



**MAGNO SANTOS VIEIRA**

**PLANEJAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE DA ADERÊNCIA  
ENTRE OS VALORES PREVISTOS E REALIZADOS NOS  
ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS DE SANTO ANTONIO DO  
AMPARO-MG E IBITURUNA-MG**

**LAVRAS-MG  
2022**

**MAGNO SANTOS VIEIRA**

**PLANEJAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE DA ADERÊNCIA ENTRE OS VALORES  
PREVISTOS E REALIZADOS NOS ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS DE SANTO  
ANTONIO DO AMPARO-MG E IBITURUNA-MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz  
Orientador

**LAVRAS-MG  
2022**

**MAGNO SANTOS VIEIRA**

**PLANEJAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE DA ADERÊNCIA ENTRE OS VALORES  
PREVISTOS E REALIZADOS NOS ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS DE SANTO  
ANTONIO DO AMPARO-MG E IBITURUNA-MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Aprovado em 27 de março de 2022  
Dr. José Willer do Prado UFLA

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz  
Orientador

**LAVRAS-MG  
2022**

## RESUMO

Os entes federados recebem recursos repassados para o seu funcionamento e custeamento de serviços públicos, seja ele custeado por completo ou parcialmente. Nesse sentido, podem ser considerados como influenciadores dos resultados que determinam o equilíbrio ou desequilíbrio e a estabilidade ou não das contas públicas, seja a nível municipal, estadual ou da união. O objetivo do presente trabalho, foi analisar e mensurar o impacto do planejamento sobre o orçamento público, na Microrregião de Oliveira do estado de Minas Gerais, com um recorte de realidade usado para o estudo de dois municípios específicos, Santo Antônio do Amparo e Ibituruna. Realizou-se a coleta documental dos dados levantados do SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) para as análises, nesse sentido efetuou-se uma análise comparativa entre os municípios escolhidos, com base em suas despesas frente aos seus planejamentos anuais, estes referidos aos anos de 2017 a 2019. A análise proposta neste estudo é de natureza essencialmente descritiva com abordagem qualitativa, quantitativa, pois discorrerá sobre os dois pontos, podendo também estabelecer correlações entre variáveis, que não os descrevem, ainda que sirva de base para tal explicação (GIL, 2017).

**Palavras-chave:** Planejamento estratégico, Orçado, Empenhado, orçamento, Público

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>9</b>
2.1 Planejamento Estratégico	9
2.2 Planejamento Estratégico na Administração Pública	13
2.3 Planejamento Estratégico na Administração Pública Municipal	16
2.4 Orçamento Público	19
2.5 Plano Plurianual-PPA	20
2.6 Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO	21
2.7 Lei Orçamentária Anual	22
<b>3 METODOLOGIA</b>	<b>25</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b>	<b>26</b>
<b>5 CONCLUSÃO</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

Os entes federados recebem recursos repassados para o seu funcionamento e custeamento de serviços públicos, seja ele custeado por completo ou parcialmente. Nesse sentido, podem ser considerados como influenciadores dos resultados que determinam o equilíbrio ou desequilíbrio e a estabilidade ou não das contas públicas, seja a nível municipal, estadual ou da união. Sobre esse prisma vários autores que serão citados no decorrer deste estudo evidenciam estratégias e estudos de como e qual forma de se tentar otimizar o orçamento público, através de uma das principais ferramentas que existe no meio gerencial o planejamento estratégico, esse que tem correspondido com êxito essas necessidades e é amplamente difundido como uma premissa imprescindível no meio organizacional para este fim.

O setor público percebeu que ao planejar suas ações traria algumas chances a mais de sobrevivência do que se ele agisse sem pensar, no impulso de suas emoções, para solucionar seus problemas conjunturais ou estruturais. Dessa maneira, na antiguidade a necessidade de se planejar, pensar a pequeno, médio e a longo prazo, tornou-se inevitável, na tentativa que as finanças tivessem sempre um aspecto saudável, pois adversidades poderiam acontecer pelos caminhos, sejam elas resultados positivos ou negativos da inercia ou das atividades referidas as atitudes anteriormente tomadas. Se algumas falhas já estivessem sido calculadas antecipadamente, o tempo de reação para contornar os problemas seriam bem menores e a capacidade de se alcançar o êxito em seus ofícios laborais seriam bem maiores, concluindo seus objetivos.

Os autores destacam que o planejamento do orçamento público de qualquer entidade deve ser coerente com suas capacidades de recursos, sejam eles próprios, como de tributos, taxas, impostos, ou repasses de alguma esfera governamental (MENDES; BINDER; JUNIOR, 2006). Vinculados a esse planejamento do setor público destaca-se o quão importante é o planejamento estratégico dentro de todas as esferas da união e suas organizações, que devem estar em conformidade com todas as agendas da Lei de Diretrizes Orçamentarias, Lei Orçamentaria Anual e o Plano Plurianual, estas que são ferramentas estabelecidas de alto grau de complexidade e que durante a aplicabilidade e formulação destas referidas leis possa ser efetivado um planejamento estratégico, na forma de viabilizar que se alcancem todos os objetivos estabelecidos (ALDAY, 2000).

Segundo Pfeiffer (2000) com a criação da Constituição de 1988 passou a ser algo

muito mais complexo, pois os municípios que antes possuíam suas ações e orçamento tutelados passaram a ter maiores responsabilidades, visto que com a descentralização dos poderes dos entes federados, maior autonomia foi dada aos municípios, estes que por sua vez encontraram nessa nova seara de deveres a serem cumpridos certas dificuldades nas execuções de suas diversas tarefas, uma vez que os municípios principalmente os de pequeno porte não estavam totalmente munidos de profissionais capacitados para atuarem na nova estrutura que havia se estabelecido, o que reflete diretamente na ideia de prestar cada vez melhores serviços.

Nesse sentido, Silva (2005) cita a ideia de que, se turbulências e adversidades das mais variadas podem surgir e todo o contexto onde as mesmas ocorrem se configura de diferentes formas em diferentes épocas, o conceito de planejamento estratégico também é algo moldável e flexível não sendo uma ferramenta com especificidades imutáveis a realidade cotidiana, não trazendo em seu bojo algo estático que se perpetuara de forma incoerente a realidade contemporânea, mas sim modificando-se e adaptando-se de acordo com as necessidades. O autor alega que este mesmo planejamento se molda a realidade e ao tempo, com ênfase na busca da administração pública e os três poderes de manter os direitos, o bem-estar dos cidadãos, e o bom funcionamento da máquina pública.

Entende-se, portanto, que o planejamento se elaborado de forma eficaz, eficiente, efetiva e assertivo tem como objetivo antecipar-se a algo ou alguma situação, que se possa enfrentar, dessa maneira as chances de falhas são mitigadas e as de sucesso elevadas. Certamente o planejamento é um termo que todo administrador público, ou toda organização seja ela privada ou pública deve ter domínio e ser capaz e aplicar a realidade do seu contexto, sob essa base fundamental em seu cotidiano (SILVA, 2005).

O planejamento como forma de gestão é uma prática que deve ser implementada em todos os órgãos e esferas da administração pública direta e indireta, visto que os entes públicos visam tornar suas ações coerentes com as suas funções dentro do estado que primordialmente podem ser entendidas como prezar pelos direitos e manter a execução dos deveres por parte dos cidadãos e do próprio Estado. Na contemporaneidade observa-se que, está prática de planejar ganhou um espaço amplo entre as formas como os administradores públicos encaram suas responsabilidades e também em como utilizam o dinheiro público (MENDES; BINDER; JUNIOR, 2006).

No censo comum o orçamento é um tipo de relação entre despesas que uma pessoa deve pagar que são suas obrigações e receitas que ela receberá por trabalhar um determinado

período de tempo, ou através dos lucros de certa atividade comercial, entre outros. Por este motivo, não é estranho de se imaginar que na origem do orçamento na administração pública o mesmo era atrelado simplesmente como um instrumento contábil, sem nenhuma ligação com o ato de planejamento dentro da esfera pública (MENDES; BINDER; JUNIOR, 2006)..

Santos (2001) cita que em uma linguagem mais simples o orçamento pode ser entendido como um confronto entre despesas e receitas, portanto a origem dos gastos e o seu total tem que estar dentro dos patamares possíveis que se tem em caixa ou que se terá no futuro para o equilíbrio da balança orçamentaria, uma vez que as receitas são fixas e as despesas são fixadas porém está última pode sofrer oscilações, as formas mais variadas de arrecadação são utilizadas por meio de, repasses, taxas, impostos entre outros, porém esse entendimento talvez superficial seja um problema inicial a ser desmitificado do que é e as facetas as quais serve o orçamento.

Segundo os autores a interação de forma mais estabilizada entre planejamento e orçamento se deu na década de sessenta, no meio empresarial, quando se passou a entender o orçamento não apenas como um instrumento contábil, mas também uma excelente forma de organizar as receitas e despesas das organizações por um determinado período, situando-se no tempo, de forma que o equilíbrio entre receitas despesas e principalmente o lucro fossem mantidos. Modo este que foi aplicado também no setor público, deixando o orçamento de ser uma mera ferramenta contábil para ser utilizada como forma de planejamento público (MENDES; BINDER; JUNIOR, 2006).

