



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS - UACC**  
**CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

**JOÃO DIEGO LINS DIAS MENDES**

**ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO EM PREFEITURAS**  
**DA MICRORREGIÃO DE CAJAZEIRAS-PB**

**SOUSA - PARAÍBA**

**2017**

**JOÃO DIEGO LINS DIAS MENDES**

**ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO EM PREFEITURAS  
DA MICRORREGIÃO DE CAJAZEIRAS-PB**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração/CCJS/UFCG, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Alexandre Wállice Ramos Pereira.

**SOUSA – PARAÍBA**

**2017**

A Monografia **ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO EM PREFEITURAS DA MICRORREGIÃO DE CAJAZEIRAS-PB**, elaborada por **JOÃO DIEGO LINS DIAS MENDES** e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pelo Curso de Graduação em Administração/CCJS/UFCG como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Administração.

Sousa, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Alexandre Wállace Ramos Pereira - Orientador  
UACC/CCJS/UFCG

---

Prof. Maria de Fátima N. Barbosa  
UACC/CCJS/UFCG

---

Prof. Islânia Andrade de L. Delfino  
UACC/CCJS/UFCG

Dedico esse trabalho ao todo poderoso e magnífico Deus,  
por suas infinitas bênçãos, sabedoria e forças concedidas  
no decorrer de todo esse trabalho e na minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus, pelo seu infinito amor incondicional e que me faz vencedor nas batalhas.

Agradeço aos meus pais, que me incentivaram todos os anos de curso, me propiciando assim, condições adequadas para um bom aproveitamento nos estudos.

A toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

Ao meu professor e orientador, pela atenção e confiança depositada em mim, além de toda orientação e suporte oferecidos para a conclusão deste trabalho, nas quais foram de suma importância.

A minha irmã pelo apoio que contribui a realização deste trabalho.

A minha namorada por sua atenção e compreensão.

A todos os professores, que fizeram parte dessa etapa tão importante da minha vida e pelas contribuições para a vida pessoal, acadêmica e profissional.

Por fim, a todas as pessoas fizeram presente comigo nessa etapa da minha vida e que de alguma forma contribuíram para o alcance dos meus objetivos.

“Lembre-se que as pessoas podem tirar tudo  
de você, menos o seu conhecimento”.

Albert Einstein

## RESUMO

O planejamento deve ser visto como peça fundamental para a organização do Município e por meio de seus instrumentos de implementação, alguns são descritos em matéria constitucional. Assim, compreende-se o planejamento como uma das funções clássicas da administração, sendo esse instrumento indispensável ao gestor municipal na condução de seu governo e das ações a serem implementadas nesse âmbito. Nesse contexto, este trabalho aborda a temática do planejamento, especificamente em prefeituras, e apresenta como objetivos: avaliar como a função Planejamento tem sido empregada no âmbito das Prefeituras da Microrregião de Cajazeiras-PB. Especificadamente, o trabalho buscou: a) descrever as estruturas organizacionais das Prefeituras; b) identificar, nas estruturas organizacionais das Prefeituras, o(s) órgão(s) envolvido(s) diretamente com a função Planejamento; c) especificar os principais processos, instrumentos e metodologias utilizados para se planejar as ações no âmbito das Prefeituras; d) conhecer os principais atores envolvidos e suas percepções sobre a função Planejamento nas Prefeituras. A pesquisa foi de cunho qualitativo, do tipo exploratória e descritiva e caracterizou-se ainda como de campo e documental. Os principais resultados levantados evidenciam que a grande maioria das prefeituras da microrregião de Cajazeiras-PB não reconhecem ainda o planejamento, como principal instrumento para se pensar em um bom desempenho organizacional, pois, das 15 Prefeituras do contexto pesquisado, apenas duas delas dispõem de uma secretaria de Planejamento definida em sua estrutura organizacional. Como resultados, verificou-se ainda que, apesar dessas disporem de Secretaria de Planejamento, não implica dizer que a função planejamento esteja sendo utilizado como é proposto pela literatura dos autores da área.

**Palavras-Chave:** Função Planejamento. Prefeituras Municipais. Microrregião de Cajazeiras-PB.

## ABSTRACT

Planning should be seen as a fundamental element for the organization of the Municipality and through its implementation instruments, some are described in constitutional matters. Thus, planning is understood as one of the classic functions of the administration, being this indispensable instrument to the municipal manager in the conduction of its government and of the actions to be implemented in that scope. In this context, this paper deals with planning, specifically in prefectures, and presents as objectives: to evaluate how the Planning function has been used within the scope of the Municipalities of the Cajazeiras-PB Microregion. Specifically, the work sought to: a) describe the organizational structures of City Halls; B) identify, in the organizational structures of City Halls, the organ (s) directly involved with the Planning function; C) specify the main processes, instruments and methodologies used to plan the actions within the scope of the City Halls; D) to know the main actors involved and their perceptions about the Planning function in City Halls. The research was qualitative, of the exploratory and descriptive type and was still characterized as field and documentary. The main results show that most of the prefectures of the Cajazeiras-PB micro-region do not yet recognize planning, as the main tool to think about a good organizational performance, since of the 15 City halls of the researched context, only two of them have a Planning department defined in its organizational structure. As results, it was verified that, although they have a Planning Secretariat, it does not imply that the planning function is being used as proposed by the authors of the area.

**Keywords:** Function Planning. City Halls. Micro-region of Cajazeiras-PB.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 DO TEMA AO PROBLEMA.....	10
1.2 OBJETIVOS.....	12
1.3 JUSTIFICATIVA.....	12
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>15</b>
2.1 PLANEJAMENTO: EVOLUÇÃO E CONCEITOS.....	15
2.2 PLANEJAMENTO EMPRESARIAL: CARACTERÍSTICAS E TIPOS.....	18
<b>2.2.1 Planejamento Estratégico</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2.2 Planejamento Operacional</b> .....	<b>20</b>
<b>2.2.3 Planejamento Financeiro</b> .....	<b>21</b>
2.3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: DEFINIÇÕES E INSTRUMENTOS.....	21
<b>2.3.1 Plano Plurianual - PPA</b> .....	<b>23</b>
<b>2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO</b> .....	<b>23</b>
<b>2.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA</b> .....	<b>24</b>
2.4 PLANEJAMENTO MUNICIPAL: CONSIDERAÇÕES E IMPORTÂNCIA.....	24
<b>2.4.1 Abordagem dos instrumentos do Planejamento Municipal</b> .....	<b>27</b>
<b>2.4.2 Planejamento Estratégico Municipal</b> .....	<b>30</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>33</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	33
3.2 LOCAL DO ESTUDO E SUJEITOS.....	33
3.3 COLETA DE DADOS E INSTRUMENTOS.....	35
3.4 TRATAMENTO DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO.....	36
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	<b>37</b>
4.1 RELATO DOS ENTREVISTADOS.....	37
<b>5 CONCLUSÕES</b> .....	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>43</b>
<b>APÊNDICE A - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS</b> .....	<b>45</b>
<b>APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b> .....	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo são apresentados o tema e a questão-problema de pesquisa, bem como os objetivos e a justificativa do estudo.

### 1.1 DO TEMA AO PROBLEMA

É de fácil percepção, cada vez mais, a falta de critérios técnicos e até mesmo a exigência desses critérios nas pessoas que ocupam cargos de gestão na administração pública, especialmente em nível municipal. Assim, presencia diariamente exemplos de gestores com deficiente conhecimento técnico para desempenhar uma gestão mais efetiva no serviço público, em prol do bem estar da sociedade em geral.

Este trabalho busca focar, na principal e primordial função para se pensar em um bom desempenho organizacional: o planejamento, considerado pela maioria dos autores da área, podendo ser identificado em alguns tipos, como o Empresarial, Governamental, Municipal, entre outros. Quando se fala que o critério técnico profissional está intimamente ligado a uma gestão consciente e eficiente, é em alusão das especificidades dos instrumentos que são utilizados por cada nível desses, cabendo ao gestor saber utilizá-los em cada situação pertinente.

O fato mais incomum de ser conhecido é, na maioria das gestões públicas, principalmente nas municipais, uma prefeitura que esteja em pleno funcionamento, com o mínimo de entraves administrativos, seguindo todas as bases legais e procurando realizar ações que sejam além das necessárias.

O insucesso das gestões ocorre pela falta de técnicos especializados nas mais diversas áreas que compete a administração municipal, inclusive no alto escalão do governo. Há, de maneira clara, uma substituição do planejamento pela improvisação na forma de se cumprir os mais diversos mandatos, gerando estes, ações aleatórias, sem a menor visão de futuro, nem preocupação presente para com a sociedade, que não deixa de ter sua parcela de culpa nesses aspectos.

Neste sentido, Ortiz (2006, p. 16), ressalta que:

O planejamento aparece como gênero e traz como espécies ou meios de implementação desse planejamento, planos, diretrizes, metas, que colaborarão para a efetivação de tudo aquilo que foi trazido como elemento integrante desse conjunto de intenções que traduzem a vontade de determinado Município e seus habitantes.

Ao utilizar o planejamento municipal, no que se refere a um instrumento de implementação de políticas públicas, o Município deve pensar como um todo, incluindo assim todos os setores urbanos e rurais.

A Administração Pública Municipal é obrigada a trabalhar com alguns instrumentos básicos para se planejar. De acordo com o Instituto Brasileiro de administração Municipal (2009) que se embasa na Constituição Federal, esses instrumentos que tem suas elaborações obrigatórias são principalmente o Plano Plurianual (situado no nível estratégico), Lei de Diretrizes Orçamentária (situada no nível tático), Orçamento Anual e as Prestações de Contas (situadas no nível operacional).

Ao longo desse trabalho esses instrumentos serão melhores abordados e colocados como forma de utilização, já que não se pode falar em Planejamento municipal sem mencioná-los pela exigência da Constituição Federal.

