



THIAGO HENRIQUE DE SOUZA CORREA

**RELATOS SOBRE AS DIFICULDADES DOS GESTORES PÚBLICOS
MUNICIPAIS NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA): O
CASO DE LAVRAS-MG**

**LAVRAS - MG
2023**

THIAGO HENRIQUE DE SOUZA CORREA

**RELATOS SOBRE AS DIFICULDADES DOS GESTORES PÚBLICOS
MUNICIPAIS NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA): O
CASO DE LAVRAS-MG**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte
das exigências do curso em Administração
Pública para a obtenção do título de bacharel.

Orientador Denis Renato de Oliveira

**LAVRAS - MG
2023**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	5
2.1 A REFORMA GERENCIAL NO SETOR PÚBLICO.....	5
2.2 A adoção do Planejamento Estratégico como orientação de gestão	7
2.2.1 Tipos de planejamento	9
2.2.2.1 Planejamento estratégico tradicional.....	9
2.2.2.2 Planejamento estratégico situacional.....	11
2.3 As dificuldades e desafios da elaboração do Planejamento no Setor Público	11
2.4 O PPA enquanto Instrumento de Planejamento	13
2.5 Etapas de formulação do PPA	15
2.6 O Planejamento Estratégico no Município de Lavras/MG	17
3 METODOLOGIA.....	21
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	23
5. CONCLUSÃO.....	28
REFERÊNCIAS	30
ANEXOS	34
ANEXO A	35

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se trata de um estudo de caso que tem como objetivo compreender, a partir do relato do secretário do município e de dois vereadores públicos quais são as dificuldades de elaboração do PPA, bem como os desafios de sua implementação e atendimento em nível municipal. Mais especificamente pretendeu-se identificar as principais dificuldades da compatibilização técnica e política no seu processo de elaboração assim como o estabelecimento de diretrizes e ferramentas de monitoramento e controle dos resultados.

É sabido que, ao prover políticas públicas e serviços que buscam atender às necessidades dos cidadãos, cabe no exercício de uma boa gestão fiscal o conhecimento da aplicação dos recursos públicos, a transparência e a democratização do processo decisório. Essas questões fazem parte de uma gestão orçamentária planejada na organização.

Após ter passado por diversas crises econômicas, a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe uma alteração profunda na forma de se fazer planejamento governamental no Brasil. O documento instituiu o Plano Plurianual (PPA) como o principal instrumento de planejamento público a médio prazo e incentivou a criação da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que delimitou à articulação e ajustamento conjuntural do PPA com o Orçamento. (FRANCISCO et al., 2006)

Segundo Pacheco (2013), depois da Reforma do Estado e com o advento da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal houve um reforço ainda maior acerca da necessidade de se considerar o planejamento como a ferramenta mais importante de gestão orçamentária. Nesse bojo, considera-se que implementar o planejamento estratégico dentro do setor público não é apenas uma forma de melhoramento da capacidade preditiva e de melhor direcionamento do gasto público, mas também, uma maneira de pensar os desafios que a administração pode encontrar para o cumprimento de suas metas de governo.

Conhecendo a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros, que se encontram numa situação de escassez de recursos, se preocupar com o melhor direcionamento do gasto público e adotar o planejamento estratégico como ferramenta de gestão se coloca como um requisito indispensável para a melhoria da capacidade decisória. No entanto, considerando que as decisões podem seguir orientações tanto técnicas quanto políticas, pergunta-se: quais são as dificuldades encontradas pelos gestores na elaboração do PPA em nível municipal quando se considera sua implementação e atendimento?

Afinal, quais são as principais dificuldades na análise do ambiente no processo de elaboração do PPA, como são estabelecidas as diretrizes organizacionais, considerando a

necessidade de confluência entre as orientações técnicas e políticas dos gestores e, por fim, quais são as principais dificuldades na definição de estratégias de ação, implementação e na atividade de monitoramento e controle dos resultados.

Um dos maiores desafios da administração pública está na desburocratização. Para que isso aconteça, é necessário que gestores sejam capacitados, adotem padrões e utilizem instrumentos e procedimentos inovadores para a elaboração do planejamento estratégico, que influi diretamente na definição sobre a destinação dos recursos para os mais diversos projetos do município. (GIACOBBO, 1996)

Reconhecendo a importância do planejamento estratégico, ao reforçar a necessidade de sua adoção pelas organizações públicas, sobretudo para as prefeituras municipais, e considerando as incertezas do ambiente, esta pesquisa se justifica pela necessidade de se compreender melhor a realidade, apontando os fatores que se colocam como entrave para os gestores no momento da definição sobre quais rumos seguir e quanto investir para que estes objetivos sejam alcançados.

Debater sobre o planejamento estratégico enquanto ferramenta de gestão e sobre a sua crescente necessidade contribui para melhorar a eficácia de sua adoção, especialmente no caso da administração pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O planejamento estratégico (PE) é uma das ferramentas de gestão mais utilizadas (RIGBY & BILODEAU, 2013). Nas grandes corporações o planejamento estratégico normalmente é utilizado como facilitador em discussões sobre assuntos delicados ou na formulação de uma linha comum quanto a tomada de decisões importantes, que envolvam desde o orçamento até a avaliação de desempenho (RIGBY, 2009).

Em administração pública, o planejamento estratégico tem se tornado um grande aliado, visto que as organizações públicas precisam, cada dia mais, racionalizar e otimizar a aplicação de recursos financeiros e humanos, além de promover continuamente a melhoria no processo de prestação de serviços. As propostas de modernização e incremento da qualidade em serviços devem ser pensadas pelos gestores considerando ganhos em termos de eficiência e eficácia advindas da utilização do planejamento estratégico (BOYNE, 2002)

Para discutir melhor este tema, o primeiro capítulo desta pesquisa trata da reforma gerencial no setor público; o segundo argumenta sobre a adoção do planejamento estratégico como forma de orientação em gestão e discute os tipos de planejamento; o terceiro discute sobre as dificuldades e desafios da elaboração do planejamento estratégico no setor público; e, por fim, o quarto finaliza com a explicação sobre o PPA enquanto instrumento de planejamento orçamentário.

2.1 A REFORMA GERENCIAL NO SETOR PÚBLICO

Tema recorrente dos estudos em administração pública, a reforma do Estado é conhecida como uma resposta à morosidade burocrática e a necessidade de modernização administrativa, por meio da redução da autonomia dos Estados no processo de formulação e implementação de políticas públicas. No Brasil, a reforma teve início em meio a uma forte crise econômica que marcou o período hiperinflacionário, de baixa capacidade de investimento e dívida externa do final da década de 1980 (PEREIRA, 1998)

Para Bresser Pereira (2002, p. 31) “a crise que assolou o Brasil pode ser dividida em dois momentos: a crise fiscal do Estado e a crise da Administração Pública”. A primeira fez com que o Estado deixasse a desejar diante da assistência básica da população, como segurança, saúde, educação, economia e comércio. Já a segunda, a crise da Administração Pública, se referiu ao momento de reconstrução do Estado.

De acordo com Nassif (1996) foi essa crise que impôs a necessidade da reconstrução do Estado, já que se visualizava um nítido movimento de proteção econômica da competição internacional, mesmo diante da acentuação da globalização. Mas, então, como seria possível reconstruir o Estado? Um caminho adotado foi recuperar a capacidade de intervenção e a legitimidade do Estado diante da sociedade.

Considerando isso, a reforma do Estado se tornou inevitável. Iniciativas como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial passaram fortemente incentivados como alternativas para retomada do crescimento e melhoria da capacidade do Estado (NUNES, 1997). As primeiras medidas de reforma administrativa se trataram de iniciativas de ajuste fiscal e modernização do serviço público, baseado na busca por maior eficiência e profissionalização da gestão (PEREIRA, 1998).