Atribui que esta forma de pensamento que antes se focava em uma visão unilateral do planejamento como ferramenta contábil entre receitas e despesas, passa por uma reformulação e cita que os endividamentos públicos agora tomam outras formas. Planejar o orçamento público por longos períodos é uma habilidade que o administrador público deve possuir, além de entender causas por meio de consequências, e planejar no presente com foco no futuro (MENDES; BINDER; JUNIOR, 2006).

Portanto, o objetivo do presente trabalho é analisar e mensurar o impacto do planejamento sobre o orçamento público, na Microrregião de Oliveira do estado de Minas Gerais, com um recorte de realidade usado para o estudo de dois municípios específicos, Santo Antônio do Amparo e Ibituruna. Para isso, realizou-se um uma análise comparativa entre os municípios escolhidos, com base em suas despesas frente aos seus planejamentos anuais, estes referidos aos anos de 2017 a 2019.

Este trabalho poderá servir de apoio na realização de pesquisas e consultas na contabilidade dos municípios analisados, em situações que as informações já deveram estar compactadas e de fácil acesso para uso imediato. Além de auxiliar os gestores públicos em futuras tomadas de decisões em situações semelhantes, no intuito de mitigar futuros erros e replicar situações que não tenham sido efetivas e eficientes.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Esta seção apresenta as bases teóricas do trabalho e está dividida em sete subseções. Sendo que a primeira subseção trata do Planejamento Estratégico. A segunda subseção aborda o Planejamento Estratégico na Administração Pública. A terceira retrata o Planejamento Estratégico na Administração Pública Municipal. A quarta subseção expõe acerca do Orçamento Público. A quinta subseção retrata o Plano Plurianual (PPA). A sexta subseção explicita sobre a Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO). A sétima subseção se refere a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesta etapa do trabalho as abordagens utilizadas, que embasam as fundamentações teóricas do estudo, têm o viés de embasar o que será discutido em todo o conteúdo apresentado, na perspectiva de que desenvolvimento do tema escolhido respalda diferentes assuntos com diversas linhas de pensamento, sendo essas linhas convergentes, o que servirá de norte e embasamento para a temática tratada.

### **2.1 Planejamento estratégico**

O conceito de estratégia segundo Alday (2000) pode ser encontrado dentro das organizações com aspectos diferentes e peculiares, adaptando o conceito em seu foco, dependendo muitas das vezes de como é e em qual contexto esta instituição está inserida, dessa maneira a organização terá de adaptar e readaptar-se, ajustando-se a variáveis internas e externas no cenário em que atua, tendo em vista que finalidade das entidades tende a ser algo contínuo.

De forma geral o que deve se atentar sobre a estratégia é que esta ferramenta é uma forma de nortear o que diz respeito a capacidade de se posicionar com clareza e de forma correta frente as várias facetas e situações que podem ocorrer no ambiente organizacional, que podem acarretar turbulências e momentos de certas instabilidades seja em quaisquer que for o âmbito de atuação, interno ou externo a organização (BARBOSA; BRONDANI, 2005)

E todos estes aspectos de forma geral embutem na organização um sentido da gestão estratégica, sendo uma técnica que serve de base estruturante no planejamento estratégico, na administração estratégica e na sua aplicabilidade ou implementação, no sentido de atender as necessidades de uma mudança organizacional mais abrangente, entretanto o que deve se atentar é que o planejamento estratégico deve ser um alvo de implementação para que

mudanças organizacionais aconteçam, tendo esse foco o que deve se realçar é o sentido específico ou metas e objetivos para o qual as mudanças estarão sendo implementadas (ALMEIDA; ESTRADA, 2007).

E a sistemática em que as mudanças ocorrem independentemente do tipo e finalidades das organizações, devem ser entendidas como algo complementar, a visão para o futuro deve ser pensada de forma estratégica, o que trará um modelo de atuação, mais eficaz, capaz de absorver os impactos de mudanças internas e externas a organização com uma maior capacidade de resposta (ALDAY, 2000).

Nesse sentido o que deve se ter como clareza é que, é de extrema importância que as organizações orientem suas ações baseadas na estratégia, tornando mais suscetíveis que suas metas e objetivos sejam alcançados através de suas ações. A formulação de uma estratégia a ser traçada é complexa, visto que há vários fatores e componentes que podem ser internos e externos, mas que influenciam nas organizações e muitos desses fatores estão situados fora da área de controle, as quais as previsões feitas anteriormente não conseguem contemplar (BARBOSA; BRONDANI, 2005)

Sob essa visão o planejamento estratégico consiste em uma metodologia de interação ou pensamento participativo, que é utilizado para nortear e direcionar os rumos que a organização irá seguir, por meio dos objetivos já previamente traçados, fornecendo a essa ferramenta uma direção geral dos esforços que serão empregados dentro das organizações para suas finalidades (ALMEIDA; ESTRADA, 2007).

O significado do termo estratégia, mais comumente encontrado dentro das organizações, por parte dos que nelas exercem algum tipo de atividade laboral, pode ser compreendido como, instrumento que pode corroborar para o auxílio das tomadas de decisão, influenciando a forma pela qual a instituição age ou tomam determinadas ações, frente as incertezas, essas que acometem a organização sob momentos de turbulência, esses que podem ser ocasionados por fatores inerentes ao órgão, sejam eles por exemplo decisões focada em motivos financeiros ou políticos (ALDAY, 2000).

O entendimento sobre o que é planejar muitas das vezes é realmente o que é a palavra em si, se interpretada de forma correta significa. Traduzindo-se em formas sistemáticas de se elaborar um plano, uma ação com a finalidade de preparar um trabalho, ou um objetivo, determinando procedimentos, etapas e meios que serão utilizados encontrando formas de alternativas para alcançar os mesmos pontos que foram traçados, que refletira sobre a opção de ação escolhida anteriormente para lidar com a situação que está sendo vivenciada na

intenção de sair o status quo (ALDAY, 2000).

Sobre esse cenário o planejamento estratégico surge de maneira a auxiliar os gestores e os tomadores de decisão, permitindo nortear as suas ações gerenciais das organizações dentro de um plano anteriormente traçado de objetivos, metas e estratégias, mitigando de forma intensa posicionamentos ou decisões que porventura possam ser equivocadas (BARBOSA; BRONDANI, 2005)

Este planejamento estratégico que deverá resultar no melhor resultado esperado entre as hipóteses de consequências já pensadas sobre ações que possam a vir serem tomadas, pode ser entendido também como planejar ações futuras, o que é pensar nos processos e implicações futuras das decisões que serão tomadas no presente, essas que tem como foco alcançar os objetivos anteriormente traçados (ALDAY, 2000).

O Planejamento estratégico (PE) segundo Alday (2000), que é falado e tratado hoje nas organizações é um instrumento signficante para o seu bom funcionamento, no que diz respeito ao entendimento dos que utilizam desse tipo de conhecimento como uma ferramenta, o que possibilita trazer uma maior gama de atuação e antecipação aos fatos, embasando-se em sistemas metodológicos visando a objetivação das metas traçadas a consecução dos objetivos o empreendimento de ações e a mobilização dos recursos.

Porém está forma de interpretar o entendimento sobre o planejamento estratégico, pode ser encontrada de forma mais genérica, com nuances pouco diferentes no modo de interpretar o conceito no senso comum, que pode trazer uma conotação ao sentido e conceito que divergem dos aplicados na prática, sendo apenas um entendimento superficial do que é o tema, qual sua aplicabilidade e como deve ser tratado dentro das organizações (ALDAY, 2000).

Em seu surgimento com todos os aspectos técnicos o planejamento estratégico apareceu no início da década de 70, em aproximadamente duas décadas anteriores os administradores das empresas privadas já utilizavam somente o planejamento operacional, pois a economia e a demanda estavam de certa forma controlados (BARBOSA; BRONDANI, 2005).

Porém com as turbulências vividas no início e durante a década de 70, havia a necessidade de uma ferramenta para amparar o planejamento, visando manter as empresas em certo equilíbrio, mesmo diante de problemas que poderiam vir a ocorrer, para essa necessidade montaram o planejamento estratégico que era propriamente a estratégia dita, visando a atuação de longo prazo, no ramo onde as empresas almejavam alcançar suas metas

(BARBOSA; BRONDANI, 2005).

O Planejamento Estratégico que na atualidade vive o ápice de sua importância, é um grande aliado da alta administração das empresas e organizações públicas e privadas, podendo oferecer ações e medidas para uma empresa ou organização, para o enfrentamento de ameaças ou adversidades, de forma a aproveitar também durante este momento de turbulências oportunidades que são encontradas durante estes períodos em seu ambiente organizacional (ALDAY, 2000).

