

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ORLANDO MARTELLO JUNIOR

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUA CORRELAÇÃO COM AS LEIS
ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS**

SÃO PAULO

2016

ORLANDO MARTELLO JUNIOR

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUA CORRELAÇÃO COM AS LEIS
ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS**

Artigo apresentado à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para a obtenção do título
de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Cibele Franzese

SÃO PAULO

2016

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar os benefícios em alinhar o planejamento estratégico às leis orçamentárias do município, em especial ao plano plurianual. Como metodologia foi utilizada uma breve revisão dos conceitos relativos à Nova Gestão Pública, à gestão de resultados e às leis orçamentárias previstas na Constituição Federal. Foi apresentada a experiência do Município de Sorocaba em integrar o seu planejamento estratégico à legislação orçamentária, comparando-a com a do Município de Osasco.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Planejamento estratégico municipal. Plano Plurianual.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the benefits of aligning the strategic planning to the municipal budget laws, in particular to the pluriannual plan. The methodology used was a brief review of the concepts related to the New Public Management, the management of results and budget laws provided in the Federal Constitution. It was presented the experience of the city of Sorocaba in integrating its strategic plan to budget legislation, comparing it to the city of Osasco.

KEYWORDS: New Public Management. Municipal strategic planning. Pluriannual plan.

1. INTRODUÇÃO

Até a década de 80, a forte intervenção do Estado na economia brasileira, tanto de forma direta como indireta, tinha como explicação a necessidade de criar infraestruturas que exigiam grandes investimentos, ainda que com pouco retorno financeiro, e que garantissem o desenvolvimento do País.

O final do século XX é marcado pelo avanço tecnológico, pelas transformações econômicas e sociais, pelo aumento da competitividade e globalização, pressionando o Estado a se modernizar para atender a essas novas demandas. A partir dos anos 90, já sob os auspícios

da Constituição Federal de 1988 (CF/88), inicia-se uma nova fase para o Estado brasileiro, passando este de interventor na atividade econômica para regulador. Também é característica deste período a tendência de maior participação da sociedade no debate sobre as suas necessidades e na fiscalização da prestação de serviços públicos. Inicia-se um período em que o exercício da cidadania é mais ativo.

Neste cenário, a busca por maior eficiência na Administração Pública passou a ser crucial, insuflando o debate acerca da Nova Gestão Pública (NGP) ou da Administração Pública Gerencial.

Diante dessas reivindicações da sociedade, inicia-se uma preocupação com o equilíbrio fiscal, com o zelo pelo uso racional dos recursos e com a elaboração e fiscalização das políticas de planejamento e orçamento. O modelo de gestão por resultado, uma das principais recomendações da NGP, ganha força, de modo que o foco passa a ser na entrega do serviço público de qualidade.

Os novos dispositivos legais e constitucionais reforçaram a necessidade dos entes públicos, das três esferas – municipal, estadual e federal – aperfeiçoarem a elaboração e a execução de seus orçamentos. A gestão também tornou-se um ponto relevante na busca pela eficiência.

Assim, faz-se cada vez mais premente discutir os instrumentos que estão à disposição da Administração para enfrentar esses novos desafios da gestão pública para responder aos anseios da sociedade.

Na âmbito municipal, e este é o foco deste trabalho, o planejamento estratégico constitui um desses instrumentos inovadores. Cabendo ao governo agir e transformar a realidade local, passa a ser fundamental a realização de um planejamento que esteja associado ao orçamento do município para que as ações tenham coerência e atinjam os seus objetivos.

Ainda, a elaboração de um planejamento estratégico constitui um dos principais requisitos para se alcançar o sucesso na implementação de uma política pública. Com diagnóstico preciso, projetos adequados, monitoramento constante, indicadores para a mensuração das metas, consegue-se nortear corretamente as ações na busca de efetivos resultados.

A confecção do planejamento estratégico, quando realizado pela Administração Pública – pois não é obrigatório –, deve ser prévia à elaboração do orçamento público, já que servirá de base para este.

O orçamento público no Brasil, conforme previsto na Constituição Federal, é realizado a partir de três instrumentos básicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O objetivo deste trabalho, pois, é o de apresentar, no contexto de mudança do papel do Estado e da importância da Administração Pública Gerencial, a relevância da integração do planejamento estratégico ao orçamento municipal.

Este artigo está estruturado, além desta Introdução e da Conclusão, em mais cinco seções. A primeira apresenta as características e disposições constitucionais a respeito dos entes federativos, salientando o papel dos municípios. Nesta parte, também já se faz uma abordagem do planejamento estratégico municipal que volta a ser tratado na quinta seção.

A terceira seção descreve as características e os principais conceitos da Administração Pública Gerencial. Na quarta seção trata-se do orçamento público, seus dispositivos legais e as peças orçamentárias previstas na Constituição. Já a quinta seção apresenta a importância do alinhamento do orçamento municipal ao planejamento estratégico. Por fim, a sexta seção encerra o trabalho com a apresentação da experiência do município de Sorocaba em alinhar o planejamento estratégico ao PPA, com uma análise comparativa com o município de Osasco. Demonstra-se, em conclusão, ser possível o alcance de gestões públicas municipais mais eficientes com o emprego do planejamento estratégico aliado às peças orçamentárias obrigatórias, destacando ainda a boa prática do município de Osasco em registrar passo a passo todas as inovações implementadas naquele município.

2. ENTES FEDERATIVOS

A organização político-administrativa do Estado brasileiro, conforme determinada pela Constituição Federal de 1988, compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Cada ente federativo possui autonomia caracterizada pelo poder de organização política, administrativa, tributária e orçamentária, conforme disposições constitucionais.

Embora inicialmente tenha-se questionado se o Município era ente integrante da federação, com vozes contrárias, hoje, a partir da análise constitucional, sobretudo dos artigos 1º a 18, não cabe outra conclusão. Com efeito, conforme Lenza (2013, p. 473), os Municípios

são dotados de autonomia, materializada “por sua capacidade de **auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação**” (grifos do autor).

Tem-se ainda como característica dessa forma federativa a repartição de competências. A CF/88 traça um desenho das competências materiais dos entes federados, destacando as privativas da União previstas no rol do artigo 21, a competência residual dos Estados no § 1º do artigo 25, e a dos Municípios no artigo 30. Estabelece, ainda, uma lista de competências materiais comuns a todos os entes no artigo 23, 24

As competências legislativas também estão elencadas na CF/88 nos artigos 22 e 24, merecendo destaque a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30).

Os artigos 157 a 162 da Constituição Federal, por sua vez, trazem as principais regras de transferência de receitas da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como dos Estados para os seus Municípios. Os repasses ocorrem diretamente ou por meio de fundos de participação. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representam o maior volume de repasses, oriundos da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Os Municípios brasileiros, conforme estabelecido no artigo 30 da CF de 1988, apresentam nove competências, dentre as quais se destacam: instituir e arrecadar tributos de sua competência, aplicar suas rendas, sem prejuízo de prestar contas, organizar e prestar, diretamente ou por regime de concessão ou permissão, os serviços públicos locais, manter com cooperação técnica e financeira do Estado e da União programas de educação infantil e fundamental e prestar serviços de atendimento à saúde da população.