Para Nassif (1996), mesmo após as mudanças, o Estado ainda deteve o poder regulatório e intervinha nos setores de educação, saúde, cultura, infraestrutura e desenvolvimento tecnológico. Diante de uma administração burocrática clássica, o que se viu foi a redução do empreguismo, do nepotismo e da corrupção. Percebeu-se que esta poderia ser uma forma segura de administração, mesmo que ela ainda não garantisse o baixo custo da administração pública e a qualidade esperada dos serviços (PEREIRA, 1995). O que se almejava era um Estado que promovesse a melhoria necessária nos serviços públicos.

Esse entendimento do "Estado social e Democrático de Direito" foi apontado pela Constituição Federal de 1988, e compreendeu uma administração democrática e participativa, que buscou garantir a entrega de direitos por meio da elaboração e implementação de políticas públicas (VIEIRA, 2007). Nesse contexto, diante das mudanças ocorridas pela crise econômica e a reforma do Estado, surgiu então, um novo modelo de administração, o gerencialismo.

Costa e Souza (2015, p. 143) explicam que a administração pública gerencial

[...] é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão (COSTA; SOUZA, 2015, p. 143).

Além disso, os autores ainda salientam que este modelo de administração emerge no combate à corrupção e ao nepotismo, bem como, novas modalidades de apropriação advindas do setor privado, onde encontrou-se a necessidade de desenvolver novos métodos, a incluir novos valores com o objetivo de controlar os resultados, e principalmente, voltar a planejar.

Para isso, passou a ser adotado o planejamento estratégico em gestão pública. (COSTA; SOUZA, 2015)

2.2 A adoção do Planejamento Estratégico como orientação de gestão

O uso do planejamento estratégico em administração pública ganhou força principalmente no início do século XIX. No início era utilizado basicamente para a elaboração de planos que atendessem as necessidades de infraestrutura diante do surgimento e expansão das cidades. Porém, na década de 1960, o planejamento foi usado como pré-requisito na aprovação e liberação de recursos aos governos estaduais e municipais, o que provocou um aumento sobre sua cobrança pelos órgãos e setores da administração pública (BATISTA, 1993).

O planejamento estratégico pode ser usado em diferentes realidades para superar os desafios da gestão, agindo como instrumento norteador de respostas a novas situações/mudanças provocadas pelo ambiente. Vale ressaltar que o planejamento estratégico surgiu no setor privado com características próprias e ao longo dos anos ganhou destaque também no setor público, considerando as adaptações para que seu uso seja validado (CONTADOR, 1995).

De acordo com Graham (1994), não há conceitos, esquemas, receitas ou maneiras corretas para o uso do planejamento e sua elaboração. Deve-se, contudo, observar a uniformidade e configuração básica na implementação de um planejamento. Indiferente da denominação ou da definição, é fato que o planejamento estratégico vem como solução na procura por respostas às mais diversas situações, seja por meio da interação com o ambiente ou o sentido de direção da organização, a busca por respostas está sempre presente (CHIAVENATO, 1993).

Porter (2004) tem uma relação forte com o tema gestão e planejamento. Para ele o futuro das empresas poderá ser identificado a partir das construções de cenários representativos quanto às situações que consideram fatores ambientais, econômicos, sociais e políticos, onde será possível prever incertezas e, assim, dar apoio aos gestores em suas tomadas de decisão, independentemente do tipo de gestão e de planejamento que serão trabalhados.

Além disso, o autor acredita que as decisões tomadas não devem levar em consideração as estratégias gerais de gestão, mas devem ser de forma combinada com outras

estratégias, estabelecendo referências visando uma melhor posição de competitividade e serviços dando ênfase na competição de diferenciação, foco e custo (PORTER, 2004).

Além disso, para Prahalad e Hamel (2004) não se pode pensar em gestão apenas como unidade de negócio, mas como um conjunto de competências gerenciais e essenciais, isto é, é necessário que qualquer modalidade de empresa ofereça benefícios diante de oportunidades que possam surgir, separando modelo gestacional existente da nova gestão.

Neste sentido, Chiavenato (2007) acrescenta que para uma boa gestão deve-se realizar um mapeamento ambiental da organização que permite ver o que ocorre no contexto ambiental da mesma, pois o mesmo constitui os olhos da empresa e sua visão periférica em relação ao ambiente inserido, porém, este ambiente está em constante mudança e isto deve ser levado em conta para planejamentos estratégicos a longo prazo (CHIAVENATO, 2007).

Conforme conceitua Rezende (2012), ambiente é tudo o que circunda ou envolve a organização, se trata de um mapeamento ambiental. Seu ambiente interno abrange os pontos fortes e forças, assim sendo controláveis que proporcionam condições favoráveis ao ambiente. São qualidades tangíveis ou não, que podem afetar a desenvoltura da organização positivamente.

Segundo (MARQUES, 2017), as políticas gerenciais ditam o ritmo da organização, sendo responsáveis pelo bom andamento dos processos dentro da mesma. Chiavenato (2000) explica que um bom planejamento estratégico deve trazer maneiras de como lidar com a imprevisibilidade e com a incerteza, primeiramente deve-se reconhecer o ambiente de tarefa, bem como seus clientes, fornecedores, concorrentes e agências reguladoras, sendo que cada um deles pode representar oportunidades ou ameaças para a empresa, isto dependerá da influência que cada um apresenta ao ambiente de tarefa.

Desta forma, a política gerencial tem como objetivo padronizar a linguagem utilizada em todos os departamentos e operações, para que assim a comunicação entre todos os setores da empresa a fim de que entendam e tenham alinhamento no dia a dia profissional, no sentido de caminharem juntos.

Além disso, na visão de Chiavenato (2000), as organizações devem se planejar estrategicamente uma vez que dependem das pessoas que as constituem para atingir seus objetivos e cumprir suas missões. Para essas pessoas, as organizações constituem o meio pelo qual elas podem alcançar vários objetivos pessoais.

De acordo com Belfort (2007), no âmbito organizacional a incerteza é um dos grandes desafios e está sempre presente, visto que antecipar e preparar-se para futuro, significa lidar com o novo, reagir ao inesperado, adaptar-se ou mesmo provocar uma

mudança. Neste contexto, identificar as atividades críticas da organização fará com que o Planejamento Estratégico seja resultante nas tomadas de decisão em qualquer gestão.

Toda empresa inserida no mercado de trabalho tem suas características e maneiras de trabalhar próprias, bem como um estilo próprio de gerenciar os setores e funcionários. Além disso, as empresas possuem características específicas e diretrizes sobre a maneira de lidar com clientes, colaboradores, fornecedores, produtos, serviços e, principalmente, com a administração empresarial.

Para tanto, é importante salientar que dentro do Planejamento estratégico existem diversas ferramentas que auxiliam na análise ambiental, identificando oportunidades e ameaças de uma determinada organização.

2.2.1 Tipos de planejamento

Sabe-se que para o bom desenvolvimento de uma empresa, um dos pontos principais é a sua capacidade de planejar e a habilidade de responder aos desafios e exigências de mercado. Planejar e tomar decisões não tem sido uma tarefa fácil, embora a compreensão dos processos de trabalho seja essencial para os gestores.

Vasconcellos Filho (1979) explica que o planejamento é um método que visa estabelecer e manter o foco na direção que se deseja, a fim de que haja progresso da organização. Já Drucker (1995) acredita que a organização é fator determinante na construção do planejamento, e que sem ela fica difícil aplicar uma tarefa em comum entre os setores administrativos.

O planejamento estratégico é um instrumento de gestão que objetiva dar direção às organizações, funcionando como um guia para o alcance dos objetivos. Contudo, é importante ressaltar as influências que sofre dos ambientes interno e externos, que provocam mudanças em razão de novas demandas e oportunidades ou geram riscos e ameaças.

