



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

JÉSSICA MARTINS GUIMARÃES

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: princípio básico para a  
Gestão Pública Municipal de qualidade**

Anápolis-GO

2019

## FICHA CATALÓGRAFICA

GUIMARÃES, Jéssica Martins.

Planejamento Estratégico: princípio básico para a Gestão Pública Municipal de Qualidade/Jéssica Martins Guimarães, Anápolis: Universidade de Brasília, Orientador: Prof. Dra. Fátima de Souza Freire. 2019. 46 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Especialização em Gestão Pública Municipal – Anápolis-GO, Universidade de Brasília, 2019.

Bibliografia.

1. Gestão Pública Municipal. 2. Planejamento Estratégico. 3. Qualidade.

**Universidade de Brasília – UnB**

**Reitora:**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Márcia Abrahão Moura

**Vice-Reitor:**

Prof. Dr. Enrique Huelva

**Decana de Pós-Graduação:**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão  
Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Chefe do Departamento de Administração:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

**Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

Profa. Dra. Fátima de Souza Freire

JÉSSICA MARTINS GUIMARÃES

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: princípio básico para a Gestão Pública Municipal de qualidade**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professora Orientadora: Dra. Fátima de Souza Freire

Anápolis-GO

2019

JÉSSICA MARTINS GUIMARÃES

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: princípio básico para a Gestão Pública Municipal de qualidade**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**Jéssica Martins Guimarães**

Dra. Fátima de Souza Freire

Professor-Orientador

Dra. Danielle Montenegro Salamone Nunes

Professor-Examinador

Anápolis-GO, 28 de maio de 2019.

*À Deus, pelas oportunidades. Aos meus pais, pela vida e pelos ensinamentos.*

“Planejar significa enfrentar as incertezas e as dificuldades impostas pela realidade, alcançando os objetivos a que o plano se propõe” Renato Peixoto Dagnino.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo dos princípios norteadores da Administração Pública municipal com foco no planejamento estratégico. O desenvolvimento do trabalho empregou o método dedutivo, com o emprego de pesquisa bibliográfica, sendo realizado um levantamento literário dos referenciais teóricos que embasam o trabalho; estudo do material, seguido pelo fichamento e confecção de resenhas e resumos das obras utilizadas. Como resultado da pesquisa tem-se que, o planejamento estratégico municipal pode constituir um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela exigência do Estatuto da Cidade e pelas pressões dos munícipes e dos interessados na cidade. Tais interessados também podem ser chamados de atores sociais, residentes ou não no município. Essas pressões podem ser minimizadas pela elaboração e implementação de um planejamento estratégico participativo nos municípios, pois pode propiciar o envolvimento coletivo dos cidadãos, com seus anseios, e pode descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais.

Palavras-chave: Gestão Pública Municipal. Planejamento Estratégico. Qualidade.

## SUMÁRIO

1.	Introdução	10
1.1.	Contextualização do Assunto	11
1.2.	Formulação do problema	11
1.3.	Objetivo Geral	11
1.4.	Objetivos Específicos	11
1.5.	Justificativa	12
1.6.	Métodos e Técnicas de Pesquisa	12
1.7.	Estrutura e Organização da Monografia	13
2.	Referencial Teórico	14
2.1.	Administração Pública: conceitos	14
2.1.1.	Administração Patrimonialista	15
2.1.2.	Administração Burocrática	15
2.1.3.	Administração Gerencial	16
2.2.	Fundamentos e Princípios Constitucionais da Administração Pública	16
2.2.1.	Legalidade	16
2.2.2.	Impessoalidade	17
2.2.3.	Moralidade	17
2.2.4.	Publicidade	17
2.2.5.	Eficiência	17
2.2.6.	Separação entre os Poderes	18
2.2.7.	Orientação fundamental à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil	18
2.2.8.	Centralidade dos direitos individuais e sociais	18
2.2.9.	Descentralização federativa	18
2.2.10.	Participação social na governança das instituições	19
2.2.11.	Funcionamento em rede. Parceria com a sociedade civil	19
2.3.	Planejamento Estratégico: histórico	19
2.3.1.	Planejamento Estratégico Municipal	26
2.4.	Gestão Pública e Planejamento Estratégico	28
2.4.1.	Planejamento	29
2.4.1.1.	Plano Plurianual (PPA)	30
2.4.1.2.	Lei Orçamentária Anual (LOA)	30
2.4.1.3.	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	31
2.4.1.4.	Organização	32
2.4.1.5.	Direção	33
2.4.1.6.	Controle	33
3.	Métodos e Técnicas de Pesquisa	35
3.1.	Tipo e descrição geral da pesquisa	35
3.2.	Caracterização da organização, setor ou área	35
4.	Resultado e Discussão	36
5.	Conclusão e Recomendação	41
	Referências	43

## **1. Introdução**

Após a queda da ditadura militar no Brasil foi promulgada a Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã, que completou em outubro de 2018 três décadas, nesse período os legisladores buscaram atualizar as leis infraconstitucionais, dentre elas a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências e a Lei Complementar nº 135 de 2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, que é uma legislação brasileira que foi emendada à Lei das Condições de Inelegibilidade ou Lei Complementar nº 64 de 1990 originada de um projeto de lei de iniciativa popular idealizado pelo juiz Márlon Reis entre outros juristas que reuniu cerca de 1,6 milhão de assinaturas com o objetivo de aumentar a idoneidade dos candidatos.

Diante deste contexto de busca por maior qualidade na prestação dos serviços dos políticos brasileiros é que a Gestão Pública Municipal tem inúmeros desafios a serem superados para poder levar a população serviços de qualidade, o Gestor Público ao compor sua equipe, precisa avaliar competência técnica, responsabilidade e o nível de conhecimento que sua equipe possui sobre os principais problemas locais para atender as necessidades sociais da forma mais correta possível.

A Gestão Pública Municipal eficiente baseia-se em princípios modernos, em prol da qualidade de vida da sociedade, e um dos princípios da Nova gestão Pública, ou Gestão Pública Gerencial é a aplicação do Planejamento Estratégico e sua importância na composição do quadro de colaboradores.

O Capital Humano, como é chamado o quadro de funcionários nesse novo modelo de gestão, busca a valorização das qualidades e competências individuais, por isso é chamado de capital, porque tem valor e dele depende o bom andamento de toda gestão, a gestão pública é executada por pessoas para o benefício de pessoas (sociedade).

Para cumprir bem sua função, a administração pública – órgãos e entidades – deve possuir, além dos recursos adequados, o capital humano necessário de modo a atuar com eficiência, eficácia e efetividade, trazendo para a administração pública significativa melhoria de seu desempenho.

A sociedade, por sua vez, exige moralidade, profissionalismo e excelência por parte dos funcionários públicos, bem como por melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo e

passa a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos.

Levando em consideração as exigências citadas, a busca pelo aperfeiçoamento e pela profissionalização da administração pública assume papel fundamental para cumprir com os anseios da sociedade.

A nova administração pública tem como foco o atendimento das necessidades do cidadão. Para tanto, são empregadas diversas ferramentas gerenciais, entre elas a mudança na postura estratégica das organizações públicas, não há mais lugar para o improvisado, a gestão pública exige pessoal qualificado e disposto ao desenvolvimento de um trabalho de excelência, e é aí que entra o conceito de planejamento na gestão de um município.

### **1.1. Contextualização do Assunto**

A área temática da pesquisa é a qualidade na administração pública. Será abordado, por meio de conceitos os princípios constitucionais e fundamentos da mesma, demonstrando assim que somente o planejamento estratégico levará os municípios brasileiros a excelência em gestão pública.

### **1.2. Formulação do problema**

Depois de anos trabalhando diretamente com a administração pública municipal percebemos que a falha mais comum dos gestores é falta de planejamento em todos os setores.

Designam-se cargos políticos onde dever-se-ia colocar cargos técnicos, o que por diversas vezes acarreta perdas irreparáveis para os municípios e atrasos desnecessários.

### **1.3. Objetivo Geral**

O Objetivo Geral é descrever os princípios da administração pública e definir a importância do planejamento estratégico para a qualidade nessa prestação de serviço.

### **1.4. Objetivos Específicos**

O objetivo específico é demonstrar a necessidade dos gestores cercarem-se por pessoas qualificadas que os auxiliem no planejamento e execução de meta a fim de efetivar a qualidade na administração pública, não há mais lugar para o improvisado, a gestão pública exige pessoal qualificado e disposto ao desenvolvimento de um trabalho de excelência, e é aí que entra o conceito de planejamento na gestão de um município.

### **1.5. Justificativa**

Esse tema é importante para desamadorizar a administração pública e se justifica pela necessidade, cada dia maior, de melhorar os serviços prestados pelas políticas públicas.

O desenvolvimento local e regional dos municípios envolve inúmeras e divergentes questões, vinculadas às diversas temáticas e assuntos municipais. As temáticas podem ser relacionadas, por exemplo, a: agricultura; ciência e tecnologia; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; sociedade; transporte; turismo; urbano e rural. Nesse sentido, os municípios têm constantemente passado por desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e na sua forma de gestão, em que os munícipes têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e demandado sua participação na condução do município.

