

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO MUNICIPAL: UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS DO OESTE CATARINENSE

Leani Lauermann Koch

Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ

Larissa Lappe

Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ

Julio Adriano Ferreira dos Reis

Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ

RESUMO

Dada à importância do planejamento estratégico para as organizações, em tempos de acirrada competitividade, escassez de recursos e transformações no contexto político-econômico, o objetivo desta pesquisa buscou revelar a percepção do gestor público sobre a importância do planejamento estratégico e sua relevância para a gestão municipal dos municípios associados à Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). Quanto à metodologia, realizou-se um estudo de caso, qualitativo e descritivo. Os dados foram coletados com entrevista semiestruturada com os chefes de gabinete de 8 municípios de um total de 21 municípios associados a AMOSC. A amostra dos dados foi escolhida por acessibilidade baseada na fração amostral do IBGE (2011) e pelo Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS). Verifica-se, que na maioria dos municípios a institucionalização do processo de planejamento está atrelado ao orçamento, o que não permite um planejamento estratégico para maior resolutividade de questões a longo prazo, além das influências política partidárias. A falta da análise ambiental deixa ainda mais vulnerável a máquina pública, e compromete sua efetividade.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Gestão Municipal. Desenvolvimento. Tomada de Decisão. Influência Política.

ABSTRACT

According to the importance of strategic planning for organizations in times of fierce competitiveness, resource scarcity and changes in political and economic context, the objective of this research sought to reveal the perception of the public manager about the importance of strategic planning and its relevance to the local management of the municipalities associated with the Association of Municipalities of the West of Santa Catarina (AMOSC). Regarding the methodology, it was a qualitative and descriptive case study. The data were collected using semi-structured interviews with the office heads of eight municipalities in a total of 21 municipalities associated with AMOSC. The sample data was chosen for accessibility based on the sample fraction of IBGE (2011) and the Sustainable Municipal Development Index (IDMS). It appears that in most municipalities the institutionalization of the planning process is linked to the budget, which does not allow a strategic planning to the greater resolution of long-term issues, Beyond the party political influences. The lack of environmental analysis leaves the public system even more vulnerable, and endanger their effectiveness.

Keywords Strategic Planning. Municipal management. Development. Decision Making. Influence Policy.

1 INTRODUÇÃO

As transformações no contexto político-econômico vêm afetando diretamente as organizações privadas e públicas em âmbito global. Para enfrentar tal situação, é imprescindível que as organizações se preparem para aumentar sua sensibilidade em relação ao seu ambiente organizacional, aperfeiçoem a capacidade de prever o futuro e a celeridade na tomada de decisões, além de tornar termos como, globalização, conexão, interdependência, junto com competitividade, produtividade, rivalidade e sobrevivência uma rotina no ambiente organizacional (BOSIDY, 2005; SILVA et al., 2013; VARELA et al., 2015).

Nesse contexto, as organizações buscam mecanismos para manterem-se de forma competitiva no mercado, adaptando-se ao ambiente em que estão inseridas, além de aproveitar oportunidades e minimizar os efeitos das ameaças deste cenário (RIZZATTI & PEREIRA, 2014). A vantagem competitiva é uma opção para as organizações se manterem atuantes no mercado. Nesse ensejo, o Planejamento Estratégico é um artifício gerencial fundamental para as organizações, pois apresenta ferramentas que permitem às organizações conhecer o ambiente em que estão inseridas, promover senso de direção e minimizar riscos em suas ações (PORTER, 2001).

Literaturas diversas abordam metodologias e indicativos diferenciados quanto a condições para a efetiva consecução do planejamento estratégico. De modo geral, muitas técnicas e modelos de planejamento estratégico são conhecidos e aplicados de forma eficaz por administradores. No entanto, no momento de implementar a estratégia surgem os obstáculos. (MINTZBERG, AHKSTRAND & LAMPEL, 2010; PEREIRA, 2010).

Ao longo dos tempos, diversas correntes sobre o planejamento no setor público emergiram. Destaca-se a corrente da reforma social, que considera o Estado orientador da sociedade e busca a institucionalização e a eficácia da atuação do Estado; e a corrente da análise política, que busca as melhores práticas do Estado por meio da racionalidade limitada (ANTUNES & GONÇALVES, 2010).

De acordo com Matias-Pereira (2009), o planejamento é um instrumento essencial para qualquer organização, seja na administração pública ou privada, pois proporciona benefícios à organização, como ferramenta gerencial.

A situação de desprestígio do planejamento público ao longo dos tempos faz com que a sociedade reivindique da Administração Pública, um novo posicionamento na tentativa de abranger todo o conjunto de atitudes, normas e processos, com o propósito de desempenhar a autoridade política e principalmente atender aos interesses públicos.

A gestão pública enfrenta um dos maiores desafios dos tempos, que é transmutar as estruturas administrativo-burocráticas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras. Para que isso ocorra, é imprescindível que os gestores públicos sejam qualificados e que, apliquem padrões e ferramentas de gestão mais desenvolvidas, entre elas o planejamento estratégico. Isso remete a busca por eficiência, eficácia e efetividade e, certamente a melhoria na qualidade do serviço prestado (RIZZATTI & PEREIRA, 2014).

Nesse sentido, a relevância do planejamento estratégico é evidenciada pela necessidade das organizações se fortalecerem nos períodos de turbulência, transição, incertezas, bem como, usufruírem as novas oportunidades. O planejamento estratégico como ferramenta de gestão é imprescindível nos dias atuais, motivado pela latente exigência de melhoria da máquina pública no Brasil (SILVA & MÁRIO, 2015), fato que justifica esse estudo.

Sob esse aspecto, a questão que se busca aclarar é se a administração pública municipal, especificamente, as prefeituras municipais vinculadas à Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC consideram o planejamento estratégico como uma ferramenta de gestão?