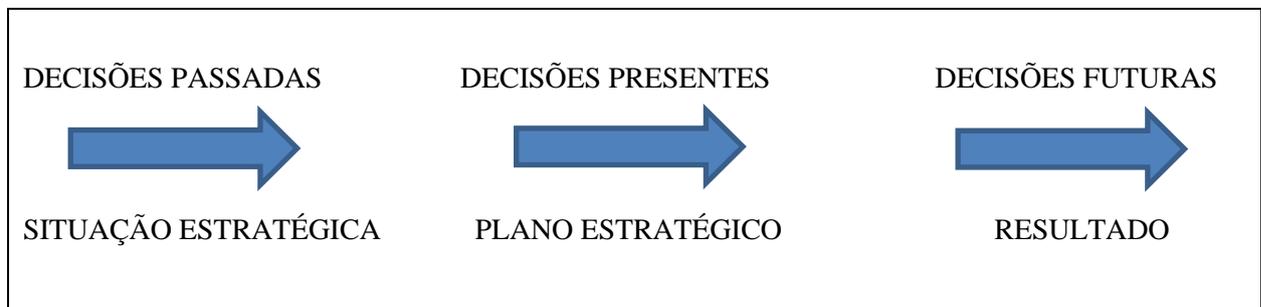
De acordo com Belfort (2007), no âmbito organizacional a incerteza é um dos grandes desafios, pois se antecipar e se preparar para futuro significa lidar com o novo, reagir ao inesperado, adaptar-se ou mesmo provocar uma mudança. Neste contexto, a identificação das atividades críticas num ambiente organizacional auxiliará os gestores na elaboração do Planejamento Estratégico e conseqüentemente na tomada de decisão.

2.2.2.1 Planejamento estratégico tradicional

Chiavenato (2003) explica o modelo tradicional focado nas iniciativas de como devem ser alcançadas estrategicamente as necessidades de determinada organização, seja ela privada ou pública. Neste sentido, é preciso compreender a importância de se refletir sobre o compromisso firmado entre a organização e os demais sistemas que a englobam.

O planejamento estratégico tradicional se originou na década de 1960. Ao final dos anos 70 firmou-se como um conceito atrelado à administração estratégica, e que compreende a capacidade de se projetar. Trata-se do processo de implementação de planos de ação considerando os objetivos organizacionais e os desafios de mercado. A Figura 1 mostra como se pode representar o planejamento estratégico tradicional:

Figura 1: Planejamento Estratégico Tradicional



Fonte: Autor, 2022.

Observa-se na Figura 1 que o planejamento estratégico tradicional é essencialmente definido visando o norte, ou seja, seu foco central de atuação está em como devem ser alcançadas as necessidades de uma organização. Diante disso, deve-se refletir quanto ao compromisso que envolve a gestão, funcionários e clientes (MARQUES, 2017).

Para Porter (1986), definir uma estratégia é compreender qual a melhor forma de se defender das ameaças de mercado e eliminar os pontos fracos da organização. O foco não deve consistir apenas em definir o que será feito, mas, principalmente, no que não deve ser feito. Além disso, o planejamento considera a possibilidade de potencializar os pontos fortes do negócio assim como aproveitar as oportunidades que o mercado oferece para aumentar a competitividade.

No entanto, não significa que este modelo de planejamento seja a melhor opção para o desenvolvimento da organização. Lida (1993), expõe que para problemas mais complexos não se devem ser resolvidos com modelos simples de planejamento, que fujam à realidade, é preciso usar modelos adequados dentro de suas complexidades.

Para Matus (1996), o planejamento estratégico tradicional é tido como normativo, o qual não fornece instrumentos necessários para que o gestor se organize de maneira efetiva, exigindo com que a busca por um modelo de planejamento seja mais técnico, coerente aos objetivos e que formule estratégias reais, situacionais.

2.2.2.2 Planejamento estratégico situacional

Desenvolvido pelo economista Carlos Matus em meados dos anos 1970, o planejamento estratégico situacional é visto como um método flexível que permite trabalhar a complexidade dos problemas sociais. Matus (1996) explica que este método não entende o futuro como determinístico, ou seja, a realidade é acompanhada continuamente, sendo que, diante de uma mudança real na situação, o plano é ajustado no mesmo momento.

Além disso, o planejamento situacional é formado por quatro momentos: o explicativo, o normativo prescritivo, o estratégico e o operacional. Por dar ênfase à inclusão social na organização, este modo de planejar se enquadra muito mais à realidade participativa da gestão pública do que na iniciativa privada (MATUS, 1996).

Por se tratar de um modelo de planejamento que visa o social, o planejamento estratégico situacional adequa-se melhor pela forma como lida com a complexidade da realidade, ou mesmo em situações não previsíveis (NASCIMENTO; REIS, 2015).

Vital e Silva et al., 2009 consideram o PES como instrumento teórico e prático na busca por resultados que tratam problemas relacionados, em geral, ao foco social, sendo aplicado de forma sistemática através de ações pré-definidas. Já para Artmann (2000), o planejamento situacional é um método desenvolvido com base em problemas e possui enfoque naqueles não resolvidos, mal estruturados e complexos, onde, não se observa uma solução normativa e tais problemas podem ser abordados diante da análise de dimensões políticas, econômicas, sociais, culturais, entre outras, nos mais diversos setores.

2.3 As dificuldades e desafios da elaboração do Planejamento no Setor Público

Alguns autores (PINTO, 1982; WILSON, 1990; MINTZBERG, 1994; MANKINS; STEELE, 2006) afirmam que o processo de elaboração do planejamento estratégico em gestão pública é difícil e desafiador. A aplicação dessa ferramenta no setor público é questionada, de acordo com Pinto (1982), devido à descontinuidade administrativa e por conta da fraqueza da autoridade em defender uma tomada de decisão.

O processo de planejar estrategicamente não pode ter início sem apoio político, visto que, são estes os movimentos capazes de garantir o suporte necessário durante a execução do planejamento. Além disso, há fatores intervenientes sobre a implementação do planejamento estratégico em organizações públicas, como o volume das informações e sua qualidade, a capacitação dos participantes e, também, as amarras da burocracia (GIACOBBO, 1997).

Neste sentido, para um bom desempenho do planejamento estratégico, é essencial o apoio da alta administração, já que isso implica em mudanças na organização, e “somente com uma liderança presente seria capaz de manter a sinergia e orientar as ações sem perder o foco nos objetivos de longo prazo, durante um processo de transformação” (ANSOFF; MCDONNELL, 1993, p.39).

Ainda segundo os autores, a resistência à mudança é uma das principais dificuldades para a implementação do planejamento estratégico em administração pública. Para tanto, compreende-se que a resistência é uma reação natural do sujeito, especialmente quando não há domínio do assunto, fazendo com que se sintam ameaçados, já que, mudanças podem alterar a relação de cultura ou estrutura de poder a qual eram acostumados. Além disso, os autores reforçam que a resistência à mudança e ao uso do planejamento pode ser prejudicial à organização, uma vez que coloca o plano em risco (ANSOFF E MCDONNELL, 1993).

Diferentemente das empresas privadas, a administração pública é deve ser transparente, ou seja, há necessidade de apresentar ao público os resultados de suas escolhas ou decisões. Assim, o planejamento estratégico emerge como forma de estabelecer prioridade entre os objetivos, justificando a distribuição de recursos, racionalmente (MOTTA, 1979).

Ainda, para Motta (1979) entre as principais dificuldades da administração pública está a forte pressão externa nas tomadas de decisões administrativas; o processo de análise e de barganha visando a maximização dos resultados; a alta velocidade com que as mudanças ocorrem; e a ambigüidade e complexidade dos objetivos.

Bresser-Pereira (1995) tem uma outra ideia sobre as dificuldades dos gestores no uso do planejamento estratégico, e diz respeito ao sistema burocrático e tradicional, que privilegia o formalismo e as normas, primando pela rigidez de procedimentos. Para o autor, essas características ganham ênfase em detrimento aos resultados esperados.

Já Brysson (1988) salienta que no setor público, para um bom desenvolvimento e resultados no processo de planejamento, é necessário material humano, ou seja, ter pessoas responsáveis para garantir o processo, líder ou equipe preparada e experiente na condução desse planejamento, além de habilidade e sinergia nas discussões e tomadas de decisão.

