

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MUNICIPAL: UMA REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE O ALINHAMENTO DO PLANO PLURIANUAL AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO

## MUNICIPAL GOVERNMENT PLANNING: A THEORETICAL REFLECTION ON THE ALIGNMENT OF THE PLURIANUAL PLAN TO THE STRATEGIC PLANNING OF THE MUNICIPALITY

Josivaldo Alves da Silva 1

**Resumo:** O presente artigo tem como refletir sobre o alinhamento do Plano Plurianual ao planejamento estratégico do município, a partir da implementação de instituições e estratégias no âmbito municipal. A reflexão foi realizada por meio de um estudo bibliográfico dos fundamentos teóricos do planejamento estratégico do Município, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. O método empregado foi essencialmente qualitativo, além de uma análise de conteúdo. Os principais resultados da investigação foram: a seleção das estratégias adequadas pelo gestor público municipal contribui para direcionar as ações no sentido de integrar os planejamentos de curto, médio e longo prazo e aproveitar os recursos materiais, humanos e tecnológicos disponíveis no município e a participação da comunidade no processo decisório. **Palavras-chave:** Planejamento estratégico. Estratégias municipais. Instituições municipais. Plano plurianual.

**Abstract:** The present article has as a reflection on the alignment of the Plurianual Plan to the strategic planning of the municipality, starting from the implementation of institutions and strategies in the municipal scope. The reflection was carried out by means of a bibliographical study of the theoretical foundations of the strategic planning of the Municipality, Plurianual Plan, Law of Budgetary Guidelines and Annual Budgetary Law. The method employed was essentially qualitative, in addition to a content analysis. The main research results were: the selection of appropriate strategies by the municipal public manager contributes to direct the actions to integrate the short, medium and long term planning and to take advantage of the material, human and technological resources available in the municipality and the participation of the community in the decision-making process.

**Keywords:** Strategic planning. Municipal strategies. Municipal institutions. Multi-year plan.

## Introdução

Constituição Federal de 1988 estabeleceu autonomia administrativa e financeira aos municípios brasileiros. A atual Carta Magna traz, no bojo de seu texto, autonomia como prerrogativa intangível do município para promover ordenamento territorial, mediante planejamento e controle da ocupação do solo urbano. A autonomia constitucional permite aos municípios à libertada para criar modelo próprio de administração para prestar os serviços públicos de interesse local. Estabelece ainda, a competência para estabelecer o seu planejamento estratégico, institucionalizar suas estratégias e ações municipais, elaborar e aprovar o Plano Plurianual Municipal (PPA).

Além disso, o planejamento estratégico do município constitui-se em um processo iterativo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações municipais, que deverão ser elaborados por meio de diferentes técnicas administrativas e com o envolvimento de atores sociais, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade.

Dessa forma, o planejamento estratégico é institucionalizado com o propósito de articular políticas federais, estaduais e municipais, visando à prestação de serviços públicos para gerar qualidade de vida a população. Uma vez que a integração das políticas públicas, no âmbito municipal, articula as instituições legalmente constituídas pelos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios, as prefeituras e as câmaras de vereadores.

Nesse sentido, para a profissionalização da gestão pública no âmbito municipal, é necessário o alinhamento do Planejamento Estratégico do município ao Plano Plurianual para atender, de forma efetiva, ao disposto dos artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal de 1988. Desse modo, a integração dos instrumentos de planejamento do município possibilita ao prefeito e sua equipe a elaboração de um diagnóstico para identificar as demandas sociais e a real vocação econômica do município. O objetivo deste artigo é refletir sobre o alinhamento do Plano Plurianual ao planejamento estratégico do município a partir da implementação de instituições e estratégias no âmbito municipal.

Por sua vez, ao instituir o Plano Plurianual de forma regionalizada, o município estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para serem alcançadas a curto médio e longo prazo. Diante do exposto, questiona-se “o alinhamento do Plano Plurianual ao planejamento estratégico do município contribuirá para a profissionalização da gestão pública municipal?” Este artigo está estruturado na seguinte ordem: a primeira parte aborda os fundamentos teóricos e conceituais do planejamento estratégico do município e instituições e estratégias municipais, ao passo que a segunda seção apresenta uma reflexão conceitual sobre o alinhamento do planejamento estratégico do município ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) fechando a parte conceitual para, posteriormente, expor a metodologia aplicada ao trabalho, seguida da reflexão dos resultados e das considerações finais. Na seção seguinte, serão apresentados os conceitos e definições de planejamento do Município.

## Planejamento Estratégico do Município

O planejamento estratégico é uma metodologia administrativa que auxilia os administradores no exercício mental de estudar a situação atual da organização e estabelecer estratégias para o cumprimento da missão e, conseqüentemente, o alcance da visão.