O Município é local onde: as pessoas vivem; ocupam espaço; exercem a política; os serviços públicos são prestados; os problemas ocorrem. Neste espaço, a busca de um equilíbrio social e político permite que as pessoas convivam em harmonia. Entretanto, conforme Rezende e Castor (2005), nas últimas décadas, os Estados e a União têm transferido cada vez mais atribuições e serviços a estes entes subnacionais, porém sem a essencial transferência de recursos para executá-los, transformando os Municípios economicamente mais fracos, dependentes de transferências de recursos por parte de outros níveis federativos.

Dados de 2013, para os Municípios paranaenses, apontaram que dos 399 Municípios, 322 (80% do total) eram, na época, altamente dependentes de repasses federais para sobreviverem (VOITCH, 2013). Nestas prefeituras, mais de 50% dos recursos recebidos por meio de repasses eram oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O fundo é

composto por valores arrecadados pela União com o IR e o IPI. Como as receitas geradas com tributos municipais é muito baixa nessas cidades, na prática elas precisam do auxílio da União e dos Estados para fechar as suas contas.

Neste contexto, torna-se imprescindível um planejamento municipal adequado com o objetivo de melhor aproveitar os escassos recursos públicos, preservando investimentos e prestando-se serviços de qualidade. Diante dessas necessidades, Rezende e Castor (2005), conceituam planejamento estratégico municipal (PEM) como:

[...] processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas, com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes. (Rezende e Castor, 2005, p. 36).

Para esses autores, a ideia do planejamento como forma de melhorar a qualidade das decisões está ancorada na racionalidade da alocação dos recursos para satisfação das necessidades humanas. Para tanto, é preciso estabelecer preferências e prioridades, processo esse comum para todos os tipos de organizações, quer sejam públicas, privadas, com ou sem fins lucrativos.

Além dos desafios financeiros que os Municípios brasileiros se defrontam, existe também o desafio em termos de capacitação de pessoal para o desenvolvimento do trabalho estratégico. A qualificação dos gestores públicos brasileiros deve ser uma prioridade, tendo em vista a importância de seu trabalho: gerir recursos públicos, implementar políticas públicas adequadas e eficientes em prol da sociedade.

A experiência política é necessária, porém não suficiente, sendo imprescindível o conhecimento técnico, para fazer frente às desigualdades sociais existentes, sobretudo em administrações com recursos orçamentários limitados. Daí a importância em se implantar cada vez mais conceitos gerenciais na Administração Pública em que a eficiência, o planejamento e a busca por resultados efetivos - e não apenas quantitativos e para fins eleitoreiros - são cada vez mais necessários.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Desde o final da década de 70, a reforma do Estado ganhou importância em quase todo o mundo. A introdução do modelo gerencial no setor público fez parte deste contexto.

Segundo Abrucio (1997) quatro fatores socioeconômicos contribuíram para deflagrar a crise do Estado contemporâneo. O primeiro foi a crise econômica mundial, iniciada em 1973, com a crise do petróleo, e retomada ainda com mais força em 1979, com a segunda crise do petróleo. A economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos 80 e jamais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 50 e 60.

A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer o antigo modelo de Estado. Após ter crescido por décadas, a maioria dos governos não tinha mais como financiar os seus deficits em vista do desequilíbrio financeiro estrutural do setor público. O terceiro fator detonador da crise do Estado contemporâneo diz respeito à “ingovernabilidade”, ou seja, à incapacidade dos governos para resolverem seus problemas. Por fim, o quarto fator apresentado pelo autor diz respeito à globalização e todas as transformações tecnológicas que modificaram a lógica do setor produtivo e afetaram o Estado.

No que diz respeito à Administração Pública, viu-se duas saídas: a redução dos gastos com pessoal e o aumento da eficiência governamental, transformando o aparato do Estado mais ágil, flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Estavam postas as bases para as reformas do Estado, que no caso brasileiro toma forma a partir dos anos 90, com o corte de gastos (inclusive de pessoal) e com a atuação mais flexível do aparato burocrático. Além disso, a sociedade já não se contentava com serviços básicos, mas sim passou exigir uma postura ativa do Estado no que toca à qualidade dos serviços públicos prestados. Nesse ambiente, surge um novo modelo gerencial, com uma lógica de produtividade do setor privado.

Para Moreira Neto (1998), a transição do modelo de administração burocrática clássica - herdada da tradição continental europeia e impregnada pela visão estatista - para o modelo de administração gerencial moderna - influenciada pela postura pragmática das grandes empresas e pela exigência de transparência - desloca o foco de interesse do Estado para o cidadão. No Brasil, essa transição iniciou-se na esfera federal com o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). Posteriormente, essa reforma obteve contorno legal com a

Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 que, entre outros assuntos, modificou o regime e dispôs “*sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas*”.

A nova redação dada ao artigo 37 da CF, *caput*, acrescentou aos princípios administrativos já expressos - legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade - também o da eficiência. No mesmo sentido inovador, foi acrescido o § 8º nesse artigo, o qual passou a admitir, nos termos da lei a ser expedida, a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta por meio de contrato, a serem firmados entre seus respectivos administradores e o Estado.

Esses e outros instrumentos legais, voltados à atuação do servidor público e à elevação da qualidade do serviço público, pretenderam estabelecer um regime de motivação em que o mérito não residisse no cumprimento de rotinas e processos, mas no atingimento de metas claras e prefixadas. O controle centra-se no resultado e já não mais no procedimento.

Não se trata apenas de estender conceitos e elementos da competitividade do setor privado ao setor público, com vistas a reduzir o déficit público e o custo Brasil. Este novo modelo de gestão passa a considerar o usuário do serviço prestado pelo Estado como o seu “titular” e não apenas o seu destinatário, sem descuidar do objetivo final que deve ser perseguido pela Administração Pública, o de contribuir para o bem da coletividade.

Segundo Moreira Neto (1998), é preciso mudar a mentalidade dos gestores públicos e dos cidadãos para que se convençam de que podem - e devem - demandar a prestação de serviços eficientes, a exemplo daqueles exigidos dos prestadores privados no regime de competitividade de economia de mercado.

3.1. Planejamento Estratégico na Administração Pública

Face às crescentes transformações da sociedade e do papel do Estado, o grande desafio da gestão pública passa a ser a transformação das estruturas administrativo-burocráticas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras. Para tanto, é necessário que os gestores estejam capacitados, adotem padrões e instrumentos de gestão mais desenvolvidos, como o planejamento estratégico. Isso significa uma busca por eficiência e melhoria na qualidade do serviço público prestado (Silva et. al., 2013).

Neste sentido, a importância do planejamento estratégico é reforçada pela necessidade das organizações e instituições desenvolverem-se nos períodos de turbulência, transição, incertezas e também aproveitarem as novas oportunidades. Verifica-se na literatura que entes federativos que dão importância ao planejamento estratégico como uma ferramenta de gestão apresentam melhores condições na busca pela eficiência, eficácia e efetividade de suas ações.

Desta forma, o planejamento estratégico na Administração Pública consiste em um processo em que se identifica a direção a ser seguida pela organização, estabelecendo estratégias e prioridades para alcançá-la. Apura-se ainda os seus pontos fortes e fracos, assim como as oportunidades e ameaças do ambiente externo. O conhecimento desses fatores permite ao governo formular e reformular estratégias, projetos e ações com o objetivo de atingir os resultados esperados.