2.4 O PPA enquanto Instrumento de Planejamento

Criado pela Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento orçamentário que estabelece, no artigo 165, parágrafo 1º, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras pelas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

A Constituição atribui ao PPA papel central nas organizações governamentais. Trata-se de uma medida de elaboração de planos para a execução do orçamento disponível a partir da identificação e priorização de programas. O planejamento, sob o art. 12 da Lei nº 4320 de 1964, deve ser reconhecido como indispensável, não somente uma opção de trabalho.

Além disso, conforme Lei Complementar nº 101 de 2000, em seu Art. 1º, sobre a importância dada ao planejamento orçamentário, Bandeli (2018, p.5) diz que

[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Diante disto, compreende-se que ausência do planejamento ou a sua elaboração efetuada sem a seriedade necessária induzirá à execução de ações irresponsáveis do gestor público, passíveis de sanções administrativas e/ou penais (BANDELI, 2018, p.5).

O PPA serve como orientação tanto ao Estado como à sociedade, ou seja, deve ser apresentado como uma atividade de planejamento estratégico que busca estabelecer diretrizes, objetivos e metas que precisam funcionar como instrumento principal de organização da ação do Estado e que a longo prazo coloca em práticas programas de governo de maneira continuada ou finalística (ARANTES PAULO, 2014).

Bandeli (2018) ressalta que o Plano Plurianual tem grande relevância, já que por meio dele o Estado realiza programações futuras e auxilia ações continuadas entre os gestores, considerando atividades em longo prazo, uma vez que se fazem necessárias diversas gestões (continuidade) para o desenvolvimento e consolidação de estudos e projetos de intervenção que visem a melhoria e o bem-estar da sociedade.

Albanez (1998), por sua vez, acredita que seja necessária uma maior participação setorial e multiprofissional na elaboração do plano, para que o mesmo possa atender à realidade e às necessidades de cada setor, que contém demandas sociais identificadas. Nesse caso, o intuito é estabelecer a previsão de uso dos recursos a partir da definição do que se fará,

o custo e o local onde irá ser gasto, as metas dentro de determinado prazo e a maneira como o Estado tornará tudo isso real, atendendo de fato a sociedade e suas necessidades primárias.

Desta maneira, o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Lei Complementar 709 de 1993), bem como, deve ser dito sobre a Lei Federal nº 4.320 de 1964, Art. 22, que prevê o conteúdo e a forma da proposta orçamentária.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre a compatibilidade entre as peças de planejamento orçamentário, dizendo ser preciso planejar de forma responsável os dados que servirão de base para um cronograma de quatro anos. No caso do não planejamento, haverá dificuldades na gestão e no controle do gerenciamento governamental (BRASIL, 2000).

Desta maneira, o PPA surge como uma nova forma de organizar o trabalho do Estado diante das necessidades da população, facilitando a fiscalização da sociedade. Logo, a Lei Complementar 709 de 1993 pressupõe-se que tenha se antecedido à esta fase o levantamento e diagnóstico dos problemas e necessidades de melhorias que demandarão as futuras ações governamentais.

Além disso, o aperfeiçoamento e uma eventual expansão de serviços devem ser levados em consideração no Plano Plurianual, assim como a manutenção do patrimônio e bens já existentes, formando os custos fixos da administração. Bandeli (2018, p.8), explica sobre a Lei Complementar 709 de 1993 que,

[...] Comparando o custo fixo com a capacidade de arrecadação e eventual endividamento permitindo desta forma, apurar qual a totalidade dos recursos orçamentários comprometidos, demonstrando eventuais folgas financeiras, que propiciarão as inovações da gestão e que delimitarão financeiramente a capacidade de investimentos da Administração, sinalizando para a eventual possibilidade de agregação de novos serviços e da incorporação de novos bens públicos que possam ser colocados à disposição da comunidade (BANDELI, 2018, p.8).

Quando se fala em Gestão Municipal, tem-se que

[...] O PPA é aprovado por lei quadrienal e segue ritos distintos na sua tramitação. Um PPA é colocado em prática sempre no segundo ano do mandato vigente, e encerra-se ao final do primeiro ano do mandato seguinte, evitando-se a descontinuidade de planos de ações, políticas e obras públicas que sejam indispensáveis para o desenvolvimento dos municípios, estados e país. (MACHADO, 2012, p. 57)

Neste caso, o PPA deve determinar os princípios a serem seguidos ao longo dos quatro anos de uma gestão, visto que deve ser traçado pelos poderes executivos e enviado à câmara legislativa para aprovação. Segundo Machado (2012), o PPA como

instrumento constitucional e obrigatório serve para traçar planos e ações não só para os municípios, mas estados e união. Dessa maneira, preserva-se não só a transparência daquilo que a organização pública faz, mas estipula suas projeções, previsões de gastos aos cofres públicos, e as melhorias que serão implementadas e voltadas à população (MACHADO, 2012, p.58).

Logo, o plano plurianual municipal divide-se em programas de ação, ou seja, objetiva traçar metas para intervenções públicas por meio de um programa a ser trabalhado. Então, vale saber que, ao construir o PPA, o texto é enviado para aprovação à câmara de vereadores, onde, estes, devem analisar a proposta, aprovar, criar emendas ou rejeitá-las conforme a necessidade (ALBANEZ, 1998).

Desta maneira, para que um plano plurianual possa ser bem construído e seja bem estruturado, é preciso seguir as leis que regulam tal instrumento. O plano deve contar com os seguintes itens obrigatórios: objetivos; órgão responsável; custos e valores; prazo para conclusão; fonte do financiamento; indicadores e bens e serviços. (ARANTES PAULO, 2014)

O plano plurianual municipal deve servir como instrumento para o plano de gestão municipal, determinando a transparência da administração pública, estipulando a gestão estratégica de programas, além do incentivo à participação social na elaboração e execução das ações integrando políticas públicas e programas de desenvolvimento, a fim de estabelecer parceria entre órgãos públicos e privados (BANDELI, 2018).

Neste sentido, entende-se, então, que construir um Plano Plurianual é de grande responsabilidade, visto que ele define e estipula o que será executado durante a gestão vigente. Além disso, a partir do PPA é que a gestão municipal deve se guiar diante das demandas e necessidades que o município precisa, sendo, por isso, necessário que ao elaborar o PPA ele seja constituído da sensibilidade dos gestores e demais responsáveis, dentro de suas particularidades e da realidade de cada município.

2.5 Etapas de formulação do PPA

Diante das mudanças ocorridas na reformulação dos planejamentos municipais, buscou-se construir aos processos o planejamento e o orçamento sob um ângulo gerencial. A

inclusão de tais elementos devem proporcionar à gestão cotidiana dos programas e suas ações, algumas atribuições de responsabilidades, de prática na avaliação e a cobrança de resultados sob uma visão conceitual e metodológica (GARCIA, 2000)

Desta maneira, para construir um bom PPA, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento da SOF (BRASIL, 1999, p. 12), deve seguir estas etapas:

1. estabelecimento de objetivos estratégicos;
2. identificação de problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
3. concepção de programas a serem implementados, com vistas ao atendimento dos objetivos que implicarão a solução dos problemas;
4. especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos que originarão dos projetos e atividades;
5. atribuição de indicadores aos objetivos – e programas – e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
6. designação de gerentes por programas;
7. avaliação da execução e dos resultados; e
8. cobrança e prestação de contas por desempenho.

No entanto, é necessário dizer que mesmo que haja um esquema a seguir, não são estas etapas que irão dizer sobre a qualidade do PPA, mas a construção de movimentos interativos ao analisar as situações e as ações, observando a necessidade de correção e avaliação. Desta forma, estas etapas devem ser tidas como sugestões teóricas que devem agregar à prática do planejamento estratégico.

De acordo com o Ministério da Fazenda (2020) o PPA que os estados tem como base é o

“plano estratégico de governo e as consultas públicas como etapas anteriores à elaboração do PPA do Estado, visando estabelecer objetivos estratégicos a serem atingidos pela Gestão Pública em seu esforço de entregar produtos ou resultados que impactem diretamente em seu público alvo”.