Nesse aspecto, Oliveira (2009) afirma que planejamento é a identificação, análise, estruturação e coordenação de missões, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, programas, projetos, atividades, expectativas, crenças, comportamentos e atitudes, a fim de se alcançar de modo mais eficiente, eficaz e efetivo o desenvolvimento da organização.

Em outros termos, Chiavenato (2004) conceitua o planejamento estratégico como um processo de reformulação de estratégias organizacionais com o qual se busca inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando.

Na mesma perspectiva, Pfeiffer (2000, p. 7) afirma que o planejamento estratégico

Trata-se de um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Isso pode significar que aquilo que se está fazendo atualmente, deve ser feito

diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira. “Em todo caso, mudança faz parte do enfoque metodológico, seja porque mudanças ocorrem no ambiente e obrigam a organização a adaptar-se a elas, seja porque a própria organização quer provocar tais mudanças”.

Por outro lado, Oliveira (2009) enfatiza que o planejamento estratégico é uma metodologia administrativa que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização e que visa a um maior grau de interação com o ambiente externo onde estão os fatores não controláveis pela organização.

Na concepção de Pfeiffer (2000), para que a metodologia do planejamento estratégico possa ser aplicada no setor público com tanto êxito como nas empresas privadas, deve haver algumas condições prévias favoráveis. Além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma liderança competente, de preferência, composta por representantes de organizações públicas e privada. Também são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum.

Por certo, é importante salientar que o conceito de planejamento estratégico do município possui definições claras, parte-se do princípio de que o espaço privilegiado de decisões é o território municipal, sendo o cidadão o principal protagonista, quando motivado a participar das arenas de discussão contribui com seus valores e conhecimentos adquiridos nas suas realidades.

Esta ação coletiva, promovida pelos munícipes, fornece ao corpo técnico multidisciplinar informações importantes para uma análise crítica da situação atual do município, fator preponderante para a formulação de eixos norteadores capazes de direcionar ações com foco na resolução dos problemas públicos e, conseqüentemente, a projeção de cenários a curto médio e longo prazo.

Em outras palavras, Rezende (2012) afirma que o planejamento estratégico do município é um dos instrumentos de gestão competente de prefeituras e organizações públicas municipais. Assim sendo, o planejamento estratégico do município quando construído de maneira participativa, com o envolvimento de forma interativa dos atores estatais, comunidade interessada, poderá ir além de uma metodologia administrativa passando a ser um instrumento de gestão pública municipal, fator preponderante para o desenvolvimento local.

Por outro lado, Rezende e Castor (2006) conceituam o planejamento estratégico do município como um processo dinâmico e interativo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações do município, deverá ser elaborado por meio de diferentes técnicas administrativas e com o envolvimento de atores sociais, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. O planejamento estratégico é formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais, visando a produzir resultados no município e gerar inclusão social e qualidade de vida a população local.

Cumprido ressaltar que não há um modelo padrão para o estabelecimento do planejamento estratégico no município, a metodologia adotada no processo de construção está diretamente ligada às demandas públicas locais, aos aspectos econômicos, culturais e ambientais, bem como ao perfil dos atores envolvidos e o grau de participação da comunidade no processo de construção.

Dessa forma, o planejamento estratégico é um projeto urbano e rural que considera os diferentes aspectos e temas municipais tais como, sociais, ambientais, educacionais, econômicos e territoriais. Constitui-se em uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE, 2012).

Em outras palavras, Martinelli e Joyal (2004) denominam o planejamento estratégico do município como projeto de desenvolvimento urbano e rural capaz de desenvolver uma cultura empreendedora, que contribui para a constituição de organizações e empreendimentos autossustentáveis e a mudança da cultura da gestão municipal.

Nesse sentido, o planejamento estratégico do município constitui-se em um projeto global que considera as múltiplas temáticas inter-relacionadas aos elementos da gestão pública municipal. Consiste-se, ainda, em uma metodologia participativa que discute questões do município no presente, mas pensando nas gerações futuras, caracterizando-se em uma forma sistemática de gerar mudanças para a cidade por meio de atividades complexas, desafiadoras e inovadoras.

Procura organizar os diferentes e divergentes anseios dos munícipes, dos gestores locais e dos demais interessados no desenvolvimento da cidade, para tanto, é um instrumento de gestão que se faz necessário para lidar com os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos (REZENDE, 2005<sup>a</sup>).

Nesse aspecto, a aplicação da metodologia participativa, como um processo de construção do planejamento estratégico do município, permite uma interação harmônica dos fatores sociais, econômicos, ambientais e culturais, elementos fundamentais para o desenvolvimento local.

Rezende (2012) recomenda que a organização, divulgação, capacitação e o estabelecimento de metodologia para implementação do planejamento estratégico do município devem ser amplamente discutidos, entendidos e formalizados antes de iniciar o projeto do município e de seus munícipes.