A grande problemática que os gestores públicos enfrentam é que a grande maioria ainda governa apenas com política, quando o ideal é usar o planejamento estratégico e demais princípios norteadores da administração pública para o êxito e desenvolvimento.

O planejamento estratégico municipal pode constituir um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela exigência do Estatuto da Cidade e pelas pressões dos munícipes e dos interessados na cidade. Tais interessados também podem ser chamados de atores sociais, residentes ou não no município. Essas pressões podem ser minimizadas pela elaboração e implementação de um planejamento estratégico participativo nos municípios, pois pode propiciar o envolvimento coletivo dos cidadãos, com seus anseios, e pode descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais.

### **1.6. Métodos e Técnicas de Pesquisa**

O desenvolvimento do trabalho empregou o método dedutivo, que é aquele que parte do geral para o particular, com o emprego de pesquisa bibliográfica, pautada em artigos disponibilizados na internet, revistas políticas e obras específicas na área.

Foi realizado um levantamento literário dos referenciais teóricos que embasam o trabalho; estudo do material, seguido pelo fichamento e confecção de resenhas e resumos das obras utilizadas; seleção de obras a serem estudadas exaustivamente e que

contribuam para os objetivos propostos na pesquisa; delimitação dos capítulos; redação final e apresentação.

A pesquisa se iniciou analisando o Direito Administrativo, por meio dos princípios norteadores que fundamentam sua essência e seus conceitos, a fim de buscar a compreensão do tema proposto, chegando às conclusões a partir de uma lógica.

### **1.7. Estrutura e Organização da Monografia**

Nos capítulos a seguir será discorrido sobre o que é administração em si, administração pública, seus princípios constitucionais e fundamentos, o que é planejamento, Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentaria Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), organização, direção e controle.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1. Administração Pública: conceitos

Neste primeiro momento é importante conhecer a origem da palavra administração, pois ao resgatar a origem de uma palavra, é mais fácil entender seu significado e o sentido daquilo que ela possa expressar. Ela deriva do latim ad (direção ou tendência para) e minister (subordinação ou obediência), significando aquele que desenvolve uma função sob o comando de outro, ou um serviço que se presta a outro.

Administração, portanto, refere-se ao “conjunto de normas e funções que disciplinam os elementos de produção, submetem a produtividade a um controle de qualidade, organizam a estrutura e o funcionamento de um estabelecimento” (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2009, p. 51). Neste sentido, o ato de administrar significa planejar, dirigir, organizar, coordenar e controlar organizações e/ou tarefas, tendo como objetivo alcançar metas definidas por empresas, sejam públicas, privadas ou outras.

Em todos os países, qualquer que seja sua forma de governo ou organização política, existe uma administração pública. É ela que permite aos governantes cumprir as funções básicas do governo, de forma a tratar o bem público da melhor maneira possível.

Segundo Prestes (2013) a administração pública começou a se organizar nos séculos XVIII e XIX, época que imperava o Estado Absolutista o qual detinha o poder centralizado e autoritário. A administração pública, portanto, não tinha ainda princípios constitucionais próprios como há hoje; haviam poucas obras e regras que dariam início aos atuais conceitos de direitos constitucionais e administrativos.

Ao ser instaurado o Estado de Direito, o Direito Constitucional e os ramos de direito público, é que o Direito Administrativo começou a se formar a partir da separação dos poderes do Estado e com o princípio da legalidade que, segundo a mesma autora, oferece mais segurança aos direitos do povo nas relações-públicas.

Vale ressaltar que os três poderes são instituições permanentes do Estado com funções e atribuições que devem ser harmônicas e independentes entre si. São eles:

✓ **Poder Legislativo:** tem as funções de criar as leis que regem a vida social e fiscalizar as ações do Poder Executivo.

✓ **Poder Executivo:** é responsável em colocar em prática as leis criadas pelo Poder Legislativo e administrar o bem público por meio da gestão de ações e recursos, visando atingir os objetivos propostos.

✓ **Poder Judiciário:** é o poder responsável em julgar os conflitos que possam surgir no país e aplicar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, de forma isenta e imparcial.

Tecidas as considerações sobre a noção de administração pública, serão apresentados os modelos de administração pública desenvolvidos no Brasil e o surgimento do termo gestão pública.

A administração pública, ao longo da história, tem aperfeiçoado os serviços prestados pelo Estado à população, de acordo com novas situações, deficiências e necessidades, buscando sempre o melhor para a sociedade. Durante esse processo de aperfeiçoamento, a administração pública foi representada por três fases: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial, que serão abordadas a seguir.

### **2.1.1. Administração Patrimonialista**

No modelo patrimonialista, os governantes consideravam o Estado como seu patrimônio e os governados deveriam trabalhar para satisfazer as necessidades do Estado. Como consequência desse pensamento, havia uma total confusão entre o que era público e o que era privado. Os servidores públicos eram indicados pelos governantes, o que acarretava a troca de favores, o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Esse modelo de administração pública vigorou no Brasil desde o período colonial estendendo-se até a década de 1930.

A partir do século XIX, com o crescimento do pensamento capitalista, no qual é primordial a distinção entre Estado, mercado e sociedade, sendo a sociedade a controladora do Estado, o modelo patrimonialista tornou-se ineficiente e inaceitável, abrindo espaço para o surgimento de um novo modelo: o burocrático.

### **2.1.2. Administração Burocrática**

Nesse modelo de administração, que teve início no Brasil a partir de 1936, houve a separação do que era público e do que era privado. O Estado assumiu a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo que permeavam o modelo patrimonialista. Surgiu, então, a hierarquia funcional e a ideia de carreira pública e profissionalização do servidor. Foram criadas normas e regras, havendo um controle rígido e prévio em todos os processos, como na contratação de servidores e nas contratações de produtos e serviços, visando à máxima eficiência no atendimento da população. Entretanto, os esforços de afastar da administração os vícios, fraudes e corrupção vividos no modelo patrimonialista, através de controles excessivos dos procedimentos e atos

administrativos, não corresponderam ao esperado, ou seja, não trouxeram rapidez, qualidade e custo baixo para os serviços prestados ao público. Em vez disso, a administração pública tornou-se rígida, engessada e pouco eficiente. Devido a isso, o modelo burocrático, por não atender aos anseios sociais, teve curta duração no Brasil, sendo substituído pelo modelo gerencial.

### **2.1.3. Administração Gerencial**

Este modelo de administração, presente no Brasil a partir da última década do século XX, apresenta como objetivo central a flexibilidade no mecanismo de controle dos procedimentos e atos administrativos, concentrando-se na eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e na redução de custos, suprindo, assim, as carências do modelo burocrático. Além disso, o modelo gerencial propõe mudanças nas estruturas organizacionais, tornando essenciais a descentralização dos serviços públicos e a redução dos níveis hierárquicos. Os resultados da ação do Estado estão voltados ao atendimento das necessidades do cidadão (REK, 2015).

A partir do modelo gerencial, verificou-se a necessidade de uma nova administração eficaz, eficiente, transparente, democrática e participativa, focada no planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, e que permita a presença da sociedade em debates públicos, visando garantir que se façam valer os direitos da coletividade. A essa nova administração pública deu-se o nome de gestão pública.

## **2.2. Fundamentos e Princípios Constitucionais da Administração Pública**

### **2.2.1. Legalidade**

O princípio da legalidade representa a supremacia da dimensão política (legislativa) sobre a dimensão técnica (executiva e judicante), na forma do art. 44 da Constituição, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto por representantes do povo, eleitos.

Em decorrência do princípio da legalidade, somente a lei pode delegar competências e poderes à Administração Pública e aos seus agentes públicos; criar ou extinguir competências estatais; ministério ou órgão da Presidência da República diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo; cargos ou funções públicas (CF, art. 48).

A Legalidade está no alicerce do Estado de Direito, no princípio da autonomia da vontade. É um dos mais importantes para a Administração Pública. Baseia-se no Art. 5º da CF, que diz que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa

senão em virtude de lei", pressuposto de que tudo o que não é proibido, é permitido por lei. Mas o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta. Portanto, só pode fazer o que a lei lhe autoriza. Ele não pode se distanciar dessa realidade, caso contrário será julgado de acordo com seus atos.

A Administração Pública não tem liberdade nem vontade que não as concedidas e determinadas pela Constituição e pela lei e, nesse caso, são matérias de sua discricção apenas as estratégias, mecanismos e instrumentos a serem adotados na aplicação da lei, no objetivo de conseguir os seus plenos efeitos, na forma mais eficiente possível.

### **2.2.2. Impessoalidade**

A imagem de administrador público não deve ser identificada quando a Administração Pública estiver atuando. Outro fator é que o administrador não pode fazer sua própria promoção, tendo em vista seu cargo, pois esse atua em nome do interesse público. E mais, ao representante público é proibido o privilégio de pessoas específicas. Todos devem ser tratados de forma igual.

### **2.2.3. Moralidade**

Esse princípio tem a junção de Legalidade com Finalidade, resultando em Moralidade. Ou seja, o administrador deve trabalhar com bases éticas na administração, lembrando que não pode ser limitada na distinção de bem ou mal. Não se deve visar apenas esses dois aspectos, adicionando a ideia de que o fim é sempre será o bem comum. A legalidade e finalidade devem andar juntas na conduta de qualquer servidor público, para o alcance da moralidade.