Todos os modelos de organizações, sejam com uma finalidade lucrativa ou não entendem que, sob a ótica do planejamento estratégico, a compreensão de como os sistemas de uma empresa funcionam devem interagir como um todo, independentemente se essa empresa é privada ou uma organização pública de grande, pequeno ou médio porte (ALDAY, 2000).

Pois nessa configuração de interação, os esquemas a serem montados fluíram de formas mais descomplicada e conseqüentemente mais proveitosa para as organizações, já que as configurações organizacionais estão dispostas em diferentes formatos e com diferentes interesses e fins, obtendo assim uma clareza nos rumos a serem traçados, possíveis obstáculos a serem encontrados no caminho percorrido, sendo esse um dos fundamentos que tornam o planejamento estratégico uma forma de intensificar a probabilidade de se alcançar objetivos ou minimizar falhas (ALDAY, 2000).

Nesse contexto o planejamento estratégico está relacionado com a adaptação da organização a um ambiente mutável, o planejamento estratégico é orientado para o futuro, o que deve ser compreensível envolvendo a organização em um comportamento sistêmico, sendo um processo de construção de consenso com organização para o alcance de seus objetivos, interagindo e constitui-se como uma forma de aprendizagem organizacional (BARBOSA; BRONDANI, 2005).

Segundo ALDAY (2000) um fato que tem chamado a atenção das empresas ou organizações, para o planejamento estratégico é a grande velocidade com que ocorrem os processos transitórios, de mudanças internas dentro destas organizações, mais fortemente neste aspecto tratando-se de dentro do ambiente empresarial. Uma vez que as possibilidades de mudança dentro de órgãos públicos são um pouco mais rígidas, contudo o que não tira o mérito do conhecimento do planejamento estratégico e sua adequação dentro do setor público de forma adaptá-lo as necessidades, limites, e capacidades de cada órgão.

Dado que as mudanças ocorrem em qualquer cenário de onde a organização pública ou

privada atue, independentemente de sua finalidade, as mudanças podem ocorrer nos demais variados ramos e setores, assim como no ambiente econômico, político, social e tecnológico, ALDAY (2000) cita que é a capacidade com que as empresas e organizações terão para conseguir conduzir-se gradativamente, progredir e adaptar-se a essas novas conjunturas que tornam o modelo de planejamento estratégico algo palpável, sendo um meio e uma possibilidade que foi comprovada para que mudanças de pequeno ou grande portes sejam feitos com sagacidade.

Existem inúmeros e variados modelos de planejamento estratégico que tem possibilidade de serem implantado nas organizações, a melhor escolha de qual será o modelo escolhido deverá levar em consideração, onde e qual é atuação da empresa ou organização que será submetida ao plano, bem como o cenário externo dessas organizações (BARBOSA; BRONDANI, 2005).

O planejamento estratégico trata-se de um aparato mais flexível e tolerável sob formas diferentes, dentro das organizações, o que o difere do planejamento de longo prazo tradicional. Um dos pontos centrais tratados nesta perspectiva é o de que deveram ser selecionadas algumas características e ações que serão analisadas e consideradas passíveis de serem tomadas e executadas (ALDAY, 2000).

Trata-se de um aspecto ressaltado pelo autor, como um ponto que, sem dúvida, força os administradores e gestores a pensar, refletir, e a partir disso internalizar todos os pontos proeminente tratados como importantes e externalizar alternativas em forma de ações sobre os assuntos que são realmente relevantes, tratando assim o planejamento estratégico não como uma forma isolada de gestão, mas sim devendo ser pensado como um processo vinculado dentro da empresa ou organização que interage com o todo, contribuindo conseqüentemente como um auxílio eficaz para os administradores em sua gestão, colaborando para o alcance de seus resultados almejados e objetivos traçados (ALDAY, 2000).

## **2.2 Planejamento estratégico na administração pública**

De uma forma genérica planejar é entendido como o ato ou ação em que as organizações selecionam objetivos pré-determinados e exploram meios e alternativas para auferir estes alvos e metas já projetadas. Traçar planos é a melhor maneira de se mitigar falhas e aplicar a utilização dos recursos organizacionais, em um futuro de curto, médio ou longo prazo, este modo também facilita para as tomadas de decisões na direção e controle por parte

dos gestores da organização (SILVA, 2005).

Para se entender de forma mais clara e efetiva o conceito de Planejamento Estratégico dentro da Administração Pública, partimos do pressuposto inicial de qual campo e qual a configuração de atuação em que está inserida a Administração Pública brasileira. Esta que já passou por alguns paradigmas, o patrimonialista, o burocrático e hoje se encontra no modelo Gerencialista ou Administração Pública gerencial, onde os princípios básicos são a ênfase nos cidadãos usuários, na descentralização de processos e com foco nos resultados (SILVA, 2005).

O planejamento estratégico na atualidade detém um espaço como um instrumento importante nas organizações e em suas configurações que sofrem modificações por variáveis incontroláveis aos gestores, sendo constituído como uma função administrativa de a ser considerado e inserido em todas as ações a serem tomadas, seja elas de curto médio e longo prazo, dando embasamento de informações para os gestores e sua equipe agirem de forma pró-ativa frente a adversidades (ANDION; FAVA, 2002).

Para Silva *et al.* (2013) as diversas correntes e modelos de pensamentos que passaram a surgir ao longo da história tiveram como premissa o planejamento no setor público com um enfoque mais visando no orçamento, pois o termo planejamento estratégico surgiu dentro das organizações públicas como uma resposta frente as situações encontradas, este conceito que surgiu primeiramente no setor privado como forma de reagir preventivamente as oscilações e transformações do mercado da época, porém um dos grandes desafios da administração pública é a tentativa de transformar as estrutura administrativo-burocráticas, pois para o acesso a tal maneira de planejar necessita uma certa flexibilidade na forma de gerir e empreender, sendo necessário que os gestores sejam e estejam capacitados, tendo em foco a melhoria da qualidade do serviço prestado.

É nesse contexto de prestação de serviços por parte da administração pública para a sociedade, que se busca é o bem-estar do cidadão, posto isto o Welfare State traz a premissa do direito do cidadão para com os serviços públicos essenciais prestados pelo estado. Na busca do que configura-se como Planejamento Estratégico Silva (2005) cita que, para que o conceito se a aplique a realidade considerando-o uma ferramenta de gerenciamento, de organizações públicas ou privadas é necessário que, se decorra avaliações e revisões periódicas, para ajustes do modelo estratégico implantado dentro do paradigma gerencial da administração pública, uma vez que na contemporaneidade a realidade organizacional cotidiana pode sofrer bruscas mudanças e isso pode comprometer todo o planejamento

estratégico traçado.

Um dos maiores obstáculos da administração pública cita Silva *et al.* (2013) é de reorganizar e transformar as estruturais já pré-determinadas da máquina burocrática tornando-a mais flexível a mudanças, para tal é necessário que toda a equipe laboral e principalmente os gestores tomadores de decisões sejam capacitados, para que os mesmos tenham acesso e conhecimento a instrumentos de gestão mais desenvolvidos, de forma a aplicar o planejamento estratégico de maneira eficaz, eficiente e efetiva, buscando a melhoria da qualidade do serviço prestado.

Neste aspecto Silva *et al.* (2013) só reforça a ideia de importância do planejamento estratégico dentro das organizações frente as incertezas, turbulências e períodos de transições que podem ocorrer, ressaltando o fato de que oportunidades também podem surgir em meio a momentos caóticos e essas devem ser aproveitadas.

O autor sugere que, para que se consiga aplicar o conceito com veemência na organização algumas pressuposições precisam ser atendidas, definindo assim algumas premissas para que o planejamento estratégico na administração seja efetivado de forma racional (SILVA, 2005).

Primeiro que se tracem de maneira claras e objetiva as metas, estas que devem ser espelhas no que foi definido como alvo e resultados calculados e direções a serem seguidas pela organização, durante o percurso que a organização percorrera até o resultado. Segundo procura-se arquitetar todos os caminhos e possibilidades que são viáveis para o alcance das metas anteriormente delineadas, trajetos estes que devem ser identificados através do peso custo benefícios que cada alternativa trará a organização. Terceiro após escalar quais são as alternativas de possíveis rotas se escolhe quais serão os caminhos que serviram de base e que possibilitaram quantidades razoáveis de benefícios em relação ao custo pelo caminho percorrido. Quarto as direções planejadas e escolhidas são traduzidas de formas claras para o fácil entendimento, que sejam passíveis de serem alcançadas e operacionalizadas (SILVA, 2005).

Saber utilizar os instrumentos do planejamento estratégico de forma coerente com a realidade vivida e não apenas de forma imediatista é a forma mais simples e clara que se deve ter como norte para guiar ações que fundamentadas na coerência de informações obtidas podem alavancar as organizações rumo ao êxito de seus objetivos (ADION; FAVA, 2002)

O que se deve atentar é que mesmo que uma organização ou empresa faça um planejamento estratégico, o próprio corri o risco de não ser efetivado na realidade da

organização, isso por diversos motivos e também por que há variáveis que envolvem e que estão intrínsecas as organizações, podendo influenciar de forma súbita as consequências dos caminhos traçados pela organização (SILVA, 2005).