Assim sendo, a participação da comunidade local no processo de discussão e captação de demandas públicas para a construção de eixos temáticos estratégicos depende da capacidade de mobilização dos atores responsáveis pela gestão municipal.

Além disso, o planejamento estratégico do município é um projeto cíclico e dinâmico que deve ser um elemento direcionador com eixos temáticos específicos para os demais planos municipais, iniciado, controlado e encerrado, obedecendo às fases a seguir.

A primeira, elaboração do diagnóstico e definição da Missão e Visão da Prefeitura, Implementação dos elementos quantitativos, projeções econômicas, financeiras e orçamentárias do município, devidamente associados à capacidade de geração de receitas e possibilidades de captação de recursos. A segunda, o controle e avaliação das ações que é a forma de verificar como a prefeitura está indo para a situação desejada, deve-se realizar processo de avaliação de desempenho por meio da comparação dos resultados reais com os objetivos, desafios e metas estabelecidas para serem alcançados na execução dos projetos e programas, análise dos desvios e do nível de satisfação do cidadão (REZENDE, 2005b).

Por outro lado, Andrade (2005) afirma que a prática do planejamento municipal tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar.

Trata-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público. Planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do planejamento ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população.

Em suma, Rezende (2012) enfatiza que a realização do planejamento estratégico do município de forma coletiva e participativa oferece para os municípios e seus munícipes benefícios positivos para o desenvolvimento local, contribui de forma efetiva para a inclusão social e melhora a qualidade de vida da população. Posto isso, na seção seguinte, serão apresentados os pressupostos teóricos das relações institucionais na gestão municipal.

## **As relações institucionais na gestão municipal**

O Município é o ente federado de terceiro grau na ordem federativa que, no exercício de sua autonomia e atribuições próprias, institucionaliza regras que regem o interesse dos munícipes através da sua auto-organização, elabora leis próprias e estabelece prioridades por meio da efetivação de políticas públicas visando à melhoria das condições de vida da população local.

Nessa linha, Souza (2005) salienta que a partir da aprovação da Constituição de 1988, os municípios passaram a ser regidos por Leis Orgânicas próprias, elaboradas pelos seus respectivos legislativos, com total autonomia para implementar suas políticas e arrecadar recursos próprios.

Por outro lado, Avritzer (2007) afirma que as Instituições participativas podem se constituir por meio de um processo de partilha do poder estabelecido no processo de constituição de uma instituição, na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente, como uma forma diferenciada de incorporação de cidadãos, associações, segmentos organizados e partidos políticos na deliberação sobre políticas locais.

Além disso, há formas detalhadas de arranjos de instituições participativas a partir de três variáveis a iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão

e vontade política do governo para implementar a participação.

Conforme a concepção de Hodgson (1988), tradução nossa, o conceito de Instituição deve ser entendido como uma organização social que mediante a operação de tradições, costumes ou restrições legais, tende a criar padrões de comportamento duráveis e rotineiros.

Nesse sentido, Rodrigues (2010) afirma que as instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, redefinem suas alternativas políticas e mudam a posição relativa entre eles.

Conforme o ponto de vista de Bueno (2004), instituições é o termo genérico que os economistas institucionais utilizam para representar o comportamento regular e padronizado das pessoas em uma sociedade, são as ideias e os valores associados a essas regularidades.

Da mesma forma, Rodrigues (2010) enfatiza que existem dois tipos de instituições políticas, as formais e as informais. As instituições formais, são os Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, partidos políticos e entidades legalmente constituídas. As instituições informais são o clientelismo, o jeitinho brasileiro e a corrupção, em termos práticos, essas relações institucionais constituem um conjunto de poliorquias.

Nesse sentido, poliorquia é o sistema político caracterizado por uma forte descentralização dos recursos do poder e, no seio do qual, as decisões essenciais são tomadas a partir de uma livre negociação entre uma pluralidade de grupos autônomos e concorrentes, mas ligados mutuamente por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político (DAHL, 2012).

Sobretudo, a instituição no âmbito municipal são regras formais legais e constitucionais materializadas na integração harmônica das competências dos entes federados, “União, Estados e Municípios”, pactuada visando à concretização de ações de interesse da coletividade. Contudo, a celebração destes acordos deve ter como fim a execução descentralizada de recursos públicos, o município deve ser o ponto de partida das demandas públicas e o destino de chegada dos benefícios.

Em síntese, as principais instituições municipais legalmente constituídas são os Poderes Executivo e Legislativo dos municípios, as prefeituras e as câmaras de vereadores que dispõem de segurança jurídica previsto na Constituição Federal para implementação de políticas públicas de forma autônoma, podendo interagir de forma participativa. Diante do já exposto, na seção seguinte, serão apresentados os pressupostos teóricos de estratégias municipais.