### **2.2.4. Publicidade**

Na Publicidade, o gerenciamento deve ser feito de forma legal, não oculta. A publicação dos assuntos é importante para a fiscalização, o que contribui para ambos os lados, tanto para o administrador quanto para o público. Porém, a publicidade não pode ser usada de forma errada, para a propaganda pessoal, e, sim, para haver um verdadeiro controle social.

### **2.2.5. Eficiência**

O administrador tem o dever de fazer uma boa gestão. É o que esse princípio afirma. O representante deve trazer as melhores saídas, sob a legalidade da lei, bem como mais efetiva. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público e o Estado possui maior eficácia na elaboração de suas ações. Esse princípio anteriormente não estava previsto na Constituição e foi inserido após a Emenda Constitucional nº 19/98, relativo a Reforma Administrativa do Estado.

### **2.2.6. Separação entre os Poderes**

O Estado Brasileiro é dotado de poder uno e soberano, atribuído ao povo e em seu nome exercido (CF, art. 1º). No entanto, para garantir a Ordem Democrática, a Constituição prevê a sua tripartição, a fim de que as funções políticas, judicantes e executivas sejam exercidas por instâncias e agentes diversos, de forma independente, ainda que harmônica. (CF, art. 2º).

Essa segregação de poderes deve ser observada no processo do arranjo institucional das estruturas do aparelho do Estado, em todos os níveis organizacionais, de forma que a mesma instituição ou o mesmo agente público não acumule competências ou poderes de formulação, de julgamento e de execução, em sua área de atuação.

### **2.2.7. Orientação fundamental à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil**

A principal finalidade da Administração Pública é alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil - de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; de reduzir as desigualdades e de promover o bem de todos, sem preconceitos (CF, art. 3º). Esses objetivos devem orientar toda a sua atuação.

### **2.2.8. Centralidade dos direitos individuais e sociais**

As atividades estatais na área de provimento dos direitos sociais exigem estruturas e processos ágeis e flexíveis; permeáveis a mecanismos de gestão de resultados e controle social; e abertos a mecanismos de articulação e colaboração com a sociedade civil sem fins lucrativos.

### **2.2.9. Descentralização federativa**

A descentralização federativa implica compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo na execução das políticas públicas.

No arranjo institucional das estruturas do Poder Executivo e na prospecção de seus processos finalísticos e de apoio, a orientação constitucional à descentralização federativa implica buscar a revisão das competências e das estruturas organizacionais dos órgãos e entidades da administração direta e indireta com o objetivo de verificar se não existem competências que estejam sendo desempenhadas pela esfera federal que não deveriam ser transferidas para as esferas estaduais e municipais.

### **2.2.10. Participação social na governança das instituições**

A Constituição Federal prevê o hibridismo de práticas representativas e participativas, quando essa dispõe que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes (democracia representativa) ou diretamente (por meio de uma democracia participativa).

É necessário o fortalecimento da participação social nos processos de formulação, acompanhamento, avaliação e controle de políticas públicas, especialmente, nas áreas de prestação de serviços sociais diretos à população.

### **2.2.11. Funcionamento em rede. Parceria com a sociedade civil**

Constitui clara orientação constitucional, especialmente no Título VIII, que trata da Ordem Social, o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil, por meio da ação articulada, complementar ou concorrente, no provimento de serviços de interesse social. É importante fortalecer as relações de cooperação, dentro de um espírito de confiança mútua entre os agentes estatais e privados.

### **2.3. Planejamento Estratégico: histórico**

A administração pública sob a ótica de diversas economias sinaliza, desde os anos de 1980, certa decadência, especificamente na década de 1990 houve um grande debate mundial acerca da modernização do Estado Moderno, no Brasil essa mudança é incorporada pelo governo Fernando Henrique Cardoso onde um Plano Diretor foi elaborado e implantado com intuito de subsidiar a discussão e esforços visando modernizar a administração pública. Essa estratégia trazia para o contexto brasileiro o modelo gerencial de administração pública que já vinha sendo implantado em vários países do mundo.

No contexto da administração pública brasileira a literatura sinaliza a composição de um Estado que teve seu processo de evolução marcado por práticas institucionais que o denominaram como uma grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural e aristocrática. A emergência de uma nova postura política é uma conquista considerada recente, a sociedade civil iniciou uma luta social nos anos de 1970 que culminou na Constituição de 1988, fato que abriu novas perspectivas para uma consolidação democrática.

A era Fernando Henrique Cardoso foi o início da tentativa de buscar no setor privado mecanismos de gestão que auxiliassem o melhoramento das formas de gestão pública, lembrando que se tratava de um grande desafio estruturar um contexto marcado por práticas patrimonialistas herdadas pelo processo de formação e

desenvolvimento do Estado. A partir desse momento histórico várias formas de democratização surgiram e estimularam movimentos que passaram a exigir dos agentes públicos uma nova postura que privilegiasse a cidadania. A sociedade, até então, marginalizada da vida política, modifica sua postura e passa a ter um papel com certo destaque na vida política.

Pensando contemporaneamente, as grandes transformações na sociedade originadas pela abertura mundial, sejam elas tecnológica, social, cultural, política ou econômica culminou em uma mudança de comportamento e uma necessidade crescente de reorganização, seja ela no âmbito privado ou público. As pressões impostas pelo dinamismo atual exigiram das instituições uma nova postura onde uma visão estratégica poderia ser crucial e desafiante para se pensar em desenvolvimento. No bojo dessa discussão o papel do Estado é colocado em xeque, uma nova identidade é cobrada para que um cenário propício seja criado para uma adequação do poder público frente à realidade que se desenha.

A visão estratégica esperada no novo papel do Estado é versada pela literatura que defende a interdisciplinaridade dentro da administração pública. No entanto, ao se pensar na evolução do pensamento estratégico uma diversidade conceitual é apresentada demonstrando sendo acusado de ser limitado para enfrentar as novas demandas dos cidadãos, no entanto, deve-se ressaltar seu mérito e caracteriza-lo como um primeiro momento na tentativa de profissionalizar a administração pública do país.

Esse período marcado por profundas mudanças trouxe a tona a discussão sobre a descentralização, a atual Constituição garantiu aos municípios autonomia política e administrativa. Os municípios passaram a ser considerados co-parceiros na distribuição das responsabilidades do governo federal e conseqüentemente passaram a ter um fundo de participação financeira de acordo com sua população e sua renda *per capita*.

A configuração geográfica do Brasil resalta a importância do pequeno município no país, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) o Brasil atualmente é composto por 5.564 municípios sendo que mais de 70% deles possui uma população estimada em 20.000 habitantes, perante estes dados as pesquisas academicamente realizadas dentro do âmbito municipal são cruciais para que a administração pública brasileira se consolide como um processo participativo e democrático onde uma nova cultura política seja desenvolvida, utilizando a interdisciplinaridade para que seja possível uma articulação governamental e social

considerando as inúmeras diversidades territoriais que um país tão singular como o Brasil oferece.

A administração estratégica hoje já é considerada uma disciplina independente dentro do meio acadêmico, foi na década de 1980 que essa disciplina ganhou força e a literatura nessa área cresceu consideravelmente, mas foi nas décadas de 60 e 70 que ela começou ser incorporada no mundo dos negócios, sua origem é vinculada pelos pesquisadores ao âmbito militar. Mintzberg et al (2000) em seu livro *Sáfari de Estratégias*, afasta-se de uma visão tradicional de estratégia e emerge na tentativa de promover uma avaliação mais equilibrada para a área. Os autores, utilizando metáforas e desenvolvendo a discussão por meio das dez escolas de pensamento estratégico, apresentam uma discussão sobre os desdobramentos da estratégia empresarial e abrem uma proposta criativa sobre as concepções estratégicas predominantes.

A literatura mostra muitas divergências sobre os conceitos que cerceiam a estratégia, a diversidade conceitual na discussão pode causar uma fragmentação da área, é o que Volberda (2004) mostra ao retratar que o campo da estratégia é repleto de prescrições e diretrizes concorrentes tendo como meta alcançar performances de sucesso, o autor defende a necessidade de uma síntese no campo da estratégia, o que significa o domínio de um paradigma. Nesse mesmo sentido Albino e Gonçalves (2008) apresentam um artigo onde discutem a perspectiva da “Estratégia como Prática” enquanto proposta de síntese paradigmática no campo dos estudos sobre estratégia, os autores citando Whittington (2002) elucidam que a concepção de “estratégia como prática” surge dentro de um movimento maior das teorias sociais contemporâneas (“*practice turn*”), que vem ganhando espaço desde os anos 1980, a partir da influência de autores como Pierre Bourdieu, Michael de Certeau, Michael Foucault e Anthony Giddens. Essa perspectiva chama a atenção por suas pautas de pesquisa que envolve temas onde se busca compreender como os campos sociais definem as práticas.