O planejamento estratégico municipal é uma metodologia de gestão mais ampla que o planejamento em si. De acordo com Rezende (2006, p.88) o planejamento estratégico municipal pode constituir:

Um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros 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 ou *stakeholders*, 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.

Para o sucesso de um planejamento municipal é primordial uma metodologia do plano bem elaborada e sua integração regional, devendo o município ser planejado no seu contexto micro e macro e levar em consideração os demais aspectos da realidade como um todo, seja ele físico, social, econômico, entre outros.

A falta de eficiência e a limitação quando se trata da condução da gestão municipal, começou a ser perceptível com o ganho da autonomia dos municípios brasileiros a partir da Constituição Federal de 1988, onde deu início ao processo de descentralização. Diante das novas responsabilidades do Município, suas competências técnicas e administrativas se mostram defasadas, necessitando assim de novos instrumentos que aperfeiçoem a condução e o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

Neste contexto, o estudo apresenta a seguinte questão-problema: **Como as Prefeituras Municipais da Microrregião de Cajazeiras-PB utilizam o Planejamento como função administrativa?**

## 1.2 OBJETIVOS

Enquanto objetivo geral, o trabalho busca avaliar como a função Planejamento tem sido empregada no âmbito das Prefeituras da Microrregião de Cajazeiras-PB.

Especificadamente, o trabalho se propõe a:

- Descrever as estruturas organizacionais das Prefeituras;
- Identificar nas estruturas organizacionais das Prefeituras, o(s) órgão(s) envolvido(s) diretamente com a função Planejamento;
- Especificar os principais processos, instrumentos e metodologias utilizados para se planejar as ações no âmbito das Prefeituras;
- Conhecer os principais atores envolvidos e suas percepções sobre a função Planejamento nas Prefeituras.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

Este estudo apresenta, notadamente, uma relevância teórica e prática. Do ponto de vista teórico, o estudo trará contribuições para os gestores municipais na medida em que, ao descrever como a função Planejamento ocorre nas Prefeituras, os achados do estudo podem revelar fatores negativos e positivos em seus processos internos voltados ao planejamento da gestão, bem como nos instrumentos e metodologias, e no perfil dos atores envolvidos, de forma a produzir entendimentos sobre a forma como a função Planejamento vem sendo utilizada, o que poderá servir de subsídio para estudos mais aprofundados sobre essa problemática e, até mesmo, suscitar ações voltadas à extensão universitária, incentivando outros trabalhos na área. Na visão prática, o estudo poderá fornecer subsídios para que os agentes públicos municipais que estejam atuando ou desejem atuar na área de Planejamento Governamental em suas Prefeituras, possam fazê-lo de forma mais efetiva.

A Administração Pública é considerada uma disciplina recente e conseqüentemente não tem um volume de estudos acadêmicos ideal para a sua importância e complexidade, onde a mesma teve contribuição relevante de modelos empresariais de gestão. Levando em consideração essa importância da Administração Empresarial para a Administração Pública e as semelhanças que podem ser encontradas e compartilhadas entre empresa e prefeitura, por

exemplo, esse trabalho aborda alguns tópicos referentes a Administração Científica, especificamente no planejamento empresarial.

No que diz respeito ao planejamento municipal, a gestão municipal destaca o planejamento estratégico municipal. Ambas as gestões podem ser relacionadas com os conceitos de *new public management*, também chamada de nova gestão pública, que pressupõe a aplicação, nas organizações públicas, dos modelos de gestão da iniciativa privada e dos conceitos de Administração estratégica focados nos negócios empresariais. Também pressupõe aplicar os conceitos e preceitos do empreendedorismo nas iniciativas públicas. (OSBORNE; GAEBLER, 1992; BARZELAY, 2001 *apud* REZENDE, 2006, P. 90)

O planejamento deve ser visto como peça fundamental para a organização do Município e por meio de seus instrumentos de implementação que serão abordados mais adiante, baseados no Estatuto da Cidade (Lei Federal Brasileira nº 10.257), buscam atingir a eficiência administrativa e o desenvolvimento sustentável do Município.

“Para que se tenha um planejamento eficaz e que traduza os anseios da população, se mostra indispensável a participação das associações representativas da sociedade na formação do referido planejamento que será tratado oportunamente”. (ORTIZ, 2006, p. 16)

Ortiz (2006) relata ainda que cada Município tem sua especificidade e determinados aspectos que são mais ou menos valorizados pelos munícipes, sendo assim, o planejamento municipal se tornando algo que não é estático e definido, podendo ser moldado para cada situação de implementação.

Andrade et al. (2005 *apud* PEREIRA; REZENDE 2011, p. 7), compreende o planejamento com uma das funções clássicas da administração científica, sendo esse instrumento indispensável ao gestor municipal na condução de seu governo. O autor ainda coloca que planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva frente à máquina pública, na qual a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes.

Buscando solidificar a importância do tema desse presente trabalho, o mesmo apresenta algumas considerações do artigo sobre o tema Instrumentos de Planejamento Municipal, Administração Pública de Prefeituras, Sistemas de Informação e Tecnologia da Informação: Múltiplos Estudos de Casos em Pequenos Municípios do Paraná e Bahia, de 2006, no qual foi aplicado múltiplos estudos de casos e foi analisado os instrumentos de planejamento municipal e as contribuições da tecnologia da informação na gestão de prefeituras e no desenvolvimento de municípios com a participação da sociedade civil, através de procedimentos metodológicos, envolvendo pequenos Municípios do Paraná e Bahia (nove paranaense e um baiano).

Com relação à análise dos planos e planejamentos municipais, de acordo com o artigo de Rezende e Guagliardi (2006, p. 11) observa-se que:

O planejamento não é um habitual instrumento de gestão das prefeituras e de desenvolvimento dos municípios, muito menos de participação da sociedade civil na condução das cidades. Isso pode prejudicar em muito a integração entre os planos e planejamentos municipais e a respectiva administração pública.

Com relação à integração ou alinhamento entre os planos e planejamentos municipais entre os municípios pesquisados do artigo, Rezende e Guagliardi (2006) relata que como os 10 municípios não possuíam todos os projetos necessários, essa integração não existia. Em um município alguns planos eram parcialmente integrados.

Esses construtos decorrentes dessa pesquisa só corroboram a falta de uma atenção maior dos municípios, principalmente os pequenos (como exemplo, os pesquisados no artigo que não ultrapassam 40.000 habitantes), para a elaboração e integração de planejamento, que podem potencializar o desenvolvimento do município.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo trata do conteúdo teórico necessário para a contextualização do tema de estudo.

Na primeira parte será tratado sobre o planejamento enquanto função administrativa, seu histórico, conceitos e sua contextualização a esfera empresarial, portanto o planejamento empresarial.

Na segunda parte, serão apresentados os elementos referentes ao estudo do planejamento governamental e aos instrumentos de planejamento na administração pública brasileira, em especial, na esfera municipal.

### 2.1 PLANEJAMENTO: EVOLUÇÃO E CONCEITOS

A magnitude da importância do planejamento para a Administração vai além da consideração da maioria dos autores estudiosos do tema, que consideram o planejamento sendo uma das funções iniciais do processo administrativo.

Conforme afirma Moraes (2004, p. 151), é melhor se pensar no planejamento como a locomotiva que puxa o trem das ações de organizar, liderar e controlar. Essa importante função contribui fortemente para o sucesso da organização como um todo, que busca apontar e aproveitar as oportunidades existentes no ambiente competitivo.

“A evolução do planejamento remete à Teoria das Organizações. Para elucidar melhor o caráter racional e a evolução do planejamento na Teoria das Organizações, faz-se necessário descrever sua evolução histórica.” (PETERNELLA, 2007, p. 45). Assim como, ao longo do tempo diversas teorias foram formuladas com intuito de resolver problemas na gestão empresarial que surgiam, o planejamento também teve sua evolução, pois as empresas cada vez mais sentiam a necessidade de uma formalização nos planos de ação, de critérios técnicos a serem seguidos em busca de melhorar o desempenho organizacional. Para acompanhar a crescente industrialização não se permitia mais trabalhar com a improvisação das ações, ter um planejamento informal, era preciso ir além disso para se manter no disputado mercado que vinha se formando a partir da Revolução Industrial e principalmente no período entre a primeira e segunda guerra mundial em diante.

Segundo Peternella (2007), a Administração está presente em praticamente toda a história da humanidade, porém passou a ter caráter racional a partir do século XX.

Anteriormente a este século, mais especificamente antes do século XVII, a tradição era a forma utilizada para a explicação do mundo, assim como na resolução dos problemas. A partir do século XVII é que a razão começa a substituir a tradição nesses aspectos. “Embora, no século XVIII, o racionalismo tenha atingido seu apogeu, sendo aplicado às ciências naturais e finalmente às ciências sociais, foi apenas no século XX que a Administração passou a ter um caráter racional, à medida que propiciou a tentativa de previsão do futuro, a organização dos processos e métodos na empresa e o controle do trabalho.” (PETERNELLA, 2007, p. 45).

Com essa mudança de foco da Administração para a racionalidade, alguns movimentos começaram a se preocupar com a influência direta dos administradores nas organizações, entre eles, o Movimento das Relações Humanas, que de maneira geral buscava entender os sentimentos dos trabalhadores e como se comportavam em grupos. Não se admitia mais modelos empíricos de se administrar, era necessário um aprofundamento em técnicas mais eficientes, uma substituição de improviso por planejamento.

Alguns teóricos foram fundamentais para a construção do processo administrativo tradicional, entre os principais estão Frederick Taylor, Henri Fayol e Elton Mayo. A seguir, se apresenta uma breve síntese dos pensamentos desses teóricos, segundo a ideia apresentada por Peternela (2007).