Neste sentido, ressalta-se que a implementação do processo de construção do PPA, envolve uma série de etapas movimentos coletivos, abrangendo diagnósticos, estudos e análises de tendências e cenários futuros a fim de definir objetivos futuros. Desta forma, para atingir estes objetivos é necessário estabelecer o caminho a ser percorrido expondo elementos norteadores dos planejamentos de curto, médio e longos prazos, dentro de uma trajetória temporal.

Segundo a Lei nº 3.621, de 18 de dezembro de 2019, o PPA deve possuir “Dimensão Estratégica composta da Visão de Governo, os Objetivos Estratégicos de Estado e os Eixos Estruturantes; uma Dimensão Tática composta por outros atributos e uma Dimensão Operacional, representada principalmente pelo Orçamento Público do Estado”. Porém, tendo

conhecimento que o público alvo da administração pública é o cidadão, o planejamento tem por essência a dimensão estratégica.

De acordo com o Plano Plurianual apresentado pelo Ministério da Fazenda para 2020-2023, “os objetivos estratégicos são a expressão do que a gestão pública entende como benefícios ou resultados que a população de uma maneira geral espera de seu governo”.

Portanto, o PPA em relação à gestão pública, não diz respeito somente a um planejamento público qualquer, mas sua elaboração deve ser realizada de forma mais abrangente com uma visão a longo prazo e que seja capaz de desenvolver as diretrizes sobre os problemas encontrados junto às necessidades reais da população. Desta maneira, a construção do PPA em setores públicos deve seguir etapas que contemplem as diretrizes orçamentárias, controle dos gastos públicos e a busca pela efetividade na gestão pública.

2.6 O Planejamento Estratégico no Município de Lavras/MG

O município de Lavras – MG, objeto desta análise, tem população estimada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 92.200 pessoas (Censo 2010), e seu Plano Plurianual foi aprovado por lei ordinária nº 4672-2021, e publicada no diário oficial em 29 de novembro do mesmo ano.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo. Previsto no artigo 165 da Constituição Federal, o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, que resultem em bens e serviços para a população. O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento.

O PPA de 2022-2025 do Município vai evidenciar o equilíbrio entre programas de fomento da atividade econômica e iniciativas de proteção social às populações mais vulneráveis, ao meio ambiente e à melhoria da infraestrutura urbana. A eficiência da máquina pública na gestão da cidade aliada à transparência e austeridade na aplicação dos recursos públicos resultará em melhorias na prestação de serviços, na busca de soluções inovadoras e incentivo às parcerias em todos os níveis. Trata-se, fundamentalmente, de uma mudança no ambiente de negócios, a partir do esforço empreendido para manter uma equipe de governo que mescla experiência no uma equipe de governo que mescla experiência no setor público com expertise de mercado, com base em uma gestão pública colaborativa.

Na figura 2 está apresentado o Mapa Estratégico do Plano Plurianual do Município de Lavras/MG.

Figura 2 - Mapa Estratégico do Município de Lavras – MG



Fonte: Plano Plurianual do Município de Lavras, 2021

Vale lembrar que no âmbito da administração pública o PPA ou PPAG é o instrumento legal que irá nortear todas as ações que o gestor público pretende desenvolver através de sua estrutura organizacional, dele se depreende as demais. A ação do poder público é limitada ao que a lei permite, por isso se faz necessário a elaboração de um planejamento estratégico para a execução dos serviços e o alcance do objetivo pretendido.

Assim, o planejamento estratégico bem executado é considerado uma prática de boa governança e desenvolvimento institucional, todavia, importante se faz ressaltar a importância da escolha certa do executor do planejamento.

Alcançar uma boa prática de gestão pública por resultado não implica somente a implementação de mecanismos estratégicos, implica na escolha dos responsáveis pela sua execução, os quais serão responsáveis pelos mecanismos gerenciais, ou seja, cada ação governamental deve ser elaborada, implantada e executada pela liderança de cada unidade ou órgão institucional que formam a estrutura da administração municipal.

Os projetos e ações de governo devem estar em consonância com o planejamento estratégico, bem como com os objetivos de governo, portanto, para esse fim a escolha dos líderes executores deve partir da premissa de seleção, objetivando a melhor técnica.

Atualmente um dos maiores gargalos enfrentados pela administração pública é a formação de equipe técnica qualificada, em sua maioria, as escolhas são condicionadas no quesito política o que não garante um serviço eficiente e eficaz, dificultando assim a execução e elaboração das ações governamentais pretendidas, comprometendo assim o planejamento estratégico.

Logo, entende-se que não obstante na administração pública o que se pretende é o cumprimento de metas e idealizações de ações dentro de um limite legal e financeiro. Atualmente o modelo de governança na administração tem caminhado para alcançar um modelo de padronização de referência para a gestão organizacional, compilando boas práticas de gestão, visando o aprimoramento da organização, fluxos e práticas de serviços e fortalecimento da governança.

A estratégia bem planejada, frisa-se, tem início na escolha de seus gestores, o gestor eleito, ora representante do povo, deve traçar antes de qualquer planejamento, os componentes de sua estrutura organizacional, isto é, a estratégia bem planejada.

Neste sentido, uma vez que se bem planeja a estratégia é possível a elaboração de um planejamento estratégico, possibilitando assim uma gestão pública íntegra, inovadora, simples e efetiva.

A estratégia bem planejada consiste na seleção de um profissional para gerir que saiba detectar nos órgãos e entidades da administração pública suas características, suas principais necessidades, definir as metas, etapas, os benefícios e críticas das metas, levando-se em conta sempre o conceito de racionalidade.

Participação, confiança e engajamento dos funcionários, sejam de caráter efetivo ou comissionado são fundamentais para o planejamento estratégico, razões que os classificam como determinantes de uma estratégia planejada.

A finalidade da administração pública é atender os interesses públicos, tais interesses abarcam um conjunto de ideias, normas, atitudes, ações e instituições diversas e o grande desafio é a forma de planejar. O Planejamento Estratégico uma vez adotado permite a reestruturação de estruturas administrativas regidas pela burocracia que exige a legislação, mas ao mesmo tempo flexível com relação ao fator político. A ferramenta permite a busca pela eficiência, melhoria na qualidade do serviço prestado, e reação-ação dos gestores frente a inovação e em momentos de turbulência e instabilidade.

A máquina pública nos dias atuais necessita de gestão de risco, gestão de valores, gestão de passivos, modelos inovadores de gestão que devem ser agregados através do Planejamento Estratégico. Diante todo o cenário vivenciado, verifica-se que o Planejamento Estratégico é a ferramenta indispensável para uma gestão de sucesso, eficiente e eficaz. Metodologias mais buscadas pelos órgãos de controle externo.

Então, conclui-se que para a sociedade beneficiária do serviço público, o povo, o Planejamento Estratégico permite a prestação de um serviço de qualidade, seguro e ofertado em tempo hábil.

3 METODOLOGIA

Esta se trata de uma pesquisa qualitativa de cunho descritivo e exploratório que se classifica como estudo de caso único. Como procedimento de coleta de dados foram realizadas entrevistas em profundidade com a Secretária Municipal de Fazenda e Planejamento de Lavras-MG e dois vereadores, todos conhecedores e responsáveis pela elaboração/aprovação do PPA.

Segundo Minayo (2007), “a pesquisa com dados qualitativos busca entender as significações, crenças, aspirações, valores, motivos e atitudes como forma de compreender de forma aprofundada as relações, os processos e fenômenos e não somente a operacionalização de variáveis”.