Anselmo (2007) mostra uma revisão teórica onde a importância da estratégia é destacada como um fator crucial para a sobrevivência das empresas, mesmo perante suas limitações. Assim como Mintzberg et al (2000) o autor defende a necessidade das empresas buscarem equilibrar o uso de princípios e técnicas de gestão estratégica planejada e emergente além da necessidade de considerar o grau de dinamismo e imprevisibilidade do ambiente, ou seja, um hibridismo do processo estratégico. Corroborando com autores acima citados, Toscani e Staneir Neto (2007) mostram que

os processos de formulação e implementação da estratégia resultam em um processo contínuo de aprendizagem em que surgem estratégias criativas e eficazes.

Mesmo perante às controvérsias sobre os modelos e implementações de estratégias deliberadas a literatura mostra que a utilização dos mesmos acontecem e são demonstradas em várias pesquisas. Costa e Silva (2002) em um ensaio sobre as tipologias estratégicas questionam se realmente é possível caracterizar as decisões estratégicas das empresas, e, por conseguinte, seu desempenho superior, por meio de um modelo de tipologias de estratégias genéricas. Os autores constatam que há uma dificuldade de se encontrar um modelo que atenda, de forma concomitante, aos requisitos classificatórios requeridos, e, portanto, que mereça irrestrita aceitação científica. Algumas críticas são apresentadas pelos autores, entre elas se destacam: crítica quanto à exclusividade (a estratégia de uma empresa pode ser classificada de mais de uma forma), quanto à estabilidade (o conjunto de estratégias viáveis é limitado pelas características do ambiente), quanto à parcimônia (a estratégia extremamente especializada pode ser desastrosa), quanto à homogeneidade interna (existe uma série de condições do ambiente produto-mercado que determinam a viabilidade de cada um dos tipos estratégicos), quanto à exaustividade (crítica quanto à capacidade de exaurir todas as possibilidades).

O estudo das estratégias genéricas requer um rigoroso apoio na literatura existente sobre o tema, ao sistematizar e ordenar o pensamento cria-se um instrumento para que os gestores possam usufruir e aplicar os conceitos dentro do âmbito organizacional fazendo com que o desenvolvimento das estratégias ocorra da maneira mais eficiente possível. Para isso o entendimento do posicionamento competitivo das empresas se torna crucial para que decisões sejam tomadas considerando uma visão macro. Essa necessidade de uma visão contingencial tendo o apoio de diferentes enfoques teóricos deve ser vista como um ponto positivo dentro de uma área múltipla de caminhos e conceitos como a da estratégia. Porém é importante estar atento para que não haja uma banalização conceitual e um uso indiscriminado de teorias, isso levaria a uma aplicação superficial no campo empírico.

Os conceitos de estratégia já amplamente discutidos na literatura pertinente sofrem muitas críticas e são acusadas de apresentarem abordagens que banalizam a discussão sobre o tema. Para Whittington (2002) o próprio volume de literatura disponível é um indício que se os princípios da estratégia fossem tão simples não seria tão difícil tomar decisões nessa área. Juntamente com essa polêmica segue a discussão

sobre o planejamento estratégico, para o autor supracitado as abordagens clássicas da estratégia envolvem algum tipo de investimento e planejamento.

O planejamento estratégico que teve como pioneiros, dentre outros, Ansoff e Porter, tem a preocupação de ressaltar a importância da influência do ambiente externo nos processos internos das organizações, indicando para a organização o quê mudar e por quê mudar. A dificuldade semântica da área de estratégia é colocada por Bethlem (2004) como um problema extra para que o planejamento estratégico seja bem sucedido, assim, tendo acesso ao turbilhão de conceitos débeis e imprecisos somos levados a um processo de dificuldade de aprendizagem o que conseqüentemente levará a um trabalho falho, dessa maneira, o processo deve se iniciar com a imposição dos desejos e aspirações da estrutura do poder que podem estar explícitos ou implícitos, reforça o autor.

Ao se falar em planejamento inevitavelmente Michael Porter é lembrado, duramente criticado pelos pesquisadores, ainda assim é considerado um dos pioneiros ao oferecer modelos que auxiliassem o planejamento estratégico. Uma das críticas mais ferrenhas à Michel Porter é apresentada por Aktouf (2002), segundo o autor o “porterismo” tornou-se mais do que uma simples teoria, ou um decálogo de normas para o uso de gerentes que querem crer-se estratégicos. O autor alerta que seu modelo analítico passou a ser um molde generalizado de concepção de análise, uma visão de mundo, uma ideologia plena e inteira.

Sobre a debilidade de que é acusado o planejamento estratégico, Whittington (2002) utilizando a obra de Mintzberg (1994), mostra quatro grandes falácias no planejamento estratégico clássico. São elas: a falácia da predeterminação onde se esperar que os planejadores sejam capazes de elaborar previsões exatas, a falácia da imparcialidade onde se alega que os planejadores trazem objetividade e a falácia da formalização onde há a crença de que a inovação e a diferença são geradas por análise e estrutura. Nesse sentido Bethlem (2004) defende que ao pensar em planejamento estratégico necessariamente em um primeiro momento há uma definição da missão, metas e objetivos da organização, ao contrário de uma tarefa simples e fácil, essa etapa é complexa pelo processo individual cognitivo dos envolvidos.

Thompson e Strickland (2000) discutem o processo de planejamento e implantação da estratégia, para os autores para que tal processo se concretize duas tarefas são cruciais, sendo elas: a criação de uma cultura corporativa de suporte da estratégia e a necessidade de exercer a liderança interna necessária para prosseguir com

a implementação. Ao se falar em formar uma cultura corporativa de apoio à estratégia, os autores, ressaltam que cada empresa tem sua maneira particular de definir sua cultura organizacional, sendo assim, o planejamento estratégico que na maioria das vezes significa mudanças é um processo que terá a cultura da organização como aliada ou como um fator de dificuldade.

Ainda sobre as críticas sofridas pelo planejamento estratégico Mendes et al (2006) mostra que dentre os diversos temas que compõem o campo de estudos de estratégia empresarial, o planejamento estratégico tem sido um dos que chamam a atenção pelo volume de discussões. Para os autores esse ataque ganhou força nos anos 80 o que não o qualifica como fenômeno recente. Um dos motivos identificados pelos autores de tais questionamentos surgiu do acúmulo de evidências acerca de frustrações resultantes de estratégias e/ou de implementações ineficientes. O velho planejamento estratégico, como é chamado por Zacarelli (1995), já é considerado ultrapassado, a discussão hoje defende que há a necessidade do planejamento, no entanto, com um enfoque diferente, o ambiente se tornou um dos grandes e importantes focos de análise na administração estratégica.

Ao levarmos a discussão para o âmbito da administração pública Gaj (1995) aborda seis elementos que a estratégia deve considerar dentro desse contexto, sendo eles: postura de mudança e uma atitude adequada à reforma administrativa, o enfoque social, ou seja, o homem público, a revisão das finalidades dos órgãos e das organizações públicas, a eficácia do sistema como exigência da comunidade, o desenvolvimento organizacional (aumentar a percepção e capacitação e reduzir resistências) e a administração de conflitos que deve ser discutida acima dos individualismos e voltada para a educação para as relações interpessoais.

Para o autor uma das principais preocupações dos “homens de Estado” reside na melhoria do nível de vida, tendo as implicações políticas relevantes e ao mesmo tempo um significado de realização. Gaj (1995) em seu trabalho defende que o portfólio empresarial que consiste no resultado do trabalho estratégico (os produtos e mercados são definidos) também pode ser aplicado às empresas estatais e à própria administração direta do Estado. Na transição desse enfoque do ambiente privado para o ambiente público, o planejamento estratégico passa a ser visto como planejamento estratégico participativo. Para o autor o princípio básico desse método de administração, que ele chama de integrativo (humanístico), reside no fato de como o indivíduo, se afirma

perante os administradores e deixa de ser uma partícula impotente que não tem participação ativa no processo.

Para Carvalho (2000) o primeiro aspecto para adaptação de um modelo de administração estratégica para a administração pública é a compreensão do ambiente e como tratar as informações que dele oriunda. O autor mostra que construir um modelo de administração estratégica e implantar sua metodologia no setor público, vai além da definição clara de todas as etapas referentes ao processo e do domínio das ferramentas de análise estratégica. Faz-se necessária a adoção de um sistema de crenças gerenciais fundamentadas na descentralização do processo decisório, no sentido do comprometimento das pessoas com as estratégias de longo prazo. Isto requer da administração estratégica um sistema de gerenciamento participativo o que a distancia dos modelos da administração tradicional. O autor encara de forma positiva a prática da administração estratégica nas organizações públicas, defende que essa atitude representa um avanço na construção de um serviço público de qualidade e que atenda as expectativas da sociedade. Percebendo o planejamento como uma ferramenta que se propõe a tomar decisões hoje com vistas a estados futuros desejados pode-se esperar uma excelência pública organizacional, segundo o autor.

Na visão de Barreto e Estrada (2006) embora o planejamento estratégico tenha origem na iniciativa privada é preciso estar atentos às especificidades e considerar as diferenças na aplicação do processo. Essa transposição de disciplinas de um setor para o outro deve acontecer em consonância com diversas questões, a estratégia vista como uma disciplina isolada não contribuirá da maneira duradoura, um dos grandes equívocos da administração pública e desprezar o conjunto de disciplinas e ciências que, utilizadas de forma criteriosa, podem formar um arcabouço teórico e metodológico no auxílio da administração pública brasileira.

