

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO  
PÚBLICA E O PAPEL DO ADMINISTRADOR**

**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**FRANCINE VENDRUSCOLO**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2011**

# **A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DO ADMINISTRADOR**

por:

**FRANCINE VENDRUSCOLO**

Monografia apresentada ao curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal, área de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria, (UFSM,RS) como requisito parcial para a obtenção de título **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

**Orientador Professor Dr.**

**Breno Augusto Diniz Pereira**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2011**

**Universidade Aberta do Brasil  
Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Pós-graduação em Gestão Pública Municipal**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a monografia de pós-graduação.

## **A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DO ADMINISTRADOR**

elaborada por:  
**FRANCINE VENDRUSCOLO**

Como requisito parcial para a obtenção de título de Especialista em Gestão Pública  
Municipal

### **COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Dr. Breno Augusto Diniz Pereira**  
(Presidente/Orientador)

**Dr. Gilnei Luiz de Moura (UFSM)**

**Dra. Kelmara Mendes Vieira (UFSM)**

**Santa Maria, 16 de setembro de 2011**

# **A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DO ADMINISTRADOR**

**Francine Vendruscolo\***

Bacharel em Administração pela UPF/RS.  
Especialista em Gestão do Agronegócio pela FGV/RJ.

## **RESUMO:**

Estamos vivendo num momento de mudanças, seja no campo tecnológico, social ou ambiental. A transformação do ambiente, a evolução, a globalização faz com que a sociedade brasileira sinta a necessidade de buscar conhecimento com o intuito de ter uma maior participação na administração de seus municípios. Neste âmbito, a administração pública é vista como um órgão que precisa ser especializado, aperfeiçoado, já que a comunidade passa a acompanhar melhor o trabalho dos gestores, onde o principal objetivo é alcançar eficiência, eficácia e efetividade no trabalho, com foco nos resultados que devem trazer retorno à sociedade. Como aliado nesse processo pode-se utilizar o planejamento estratégico como ferramenta gerencial para auxiliar o gestor público na tomada de decisão. Além disso, para que os resultados sejam alcançados é importante ter diante de órgãos públicos profissionais capacitados que conheçam o funcionamento e a estrutura de uma organização, ou seja, administradores que tenham um embasamento conceitual para aplicar na máquina pública.

**Palavras-chave:** administração; planejamento estratégico; gestor público;

## **ABSTRACT:**

Where are living in a time of chance, whether in the technological, social or environmental. The transformation of the environment, evolution, globalization makes the Brazilian society feel the need to seek knowledge in order to be more involved in the administration of their municipalities. In this context, public administration is seen as an organ that needs to be specialized, refined, as the community becomes better monitor the work of managers, where the main objective is to achieve efficiency, effectiveness and efficiency at work, with a focus and results should bring back to society. As an ally in this process you can use strategic planning as a management tool to assist public managers in decision making. In addition, for

results to be achieved it is important to have before public agencies trained professionals who know the operation and structure of an organization, that is, administrators who have to apply a conceptual foundation in public administration.

**Keywords:** administration; strategic plan; public administrator;

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento é uma ferramenta gerencial primordial em qualquer organização. E não seria diferente num município, estado ou país.

Vive-se num país que gira em torno da política e sobrevive de um jogo de interesses, onde nem sempre a atitude correta ou idônea é a aplicada pelos gestores. Na verdade, deparam-se diariamente com situações que estão bem distantes da ética, situações estas muito bem evidenciadas nos municípios.

De acordo com Stoner & Freeman (1999), Peter Drucker propôs o julgamento do desempenho de um administrador através dos critérios de eficácia – capacidade de fazer as coisas “certas” - e eficiência – capacidade de fazer as coisas “certo” - onde sugere que o primeiro seja o mais importante, já que nenhum nível de eficiência irá compensar a escolha de objetivos certos, por exemplo. Esse conceito pode ser diretamente aplicado na administração pública, pois para que a administração possa desempenhar bem o seu papel de administradora dos recursos do seu município precisa traçar metas e determinar objetivos específicos e mensuráveis com prazos finais realistas e alcançáveis além de dispor de bons administradores gerindo todo esse processo.