Em resposta ao problema de pesquisa proposto, o estudo objetiva revelar a percepção do gestor público sobre a importância do planejamento estratégico para a orientação da gestão municipal dos municípios associados à AMOSC. Busca-se mais especificamente, revelar dados quanto à gestão municipal, a importância que os gestores atribuem ao planejamento e a forma como ele é conduzido dentro da instituição.

O artigo está estruturado em cinco seções. A primeira destinada à introdução. A segunda aborda revisão da literatura contemplando o planejamento estratégico e suas implicações na administração pública. Na terceira seção, apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa. Na quarta seção apresenta os resultados e discussão. Finalizando, conclui-se o artigo com sugestões e referências utilizadas na pesquisa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Planejamento Estratégico

Estamos vivendo momentos de intensas transformações, em decorrência de sua amplitude têm afetado a resolutividade de muitas organizações. Nesse cenário, têm-se exigido critérios mais amplos e aprofundados no processo de tomada de decisão. A utilização de procedimentos lógicos e flexíveis para simplificar as decisões, e o conhecimento cada vez maior de técnicas de interposição sobre a realidade tem direcionado as organizações a empregarem o planejamento em seus negócios, como um dos delineamentos mais coerentes de gerir os recursos, antevendo possíveis ameaças e oportunidades (RIZZATTI & PEREIRA, 2014; VARELA et al., 2015).

Nessas circunstâncias, planejamento estratégico é uma premissa primordial para o coroamento das organizações, consistindo na antecipação de ações estratégicas visando ao alcance de objetivos predeterminados. Drucker (1998, p.136) define planejamento estratégico como “processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e medir o resultado dessas decisões com as expectativas almejadas”. A evolução das premissas do planejamento é notório, fato que vem ocorrendo ao longo do tempo, até chegar nesta visão da relevância de formular estratégias alicerçadas na análise de ambiente (SILVA, et al., 2013).

No mesmo raciocínio, Pereira (2012, p. 38) afirma que o planejamento estratégico, consiste num processo de:

[...] análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhoria) da organização, e das oportunidades e ameaça do ambiente externo, com o objetivo de formular (formar) estratégias e ações estratégicas com o intuito de aumentar a competitividade e seu grau de resolutividade.

Observa-se que uma organização é competitiva quando ela tem todos os fatores de sucesso, no entanto, a resolutividade é alcançada pela organização, no momento em que ela cumpre em plenitude, todos os elementos constantes na sua missão.

Fischmann & Almeida (2009) corroboraram ao assumir que o planejamento estratégico é uma técnica administrativa, que pela análise do ambiente cria a consciência das suas oportunidades e ameaças, dos seus pontos fortes e fracos, com o objetivo de cumprir sua missão, além de determinar um propósito de direção para usufruir das oportunidades e eximir-se dos riscos.

Para consecução do planejamento estratégico, Chandler (1990) assegura que a estratégia prevê a elaboração de metas e objetivos de longo prazo para uma organização, bem como adoção de cursos de ação e distribuição de recursos com vistas ao alcance de tais metas.

O planejamento estratégico deve direcionar uma organização através de transformações e reorganizações, buscando assegurar o crescimento e sucesso sustentáveis (CARTER, CLEGG & KORNBERGER, 2010). Para sua elaboração e implementação, deve-se seguir um processo, ou seja, etapas inter-relacionadas e interdependentes, que a cúpula administrativa deve materializar e respaldar, de acordo com: a definição da missão – desenvolver a nova missão ou reavaliar a antiga; a análise do ambiente – reconhecer as oportunidades e ameaças, pontos fortes e fracos; os objetivos e metas – de curto e longo prazo, por ordem de prioridade; a formulação de estratégias – em todos os níveis, que permitam à organização combinar seus pontos fortes e fracos com as oportunidades do ambiente; o plano de ação – desenvolver planos para implantar as estratégias escolhidas; e execução das ações planejadas e realização de atividades de controle estratégico (ESTRADA & ALMEIDA 2007 ; MINTZBERG, 2004; PEREIRA, 2012; SILVA et al., 2013).

De Wit & Meyer (2010) destacam a importância da definição da missão da organização, pois, abrange os principais valores, crenças, definição do negócio e finalidade, formando a base da identidade da organização e define as condições básicas sob as quais a organização pretende trabalhar, ponto indispensável para um planejamento estratégico.

Para Pereira (2012), os objetivos e metas são propósitos a serem atingidos pela organização, sendo que os objetivos indicam as áreas em que a organização pretende prosperar e as metas representam a mensuração dos objetivos, majorando a resolutividade organizacional.

Carvalho (2004) ressalta que, as estratégias devem ser desenvolvidas considerando os limites tanto físicos, como financeiros da organização, com diferentes composições de cenários, considerando as diversas possibilidades com as quais as organizações possam se deparar. Kaplan e Norton (2006) corroboram definindo alguns princípios de gestão que favorecem a implementação das estratégias: a mobilização da alta liderança executiva para idealizar as mudanças; o alinhamento da organização toda com a estratégia; a tradução da estratégia por meio da definição de indicadores, metas e mapas estratégicos; a motivação e o engajamento dos colaboradores por meio da capacitação, da remuneração e da comunicação; e o constante gerenciamento para integrar a estratégia ao planejamento, aos orçamentos e aos sistemas de informação.

A conjunção mais propícia dos fatores que leva a maior vantagem competitiva da organização se constitui mediante análise ambiental, considerando as oportunidades e ameaças, e os pontos fortes e fracos internos à organização (DE WIT & MEYER, 2010; PEREIRA, 2012).