Caberá à Administração Pública apurar o momento ideal para realizar o seu planejamento estratégico, a compor uma equipe capacitada ao desenvolvimento do trabalho e incentivar o comprometimento dos atores envolvidos. É certo, porém, que resultados mais profícuos serão obtidos com a participação não apenas da alta cúpula da administração do respectivo ente subnacional, mas também com os servidores da ponta, que serão os responsáveis pela execução das políticas públicas. O envolvimento desses servidores provocará a disseminação da cultura do planejamento de forma horizontal na organização e não ficará simplesmente insulada em sua cúpula. Ainda, e igualmente importante, deve haver a participação da sociedade organizada nesse processo de escolha dos objetivos estratégicos.

3.2. Gestão Por Resultados

O modelo de Gestão por Resultados é uma das principais recomendações da Administração Pública Gerencial. Segundo Gomes (2009), esse modelo caracteriza-se:

[...] na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a coordenação por supervisão direta, a padronização de procedimentos e a padronização de habilidades.

O ciclo da Gestão por Resultados inicia-se com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo. A partir do constante monitoramento e da avaliação de desempenho dos resultados da organização ou da política pública, tem-se um sistema que se retroalimenta, propiciando ações corretivas de rota para o atingimento das metas.

Para o referido autor, a contribuição esperada deste modelo para o aumento da eficiência da administração pública é bastante clara. A transparência dos objetivos, resultados e metas da organização tende a diminuir os problemas relacionados aos deficits de informação e permite o compartilhamento e o engajamento coletivo em torno dos mesmos objetivos. Além disso, ainda permite um controle mais efetivo sobre o desempenho dos governos pelo cidadão e demais “*stakeholders*”.

A Gestão por Resultados, portanto, coaduna-se com a avaliação das ações governamentais por meio das análises de eficiência e de eficácia. Por análise de eficiência busca-se considerar os resultados obtidos em razão dos recursos disponíveis. Vários indicadores podem ser utilizados para a análise da eficiência. Giacomoni (2000) refere-se a indicadores que relacionem produtos finais aos seus custos. Já a análise de eficácia procura considerar o grau em que os objetivos estabelecidos e as finalidades do governo foram alcançados. Trata, portanto, de medir o progresso alcançado face ao planejamento das realizações governamentais.

4. ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público, em um conceito genérico, é um instrumento de planejamento governamental, de elaboração obrigatória para todos os entes da federação, que compreende a previsão de todas as receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a fixação de todos os gastos (despesas) que os governos estão autorizados a executar.

4.1 Disposições Constitucionais

A Constituição Federal de 1988 define que a estrutura orçamentária nas três esferas de governo seja condizente com o planejamento de curto, médio e longo prazo, permitindo dessa forma que as prioridades estejam contidas dentro dos instrumentos de planejamento e orçamento institucionalizados.

Esse mesmo diploma concebe duas modalidades de planos. Uma envolve os planos de desenvolvimento econômico e social e assumem papel determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, conforme artigo 21, IX e artigo 174, *caput* e § 1º. A outra modalidade é o plano plurianual, voltado à programação da administração pública e, segundo Giacomoni (2000), idealizado como um guia para as autorizações orçamentárias anuais.

A organização político-administrativa do Estado determina quem são os entes públicos e suas responsabilidades; as finanças públicas indicam a maneira como estes entes deverão trabalhar para atingir seus fins, planejando, executando, prestando contas das receitas e dos gastos realizados pelo Estado. Para tanto, o Estado dispõe de instrumentos de planejamento, tais como: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No contexto das finanças públicas, a elaboração do PPA constitui-se em um processo de imposição de metas de planejamento, que permite à sociedade dimensionar suas pretensões e seu perfil econômico, integrando-os nas projeções governamentais ou adotando critério próprio para desenvolvimento de suas atividades de acordo com realidades.

Esses três instrumentos orçamentários devem estar integrados, cabendo a LOA respeitar a LDO, e ambas atentarem para o PPA. Na relação entre essas três peças cabe à LDO o estabelecimento das bases necessárias à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Desta forma, a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro. Ainda, na relação entre esses instrumentos normativos de planejamento e orçamento, conforme definido no § 4º do artigo 165 da CF, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF deverão ser elaborados em consonância com o PPA.

Nessa estrutura percebe-se a coesão de todo o sistema de planejamento e orçamento, que envolve não apenas as finanças públicas, mas, também, os demais subsistemas da Constituição Federal, constituindo, assim, o princípio do planejamento ou da programação.

Ademais, a gestão pública precisa observar as diretrizes contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000. Registra-se, por oportuno,

que esta lei incentiva a participação popular na discussão de planos e do orçamento, bem como impõe que as contas públicas sejam disponibilizadas a qualquer cidadão (WILHEIM, GASSEN BALSAN e MOURA, 2013).

Nas subseções seguintes trataremos das características dessas peças orçamentárias.

4.1.1 Plano Plurianual (PPA)

A importância dada ao PPA pode ser medida na interpretação dos artigos 165, § 1º e § 4º e do artigo 167, § 1º, nos quais se destacam três características. A primeira delas diz respeito ao tratamento abrangente dos conteúdos dos planos plurianuais e o estabelecimento, de forma regionalizada, das 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.

A segunda característica refere-se ao fato de que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, devem ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual. Por fim, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual.

Desta forma, o PPA constitui a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.

Algumas questões relativas às características acima explicitadas merecem ser pontuadas.

Uma delas é o tratamento regionalizado das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Sobre este assunto, Giacomoni (2000) afirma que para o caso dos Municípios os desafios são grandes. O autor inclusive faz vários questionamentos a respeito. Em primeiro lugar, como deve ser a regionalização? No caso do PPA federal, por região ou por Estado da Federação? Como regionalizar o PPA estadual e municipal? Questiona, inclusive, se é possível distribuir de maneira destacada, no espaço local, a programação e as metas do PPA. Segundo ele, apenas Municípios de maior porte, com experiência em zoneamento e em administração descentralizada, podem realizar, de maneira mais proveitosa, a regionalização do PPA.

Outra questão que deve estar clara é quais ações da administração pública devem integrar o PPA. Nos termos da CF/88, as despesas de capital devem integrar o plano. Estão compreendidos nas despesas de capital os gastos com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital (recursos transferidos a outros entes), bem como os programas de duração continuada. Inserem-se nesta categoria todas as ações governamentais, com exceção dos investimentos que têm prazo de início e de finalização.

O PPA compõe-se de dois grandes módulos. O primeiro refere-se à base estratégica e o segundo aos programas. A base estratégica compreende a análise da situação econômica e social; as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pelo chefe do Poder Executivo; a previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas e as diretrizes, objetivos e metas dos demais órgãos compatíveis com a orientação estratégica do chefe do Poder Executivo. Já os programas compreendem a definição dos problemas a serem solucionados e o conjunto de ações que deverão ser empreendidos para alcançar os objetivos estabelecidos. O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano no ciclo do próximo governo (Planejamento Municipal, 2013).

Na esfera municipal, o Plano Plurianual Municipal (PPAM) constitui o instrumento de planejamento que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Dele se derivam, assim como nas demais esferas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O PPAM é uma peça de planejamento do Município de médio prazo, que serve para conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência, para manter o patrimônio público e, também, para elaborar investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais.