### **Pressupostos de estratégias municipais**

As definições dos conceitos de estratégias no âmbito organizacional podem ser caracterizadas de várias formas, entretanto, mantém a mesma conotação.

Porter (1985), tradução nossa, conceitua que estratégia é um conjunto de ações ofensivas ou defensivas para criar uma posição defensável numa organização, tendo como objetivo enfrentar com sucesso as forças competitivas e, assim, obter um retorno maior sobre o investimento do capital e alcançar competitividade no mercado em que atua.

Conforme o ponto de vista de Oliveira (2009), a estratégia é o caminho ou ação formulada e adequada para alcançar, preferencialmente, de maneira diferenciada, os objetivos e metas estabelecidos no melhor posicionamento da organização perante seu ambiente.

Na visão de Rezende (2012<sup>a</sup>), o pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade, pensar estrategicamente é agir operacionalmente, isso significa dominar o presente e conquistar o futuro, visa superar os adversários sabendo que eles estão tentando fazer a mesma coisa.

Por outro lado, Lacombe (2004) define estratégia como um conjunto de decisões e ações coerentes a serem executadas, determinando os rumos a serem seguidos consubstanciados num plano estratégico, com a finalidade de alcançar as metas de longo prazo.

Em outros termos, as estratégias municipais são as atividades que procuram atender aos objetivos definidos pelo município, considerando a sua visão, as suas vocações e os seus valores. A partir da definição desses fatores norteadores, deve-se considerar o que o município determina fazer ou não fazer (REZENDE, 2006). As estratégias constituem-se na terceira fase do projeto de planejamento para organizações públicas e requerem a elaboração, a discussão, aprovação e análises das diretrizes organizacionais (REZENDE, 2012b). A formulação das estratégias municipais é um dos aspectos mais importantes que o município e os municípios enfrentam na elaboração do

planejamento estratégico do município (REZENDE, 2005b).

Cumprido ressaltar que as bases para a formulação de estratégias como um caminho seguro traçado no planejamento do município são legitimadas na participação popular, instituto democrático de deliberação coletiva visando à resolução de problemas de interesse público.

Em síntese, Pfeiffer (2000) afirma que nunca será possível tratar todos os problemas existentes ao mesmo tempo e com a mesma intensidade, uma análise pode mostrar que medidas têm caráter estratégico, ou seja, que questões são fundamentais para o município. A estratégia deve ser elaborada pela necessidade de definir prioridades e de se encontrar os meios para eliminar ameaças. Isso significa que estratégia sempre tem a ver com opções, seleções e decisões. Na seção seguinte, serão apresentados os fundamentos teóricos que propõem o alinhamento do planejamento estratégico do município ao plano plurianual (PPA).

### **O Alinhamento do Planejamento Estratégico do Município ao Plano Plurianual (PPA) Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).**

O alinhamento do planejamento estratégico, no âmbito municipal, aos instrumentos de planejamento público, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, aos orçamentos anuais constitui-se em uma tarefa bastante difícil, complexa e demorada, requer mudanças significativas na filosofia das prefeituras e na prática gerencial, nas estruturas organizacionais e nos hábitos da população local.

Na concepção de Rezende (2005), para estabelecer o alinhamento do planejamento estratégico municipal ao Plano Plurianual Municipal, é necessário o envolvimento de pessoas competentes para formar um grupo de trabalho que pode ser denominado de equipe multidisciplinar do planejamento dos planos municipais.

A equipe multidisciplinar deve ser composta por pessoas que se dedicam exclusivamente aos planos municipais, deve ser formada por: a) um Patrocinador; b) um Gestor do projeto; c) Equipes de servidores; d) Equipe de municípios; e) um Copatrocinador; f) Assembleia externa; g) Conselhos Setoriais externos; h) Conselho municipal; i) Conselho municipal externo e Conselho diretor externo.

O patrocinador do alinhamento do planejamento estratégico do município aos planos municipais é o executivo principal do projeto, normalmente pode ser um Secretário municipal, Diretor ou gerente, servidores municipais e municípios, recomenda-se que o gestor do projeto seja apenas uma pessoa. O número de servidores e cidadãos participantes dependerá do tamanho do município.

O gestor do alinhamento do planejamento estratégico do município aos planos municipais poderá ser um servidor municipal diretamente ligado aos procedimentos operacionais e sistêmicos do projeto. A equipe de servidores envolvida no alinhamento do planejamento estratégico do município é composta por municípios e por técnicos assistentes e auxiliares e deve contemplar pelo menos um representante das secretarias.