Como instrumento de coleta de dados utilizou-se um roteiro de entrevista contendo 5 (cinco) questões elaboradas para os vereadores e uma dissertativa argumentativa para o secretário. As entrevistas foram feitas entre setembro de 2022 e fevereiro de 2023. De acordo com Silveira, Flôr e Machado (2011), entrevista é a

[...] “técnica em que pesquisador e pesquisado ficam frente a frente e o primeiro formula oralmente questões ao segundo. O objetivo dessa técnica é obter o maior número possível de informações do entrevistado sobre determinado assunto. De acordo com o propósito do entrevistador, a entrevista pode ser denominada de estruturada ou não estruturada. A entrevista deve, enfim, ser muito bem planejada pelo pesquisador, de forma a buscar respostas que preencham seus objetivos e o problema de pesquisa” (SILVEIRA, FLÔR E MACHADO, 2011, p. 60).

Os dados qualitativos foram analisados por meio da Análise de Conteúdo que, de acordo com Bardin (1977) é um método que permite através de um conjunto de técnicas de comunicação e meios de procedimentos específicos de descrição de conteúdo se obtenham indicadores que possam inferir conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens.

De acordo com Bardin (2011, p. 15) a análise de conteúdo se trata de

[...] um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência.

A exploração do material trata da organização dos documentos, seja por palavra, tema, objeto, personagem, acontecimento. Para selecionar as unidades de contexto, deve-se

levar em consideração o custo e a pertinência. Depois da codificação, deve ser feita a categorização, que seguirá algum dos seguintes critérios: semântico, sintático, léxico ou expressivo. (BARDIN, 2011)

Em relação aos procedimentos, este trabalho se caracteriza como um estudo de caso, já que tem o propósito de avaliar os principais impactos positivos e negativos do planejamento estratégico na gestão pública. Segundo Martins (2008, p.9), com o estudo de caso, “busca-se apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto, mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado”.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados. O procedimento do estudo de caso possui limitações, pois o pesquisador considera, especificamente, um único fenômeno ou objeto, o que dificulta a possibilidade de generalização dos resultados (GIL, 2002).

Por fim, a última etapa é o tratamento dos resultados obtidos e interpretação, onde é realizado a interpretação dos resultados obtidos pode ser feita por meio da inferência, que é um tipo de interpretação controlada. Para Bardin (1977, p. 133), a inferência poderá “apoiar-se nos elementos constitutivos do mecanismo clássico da comunicação: por um lado, a mensagem (significação e código) e o seu suporte ou canal; por outro, o emissor e o receptor”.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

De acordo com o depoimento dos vereadores citados e do secretário público o planejamento estratégico se trata de uma peça fundamental no processo de formulação de políticas públicas e auxilia no controle das ações futuras através da determinação de quais caminhos devem ser seguidos. Isso corrobora com a afirmação de Albanez (1998), ao dizer que por meio de um planejamento estratégico é que serão definidas as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública.

Como o secretário menciona, ele deve ser estratégico, sistêmico e elaborado com base nas receitas tributárias de cada ente federado em consonância com os princípios que norteiam a administração pública. Os objetivos institucionais serão exibidos de forma planejada, de forma a contemplar um serviço público eficiente, em sintonia com a execução orçamentária e financeira. Neste caso diz-se sobre o papel dos instrumentos orçamentários - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – na elaboração de um planejamento estratégico por parte dos governos.

Mas, por outro lado, há de se ressaltar as principais dificuldades na análise do ambiente no processo de elaboração destes instrumentos, como são estabelecidas as diretrizes organizacionais, considerando a necessidade de confluência entre as orientações técnicas e políticas dos gestores e, por fim, quais são as principais dificuldades na definição de estratégias de ação, implementação e na atividade de monitoramento e controle dos resultados.

Para compreender um pouco mais destas questões, a primeira pergunta buscou verificar qual é a importância e porque a administração pública necessita de um planejamento estratégico. O vereador entrevistado afirmou que o planejamento deve ser baseado e organizado observando-se vários prismas da administração pública. De acordo com ele, o PPA, como instrumento de planejamento

“[...] é um processo contínuo de criação e implementação de estratégias, que visam aumentar a eficácia organizacional. Planejamento Estratégico é fundamental para qualquer legislador, pois ele irá nortear suas ações/ realizações ao longo dos 4 anos de vereança. Estabelecendo prazos para estas ações fica mais fácil acompanhar o andamento de nossa atuação. A análise de ambiente realizada durante o planejamento os permite conhecer melhor o ambiente interno e externo que estamos vivenciando, facilitando na escolha das ações. Ele me permite conhecer informações do passado e presente e traçar novas perspectivas para o futuro” (vereador entrevistado).

De acordo com a entrevista realizado com uma vereadora, esta acredita que um bom Planejamento Estratégico ajuda a melhorar a comunicação da Gestão Estratégica e operacional da Instituição, pois

“[...] padroniza os processos de planejamento, acompanhamento e controle das metas e planos de ação em todas unidades e níveis hierárquicos, Promove o acompanhamento sistemático e disciplinado dos resultados de médio e longo prazo, Fortalece o conhecimento das diretrizes a organização, desta forma acredito que ele ajuda a responder e pensar ações a partir de demandas reais” (vereadora entrevistada).

Nesta mesma linha, pediu-se que os gestores discorressem um pouco mais sobre o papel do planejamento estratégico no setor público. O vereador entrevistado disse que acredita que toda política pública deva ser embasada em um planejamento, uma vez que

“[...] ele envolve todas áreas da administração, tais como economia, política e sociedade, permitindo o governo estabelecer ações, mediante programas e implementações, que buscam produzir resultados e mudanças nos diversos setores da sociedade. O planejamento na gestão pública possibilita que o gerenciamento das ações seja feito de acordo com as demandas da população. Por exemplo, um hospital público é construído em um município do interior. Nesse caso, o local deve conter leitos, profissionais de saúde, medicamentos e aparelhos na quantidade ideal para suprir a demanda” (vereador entrevistado).

Para a vereadora é necessário que o papel do Planejamento Estratégico seja cumprido dentro da instituição pública, pois é através dele que se tem

“[...] respostas concretas as necessidades, haverá melhor uso de recurso atacando os problemas mais graves. Tem ênfase na iniciativa privada, mas vem tendo uma alta e crescente inserção na iniciativa pública, com o objetivo de servir seu “cliente chefe”, os cidadãos, que a cada dia mais anseiam por um serviço com eficiência e qualidade” (vereadora entrevistada)

A pergunta seguinte, após compreender a importância do planejamento para os gestores tendo em vista sua relação com o PPA, veio de encontro com o objetivo deste estudo e questionou quais são os desafios encontrados na execução do planejamento estratégico na administração pública juntamente com o PPA.

O vereador entrevistado foi categórico ao dizer que os desafios no desenvolvimento e realização do Planejamento Estratégico no Setor Público são enormes, pois vê que a burocracia administrativa atrasam a vida do gestor, na forma de solicitar documentos, ou seja, a lentidão na execução dos processo, tendo em vista que esses procedimentos deveriam ser imediatamente superados para que o planejamento flua de maneira correta e eficiente. Ele ainda afirma que não devemos esquecer, também, que

“[...] a incerteza e variação econômica também dificulta muito um planejamento público. Por fim, temos a falta de continuidade dos planejamentos. Infelizmente no Brasil os planejamentos são de 4 ano máximo 8 anos, pois historicamente, quando

há troca de governo, reinicia-se um novo planejamento e na maioria das vezes o antigo é deixado de lado, inobstante a quantidade de recurso que foi empregado nele” (vereador entrevistado).

Da mesma forma, para a vereadora, um dos maiores desafios é quebrar a cultura brasileira de apenas “apagar o fogo”, e “romper com a política de favoritismo que só enxerga demandas se ela vem de grupos aliados e não da realidade e desenvolver uma prática que prioriza o planejar”. Ela ainda destaca que outro problema enfrentado envolve o uso inadequado de recursos financeiros.