Planejamento não se refere a decisões futuras, pois isto não existe; decisões são sempre tomadas no presente. Ele é executado no presente: seus resultados é que se projetam no futuro. Todo plano requer um prazo para sua implantação. Se não planejarmos no presente, não teremos condições de implantarmos o que desejamos no futuro. (LACOMBE & HEILBORN, 2008, p. 161)

Com todo esse conceito de planejamento estratégico citado por diversos autores da teoria da administração, percebe-se que um município deve sim ser tratado como uma organização e deve ter tal valor. É preciso definir os objetivos que deverão ser alcançados e trabalhar sério para atingi-los. Aliás, é o dinheiro da população que está nas mãos dos gestores

para ser bem ou mal aplicado. Um bom gestor saberá o que, quando e como fazer para reverter recursos em bons investimentos que beneficiem a comunidade local.

Em observação à constante mudança no ambiente organizacional, percebe-se que as administrações públicas precisam adaptar sua estrutura funcional e ter o entendimento de que as ferramentas de administração precisam ser aplicadas na gestão para alcançar resultados eficazes. Uma das ferramentas gerenciais essenciais é o planejamento estratégico. Diante disso define-se o seguinte problema de pesquisa: “Qual a importância de um planejamento estratégico na administração de um município?”

## 1.1 Objetivo Geral

Demonstrar que o planejamento estratégico é uma ferramenta gerencial essencial na administração pública;

### 1.1.1 Objetivos Específicos

- \* Definir o papel do gestor de um município;
- \* Relatar a importância de o gestor público ter conhecimentos conceituais de Administração;

Em vista às constantes mutações do ambiente e a evolução das organizações, nasce a necessidade dos gestores públicos aprimorarem seus conhecimentos. A obtenção dos conhecimentos conceituais dos pensadores das Teorias de Administração torna-se necessário, já que os órgãos e instituições públicas são equiparados com empresas privadas, pois agora prefeituras, por exemplo, são vistas como organizações públicas e devem ser administradas como tal. Diante de tal pressuposto, sugere-se que gestores públicos municipais tenham conhecimento estrutural e funcional de uma organização para que adquiram condições mais eficientes de administrar os recursos financeiros, econômicos e de pessoal. Para que uma gestão municipal obtenha resultados benéficos à comunidade local, o gestor precisa ter a percepção de como funciona uma organização, para adaptar esses conhecimentos à máquina pública.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Reforma Administrativa

O Brasil, país onde o regime democrático vigora atualmente, vêm se aperfeiçoando e se modificando com o passar do tempo. A Segunda Revolução Industrial produziu profundas mudanças na composição da força de trabalho, sendo acompanhada pelo desenvolvimento da sociedade, provocando uma inter-relação das empresas com o mercado. Esse feito fez com que o Estado passasse a observar as sociedades capitalistas do século XIX e realizar seus prognósticos baseados na projeção das tendências nelas então observadas. Para COELHO (2009) em todos os regimes, a força do governo depende da sua capacidade de identificar necessidades sociais e transformá-los em políticas públicas que produzam resultados na sociedade, respondendo aos problemas que pretende enfrentar. Percebe-se que, desde aquela época, os planos de governo já eram realizados e usava-se muito o planejamento para definir ações de governo.

Muitos autores defendem que a influência político-eleitoral e a dependência das trajetórias influenciam negativamente para o sucesso de uma reforma. A trajetória pode ser percebida como um ato realizado no passado que pode impactar para que ações futuras sejam influenciadas, causando uma certa dependência na tomada de decisões. Simplificadamente, os atores envolvidos em um processo administrativo preferem continuar fazendo conforme lhe foi proposto inicialmente do que tomar iniciativas que possam causar algum impacto ou mudança no ambiente. O fracasso de uma reforma da administração pública pode ser entendido como um problema de ação coletiva, já que afeta diretamente a sociedade. O grande fato é que nem sempre os políticos querem que o seu município, estado ou país passe por uma mudança ou uma reforma, talvez esse fato fosse custoso a eles.

A competência administrativa é uma forma de bem coletivo especialmente custosa para muitos políticos porque (...) políticos em sistemas não reformados confiam no acesso aos recursos do Estado para construir bases de apoio, e a reforma administrativa ameaça este acesso. Reformas efetivas estabelecendo o mérito como critério para emprego, competição de preço como critério para obter contratos, e regras impessoais para determinar quem recebe benefícios do governo, iriam privar os políticos de importantes recursos. (Geddes, 1994, p. 42 *apud* ALVERGA, 2003, p. 42)

A citação acima faz uma crítica a situações, muitas vezes, vivenciadas por políticos de diversos municípios brasileiros. São situações muitas vezes criadas propositalmente por políticos que buscam momentos oportunos para, quem sabe, tirar algum proveito. O que será discutido no presente trabalho é realmente, quais recursos conceituais de Administração que

podem ajudar um município a ter uma gestão mais planejada que seja orientada para objetivos benéficos à sociedade e qual o papel que os atores (prefeito, secretários, assessores, etc.) envolvidos na gestão pública municipal podem assumir para se chegar ao êxito.