Em grande parte além de ser uma ferramenta que o administrativo pode utilizar como facilitador de interações entre as empresas ou organizações com fatores ambientais, a uma grande parcela de influência das estratégias sobre os fatores que fazem parte do interior da organização. Porém muitas organizações não entendem a estratégia como uma forma de determinar o fracasso ou sucesso de uma empresa ou organização, por consequência é deixado de lado esta ferramenta, até por ter o grau de complexidade um pouco maior do que o planejamento tradicional (SILVA, 2005).

Para se utilizar eficazmente da ferramenta que o planejamento estratégico propõe e coloca à disposição dos gestores e das necessidades das organizações é imprescindível que os gestores conheçam bem cada um dos elementos que permeiam o planejamento assim como suas funções e os desafios que podem estar pelo caminho ocorridos pelas próprias mudanças no contexto organizacional interno ou externo (ADION; FAVA, 2002).

O autor Silva (2005) traz também a perceptiva da estratégia ligada a possíveis extraordinários resultados é claro se o conceito metodológico for aplicado de forma racional, objetiva e vinculado a gestão, pois a estratégia pode ser o que impulsiona correta e diretamente as ações para questões que são tratadas como fundamentais dentro da organização. É nesse contexto onde a administração pública pode tirar proveito também para utilizar dessa ferramenta estratégica de suporte, para reverter impostos pagos pela sociedade em prestações de serviços de qualidade, políticas públicas que busquem o bem comum o equilíbrio social ou pelo menos o alívio das diferenças de classes.

Dentro dessa perspectiva a ideia de que um radar digital deve estar sempre atento as ligado 24horas por dia dentro das organizações faz-se coerente ao fato de que o diagnostico estratégico é o primeiro passo a ser tomado no processo do planejamento estratégico e é através dele que a organizações irá se comunicar e essas informações interligadas e vinculadas constantemente fornecem um maior aproveitamento das tomadas de decisão o que pode levar a possíveis resultados extraordinários (ADION; FAVA, 2002)

O que reflete também o agir estratégico ou planejar estrategicamente são os resultados das contas públicas, as quais estão os gastos dos municípios e estados sujeitos a Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio como forma de tentar controlar e dificultar que novos rombos sejam ocasionados aos cofres públicos por diversos motivos, um desses que pode

ocorrer pela falta de previsão adequada de receita frente as despesas, o que resultara em graves consequências, que podem ser previstos e assim corrigidos antecipadamente com um planejamento estratégico (SILVA, 2005).

### **2.3 Planejamento estratégico na administração pública municipal**

Segundo Pfeiffer (2000) no novo quadro em que se encontravam os municípios brasileiros pós anos 1984 permeados por diversas transformações profundas, novos desafios que antes não faziam parte do cotidiano das organizações públicas da então atual atualidade podem se colocar como obstáculos para a gestão da máquina pública, o que se teve como premissa para tais mudanças teve início com a Constituição de 1988, nessa ocasião foram repassadas as cidades diversas competências, as quais a partir desta data as os municípios deveriam ser capazes de desempenhar.

As questões físico-territoriais, financeiras, políticas, econômicas e a própria gestão dos municípios estão constantemente desafiando as capacidades técnicas dos municípios seja eles de pequeno, médio ou grande porte, requerendo uma reação de avanço a serem desenvolvidas na tentativa de equilibrar ou mitigar quaisquer efeitos que acontecimentos externos possam trazer para o interior desses municípios (REZENDE; ULTRAMARI, 2006).

Pfeiffer (2000) nesse sentido uma notória e drástica transformação ocorreu no Brasil após passar 20 anos vividos em um regime de ditadura militar, as consequências positivas e negativas se afluíram, novas competências passaram a fazer parte das atribuições municipais, abrindo-se como um leque bem amplo de novas responsabilidades de atuação, que foram descentralizadas do governo central com a principal tentativa de desencarregar os governos dos estados e união das totais titularidades sobre os municípios e repassar as condições de liberdade de assumir compromissos e fazer com que a máquina pública continua-se eficaz e eficiente sob a autonomia de suas próprias prefeituras municipais.

O autor ainda retrata que equilibrar este estratagema frente a mudanças buscas que acontecem cotidianamente e conciliar essa estratégia e necessidade de descentralização com a inserção comunitária na participação das tomadas de decisão mesmo que pequenas são desafios que as gestões passaram a enfrentar (REZENDE; ULTRAMARI, 2006).

Contudo percebeu-se muito rapidamente que os municípios e seus corpo técnico de profissionais não comportariam tais responsabilidades de imediato, outras vezes por falta de qualificações técnicas ou condições organizacionais para aproveitar essa autonomia. A

descentralização de poder veio de encontro com instrumentos e ferramentas utilizados até então pela administração municipal que se encontravam cada vez mais obsoletos e ultrapassados, o que impediam o exercício de forma total do que lhes tinha sido delegado, com capacidades organizacionais que eram insuficientes para atender as necessidades dinâmicas da nova faceta que a administração pública municipal havia adquirido (PFEIFFER, 2000).

As privatizações das empresas estatais que ocorreram durante esses períodos e também corroboraram para transformações no contexto social, onde o diagnóstico utilizado para embasar as vendas das empresas era a incapacidade do estado de cumprir adequadamente os serviços que estas empresas ofertavam a sociedade, passando a união a ser apenas o regulador das políticas que regem o mercado, que são muitas das vezes monopolizados ou oligopolizados (PFEIFFER, 2000).

Sob reponsabilidade dos municípios agora os planejamentos passam também a corrigir distorções administrativas, alterar possíveis condições indesejáveis, facilitar a gestão, assegurar propostas de cunho estratégico que visam a melhoria da gestão e constantemente removendo empecilhos institucionais que possam acarretar em falhas do alcance dos objetivos (REZENDE; ULTRAMARI, 2006).

E para lidar com as novas formas e condições que se encontravam a sociedade e o governo, a terceirização de serviços foi aplicada em alguns setores e a competição entre os municípios foram abrandadas, e concomitantemente as antigas formas das práticas da administração se mostraram ultrapassadas com o surgimento dessas novas responsabilidades. As tarefas a serem desempenhadas pelos municípios eram cada vez mais solicitadas, o que se tornou cada vez mais evidente a necessidade de aplicação e utilização de novos instrumentos de gerenciamento. Na contemporaneidade reflete-se a necessidade de obter conhecimento e a capacidade de aplica-lo a realidade, atualmente o que é cobrado e principalmente avaliado pela sociedade em frente a administração municipal é a capacidade de gerenciar e melhorar a qualidade de vida da população (PFEIFFER, 2000).

Nessa perspectiva frente as novas responsabilidades o planejamento estratégico municipal pode constituir como um instrumento de política pública altamente relevante como ferramenta de desenvolvimento local e regional, principalmente em municípios de pequeno porte que na maioria das vezes sofrem com recursos reduzidos (REZENDE, 2006).

Um dos vários desafios do setor público é aplicar um plano de ação que seja realmente estratégico, este que pode ser considerado a capacidade que o meio político, legislativo e

executivo tem para agir, o que envolve em seu entorno tentar tomar iniciativas estratégicas, porém as finalidades para as quais geralmente os planos são criados divergem do que se considera planejamento estratégico, se tratando apenas de um instrumento do setor público com caráter mais voltado ao prisma político (PFEIFFER, 2000).

O que pode perpassar a imagem dessa ferramenta como planos de governo com discussões meramente políticas, no sentido que os administradores são geralmente políticos sob controle de outros políticos de um escalão superior na hierarquia federativa, desenvolvendo nesse contexto novos temas executivos que tem tendência a interesses não totalmente coletivos, dessa forma para esses atores é preferível que ocorram diversas pequenas intervenções visíveis que podem ser explicitadas aos cidadãos no lugar de grandes intervenções estratégicas de magnitudes que podem provocar mudanças estruturais (PFEIFFER, 2000).

Em termos gerais para que ocorra o mínimo de espaço de aplicação do Planejamento Estratégico no setor público, assim como acontece nas empresas privadas com eficácia é necessário que os atores políticos e não políticos envolvidos desenvolvam o processo com a premissa de transformação das organizações, deve haver vontade política não apenas para tornar transparente o que politicamente está acontecendo positivamente, mas se ocorrer fatos negativos estes deveram ser expostos a sociedade (PFEIFFER, 2000).

## **2.4 Orçamento público**

Segundo SANTOS (2001) orçamento público pode ser entendido e conceituado de diversas formas, a compreensão mais simples é a forma utilizada pelo poder legislativo para autorizar e prever o que poder executivo durante certo período de tempo utilizará de recursos para o funcionamento dos serviços públicos e outros fins, estes que utilizaram de base as políticas local ou nacionalmente adotadas sejam elas econômicas ou geral do país, da mesma forma a arrecadação de receitas previstas e criadas em lei.