O copatrocinador tem como função principal o apoio ao Conselho municipal, e ao patrocinador, podendo, também, substituir o patrocinador na sua ausência ou impedimentos. A assembleia externa constitui-se nas reuniões setoriais realizadas pela equipe multidisciplinar com o objetivo de ouvir os diversos segmentos da sociedade, e buscar informações para elaboração do planejamento estratégico do Município de modo que possa contemplar as demandas existentes e criar indicadores sociais.

Os conselhos setoriais externos são órgãos colegiados na estrutura do poder executivo, de composição plural paritária, entre o município e a sociedade civil, voltados para a formulação, acompanhamento e controle de políticas públicas setoriais.

Conselho municipal constitui-se em um instrumento de organização social que permite a participação popular no processo de planejamento e gestão municipal para que haja um melhor atendimento à população.

Em síntese, a institucionalização da cultura do planejamento na gestão pública municipal contribuirá para a criação de um ambiente de oportunidades de negócios para os empresários

que dispõem de vocação empreendedora e a participação da comunidade local na escolha das prioridades. Posto isso, pode-se questionar: Quais os instrumentos legais, constitucionais que devem ser atendidos pelo gestor do município para o alinhamento do Plano Plurianual ao planejamento estratégico do município? A Constituição Federal de 1988 estabelece como instrumentos de planejamento público municipal as determinações previstas nos preâmbulos dos artigos 165, 166 e 167.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 trouxe importantes novidades no campo da gestão das instituições do Estado. Pela primeira vez, a lei maior dá inequívoco destaque ao planejamento, visando ao desenvolvimento nacional equilibrado, ao lado dos planos de desenvolvimento, nacionais, regionais. A Carta Magna estabeleceu o funcionamento da administração pública sob o marco sistêmico por meio de leis hierarquizadas e integradas que são o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (GIACOMONI, 2004).

Inicialmente, o artigo 165 descreve que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais das organizações públicas da administração direta e indireta. No § 1º, a lei assim determina:

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

Diante disso, Rezende (2012a) enfatiza que a formalização do planejamento das ações governamentais são tão significativas que diversas normas que regem a administração pública lhe dedicaram atenção especial, inclusive a Constituição Federal de 1988. Da mesma forma, o artigo 166, estabelece que

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum [...] (BRASIL, 1988).

Entretanto, o § 4º desse mesmo artigo determina que as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a atual Constituição Brasileira deu ênfase à função de planejamento quando introduziu significativamente mudanças na forma de condução do processo orçamentário e aliou o orçamento público ao planejamento. Além disso, a Carta Magna tratou de evidenciar a integração dos instrumentos de planejamento, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (REZENDE, 2012a). Conforme estabelece o artigo 166 § 3º, que trata do plano plurianual.

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias [...] (BRASIL, 1988).

Destarte, o Plano Plurianual caracteriza-se num planejamento de médio prazo que evidencia as estratégias de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos e metas da administração municipal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A formalização do Plano Plurianual permite à sociedade dimensionar suas pretensões diante ao estado de suas finanças (SALDANHA; GUSTAVO; JUAN, 2006).

Em termos práticos, Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de fundamental importância para o alinhamento das ações governamentais dos municípios, contribui para a transparência e profissionalização da gestão, além de provocar a participação dos munícipes no processo de construção e execução das ações.

Nesse aspecto, o Plano Plurianual constitui-se num instrumento de planejamento de curto e médio prazo, que foi criado com o objetivo de assegurar a existência e continuidade das ações de governo. Este plano tem vigência entre o segundo ano de um governo e o primeiro ano do governo seguinte (BRASIL, 1988).

Em síntese, convém enfatizar que o Plano Plurianual em municípios que não têm o planejamento estratégico, é o primeiro instrumento de planejamento municipal, que inicia na construção do plano de governo, constitui-se em um documento elaborado no período eleitoral. Após as eleições, o prefeito eleito providencia a adaptação do plano de governo ao plano plurianual. Este trabalho exige um diagnóstico da situação do município, realizado por uma equipe multidisciplinar, com relação à realidade financeira, estrutural, patrimonial e de pessoal por uma equipe multidisciplinar. Com base nessas informações, será elaborado o delineamento dos programas, projetos e ações que o município pretende executar nos quatro anos de gestão.

Em segunda linha no nível hierárquico, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) foi criada pela Constituição de 1988 para estabelecer uma relação entre o planejamento de médio prazo, previsto no Plano Plurianual, e o de curto prazo, definido pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Trata-se de uma lei de periodicidade anual e constitui-se num instrumento que estabelece um conjunto de instruções em termos de normas e de formas de conteúdo. Uma vez que a lei orçamentária de cada exercício deve indicar as metas e prioridades da administração pública (BRASIL, 1988).

Além disso, o artigo 165 da Constituição Federal no § 2º determina que

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 (BRASIL, 1988).