No Brasil, surgiram sucessivas experiências de planejamento em âmbito federal, a partir dos anos cinquenta, sendo aprofundadas durante o período militar. Para Dagnino (2009) alguns planos foram formulados e implementados a partir de 1964, com o estilo autoritário, centralizador e economicamente concentrador, caracterizando os governos militares. Nos governos seguintes, diversas tentativas de incluir o planejamento governamental como ferramenta que pudesse impulsionar a economia do país foram realizadas. Com isso, pode-se perceber que a busca pela transformação do país através da adoção de ferramentas para auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas não é de hoje, e sim de muitos governos anteriores.

## **2.2 Gestão pública X Gestão Privada**

Há algumas diferenças entre uma organização pública e uma privada. Um ponto que diferencia bastante essas duas esferas é o que tange os recursos financeiros. O administrador público é responsável por gerir recursos provenientes do município, estado ou país, isto é, recursos governamentais provenientes de arrecadação de tributos por exemplo, que são protegidos e devem ser geridos baseados em leis. O gestor não pode fazer o que bem entender com os recursos disponíveis, pois deve satisfações à sociedade. Conforme a Constituição Federal de 1988, qualquer pessoa que utilize, guarde, arrecade, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve prestar contas de seus atos. Além disso, existe uma série de ações fiscalizadoras como o poder legislativo que tem o poder de aprovar ou não inúmeros projetos. Já na administração privada, o gestor tem maior liberdade para decidir acerca de investimentos e alocação de recursos. Geralmente, os recursos são provenientes de compra e venda de bens ou prestação de serviço. Nesse caso, a principal finalidade é o lucro.

No entanto, há muito que se aplicar das teorias de administração de organizações privadas na gestão pública, como planejamento, organização, direção e controle. Áreas como marketing, recursos humanos, finanças, contabilidade também fazem parte do dia-dia dos “gestores da sociedade”. E esses gestores encontram certa dificuldade em administrar todo esse processo que envolve recursos financeiros e também uma das áreas talvez mais complicadas na gestão pública: as pessoas. O poder da política vem crescendo gradativamente nos dias de hoje, pode-se dizer que tem grande influência na maioria das decisões. O que se

observa é a má qualidade do trabalho desenvolvido em muitos governos. Cita-se aqui os municipais. De acordo com Graham Jr. e Hays (1994) isso se deve, em parte, pela falta de gestores públicos motivados e comprometidos com a estrutura pública. Conforme comentado anteriormente, a maioria está preocupada somente em satisfazer suas necessidades pessoais, beneficiar quem os ajudou na campanha.

Quando um gestor público assume sua posição de governo o ideal é preparar-se para desenvolver um trabalho visando o desenvolvimento regional e para tanto é necessário planejar. Retoma-se o conceito de planejamento, ora voltado para a administração pública. Pode-se observar, no cotidiano dos políticos, que o planejamento já inicia na campanha política, já que todo candidato propõe estratégias para alcançar a vitória na eleição. Após a vitória surge a necessidade de desenvolver as estratégias, traçar os objetivos a serem consolidados durante o plano de governo.

### 2.2.1 Papel do Administrador

Atualmente estão ocorrendo constantes mudanças sejam no campo social, ambiental ou tecnológico. Tais mudanças ocorrem todos os dias em todos os lugares do Planeta. Assim como a natureza está se transformando, as organizações e ambientes também sofrem tal processo. Há décadas atrás, a figura do prefeito de uma cidade era vista como um coronel, um xerife que assumia a posição de autoridade máxima onde a comunidade deveria seguir suas regras que eram impostas de qualquer maneira. Hoje em dia esse cenário não é mais o mesmo, pois vivemos em um país democrático que é comandado pelo povo. As leis estão cada vez mais rígidas e o prefeito tem a obrigação de seguir, além de ter que prestar contas de todos os seus atos, seguindo a risca a Constituição. Cabe ao gestor público, agora visto como tal adaptar-se às mudanças e alterar sua maneira de conduzir e ver esse trabalho. O que se quer enfatizar aqui é a importância que tem o gestor público de ter conhecimentos relacionados com a administração e principalmente com a gestão pública em si. Perguntamo-nos: Como um prefeito poderá administrar um município que é uma grande organização, sem saber o que é recursos humanos, sem conhecer finanças, contabilidade pra entender balanços, orçamentos? Como será que esse “gestor público” irá formar sua equipe de trabalho sem conhecer os níveis hierárquicos ditados por Maslow?