Desta forma, o PPAM deverá nortear e orientar o governo quanto à realização dos programas, ressaltando-se que, conforme exposto na Constituição Federal, todas as obras que se pretenda realizar no período deverão estar inseridas nesse plano, assim como os programas de natureza continuada. Qualquer ação governamental municipal somente poderá ser executada durante o ano (execução orçamentária) se o programa estiver adequadamente inserido no PPAM.

Na esfera federal, o Projeto de Lei do PPA deve ser encaminhado ao Legislativo até 31 de agosto. No caso dos Estados e Municípios, deve-se observar o disposto na respectiva Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal. É importante que o PPAM contenha o anexo

de receitas e todas as despesas, incluindo a manutenção da máquina administrativa, com apresentação de valores e detalhado por fonte de recursos.

Na elaboração do PPAM, o Município poderá adotar o seguinte roteiro, conforme sugere Brasil (2011): diagnóstico da realidade, elaboração da previsão da receita para os quatro exercícios, definição dos programas e ações com identificação dos objetivos e metas, consulta e audiência pública e envio do Projeto à Câmara Municipal. A experiência apresentada em estudo de caso neste trabalho, para o Município de Sorocaba (SP), demonstra que um planejamento de sucesso deve considerar um roteiro como este. Conforme será visto, aquele município realizou praticamente todas estas fases. O anexo I deste trabalho traz o detalhamento das ações que devem compor o roteiro para a elaboração das peças orçamentárias expresso em Brasil (2011).

No caso de Osasco, conforme se verá, também seguiu-se todas as fases, porém com metodologia diversa e com pressão temporal muito maior.

Conforme já mencionado, caso o Município opte por realizar um planejamento estratégico, este deverá ser prévio ao PPA para que as suas conclusões reflitam nesta peça orçamentária.

4.1.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Em conformidade com a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem periodicidade anual e compreenderá os seguintes aspectos: as metas e prioridades da administração pública federal, as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, a orientação e base para a elaboração da lei orçamentária anual, as disposições sobre alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências de financeiras oficiais de fomento.

Desta forma, estabelece um conjunto de instruções relativas a normas, formas e conteúdo, definindo como a LDO de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas. Ademais, na LDO deverão constar os limites para as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público (neste caso em relação à União aos Estados), bem como a autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura

de carreiras, admissão de pessoal, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Desta forma, Giacomoni (2000) salienta que a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente, contribuindo para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Os prazos para o encaminhamento da LDO ao Poder Legislativo serão definidos em lei complementar. No caso da União, o projeto da LDO deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício (15 de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 de junho). Os demais entes federativos poderão adotar normas próprias com diferentes prazos, desde que estes permitam cumprir com a sua principal finalidade, a de orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

Na elaboração da LDO, o município poderá adotar o mesmo roteiro do PPA, mas com abordagem de um exercício, ou seja: diagnóstico da realidade, elaboração da previsão da receita para o exercício seguinte, definição dos programas e ações com identificação dos objetivos e metas, consulta e audiência pública e envio do Projeto à Câmara.

4.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual, conforme disposição constitucional, é composta por três orçamentos: fiscal, de seguridade social e investimentos de empresas.

O orçamento fiscal refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações mantidas pelo Poder Público. O orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados, quais sejam: saúde, previdência social e assistência social, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações mantidos pelo poder público.

Já o orçamento de investimentos de empresas, compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto. Este orçamento reflete a preocupação, sobretudo na década de 1980, com a dimensão alcançada pelo segmento empresarial público e de sua importância entre as dificuldades fiscais do Estado brasileiro neste período.

No âmbito municipal, por meio dos seus planos operacionais, a LOA indica as receitas previstas e autoriza as despesas municipais. Explicita a política econômica, financeira e o programa de trabalho do governo municipal.

Encaminhado à Câmara até 30 de agosto, ou de acordo com o prazo estabelecido na Lei Orgânica do Município, o Poder Legislativo só poderá aprovar emendas ou modificações na LOA se estas forem compatíveis com o PPA e LDO. Eventuais recursos orçamentários que em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados através de créditos especiais ou suplementares, mediante prévia autorização em lei (artigo 166, § 8º da CF).

5. IMPORTÂNCIA DO ALINHAMENTO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Os Municípios devem alinhar os seus planejamentos estratégicos aos seus planos e orçamentos. Segundo Rezende e Castor (2005) os Municípios deverão elaborar seu planejamento integrando instrumentos para a realização das metas e objetivos. O planejamento estratégico municipal, desta forma, apresenta-se como um instrumento dentro de um conjunto mais amplo, no qual fazem parte também: o Planejamento Plurianual Municipal, o Plano Diretor Municipal, as políticas municipais, os projetos participativos municipais, o planejamento dos recursos humanos e o planejamento de informações e tecnologias.

Esta integração pode ser visualizada na figura 1 abaixo.