Em síntese, Saldanha; Gustavo e Juan, (2006) ratificam que o objetivo da Lei de Diretrizes Orçamentária é orientar a elaboração e execução do orçamento público. A partir desse instrumento, o poder Legislativo passa a ter poderes para, de fato, interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e na condução das finanças públicas. Por sua vez, ao aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentária, as Câmaras de vereadores, estarão estabelecendo as regras para a elaboração do orçamento e gestão financeira do município.

Assim sendo, a Lei de Diretrizes Orçamentária tem, entre outras funções, a de selecionar dentre os programas e ações incluídas no Plano Plurianual as prioridades na execução do orçamento anual que inicia em 1º janeiro e encerra dia 31 de dezembro de cada ano. Estas ações são discriminadas na Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual é o terceiro e último instrumento que viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias por meio dos programas, projetos, atividades e operações especiais (SALDANHA; GUSTAVO; JUAN, 2006).

Na prática, a Lei Orçamentária Anual tem como função disciplinar todas as ações do Governo Municipal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento. As ações dos municípios, previstas para todos os anos, devem estar registradas nas leis orçamentárias aprovadas pelas Câmaras de vereadores. Nesse sentido, o artigo 165 § 8º da Constituição Federal estabelece que

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei [...] (BRASIL, 1988).

Em suma, Rezende (2012a) afirma que a Lei Orçamentária Anual é de periodicidade anual e proverá os recursos necessários para cada ação constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Constitui-se numa lei de natureza especial em razão de seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida por meio de seus planos operacionais que estabelecem as receitas previstas. Esta lei autoriza as despesas municipais e explica a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo municipal e define os mecanismos de flexibilidade que a prefeitura fica autorizada a utilizar.

Dessa forma, a Lei Orçamentária Anual é constituída pelos orçamentos fiscal, seguridade social e investimentos das empresas, fatores que requerem para seu funcionamento, os orçamentos e programas que são documentos que discriminam as despesas conforme sua natureza, dando ênfase aos fins e não a forma de como será aplicado os recursos (BRASIL 1988).

No entanto, a pesar do evidente avanço com a previsão constitucional na Constituição de 1988, ainda é necessário modernizações no sentido de criar mecanismos que permitem aos órgãos de controle exigir dos gestores públicos dos municípios atitudes administrativas de caráter republicano para desenvolver na prática um debate permanente no processo de construção de forma integrada dos instrumentos legais, constitucionais, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual nos municípios.

A construção destes instrumentos de forma integrada, e com a efetiva participação da comunidade local, além do apoio institucional dos poderes legislativo e judiciário, provocará mudanças significativas na cultura política instalada nas prefeituras. Fator que contribuirá para efetivação do planejamento estratégico nos municípios sustentado por eixos temáticos, trabalhados com vistas à resolução de problemas públicos a curto, médio e longo prazo. Na seção seguinte, serão apresentadas a metodologia aplicada ao trabalho e a reflexão dos resultados.

## **Metodologia e Reflexão dos Resultados**

Este trabalho é de caráter exploratório, descritivo, está inscrito no paradigma interpretativo. O tipo de pesquisa utilizado na coleta de dados foi bibliográfico por meio de uma análise de conteúdo. No estudo bibliográfico, buscou-se identificar o que foi produzido de conhecimento pela comunidade científica sobre: planejamento estratégico do município; as relações institucionais na gestão municipal; estratégias municipais; Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. O método escolhido é essencialmente qualitativo. As coletas dos dados foram realizadas por meio de consultas de diversas tipologias, agrupadas da seguinte maneira: 1) artigos científicos; 2) Constituição Federal; 3) dissertações; 4) livros clássicos; 5) projetos de leis e teses. A seguir, será apresentada a reflexão sobre os resultados do estudo bibliográfico.

Partindo das questões já apresentadas, procurou-se averiguar os resultados alcançados no estudo bibliográfico sobre o alinhamento do Plano Plurianual ao planejamento estratégico do município a partir da implementação de instituições e estratégias no âmbito municipal.

No estudo, foi constatado que o planejamento estratégico do município poderá ser elaborado por meio de diferentes técnicas administrativas e com a participação de atores sociais, municípios, gestores locais e demais interessados na cidade. Com relação às estratégias municipais, pode-se inferir que são as atividades que procuram atender aos objetivos definidos pelo município, considerando a sua missão, visão, as vocações e os seus valores. Pode-se afirmar que o processo de construção do planejamento estratégico no município exige o estabelecimento de estratégias governamentais pelo Prefeito e a efetiva participação dos municípios.