Partimos do pressuposto de que o administrador pode assumir distintos papéis dentro de uma organização. Para Stoner & Freeman (1999, p.09) “papel consiste nos padrões de comportamento que se podem esperar de um indivíduo dentro de uma organização social”.

Sendo assim, os administradores representam uma série de papéis interpessoais, de informação e de decisão. De acordo com as teorias de Mintzberg citada por Stoner & Freeman (1999), o administrador pode assumir três papéis interpessoais, os de símbolo, líder e elemento de ligação. Assume o papel de símbolo quando realiza tarefas cerimoniais como chefe de unidade onde personificam os sucessos e fracassos da organização, já que são os representantes da organização. O papel de líder é assumido quando se responsabilizam pelos atos, tanto dos subordinados, quanto pelos próprios, orientando a melhor forma de conduzir ou realizar o trabalho. Elemento de ligação é quando desenvolvem redes de relacionamento com outros administradores para construírem alianças ou coalizões. No caso do gestor público, alianças políticas, contatos com agentes políticos que possam facilitar a formação de parcerias ou a obtenção de verbas por exemplo. Dentro do papel de informação, onde o administrador recebe e comunica informações subdivide-se em coletor, disseminador e porta-voz. Coletor é quando o administrador busca constantemente informações dentro e fora da organização, através de uma rede de contatos. Disseminador é quando as informações são distribuídas aos subordinados, através de reuniões ou comunicados, com vistas a facilitar o trabalho da equipe. E porta-voz é quando o administrador transmite informações para pessoas que estão fora do ambiente de trabalho, mantendo seus superiores sempre informados. O papel de decisão é representado em quatro espécies sendo o “empreendedor” quando o administrador inicia um projeto que fará parte de um processo de mudança. O solucionador de problemas, resumidamente, é quando o administrador tem a capacidade de pensar analítica e conceitualmente, resolvendo, da melhor maneira, os problemas rotineiros. Alocador de recursos é um papel onde o administrador precisa ter conhecimento das necessidades de recursos financeiros da organização para buscar o equilíbrio, já que os recursos geralmente são limitados. E, finalmente, o negociador que é o papel onde o administrador assume uma posição de risco, já que a tomada de decisão nesse instante é importante. Ele negocia constantemente negócios internos e com organizações externas também, sendo um mediador dos interesses. Devem ter conhecimento e autoridade para desenvolver tal papel.

Dentro desse contexto observa-se que o administrador ou gestor público deve assumir tais papéis, já que é gestor de uma organização pública, ou seja, um município e precisa saber lidar com todas as áreas da administração. Daí a importância de uma formação de nível superior.

Diante desse conceito, tem-se a percepção de que administradores formados entendem muito bem o que está sendo exposto. Árdios anos de estudo numa faculdade de administração nem sempre são suficientes, num primeiro momento, para colocar um profissional sem

experiência nenhuma a frente de uma grande organização, quem dirá de um município, onde as situações são ainda mais complexas, onde esse gestor será responsável por decisões importantíssimas quase beneficiam ou não toda uma sociedade, por menor que seja. Não se está aqui querendo dizer que profissionais de outras áreas não têm capacidade para administrar um município, no entanto, demonstra-se o quão importante é o conhecimento específico na área, já que é uma grande responsabilidade. O mandato de um prefeito é quatro anos. Imagine se tivermos durante quatro anos um prefeito corrupto, sem conhecimento técnico, mal assessorado. Imagine o estrago que isso pode causar? Administrar um município é muito além de simplesmente distribuir recursos financeiros. São uma gama de decisões que precisam ser tomadas todos os dias, é a gestão de pessoal, interpretação de orçamentos, viabilidade de projetos, entre outras muitas funções. Acredita-se que um profissional de administração é a pessoa mais indicada para administrar um município. Além disso, seria ideal ainda ter conhecimentos mais aprofundados em gestão pública.

Como é praticamente impossível ter em cada município um prefeito com essa formação, acredita-se que o ideal seria contratar pelo menos um administrador para prestar serviços de assessoramento. Segundo dados do CRA-GO/TO, órgão regulador da classe dos administradores que realizou pesquisa no ano de 2004, os mais de cinco mil municípios brasileiros gastam altas somas com a contratação de consultorias privadas para implementarem seus projetos, devido à falta de pessoal capacitado. Além disso, acabam por estimular a prática do apadrinhamento e a formação de lobbies dentro da administração.