Ao reportarmos a discussão para o setor público brasileiro é preciso esclarecer que nas últimas décadas a administração pública brasileira tem sido marcada pela adoção de práticas gerenciais voltadas para administração por objetivos que busca, entre outros pontos, resultados. Deve-se lembrar que o Brasil é um país que tem seu setor público marcado pelas heranças coloniais e ainda apresenta grandes traços de patrimonialismo em sua gestão pública, ainda assim, podemos constatar que o setor busca uma reformulação na metodologia de planejamento das ações governamentais. Esse novo paradigma de gestão pública é marcado pela idéia de um governo que busca

no setor privado ferramentas gerenciais que podem auxiliar as ações dos gestores públicos.

A descentralização administrativa pela qual o Estado brasileiro tem passado nos últimos anos é um reflexo da necessidade de um novo modo de pensar a administração pública. Os municípios são considerados hoje um eixo de desenvolvimento em potencial, considerando que o Brasil é um país de dimensões geográficas enormes o pensamento de desenvolvimento local e municipal se torna atrativo para o poder público. Vários fatores são decisivos quando se analisa o nível municipal, o desenvolvimento de cada município inclui peculiaridades próprias que irão determinar um maior ou menor avanço na busca pela excelência na gestão pública.

### **2.3.1. Planejamento Estratégico Municipal**

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

Segundo Pfeiffer (2000), o planejamento estratégico municipal é um instrumento de gerenciamento com um único propósito: tornar o trabalho de uma cidade ou prefeitura mais eficiente. O enfoque estratégico no desenvolvimento local diminui as indecisões e favorece as transformações econômicas, sociais e políticas nas cidades, para tratar com coerência a multiplicidade de iniciativas sobre o município, buscando um consenso entre os múltiplos atores (inclusive o governo) na seleção de um futuro desejável factível (LLONA et al., 2003). Para Lopes (1998), coordena os vários níveis e funções estratégicas de uma cidade em um projeto global. Ainda, Motta (2004) reitera que é uma forma de aprendizado sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal para revelar expectativas e referências de valor.

Inúmeras situações podem levar uma cidade a formular metodologicamente um planejamento estratégico municipal. Por exemplo, a possibilidade de criar um consenso sobre um modelo de futuro da cidade segundo a percepção das mudanças que se

produzem ao redor da mesma, de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia territorial e, também, de perseguir uma maior coesão e integração territorial. Essas situações podem facilitar a gestão estratégica das cidades (BORJA, 1995; ESTEVE, 2000). Os conceitos advindos do planejamento empresarial podem ser adotados pelos governos locais em razão de as cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (ARANTES et al., 2000). Surgem como uma ferramenta para afrontar a problemática urbana, na medida em que permite a possibilidade de agir sobre as populações e os territórios; sobre a desigualdade, pobreza e informalidade; sobre infra-estruturas urbanas e de mobilidade; sobre o espaço público; sobre a competitividade e a nova economia da cidade e seu relacionamento com a gestão urbana; sobre a sustentabilidade; e, finalmente, sobre a construção de um projeto de cidade (CIDEU, 2004). O planejamento estratégico pode ser situacional, mas exige uma metodologia adequada para sua elaboração (MATUS, 1997).

A realização do planejamento estratégico municipal de forma coletiva e participativa oferece para os municípios e seus munícipes benefícios positivos. Os municípios preocupados com seu sucesso e com a qualidade de vida dos seus munícipes devem integrar ou alinhar os seus diferentes planejamentos. Os planejamentos nos municípios, nessa proposta, podem compreender os seguintes instrumentos integrados de políticas públicas: plano plurianual municipal; plano diretor da cidade; planejamento estratégico municipal; políticas municipais (incluindo o programa de governo do prefeito eleito); projetos participativos municipais; planejamento de recursos humanos; e planejamento de informações e tecnologias.

Para a organização do planejamento estratégico municipal será necessário definir os seus objetivos e adotar uma metodologia para esse projeto coletivo e participativo. Também requer uma equipe multidisciplinar que representa uma parte fundamental para o seu sucesso. A equipe multidisciplinar também pode ser chamada de comitê de trabalho. Reúne talentos de diversas e diferentes competências, vivências, experiências, interesses e valores. O somatório dessas variáveis e de distintos conhecimentos possibilita a geração de produtos consistentes no planejamento. A equipe multidisciplinar deve ser adequada para cada projeto e para cada município, respeitando a cultura, a filosofia e as políticas locais. Todos os componentes devem possuir seus respectivos planos de trabalho, individuais e coletivos.

Os demais interessados na cidade podem se constituir de pessoas jurídicas e pessoas físicas interessadas de alguma forma no município, seja de maneira positiva ou

negativa. São pessoas que representam empresas privadas, organizações públicas, organizações sem fins lucrativos, instituições, associações, conselhos regionais, comunidades, partidos políticos, igrejas, grupos específicos formais e informais, governo federal e estadual, outros municípios ou distritos e o próprio cidadão.

Na abordagem da equipe multidisciplinar os seus componentes assumem papéis específicos. Os principais papéis são: patrocinador do planejamento estratégico municipal; gestor do planejamento estratégico municipal; equipes técnica ou de serviços municipais; e equipes de municípios. Os eventuais consultores ou assessores internos ou externos constituem opções. Também podem ser agregadas outras pessoas, como coordenadores, técnicos, especialistas e outros com competências específicas. A equipe pode sofrer alterações ao longo do projeto.

Além da equipe multidisciplinar, alguns comitês de trabalho podem ser sugeridos. Os comitês de trabalho são conjuntos de pessoas que participarão ativamente na elaboração do projeto de planejamento estratégico municipal. São grupos ou órgãos deliberativos e consultivos que buscam as participações, as discussões, os consensos e as aprovações das fases metodológicas do planejamento estratégico municipal. É fundamental a adequada e íntegra nomeação dos comitês de trabalho para o sucesso da elaboração e da implementação do planejamento estratégico municipal. Os comitês de trabalho podem ser compostos pelos seguintes grupos de pessoas: conselho da cidade, conselho municipal ou conselho da comunidade local; conselho diretor ou patrocinadores do planejamento estratégico municipal; comitê gestor ou comitê executivo, ou equipe multidisciplinar coordenadora do planejamento estratégico municipal; grupos de trabalho, comissões especializadas ou conselhos setoriais; e assessores externos.

Após nomear a equipe multidisciplinar ou os comitês de trabalho responsáveis pela elaboração e implementação do planejamento estratégico municipal, será necessário capacitar todas as pessoas que constituem esses grupos e, posteriormente, planejar as atividades para cada integrante.

#### **2.4. Gestão Pública e Planejamento Estratégico**

Um dos objetivos da gestão pública é atingir resultados positivos no que tange à prestação de serviços à população. Para que a gestão pública possa atingir os resultados positivos que almeja, isto é, eficiência e eficácia na prestação de serviços à população, é necessário que haja uma integração entre as quatro funções ou processos fundamentais que a compõem: planejamento, organização, execução e controle.

A partir do planejamento que define os objetivos e recursos a serem gastos, ocorre a organização, que determina a disposição dos recursos em uma estrutura; a direção, que orienta a realização do que foi planejado; e o controle, que verifica os resultados obtidos.

O desempenho e a integração dessas quatro funções determinam a qualidade de uma gestão pública. Serão apresentados, com maiores detalhes, cada um dos quatro processos fundamentais da gestão pública.

#### **2.4.1. Planejamento**

O planejamento é considerado a principal função da administração, tanto que está presente em toda legislação que rege a gestão pública. O parágrafo 1.º do Art. 1.º, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, estabelece que “[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”. Neste sentido, pode-se afirmar que o planejamento corresponde, entre outros conceitos, a definição de metas, objetivos e recursos que possibilitem a identificação de desvios e a correção desses, em tempo hábil, para melhor atingir os resultados previstos.

O planejamento é uma ferramenta indispensável e necessária para a realização e concretização dos objetivos propostos e uma das melhores maneiras de se introduzir deliberadamente mudanças e inovações dentro de uma organização.

Vale ressaltar que o planejamento, além de determinar previamente o que se deve e como fazer, é um processo permanente e contínuo, que exige integração e melhorias nos conceitos e procedimentos a serem adotados, e deve ter o apoio incondicional dos representantes que coordenam a organização.

Vale destacar que além da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, o Art. 165 da Constituição Federal estabelece as leis que regulamentam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais: o **Plano Plurianual (PPA)**; a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**; e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Ainda de acordo com a Constituição Federal, além da União, todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem ter seus próprios PPAs, LDOs e LOAs.

No âmbito de cada ente federado, essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das ações governamentais.

Serão apresentadas, a seguir, informações relevantes sobre os instrumentos legais do planejamento.

#### **2.4.1.1. Plano Plurianual (PPA)**

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de governo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes. Retrata, em visão macro, as intenções do gestor público para um período de quatro anos, podendo ser revisado, durante sua vigência, por meio de inclusão, exclusão e alteração de programas.

Assim, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. O papel do PPA, portanto, é implementar o necessário elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais.