No período monárquico este instrumento de controle era utilizado de uma forma bem mais singela, como uma forma que os cidadãos proprietários de terras encontraram para impor sobre o rei limites, para que os gastos do mesmo estivessem previamente delimitados ou pelo menos que já fosse de conhecimento dos demais sobre o que seria gasto e com o que. O autor cita que já no século XX o orçamento recebe uma nova remodelagem e conceituação, sendo tratado como um plano de atividades a serem cumpridas dentro de um determinado período de

tempo por um governo, onde estarão detalhados e discriminadas todos os serviços prestados aos cidadãos e quanto os mesmos custam aos cofres públicos (SANTOS, 2001).

O orçamento dos municípios tem como forma primordial para o gasto de suas receitas a promoção do desenvolvimento econômico e local, pois estes entes principalmente os de pequeno porte recebem repasses do governo ou seja transferências Intergovernamentais, isto é o recebimento de recursos de outras instancias do governo, receitas estas que não foram geradas através do município, o que é importante por parte dos gestores é localizar qual a fonte dos recursos, pois são estes gestores que irão alocar os mesmos recursos recebidos dentro do município de formas diversas, primando sempre pelo uso consciente pois o recurso é totalmente limitado (SILVA; TEIXEIRA, 2013).

Por fim chega-se na compreensão contemporânea do que é orçamento, o que fazendo um apanhado de conceito históricos e suas reformulações ao longo do tempo e das diferentes configurações das sociedades, pode ser definido como um documento obrigatório de divulgação das ações que o governo eleito irá tomar dentro de certo período de tempo, ressaltando as suas obrigações e aderindo as responsabilidades que são impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que são a publicação dos dados do governo receitas e despesas de forma periódica, de forma que está publicidade de informações seja um canal para que o cidadão possa utilizar o seu direito de acesso as informações, ações essas que já são previstas na lei da transparência que facilita a fiscalização das ações tomadas durante as gestões (SANTOS, 2001).

Dessa maneira o orçamento público foi refinado com a tentativa de mitigar a prática que os governantes adquiriram de elaborar propostas com níveis exorbitantes, de exigir recursos dos níveis federais, protocolando gastos que não refletiam a realidade. O autor ainda cita que o orçamento público pode e deve ser usado e entendido como um documento um registro realizado periodicamente e que vai beneficiar todos os atores da sociedade, sendo estes documentos no formato estrito de lei do orçamento, devendo ser transparente e legitimo. (SILVA; TEIXEIRA, 2013).

Os gestores devem ter conhecimento mínimo da composição do orçamento, sobre o processo de composição de planejamento das finanças públicas para que o serviço prestado ao estado e a sociedade seja coerente com o que a realidade exige (SILVA; TEIXEIRA, 2013).

## **2.5 Plano plurianual-PPA**

O Plano Plurianual deve ser elaborado durante o primeiro ano do mandato do candidato que venceu as eleições junto ao restante do poder executivo, tendo sua vigência para quatro exercício que se configuram em quatro anos, começando a vigorar no segundo ano do mandato. Essa formulação tem o objetivo de identificar e refletir em formas de documentos o planejamento da gestão do que serão desenvolvidos nos próximos anos, com responsabilidade tentando prever riscos e mitigar o máximo possível possibilidades de erros que possam desviar o orçamento afetando assim o equilíbrio do que foi proposto e o que de fato ocorre com as contas públicas, cumprindo metas e obedecendo os limites de gastos, (PAULO, 2010).

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

§ 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 ( Constituição Federal 1988).

Nesse contexto pode-se entender que o PPA tem um papel central em todas as organizações de ação do estado, viabilizando que outros documentos demais necessários sejam elaborados de forma eficaz, os poderes, executivo, legislativo e judiciário tem a prerrogativa de avaliar o cumprimento interno deste documento que norteia as ações do governo com a finalidade de cumprir o que está previsto no PPA (PAULO, 2010).

A Constituição Federal de 1988 viabilizou o acompanhamento da evolução da técnica orçamentaria, que remete diretamente na relação na antecipação em tendencias atuais de integrar o orçamento ao sistema de planejamento, trazendo expressivas modificações seja na interpelação entre as hierarquias dos entes federados assim como na inclusão do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentarias e na Lei Orçamentaria Anual com esses três instrumentos de gestão integrados (PROCOPIUCK et al., 2007).

Segundo PAULO (2010) o plano plurianual tem que fazer a ponte de ligação entre os objetivos e metas, conseguindo de forma clara e textual destrinchar a maneira de como será o planejamento de longo e médio prazo, os gastos que serão utilizados em políticas públicas, suas finalidades, tudo o que será efetivado devendo ser previsto e oficializado em forma de documento pelo orçamento anual.

## **2.6 Lei de diretrizes orçamentárias-LDO**

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da

administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento(Constituição Federal 1988).

A função principal é nortear de forma clara como deve ser feita a elaboração e execução dos orçamentos anuais, para que estes consigam compreender as metas que propiciaram o alcance dos objetivos traçados pela gestão no momento do contexto vivido, a fim de incluir as despesas de capital no ano do exercício financeiro seguinte. Esta lei também dispõe sobre a capacidade de manter o equilíbrio entre as despesas e as receitas, de maneira a limitar empenhos, avaliando os resultados para determinar a apuração sobre o custos dos mesmos, estabelecendo desta maneira a quantidade de recursos por transferências que as organizações e entidades públicas receberam, com a função de apresentar demonstrativos de possíveis riscos fiscais e das metas traçadas, devendo ser avaliado e analisado o prosseguimento durante o exercício financeiro (SILVA; TEIXEIRA, 2013)

Segundo o autor, o poder executivo deve encaminhar o documento LDO antecipadamente oito meses antes do final do exercício financeiro que é 15 de abril, tendo o poder legislativo que devolvê-lo para ser sancionado até o final do primeiro período da sessão do legislativo, esta que não pode ser interrompida sem a apreciação e aprovação do projeto (SILVA; TEIXEIRA, 2013), conforme “Art. 57 § 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. “

## **2.7 Lei orçamentaria anual–LOA**

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (Constituição Federal 1988).

A Lei Orçamentária Anual prevê detalhadamente como serão alocados os recursos financeiros a fim de alinhar despesas e receitas, tornando mais transparentes os processos de disponibilização de recursos entre áreas, criando registros, como a quantidade de crédito vigente, a despesa que pode ou foi autorizada para empenho que serão financiados pelos créditos orçamentários e também pelas receitas previstas. Ao final de cada ano ou exercício de atividades da administração pública tudo o que foi arrecadado tem que ter sido de alguma forma legal aplicado para financiar projetos e também atividades que foram executadas durante esse período de tempo que são as despesas realizadas (SILVA; TEIXEIRA, 2013).

“Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”. Segundo os autores SILVA e TEIXEIRA (2013) esse embasamento teórico serve de parâmetro para se planejar e programar o orçamento por meio destes, por assim dizer são requisitos que facilitam com que os objetivos e recursos possam ser alcançados de forma a solidificar um programa coerente, claro e compreensivo para os períodos de exercício de governo.

### **3 METODOLOGIA**

A análise proposta neste estudo é de natureza essencialmente descritiva com abordagem qualitativa, quantitativa, pois discorrerá sobre os dois pontos, podendo também estabelecer correlações entre variáveis, que não os descrevem, ainda que sirva de base para tal explicação (GIL, 2017).

Quanto aos meios, a pesquisa será utilizada revisão da bibliografia acerca do tema, levantamento bibliográfico que enfatiza o quão importante é a temática abordada. A pesquisa possui caráter documental, utilizando de dados secundários que são disponibilizados em forma de registros contábeis anualmente pelos municípios, empregando também o site eletrônico do portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) para obtenção de documentos, sendo a pesquisa pautada no método quantitativo onde os resultados serão apresentados de forma numérica.

Realizou-se a partir da coleta documental dos dados levantados do SICONFI, análises, sendo usados como base para o estudo dois municípios de Minas Gerais, o município de Santo Antônio do Amparo e Ibituruna. Os dois fazem parte da Microrregião do município de Oliveira-MG, para os recortes da coleta e análise de dados foram utilizados dados dos anos 2017 a 2019.

Os gastos por funções de cada município foram filtrados de acordo com a tabela de funções e sub funções padronizadas, que agrupa o orçamento e empenho de cada função de acordo com o que foi planejado pelos municípios em questão, sendo o SICONFI, um portal do Governo Federal de alta confiabilidade que exibe tudo o que foi obtido de informações dos municípios do Brasil como forma de transparência para acesso de toda a população de forma gratuita e viável.