Taylor buscou um aumento na produtividade através do estudo em buscar a mais rápida e eficiente forma de se executar determinada tarefa, propondo assim a ORT (Organização Racional do Trabalho). Taylor é considerado o pai da Administração Científica.

Quase simultaneamente a Administração Científica de Taylor, surgiu a Teoria Clássica de Fayol. Ao contrário de Taylor que deu ênfase nas tarefas, Fayol focou na Administração propriamente dita, especificamente nas funções administrativas de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, alinhando os funcionários e as tarefas para produzir um desempenho eficiente para a organização.

Elton Mayo concentrou-se nos trabalhos em grupos de pessoas, propondo a disponibilidade de ambientes que fossem propícios à cooperação e interação entre os grupos de forma espontânea. Mayo é considerado um dos principais representantes da TRH (Teoria das Relações Humanas).

Esse breve relato apresentado dos principais teóricos da administração compreende um resumo de estudos aprofundados que são o ponto de partida para fundamentos acadêmicos com relação ao assunto. O surgimento da contribuição dos teóricos abordados e suas respectivas escolas e teorias, além de outros não mencionados, ocorreu pelas consequências da Revolução Industrial. Com o aumento desordenado de empresas, havia a necessidade em aproveitar melhor

e organizar os recursos, procurando implementar uma eficiência produtiva. Para que isso ocorresse era necessário uso de métodos científicos comprovados por cientistas ao invés do empirismo.

Já antes do primeiro quarto do século, o mercado como um todo, e nele os grandes complexos industriais, iam tomando impulso crescente, forçando o aperfeiçoamento das técnicas de planejamento. A partir deste momento, o universo temporal do planejamento, como definido no início do século já não mais se ajustava às necessidades. O número de anos coberto pelo planejamento a longo prazo sofreu aumento apreciável, de forma a conciliá-lo às novas condições da empresa. (PETERNELLA, 2007, p. 48)

Para Moraes (2004, p.151), “o planejamento contribui para melhorias na produtividade, na qualidade e também nos resultados financeiros da organização”. A elaboração de um plano facilita na identificação de recursos necessários, assim como relaciona as tarefas a ser cumpridas em um determinado processo, tendo assim uma melhoria produtiva com resultado de qualidade.

Além de ser um processo de tomar decisões, Maximiano (2007, p. 79) destaca que:

O planejamento é uma dimensão das competências intelectuais. Para a moderna Psicologia, o processo de planejamento é uma função cognitiva superior, uma forma refinada de inteligência (Gardner). A decisão e a capacidade de lidar com o futuro por meio do planejamento refletem essa inteligência. Essa inteligência, como todas as outras, podem ser desenvolvidas por meio de educação e experiência.

Oliveira (2010) já não considera a função planejamento como a mais importante, mas a função que indica a direção a ser consolidada pela organização, no desenvolvimento de suas atividades administrativas. O autor ressalta essa ideia pelo fato que, pouco serve um planejamento bem estruturado se não houver uma organização dos recursos abordados, a capacidade de direcionar e orientar esses recursos, seja eles humanos, financeiros, materiais e sobre tudo a capacidade de avaliar os resultados das ações planejadas.

Diante dos pensamentos dos autores apresentados, é notório perceber a importância do planejamento para um maior desempenho organizacional, porém é imprescindível que as demais funções, como organização, direção e controle, estejam interligadas e bem definidas para o alcance dos objetivos estabelecidos. Assim Oliveira (2010, p. 42) define as quatro principais funções administrativas:

**Função Planejamento:** Planejamento é a metodologia administrativa que permite diagnosticar e analisar situações atuais, de estabelecer resultados – objetivos e metas – a serem alcançados pelas organizações e de delinear ações – estratégias – para alcançar estes resultados, bem como estabelecer leis e normas – políticas – que servem de sustentação a esse procedimento administrativo.

**Função Organização:** Organização é a metodologia administrativa que orienta a capacidade de ordenação, estruturação e apresentação de um sistema, de um projeto,

de um trabalho e dos recursos abordados, visando alcançar os resultados estabelecidos no planejamento.

Função Direção: Direção é a capacidade e habilidade administrativa de supervisionar e orientar os recursos - humanos, financeiros, tecnológicos, materiais, equipamentos - alocados nas atividades das organizações, visando otimizar o processo decisório direcionado ao alcance dos resultados estabelecidos no planejamento.

Função Controle: Controle é a metodologia administrativa que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e os resultados das ações, com a finalidade de realimentar com informações os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho, para assegurar que os resultados estabelecidos pelo planejamento sejam alcançados.

Não fugindo da ideia principal da função planejamento abordada pelos autores já citados, Santos (2006, p. 24) ressalta, também, que o planejamento:

É um processo que obedece às relações precisas de interdependência, as quais o caracterizam como um sistema, como um conjunto de partes (fases, processos) coordenadas entre si, de maneira a formarem um todo, um conjunto coerente e harmônico, visando a alcançar um objetivo final (produto, resultado) determinado. Trata-se de um processo cuja realização não é aleatória.

O processo de planejamento compreende etapas essenciais que devem ser seguidas, levando em consideração as informações necessárias para a elaboração das ações que serão implementadas para o alcance dos resultados esperados, procurando considerar a empresa como um todo, compreendendo as relações internas e externas.

## 2.2 PLANEJAMENTO EMPRESARIAL: CARACTERÍSTICAS E TIPOS

O Brasil é um dos países em que mais são abertas empresas, ao mesmo tempo em que, ocorre a mortalidade precoce dessas empresas. Diversos são os fatores que contribuem para esse desfecho do sonho de empreender, sendo que, quase todos os fatores estão relacionados à falta ou falhas no planejamento inicial.

Dentro do processo de Gestão das empresas, o planejamento é visualizado como instrumento de significativa importância no direcionamento das atividades e conseqüente sucesso das mesmas, onde este contempla os instrumentos básicos de determinação dos objetivos da empresa e o como esta deverá atuar para atingi-los. (MARTINS, 2003, p. 38).

Segundo Peternella (2007, p.59):

O conceito de planejamento empresarial ou de negócios não é novo. Muitas empresas têm utilizado planos formais há anos. O que é diferente, no entanto, é o novo surgimento de sistemas de planejamento abrangentes para atender às necessidades do novo ambiente de negócios, seja pela competição cada vez mais acirrada, pelo

aumento da responsabilidade social dos negócios ou pela velocidade das mudanças tecnológicas.

Para Moraes (2004, p. 154), “As empresas direcionam seus negócios e suas operações de maneira coerente (racional), por meio de padrões próprios, ou seja, determinando ações organizacionais e comportamentos diferenciados e personalizados denominados estratégias”.

Sinteticamente, estratégia pode ser entendida como uma forma da empresa conseguir alcançar seus objetivos, criando vantagem competitiva, através de uma análise do ambiente (externo, interno) ao qual a empresa está inserida.

De acordo com Martins (2003, p. 39), “o processo de planejamento tem como premissa manipular todos os aspectos das relações empresa-ambiente, apontando uma perspectiva que os executivos da empresa podem utilizar em seu processo de trabalho”.

Em busca do sucesso organizacional as empresas dispõem de alguns tipos específicos de planejamento empresarial, com isso posteriormente será discorrido sobre eles, planejamento estratégico, planejamento operacional e planejamento financeiro, onde ambos estão correlacionados em busca do objetivo maior da organização.

### **2.2.1 Planejamento estratégico**

Como já mencionado, a ideia de planejamento tem seu início com a racionalização da Administração, pela necessidade, a partir da revolução industrial, das empresas, em melhorar seus desempenhos produtivos e administração de seus recursos perante um crescimento desordenado de concorrentes. Remetendo a um contexto mais contemporâneo, o planejamento passou a ficar limitado com o decorrer do tempo, não sendo utilizado como uma ferramenta de gestão mais ampla.

A partir da década de 60, uma metodologia em planejamento estratégico surgia, através de estudos e publicações científicas.

Braconi (2006, p. 40) define planejamento estratégico, como sendo:

Uma técnica gerencial que procura, através da análise do ambiente de uma organização, criar consciência de suas oportunidades e ameaças, assim como de seus pontos fortes e fracos. A partir daí, torna-se possível, traçar os rumos ou direção que essa organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades, potencializar os pontos fortes e minimizar ameaças e riscos.

Drucker (1998 *apud* SILVA et al. 2013, p. 92) 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”.

Existem vários tipos de fluxos e metodologias que abordam o processo de planejamento estratégico, os quais procuram mostrar seus componentes e estabelecer uma sequência lógica para o desenvolvimento do processo. (BRACONI, 2006, p. 41).

Porém, o processo de planejamento estratégico segue basicamente as seguintes fases:

1. Analisar de forma macro o ambiente na qual a organização está inserida.
2. Determinar a visão e missão
3. Estabelecimento dos objetivos
4. Desenvolver as estratégias para o alcance dos objetivos
5. Medir o desempenho através de indicadores de desempenho
6. Elaboração do plano estratégico

Braconi (2006, p. 58), “ressalta que é fundamental para o sucesso do planejamento estratégico que ocorra uma verificação do que foi planejado com o realizado e conseqüentemente se possa apreender com as experiências vividas[...]”.

### **2.2.2 Planejamento Operacional**

Oliveira (1997 *apud* STEIN 2000, p. 23), acrescenta um terceiro tipo de planejamento, que seria o planejamento operacional, o qual pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas.

As características do planejamento operacional para Lacombe e Heiborn (2003 *apud* BRACONI, 2006, p. 37) são:

- Visa a eficiência
- Responde a pergunta como fazer
- Tende a ser de curto ou médio prazo
- Visa a otimização dos recursos usados
- Concentra-se mais no ambiente interno
- Tende a ser detalhado
- É elaborado pelas gerências médias
- Não costuma causar fortes impactos.