No tocante às instituições municipais, pode-se deduzir que são as regras formais que estabelecem as relações entre os poderes executivos e legislativos dos municípios, ou seja, as prefeituras e as câmaras de vereadores que dispõem de autonomia política e administrativa para implementação de políticas públicas no município. Pode-se notar, então, que para as regras formais serem institucionalizadas no município, é necessária uma constante sincronia dos poderes constituídos com a população local.

No quesito alinhamento do planejamento estratégico no âmbito municipal aos instrumentos de planejamento público, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, constatou-se que é necessária a participação de pessoas competentes para formar um grupo de trabalho que poderá ser denominado de equipe multidisciplinar do planejamento dos planos municipais. No entanto, foi constatado que os instrumentos de planejamento Plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, cravadas nos artigos 165, 166, 167 da

Constituição Federal de 1988, não foram alterados desde aprovação.

A pesar disso, em 1990, o Projeto de Lei Complementar nº 222/90 foi apresentado pelo Deputado José Serra, e nº 166 de 1993, proposto pelo Deputado Benedito de Figueiredo, com base em anteprojeto elaborado por comissão constituída pelo Conselho Federal de Contabilidade. Estes projetos tinham como proposta a criação de uma lei complementar para atender ao disposto da Constituição Federal de 1988, e regulamentar o artigo 165. No entanto, ambos foram arquivados, em fevereiro de 1995 (CÂMARA..., 2018).

Refletindo sobre os resultados à luz dos fundamentos teóricos que tratam do Planejamento estratégico do município, as relações institucionais que ocorrem na Gestão municipal, as estratégias municipais adotadas, Plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, chegou-se a reflexão e sugestão a seguir.

O alinhamento do planejamento estratégico do município aos instrumentos Plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual é uma necessidade para colocar em prática as ações que visam ao desenvolvimento local. A priori, deve ser elaborado o planejamento estratégico do município norteado por meio da formulação de objetivos a serem atingidos em um horizonte de 5 a 10 anos, ou seja, o projeto guarda chuva que deve sustentar os planos anuais.

O processo de identificação de demandas para a construção do planejamento estratégico nos municípios deve iniciar a partir da indicação pelo prefeito de uma equipe técnica composta por profissionais de diversas áreas do conhecimento, que tenham formação acadêmica e experiência na administração pública.

Esta equipe deve ser capacitada para aplicação de técnicas específicas na elaboração do diagnóstico da situação atual dos recursos financeiros, humanos, patrimoniais e tecnológicos da prefeitura e de seu sistema de gestão, assim poderá identificar os fatores negativos e positivos internos, bem como, os fatores externos, ameaças e oportunidades. Após o diagnóstico, as informações extraídas darão subsídios para elaboração da missão, visão e valores da prefeitura.

Após estudos preliminares realizados pela equipe técnica, será feita a convocação de pessoas interessadas no desenvolvimento do município para participarem voluntariamente do comitê multidisciplinar do planejamento estratégico no município (COMPEM). Este comitê será nomeado por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo do município. Uma vez que, o COMPEM terá como atribuição mobilizar a população local, organizar audiências públicas setoriais para coletar demandas da população para construção do planejamento estratégico do município. A sistematização das demandas em eixos temáticos estratégicos ficará a cargo da equipe técnica indicada pelo prefeito. A equipe técnica deverá eleger um membro para liderar os trabalhos, este poderá nomear um técnico para auxiliá-lo e substituí-lo em ausências e impedimentos.

Em síntese, na segunda etapa deve-se proceder ao alinhamento do Plano plurianual ao planejamento estratégico. Nessa etapa, será discutida a construção dos programas, projetos e ações para serem alocados aos eixos temáticos que sustentam o planejamento estratégico do município. Nessa fase, será analisado pela equipe técnica, os recursos disponíveis, as fontes para captação de recursos, os demonstrativos históricos de receitas do ano anterior.

A partir dessas informações, serão feitas as projeções das receitas e despesas correntes e de capital para os próximos quatro anos. Com base nos dados obtidos, a equipe técnica retoma a discussão para consolidação e aprovação do plano plurianual para o quadriênio. Será descrito em cada projeto previsto no plano plurianual, o eixo temático, programa, órgão responsável, indicador atual, fonte dos recursos, objetivo, metas e ações. Os projetos devem ser concluídos até 31 de dezembro de cada ano, para coincidir com o fim do exercício financeiro previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária anual. No final de cada exercício, serão avaliados os indicadores e as metas atingidas, o que servirá de base para o alinhamento das ações do ano seguinte.

## Considerações Finais

Concluindo o artigo, retoma-se o objetivo que foi o de refletir sobre o alinhamento do Plano Plurianual ao Planejamento estratégico do município a partir da implementação de instituições estratégicas no âmbito municipal. No estudo, foi identificado que a seleção das estratégias municipais adequadas pelo gestor público municipal contribui para direcionar as ações no sentido de integrar os planejamentos de curto, médio e longo prazo e aproveitar os recursos materiais, humanos e

tecnológicos, como fatores preponderantes para a disseminação da cultura do planejamento e melhoria da gestão dos municípios. Dessa forma, o planejamento estratégico do município e os planos plurianuais se interagem de forma harmônica e sistêmica.