No que concerne o plano de ação, Estrada & Almeida (2007) recomendam que seja elaborado um documento com detalhamento minucioso para o controle e monitoramento de seus resultados, definindo os responsáveis por cada ação estratégica, das prioridades, dos meios de execução, do orçamento e as formas de avaliação e retroalimentação do processo. A avaliação e a retroalimentação devem considerar os sucessos e os fracassos do planejamento estratégico, alicerçados na missão, na análise do ambiente e dos objetivos definidos (SILVA, et al., 2013).

Pereira (2012) enumera algumas vantagens para a organização que realiza o processo do planejamento estratégico, entre elas, o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização, a integração das funções organizacionais em um único plano, norteia e acelera o processo decisório, favorece um ambiente de aprendizado, facilita a identificação de oportunidades e ameaças, desenvolve a comunicação e relações públicas, aumentando assim a eficácia e eficiência organizacional. Mintzberg e Quinn (2001, p. 258) ressaltam que “o planejamento ajuda a transformar as estratégias pretendidas em estratégias realizadas,” constituindo-se o início do processo de implementação.

No âmbito das organizações privadas, o planejamento estratégico é uma variável fundamental, de competitividade e de sustentabilidade empresarial. Na esfera da administração pública, o planejamento estratégico como ferramenta de gestão ocorre de forma muito tímida. No entanto ele vem se cunhando como fonte de superar a complexidade atual, caracterizada pela escassez de recursos e a crescente cobrança da população por uma gestão pública mais efetiva. Mintzberg (2004, p. 105), afirma que um “governo forte deve ser publicamente responsável por suas ações”, e que o planejamento formal proporciona essa responsabilidade, aprimorando constantemente a elaboração de políticas públicas.

2.2 Planejamento Público

O planejamento é essencial para os administradores públicos responsáveis, constitui-se como instrumento essencial para transpor a tendência imediatista e desestruturada do cotidiano administrativo, estabelecendo uma ponte entre ações de curto prazo e a visão de futuro materializado (BRASIL, 2010). Matias-Pereira (2009) acrescenta que é inquietante a constatação de que um elevado número de gestores públicos ignora ou deixa em segundo plano a utilização desta ferramenta gerencial substancial para o êxito da gestão organizacional.

Ao longo da história, o planejamento estratégico na esfera pública, sempre foi objeto de estudos e teorizações. Entre as várias tentativas de planejamento Misoczky & Guedes (2012), resgatam algumas experiências do planejamento governamental no Brasil, a saber: Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional – 1939, Plano de Obras e Equipamentos – 194; Plano Salte – 1946/1950, Plano de Metas - 1956/1961, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1962, Plano de Ação Econômica do Governo – 1964, Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1967, Plano Estratégico de Desenvolvimento – 1968/1970 e, os Planos Nacional de Desenvolvimento I e II – 1972/1974 e 1975.

Com a Constituição Federal de 1988, a função planejamento é incorporada a esfera governamental, além de ser associada ao orçamento público. Agruparam-se as ferramentas de planejamento no setor público que compreende: o Plano Plurianual – (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – (LDO), e a Lei Orçamentária Anual – (LOA). Sanabio; Santos e

David (2013, p. 168) ressaltam que a “importância reside principalmente na previsão dos atos de governo, trazendo visibilidade para os mesmos em conjunto e evitando os casuísmos, improvisos, descontinuidades administrativas de cunho oportunista”.

O PPA é o instrumento que norteia o planejamento e os gastos públicos de modo coerente, tem como propósito assegurar a manutenção do patrimônio público e a concretização de novos investimentos, com vistas à construção de uma sociedade mais justa e, com ações e programas exequíveis (VICCARI JUNIOR et al., 2014). Vale lembrar que qualquer ação do governo para ser implementada deverá estar contemplada no PPA. As regras para a elaboração do PPA são instituídas pela Constituição Federal de 1988:

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

I – o plano plurianual

[...]

§1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, p. 115).

A LDO define as metas e as prioridades da administração pública municipal, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária do município e a política de pessoal e encargos sociais, além de representar o elo entre o PPA e a LOA (BRASIL, 2014).

No atual sistema político brasileiro, dada à democracia vivenciada torna-se duvidoso separar o planejamento governamental dos fatores políticos. Os políticos no poder tentam induzir maior crescimento econômico em períodos próximos às eleições, buscando receber vantagem eleitoral desse crescimento. Ferreira e Bugarin (2007) ressaltam que os políticos para permanecerem no poder usam mecanismos para saber aquilo que afeta a decisão de voto dos indivíduos, essa prática pode ser observada no PPA, instrumento regulador entre o planejamento de médio e longo prazo e, o orçamento anual que materializa a alocação dos recursos públicos a cada exercício.

Observa-se que ultimamente já se difunde que o comportamento da econômica influencia e é influenciada pelo comportamento político. A comprovação histórica e as estatísticas evidenciam a conexão entre o calendário eleitoral e as instabilidades econômicas. Ferreira e Bugarin (2007) afirmam que os eleitores reagem às variações econômicas através do voto, apoiando ou rejeitando um governo. Nessa perspectiva, o voto funciona como dispositivo de recompensa ou penalização pelas circunstâncias econômicas proporcionadas pelo governo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo caracteriza-se como um estudo multicaso, a abordagem da pesquisa foi predominantemente qualitativa, pois se buscou analisar e interpretar informações, atitudes e padrões das organizações descrevendo suas possíveis relações, porém sem adentrar em dados quantificáveis, mesmo que estes possam existir nessa abordagem (TRIVINÕS, 1987). De acordo com Vergara (2000), a pesquisa para ter uma metodologia adequada, utiliza-se de critérios objetivando alcançar os fins pretendidos, com o uso dos meios necessários.