Como forma de melhor compreensão dos cálculos e da proporcionalidade dos valores orçados e empenhados pelos municípios, assim como suas comparações, utilizou-se a elaboração de gráficos e tabelas como formas ilustrativas dos respectivos anos analisados.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O portal SICONFI (2022) detalha todas as despesas públicas municipais registradas anualmente, na tabela 4.1 e 4.2 foram selecionadas informações referentes aos gastos com as funções padronizadas nos municípios de Santo Antônio do Amparo-MG e Ibituruna-MG no período de 2017-2019, cidades estas que fazem parte da microrregião de Oliveira-MG

A tabela 4.1 dispõe sobre os dados coletados referente aos anos dos exercícios de 2017 a 2019 do município de Santo Antônio do Amparo-MG, informações que são referentes ao que foi orçado e empenhado durante o período de tempo escolhido para a realização da pesquisa, sendo dividido os gastos por funções de governo, estes que refletem a realidade contábil do município em questão.

Tabela 4.1 Demonstrativo de Orçado e Empenhado da cidade de Santo Antônio do Amparo-MG

Santo Antônio do Amparo-MG	Orçado 2017	Empenhado 2017	Orçado 2018	Empenhado 2018	Orçado 2019	Empenhado 2019
<b>Administração</b>	3.510.541,41	3.510.541,41	4.653.330,52	4.606.704,77	5.868.243,39	5.327.757,33
<b>Agricultura</b>	525.489,83	515.490,53	756.431,33	690.182,29	1.030.952,84	950.343,09
<b>Assistência Social</b>	1.662.214,88	1.644.780,67	1.973.593,02	1.705.478,64	2.550.003,03	1.993.612,26
<b>Comunicações</b>	10.426,68	9.754,68	43.445,65	42.199,14	21.000,00	9.558,88
<b>Cultura</b>	4.556.350,61	461.654,55	496.909,87	258.143,26	646.525,66	445.658,23
<b>Defesa Nacional</b>	4.250,00	4.250,00	1.040,00	1.040,00	1.810,00	1.810,00
<b>Desporte e Lazer</b>	170.530,56	170.530,56	312.679,86	312.679,86	192.517,83	184.834,96
<b>Educação</b>	10.138.718,03	10.020.441,30	10.286.335,83	10.107.963,45	13.046.791,64	11.063.608,29
<b>Encargos especiais</b>	1.065.013,58	1.065.013,58	1.420.874,23	1.408.747,83	1.389.851,43	1.317.163,02
<b>Gestão Ambiental</b>	48.653,34	48.653,34	106.000,00	69.182,03	79.530,74	75.377,80
<b>Habitação</b>	3.599,89	3.599,89	2.000,00	X	11.500,00	5.500,00

<b>Judiciária</b>	409.007,58	409.007,58	423.794,69	419.217,97	560.999,06	487.039,34
<b>Legislativa</b>	1.700.000,00	1.469.008,95	423.794,69	X	1.700.000,00	1.581.508,37
<b>Previdência Social</b>	1.405.263,34	1.405.263,34	600.334,61	600.288,35	9.930,00	9.525,99
<b>Saneamento</b>	216.677,18	216.677,18	312.359,51	282.816,29	329.389,97	275.402,34
<b>Saúde</b>	17.204.514,09	17.160.199,31	17.537.256,87	17.119.077,34	18.102.639,46	17.544.607,64
<b>Segurança Pública</b>	163.374,61	163.374,61	226.623,49	219.207,49	373.198,42	273.320,80
<b>Transporte</b>	975.444,14	974.052,14	1.142.780,11	1.060.540,26	1.779.624,25	1.296.402,03
<b>Urbanismo</b>	4.556.350,61	4.542.709,34	6.843.186,81	6.690.595,34	8.223.547,59	6.742.060,21
<b>Total dos valores</b>	44.435.262,13	43.795.002,96	48.838.976,40	45.568.890,18	55.918.055,31	49.585.090,58
<b>Anos</b>	2017	2017	2018	2018	2019	2019

Fonte: SICONFI, 2022

A Tabela 4.2 abaixo retrata os aspectos contábeis que fizeram parte dos exercícios dos respectivos anos 2017 a 2019 do município de Ibituruna-MG, os dados foram coletados no portal SICONFI e agrupados por funções padronizadas, dados esses que refletem a realidade contábil do município escolhido para análise.

Tabela 4.2 Demonstrativo do Orçado e Empenhado da cidade de Ibituruna-MG

<b>Ibituruna-MG</b>	<b>Orçado 2017</b>	<b>Empenhado 2017</b>	<b>Orçado 2018</b>	<b>Empenhado 2018</b>	<b>Orçado 2019</b>	<b>Empenhado 2019</b>
<b>Administração</b>	1.646.265,68	1.341.517,95	2.223.428,04	1.353.540,34	2.047.333,09	1.514.922,06
<b>Agricultura</b>	522.700,00	423.497,66	910.371,17	656.012,92	879.102,96	689.106,85
<b>Assistência Social</b>	693.229,26	558.236,59	854.544,30	529.599,41	828.483,38	588.318,08
<b>Comércios e Serviços</b>	16.300,00		16.300,00	59,00	21.100,00	10.254,00

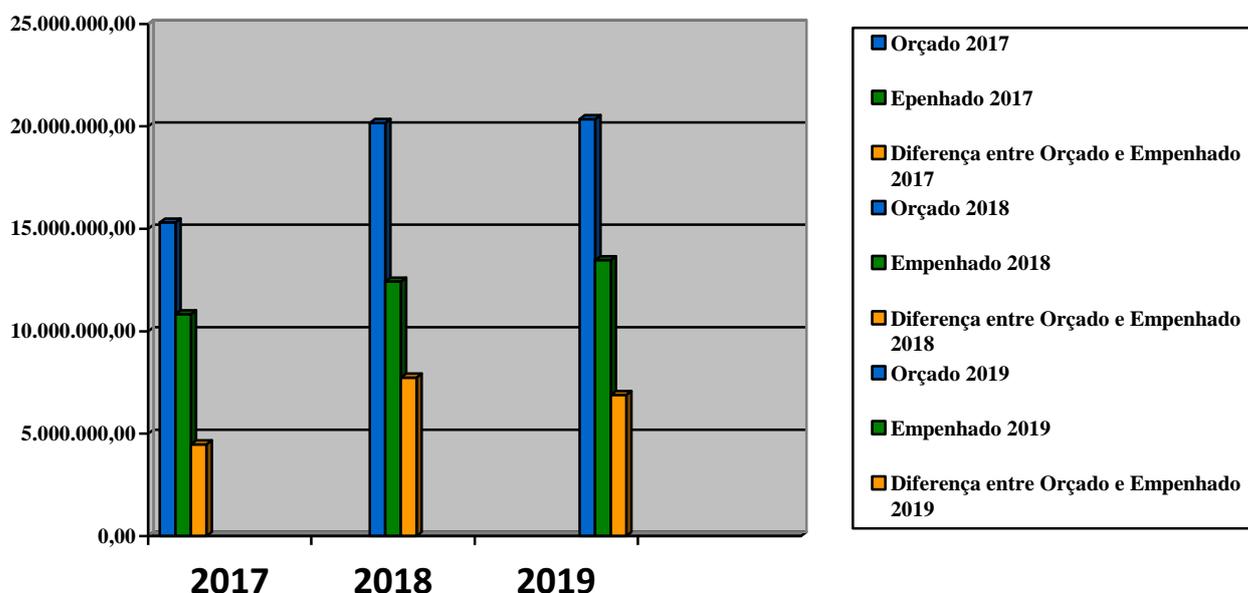
<b>Comunicações</b>	27.700,00	22.956,55	42.000,00	20.417,44	42.898,25	21.990,21
<b>Cultura</b>	307.393,00	227.036,80	465.600,00	318.346,29	687.955,06	460.028,22
<b>Defesa Nacional</b>						
<b>Desporte e Lazer</b>	111.450,00	82.044,75	190.348,94	119.499,85	265.103,56	199.372,11
<b>Educação</b>	3.712.974,44	2.684.482,98	4.148.452,76	2.897.092,75	4.387.320,92	2.814.459,37
<b>Encargos especiais</b>						
<b>Energia</b>	255.520,00	86.267,89	375.020,00	150.326,87	284.520,00	117.018,06
<b>Gestão Ambiental</b>	50.195,20	21.000,00	69.160,65	21.000,00	96.961,00	44.198,84
<b>Habituação</b>	363.207,06	243.137,94	435.207,06	95.385,66	265.795,62	58.845,41
<b>Judiciária</b>	5.500,00		7.500,00		50.652,93	46.698,54
<b>Legislativa</b>			750.000,00	716.622,44	835.810,00	719.310,71
<b>Previdência Social</b>	733.230,00	609.097,98	694.880,00	620.584,75	737.416,87	710.086,06
<b>Saneamento</b>	827.255,26	347.525,66	1.430.438,63	400.040,89	1.346.481,49	510.865,96
<b>Saúde</b>	3.655.049,00	2.873.507,26	4.769.275,26	3.130.914,43	4.783.385,98	3.209.947,08
<b>Segurança Pública</b>	55.550,00	35.157,62	55.550,00	37.198,68	66.550,00	43.854,26
<b>Transporte</b>	495.600,00	319.411,49	557.259,49	357.964,79	560.297,12	475.676,23
<b>Urbanismo</b>	1.828.181,10	954.694,50	2.164.989,65	1.000.734,37	2.163.594,26	1.231.847,84
<b>Total dos valores</b>	15.307.300,00	10.829.573,62	20.160.325,95	12.425.340,88	20.350.762,49	13.466.799,89
<b>Anos</b>	2017	2017	2018	2018	2019	2019

Fonte: SICONFI, 2022

Em 2022, segundo os dados do SICONFI (2022), os municípios de Santo Antônio do Amparo-MG e Ibituruna-MG que tiveram seus dados contábeis analisados e que fazem parte da Microrregião de Oliveira-MG, terminaram os respectivos anos de exercício com valores empenhados menores que os valores orçados, essa informação é respaldada nos gráficos a seguir.