Estabelecido e visualizado na base da pirâmide etária, o planejamento operacional, dispõe de planos bem mais focados no curto prazo, caracterizado por ações mais detalhadas que abrangem funções específicas na empresa, englobando setores necessários para a implantação da estratégia, que visa alcançar objetivos globais.

### **2.2.3 Planejamento Financeiro**

“Um bom planejamento financeiro deve prever o que acontecerá, caso o planejado não ocorra, frustrando as expectativas dos executivos e do mercado ou se o mercado não estiver aquecido o suficiente para dar o retorno esperado” (LUCION, 2005, p. 145)

O planejamento financeiro está intimamente ligado às decisões de curto e longo prazo. O gerenciamento do capital de giro e o caixa da empresa estão relacionados às decisões de curto prazo. As decisões de longo prazo envolvem o tipo de investimento a ser escolhido pela empresa, assim como a política de dividendos e a estrutura de capital.

## **2.3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: DEFINIÇÕES E INSTRUMENTOS**

O planejamento governamental teve seu auge no Brasil em meados do século XX, entre as décadas de 1940 a 1970. Essa primazia frente ao planejamento foi ocasionada pela consolidação do Estado brasileiro, principalmente a partir de 1930, buscando o desenvolvimento da Nação através de transformar as estruturas econômicas e sociais, sendo a industrialização a principal maneira de se fazer isso.

Entre a década de 80 e 90 o planejamento governamental sofre um declínio, passando a ser priorizada a gestão pública. O contexto de liberalismo econômico vivenciado nessa época torna o planejamento desnecessário, chegando até ser considerado prejudicial à nova fase de desenvolvimento que se instaura. No início do século XXI ocorre a retomada da função planejamento no Brasil.

Reconstituindo a trajetória do planejamento governamental no Brasil percebe-se que planejamento e gestão não estiveram no mesmo patamar em prol do desenvolvimento do país, entre as principais fases consideradas, ambos se alternavam como prioridades do governo, em determinado período a função planejamento era priorizada, em outro era a função gestão.

Analisando de forma coerente esse contexto abordado, fica difícil imaginar como essas funções (planejamento e gestão) tão importantes, cruciais e inseparáveis da ação do Estado em seu objetivo de desenvolvimento, não foram consideradas em conjunto.

De acordo com Santos (2006 p. 23-24) o propósito do planejamento governamental é:

Definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não sejam determinadas, simplesmente, por circunstâncias fortuitas ou externas, mas pelo resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes.

Em relação ao exposto pelo autor, compreende-se que o plano de governo deve ser elaborado a partir das necessidades da comunidade, participando esta, por meio de seus representantes, da elaboração do plano.

“O planejamento Governamental pode ser compreendido como a ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas”. (SANTOS, 2011, p. 311).

Três dimensões estão associadas ao conceito de planejamento governamental, são diagnósticos, escolhas e organização dos meios. Resumidamente essas dimensões remetem ao diagnóstico das dinâmicas que influenciam na configuração atual da realidade, para posteriormente fazer as escolhas que pretendem elevar o grau de desenvolvimento da sociedade. Organizando essas escolhas, concretiza-se com o diagnóstico, para a gestão incorporar a função planejamento, com isso organizar e garantir que as ações que foram planejadas sejam executadas.

Segundo Ribeiro (2008, p. 31), “Os tipos de instrumentos de planejamento governamental subdividem-se, conforme em: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA)”.

Para Ribeiro (2008, p. 29), “o Planejamento Estratégico compreende as diretrizes e interações que relacionam organização do presente ao futuro e guia para uma situação desejada. O instrumento constitucional para o Planejamento Estratégico de médio prazo é o PPA”.

“O Planejamento Operacional refere-se às diretrizes e interações presentes que, com base na situação atual e tendo em vista os recursos disponíveis, procura maximizar os resultados no período. Os instrumentos constitucionais utilizados para o Planejamento Operacional são a LDO e a LOA”. (RIBEIRO, 2008, p. 29).

A partir de uma pesquisa no site do Ministério do Planejamento, segue uma abordagem simplificada desses instrumentos do planejamento governamental, já mencionados.

### **2.3.1 Plano Plurianual - PPA**

Segundo o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas, construindo um Brasil melhor.

O PPA orienta o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República. O Plano apresenta a visão de futuro para o País, macro desafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal.

Por meio dele o governo declara e organiza sua atuação, a fim de elaborar e executar políticas públicas necessárias. O Plano permite também, que a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo.

Barros (2007), considera a maior importância dentre todas as funções do Plano plurianual, é de apresentar como importante instrumento do planejamento estrutural, ou seja, ele deve servir de base para os demais planos e programas.

### **2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

Segundo o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano.

Barros (2007, p.89) ressalta que: “é preciso deixar assente que, apesar de encontrar aplicabilidade em relação aos Estados Federados e Municípios, a lei de diretrizes orçamentárias, especificamente, no que concerne às “agências financeiras oficiais de fomento”, tornou-se inoperante em âmbito municipal, uma vez que não se detecta neste espaço a sua existência”.

### 2.3.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

Segundo o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão é no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.

Carvalho (1978 apud SANTOS, 2006, p. 24), compreende que diversos fatores contribuem para o insucesso das gestões públicas baseadas em planos de ação, entre esses fatores existentes estão:

À falta de recursos humanos especializados para decisões de médio e longo prazos, a instabilidade política gerada, a visão imediatista dos governantes, as disfunções burocráticas dos sistemas administrativos adicionado as rígidas formulações teóricas para implantação do processo de planejamento.

É imprescindível ter uma gestão pública acompanhada de um planejamento governamental, pois a gestão auxilia na potencialização das chances de se alcançar os objetivos favoráveis.

## 2.4 PLANEJAMENTO MUNICIPAL: CONSIDERAÇÕES E IMPORTÂNCIA

Antes de um aprofundamento no planejamento municipal propriamente dito, será feita uma breve abordagem referente ao Município, como unidade política-administrativa, surgimento e sua importância.

Como um essencial propulsor da economia e cabendo à sua competência promover o desenvolvimento local, é indispensável ao Município ter como pressuposto o princípio da eficiência.

Conforme dispõe a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, a República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios. Assegurado pelos arts. 1º e 18 da CF, o Município é integrado como ente federativo autônomo.

Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (2009, p. 8):

Os agentes políticos – Prefeitos, Secretários, Vereadores – devem ser proativos, visto que são atores de ponta na corrida para alcançar transformações – leia-se eficiência. Na área pública, nada se pode fazer sem o respaldo legal e são os agentes políticos que fazem as leis. É urgente fazê-las, sempre, contudo, com o olhar na eficiência, na participação e na satisfação da população.

De acordo com inciso I do Art. 30 da Constituição Federal, cabe ao Município a competência para legislar sobre assunto de interesse local.

Segundo Barros (2007, p. 72), essa premissa pode ser constatada no Artigo 30 da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O Município, desta feita é autônomo, podendo se auto-organizar de forma a melhor atender os anseios de seus munícipes, não podendo se confundir com soberania que é um dos fundamentos da República. (ORTIZ, 2006, p. 9). Ortiz ainda relata acerca do Município, como pessoa jurídica, que possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações, tendo como seu domicílio civil a sede do Município, ou seja, a cidade.

Por meio de Lei Estadual, é permitido a criação, ou qualquer tipo de alteração por meio de fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios.

Dessa forma, Barros (2007, p. 33), relatou que o Art. 18, § 4º da Constituição Federal, sedimentou:

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão da consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios

envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Por ser considerado cada vez mais responsável pelo crescimento e fortalecimento do País como um todo, o Município deve ter um forte planejamento municipal capaz de propiciar a devida atenção das prioridades nele contido, elaborado pelos gestores responsáveis por suas cidades, já que é no Município onde são realizadas diversas relações jurídicas que são capazes de gerar empregos e garantir o fortalecimento da economia de um modo geral de toda a Federação.

Como já mencionado anteriormente sobre a evolução da administração, onde esteve presente durante toda história da humanidade, desde que era aplicada pela razão (empírica) e sua constante evolução para a racionalidade (ciência), compreende-se que de maneira geral e resumidamente, por meio de suas funções também já citadas, essa ciência estuda as organizações, seja elas públicas ou privadas.

Os modelos empresariais de gestão contribuem bastante para Administração pública, isso ocorre principalmente quando se trata da nova gestão pública, que pressupõe a aplicação de modelos e administração estratégia da iniciativa privada em organizações públicas. Esse contexto se confirma também pelo fato de a Administração Pública ser nova como disciplina, não tendo o ideal de estudos acadêmicos aprofundados, tanto quantitativamente, quanto qualitativamente.

Rezende (2012, p. 1), ressalta que:

Sem planejar e executar suas estratégias, informações e tecnologias, dificilmente os municípios, as prefeituras e as organizações públicas são geridos competentemente e oferecem qualidade de vida aos seus gestores locais, servidores municipais, munícipes ou cidadãos.

Matias-Pereira (2009 apud SILVA et al. 2013, p. 91), “ressalta que o planejamento é uma prática essencial, tanto na administração pública quanto na privada, devido aos benefícios que o instrumento traz às organizações”.