Quanto aos fins, o estudo caracteriza-se como descritivo, uma vez que se teve a intenção de verificar junto aos chefes de gabinete das prefeituras municipais associadas à AMOSC, suas percepções sobre a importância do planejamento estratégico para a orientação da gestão municipal. No que tange aos meios de investigação, o estudo caracterizou-se por ser uma pesquisa bibliográfica, que teve como base principal, livros, revistas e redes eletrônicas, e estudo de multicaso, pois abrangeu diferentes municípios. Na compreensão de Yin (2010), o estudo de multicaso possibilita maior amplitude dos resultados, não se limitando às informações de uma só organização.

A população da pesquisa foi composta pelos 21 municípios da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). A escolha destes municípios se deu de forma intencional, pelo fato de pertencer à mesma associação de municípios com características administrativas orientadas de forma continuada ao longo dos 45 anos de atuação da AMOSC, e proximidade geográfica entre municípios. A amostra foi escolhida por acessibilidade tomando como critério a fração amostral segundo as classes de tamanho da população dos municípios do IBGE (2011) (Quadro 1), contemplando todos os tamanhos de municípios com a respectiva população.

Quadro 1 - Fração amostral dos municípios segundo o IBGE (2011)

População	Nº total de municípios.	Nº de municípios Entrevistados
Até 2 500 hab.	5	1
Mais de 2 500 a 8 000 hab.	11	4
Mais de 8 000 a 20 000 hab.	4	2
Mais de 20 000 a 500 000 hab.	1	1

Fonte: Adaptado a IBGE (2011)

Também, considerou-se o maior Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) por município publicado pela Federação Catarinense de Municípios – FECAM em 2014, para finalmente compor a amostra. Malhotra (2012) afirma que a amostra por quotas sugere que se as pessoas são representativas em termos de características, também serão em termos da informação procurada pela pesquisa.

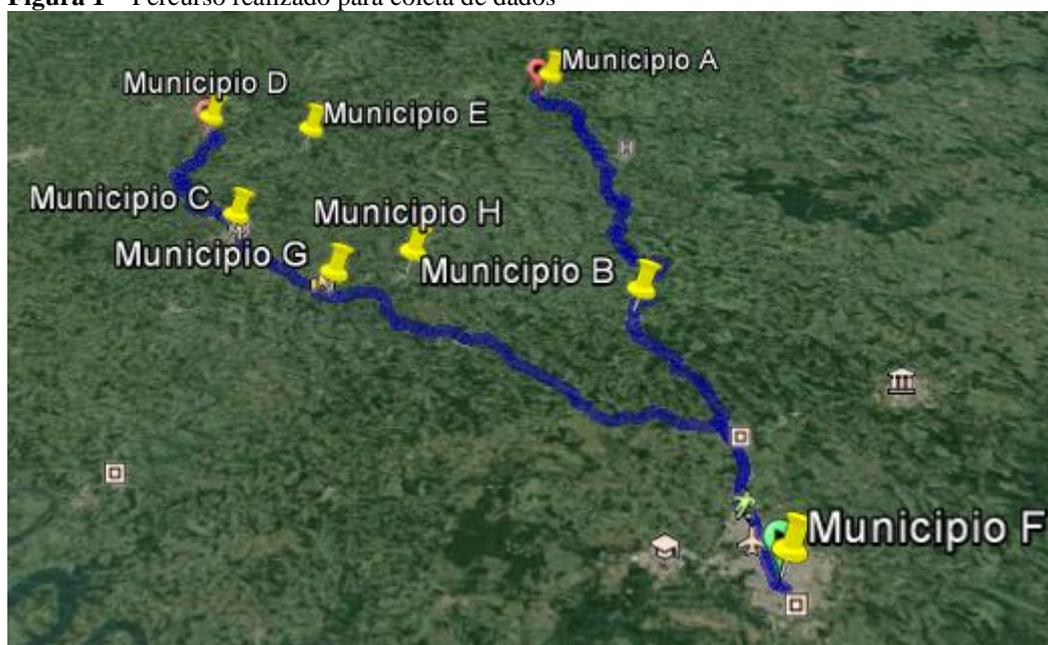
A coleta de dados foi realizada através de entrevista semiestruturada, aplicada aos chefes de gabinete das 8 prefeituras da amostra. De acordo com Vergara (2000), a entrevista semiestruturada é um instrumento onde se tem por objetivo obter informações necessárias, relacionadas ao objetivo da pesquisa.

O instrumento de coleta de dados abrangeu aspectos para caracterizar os municípios, além de contemplar características relacionadas ao processo de elaboração, implementação e avaliação do processo de planejamento estratégico. A estrutura da entrevista foi elaborada com questões abertas e com questões fechadas, sendo que as questões abertas foram relacionadas à caracterização do município quanto à gestão, já as fechadas levantaram, através da escala Likert de 5 pontos (variando entre: 1 - importância muito pequena; 2 – importância pequena; 3- importância média; 4 – importância grade; e 5 – importância muito grande), dados sobre a gestão do município, e o progresso percebido com o planejamento estratégico. Para preservar a identidade dos municípios, eles serão nomeados no decorrer do trabalho de município A, município B, sucessivamente até o município H.

Os dados foram coletados entre os dias 17 de fevereiro a 9 de março de 2016, através de entrevista com cada chefe de gabinete. Procurando demonstrar o roteiro realizado para a coleta de dados, elaborou-se uma representação gráfica, (Figura 1) para visualização do percurso percorrido pelos pesquisadores, num total aproximado 452 km.

Quanto à análise dos dados, inerentes a gestão, foi utilizada uma metodologia proposta por Tachizawa (2012) e Hudson (1999), na qual, se estabelece alguns temas relacionados à gestão para que o entrevistado atribua a devida importância a cada tema, já as questões abertas serão analisadas através de análise de conteúdo simples. As análises foram feitas a partir da fala dos entrevistados, e suas considerações dentro do contexto de estudo amparado no referencial teórico apresentado.