A diferença analisada entre os valores Orçados e Empenhados são de maiores significâncias no município de Ibituruna-MG. O município em questão nos períodos dos anos 2017-2019, concluiu os respectivos anos de exercícios administrativos com o Empenho e liquidação de suas contas alinhadas por função com excedentes com valores de R\$ 4.477.726,38 no ano de 2017, no ano de 2018 R\$7.734.985,07, no ano de 2019 R\$6.883.962,60. Estes valores estão refletidos no gráfico da Figura 4.3 que analisa o orçado e empenhado e a diferença entre os dois elementos em cada ano na cor da barra laranja do gráfico. Sendo notado que em todos os anos analisados houve uma diferença de milhões nos valores orçados e empenhados.

Figura 4.3 Evolução da Despesa Pública por função do Município de Ibituruna-MG

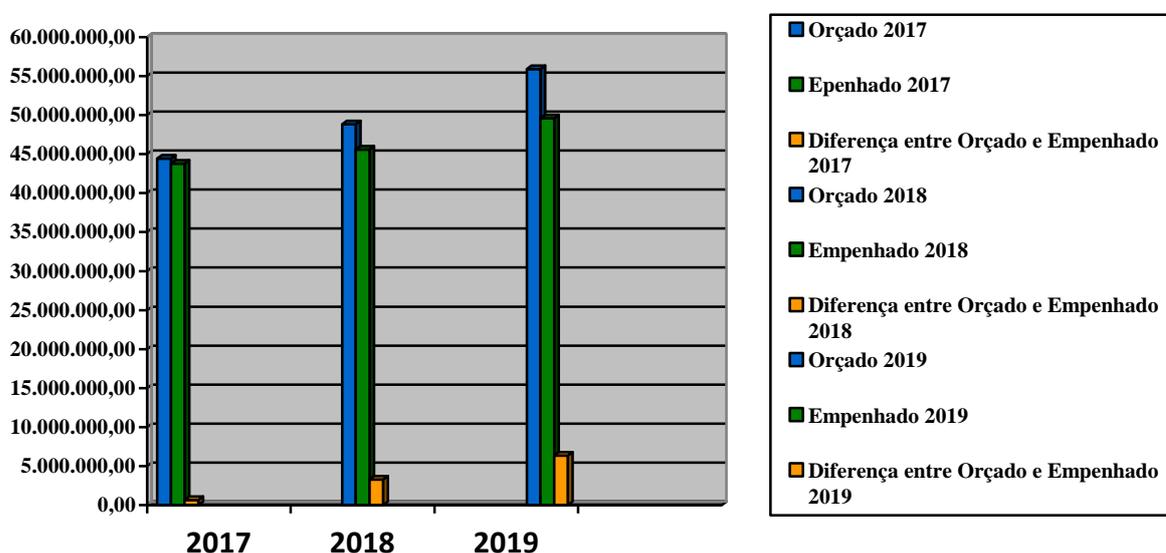


Fonte: Do autor.

O gráfico da Figura 4.4 explicita a análise dos dados coletados no portal SICONFI

(2022) do município de Santo Antônio do Amparo MG, este que dispõe uma diferença menor em relação ao município anteriormente analisado, os valores entre a diferença de orçado e empenhado do município são respectivamente no ano de 2017 R\$ 640.259,17 no ano de 2018 R\$ 3.270.086,22 e no ano de 2019 R\$ 6.332.964,73 estes valores são reflexo do gráfico 4.4 abaixo que traz a diferença entre os valores orçados e empenhados na cor da barra laranja do gráfico.

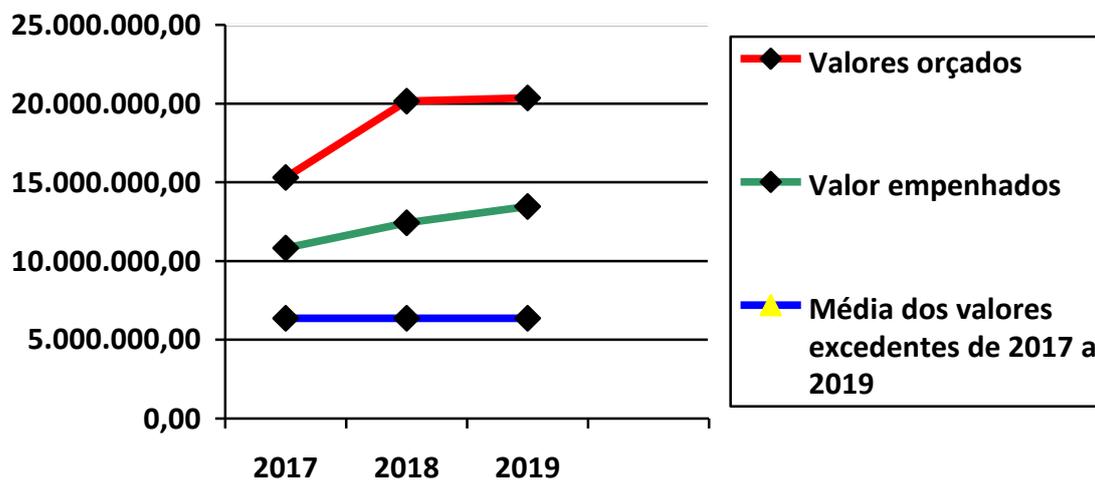
Figura 4.4 Evolução da Despesa Pública por função do Município de Santo Antônio do Amparo-MG



Fonte: Do autor

Abaixo a Figura 4.5 Representa com a linha azul o valor médio do excedente do que foi orçado para os anos de 2017 a 2019 um montante de R\$6.365.558,016. No ano de 2017 29,25% do orçado não empenhado, no ano de 2018 38,37% do orçado não empenhado, já no ano de 2019 33,83% do que foi orçado não foi empenhado segundo dados coletados no portal SICONFI (2022), já o valor médio dos três anos analisados frente ao valor médio dos três anos dos valores empenhados que correspondem há R\$12.240.571,463 chega a patamares de 52% de tudo que foi orçado não sendo utilizado, tendo assim como resultado um cenário que requer atenção.

Figura 4.5 Representa a média do orçamento remanescente frente aos valores orçados e empenhados para os anos de 2017 a 2019 do município de Ibituruna-MG



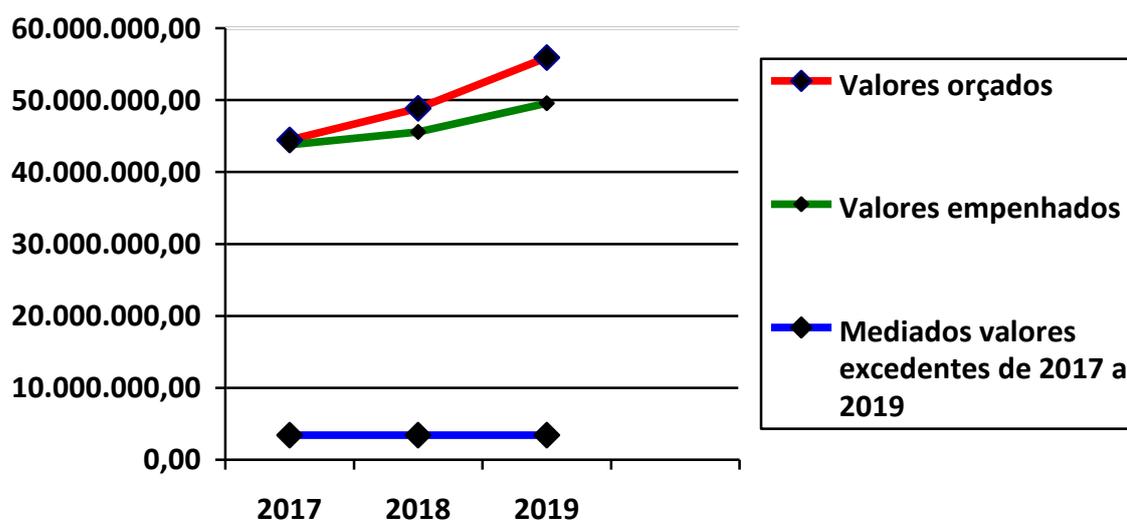
Fonte: Do autor

A linha azul representa o valor médio R\$6.365.558,016 do excedente para os três anos frente ao que foi orçado e empenhado, estes que se identificam pelos valores orçados na cor da linha vermelha e o que foi empenhado na cor da linha verde