Na opinião do autor desse trabalho, o alinhamento do Plano Plurianual ao planejamento estratégico do município contribui de forma decisiva para a profissionalização da gestão dos municípios. Nesse sentido, ao colocar estes fundamentos em prática, vai exigir dos gestores dos municípios, capacitação dos servidores, realização de concursos públicos, discussão das demandas com a comunidade, divulgação dos programas, projetos e ações, medidas que irão agregar transparência e eficiência na gestão do município.

Ao contrário de tudo isso, na conjuntura atual, predomina a ausência de planejamento aliado à corrupção e à incompetência da maioria dos prefeitos e equipe, tendo como consequência os baixos índices de governança dos pequenos municípios brasileiros. Estes pequenos municípios, em muitos casos, são administrados por prefeitos que não têm as mínimas noções de gestão pública e, além do mais, nomeiam suas equipes de assessores sem critérios técnicos, levando em consideração tão somente os compromissos assumidos nas campanhas eleitorais com as famílias que possuem a maior quantidade de eleitores.

Em suma, com o término deste trabalho, foi possível identificar elementos que podem ser aprofundados em pesquisas futuras. Nesse sentido, recomenda-se que sejam realizadas pesquisas científicas de forma qualitativa para, assim, analisar, com maior profundidade, o fenômeno da ausência de planejamento, principalmente, nos pequenos municípios e suas consequências.

## Referências

AVRITZER, Leonardo: **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrática**, Departamento de Ciência Política Universidade Federal de Minas Gerais: **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

ANDRADE, Nilton de Moraes. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

BUENO, Paulo Newton: **A lógica da ação coletiva, Instituições e crescimento, uma resenha temática sobre a nova economia institucional**: revista economia, Brasília (DF), V, 5 n,2 p.361-420 JUL/dez. 2004 em [www.anpec.org.br/revista](http://www.anpec.org.br/revista) acesso em 26 de setembro de 2013.

BRASIL Constituição de (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria especial de editoração e publicações subsecretaria de edições técnicas Abril / 2016, 61p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 610 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PLP 222/1990 Projeto de Lei Complementar. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Disponível em 3 de jan.2018.

\_\_\_\_\_, DOS DEPUTADOS. PLP 166/1990 Projeto de Lei Complementar. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes>. Disponível em 3 de jan.2018.

DAHL, Robert. **Poliorquia: Participação e Oposição**. Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Moura Paciornik, I ed 2. Reimpressão, São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2012, 235 p.

GIACOMONI, J. **Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar**, RAP Rio de Janeiro 38(1): 79-91, jan. /fev. 2004.

HODGSON, G. M. (1988). **Economics and Institutions: A Manifesto for Modern Institutional Economics**. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

MARTINELLI, Dante P.; JOYAL, André. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. Barueri: Manole, 2004, 314 p.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Teoria Geral da administração**: edição compacta edição / São Paulo: Atlas, 2009, 182 p.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. ENAP - Textos para discussão Nº 37, Brasília, 2000.

PORTER, M. E. **Competitive advantage: creating and sustaining competitive performance**. New York: Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_, João Luis S.P de Souza: **Instituições e Mudança Institucional**: uma Abordagem Schumpeteriana. Revista Economia, 2005, 25, p.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento de informações públicas municipais: **guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades**. São Paulo: Atlas, 2005(a).

\_\_\_\_\_, Denis Alcides.;Castor, Belmiro Valverde Jobim. Planejamento estratégico municipal: **empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

\_\_\_\_\_, D.A.; Abreu, A.F: **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais**: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas, Atlas, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_, D.A.; Castor, B.V.J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**, Brasport, Rio de Janeiro. 2. Ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

\_\_\_\_\_, Denis Alcides: **planejamento de estratégias e informações municipais para cidade digital**: guia para projetos em prefeituras e organizações públicas –São Paulo Atlas 2012, 2016 p.

**RODRIGUÊS**, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010, 94 p.

SALDANHA, Segabinazzi, Gustavo, Peixoto, Brider, Frederico, Estrada, Solis, Juan Rolando: **Planejamento estratégico na administração pública municipal: Encontro Luso brasileiro de estratégia: estratégia para o desenvolvimento sustentável das organizações**. UNIVAL- Balneário Comburu S/C 03 e 04 de novembro de 2006.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. rev. sociol. polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

Recebido em 6 de janeiro de 2018.

Aceito em 22 de fevereiro de 2019.