Figura 1 – Percurso realizado para coleta de dados



Fonte: Elaborado pelos autores

Quanto a limitação da pesquisa, destaca-se a dificuldade de acesso aos chefes de gabinete dos 21 municípios associados à AMOSC, devido ao período de férias destes durante o desenvolvimento da pesquisa e eventuais trocas de funções dos responsáveis a serem entrevistados, que em ano de pleito eleitoral acarreta na reestruturação da máquina pública. Fato que resultou num total de 8 municípios entrevistados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Elementos do ambiente interno dos municípios pesquisados

Os municípios estudados localizam-se na região oeste de Santa Catarina, com uma população que varia de 2.408 habitantes à 205.795 habitantes. Destes municípios, o mais jovem foi emancipado há 24 anos e o mais antigo, há 99 anos. A base da economia local é

predominante da agricultura familiar, contudo, a agroindústria e o comércio também são importantes nessa composição, e em alguns municípios, superam a agricultura familiar.

Buscando uma análise das características internas dos municípios da mostra pesquisada, no que tange à gestão, verificou-se a compreensão quanto a ferramentas de planejamento e sua aplicabilidade na gestão do município. Identificou-se na concepção dos entrevistados, a relevância atribuída a temas relacionados a diversas áreas da organização, o planejamento de ações e seu monitoramento, temas relevantes que compõe o planejamento dos municípios, maiores entraves no que tange o planejamento, a articulação de demandas com o orçamento e a avaliação de recursos e capacidades internas. Esta análise é importante no contexto do planejamento estratégico, visto que o planejamento estratégico é um processo contínuo de tomada de decisão, prevê a elaboração de metas e objetivos organizacionais a longo prazo, bem como a alocação de recursos, ponderando a análise ambiental, seus pontos fortes e fracos (CHANDLER, 1990; DRUCKER, 1998; PEREIRA, 2012).

Constatou-se que de modo geral, o planejamento formal das ações e seu monitoramento não são frequentes nos municípios pesquisados, atribui-se a essa falta de planejamento ao processo burocrático dos trâmites públicos, dentre os quais se citam a demora na liberação dos recursos ou a falta destes, o que afeta a credibilidade e a execução dos serviços contratados/prestados, e conseqüentemente reflete diretamente no seu monitoramento. Ressalta-se que entre os municípios pesquisados, alguns estabelecem um planejamento informal entre as lideranças, anotações em agendas e, até o “fio de bigode”, respalda e serve de parâmetro para monitorar os trabalhos e acompanhar o processo de gestão.

De forma a contribuir com o processo de planejamento nos municípios, observou-se que, em alguns dos municípios pesquisados, mesmo que de forma tímida, o meio de audiências públicas/orçamento participativo com a população está presente na tomada de decisão em alocar os recursos públicos. Transcreve-se algumas falas dos entrevistados para compreender melhor o entendimento sobre a importância das audiências públicas/orçamento participativo pelos entrevistados, *“temos percebido que é o caminho (C)”*, *“é muito importante essas audiências públicas (A)”*, *“ouvir a população, baseada no que ela precisa, e em cima disso a gente busca o recurso (E)”*. Contudo, outros relatam que *“sempre é feita as audiências públicas, pra ouvir dos munícipes as prioridades, embora eu considere que são muito fraquinhas, aquilo que o pessoal se concentra em coisas pequenas, assim coisas de imediato e não no longo prazo (D)”*, *“não é possível fazer esse processo, a população não entende isso, eu acho que o cidadão é muito leigo nisso” (G)*, *“as vezes tem ocorrido, mas... não é via de regra, ... a gente não consegue mobilizar...(B)”*, *“seguimos a Lei, audiências públicas, não tem outra saída, ... com os interessados, que também é fraca,... já foi por terra isso aí também, o pessoal não tem interesse (H)”*.

Incorporando a essas falas, o município (F) entre os desencontros, do que representa a participação popular no processo de planejamento, destaca *“o governo está indo pra comunidade, você acaba criando uma responsabilização das diferentes secretarias das diferentes áreas, no sentido de buscar a solução de determinadas demandas, isso também está sendo pedagógico, está sendo muito interessante nessa construção desse planejamento”*. Ressalta-se que o município está implantando esse processo, motivo pelo qual está sendo pedagógico para o processo, pois até então pelo relato do entrevistado, não era possível reunir diferentes setores ou áreas para discussão de determinada demanda, se prezava muito mais pela questão da governabilidade composta por diferentes ideologias partidárias. Corroboram Ferreira e Bugarin (2007) ao ressaltar que os políticos para permanecerem no poder usam

mecanismos para saber aquilo que afeta a decisão de voto dos indivíduos. Vale lembrar que estamos em ano eleitoral, o que reforça a abertura do processo de participação popular no município citado, além do destaque ao abordar esse processo, já que a atual administração fará o planejamento de 2017, e poderá esse processo levantar demandas para compor o planejamento de governo para o próximo pleito.

Aliado a esse processo, as normativas legais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são a regra no que tange o planejamento dos municípios, pois o planejamento municipal está atrelado a legislação, em especial a LOA. Esse é o carro chefe dos municípios enquanto planejamento, não há projeções para longo prazo, pois atribui-se o prazo de validade dos pleitos administrativos como o maior entrave para um planejamento de longo prazo. Também, nessa mesma lógica, constata-se que o trabalho realizado durante um mandato, está atrelado a sucessão, *“quer queira quer não, a maioria dos prefeitos quer fazer o sucessor, então se leva em consideração isso também na hora de planejar (G)”*. Nesse sentido, Ferreira e Bugarin (2007) afirmam que os eleitores reagem às variações econômicas através do voto, apoiando ou rejeitando um governo.