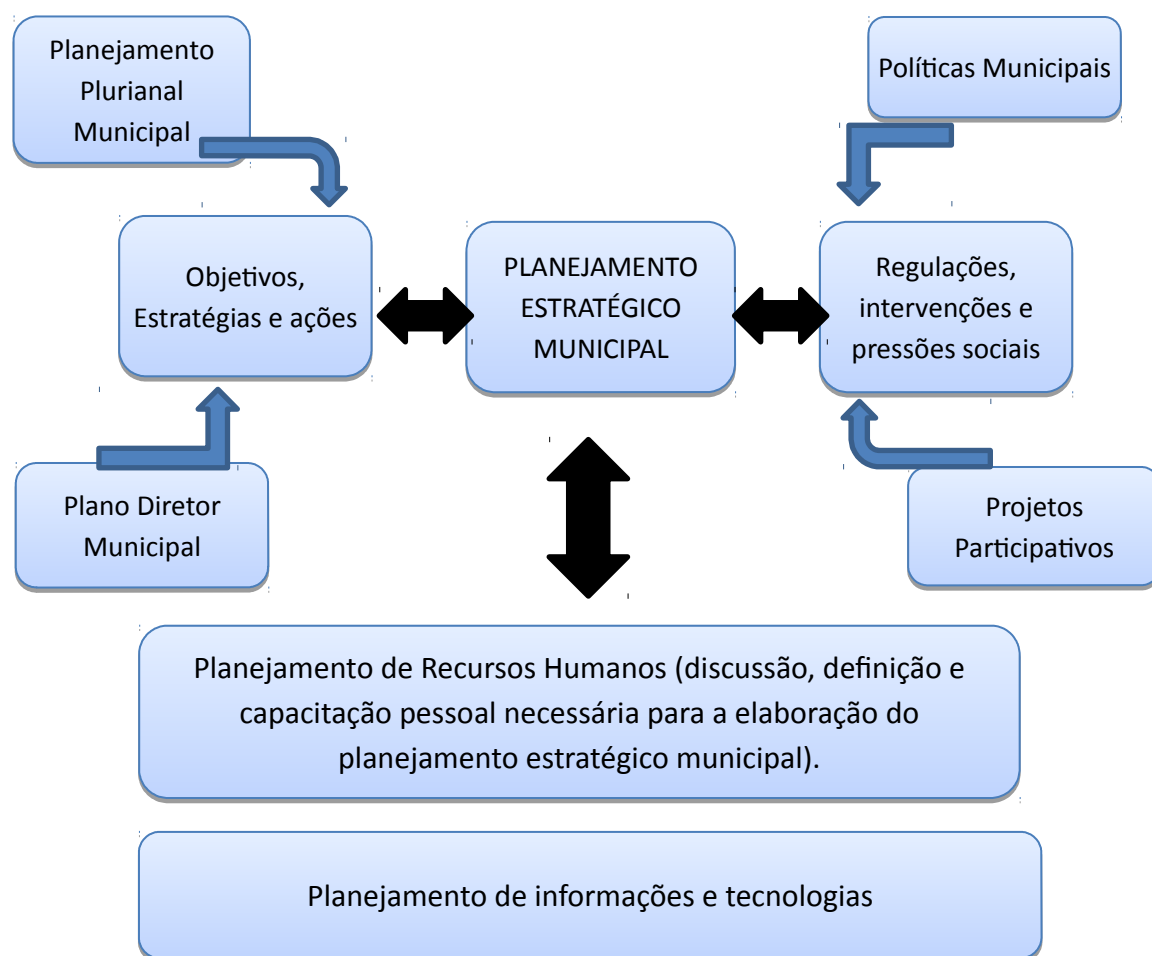


Figura 1 – Integração para o planejamento estratégico municipal. Adaptado de Rezende e castor (2005)

De acordo com a figura 1 acima, o planejamento municipal é o núcleo central que interliga todos os planos, objetivos, metas e ações. Embora relegados, o planejamento dos recursos humanos e das informações e tecnologias são igualmente importantes.

Para Rezende (2010) a prática do planejamento nos Municípios possibilita corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de estratégias propostas, de objetivos a serem atingidos e de ações a serem trabalhadas.

Para o autor, o planejamento é o ponto de partida para uma gestão municipal ativa. A qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar da população local. A Constituição Federal de 1988 enfatizou o planejamento, introduzindo significativas mudanças na forma de condução do processo orçamentário e dos

planos municipais, evidenciando a integração dos instrumentos de planejamento financeiro do Município.

Para Rezende e Castor (2005) com o planejamento estratégico municipal todos ganham. A partir deste instrumento de gestão pode-se desenvolver uma capacidade maior de atração de organizações, pois empresários, no processo de tomada de decisões, tendem a procurar Municípios mais organizados, com regras claras e conhecidas e com políticas urbanas de melhorias locais. Os cidadãos também ganham, pois poderão desfrutar de uma cidade com gestão eficiente.

O planejamento estratégico municipal para ser eficiente deve ter caráter integral e ser integrado. Deve abordar questões econômicas, sociais, culturais e territoriais na área urbana, dando ainda a devida importância à área rural, se for o caso. Ele não pode prescindir da participação ativa da comunidade e deve ser capaz de promover a substituição de um modelo burocrático para o gerencial, em que o poder público, as empresas e as organizações do Terceiro Setor possam associar as suas capacidades em favor do interesse das cidades.

Evidentemente, o planejamento estratégico pode ser realizado com gestores do próprio Município ou, o que é mais comum, com o auxílio de empresas especializadas de consultoria. A consultoria externa tem a vantagem de conduzir esse processo de forma mais isenta, sem opiniões ou visões pré-concebidas, espelhando de forma mais isenta a vontade coletiva. Outro fator a recomendar que este processo seja realizado com o patrocínio de uma consultoria externa é a necessidade de qualificação específica de seus condutores. Os Municípios, e mesmo os Estados, em regra não possuem quadro técnico com *expertise* para realizar o planejamento estratégico. Logo, a consultoria externa é altamente recomendável.

O importante, porém, como será melhor desenvolvido a seguir, é que o planejamento estratégico integre-se às peças orçamentárias (ao PPA e, por consequência, ao LDO e à LOA).

Retrata-se, na próxima seção, a experiência do planejamento estratégico no município de Sorocaba (SP), bem como, em seguida, faz-se a sua comparação, em alguns aspectos, com o planejamento ocorrido no Município de Osasco.

6. CASO DE SUCESSO: MUNICÍPIO DE SOROCABA

Utilizando-se como referência o trabalho de Siqueira (2010), foca-se nesta seção no planejamento realizado no Município de Sorocaba (SP) e na sua bem sucedida integração ao plano plurianual.

A elaboração do planejamento estratégico de Sorocaba foi realizada em 2008 e 2009, para o período 2010-2020, com foco em 2010-2013, período de vigência do PPA do governo municipal em questão.

Estabelecida a necessidade de realização do planejamento estratégico, a Secretaria de Governo e Planejamento definiu os caminhos que permitiriam alcançar esse objetivo. O primeiro passo foi definir os temas que seriam tratados durante as reuniões de planejamento, e que permitiram direcionar todo o trabalho da equipe. Foram dez os temas escolhidos, quais sejam: (i) desenvolvimento econômico, (ii) desenvolvimento social, (iii) educação, (iv) esporte, cultura, lazer, (v) gestão, (vi) infraestrutura, (vii) jovem, terceira idade, mulher, inclusão, (viii) meio ambiente, (ix) saúde, e (x) segurança.

Foi utilizada a análise S.W.O.T. (*Strengths, Weakness Opportunities e Threats*) - ou análise FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças) - com o objetivo de se analisar o ambiente interno e externo. A análise do ambiente interno teve a participação dos funcionários das diversas secretarias, autarquias e empresas públicas. A análise do ambiente externo teve a participação de instituições e entidades representativas da sociedade. A última etapa foi realizada com o prefeito, vice-prefeito e secretários.

Foram considerados alguns cenários que poderiam influenciar o desenvolvimento da cidade no decorrer do tempo e que teriam reflexo no Planejamento Estratégico da cidade, tais como a crise financeira mundial de 2008, a retração dos investimentos e a arrecadação do Município, dentre outras.

Também foi elencado um conjunto de prognósticos e preocupações com o Município, informações que deveriam nortear o planejamento das ações estratégicas necessárias para a melhoria da cidade. O quadro 1 abaixo apresenta algumas dessas informações.

Quadro 1 – Síntese do prognóstico e preocupações para o município de Sorocaba (SP) – Planejamento Estratégico 2008-2009

Prognósticos	Preocupações
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Consolidação de Sorocaba como polo regional. ✓ Inserção nos processos econômicos globalizados. ✓ Expansão da área urbanizada e o aumento da população urbana. ✓ Aumento da participação da sociedade nos processos de definição de políticas públicas e na gestão pública. ✓ Incremento das parcerias público-privadas. ✓ Aumento do grau de conscientização e organização da sociedade em relação ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. ✓ As ações em andamento, da iniciativa pública e privada, não são suficientes para atender a demanda habitacional. ✓ O aumento da demanda por serviços de saúde do município é pressionado pela sua área de influência e processos migratórios. ✓ Ampliação na área de educação, da oferta de cursos superiores, de pós-graduação e de formação profissional. ✓ Crescimento das formas individuais de lazer centradas nas proximidades do domicílio. ✓ Aumento da transgressão da ordem em ritmo acelerado, especialmente os crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas. ✓ Aumento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, focalizando mulheres, idosos, crianças e dependentes químicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolvimento Regional. ✓ Sinergia entre as Secretarias. ✓ Política e coordenação integrada para todos os Eixos, em especial o Social, garantindo a transversalidade das ações de todas as Secretarias. ✓ Integração dos mecanismos de comunicação, interno e externo, tendo como base um modelo (identidade de Sorocaba). ✓ Consolidação do modelo gerencial de Excelência na Administração Pública, orientado principalmente para a qualidade dos serviços, valorização do servidor e satisfação do cidadão.