De acordo com IBAM (2009) a prática do planejamento municipal como processo sugere a preocupação não somente com a elaboração de projetos e planos de ação, mas também com a preparação organizacional da prefeitura para tarefas como:

- Dispor permanentemente de dados básicos que permitam analisar situação socioeconômica do Município e seu potencial de desenvolvimento;
- Identificar junto à comunidade as suas principais necessidades e as das instituições localizadas no Município;

- Dar um balanço no andamento dos projetos que a Prefeitura e outras instituições estão executando e tentar integrar as iniciativas dos setores públicos e privados; avaliar necessidades com base em critérios como gravidade da situação, população afetada, urgência das medidas e os conhecimentos técnicos que a Prefeitura deve ter sobre a rede municipal de serviços e os recursos disponíveis;
- Promover a discussão desses problemas por meio de entidades de ligação com a comunidade (conselhos, comissões, comitês) ou reuniões abertas com interessados, e sair daí com visão de consenso sobre as prioridades e elementos para implementar a ação;
- Levantar e discutir alternativas de soluções e os respectivos custos, avaliando encargos presentes e futuros e levando em conta que não adianta construir equipamentos ou formular soluções que a Prefeitura não tenha condições de manter; escolher as alternativas consideradas melhores, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento sustentável do Município; negociar o programa de trabalho possível, em discussão aberta;
- Alocar recursos materiais e humanos por intermédio das leis de diretrizes orçamentárias e dos programas anuais de trabalho, tendo em vista operar os serviços novos e os já existentes;
- Manter sistema de acompanhamento físico-financeiro de projetos e atividades.

A orientação preconizada pela Constituição Federal (art. 29, inciso XII), e seguida pelo IBAM em suas atividades de assistência técnica, é a de que o Município deve praticar o planejamento como atividade permanente, incorporando as associações representativas no planejamento municipal.

#### **2.4.1 Abordagem dos instrumentos do Planejamento Municipal**

O plano diretor é um instrumento jurídico que serve para orientar a execução dos objetivos pretendidos pelo planejamento municipal, porém sua efetivação depende de outros instrumentos jurídicos, pois cabe o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

De acordo com Cidades (2004 apud REZENDE 2006, p. 92) “O plano diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico [...]”

Pfeiffer (2000, p. 6) afirma que na prática:

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

Para Barros (2007, p. 107) a relevância:

Do plano diretor para o planejamento municipal trouxe a necessidade da análise de sua contribuição e reflexos, na efetivação dos princípios gerais da atividade econômica, não se podendo negar que as diretrizes e metas desse instrumento influenciam significativamente o desenvolvimento econômico e social.

Para o desenvolvimento urbano as cidades devem contar com fontes estáveis e seguras de financiamentos, imprescindível para expansão adequada e igualitária. Além disso é importante o interesse dos munícipes, juntos com a gestão municipal, quando se tratar da elaboração do plano, assim como o acompanhamento do mesmo por todos os interessados na cidade.

“O Plano Plurianual é exigido pela Constituição Federal (Artigo 165) que estabelece o sistema orçamentário federal regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA)” (REZENDE; GUAGLIARDI, 2006, p. 3). Cada esfera do governo (Federal, Estadual e Municipal) tem sua própria lei orçamentária, isso porque cada esfera tem suas responsabilidades.

De acordo com Barros (2007, p. 81-82), retratada pelo § 1º do Art. 40 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o “[...] plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas”.

Após necessárias adaptações, esses instrumentos encontrados no Art. 165 da Constituição Federal, que foram destinados a aplicação de nível federal, passaram a ser disponíveis nas constituições de cada Estado e nas Leis Orgânicas municipais.

O texto constitucional de 1988 estabelece essas observâncias, ao dispor, de acordo com Barros (2007, p.82), que as:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. §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. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. § 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. § 9º - Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

“O PPA se configura como uma visão de futuro, pautada na previsão de arrecadação de recursos traça estratégias e programas de governo para alcançar seus objetivos” (RODRIGUES, 2013, p. 43). A autora ainda ressalta que “estes objetivos têm o propósito de promover a organização dos meios para conquistar os fins desenvolver a administração, trazer a transparência para a gestão e avaliar os resultados alcançados”.

Para Rodrigues (2013), fica explícito no PPA como a administração pública utilizará os meios (programas, políticas, projetos) para a busca do desenvolvimento.

O Plano Plurianual é um planejamento de médio prazo, elaborado para ser executado no período de 4 anos, dele se derivam a LDO e a LOA, ambas com periodicidade anual. A Lei de Diretrizes Orçamentárias diz como deverá ser feito o orçamento anual e quais os gastos mais importantes para aquele período, ou seja, na LDO são direcionadas as despesas mais importantes que o governo deve fazer a cada ano. A Lei Orçamentaria Anual inclui toda programação de gastos da administração pública para cada área de governo, além de estimar a arrecadação de receitas para custear as despesas programadas. Resumindo o planejamento do sistema orçamentário, compreende-se que a LDO faz a ligação entre o plano estratégico de

médio prazo estabelecido no PPA, com o plano operacional de curto prazo representado pela LOA.

#### **2.4.2 Planejamento Estratégico Municipal**

As adversidades, seja para organizações públicas ou privadas, estão dispostas no ambiente em que se encontra, assim como oportunidades. Isso parece bem simples, desde que se estabeleçam estratégias pertinentes para amenizar as ameaças e potencializar as oportunidades. Para que isso ocorra é necessário que os agentes, ou seja, todos ligados responsabilmente no planejamento tenham um pensamento estratégico integralizado e trabalhando em total sinergia para o alcance dos objetivos favoráveis.

“O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro” (REZENDE, 2012, p. 2). Não basta a organização criar as estratégias, se não deixa-las explicitamente formuladas para a implementação real.

Para Pfeiffer (2000, p. 7), “o planejamento estratégico municipal é um sistema de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente”. Essa eficiência organizacional pode ser implementada em uma cidade ou prefeitura, onde também encontra objetivos a serem alcançados.

Para Silva et al. (2013, p. 91), O grande desafio da gestão pública é:

Transformar as estruturas administrativo-burocráticas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras. Para tal, é necessário que os gestores estejam capacitados, adotem padrões e instrumentos de gestão mais desenvolvidos, tais como o planejamento estratégico. Isso significa uma busca por eficiência e melhoria na qualidade do serviço público prestado.

Rezende e Guagliardi (2006) complementa a citação acima de Silva et al. (2013), destacando a elaboração do planejamento estratégico municipal, com o intuito de articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes, sendo uma forma de contínua de pensar o município a longo prazo. É interessante pensar em um método de implementação do PEM, considerando o processo de maneira cíclica, buscando sempre reavaliar as metas e ajustando o planejamento de acordo com novas necessidades e objetivos que possam surgir, em decorrência ou não, do ambiente externo ou interno.

O planejamento é o ponto de partida da eficiência e eficácia da máquina pública, visto que ele ditará os rumos da gestão e se refletirá na qualidade do serviço prestado à população (SILVA et al. 20013, p. 93). Matias-Pereira (2009 apud SILVA et al. 2013) corrobora esta opinião e acrescenta que é preocupante a constatação de que um elevado número de gestores desconhece ou deixa em segundo plano a utilização desta ferramenta gerencial essencial para o êxito de qualquer organização.

Rodrigues (2013, p. 42), considera O PPA como um instrumento de planejamento estratégico que é composto por um conjunto de programas e ações que durante quatro anos irão dar continuidade administrativa a gestão pública. Tendo uma periodicidade de médio prazo (4 anos), característica do planejamento estratégico, o PPA é composto de metas e objetivos que são propostas no início do plano e a cada etapa (ano) é reajustado de acordo com as prioridades estipulada pela LDO, sendo assim, outra característica do planejamento estratégico, que é a avaliação do processo frente aos impactos dos resultados e metas estipuladas, que leva em consideração a influência do ambiente no decorrer do planejamento, podendo assim ter que priorizar um objetivo em detrimento de outro.

Dando continuidade ao esse contexto apresentado, Rodrigues (2013, p. 43) ainda ressalta que:

O desenvolvimento de um planejamento estratégico na área pública exige do gestor muita responsabilidade para caracterizar a real situação da organização, analisando os fatores que interferem e auxiliam a dinâmica da instituição afim de que assim se possa de forma confortável, traçar suas metas e formular políticas públicas que conduzam a um bem-estar da sociedade.

Acompanhados das funções básicas da Administração, a administração estratégica e o pensamento estratégico devem ser levados em consideração no planejamento dos municípios e órgãos públicos. Tendo em si, um sentido mais amplo em seus preceitos, o planejamento estratégico visa uma integração dos municípios, prefeituras e organizações de forma contínua.

Tabela 1 - Diferenças significativas entre os setores público e privado

	<b>Empresa privada</b>	<b>Setor público</b>
<b>Missão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• limitada (a determinados produtos e/ou serviços)</li> <li>• definida pela direção ou pelos proprietários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida e não explicitamente definida)</li> <li>• obrigatória na base de um mandato</li> </ul>
<b>Visão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• baseada na missão e na análise do ambiente</li> <li>• coerente com as próprias possibilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• determinada pela política</li> <li>• ampla e não específica</li> <li>• muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis</li> </ul>
<b>Organização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• funcional</li> <li>• linhas claras de decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parcialmente funcional</li> <li>• superposição de funções e política</li> </ul>

	• relativamente simples	• complexa
<b>Clientela</b>	• limitada ao campo de operação da empresa • relação definida através de compra ou contrato	• ampla e diversificada • relações mal definidas • “cliente” não visto como tal
<b>Propósito de atuação</b>	• realizar lucro • cumprir missão	• servir ao público • servir à política informalmente
<b>Forma de atuação</b>	• tem de ser eficiente • dinâmica	• não precisa ser eficiente • geralmente lenta e burocrática

**Fonte:** PFEIFFER (2000, p. 9)

Para Pfeiffer (2000), o quadro acima ajuda a entender melhor o instrumento de gerenciamento utilizado pelos modelos empresariais no setor privado com bastante êxito não pode simplesmente ser transferido para o setor público. Mas diante desse relato do autor, constata que algumas diferenças apresentadas no quadro podem ser entendidas como uma vantagem competitiva para um setor em decorrência da utilização do gerenciamento, como no caso do setor privado, especificamente na parte de clientela, na qual tem uma relação definida e tem um foco maior no cliente. Já no setor público o “cliente” não é visto como tal, como característica dos serviços públicos, onde deveria ser ao contrário, caso a prática de gerenciamento, assim como a implementação de um planejamento estratégico fosse mais comum nas instituições públicas, buscando sempre o desenvolvimento sustentável das cidades e o bem-estar da sociedade.