Diante das normativas legais quanto planejamento, observa-se que a questão do monitoramento, passa que exclusivamente pela questão orçamentária. A questão orçamentária é outro entrave no planejamento segundo os entrevistados, pois o orçamento geralmente vem destinado a certa demanda, e não pode ser usado para atender outras demandas.

Procurando um maior entendimento sobre as formas de gestão dos municípios da amostra, identificou-se na concepção dos entrevistados, a importância atribuída a assuntos e temas relacionados a diferentes áreas da organização, entre eles, gestão da estrutura organizacional, gestão financeira, gestão da comunicação, gestão de pessoas, gestão estratégica, gestão de marketing, gestão de alianças e parcerias. No contexto do planejamento estratégico, de acordo com Kaplan e Norton (2006), essa análise é importante, pois visa o apoio de diferentes áreas, além de funções tradicionais na composição das áreas de negócios, buscando o alcance dos objetivos na implementação das estratégias.

As áreas de gestão analisadas e a importância atribuída a cada assunto/tema pelos municípios da amostra são apresentadas na Tabela 1.

Observa-se que os municípios, de maneira geral, atribuem maior importância aos resultados obtidos no que tange a captação de recursos financeiros, identificação de necessidades do público-alvo, motivação, plano de carreira dos funcionários, monitoramento e elaboração de projetos. Parte destas áreas é caracterizada pela escassez de recursos e a crescente cobrança da população por uma gestão pública mais efetiva.

O segundo maior índice de importância de acordo com a opinião dos entrevistados estão às áreas de comunicação com a população, fazer com que as pessoas trabalhem juntas na mesma direção, planejamento de ações e, execução de projetos. Já aspectos como, avaliação dos resultados obtidos pela secretaria, comunicação com parceiros e agentes financeiros, parcerias e alianças, segmentação do público-alvo, sobrecarga de trabalho, treinamento e indicadores de avaliação por projetos, foram considerados com índice de importância grande e mediana.

Baseados nestas informações, conclui-se que os gestores valorizam as atividades relacionadas diretamente com a captação de recursos financeiros, e a identificação das necessidades do público-alvo, plano de carreira dos funcionários, se relaciona diretamente com a população. Evidencia-se que o fator político, implícito neste resultado, revela que os

governantes conhecem as variáveis que afetam a decisão de voto dos eleitores. Nesse aspecto, Ferreira e Bugarin (2007), atribui ao voto, um dispositivo de recompensa ou penalização de um governo, considerando-se as circunstâncias econômicas em questão.

Tabela 1 – Importância atribuída pelos municípios da amostra a cada área de gestão

Área de gestão	Importância atribuída pelos municípios							
	A	B	C	D	E	F	G	H
Avaliação dos resultados obtidos pela secretaria	4	4	5	4	5	5	3	4
Captação de recursos financeiros	5	5	5	5	5	5	2	5
Comunicação com a população	5	3	5	3	5	5	4	5
Comunicação com agentes financeiros	5	4	5	4	4	4	5	2
Comunicação com parceiros	4	4	5	4	5	5	3	3
Fazer com que as pessoas trabalhem juntas e na mesma direção	5	5	5	4	5	5	3	4
Identificação de necessidades do público-alvo	5	5	5	5	5	5	4	3
Motivação	5	5	5	5	5	5	3	2
Parcerias e Alianças	3	4	5	4	5	5	4	3
Planejamento de ações	5	4	5	5	5	5	4	4
Plano de carreira dos funcionários	5	5	5	3	4	5	5	5
Execução de projetos	5	5	5	4	5	5	4	4
Segmentação do público-alvo	4	5	5	4	3	4	3	2
Sobrecarga de trabalho	4	4	5	3	3	3	5	4
Treinamento	4	5	5	4	5	5	2	2
Monitoramento	5	5	5	5	5	5	2	1
Indicadores de avaliação por projetos	4	5	5	4	5	5	2	2
Elaboração de projetos	5	5	5	5	5	5	5	4

Fonte: Dados primários da pesquisa (2016).

Revela-se também que os quesitos avaliados como de importância mediana são relacionados diretamente com o capital humano no que se refere ao treinamento e sobrecarga de trabalho. Kaplan e Norton (2006), indicam a motivação dos empregados através da capacitação, da remuneração e da comunicação na condição de princípio de gestão que favorece a implementação do planejamento estratégico. A baixa importância atribuída a esta área pode comprometer o processo de planejamento estratégico.

Destaca-se que três dos municípios analisados não consideram o planejamento um assunto ou tema muito importante. Cabe lembrar que os autores da área ressaltam que o planejamento é essencial para que se tenha uma gestão eficiente, além de considerar inquietante a constatação de um elevado número de gestores desconhecer ou deixar em segundo plano a utilização desta ferramenta gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2009). Ainda observa-se que a avaliação dos resultados obtidos pela secretaria, é considerada de importância grande e mediana por maioria dos entrevistados. Fato que revela certa fragilidade no processo de monitoramento das ações. Mintzberg (2004) corrobora essa premissa ao afirmar que um “governo forte deve ser publicamente responsável por suas ações”.

4.2 Planejamento estratégico nas organizações

Os municípios pesquisados expõem fazer uso como ferramenta de planejamento o PPA, a LDO, e a LOA, na busca de direcionar as ações da gestão. Relatam ainda que, o principal instrumento utilizado é a LOA, pois se destina a alocação dos recursos, porém, fazem uso das demais já que são assegurados por lei e norteiam todas as ações de governo. No entanto ao serem questionados sobre os resultados da elaboração do planejamento, constata-se a ausência de questões cruciais dentro do processo.

A tabela 2 resume a resposta dos gestores aos questionamentos que deveriam ser provenientes do processo de elaboração do planejamento estratégico.