Fonte: Siqueira (2010). Elaboração própria.

Destaca-se, no quadro apresentado acima, que dentre as informações referentes às preocupações relativas ao Município está a de “consolidar um modelo gerencial de excelência na Administração Pública”, evidenciando a importância que a realização do planejamento estratégico, em consonância com práticas da Administração Pública Gerencial, assumiu para

aquele Município. Os prognósticos foram elaborados a partir de dados reais e características de Sorocaba.

As duas principais etapas da elaboração do planejamento estratégico foram a de identificação dos pontos fortes, fracos e propostas, e a segunda da definição das oportunidades, ameaças e propostas. Salienta-se que, tanto na fase dos pontos fortes e fracos, como das oportunidades e ameaças, ao final os grupos deveriam apresentar propostas, conforme explicitado a seguir.

Na primeira etapa os participantes foram divididos em grupos. Dentro do tema proposto, cada grupo recebeu três formulários: um para anotar os pontos fortes da cidade; outro para anotar os pontos fracos da cidade; e um terceiro para registrar as propostas para a cidade até 2020. As propostas receberam um indicador de tempo para sua execução: curto, médio e longo prazo. Ao final do tempo estipulado, cada grupo apresentou as suas propostas para os demais.

Na segunda etapa, os grupos, dentro do tema proposto, receberam três formulários: um para anotar as oportunidades da cidade, outro para anotar as ameaças da cidade, e um terceiro para registrar as propostas para a cidade até 2020.

Obtidas e compiladas as informações com o público interno e externo, em que foram registradas, respectivamente, as forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, além das propostas para a cidade de Sorocaba até 2020, a próxima fase consistiu em reunir todo o secretariado (22), prefeito, vice-prefeito e coordenadores de projeto para discutir os mesmos dez temas, e estruturar os projetos prioritários de governo. A partir de então, estariam dadas as bases para a elaboração do PPAM 2010-2013.

Ao todo foram apresentadas pelos três grupos que participaram deste trabalho, 239 sugestões. Coube ao chefe do Poder Executivo selecionar e priorizar as propostas apresentadas. Nessa seleção foram escolhidas 146 propostas para compor os projetos prioritários de governo. A tarefa seguinte foi priorizar em três níveis as 146 propostas e atribuir a cada uma a secretaria responsável pela sua implementação. Posteriormente, o número de propostas foi majorado para 166.

Após esta etapa coube aos secretários definirem os “gerentes de projeto”, isto é, os funcionários que, independente do cargo ocupado na estrutura da prefeitura, receberiam a responsabilidade de acompanhar o projeto para que este tivesse êxito na sua implementação. Ao todo, foram 106 Gerentes de Projeto, distribuídos nas 22 Secretarias.

Já os coordenadores de projeto foram definidos pelo Secretário de Governo e Planejamento. Eles tiveram a incumbência de acompanhar todos os projetos prioritários do governo municipal, em todas as secretarias, apoiando o seu desenvolvimento. Respondiam diretamente ao prefeito.

Os coordenadores foram responsáveis pelo treinamento dos “gerentes de projetos” em orçamento público, em peças orçamentárias e na alimentação do Sistema de Controle de Projetos. Os gerentes de projeto tiveram a atribuição de detalhar os projetos em etapas e tarefas, bem como definir os recursos necessários à sua implantação. Neste momento, não foi colocado qualquer tipo de restrição orçamentária. Os gerentes de projeto tiveram plena liberdade de criar e orçar.

Depois de concluída esta fase, a previsão orçamentária foi enviada ao prefeito, Secretário de Finanças e coordenação de projetos. Em paralelo, a Secretaria de Finanças elaborou a previsão orçamentária para os exercícios de 2010 a 2013, com base na situação econômica do mercado, a previsão de arrecadação, de repasses dos governos estadual e federal, das linhas de financiamento internacional, além das despesas legais e de custeio já comprometidas. A Secretaria de Finanças preparou, então, o PPA no formato a ser enviado à Câmara Municipal, sendo este aprovado pela Câmara Municipal em 2009, para o quadriênio 2010-2013, com as descrições das ações, programas e respectivas verbas por período, conforme o Anexo II.

Houve, pois, uma relevante articulação entre os agentes internos da administração pública e externos (representantes da sociedade civil) para a elaboração do planejamento estratégico. Cumpre destacar a participação e o engajamento da sociedade na definição de prioridades. Vários setores foram contemplados, sendo analisados e incluídos nos programas e ações do PPA 2010-2013 (Anexo II).

6.1 Comparação do planejamento estratégico de Sorocaba e Osasco

O Município de Osasco realizou o seu planejamento estratégico no ano de 2013. À frente do planejamento esteve a recém-criada Secretaria de Planejamento e Gestão de Osasco (SEPLAG/OSASCO). Em Sorocaba, a então Secretaria de Governo e Planejamento foi a responsável pelo processo de planejamento.

Em Osasco, esse processo envolveu vinte e sete órgãos da administração pública direta e indireta de Osasco, sendo dezessete secretarias municipais, três coordenadorias, Ouvidoria,

Gabinete do Prefeito, Guarda Civil, Defesa Civil, Companhia Municipal de Transportes, Fundação Instituto Tecnológico de Osasco e Fundo Municipal de Solidariedade (GUERRA et al, 2016). No município de Sorocaba, igualmente, o planejamento estratégico não se restringiu à administração direta, contemplando ainda autarquia e empresas pública.

Em ambos os Municípios houve o auxílio de consultoria externa.

Como método, Osasco mesclou o Balanced Scorecard (BSC) e a contratualização por resultado; Sorocaba, conforme já parcialmente descrito, realizou análise por meio da S.W.O.T, Matriz GUT (gravidade, urgência e tendência), bem como também usou a ferramenta BSC para efetuar os alinhamentos entre secretarias e setores.

O Município de Sorocaba fez um primeiro planejamento estratégico no ano de 2005, no governo de Vítor Lippi, que, percebeu-se em momento ulterior, ficou restrito ao primeiro escalão (secretários e prefeito) e não contemplou organizações da sociedade civil. Posteriormente, no final de seu governo, em junho de 2008, agora estendendo a novos atores, inclusive à sociedade, realizou outro planejamento estratégico no final de seu governo com vista a conjugá-lo com o PPA de 2009, com foco prioritário para o período 2010 a 2013, que correspondia ao prazo de vigência do PPA. O cronograma do planejamento tinha como data limite o momento de encaminhamento do PPA ao legislativo em julho de 2009, no próximo governo. Destaca-se que o Município de Sorocaba teve o prazo de aproximadamente um ano para realizar as oficinas e reuniões do planejamento, tendo ainda usufruído da vantagem de ter aproveitado o planejamento realizado anteriormente, por meio do qual foram definidos a Missão, a Visão e os Valores da organização. Por ter sido reeleito para o período 2009 a 2012 logo no primeiro turno, esse processo foi ainda mais facilitado, pois as diretrizes e prioridades apontadas no planejamento estratégico não sofreram qualquer resistência para serem integrados ao projeto de PPA 2010-2013.