A presença do profissional de administração na prefeitura pode evitar inúmeras ações ilícitas e minimizar custos, o que será revertido em benefício para a comunidade.

### **2.3 Gestão Pública, Gestão Urbana e Gestão Municipal**

A gestão pública nada mais é que gerir recursos federais, estaduais ou municipais, conduzindo e aplicando as políticas públicas de acordo com a lei. Um órgão público precisa de um gestor à frente para que as ações de trabalho aconteçam e as funções se desenvolvam. Gestão urbana é entendida como a gestão da cidade em si, onde são administrados e aplicados os recursos na cidade como um todo, visando maximizar a qualidade dos serviços, infraestrutura, qualidade de vida dos cidadãos e permitindo a participação efetiva da comunidade nas ações. Já entende-se como gestão municipal a gestão dos órgãos que compõe a estrutura de um município. Para MATUS (...) “a gestão do setor público, no âmbito municipal, se caracteriza pelo imprevisto e pela falta de planejamento, com reflexos profundos na

formulação e na implementação de políticas públicas e, de modo particular, na articulação entre elas”. Nesse âmbito, busca-se a aplicação das ferramentas de Administração privadas na gestão do município, atingindo as secretarias, órgãos, autarquias que pertencem ao município para servir como base na formulação de estratégias ideais, de acordo com os interesses e necessidades da sociedade.

### 2.3.1 Governabilidade

Para DAGNINO (2009) governabilidade poder ser entendida através de uma ferramenta chamada Triângulo de Governo, o qual é formado por três variáveis interdependentes que se encontram nos seus vértices. Expressa o balanço entre essas três variáveis, definidas como o projeto de governo, o apoio político e a capacidade de governo. Governar é controlar de forma adequada essas variáveis.

Já para Matus,

A governabilidade do sistema não é indiferente à capacidade de governo nem à profundidade das mudanças pretendidas pelo projeto de governo (triângulo de governo). As relações de forças políticas e econômicas, internas e externas, geradas em torno da equipe de governo e de seu projeto, explicam o balanço da governabilidade. (MATUS, 1996).

O gestor precisa equilibrar variáveis para alcançar os objetivos e satisfazer as necessidades do bem comum, não deixando de manter o apoio político. A capacidade de governar um município é essencial.

## 2.4 Planejamento Estratégico

### 2.4.1 Conceitos

De acordo com Lacombe & Heilborn (2008, p. 162) “planejamento pode ser visto como a determinação da direção a ser seguida para se alcançar um resultado desejado ou como a determinação consciente de cursos de ação, isto é, dos rumos”.

Planejamento não se refere a decisões futuras, pois isto não existe; decisões são sempre tomadas no presente. Ele é executado no presente: seus resultados é que se projetam no futuro. Todo plano requer um prazo para sua implantação. Se não planejarmos no presente, não teremos condições de implantarmos o que desejamos no futuro. (LACOMBE & HEILBORN, 2008, p. 161)

Ao observar tal afirmação citada acima, tem-se a percepção da importância de um planejamento em qualquer esfera pública. Planejar é necessário para que a administração tenha sucesso, alcançando ao longo do tempo todos os objetivos propostos. Não pode-se

pensar em uma administração eficaz sem pensar em objetivos, metas, formas de trabalho a serem desenvolvidas. Ao analisar a questão brasileira, observa-se que o país já foi adverso à adoção de um Planejamento Estratégico Governamental, já que suas atividades se desenvolveram num conceito de “Estado Herdado”, onde o planejamento teve um caráter autoritário, manipulador (era militar). O país já esteve nas mãos de pessoas que usavam do autoritarismo para governar, sendo que dessa maneira não havia participação da população na formulação de políticas públicas. A partir disso, nasce a necessidade de avaliação do papel do gestor que está à frente de todo o processo de administração da esfera. O gestor de todo esse processo precisa ser eficiente e eficaz ao mesmo tempo para fazer acontecer. É preciso planejar, definir os objetivos a serem alcançados e a maneira como mobiliza a equipe de trabalho para que isso aconteça da melhor maneira possível. Precisa-se ter a idéia de que as organizações públicas devem ser vistas como empresas onde é preciso aplicar muitas ferramentas de gestão para chegar ao objetivo que a maioria propõe: administrar com eficiência os recursos públicos convertendo estes em benefícios para a sociedade.