Observa-se que somente um município pesquisado afirma fazer levantamento das variáveis ambientais para elaborar o PPA. Vale ressaltar que nas entrevistas, fica evidenciada a presença de análise ambiental mesmo de forma tímida, no ato das audiências públicas/orçamento participativo com a população, porém, o que se observa é a ausência de registros e a compreensão da importância que isso caracteriza ao planejamento estratégico, já que o relacionamento da instituição com o seu ambiente é ponto de partida para levantar oportunidades e ameaças da organização, além de ser um aspecto primordial na formulação de estratégias. As estratégias devem ser definidas a partir da análise ambiental, buscando adaptá-las as mudanças do ambiente e usando-as a seu favor, eximindo-se de riscos potenciais (CARVALHO, 2004; FISCHMANN & ALMEIDA, 2009).

Outros pontos que se destacam ao analisarmos os resultados da tabela 2 é o fato de quatro municípios pesquisados não ter uma declaração escrita de sua missão e, tampouco um registro de suas estratégias. De Wit & Meyer (2010) destacam a importância da definição da missão da organização, pois, abrangem os principais valores, crenças, definição do negócio e finalidade, formando a base da identidade da organização e define as condições básicas sob as quais a organização pretende trabalhar, ponto indispensável para um planejamento estratégico. O que revela uma lacuna no processo de gestão, pois para um planejamento se faz necessário a definição da missão da organização, que será o norteador das estratégias. Carvalho (2004) afirma que as estratégias devem ser desenvolvidas considerando os limites tanto físicos, quanto financeiros da organização, com definições de diferentes cenários num rol de possibilidades, com as quais as organizações possam se deparar.

Tabela 2 – Informações resultantes do processo de planejamento estratégico

Informações sobre Planejamento	Municípios							
	A	B	C	D	E	F	G	H
A organização tem uma declaração escrita de sua missão?	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
A instituição tem um registro de sua análise ambiental?	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
A instituição tem um registro de seus objetivos e metas?	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
A instituição tem um registro de suas estratégias?	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
A instituição tem um registro do seu plano de ação?	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não
A instituição faz algum acompanhamento da execução das ações planejadas?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Dados primários da pesquisa (2016).

Verifica-se também a ausência de instrumentos para acompanhar a execução das ações planejadas em quatro municípios. De acordo com Carvalho (2004) e Pereira (2012), os meios de controle devem ser usados para avaliar os sucessos e os fracassos do planejamento estratégico, baseados na missão, na análise do ambiente e dos objetivos e metas estabelecidas. Pode a instituição criar mecanismos de gerenciamento de responsabilidades, atribuindo a cada órgão, setor ou pessoa as responsabilidades no processo de implantação. O acompanhamento das ações planejadas é importante para revelar possíveis efeitos adversos do processo de planejamento, indicando a necessidade de alteração de estratégias, possibilitando a melhoria do processo e o alcance dos resultados almejados.

No que tange o registro dos objetivos e metas organizacionais, quatro instituições dizem não ter esses registros. Chandler (1990), assegura que os objetivos e metas, projetam a organização a longo prazo. De acordo com Pereira (2012), os objetivos e metas são propósitos a serem atingidos pela organização, já os objetivos indicam as áreas em que a organização pretende prosperar e as metas representam a mensuração dos objetivos, majorando a resolutividade organizacional. Apresentam assim, os alvos a serem atingidos pela organização, e devem ser enumerados em ordem de prioridade. Ressaltam os autores da importância de se estabelecer objetivos tanto de curto prazo quanto de longo prazo. No caso das organizações públicas, a rotatividade da administração ocasiona uma ruptura na gestão, o que compromete o alcance de objetivos para um prazo maior que o alcance do mandato vigente. Está aí a importância de internalizar e institucionalizar o plano de gestão através de políticas públicas, para que a missão e a visão do município sejam alcançadas, pois as políticas públicas institucionais ultrapassam a linha temporal dos gestores municipais que geralmente é de quatro anos.

Em relação ao registro de plano de ação, seis municípios afirmam apresentar esse registro. O plano de ação é o documento que define os responsáveis por cada ação estratégica, a forma como serão conduzido e os meios de avaliação das estratégias e o processo de retroalimentação (ESTRADA & ALMEIDA, 2007). A definição levanta um questionamento sobre a forma de elaboração deste plano de ação, visto que se observa a inexistência do registro das estratégias em quatro das instituições pesquisadas. Consta-se uma falta de entendimento dos gestores sobre as etapas do planejamento e também sobre termos comuns à área administrativa. Pode-se justificar essa falta de conhecimento dos termos, pelo fato dos gestores terem diferentes formações acadêmicas, ou não ter formação na área.

5 CONCLUSÕES

Com o estudo realizado, foi possível identificar entre as áreas de gestão, que de maneira geral, os municípios pesquisados atribuem maior importância à captação de recursos financeiros, a identificação do público-alvo, a motivação, o plano de carreira dos funcionários, o monitoramento e elaboração de projetos. Isso revela a escassez de recursos e a crescente cobrança da população por uma gestão pública mais efetiva.

Os recursos escassos afetam os trabalhos no município, e na motivação da equipe de trabalho, que é fundamental para um bom trabalho, assim como o plano de carreira do funcionalismo, pois reflete diretamente na prestação de serviços à população. Em relação ao monitoramento, e elaboração de projetos, observa-se que a escassez de recursos está atrelada a falta de projetos potenciais, e conseqüentemente ao monitoramento da aplicação dos recursos. O monitoramento financeiro tem papel fundamental, visto que os recursos são escassos e sua

aplicação é determinada por lei, dentro do previsto na LOA, o que acarreta responsabilização dos atos a quem não cumprir a determinação. Por outro lado, pode-se concluir que a influência política está presente, pois as ações são direcionadas buscando abranger a decisão de voto dos eleitores.