“Por exemplo, uma prefeitura utiliza parte do orçamento para contratar artistas nacionais de renome para festas locais, enquanto muitas escolas necessitam de melhorias, como a instalação de ar condicionado nas salas e compras de computadores” (vereador entrevistado)

Essa fala destaca, em parte, a questão política em detrimento da técnica, já que os gestores podem decidir a forma de utilização e destinação do recurso público para as áreas que considera prioritárias. Na concepção dos vereadores o PPA foi criado para organizar o trabalho do Estado diante das necessidades da população, facilitando a fiscalização da sociedade. Nesse caso, por exemplo, o vereador entrevistado comentou sobre o fato de escolas necessitarem de melhorias, porém a prefeitura utilizar os recursos em outra prioridade, sendo que o estabelecimento de objetivos estratégicos está explícito nas etapas de construção do PPA.

A quarta questão provocou uma reflexão sobre o papel estratégico do PPA ao pedir que os vereadores comentassem a afirmação de “que mais importante do que um bom planejamento estratégico é implantar a estratégia planejada.

Ao informar se concordavam ou discordavam da afirmação, o vereador respondeu que sim, concordava com a afirmação acima, e assegurou que a estratégia é a base do planejamento, pois

“[...]é uma definição macro do objetivo maior de uma empresa. Em cima desse objetivo é que são traçadas as ações e as metas a serem atingidas no planejamento. Então, no meu entender há uma relação direta entre Estratégia e Planejamento (vereador entrevistado).

Na mesma linha de raciocínio, a vereadora também concordou com a afirmação, e reforçou a questão do “apagar incêndio” de gestões anteriores. A questão do favoritismo e o uso inadequado de dinheiro público também foram ressaltadas.

Considerando que o PPA serve como orientação tanto ao Estado como à sociedade, ou seja, já que se trata de uma atividade de planejamento estratégico que busca estabelecer diretrizes, objetivos e metas, cabe apurar qual a totalidade dos recursos orçamentários

comprometidos, demonstrando eventuais folgas financeiras, que propiciarão as inovações da gestão e que delimitarão financeiramente a capacidade de investimentos da Administração, sinalizando para a eventual possibilidade de agregação de novos serviços e da incorporação de novos bens públicos que possam ser colocados à disposição da sociedade.

A última pergunta abordou os benefícios do PPA ao questionar “quais são os principais benefícios que o Planejamento Estratégico juntamente com o PPA traz para o setor público”.

O vereador acredita que o planejamento traz benefícios até mesmo para o dia-a-dia pessoal do indivíduo. No setor público ele pontua os benefícios:

- “1) torna o setor público mais ativo e não reativo;*
- 2) estabelece um senso de direção para os governantes e servidores públicos;*
- 3) dá maior transparência às ações;*
- 4) transforma a Estratégia (objetivo maior da administração) em ações palpáveis e concretas;*
- 5) permite avaliar o desempenho operacional da instituição” (vereador entrevistado).*

Seguindo este pensamento, a vereadora também enumerou os benefícios do planejamento na gestão pública, afirmando que os recursos poderão ser usados onde existe prioridade, realizando o atendimento de demandas e a possibilidade de agregação de novos serviços e da incorporação de novos bens públicos que possam ser colocados à disposição da sociedade.

“Um bom planejamento estratégico melhora a comunicação por parte dos funcionários, pois todos irão possuir conhecimento sobre os objetivos e estratégias da instituição. Com isso, o engajamento por parte da equipe é melhorada e todas as camadas (...) passam a seguir o mesmo objetivo. O se basear em uma análise de dados e informações, a tomada de decisão é facilitada, deixando de ser abrangente e tornando-se mais ágil, assertiva e voltada, especificamente, para os objetivos da organização pública” (vereadora entrevistada).

A partir das informações trazidas pelos entrevistados, pode-se perceber a existência de uma preocupação e participação efetiva do PPA na gestão pública do Município de Lavras/MG.

Considerando a formulação do PPA (2022-2025), percebe-se que há uma preocupação sobre a estruturação do planejamento levando em conta diversas variáveis (política, econômica, institucional, social, cultural, etc.). Portanto, vale ressaltar que cada processo de elaboração manifesta variações pois um ou outro desses aspectos será aferido em maior ou menor medida.

A maior dificuldade é garantir que naquele processo essa diversidade de aspectos seja apurada de maneira integrada, harmônica e continuada, concordando que as diferentes

etapas do ciclo orçamentário, e de cada um dos instrumentos que o compõe. Elas não podem ser excludentes, mais sim interdependentes, tornando cada vez mais urgente e necessário o fortalecimento das etapas relacionadas ao monitoramento e à avaliação do referido ciclo.

Em suma, pode-se perceber que o processo de formulação do PPA pode mudar e depende de diversas variáveis, todavia, é de grande importância que haja integração e harmonia em todo o processo, a fim de fortalecer o ciclo orçamentário, ampliar a participação social e estabelecer um monitoramento e avaliação viável ao gestor que irá realizar, confluindo o interesse técnico e político para validar as escolhas dos gestores sobre os investimentos públicos necessários, de forma planejada.

Além disto, é importante dizer que é indispensável a participação da população no processo de produção das políticas, a fim de possibilitar a efetivação dos princípios da gestão democrática da cidade. Entretanto, no processo dessa participação, ainda existem muitos desafios a serem superados no sentido de fortalecer a relação Estado e sociedade.

Isso vem muito dos valores da missão e a visão do PPA do município de Lavras-MG, onde busca o crescimento do município em contato com a sociedade, trabalhar com Honestidade, Transparência, Profissionalismo no setor público, ocasionando na melhora dos serviços públicos e a qualidade de vida dos cidadãos.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão de curso objetivou estudar e discutir sobre as dificuldades dos gestores públicos municipais na elaboração do plano plurianual (PPA) no município de Lavras – Minas Gerais, bem como demonstrar como o planejamento estratégico e o PPA são importantes e juntamente tem o objetivo de orientação tanto ao Município como à sociedade, ou seja, deve ser apresentado como uma atividade de planejamento estratégico que busca estabelecer diretrizes, objetivos e metas.

Os estudos foram realizados de forma qualitativa e descritiva resultando na compreensão de quais são as dificuldades na elaboração de um PPA, e os desafios de sua implementação e atendimento no âmbito municipal, conforme relatado pelos vereadores e secretário público. Mais especificamente, pretende identificar as principais dificuldades de compatibilização técnica e política em seu desenvolvimento, bem como estabelecer diretrizes e ferramentas para monitoramento e controle dos resultados.

Além disso, através deste trabalho foi possível conhecer a realidade de uma cidade de médio porte, considerando sua preocupação com o melhor direcionamento dos gastos públicos e a adoção do planejamento estratégico como ferramenta de gestão são requisitos essenciais para uma melhor tomada de decisão.

Entende-se que os resultados foram obtidos, uma vez que ao ser adotado o plano estratégico, é possível reestruturar a estrutura administrativa comandada pela burocracia, que exige legislação, mas ao mesmo tempo permite flexibilidade em termos de fatores políticos. Essa ferramenta permite a busca de eficiências, melhorias na qualidade dos serviços prestados e a atuação responsiva dos gestores diante de inovações e períodos de turbulência e instabilidade.

Assim, instituição pública atual exige gestão de riscos, gestão de valor, gestão de responsabilidades e modelos de gestão inovadores, que devem ser agregados por meio do planejamento estratégico. Diante de todo o cenário vivenciado, o planejamento estratégico surge como uma ferramenta indispensável para uma gestão bem-sucedida.

Além disso, através das entrevistas foi possível identificar as principais dificuldades da compatibilização técnica e política no seu processo de elaboração assim como o estabelecimento de diretrizes e ferramentas de monitoramento e controle dos resultados.

Conclui-se, então, que o Plano Plurianual é um processo contínuo de aperfeiçoamento da gestão, logo, cabe ao administrador público entender o contexto

específico de cada município, havendo a necessidade de analisar cada caso adequadamente, compatibilizando o interesse política a utilização de ferramentas de planejamento, de forma técnica, para viabilizar as escolhas.

A evolução das finanças públicas do país desempenha um papel significativo no processo. Novos conceitos de orçamento e demonstrações financeiras aumentam a importância deste orçamento. Atualmente, existem limites para esse processo que criam até mesmo gestão financeira e transparência nas finanças do país.