Portanto, no presente trabalho será tratado a importância do planejamento na gestão pública e como a figura do gestor pode influenciar positivamente na administração municipal.

#### 2.4.2 Administração estratégica e pensamento estratégico

A administração estratégica é um fator crucial para o sucesso das organizações, sejam estas públicas ou privadas. Conforme Robbins & Decenzo (2004, p. 65) “as estratégias precisam ser estabelecidas para todos os níveis na organização”. Cabe à administração desenvolver e avaliar as estratégias alternativas que se enquadrem com cada nível e expectativas da organização.

#### 2.4.3 Fundamentos de Planejamento

Para Stoner e Freeman (1999, p.136) “planejamento é o processo de estabelecer objetivos e as linhas de ação adequadas para alcançá-los”. Para Robbins & Decenzo (2004, p. 54) “planejamento envolve o estabelecimento de uma estratégia geral para atingir esses objetivos, e o desenvolvimento de uma hierarquia abrangente de planos para integrar e coordenar as atividades”. Nesse âmbito, a eficácia é fator de suma importância, já que é definida como a capacidade de fazer as coisas certas. É necessário ter eficácia para se alcançar um resultado concreto que apresente bom resultado. Um gestor público precisa utilizar-se de planejamento eficaz para desenvolver uma gestão de qualidade no município. Sem

planejamento o gestor público não tem condições de saber como irá organizar pessoas e recursos para alcançar um objetivo, ou implementar um projeto, sendo de qualquer área. Há que se formular objetivos, identificar metas, realizar uma análise do ambiente (interno ou externo), análise de recursos para implementar o projeto, identificar oportunidades e ameaças e finalmente, tomar a decisão. Tudo isso faz parte do planejamento, seja este aplicado para organizações públicas ou privadas, o processo em geral é o mesmo.

O planejamento pode ser dividido em três níveis hierárquicos, sendo esses os níveis estratégico, tático e operacional conforme discutiremos a seguir.

#### 2.4.3.1 Planejamento Estratégico

Para Lacombe & Heilborn (2008, p. 163) “o planejamento estratégico refere-se ao planejamento sistêmico das metas de longo prazo e dos meios disponíveis para alcançá-las, ou seja, aos elementos estruturais mais importantes da empresa”. O núcleo estratégico da organização é o responsável pela tomada de decisão e pela formulação das estratégias a serem adotadas pelos colaboradores. Esse núcleo está no topo da pirâmide, composto pelos dirigentes de alto nível que possuem grande visão sistêmica e global da empresa além de observarem o ambiente externo que é o cenário do mercado. Após realizada análise desse cenário são feitas projeções futuras que definirão os rumos da organização. O profissional que se encontra no nível estratégico de uma organização, no caso, o prefeito municipal necessita ter conhecimentos conceituais, isto é, conhecimentos acerca de conceitos de administração. Sabemos que para que uma pessoa concorra ao cargo eletivo de prefeito, não é exigido graduação de nível superior, mas o importante é que seja destacado aqui a importância da formação desse profissional para o bom andamento da gestão.

#### 2.4.3.2 Planejamento Tático

O planejamento tático aborda o conhecimento humano, é um nível intermediário entre a parte operacional e a estratégica. No nível tático é que são realizados projetos de médio prazo, onde os administradores trabalham para fazer com que a parte operacional desenvolva o trabalho criado pela estratégica. No caso da administração pública municipal, citamos como o núcleo tático os chefes de departamentos como os secretários municipais, que recebem instruções do chefe superior, no caso o prefeito municipal, e devem trabalhar de maneira que seus subordinados desempenhem o trabalho de tal maneira que os objetivos sejam alcançados.

#### 2.4.3.3 Planejamento Operacional

De acordo com Lacombe & Heilborn (2008) o planejamento operacional é uma função gerencial que especifica que recursos devem estar disponíveis para cada produto e fornece os cronogramas, e as principais decisões a seu respeito são inerentes à atividade de administrar de cada chefe de unidade organizacional. A área operacional de uma organização é a parte onde todo o plano é posto em prática. É quando as atividades devem ser desenvolvidas. Esse planejamento é que especifica que recursos devem estar disponíveis para cada produto ou serviço e fornece as condições para que o trabalho seja realmente realizado. Na administração pública, o nível operacional são os servidores públicos que são responsáveis pelo trabalho mais rotineiro.