No que remete ao processo de elaboração do planejamento, constata-se que não há, entre os municípios pesquisados, a consciência da importância do planejamento e suas consequências na gestão. Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu mecanismos de integrar o planejamento com o PPA, a LDO e a LOA, como exigências às instituições públicas e aos gestores públicos o mínimo de planejamento visando ações futuras. Contudo, verificou-se que mesmo diante de tais exigências, o processo é falho, pois, o que ocorre é a elaboração da LOA, já que a ela estão atrelados os recursos para a realização das ações, porém, ajustadas no decorrer do exercício e diante de imprevistos, o que na grande maioria não consta no PPA, como determina a legislação.

Constata-se que na concepção dos gestores, pontos importantes para a elaboração do PPA não são avaliados. A ausência da análise do ambiente, a falta de uma declaração escrita de sua missão, o registro das estratégias, o acompanhamento da execução das ações planejadas, e o registro de seus objetivos e metas levantam questionamentos da real efetividade do PPA, de maneira que, se o PPA abrange esses fatores, são de desconhecimento dos responsáveis pela execução. Destaca-se que o estudo não analisou o PPA das instituições, e que as afirmações apresentadas são resultado de levantamento de informações junto aos gestores dos municípios pesquisados através de entrevista aplicada pessoalmente pelos pesquisadores.

Conclui-se que o planejamento dos municípios pesquisados se fundamenta prioritariamente nas leis orçamentárias, sendo as atividades estabelecidas nos limites orçamentários, o que caracteriza a institucionalização apenas da primeira fase do estágio do planejamento estratégico, o que pode comprometer a efetividade da máquina pública, pela não internalização de todas as fases e estágios do plano de gestão.

Com o estudo, observou-se como potencial de estudos futuros o processo de planejamento a partir das audiências públicas/orçamento participativo e sua real efetivação, bem como contemplar todos os municípios associados da AMOSC. Podemos sugerir também a realização dessa pesquisa com os municípios vinculados a outras Associações de Municípios, e de outras regiões do Estado, a fim de realizar pesquisas comparativas.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Maciel C., GONÇALVES, Andréa O. Nível de Maturidade do Alinhamento Estratégico entre os Programas e/ou Ações do Plano Plurianual do Governo Federal Brasileiro e os Órgãos Responsáveis por sua Gestão. **ENAPG**, Vitória, 2010. Disponível em:< http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG208.pdf>. Acesso em: 27 de jan. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006. 369 p.

BRASIL (2010). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico – SPI. **Indicadores de programas: Guia**

Metodológico. Disponível em <
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf >. Acesso em 25/01/2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretária de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA**, Modelo de Excelência em Gestão Pública, Brasília; MP, SEGEP, 2014.

BOSSIDY, L. A receita da execução. **HSM Management**, v. 4. n. 51, ano 9, p. 40-44, jul./ago. 2005.

CARTER, C.; CLEGG, S.R.; KORNBERGER, M. **Um Livro Bom, Pequeno e Acessível Sobre Estratégia**. 2010.

CARVALHO, F. Práticas de planejamento estratégico e sua aplicação em organizações do terceiro setor. São Paulo. SP. USP, 2004. 204p. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade de São Paulo, 2004.

CHANDLER, A. D. Jr. **Stratgy and struture**: chapters in the history of the American industrial enterprise. Canbridge: Mitpress, 1990.

DE WIT, B.; MEYER, R. **Strategy**: process, content, context. Hampshire, UK: Cengage Learning EMEA, 2010.

DRUCKER, P. **The Progresso of Management**. Irwin, 1998.

ESTRADA, R. J. S.; ALMEIDA, M. I. R. A eficiência e a eficácia da Gestão Estratégica: do Planejamento Estratégico à Mudança Organizacional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 9, n. 19, p. 147-178, 2007.

Federação Catarinense dos Municípios – FECAM. Disponível em:
<<http://www.fecam.org.br/municipios/>>. Acesso em: 03 de fev. 2016.

FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Mauricio S.. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300, set. 2007. Disponível em
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000300001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 11 fev. 2016.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>.

FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

HUDSON, Mike. **Administrando organizações do terceiro setor**: o desafio de administrar sem receita. São Paulo: Makron Books, 1999.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Indicadores Sociais Municipais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>>. Acesso em 29 de fev. 2016

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Alinhamento** – utilizando o balanced scorecard para criar sinergias corporativas. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública contemporânea**. São Paulo, 2009. Editora Atlas.

MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B., LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2010, 392p

MINTZBERG, H. & QUINN, B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo, GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

PEREIRA, M. F. **Planejamento estratégico: teorias, modelos e processos**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Administração estratégica**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 19. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

RIZZATI, G. e PEREIRA, M. F. O processo de formulação e implementação das estratégias a partir da percepção de seus reitores: estudo multicasos nas universidades de Santa Catarina. **Revista UNIFASC**. Gestão & Planejamento, Salvador, v. 15, n. 2, p. 166-189, maio/ago. 2014.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J. dos.; DAVID, M. V. **Administração pública contemporânea : política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. 246 p.

SILVA, F. A.; MÁRIO, P. C. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1401-1427, 2015.

SILVA, W. C., et al. O Planejamento Estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de C. Humanas**, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013.

TACHIZAWA, T. **Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VARELA, A. V.; BARBOSA, M. L. A.; FARIAS, M. G. G. Abordagem Cognitiva para Gestão do Planejamento Estratégico nas Organizações. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 5, n. 2, p. 49-68, 2015.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VICCARI JUNIOR, Adauto... [et al.]; CRUZ, Flavio da (coordenador). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

YIN, Robert. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.