Osasco, por sua vez, realizou o planejamento às pressas, no próprio ano (2013) em que deveria apresentar o PPA. Além disso, uma série de questões provocaram a demora na definição de quem seria o prefeito (desistência do candidato titular e contestações judiciais). Esses dois fatores prejudicaram, sobremaneira, a integração do planejamento estratégico realizado ao PPA. Isto porque, primeiro, o prefeito eleito - que era apenas candidato a vice-prefeito trinta dias antes das eleições - teve de construir às pressas o seu programa de governo - que acabou servindo de base para o PPA -, comprometendo a sua objetividade. Depois, tendo assumido em janeiro de 2013, teve de criar e estruturar a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) que conduziu, imediatamente em seguida, o planejamento estratégico, em um

prazo curtíssimo, já que o PPA deveria ser encaminhado até 30 de julho desse mesmo ano de 2013 ao Legislativo. A primeira oficina do planejamento ocorreu no final de março, antes mesmo da criação da própria SEPLAG, que só ocorreu por meio da Lei Complementar 261, em 17 maio de 2013. A ideia era a de que os objetivos, após identificados por meio do planejamento e contratualizados através dos acordos de resultados, servissem de base para o PPA (GUERRA et al, 2016). Não houve tempo suficiente, porém, para o término do planejamento, sendo que o projeto de lei do PPA foi encaminhado quando ainda pendentes “1) os projetos estratégicos que o compunham; 2) os resultados esperados para eles; e 3) os prazos de entrega.” (GUERRA, et al., p. 44). Optou-se então por elaborar programas mais genéricos, baseados no programa de governo feito às pressas, para que diminuísse a necessidade de alterações futuras do PPA. Após o encaminhamento do projeto de lei do PPA à Câmara Municipal, deu-se continuidade ao planejamento estratégico, tendo esse primeiro ciclo terminado no segundo semestre de 2013.

Em Osasco, pois, não se conseguiu a contento que o planejamento fosse plenamente espelhado no PPA, já que não estava terminado por ocasião do encaminhamento de seu projeto ao Legislativo, conforme se descreveu. Em Sorocaba, ao contrário, por ter sido iniciado no ciclo governamental anterior, foi concluído a tempo de ser integralmente associado ao PPA

Essa experiência de Osasco foi integralmente registrada, passo a passo, em um livro¹. Em capítulos autônomos descreve-se o planejamento estratégico, a construção de indicadores, o estabelecimento de metas, a elaboração dos acordos de resultado, os desafios enfrentados e, principalmente, no que interessa ao presente trabalho, a forma como, ainda que parcialmente, houve a correlação do planejamento estratégico ao PPA. No site da Prefeitura de Osasco também se encontram alguns relatórios, informações e os acordos de resultado firmados, o que facilita o entendimento de todo esse processo.

Nesse aspecto, a experiência de Sorocaba foi menos rica. Embora retratada em um artigo que serviu de base para este trabalho, não pormenoriza os caminhos percorridos nem relata inteiramente e em detalhes o modo como ocorreu a integração do planejamento estratégico ao PPA. De qualquer modo, aponta de forma positiva a experiência do planejamento ter se iniciado em um ciclo governamental e terminado em outro, o que permitiu que todas as suas etapas fossem realizadas a tempo de seu produto ser associado ao PPA.

¹ Planejamento Público e Gestão Por Resultados: uma experiência municipal aplicada, organizado por Alexandre Guerra, Dulce Helena Cazzuni, Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho e Sofia Reinach.

No planejamento de Sorocaba, ao final, chegou-se a 146 propostas para compor os projetos prioritários do governo, sendo posteriormente ampliada para 166. Em Osasco, o número de projetos estratégicos foram de 290, tendo sido percebido pela própria SEPLAG que este número foi excessivo e comprometeu, em momento posterior, o acompanhamento dos projetos.

No atual estágio, ainda não é possível uma comparação direta de resultados relativa ao planejamento e a experiência desses dois Municípios, já que não há registros fidedignos de seus resultados. Também não transcorreu período de tempo suficiente para tal avaliação. Ainda se está em uma fase de anotação de procedimentos, que sequer foi realizada a contento no caso de Sorocaba. Tais passos, entretanto, são necessários para que, em um segundo momento, consiga-se, a partir dos registros, concluir sobre os impactos da integração do planejamento e do PPA na gestão municipal.

De qualquer modo, ainda que a comparação concreta ainda não seja possível, é certo que a literatura sobre o tema é unânime em destacar os benefícios em se alinhar o planejamento estratégico da organização às peças orçamentárias obrigatórias. Assim, direciona-se os escassos recursos para os projetos prioritários, evitando-se, por consequência, o gasto desordenado e irracional.

7. CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo destacar a importância em se alinhar o planejamento estratégico à execução orçamentária para se obter mais eficiência e qualidade na gestão pública municipal.

Para tanto, abordou-se a organização política-administrativa do Estado brasileiro, destacando que os Municípios, como ente federativo, possuem autonomia orçamentária, administrativa e legislativa. Em seguida, discorreu-se sobre as competências materiais e legislativas, novamente com foco no Município.

Dessa análise, restou claro que a atual Constituição Federal ampliou o rol de competências administrativas dos municípios sem, entretanto, fornecer a correspondente contrapartida financeira. Neste cenário, a busca por maior eficiência da administração

municipal passou a ser crucial, insuflando o debate acerca da Nova Gestão Pública, que vem introduzindo métodos de gestão mais modernos.

Nessa linha, o planejamento estratégico, os acordos de resultados e outros mecanismos preconizados pela NGP podem se tornar importante instrumento de gestão na busca da eficiência e racionalização de gastos.

O planejamento estratégico permite que se identifique a vocação, a política e as estratégias do Município. Ainda, quando realizado de modo democrático, certamente contemplará a vontade de seus habitantes.

Para que tenha efeito prático, entretanto, o planejamento precisa ser alinhado às peças orçamentárias obrigatórias, em especial ao PPA. Com isso, as suas disposições, até então de cumprimento facultativo, passam a ser obrigatórias. Conforme demonstrou a experiência do Município de Sorocaba, o planejamento deve ser feito com antecedência suficiente para que possa, no futuro, ser associado ao projeto do PPA. Como o ciclo orçamentário e político são descasados, a experiência sorocabana merece grande destaque por mostrar ser factível – e conveniente – iniciar o planejamento estratégico no último ano do mandato do chefe do Executivo. Desse modo, o planejamento estratégico poderá ser realizado sem atropelos, associando o seu resultado ao projeto do PPA que será oferecido no próximo governo.

Igualmente importante foi a experiência de Osasco. Embora a integração do planejamento estratégico ao PPA não tenha sido exitosa, justamente porque feito no primeiro ano de um ciclo de governo, pôde-se acompanhar, passo a passo, todo o esforço e mecanismos utilizados pela SEPLAG/OSASCO nesse desiderato. O registro desse processo constitui rico material de estudo de caso, mostrando a importância de iniciativas inovadoras.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, n. 10, 1997.