##### 2.4.3.3.1 Diagnóstico

Com as constantes mudanças ocorrendo no ambiente, um bom administrador precisa estar atento ao que está acontecendo ao seu redor, já que tudo o que acontece influencia de alguma maneira o ambiente de trabalho. Fatos externos, por exemplo, podem afetar o trabalho interno da organização, seja ela pública ou privada. Neste contexto, deve-se realizar um diagnóstico estratégico do ambiente externo, isto é, identificar o que está ocorrendo no mercado, realizar uma análise ambiental. Para Chiavenato & Sapiro (2003, p. 80) “o diagnóstico estratégico externo corresponde ao estudo dos diversos fatores e forças do ambiente, relações entre eles ao longo do tempo e seus efeitos reais e potenciais sobre a organização”. No caso de uma administração municipal, o diagnóstico é ponto essencial para a construção de cenários futuros que permitirão a formulação de estratégias como implantação de novos investimentos, por exemplo.

Outro ponto que pode ser citado é o fato de que o administrador público precisa estar ciente das transformações do macro ambiente para saber como lidar com essas mudanças. Um bom gestor deve estar sempre atento às mudanças para prevenir-se com contingências.

A realização do diagnóstico interno da organização também é importante. No caso de um município a realização de um diagnóstico interno é uma ferramenta que possibilita o gestor avaliar se o trabalho proposto lá no início do seu trabalho (quando foi eleito e tomou posse) está sendo realizado com êxito para alcançar o objetivo estabelecido. Além disso, permite conhecer as competências da organização e as habilidades dos funcionários, fato importante para a melhor distribuição do trabalho dentro de secretarias, por exemplo. Para

Chiavenato & Sapiro (2003, p. 127) “competência é o conjunto de habilidades e tecnologias aplicadas de maneira integrada e convergente”. Dessa maneira, para que se alcancem os objetivos almejados, as habilidades devem ser integradas. Nesses termos, a competência não é embasada num só indivíduo ou numa equipe e sim no conjunto sistêmico da organização.

#### 2.4.3.3.2. Cenários

Após a realização do diagnóstico estratégico, o administrador tem condições de lidar com as variáveis ambientais o que possibilitará a construção de cenários futuros que serão baseados nas decisões tomadas hoje. O administrador precisa estar preparado para lidar com as contingências, procurando sempre minimizar os riscos inerentes à tomada de decisão. De acordo com Chiavenato & Sapiro (2003, p. 142) “o cenário consiste em projeções variadas de tendências históricas para compor o futuro esperado”. Para Lima, “o cenário é definido como um conjunto de hipóteses quantitativas e qualitativas sobre características, condições e fatores predominantes no ambiente externo que podem afetar as estratégias de uma organização e, assim condicionar seus planos de ação, operações e resultados”. O cenário é como se fosse uma referência para a formação de decisões futuras, onde se encontram atores, cenas e trajetórias que se transformam a cada dia. O comportamento dos atores envolvidos no processo e as variáveis influenciam na construção desses cenários.

#### 2.4.3.3.3. Cenários prospectivos

A construção de cenários prospectivos é a formação de possibilidades de eventos futuros, mas num tempo específico. Primeiramente faz-se uma Análise Prospectiva que para Lima (pg. 01) “é a tentativa de identificar diversos futuros possíveis dentro de um horizonte de tempo específico”. Nesse âmbito, o objetivo da construção desses cenários é estabelecer estratégias que possam favorecer a organização em caso de acontecimentos inesperados, contingências. O processo de elaboração de cenários deve ser capaz de quebrar velhos estereótipos e ter a participação de um número considerável de pessoas, já que a união de idéias e modelos mentais que cada um tem pode contribuir para a construção de cenários eficientes.

#### 2.4.3.3.4 Tipologia de Cenários

Quanto à tipologia, os cenários podem ser classificados em normativos ou exploratórios, onde são qualificados por sua natureza ou probabilidade.

Cenários normativos são aqueles que configuram futuros desejados, exprimindo sempre o compromisso de um ou mais atores com a consecução de determinados objetivos e projetos ou com a superação de desafios empresariais ou tecnológicos. A lógica da construção desses cenários consiste em estabelecer, primeiro, o futuro desejado, para, depois traçar as trajetórias para alcançá-los. ( GRUMBACH & MARCIAL, p. 52)

Os cenários exploratórios caracterizam-se por futuros possíveis ou prováveis, sendo visualizado mediante simulações. Podem gerar situações tanto otimistas como pessimistas, cenários de oportunidades ou ameaças. Esse tipo de cenário pode descrever mundos diferentes dentro de uma organização. Pode-se observar que no primeiro caso a construção de cenários normativos remete àquele que se deseja e o exploratório são avaliadas hipóteses futuras. A administração de um município pode munir-se dessa ferramenta de planejamento para elaborar alguns cenários que serão importantes como medida imediata de tomada de decisão num futuro próximo onde não se sabe o que pode acontecer nem em que momento exato fatores externos podem impactar na gestão municipal.

