que possa atuar de forma eficaz, a atender o que lhe compete. Dessa forma, é preciso buscar meios para que a administração pública atenda a necessidade de se aperfeiçoar por meio do Planejamento Estratégico.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Planejar, verbo muito presente em nosso cotidiano, seja planejamento pessoal, social, profissional, enfim, nos organizamos até mesmo na hora de fazer uma simples lista de compras. Assim como na vida pessoal, as empresas precisam ser organizadas, principalmente no tocante às suas finanças, ponto chave para o sucesso e continuidade do empreendimento, ou sua total ruína.

Na Administração Pública não pode ser diferente. O Governo não pode comprometer mais do que sua capacidade de arrecadar. O grande diferencial entre o planejamento orçamentário estatal para todas as outras organizações é a prerrogativa da vinculação daquele ao princípio da legalidade e da responsabilidade fiscal do agente público.

O Governo ao elaborar seu planejamento estratégico de longo e médio prazo assume a responsabilidade legal de fazê-lo cumprir, se não for possível atender a tudo o que foi especificado, o governante deve revisar o planejamento através de justificativas cabíveis.

No atual cenário brasileiro onde a cada quatro anos são eleitos novos governos, fica quase que inaplicável um planejamento estratégico de longo prazo, visto que cada equipe de governo chega ao poder com novas visões, missões e valores aos quais tem pressa de aplicá-los.

Mas a dificuldade ainda tem sido de o Governo respeitar seu próprio planejamento de médio prazo, de dar continuidade, de prestar contas de forma que o cidadão possa mensurar o que foi efetivamente colocado em ação, o porquê de este ou aquele programa ter sido descontinuado.

Essa dificuldade se dá pelo fato de a Administração Pública ainda engatinha quando o assunto é elaborar seu planejamento estratégico, conceituar, mensurar, definir e estudar o cenário para poder priorizar suas atividades e projetos. O assunto elaboração do Plano Plurianual (planejamento estratégico da Administração Pública) ainda soa muito vago e subjetivo nas instituições públicas, deixando o agente público preocupado apenas em atender somente o que a Lei especificamente exige. Cabe ao gestor público a consciência de seu papel e a importância de sua atuação no planejamento estratégico institucional. Ele não pode abrir mão dos princípios das normas, mas deve procurar implementá-las em conteúdos, projetos viáveis e coerentes com o cenário social, econômico e financeiro da entidade e de seus envolvidos. Este também deve ter bem definida a diferenciação do Estado e do Governo atual, sabendo com projetos de governo e programas do Estado priorizando sempre o que melhor atende ao bem estar social.

Estudar a finalidade e a importância do Plano Plurianual é para a Administração Pública e seus agentes, primordial. É a partir do planejamento estratégico que as ações do governo e toda a máquina pública põem em ação o atendimento ao cidadão, que é sua atividade fim.

No decorrer do levantamento bibliográfico, deparou-se com o acesso a Planejamentos Estratégicos (PPA - Plano Plurianual) de alguns municípios. O que se vê é o engessamento dos gestores em atender especificamente o que a legislação solicita, não indo muito além. Não é buscado pelos gestores substanciar tal lei de Planejamento Quadrienal com conteúdos orientadores de gestão democrática e voltada à prestação de contas aos cidadãos. Embora o objetivo do presente estudo não contemplasse elementos empíricos, observou-se a necessidade de, em próximos estudos, focar casos de municípios específicos, uma vez que a diversidade de cidades, diante da dimensão do Brasil, revela a importância de tal delimitação para que se possa, a partir da especificidade, compreender as facilidades e dificuldades que os municípios têm vivenciado para implantarem o Planejamento Estratégico.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. In: **Educação sociedade**: Revista quadrimestral de Ciência da Educação/Centro de estudos Educação e Sociedade (CEDES). Campinas-CEDES, v. XXVI f. XII, nº 75, 2001. p. 15-32.
- ALMEIDA, Martinho I. R. **Manual de planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 2001.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: Uma Síntese Histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental** – Coletânea. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006. cap. III, p. 193-228.
- ANDRADE, Nino de Alquino (org.). **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.
- ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1997.
- ANSOFF, Igor H.; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Robert L. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981.
- BRASIL. **Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001**, e legislação correlata. 2. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- BRASIL. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília: MP, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Aspectos jurídicos da gestão municipal. **Rev. Direito**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, jan./dez. 2004. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti_aspectosjuridicos.pdf> . Acesso em: 25 nov. 2015.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: teoria, processo e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento estratégico**: fundamentos e aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHRISTOPHER, Martin. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: estratégias para a redução de custos e melhoria dos serviços.** São Paulo: Pioneira, 1997.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais.** RAP Rio de Janeiro 41(3):487-504, Maio/Jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 fev 2016.

COUTINHO, Luciano G.; FERRAZ, José Carlos. (coord.) **Estudo da competitividade da indústria brasileira.** Campinas, SP: Papyrus, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

FINGER, Ana Cláudia. O Público e o Privado na Administração Pública. In: GUIMARÃES, Edgar(coord.). **Cenários do Direito Administrativo: Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho.** Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 71.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006

GRAHAM JÚNIOR, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAMEL, Gary; PRAHALAD, C.K. **Competindo pelo futuro.** 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf> >. Acesso em: 26 nov. 2015.

HUNGER, J. David; WHEELLEN, Thomas L. **Gestão estratégica: princípios e práticas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2002.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócio.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2007.

MAXIMIANO, Antônio César A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998

MEIRELLES, Anthero de Moraes; GONÇALVES, Carlos Alberto. O que é estratégia: histórico, conceito e analogias. In: GONÇALVES, Carlos Alberto; REIS, Mário Teixeira.; GONÇALVES FILHO, Cid (Org.). **Administração estratégica**: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial. Belo Horizonte: UFMG/Cepead, 2001.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

NORONHA, Hermando Ferreira; MARQUES, Nivaldo Estrela. **Desenvolvimento Municipal**: definindo a trajetória. Campinas: CATI, 2001.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estratégia empresarial & vantagem competitiva**: como estabelecer, implementar e avaliar. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 16 ed. São Paulo: 2001, 1999.

PEREIRA, José Matias. Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **RAP**. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 42. 2008.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: Enap, out. 2000

PORTER, Michel E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 18 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

PORTER, Michel E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho Superior. 15. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTER, Michel E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro. **Rev. FAE**, Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez. 2006. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/15>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Rev. FAE**, Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez. 2006. Disponível em: < http://www.fae.edu/publicacoes/fae_v9_n2/08_Denis_Rezende.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

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

REZENDE, Denis Alcides; FREY, Klaus. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista Gesta — Revista Eletrônica de Gestão Portuária, Ambiental e de Negócios**, Santos, v. 0, p. 11-18, maio 2005. Disponível em: <<http://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/24.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

RUMELT, Richard R. Avaliando a estratégia dos negócios. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001, p. 64-72.

SARMENTO, Daniel. interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel (org). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução á gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas na Administração Pública. **RAP**, Rio de Janeiro 43(2):347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

SETTI, Gabriel A. M. **Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina**: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. Brasília: UNB, 2011.

SLACK, Nigel. **Vantagem competitiva em manufatura**: atingindo competitividade nas operações industriais. São Paulo: Atlas, 1993.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Boueri Miranda (Orgs.). **Gestão Municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

WEBER, Max. **O Político e o Cientista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.