Pfeiffer (2000) conclui essa análise colocando que independente das características individuais de cada setor, as funções básicas do planejamento estratégico são as mesmas: facilitar e melhorar a comunicação entre os membros da organização e seus parceiros; facilitar e estimular a participação dos *stakeholders*; conciliar os diversos interesses internos e/ou externos e garantir a implementação de medidas. Ou seja, o planejamento estratégico busca criar e antecipar ações estratégicas visando alcançar os objetivos predeterminados.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentados os aspectos da metodologia aplicada, considerando a caracterização da pesquisa, o local do estudo e sujeitos, a coleta de dados e instrumentos, o tratamento dos dados e interpretação, bem como as considerações éticas que envolvem o estudo.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa tem como característica ser do tipo exploratória e descritiva, pois a área (região) na qual foi realizado o estudo não se tem conhecimento de outros trabalhos voltado a temática do planejamento em nível municipal. Neste contexto, o estudo buscou descrever como a função planejamento é operacionalizada nas prefeituras. A pesquisa ainda se caracterizou como de campo e documental (VERGARA, 2005). De campo, por ser uma investigação que colheu informações no local onde os fatos ocorrem, por meio de entrevistas, buscando conhecer os atores envolvidos e suas percepções sobre a função planejamento nas prefeituras, procurando especificar seus principais processos, instrumentos e metodologias utilizadas. Foi documental, uma vez que utilizou diversos documentos legais, tais como a lei que define a estrutura administrativa das Prefeituras, bem como a Lei Orgânica dentre outras normas.

A forma de abordagem da pesquisa foi qualitativa, pois se buscou a descrição e percepção sobre a função planejamento, subjetivamente, segundo os secretários responsáveis, sem quantificações, não necessitando assim de técnicas e métodos estatísticos para a devida extração de informações pertinentes a pesquisa. (PEREIRA, 2007)

#### 3.2 LOCAL DO ESTUDO E SUJEITOS

A Microrregião de Cajazeiras é uma das microrregiões do Estado brasileiro da Paraíba pertencente à Mesorregião do Sertão Paraibano. Sua população foi estimada em 2016 pelo IBGE em 176.608 habitantes e está dividida em quinze municípios. Possui uma área total de 3 402,759 km<sup>2</sup>. As cidades que compõe essa microrregião são: Bernardino, Batista, Bom Jesus, Bonito de Santa Fé, Cachoeira dos Índios, Cajazeiras, Carrapateira, Joca Claudino, Monte

Horebe, Poço Dantas, Poço de José de Moura, Santa Helena, São João do Rio do Peixe, São José de Piranhas, Triunfo e Uiraúna.

Entre as 15 prefeituras dessa microrregião, 4 delas (Bonito de Santa Fé, Cajazeiras, Joca Claudino e Monte Horebe) contêm, em suas estruturas organizacionais, uma secretaria de planejamento definida, onde deveriam ser essas o campo de estudo da pesquisa. Porém, ao iniciar a pesquisa, na fase de reconhecimento dos sujeitos, delimitado pelas estruturas organizacionais das prefeituras, identificou-se que a prefeitura de Monte Horebe, apesar de conter em sua estrutura organizacional, a secretaria de planejamento, a mesma não possuía uma pessoa responsável para a referida pasta, de acordo com visita do pesquisador até a referida prefeitura e em conversa com alguns servidores, realizada em outubro de 2016.

Em conversa com a Secretária de Planejamento da Prefeitura de Joca Claudino, na tentativa de conseguir uma participação dela na entrevista, a Secretária alegou que não poderia contribuir com a pesquisa, apesar de querer, pois se sentia constrangida, pelo fato de não exercer a função de fato. Já com a Secretária de Planejamento de Bonito de Santa Fé, o pesquisador não teve dificuldades em entrevistar a mesma, em outubro de 2016.

A Prefeitura de Cajazeiras apesar de ter uma Secretaria de Planejamento definida e um responsável pela pasta, o pesquisador teve bastante dificuldades em conseguir uma entrevista, onde só foi possível a concretização da participação do Secretário da pasta em março de 2017, com a posse de um novo Secretário. Portanto o campo de estudo da pesquisa se restringiu as Prefeituras de Bonito de Santa Fé e Cajazeiras.

A figura 1 que representa as microrregiões do Estado da Paraíba, onde a microrregião de Cajazeiras é ilustrada.



Antes de cada entrevista ser iniciada, foi explicado ao entrevistado o objetivo e a relevância da pesquisa, assim como a importância de sua colaboração para o desenvolvimento da mesma.

### 3.4 TRATAMENTO DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO

Para o tratamento dos dados obtidos, a pesquisa usou a técnica de análise de conteúdo. Como processo utilizado para o tratamento dos dados, a análise de conteúdo compreende três etapas básicas segundo Bardin (1977 *apud* VERGARA, 2012, p. 10): pré-análise, exploração do material, tratamentos dos resultados e interpretação.

A pré-análise refere-se à escolha do material e a definição dos procedimentos que foram utilizados para a estruturação da pesquisa. Foi levantado o material bibliográfico referente a temática da pesquisa e as possíveis implementações dos procedimentos definidos. Após realização das transcrições das entrevistas, foi feita uma leitura inicial nas informações obtidas, para assimilação geral, das percepções dos sujeitos em relação ao tema planejamento e os processos utilizados para se planejar as ações nas prefeituras, focando nos aspectos descritos nos objetivos específicos da pesquisa. As informações coletadas foram organizadas em trechos das entrevistas, a partir da fala transcrita de cada sujeito como forma de facilitar a interpretação.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção serão apresentados os resultados e a discussão feita para os fins desta pesquisa, a partir das informações fornecidas junto a duas prefeituras, quais sejam: a do município de Bonito de Santa Fé e a de Cajazeiras. Foi realizado ainda, uma análise conjunta com os trechos colhidos das entrevistas dos dois respondentes (secretários).

### 4.1 RELATO DOS ENTREVISTADOS

Como já mencionado, em suma, a pesquisa teve como objetivo descrever a estrutura organizacional das Prefeituras para identificar quais delas dispõem de secretaria de Planejamento definida, para, a partir disso, especificar os principais processos, instrumentos e metodologias utilizados para se planejar as ações no âmbito das Prefeituras, além de conhecer os principais atores envolvidos e suas percepções sobre a função Planejamento. Sendo assim dois sujeitos foram entrevistados: A secretária de Planejamento da Prefeitura de Bonito de Santa Fé e o secretário de Planejamento da Cidade de Cajazeiras.

As entrevistas seguiram um roteiro inicial semiestruturado, composto dos seguintes variáveis:

- Órgão responsável pela função planejamento, atribuições e perfil dos servidores;
- Planejamento das ações a serem realizadas/implementadas pela Prefeitura;
- Avaliação da forma como a Prefeitura planeja suas ações.

Essas variáveis foram definidas com a intenção de alcançar objetivos específicos, nos quais, alguns outros questionamentos podiam ser feitos durante a entrevista, caso preciso fosse, com o consenso dos entrevistados.

Desse modo, verificou-se que ambos os secretários confirmaram a existência de um setor (no caso secretaria) responsável pelo planejamento das ações da prefeitura, como pode ser observado nas falas a seguir:

*“Sim, é, eu quero João Diego, falar pra ti, que eu estou há 60 dias que assumi a secretaria de planejamento, primeira coisa é que estamos com dificuldade de arquivos, arquivos históricos e também arquivos de projetos”.*

*“Bom dia João Diego, existe sim, quanto a sua pergunta, existe sim, não só um órgão, mas são 3 órgãos praticamente, que é a secretaria de planejamento na qual eu sou a secretária, a secretaria de Finanças e a secretaria de Administração principalmente que faz esse trabalho”.*

Rezende (2012, p. 1), ressalta que sem planejar e executar suas estratégias, informações e tecnologias, dificilmente os municípios, as prefeituras e as organizações públicas são geridos competentemente e oferecem qualidade de vida aos seus gestores locais, servidores municipais, munícipes ou cidadãos.

Sobre as atribuições e responsabilidades da secretaria de Planejamento, os dois entrevistados corroboram com a percepção do planejamento limitado exclusivamente a questões de infraestrutura e organização física da cidade, de acordo com suas falas:

*“A finalidade de uma secretaria é planejar uma cidade e saber qual é o perfil e qual é a atividade principal dessa cidade. Hoje se você me perguntar qual é o polo da cidade de Cajazeiras, é a educação, eu digo que é um polo educacional onde nós temos hoje de 9 a 11 mil universitários nos próximos 2 anos. Então houve um crescimento desordenado, não tem projetos estruturantes, não tem projetos de mobilidade, então nós estamos criando uma equipe de seção técnica, essa equipe da seção técnica, ela é responsável por elaborar e acompanhar, e de qualquer maneira fazer cumprir as leis ambientais e a lei do ministério das cidades, porque hoje a cidade de Cajazeiras ainda não tem um plano de saneamento básico, isso é uma lei que eu considero antiga, já faz tempo [...] Nós temos que melhorar o fluxo de alguns binários, que nós vamos tentar fazer aqui no centro da cidade, para melhorar o trânsito de uma cidade que tem grandes dificuldades no centro comercial. Então isso é um projeto que são rápidos, estamos trabalhando para isso. Mas a minha finalidade é fazer uma alça norte, desviando a BR, a BR 230 e dar condição de uma expansão melhor, dando um acesso melhor para o futuro aeroporto que está em conclusão e fazer com que a estrutura, os novos empreendimentos e edificações do Município [...]”.*

*“Na verdade, o planejamento em si aqui em Bonito de Santa Fé fica mais responsável pelo setor de Projeto, da elaboração em si do projeto, do embrião pode-se dizer. Eu começo com a entrevista, eu colho todos os dados, aí executamos o projeto em si com o nosso Engenheiro, que essa secretaria no qual tem um Engenheiro. Temos um escritório que também nos presta assessoria, esse escritório também elabora projetos, nós mandamos os dados e eles também elabora. O projeto é elaborado e logo em seguida nós solicitamos os recursos que podem ser federal, estadual ou até com recursos próprios. Nos federais e estaduais o município entra com uma contrapartida que é o projeto em si e também um percentual que a lei diz né, porque são diferentes os percentuais tanto do federal como estadual são diferentes. O que a Lei determinar o Município entra com essa contrapartida. [...] Uma reunião com a comunidade e lá são discutidas as necessidades em cada setor, na saúde, educação, serviço social, na parte de infraestrutura.*

De acordo com o secretário de Cajazeiras, suas ações estão baseadas nas necessidades que ele visualiza na cidade, diferente das ações da Secretária de Bonito de Santa Fé, que busca conhecer a necessidade do Município a partir de reuniões com a comunidade, a partir disso iniciar algum projeto de planejamento.