Em 2017 a média do valor excedente dos três anos ultrapassa um terço do orçamento anual, já nos anos 2018 e 2019 o valor médio excedente dos três anos ficou pouco abaixo de um terço dos orçamentos anuais

Essas frações significam que quanto menor é o numerador da fração frente ao seu denominador (numerador<denominador) menor é o montante remanescente do orçado frente ao empenhado, quanto mais próximo o numerador estiver do denominador maior o remanescente dos valores

Figura 4.6 Representa a média do orçamento remanescente frente aos valores orçados e empenhados para os anos de 2017 a 2019 do município de Santo Antônio do Amparo-MG



Fonte: Do autor

A figura 4.6 dispõe sobre o que foi orçado e o que de fato foi empenhado e a média de valores que excederam o empenho nos anos de 2017 a 2019 no município de Santo Antônio do Amparo-MG. A linha azul traça a média dos três anos com valor de R\$3.414.436,706. No ano de 2017 apenas 1,44% do valor orçado não foi empenhado, no ano de 2018 houve um aumento para 6,7% do orçado não empenhado, já em 2019 ocorreu mais um acréscimo no orçado não empenhado chegando a 11,33% do montante orçado não sendo executado. O valor da média dos orçamentos empenhados nos três anos é de R\$46.316.327,906 já o montante da média dos valores não empenhados de 2017 a 2019 são equivalentes a 7,37% do valor da média do empenhado durante os três anos, o que corrobora com a ideia de que neste recorte feito na realidade para a finalidade da pesquisa, o município de Santo Antônio do Amparo-MG está trabalhando de forma eficiente o seu planejamento.

A linha azul representa o valor médio de R\$3.414.436,706 do excedente para os três anos frente ao que foi orçado e empenhado, estes que se identificam pelos valores orçados na cor da linha vermelha e o que foi empenhado na cor da linha verde

Em 2017 o valor médio excedente dos três anos analisados correspondeu a uma fração de um treze avos do que foi orçado sendo um valor bem pequeno frente ao orçado para o ano, em 2018 a mesma média excedente correspondia a pouco mais de um treze avos do valor orçado para o ano, já em 2019 com o valor orçado acima dos 55 milhões reais a média anual excedente dos três anos refletiu como uma fração de um dezesseis avos

Essas frações significam que quanto menor é o numerador da fração frente ao seu

denominador (numerador<denominador) menor é o montante remanescente do orçado frente ao empenhado, quanto mais próximo o numerador estiver do numerador maior o remanescente dos valores

## 5 CONCLUSÃO

A partir da pesquisa finalizada, pontos importantes foram ressaltados durante a análise dos dados coletados, assim como todos os autores que foram utilizados para embasar o referencial teórico desta pesquisa. Observamos que o Planejamento e o Planejamento estratégico, voltado a realidade vivenciada no cotidiano das organizações não devem de forma alguma serem ignoradas, não cabe mais na área pública o fazer por fazer, ou o cópia e cola do que está ocorrendo eficazmente em outra localidade. Os gestores devem cada vez mais procurar conhecimento para forma eficiente gerir a máquina pública.

O recorte da realidade utilizado como base para pesquisa deixa explícito que a falta de capacitação técnica ou variáveis diversas podem e iram interferir em como se planeja principalmente o orçamento público, este que deveria ser o principal foco de todas as prefeituras municipais, a partir de um planejamento bem traçado e delineado é que a gestão irá conseguir o equilíbrio fiscal dos municípios.

O estudo trouxe o exemplo de dois municípios de Minas Gerais, Santo Antônio do Amparo e Ibituruna. A maior oscilação em termos remanescentes de orçado não empenhado foi no pequeno município de Ibituruna chegando no final do exercício do ano de 2018 com até 38% do seu orçado previsto não empenhado, o que pode ocorrer por diversos fatores, os quais não foram alvo de estudo da pesquisa, deixando assim apenas esta porcentagem como resultado mais significativo para a pesquisa.

O recurso público é algo imprescindível em qualquer município seja ele de pequeno médio ou grande porte, deve-se utilizar todas as ferramentas possíveis a fim de mitigar falhas durante a formulação das Leis que tratam do orçamento.

Em contrapartida o município de Santo Antônio do Amparo teve um aproveitamento de mais 90% de tudo que foi orçado nos três anos utilizados como base para o estudo, tendo uma parcial remanescente maior no ano de 2019 chegando a valores de 11,33% do orçado não executado. Porém, variando e declinando com esses valores no ano de 2017 onde apenas 1,44% do orçado não sendo empenhado.

A pesquisa foi feita a parte da base de dados do portal SICONFE para a coleta de dados o que respalda a veracidade dos dados encontrados, tendo este como um dos sites oficiais do governo como forma de publicação e prestação de contas.

A maior limitação do trabalho é o curto período utilizado como fonte para embasar a comparação e a sugestão para futuros trabalhos é um recorte maior do período utilizado na coleta de dados e inserção de todos os municípios da microrregião para análise

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 14 jan. 2022

ALDAY, Heerman E. Contreras. **O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica**. Rev. FAE, Curitiba, v3, n2, p.9-16, maio/ago. 2000. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/505/40>>. Acesso em: 15 de n. 2022

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília, DF**, outubro/ 2000. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/683/1/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20municipal%20no%20Brasil%20-%20uma%20nova%20abordagem.pdf>>. Acesso em: 03 fevereiro 2022

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Alguns conceitos de orçamento e sua repercussão na administração pública municipal. Escola de Administração UFRGS**, Rio Grande do Sul, agosto/2001. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/19441>>. Acesso em: 01 novembro 2021

BRASIL. **Art. 16, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentaria**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/14320.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm/)>. Acesso em 18 de janeiro 2022

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_165\\_.asp/](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_165_.asp/)>. Acesso em 23 de janeiro 2022

SILVA, Gerson Gomes da. **Planejamento Estratégico na Administração Pública**. 2005 Disponível em: <<https://docplayer.com.br/2428785-Planejamento-estrategico-na-administracao-publica.html>>. Acesso em: 7 de dez. 2021.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público Brasília** 61 (2): 171-187 Abr/jun 2010. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1620>>. Acesso em: 17 jan. 2022

SILVA, Dacrê Donizetti da; TEIXEIRA, Rogério de Assis. **Orçamento Público Municipal**. 2013 Disponível em: <<http://site.ufvjm.edu.br/revistamultidisciplinar/files/2017/03/202.pdf>> . Acesso em: 17 novembro 2021

MENDES, Rodrigo Hubner; BINDER, Marcelo Pereira; JÚNIOR, Sérgio Túlio Prado. **Planejamento estratégico: Muito Criticado e Muito Usado. Por Quais Rasões?**. 2006 EnANPAD. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/10/enanpad2006-soa-2072.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-soa-2072.pdf)> . Acesso em: 04 jan 2022

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; RIBEIRO, Flávio; **O padrão do endividamento público nos municípios brasileiros de porte médio após a lei de responsabilidade fiscal.** *Revista Ambiente Contábil UFRN Natal-RN*, v.6.n.1,p.122-140, jan/jun. 2004Disponível:<<https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/4128>> Acesso em: 12 mar. 2022

SANTANA, Monique da Silva. **Endividamento público em municípios de Minas Gerais: Uma análise de dados em papel**,Viçosa-MG, 2017. Disponível em:<<https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/11632>> Acesso em: 10 nov. 2021

BARBOSA, Emerson Rodrigues; BRONDANI, Gilberto; **Planejamento estratégico organizacional**, *Revista Eletrônica de Contabilidade UFSM* v.1.n.2, dez/2004-fev 2005. Disponível em:< <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/107>> Acesso em: 5 dez. 2021

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de; ESTRADA, Rolando Juan Soliz; **A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: Do planejamento estratégico à mudança organizacional**, *Revista de Ciências da Administração* v.9 .n.19, p. 147-178, set/dez 2007. Disponível em:<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/1784/12691>> Acesso em 9 jan. 2022

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis; **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**, *Revista de Administração Pública*, jan/2006. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6586>> Acesso em: 4 mar. 2022

PROCOPIUCK. Mario; MACHADO, Eranio Tavares; REZENDE, Denis Alcides; BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto; **O Plano Plurianual Municipal no sistema de Planejamento e orçamento brasileiro**, *Revista do Serviço Público Brasília*, p. 397-415 Out/Dez 2007. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/181> Acesso em: 6 fev. 2022

ANDION, Maria Carolina; FAVA Rubens; **Planejamento Estratégico**. Disponível em: <<https://saude.riopreto.sp.gov.br/wiki/images/9/9e/Planejamento.pdf>> Acesso em: 9 jan. 2022

REZENDE, Denis Acides, **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: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>> Acesso em: 3 jan. 2022

GIL, Antônio Carlos, **Como Elaborara Projetos de Pesquisa, 4º edição, São Paulo, Editora Atlas S.A.** 2002. Disponível em: <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_-\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf)> Acesso em: 12 mar. 2022