Este instrumento é elaborado no primeiro ano de governo e entra em vigor no segundo ano. A partir daí, tem sua vigência até o primeiro ano do mandato seguinte, pois a ideia é manter a continuidade dos programas até o início do próximo mandato. O PPA deve ser enviado pelo Executivo ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício, ou seja, até 31 de agosto. A devolução ao Executivo deve ser feita até o encerramento do segundo período da sessão legislativa (22 de dezembro) do exercício em que foi encaminhado.

#### **2.4.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da gestão pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. É um instrumento que orienta a lei orçamentária anual (LOA), que dispõe sobre as alterações na legislação tributária e que estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Vale destacar que o Art. 169 da Constituição Federal determina que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

A lei complementar aqui referida é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que vale tanto para a União como para os entes federados.

Além disso, o mesmo Art. 169, relata em seu parágrafo 1.º:

a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos ou funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I – se houver prévia dotação orçamentária

suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II – Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O prazo para encaminhamento da LDO ao Legislativo é de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). A aprovação deste instrumento pelo Legislativo deve ocorrer até a última sessão ordinária antes do recesso parlamentar de julho, quando o projeto de lei retornará ao Executivo para a sanção ou veto. Caso o projeto de LDO não seja aprovado até então, os parlamentares não podem entrar em recesso.

#### **2.4.1.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)**

Para melhor compreender a Lei Orçamentária Anual (LOA), é importante recorrer a dois conceitos de orçamento público.

Segundo Baleeiro (apud HARADA, 2004, p. 78), nos países democráticos,

o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

De acordo com Abrúcio e Loureiro (2004, p. 21),

o orçamento é um instrumento fundamental de governo, é seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. Portanto, nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e accountability estão presentes.

A LOA é um instrumento que expressa a alocação de recursos públicos para o período de um ano, sendo operacionalizada por meio de diversas ações. É o orçamento propriamente dito, compatibilizado com o PPA. Nela encontramos as escolhas no momento da elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento e quais setores serão mais beneficiados, de acordo com as ideias dominantes dos governantes daquele momento. Assim, as despesas executadas pelos diversos órgãos públicos não podem ser desviadas do que está autorizado na LOA, tampouco podem conflitar com o interesse público.

O projeto da LOA deverá ser encaminhado ao Legislativo quatro meses antes do término do exercício financeiro (31 de agosto), e devolvido ao executivo até o encerramento da sessão legislativa (em dezembro) do exercício de sua elaboração.

A finalidade da LOA é, portanto, a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA. É o cumprimento ano a ano das etapas do PPA, em consonância com o que foi estabelecido na LDO. Orientada pelas diretrizes, pelos objetivos e pelas metas do PPA, a LOA compreende as ações a serem executadas, seguindo as metas e prioridades estabelecidas na LDO.

#### **2.4.1.4. Organização**

A organização consiste em uma associação de pessoas com divisão de tarefas e atribuição de responsabilidades que permita a tomada de decisões para atingir satisfatoriamente os objetivos propostos voltados aos interesses da sociedade. Para medir o trabalho de uma organização, é comum utilizar as palavras eficácia e eficiência.

Assim, pode-se afirmar que uma organização é eficaz, quanto maior for o grau de realização de seus objetivos e, eficiente, quanto maior for o grau de produtividade na utilização dos recursos disponíveis.

As organizações podem ser divididas em pública, privada, mista e não governamental.

A organização pública é mantida pelo poder público, isto é, por qualquer nível de governo (federal, estadual ou municipal), e visa às necessidades e o bem-estar do público. Ela é denominada de “primeiro setor” por ser responsável pelas questões sociais, e é dividida em direta e indireta.

a) Organização pública direta: é a organização formada por serviços que estão totalmente integrados e relacionados ao âmbito federal, estadual ou municipal. Esta organização é representada pela União (governo federal), governos estaduais, prefeituras, câmaras legislativas, judiciário federal e estadual, e possui uma hierarquia organizacional com relações de subordinação e coordenação.

b) Organização pública indireta: é a organização caracterizada como serviço público ou de interesse público, que foi criada ou autorizada por lei, devido ao aumento da atuação do Estado, pela qual as atividades serão cumpridas por outras pessoas jurídicas para proporcionar a concretização dos fins administrativos do Estado. Essa organização se constitui de autarquias, fundações públicas, empresas públicas e também sociedades de economia mista. Na organização pública indireta não existe hierarquia organizacional e, sim, vinculação à organização pública direta que exerce controle ou

supervisão à indireta em relação ao cumprimento da sua finalidade específica em lei. É possível citar, como exemplo, as instituições de ensino que são Pessoas Jurídicas de Direito Público, criadas por lei para o fim específico de desempenhar serviços públicos educacionais, tendo por base o fim social de interesse comum.

A organização privada é aquela mantida por pessoas, sócias da organização, em que um grupo exerce os direitos e benefícios de propriedade em favor próprio. É denominada de “segundo setor”, pois é responsável pelas questões individuais. Já a organização mista apresenta os esforços públicos combinados com os privados.

As organizações não governamentais (ONGs) correspondem às organizações formadas pela sociedade civil, que podem ter ou não fins lucrativos. A organização sem fim lucrativo tem como missão a resolução de problemas da sociedade, sejam eles de caráter econômico, racial ou ambiental, além da reivindicação de direitos, melhoria e fiscalização do poder público. Este tipo de organização recebe a denominação de “terceiro setor”, por ter como objetivo gerar serviços de caráter público. Pode-se citar como exemplo de organização sem fins lucrativos as associações de moradores (MOROZINI; MOROZINI, 2014).

Portanto, a organização como função administrativa é responsável pela divisão do trabalho, designando e agrupando as atividades em órgãos e cargos, e proporcionando os meios de autoridade e de responsabilidade, a fim de implementar o que foi estabelecido no planejamento para alcançar os resultados propostos.

#### **2.4.1.5. Direção**

A função direção, também chamada de execução ou liderança, tem a finalidade de designar pessoas e coordenar esforços, orientando, liderando e motivando para a execução do planejamento.

Por envolver pessoas e grupos é considerada a função de maior flexibilidade na gestão pública, pois precisa saber como e quando orientar os envolvidos para alcançar o que foi planejado e organizado.

#### **2.4.1.6. Controle**

Apesar de o controle ser apresentado como a quarta função administrativa, na verdade ele acompanha todas as demais etapas do processo administrativo: o planejamento, a organização e a direção, e tem como finalidade assegurar que estas etapas se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos.

O controle tem como tarefa verificar se as ações estão sendo feitas de acordo com o que foi planejado, organizado e com as ordens dadas, identificando erros ou

desvios, a fim de corrigi-los e evitar sua repetição. É a partir do controle que se inicia o processo de redesenhar o planejamento e, a partir deste, as demais funções.

### **3. Métodos e Técnicas de Pesquisa**

O presente trabalho utilizou a pesquisa bibliográfica como forma de operacionalizar o processo de conhecimento.

Após a delimitação do tema foram feitas leituras das mais variadas possíveis, conforme fontes expostas nas referências a fim de elaborar o texto de forma clara e suscita, levando o leitor a uma conclusão logica e simples.

#### **3.1. Tipo e descrição geral da pesquisa**

O desenvolvimento do trabalho empregou o método dedutivo, que é aquele que parte do geral para o particular, com o emprego de pesquisa bibliográfica, pautada essencialmente em artigos disponibilizados na internet e revistas jurídicas.

Foi realizado um levantamento literário dos referenciais teóricos que embasam o trabalho; estudo do material, seguido pelo fichamento e confecção de resenhas e resumos das obras utilizadas; seleção de obras a serem estudadas exaustivamente e que contribuam para os objetivos propostos na pesquisa; delimitação dos capítulos; redação final e apresentação.

A pesquisa se iniciou analisando o Direito Administrativo, por meio dos princípios norteadores que fundamentam sua essência e seus conceitos, a fim de buscar a compreensão do tema proposto, chegando às conclusões a partir de uma lógica.

#### **3.2. Caracterização da organização, setor ou área**

Os dados foram coletados em artigos disponíveis na internet, sendo que não foi realizada pesquisa quantitativa ou de coleta de dados, e sim teórica.

#### **4. Resultado e Discussão**

A Gestão Pública Municipal tem ao todo vários desafios para serem superados no objetivo de atender os munícipes. O Gestor Público precisa ter competência técnica, responsabilidade e conhecer os principais problemas locais para atender as necessidades sociais, e para isso, a Gestão Pública Municipal precisa ter eficiência e tenha base em princípios modernos, em prol na qualidade de vida da sociedade local. Este artigo tem por objetivo mostrar a aplicação do Planejamento Estratégico e sua importância na operacionalização de projetos na Gestão Pública.

O Município é responsável por alguns serviços como: limpeza pública, iluminação pública, transporte coletivo, manutenção de vias urbanas municipais, estacionamentos públicos, manutenção de praças e jardins, desenvolvimento da cultura e esporte local, e apoio à geração de emprego e renda com incentivo a vinda de novas empresas para o Município. Para geração de receita, os municípios geram por meio de tributos como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ISS (Imposto sobre Serviços), ITBI (Imposto de Transmissão Inter Vivos), Taxas de serviços sobre determinado serviços (Taxa de iluminação pública, Taxa de lixo, etc.) e Contribuição de Melhoria (melhoria no asfalto, área pública).