Desta maneira, o PPA serve como uma importante ferramenta de planejamento e sua base. A orçamentação das despesas e o estabelecimento do reconhecimento legal das receitas advêm de quatro anos de previsão de receitas e aplicação de recursos. Esse método determina quanto de recursos aplicar em despesas que resultam de audiências públicas e projeções com base em contribuições da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALBANEZ, O. **Lei 4.320**, 6ª Edição. Ribeirão Preto, IBRAP, 1998.

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. **Implantando a Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

ARANTES PAULO, L. F. (2014). **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. *Revista Do Serviço Público*, 61(2), p. 171-187.
<https://doi.org/10.21874/rsp.v61i2.44>

BANDELI, R. C. **A importância da elaboração do Plano Plurianual (PPA) como ferramenta de planejamento orçamentário**. Monografia. Universidade Federal de São João Del Rei, 2018. Disponível em:
<http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/bitstream/handle/123456789/223/TCC%20P%C3%B3s%20Banca%20-%20Rodrigo%20Cesar%20Bandeli%20-%20A%20import%C3%A2ncia%20da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20Plano%20Plurianual%20%28PPA%29%20como%20ferramenta%20de%20planejamento%20or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 jun. 2022.

BATISTA, E. **Planejamento estratégico. Problemas Brasileiros**, v. 30, n. 298, p. 1-28, jul./ago. 1993.

BELFOR, A. **Estratégia em Condições de Incerteza**. 2007. Disponível em:
<http://macroplanconsultoria.com.br/Documentos/ArtigoMacroplan2010211174954.pdf> Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento da SOF**. Brasília: SPI, abr. 1999. Disponível em:
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRESSER, L. C. P. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2.ed. Brasília: ENAP, 2002.

_____, L. C. P. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. ano 49, n. 1. jan-mar. 5-42, 1998. Disponível em: <
<http://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>> Acesso em: 10 mai 2022.

BOYNE, G. A. **Public and Private Management: What's the difference?** *Journal of Management Studies*, nº 39, 2002.

BRYSON, J. M. **Strategic Planning Process for public and Non-Profit organizations**. Long Range Planning. Vol. 21. P. 73-81, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4ª ed. São Paulo : McGraw-Hill, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto, **Gestão de Pessoas, Segunda Edição, totalmente revista e atualizada**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: Teoria, Processo e Prática**. 3 ed. São Paulo: Makron Books , 2000.

CONTADOR, J. C. Recomendações sobre o processo de planejamento estratégico. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 03, p. 40-48, mai./jun. 1995.

COSTA, R. A.; PONTES, M. V. A Percepção Holística da Administração Gerencial no Serviço Público. **Revista de Administração Geral**. v.1, n.2, p.138-153. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/administracao/article/viewFile/2111/1167>> Acesso em: 10 mai 2022.

DRUCKER, P. F. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

FRANCISCO, J. G.; FARIA, M. L. V.; COSTA, H. G. **Planejamento e orçamento públicos: Uma revisão da Literatura**. [periódico da internet], 2006. Disponível em: <<file:///C:/Users/Notebook/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-4249-1-10-20130504.pdf>> Acesso em: 09 de maio 2022.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. **Revista Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4281/1/bps_20_artigospecial.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

GIACOBBO, M. **O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas**. Monografia apresentada como requisito à conclusão do Curso de Especialização em Planejamento Estratégico, oferecido pelo Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 1996.

GRAHAM, C. B.; HAYS, S. W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994

LIDA, I. **Planejamento Estratégico Situacional**. Produção. [periódico da internet], 1993. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/prod/a/pCwYWXkFS6NyL3FYC8FwxWw/?lang=pt>>. Acesso em: 11 mai 2022.

MACHADO, E. T.; REZENDE, A. R. **Plano Plurianual municipal, instrumentalidade na gestão municipal e articulação com o Plano Plurianual estadual: estudo de caso do município de Curitiba e do estado do Paraná**. Revista FAE, v. 15, n. 1. p. 42-61. 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MANKINS, M. C.; STEELE, R. **Stop making plans: Start making decisions.** *Harvard Business Review*, Nº 84, p. 76-84. 2006.

MATUS, C. PES: **Teoria y ejercicios.** Isla Negra: Fundacion Altadir, 1997

MARQUES, José Roberto. **O QUE É UMA ESTRATÉGIA GERENCIAL? CONCEITO E APLICAÇÕES DENTRO DO COACHING.** Instituto Brasileiro de Coaching, 2017. Disponível em: < <https://www.ibccoaching.com.br/portal/coaching/o-que-e-uma-estrategia-gerencial-conceito-aplicacoes-dentro-coaching/>>. Acesso em: 06 set. 2021.

MOTTA, P. R. M. **Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais.** *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Nº 13, p. 7-21. 1979.

MINTZBERG, H. **The rise and the fall of strategic planning.** New York: Free Press, 1994.

NASCIMENTO, J. O. do. REIS, M. P. dos. Planejamento Estratégico Situacional. **Revista Linceu online.** Disponível em: <https://liceu.emnuvens.com.br/LICEU_ON-LINE/article/viewFile/1721/976> Acesso em: 11 mai 2022.

NASSIF, L. **O Brasil e o mito da segurança.** Folha de S. Paulo, 7 de janeiro, 1996.

PACHECO, R. S. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: **Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. O município no século XXI: cenários e perspectivas.** Cepam. São Paulo. 2013.

PINTO, A. L. **O Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira: rumos e perspectivas.** Cadernos FUNDAP, São Paulo, ano 2, nº 4, p. 4-13, junho de 1982.

PICCHIAI, Djair. **Planejamento estratégico aplicado à gestão de universidade pública.** Fundação Getulio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Djair%20Picchiai%20-%20pesquisa_fgv_boneco_050111.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

Plano Plurianual Municipal de Lavras, 2021. Disponível em: [https://www.lavras.mg.gov.br/arquivos/artigos//10926/314/PPA%20-%202021_2025%20\(site\).pdf](https://www.lavras.mg.gov.br/arquivos/artigos//10926/314/PPA%20-%202021_2025%20(site).pdf). Acesso em: 25 ago. 2022.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência.** 7ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência.** 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. **Competindo pelo futuro.** 19 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico para organizações privadas e públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

RIGBY, D. K. **Ferramentas de Gestão** – Um guia para executivos 2009. São Paulo: Bain & Company. 2009.

RIGBY, D. K.; BILODEAU, B. **Management Tool and Trends** 2011. *Bain & Company*. 2011.

SILVEIRA, C. R.; FLÔR, R. C.; MACHADO, R. R. **Metodologia da pesquisa**. – Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2011. 149 p.: il.; 27,9 cm.

VARGENS, E. **Cooperação e conflitos** – As relações inter organizacionais. Pará: UFPA, 2002. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/ipublica_disser_mest_acad.htm>. Acesso em: 10 mai 2022.

VASCONCELLOS FILHO, P.; FERNANDES, M. A. da C. **Planejamento estratégico: vantagens e limitações**. Fundação JP, v. 9, n. 12, p. 880-896, dez. 1979.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 160p. : il.

ANEXOS

ANEXO A
Modelo de Roteiro de Entrevista

Modelo de Roteiro de Perguntas

VEREADORES

- 1 - Por que eu(vereador) preciso de planejamento estratégico?
- 2 - Discuta o planejamento estratégico no setor público.
- 3 - Quais os desafios na execução do planejamento estratégico juntamente com o PPA na administração pública?
- 4 - Dizem que mais importante do que um bom planejamento estratégico é implantar a estratégia planejada. Você concorda com esta afirmação?
- 5 - Quais são os principais benefícios que o Planejamento Estratégico em prol do PPA traz para o setor público?

SECRETARIO(A) PÚBLICA

- 1 – Disserte e argumente.

Como o Planejamento Estratégico pode influenciar na elaboração do PPA(Plano Plurianual) do município de LAVRAS-MG? E quais benefícios que o Planejamento Estratégico somado ao PPA traz para o setor público?