“Para que se tenha um planejamento eficaz e que traduza os anseios da população, se mostra indispensável a participação das associações representativas da sociedade na formação do referido planejamento que será tratado oportunamente”. (ORTIZ, 2006, p. 16)

Quanto ao perfil dos servidores ligados ao setor de planejamento, os profissionais da área de Engenharia e Arquitetura dominam os cargos e as atribuições, confirmando o exposto anteriormente com base nas falas, que a percepção do planejamento fica limitado exclusivamente a parte estrutural, física do Município.

*“Hoje nós estamos privilegiados, porque nós temos um quadro de 4 Engenheiros, 1 Arquiteto e temos 4 técnicos em edificações. Temos convênio com a faculdade Santa Maria, que tem o curso de Arquitetura. O nosso Arquiteto é professor na própria faculdade. Fizemos um convênio onde nós temos 3 equipes de 2, temos 6 estagiários coordenados pelo professor Tibério, que é Arquiteto e aí ele está coordenando, nós estamos dando oportunidade aos alunos para que eles já comecem a ver a prática, não só a teoria. Estamos dando essa oportunidade e ao mesmo tempo temos esse compromisso. Esses profissionais, tanto o Arquiteto como os Engenheiros e técnicos são concursados, são pessoas que tem a qualificação necessária para a função. Na parte administrativa nós temos técnicos administrativos, temos cedidos de outra secretaria, a nossa arquivista, que cuida dos arquivos. Então a estrutura não é o que eu preciso, a estrutura física está deixando a desejar, mas já estamos com o projeto para fazer a estrutura do espaço físico dentro dos padrões necessário para uma seção técnica[...].”*

*“Isso mesmo, nós temos um Engenheiro, temos um coordenador de obras, nós temos 2 fiscais, fiscais de obra também e nós temos, no caso um secretário adjunto, inclusive ele é muito atuante. Não só eu que faço parte dessa secretaria, mais tem uma equipe de 6 pessoas. Aí a gente, como diz, são divididas as tarefas na verdade, quando eu não estou presente o secretário adjunto também ele, essa parte de campo ele faz muito. Porque assim, o perfil da secretaria de Planejamento é mais da presença masculina, inclusive eu só trabalho com homens, assim, até o pessoal acha estranho. Aparece visitas aqui, fiscalização do tribunal de contas, tribunal de contas do Estado como o da União, eles estranham né, mas é pelo fato que eu ter uma ligação com a parte de Engenharia. Meu esposo ele é Engenheiro e assim, eu aprendi algumas habilidades com ele, não digo que eu estou 100%, mas dar para desenrolar o serviço, já tenho um norte que é o meu esposo.”*

Apesar de ser uma secretaria de planejamento, os cargos são ocupados por profissionais de outra área, não sendo mencionado nenhum profissional ligado a parte gestão.

Perguntado se os secretários e suas equipes tiveram ou costumam ter algum treinamento na parte de gestão, planejamento, ambos confirmaram e complementaram esse questionamento:

*“Eu tenho Engenheiros, alguns qualificados, engenheiros que já fizeram especializações, outros Engenheiros foram do concurso de 2014 e já conversei com eles e tamos participando de seminários, e principalmente na parte de urbanismo, na parte de mobilidade urbana e também vamos abrir espaço para que nossos técnicos, que hoje já temos 3 técnicos de Engenharia, estão tendo oportunidade de ver a teoria e ver a prática. Além de ter uma abertura de aprendizado na minha secretaria, onde eu estiver vai ter vez porque são vocês estudantes[...].”*

*“Na verdade, quando essa prefeita entrou, no primeiro mandato, que esse já é o segundo, ela fez treinamento com todos os servidores e assim, o meu treinamento maior, qualquer dúvida nós temos um escritório que nos presta assessoria e esse escritório tira muita dúvida. O escritório é de Patos, é o escritório de Iramilton Sátiro. Ele presta consultoria para várias prefeituras da Paraíba, várias mesmo, e aí qualquer dúvida eu recorro a eles. Mas a gente começa o básico, quando se inicia o*

*projeto. Eu vou para campo, vou fotografar, vou medir, geralmente contratamos um topógrafo também. A gente não tem topógrafo contratado, mas a gente contrata os serviços, é freelance. A gente contrata ele executa os serviços dele. A partir desses dados das fotografias e da topografia, a gente já manda para o escritório ou para o nosso engenheiro aqui da Prefeitura, que nós temos um contratado e assim encaminha o projeto.”*

Os secretários confirmaram que costumam ter algum tipo de treinamento e aperfeiçoamento ligados as suas funções, como seminários, por exemplo. A secretária de Planejamento de Bonito de Santa Fé ressaltou que recebe consultoria de um escritório.

Sobre como acontece o planejamento das ações a serem realizadas/implementadas pela prefeitura, os Secretários colocaram o seguinte:

*“O planejamento como falei, ele planeja para a cidade, para todas as secretarias. Então através de um memorando, nós recebemos o pedido de vistorias técnicas em órgãos públicos, em praças, qualquer coisa que seja pública nós estamos prontos para apoiar com os pareceres técnicos. Nós não cobramos, não executamos e nem multamos, nós orientamos a cumprir o plano diretor, o plano de postura e código de obra. Então essa é uma função da nossa equipe. Temos reuniões semanais para avaliar o desempenho e a produtividade da secretaria e de cada profissional. Eu considero que se a gente seguir o plano diretor, conseguimos uma cidade mais humanizada. O plano diretor envolve toda sociedade para esse plano, esse plano diretor é como se fosse uma cartilha, uma bíblia, é um livro. Então tudo que vamos construir, seguimos o plano diretor, o código de postura e o código de obra. Com isso vamos cumprindo nossa missão, que é autorizar a Alvarás de construções.”*

*“Começa pelo projeto. O primeiro passo é o projeto, nós fazemos o projeto em si. O que é o projeto? O projeto eu vou para campo, fotografo, com uma equipe, a gente faz a topografia, a partir daí o projeto é iniciado. Aí a gente vai ver a necessidade de cada bairro, isso aí também a gente já, com aquele planejamento que foi feito através da LOA, que é a Lei Orçamentária Anual né, através da LOA a gente vai ver, porque assim, não adianta a gente correr atrás de um calçamento em um bairro se o pessoal lá está precisando de um posto de saúde. Então, primeiro a gente escuta a população, prioriza as necessidades, justamente, a partir daí que se coloca em prática [...]”*

Segundo o secretário de Cajazeiras, o planejamento é priorizado na questão de oferta de serviços, a partir de solicitações, como o exemplo colocado, sendo as vistorias técnicas. Já no planejamento de Bonito de Santa Fé, a Secretária destaca que ela estuda o ambiente da cidade, analisa a possível ação para iniciar o planejamento, ainda se referindo a parte física da cidade.

Sobre avaliação dos Secretários com relação a forma que a Prefeitura planeja suas ações, ambas colocaram que trabalham ou busca trabalhar utilizando os instrumentos de planejamentos municipais que são obrigatórios, o PPA e a LOA. Podendo observar nas falas:

*“Nós estamos montando o Plano Plurianual, o PPA. Nós iniciamos há 60 dias no comando e aí vamos projetar os próximos 4 anos, o que é que vamos precisar, o que é que cada secretário vai pretender, dizer o que necessita para melhorar sua área de trabalho, sua atuação no governo e com isso a gente monta o Plano Plurianual. Vamos lançar esse plano, em todos órgãos federais e estaduais para receber verbas*

*específicas para esse projeto. Então é isso que eu digo, estamos projetando a cidade para os próximos 25 anos, se você não consegue nesse governo, mas já está lá no Plano Plurianual, você só alimenta ele e faz as modificações de ano em ano do projeto geral do Município que está sendo elaborado.”*

*“Nós planejamos juntos todas as ações a serem realizadas durante o ano através da LOA que é a Lei Orçamentária Anual. Eu avalio assim, eu avalio, eu avalio num, se fosse bom, ótimo ou regular eu avaliaria que a maneira da gente planejar é boa, nós, a prefeita ela nos dar total autonomia para ver as necessidades de cada setor. Ela não é uma pessoa que se centraliza, não é, cada secretário tem autonomia de resolver as necessidades de cada setor. Ela muitas vezes, ela só liga e diz resolva, ela delega as funções, ela não centraliza, isso aí a gente tem essa facilidade.”*

“O Plano Plurianual é exigido pela Constituição Federal (Artigo 165) que estabelece o sistema orçamentário federal regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA)” (REZENDE; GUAGLIARDI, 2006, p. 3). Cada esfera do governo (Federal, Estadual e Municipal) tem sua própria lei orçamentária, isso porque cada esfera tem suas responsabilidades.