Além da responsabilidade pelos serviços públicos essenciais do município, o gestor público tem uma das mais importantes responsabilidades para gerir que é a boa gestão das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para regulamentar a gestão das contas públicas com o objetivo de controlar a gestão do patrimônio público. Segundo o art. 165 da Constituição Federal, o Poder Executivo da União, Estados e Municípios precisam instituir o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA), que está no Art. 165, §1º, da Constituição Federal, o Poder Executivo define as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão pública do Poder Executivo para as despesas de capital (despesas de investimentos), e outras decorrentes a programas de duração continuada (programas prolongados por mais de um exercício financeiro), pelo período de 4 anos, ou seja, neste Plano, é definido todas as prioridades da gestão pública para os próximos 4 anos.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme Art. 165, §2º, da Constituição, o Poder Executivo estabelece as diretrizes e orientações para elaborar e executar a Lei Orçamentária Anual, dispondo sobre alterações na legislação tributária.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme Art. 165, §5º, da Constituição, estima a Receita e fixa a despesa do Poder Executivo para o exercício financeiro de um determinado ano, compreendendo o Orçamento Fiscal referente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário local, fundos especiais, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos vinculados, e os fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Para o estabelecimento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), além do estabelecimento de Políticas e Projetos Públicos, a Gestão Pública necessita realizar o planejamento das ações que serão tomadas e qual será o custo destas ações. O planejamento, segundo Oliveira (2009, p.3) é identificar, analisar, estruturar e coordenar missões, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, programas, projetos e atividades com o intuito de alcançar de modo mais eficiente, eficaz e efetivo a maximização do desenvolvimento possível, concentrando esforços e recursos. No caso da Gestão Pública, o gestor planeja com o intuito de utilizar as receitas públicas para oferecer serviços públicos de qualidade para a sociedade, maximizando o desenvolvimento local. Os níveis de planejamento existentes são três: O Nível Estratégico, Tático e Operacional. O Nível Estratégico, no caso da Gestão Pública, são os chefes do Poder Executivo (Presidentes, Governadores e Prefeitos), o Nível Tático, são os responsáveis por divisões da gestão pública (Ministros, Secretários e Diretores), e o Nível Operacional são os cargos operacionais diversos (Demais Servidores Públicos).

O ciclo do Planejamento Estratégico para a Gestão Pública primeiramente começa com a análise das forças macroambientais, passando pela elaboração dos norteadores estratégicos (visão, missão e valores), formulação das estratégias, projetos e planos de ação, e após o controle de resultados para analisar a eficiência e eficácia.

A primeira análise que o gestor público precisa analisar na elaboração do planejamento estratégico, é a análise das forças macroambientais, ou seja, o ambiente externo. Os componentes do macroambiente organizacional usados nas organizações privadas também podem ser usados nas organizações públicas. Os componentes são: Demografia (Estudo da População, Estatísticas da População); Aspectos Sociais (Desenvolvimento Social, Políticas Sociais); Política Interna (Desenvolvimento Local); Política Econômica (Situação Econômica Contemporânea); Política Externa (Relações Externas entre países); Aspectos Legais (Legislações e Normas); Aspectos Culturais

(Culturas, Conhecimentos e Ideias da Sociedade); Aspectos Tecnológicos (Inovação); Aspectos da Natureza (Questão de vida e clima local).

Assim como as organizações privadas e do terceiro setor, é necessário que o gestor público elabore os norteadores estratégicos para a gestão: Missão, Visão, Valores, Política e Cultura. A Missão, segundo Oliveira (2009, p.107), determina à realidade atual da empresa, o que ela representa para a sociedade, a atuação da empresa. No caso da gestão pública, reconhecer a missão da gestão pública é muito importante para reconhecer as necessidades da sociedade e determinar a visão e os projetos futuros. A visão, segundo Rebouças (2009), é aonde a empresa quer chegar, onde a empresa pode chegar num futuro, e no caso da gestão pública, a visão, é como a gestão vê o município no futuro. Os valores, segundo Rebouças (2009) são as crenças e princípios fundamentais de uma empresa, no caso da gestão pública são as crenças e princípios da gestão local.

Uma ferramenta importante para chegar à missão e na visão é fazer a análise externa e interna, os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças, também conhecidas como Análise SWOT. Todo projeto da Gestão Pública, é necessário no planejamento deste projeto analisar os ambientes para analisar a viabilidade. Os pontos fortes e fracos analisam o ambiente interno da gestão, ou seja, analisa, por exemplo, a equipe de governo, servidores, secretarias, situação financeira, etc. Já as oportunidades e ameaças analisam o ambiente externo, ou seja, analisa, por exemplo, a população, as empresas instaladas no município, a economia do município, etc. Os pontos fortes e fracos, a gestão pode controlar e identificar os pontos fracos para solucionar para que o ponto fraco não possa trazer problemas para a gestão no futuro.

Já o Planejamento Estratégico Situacional (PES), é uma ferramenta para realização de projetos de planejamento estratégico criado especificamente no setor público. Idealizado pelo economista chileno Carlos Matus, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) é uma ferramenta para ajudar o gestor público a planejar soluções para problemas públicos contemporâneos planejando o futuro, considerando várias possibilidades e adquirindo conhecimentos para a solução do problema. O PES é uma ferramenta ideal para Planejamento Estratégico na Gestão Pública para formulação de Políticas Públicas para a sociedade.

Mesmo sendo criado com ênfase em organizações privadas, o Balanced Scorecard também pode ser aplicado na Gestão Pública para apoio ao Planejamento Estratégico. O Balanced Scorecard dá ênfase à medição da atuação organizacional,

tendo foco na contabilidade financeira, ou seja, o BSC mede o desempenho da organização nos indicadores financeiros, indicadores de satisfação de clientes, indicadores de processos internos, e indicadores de aprendizado e crescimento. A importância do BSC na gestão pública se dá na forma de estabelecimento de foco, prioridade, eficácia e eficiência dos programas da gestão municipal.

Após mostrar algumas ferramentas de apoio ao Planejamento Estratégico que podem ser usados na Gestão Pública, depois de feito o Planejamento Estratégico de um projeto ou programa público pode definir os objetivos e metas de um projeto, e também a Estratégia, que é o caminho adequado para alcançar objetivos e metas estabelecidas depois de feito o Planejamento Estratégico. A estratégia tem sua importância para a melhoria contínua e inovação dos serviços públicos. Existem alguns tipos de estratégias como a estratégia de sobrevivência, que são estratégias de redução de custos para equilíbrio das contas públicas, de manutenção, que são estratégias de estabilidade dos serviços públicos, de crescimento, que são estratégias de investimentos e ampliação dos serviços públicos, e o de desenvolvimento, que são estratégias para melhoria da qualidade e desenvolvimento dos serviços públicos. Todos esses tipos de estratégias são estratégias para empresas privadas, mas podem ser usados na gestão pública também.

A implantação dos Projetos e o Plano de Ação são a parte executora do que foi planejado estrategicamente, ou seja, é a execução do que foi planejado após o estabelecimento dos objetivos, metas e estratégias. Nesta fase, há a indicação de responsáveis e coordenadores pelo projeto, as datas de início e término, os recursos que serão necessários (humanos, de equipamentos e financeiros), e o resultado final esperado. Após isso, há o controle e a avaliação, que é a última fase do ciclo do planejamento estratégico, onde há a avaliação se a estratégia deu resultado positivo, podendo estabelecer padrões de avaliação, medir desempenhos apresentados, comparar o que era esperado com o realizado, e desenvolver ação corretiva, caso precise de correções. As revisões do Planejamento Estratégico podem ser ocasionais ou periódicas. Na Gestão Pública, há alguns indicadores que podem medir e avaliar a Gestão Pública, como o IDH Municipal, o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), e o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, além de Índices de Transparência do Tribunal de Contas, e Índices setoriais.

Podemos concluir a importância da Gestão Pública é ter um Planejamento Estratégico para eficácia e eficiência dos Serviços Públicos prestados para a população. O Planejamento Estratégico na Gestão Pública, com pôde ser percebido, não muda

muito do usado nas organizações privadas, porém o propósito é diferente: enquanto as instituições privadas aplicam o planejamento estratégico para a busca de lucratividade e vantagem competitiva, as públicas o aplicam buscando melhorar a qualidade dos serviços públicos com transparência na gestão. O Gestor Público precisa se adequar as legislações e as necessidades da sociedade para uma gestão pública eficaz e eficiente.

## **5. Conclusão e Recomendação**

Apesar da iniciativa de profissionalização da administração pública datar de quase duas décadas, ainda hoje, sua implantação se apresenta como um desafio para grande parte dos municípios brasileiros. O fator cultural ainda é um grande empecilho nas mudanças propostas no setor público devido ao próprio tipo de desenvolvimento que a sociedade brasileira vivenciou. As características de sua colonização denotaram ao povo brasileiro traços de uma cultura não participativa mostrando o longo caminho que o país tem pela frente.