BRASIL, Gilberto. *Planejamento Municipal*. (PPA – LDO – LOA). 2011.

CHAVES, Adriana Ferraz. *Os instrumentos orçamentários e o Planejamento de Saúde*. III Prêmio SOF (1º Lugar). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2010.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1998. 32a Edição, 2010.

GARDELIN, João Paulo, FICAGNA, Alba. V. O, GUARESCHI, Amanda, ANTUNES, Mônica da P. *O Planejamento Estratégico e o Plano Plurianual: um Estudo de Caso na Administração Pública Municipal de Tapejara/RS sob a ótica dos Mapas Estratégicos*. XII CONVIBRA (Congresso Online Administração), 2015.

VOITCH, Guilherme. **80% dos municípios paranaenses são altamente dependentes da União**. Gazeta do Povo, Curitiba, 18 de mar. 2013. Caderno Vida Pública. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/80-dos-municipios-do-pr-sao-altamente-dependentes-da-uniao-b1lsvgao4y7e5xc787o8itutq>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2000.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP. 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Administração Pública Gerencial*. Revista Direito, Rio de Janeiro, v.2, n. 4, jul./dez. 1998.

LENZA, Pedro, Direito Constitucional Esquematizado, 17ª ed., 2013. Ed. Saraiva

PLANEJAMENTO MUNICIPAL. Confederação Nacional de Municípios. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

REZENDE, Denis Alcides. CASTOR, Belmiro V. Jobim. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

_____. Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92 – 119. 2010.

SILVA, Wânia C., MUCCI, Carla Beatriz M. R. BAETA, Odemir V., ARAÚJO, Daniela S. *O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso*. Revista de Ciências Humanas. Viçosa, vol. 13, n. 1. Jan./jun. 2013

SIQUEIRA, Claudio Rariz. *Do planejamento estratégico ao PPA: a experiência de Sorocaba*. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília/DF. 2010.

WILHEIM, C., GASSEN BALSAN, L. y de MOURA, G.: *Envolvimento administrativo e social na gestão do orçamento público municipal: um estudo de caso*,"en Contribuciones a las Ciencias Sociales, Enero 2013. Disponível em: www.eumed.net/rev/cccss/23/gestao-orcamento-publico-municipal-brasil.html.

ANEXOS

ANEXO I - ROTEIRO PLANEJAMENTO PPA / LDO / LOA

1º Reunião de Colegiado

- 1) Definição da Estrutura Administrativa
- 2) Definição dos Programas e Responsáveis, identificando o Diagnóstico, Diretrizes e Objetivos.
- 3) Definição dos investimentos, em ordem de prioridade, em cada Secretaria / Departamento / Setor, apontando identificando as fontes de recursos.
- 4) Definição do custo de manutenção apontando também as metas físicas e as fontes de recursos.
- 5) Elaboração da previsão das receitas ordinárias, acrescidas dos recursos vinculados definidos anteriormente.
- 6) Fechamento entre receitas e despesas, por fonte de recursos, cortando os investimentos excessivos pela ordem inversa de prioridades.

2º Reunião do Colegiado

- 1) Apresentação do Instrumento de Planejamento devidamente adequado entre receitas e despesas, por fonte de recursos, ressaltando os cortes realizados.
- 2) Discussão dos artigos das Leis – PPA / LDO / LOA.
- 3) Previsão de alienação de bens e aplicação dos recursos.
- 4) Previsão de Renúncia de Receita.
- 5) Previsão das Obras em Andamento e Conservação do Patrimônio.
- 6) Previsão de Riscos Fiscais.
- 7) Audiência Pública.

Fonte: Brasil (2011). Elaboração própria.

ANEXO II

PREFEITURA DE SOROCABA - PLANO PLURIANUAL (PPA) 2010-2013						
SECRETARIA	SGP					
PROGRAMA	AÇÃO	2010	2011	2012	2013	
5015 - SOROCABA TOTAL	1384 - OBRAS DO SISTEMA VIÁRIO	47.661	52.136	45.826	-	
	1541 - MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS DA UEP	60	-	-	-	
	1542 - REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS NATURAIS	1.200	90	50	-	
	2708 - APOIO TÉCNICO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS	1.800	1.800	1.800	-	
	2709 - AUDITORIA EXTERNA	21	21	21	-	
	2710 - MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS DA UEP	45	45	45	-	
5015 - SOROCABA TOTAL Total		50.787	54.092	47.742	-	
5017 - IMPLANTAÇÃO DO POUPATEMPO	1540 - IMPLANTAÇÃO DO POUPATEMPO	50	-	-	-	
	2707 - MANUTENÇÃO DO POUPATEMPO	50	100	100	100	
5017 - IMPLANTAÇÃO DO POUPATEMPO Total		100	100	100	100	
7002 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE GOVERNO	1461 - MANUT.DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS DA SGP	125	125	125	200	
	1533 - MANUTENÇÃO DA CASA DO CIDADÃO	50	-	-	-	
	1535 - BANDEIRAS EDUCADORAS	50	20	20	20	
	1536 - PREFEITURA MÓVEL	200	400	400	1.000	
	1537 - MAPA SOCIAL	20	20	20	20	
	1538 - SALA DE SITUAÇÃO	100	200	-	-	
	2408 - MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	5.756	6.004	6.265	6.523	
	2599 - MANUTENÇÃO DA CASA DO CIDADÃO	800	1.000	1.000	1.000	
	2693 - PRÊMIO SOROCABA DE GESTÃO PÚBLICA	80	80	80	80	
	2694 - OUVIDORIA	70	170	170	170	
	2695 - SALA DE SITUAÇÃO	100	200	200	200	
	2696 - PLENÁRIAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ - PREFEITO NO BAIRRO.	65	100	100	100	
	2698 - OBJETIVOS DO MILÊNIO	40	40	40	40	
	2699 - GESTÃO DE QUALIDADE E BSC	200	200	200	200	
	2700 - MAPEAMENTO E OTIMIZAÇÃO DE PROCESSOS	65	150	150	150	
	2701 - BANDEIRAS EDUCADORAS	50	50	50	50	
	2702 - PREFEITURA MÓVEL	50	100	100	100	
	2703 - MAPA SOCIAL	40	80	80	80	
7002 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE GOVERNO Total		7.861	8.939	9.000	9.933	
7012 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	1195 - ATUALIZAR A INFRA-ESTRUTURA DE T.I.	300	500	500	1.000	
	2367 - INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	1.000	1.800	1.800	1.800	
	2705 - ATUALIZAR A INFRAESTRUTURA DE T.I.	700	800	800	800	
	2706 - CIDADE DIGITAL	200	500	600	600	
7012 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO Total		2.200	3.600	3.700	4.200	
8004 - DEFESA CIVIL	1201 - AQUISIÇÃO DE MEIOS P/ASSISTÊNCIA EM EMERGÊNCIAS	10	10	10	10	
	2274 - MONIT. E PLANOS PREVENT. DE VULNERAB. EM ÁREAS URBANAS E RURAIS	50	50	50	50	
	2275 - SOCORRO E ASSISTÊNCIA EM EMERGÊNCIAS	10	10	10	10	
8004 - DEFESA CIVIL Total		70	70	70	70	
Total geral		61.018	66.801	60.612	14.303	

Fonte: Siqueira (2010).