Perguntados sobre se tem algum ponto que precisa melhorar a secretaria de Planejamento, os dois ressaltaram:

*“Sempre precisa, primeiro a infraestrutura, a parte técnica eu preciso melhorar e melhorando a parte técnica, eu também preciso melhorar a parte intelectual, preciso qualificar. Eu não tenho um perito técnico na área de Engenharia na minha secretaria, eu tenho um Engenheiro contratado, eu tenho até uma Engenheira mecânica, mas não está contratada como Engenheira mecânica. Ela está contratada como técnica em edificações. Eu preciso ter uma análise de qualquer estrutura metálica de um Engenheiro mecânico e isso eu não tenho. Então tem algumas partes que a gente vai tentar implementar no decorrer do tempo uma equipe 100% técnica.”*

*“Acredito que sim, sempre a gente tem que buscar melhoras né, assim, está bom mas pode ficar melhor. A gente pode se aperfeiçoar mais, a gente pode, assim, intensificar mais o nosso trabalho na verdade. Bom já está, mas acredito que intensificar mais, porque os municípios de Bonito quem ver há uma década atrás, ver que Bonito está bem na fita, pode se dizer assim, popularmente dizendo. Bonito cresceu muito e através dessas ações, muita correria, muita busca de recursos, projetos, porque você sabe que o recurso só vem através do projeto, pra gente nesse ponto não nos falta nada, ela nos dar né, a gestão nos dar condição de trabalhar mesmo.”*

Ambos os secretários, mencionaram que a secretaria de Planejamento precisa melhorar de alguma forma. No caso do secretário de Cajazeiras, ele falou que precisa de um Engenheiro mecânico para analisar qualquer estrutura metálica. Já a secretária de Bonito de Santa Fé, mencionou na questão de intensificar o trabalho que vem sendo desenvolvido, além de um aperfeiçoamento por parte dos funcionários.

Os secretários participantes demonstraram bastante envolvimento com suas atividades profissionais e um grande desejo em participar e contribuir para a pesquisa.

## 5 CONCLUSÕES

Em suma, com este trabalho foi possível identificar que a grande maioria das prefeituras da microrregião de Cajazeiras-PB não reconhecem ainda o planejamento, como principal instrumento para se pensar em um bom desempenho organizacional; pois, das 15 Prefeituras da Microrregião de Cajazeiras, apenas duas delas dispõem de uma Secretaria de Planejamento definida em sua estrutura organizacional.

Verificou-se que ainda que as prefeituras disponham de secretaria de Planejamento, não implica dizer que a função planejamento esteja sendo utilizado como é proposto pela literatura dos autores da área. Foi verificado que as Prefeituras parecem não planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, ambientais, econômicos e políticos que a compõem, principalmente quando os secretários foram bem enfáticos ao falar das ações planejadas para o Município, se referindo restritamente a ações de infraestrutura, serviços de vistorias técnicas, entre outras ações restritas.

Essa conclusão é corroborada pelo fato de a maioria dos cargos disponíveis e ocupados nessas duas Secretarias são para profissionais da Engenharia, Arquitetura e Técnicos em Edificações. As experiências com planejamento estratégico municipal e gestão pública, mostra que nesse campo há um considerável déficit metodológico, o que representa um obstáculo tão grande quanto o excessivo controle político da administração.

Sobre os principais instrumentos de planejamento municipal, sendo esses obrigatórios a elaboração, como a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os secretários demonstraram um conhecimento superficial e um domínio limitado ao tratar desses assuntos. Administrar uma prefeitura requer considerar diversas questões, além das estruturais, como questões sociais, ambientais, políticas, econômicas e legais. Portanto, verifica-se que o conhecimento e prática da função planejamento, bem como dos instrumentos de planejamento são fundamentais para o bom e eficaz andamento das administrações municipais, sobretudo nas suas estratégias de atendimento as demandas da população.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EXECUTIVA DE GESTÃO DAS ÁGUAS DO ESTADO DA PARAÍBA – AESA. **Microrregiões do Estado da Paraíba**. 1 mapa, color. Escala: 1: 1.200.000. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/geoprocessamento/geoport/ mapas.html>>. Acesso em: 09 de mar. 2017.

BARROS, Silva. **A contribuição do planejamento municipal na efetivação dos princípios gerais da atividade econômica**. Marília: UM, 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília Universidade de Marília, Marília, 2007.

BRACONI, Ponce. **Análise da capacidade técnica das empresas de serviços contábeis da cidade de São Paulo em assessorar o processo de planejamento estratégico de seus clientes**. São Paulo: FECAP, 2006. 201 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado São Paulo. 2006.

CIDADES – IBGE. Paraíba - **Number of municipalities, 2016**. Disponível em: <[www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=\\_EN&coduf=25&search=paraiba](http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=_EN&coduf=25&search=paraiba)> Acesso em: 20 jan. 2017.

GONÇALVES, Marcos et al. **IBAM: Manual do prefeito**, 2009. 219 p.

LUCION, C. E. R. Planejamento Financeiro. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria/RS, v. 1, n.3, p. 142-160, março-maio. 2005.

MARTINS, Marcelo. **As Práticas de planejamento e sua relação com o perfil empreendedor: O caso dos empresários do comércio varejista de confecções na cidade de Londrina**. Londrina: UEL, 2003. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade estadual de Londrina, Londrina, 2003.

MAXIMIANO, Cesar. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O PPA**. 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual/o-ppa>> Acesso em: 12 abr. 2016.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?** 2015. Disponível em:<<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>> Acesso em: 12 abr. 2016.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O que é Lei Orçamentária Anual (LOA)?** 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>> Acesso em: 12 abr. 2016.

MORAES, Anna. **Introdução à administração**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

OLIVEIRA, Djalma. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

ORTIZ, André Luiz Minichiello. **Do Planejamento Municipal na Ordem Econômica e Social do Município**. 2006. 111 f. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito. Universidade de Marília. 2006.

PEREIRA, Matias. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

PETERNELLA, Claudio. **Um estudo exploratório sobre o planejamento e orçamento empresarial**. São Paulo: PUC, 2007. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis e Financeiras), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. **ENAP**, Brasília, n. 37, p. 1-37, Outubro. 2000.

REZENDE, A. **Planejamento de estratégias e informações municipais para cidade digital**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 216.

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

REZENDE, D. A; GUAGLIARDI, J. A. Instrumentos de Planejamento Municipal, Administração Pública de Prefeituras, Sistemas de Informação e Tecnologia da Informação: Múltiplos Estudos de Casos em Pequenos Municípios do Paraná e Bahia. **ENAP**, São Paulo, p. 1-18, 22 a 24 de Novembro de 2006.

RIBEIRO, Maria. **Planejamento Governamental: Um Estudo no governo do estado do Piauí**. Fortaleza: UFC-FEAAACSE, 2008. 134 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria), Universidade Federal do Ceará Faculdade Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo Fortaleza. 2008.

RODRIGUES, Deise Carolina Santos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e o sistema de controle interno municipal: Um estudo de caso na cidade de Cruz das Almas - BA**. 68 páginas. 2013. Monografia – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2013.

SANTOS, Saldanha. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Wânia Cândida et al. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013.

VERGARA, Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

## APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

1) Existe um setor/departamento/órgão responsável pelo planejamento das ações da prefeitura?

( ) Sim. Qual? \_\_\_\_\_

Quais suas atribuições? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Perfil dos servidores ligados a esse setor/departamento/órgão \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

( ) Não.

2) Existe alguém ou grupo de pessoas responsáveis pelo planejamento das ações?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3) Fale um pouco sobre como acontece o planejamento das ações a serem realizadas/implementadas pela prefeitura.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3) Como avalia a forma que a prefeitura planeja suas ações?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS - UACC  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO  
CAMPUS SOUSA

### ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DA PREFEITURA DE

---

Pesquisador Responsável: João Diego Lins Dias Mendes

Endereço: Rua Felismino Coêlho

CEP: 58900-000 – Cajazeiras – PB

Fone: (83) 9.9364-2173

E-mail: joaod.lins@gmail.com

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O Sr. está sendo convidado como voluntário a participar da pesquisa “UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO NAS PREFEITURAS DA MICRORREGIÃO DE CAJAZEIRAS-PB”. Neste estudo pretendemos busca avaliar como a função planejamento tem sido empregada no âmbito das prefeituras da microrregião de Cajazeiras-PB.

O motivo que nos leva a estudar esse tema é porque ele apresenta, notadamente, uma relevância teórica e prática. Do ponto de vista teórico, o estudo trará contribuições para os gestores municipais na medida em que, ao descrever como a função Planejamento ocorre nas Prefeituras, os achados do estudo podem revelar fatores negativos e positivos em seus processos internos voltados ao planejamento da gestão, bem como nos instrumentos e metodologias, e no perfil dos atores envolvidos, de forma a produzir entendimentos sobre a forma como a função Planejamento vem sendo utilizada o que poderá servir de subsídios para estudos mais aprofundados sobre essa problemática e, até mesmo, suscitar ações voltadas à extensão universitária e incentivando outros trabalhos na área. Na visão prática, o estudo poderá fornecer subsídios para que os agentes públicos municipais que estejam atuando ou desejem atuar na área de Planejamento Governamental em suas Prefeituras, possam fazê-lo de forma mais efetiva.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper

a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão.

O Sr. não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pelo pesquisador responsável, na UFCG, campus de Sousa e a outra será fornecida a você.

Caso haja danos decorrentes dos riscos previstos, o pesquisador assumirá a responsabilidade pelos mesmos.

Eu, \_\_\_\_\_, portador (a) do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado (a) dos objetivos do estudo “UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO NAS PREFEITURAS DA MICRORREGIÃO DE CAJAZEIRAS-PB”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

---

Participante

---

Pesquisador

---

Testemunha

Cidade, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_