Importantes pesquisas científicas têm demonstrado que vários movimentos acontecem na contramão desta dificuldade histórica e tendem a tomar força para mudar esse quadro. Em busca de novos paradigmas que não excluem os existentes, a administração pública brasileira tem se esforçado, mesmo que debilmente, para um avanço administrativo. O planejamento estratégico e a busca por uma gestão mais profissionalizada e voltada para resultados se mostram como alternativas na elaboração de novos modelos de gestão pública. É uma tentativa de uma nova postura em que seja possível delinear um futuro onde o Estado seja estruturado, politicamente e economicamente forte para alcançar a excelência organizacional.

Um dos grandes desafios no futuro será especificar as dimensões e os indicadores de análise dentro dessa perspectiva teórica, o trabalho de Freitas Jr. (2009) mostra com propriedade que essa fragilidade dos estudos na área da administração pública, alerta para a relevância de estudos qualitativos que permitem a identificação e criação de novos indicadores.

O debate atual da área pública busca compreender formas em que a administração pública participativa se desenvolva, esse é um dos principais pontos a ser investigado. A literatura tem abordado com veemência as dificuldades que a administração pública brasileira encontra para a busca de uma excelência na sua gestão. No entanto alguns pontos precisam ser relevados, é crucial considerar que a luta do país e da sociedade civil por uma democracia participativa é um grande desafio perante nossa herança cultural patrimonialista e isenta de uma tradição democrática, no entanto, esse fator histórico não pode ser considerado como um entrave impossível de ser rompido pelas instâncias que são responsáveis pelo desenvolvimento do Brasil, seja a sociedade civil organizada, o mercado ou o Estado.

É preciso que uma nova visão de desenvolvimento supere os ultrapassados debates que atribuem todos os problemas brasileiros à sua história e herança

colonialista. O gerencialismo e sua visão instrumental devem ser vistos como fatores que auxiliam a gestão pública e sua modernização, mas não se pode criar um pensamento utópico que espere deste processo a “solução de todos os males” vividos pelo setor público. Pensar em uma sociedade justa e desenvolvida requer muito mais que simples práticas gerenciais, requer um esforço conjunto para que todas as áreas envolvidas e responsáveis pelos âmbitos de gestão de pública, sejam eles quais forem, reúnam forças e atitudes em ações que identifiquem de fato a gênese dos problemas sociais.

Planejar estrategicamente é uma das soluções para o crescimento social, financeiro e cultural, de forma que a política brasileira deixe dos muros estritos da política pública e agarre-se mais às vertentes das gestões privadas.

## REFERÊNCIAS

AKTOUF, O. Governança e pensamento estratégico: uma crítica a Michael Porter. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 43-53, jul./set. 2002.

ALBINO, J. C. de A.; GONÇALVES, C. A. Estratégia como Prática: Uma Proposta de Síntese?. In: XXXII Encontro da ANPAD, 2008, Rio de Janeiro. Anais do XXXII Encontro da ANPAD, 2008.

ANSELMO, E. Estratégia planejada versus estratégia emergente e desempenho empresarial: um estudo de casos múltiplos. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO. 31, Anais... Rio de Janeiro, ANPAD, 2007.

BARRETO, P. R. C. ; ESTRADA, R. J. S. . Do planejamento financeiro à administração estratégica: em que estágio Encontram-se os Pequenos Municípios do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul? *Revista Contemporânea de Contabilidade (Florianópolis)*, v. 01, p. 61-79, 2006.

BETHLEM, A . S. Estratégia empresarial: conceitos, processo e administração estratégica. São Paulo, Atlas, 2004. 408p.

BRASIL, Constituição da República Federativa do, promulgada em 5 de outubro de 1988, 20ª edição, São Paulo-SP: Saraiva, 2010.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 02 de junho de 1992. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 02 de março de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública , Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014.

BOBBIO, Norberto, A Era do Direito. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia., São Paulo: Ícone, 2007.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8ª ed., São Paulo: Malheiros: 2007.

CALDAS, E. L., VAZ, J. C., MARTINS, R. D. Não há caixa mágica de ferramentas: a articulação de atores e instrumentos de desenvolvimento econômico local no Brasil In: III EnAPG - Encontro de Administração Pública e Governança, 2008, Salvador - BA. Anais (CD) do III EnAPG

CARVALHO, M. A. de B. Administração estratégica como norteadora de excelência organizacional pública. Painel: GESTÃO ESTRATÉGICA PARA EXCELÊNCIA ORGANIZACIONAL DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. In V Congresso Internacional del

CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

CORRÊA, Ricardo Razera. A aplicação do Planejamento Estratégico na Gestão Pública Municipal. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/a-aplicacao-do-planejamento-estrategico-na-gestao-publica-municipal>>. Acesso em: 02/03/2019.

COSTA, L. S. de V.; SILVA, J. F. da. As tipologias estratégicas” realmente existem”? In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 26, Anais... Salvador: ANPAD, 2002.

DALLABONA, S. L.; DIRKSEN, I. T., A Importância do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas, 15 p., 2013.

FREITAS, JR. Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras,(2009).

GAJ. L. Administração estratégica. São Paulo: Editora Ática, 1995. 184p. (Série Fundamentos).

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-20, 1995.

GRZESZCZESZYN, G. ; MACHADO, H. P. V. . Políticas Públicas para o Desenvolvimento Local: O Caso de Fomento às Indústrias de Móveis de Guarapuava, Paraná. In: III EnAPG - Encontro de Administração Pública e Governança, 2008, Salvador - BA. Anais (CD) do III EnAPG - ANPAD, 2008. p. 1-13.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de. Minidicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MARTIN, Henrique, “Gestão Pública do Futuro” – 100p.: Cabreúva, 2012.

MELO, M. A. "Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local". Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, 2000. p.155-172. (Cadernos de Textos, 2).

MENDES, R. H. ; BINDER, M. P. ; PRADO JÚNIOR, S. T. Planejamento estratégico: muito criticado e muito usado. Por quais razões? In: ENANPAD – Encontro Científico de Administração, 30, Anais... Salvador: ANPAD, 2006.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000. 299p.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de, “Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e práticas – 26° Ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, V. A. R. de. Administração pública gerencial, societal ou patrimonial Burocrática? o caso do Conselho de Segurança Pública de Lavras-MG. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2007.

\_\_\_\_\_. A Subjetividade do âmbito da administração pública: o caso do conselho de segurança pública de Lavras - MG. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2008, Salvador. III Encontro de Administração Pública de Governança, 2008. Anais (CD) do III EnAPG.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R.. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. In: XXXII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2008, Rio de Janeiro. XXXII Enanpad, 2008. Anais do . XXXII Enanpad, 2008.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 240 p.

PEREIRA, D. R. de M.; RIBEIRO, A. de M.; CAMPOS, É. S. A. Gestão por Resultados em Minas Gerais: Uma Avaliação da Factibilidade e da Ousadia das Metas de Proficiência Pactuadas para a Educação. In: XXXIII Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2009, São Paulo. Anais do XXXIII EnAnpad. Rio de Janeiro : ANPAD, 2009.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. Uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

REK, M. Os modelos de administração pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa brasileira. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, 2015. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14742](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14742)>. Acesso em: 09 set. 2015.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, Prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, D. A.; FREY, K. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. Revista Gesta – Revista Eletrônica de Gestão Portuária, Ambiental e de Negócios. Santos, v. 0, p.11-18, maio 2005.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. Rev. FAE, Curitiba, v.9, n.2, p.87-104, jul./dez. 2006.

SANTOS, C. S. Planejamento Municipal: um Levantamento nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, 2008. v. 3, n. 1, jan/jun.

SOUZA, J. A ralé brasileira: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. P. 483.

SOUZA, Rosângela. A importância do Planejamento estratégico na Gestão Pública Municipal. 2016. Disponível em: <<http://etceteraomnia.blogspot.com/2016/12/a-gestao-publica-municipal-tem-inumeros.html>>. Acesso em 02/03/2019.

TAVARES, Mauro C., “Gestão Estratégica” – 2º Ed. – 3º Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2007.

THOMPSON JR, A.A.; STRICKLAND III, A.J. Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira, 2000. 431p.

TORRES, M. D. de F. Estado, democracia e administração pública no Brasil Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TOSCANI, C. V. ; STEINER NETO, P. J. A Formulação de estratégias empresariais em ambientes com alianças estratégicas: o caso do Centro Vivo sob a ótica de Whittington. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO. 31, Anais... Rio de Janeiro, ANPAD, 2007.

VOLVERDA, H. V. Crise em estratégia: fragmentação, integração ou síntese. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 44, n. 4, p:32-43, out./dez. 2004.

WHITTINGTON, R. O que é estratégia. São Paulo: Pioneira Thomson Pioneira, 2002. 179p.

WHIPP, R. Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: Handbook de estudos organizacionais. V. 3. São Paulo: Atlas, 2006.

WOSNIAK, F. L. ; REZENDE, Denis Alcides . Gestão pública municipal e administração estratégica: estudo de caso na Prefeitura Municipal de Curitiba, governo 2001-2004. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2008, Buenos Aires, Argentina. Anais do XIII CLAD. Caracas - Venezuela : SIARE del CLAD, 2008. v. 1. p. 1-28.

ZACCARELLI, S. B. A moderna estratégia nas empresas e o velho planejamento estratégico. RAE Light. São Paulo, v.2, n.5, p: 21-26. 1995.