#### 2.4.3.3.5 Controle e Avaliação do Planejamento Estratégico

De acordo com Decenzo & Robbins (2004, p. 281) “controle é uma função administrativa que envolve o processo de monitoramento das atividades para se ter certeza de que elas estão sendo realizadas como planejado e para corrigir qualquer desvio significativo”. Para Schermerhorn (2007, p. 178) “controle é um processo para medir o desempenho e executar uma ação que assegure os resultados desejados”. A partir das idéias dos autores citados, entende-se que a ferramenta “controle” faz-se necessária para saber o nível que o trabalho desenvolvido foi atingido, ou melhor, se foi atingido ou não. Na verdade essa ferramenta permite saber se os objetivos estão sendo atingidos, de modo correto e no tempo previsto. Na gestão pública o administrador (pode ser o prefeito, os chefes de secretarias ou repartições, responsáveis por unidades ou órgãos públicos) utiliza-se do controle para saber também se as pessoas (agentes públicos e políticos) envolvidas no processo estão obedecendo às políticas e procedimentos organizacionais. O processo de controle envolve quatro passos essenciais que são: estabelecer objetivos e padrões; medir o desempenho; comparar os resultados com os objetivos e padrões e executar as ações corretivas necessárias.

Existem também dois tipos de controle, o interno e o externo. Assim como o diagnóstico, o controle pode ser realizado nos dois ambientes organizacionais. O controle interno ocorre por meio de autodisciplina e autocontrole dos agentes envolvidos. Já o controle externo ocorre por meio da supervisão direta dos agentes superiores da cadeia hierárquica das organizações. Em um município, por exemplo, o controle externo é exercido pelos agentes

políticos que são chefes, responsáveis pelo trabalho dos servidores diretamente ligados às seções.

## **2.5 Planejamento Estratégico Municipal**

Uma das finalidades, e talvez a mais importante na gestão municipal, é a aplicação correta dos recursos financeiros disponíveis. O que se busca é a eficiência e efetividade do trabalho desenvolvido em cada gestão onde o prefeito é o principal responsável pela aplicação de tais recursos. Aplicar bem um recurso, saber investir no local certo, na hora certa é primordial e faz a diferença em um município, independente do seu tamanho. Para Lopes (1998) o Planejamento Estratégico Municipal tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma cidade em um projeto global, considerando a missão, as estratégias, o orçamento e o controle dos objetivos das ações municipais. O trabalho em conjunto, ou melhor, em coletividade deve ser realizado para se alcançar o melhor resultado.

Para Matus,

(...) planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, está se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja que deve atuar como indutor do projeto. (MATUS, 1993, p. 13).

Administrar um município não é uma tarefa tão simples. A ação do governo é transformar a realidade no local onde atua através da implantação de políticas públicas que possam solucionar problemas ou melhorar as condições de vida da comunidade. Com a evolução da sociedade, percebe-se que a comunidade exige cada vez mais ações voltadas para o desenvolvimento local. As prefeituras equiparam-se com organizações. Possuem um administrador, chefes de secretarias, diretores, colaboradores (servidores). A diferença é que administram recursos públicos e por isso, talvez, o processo seja ainda mais complexo. Não têm clientes, mas sim eleitores que cobram, e devem cobrar, que a contribuição feita por eles seja convertida em ações benéficas pra sociedade, investimento em obras, saúde, educação. Desde que essas ações sejam limpas, claras, sem fraudes. É isso que o povo exige. O Planejamento Estratégico Municipal é uma ferramenta que pode ser trabalhada e implantada nos municípios para se alcançar eficácia no trabalho. Para Lopes (1998) a metodologia do Planejamento Estratégico Municipal pode ser dividida em organização, elaboração do plano com base na análise do diagnóstico da cidade, implementação, monitoramento e

comunicação. Sem que o gestor tenha conhecimento das necessidades do seu município, certamente não terá condições de realizar projetos de investimentos.

Como a administração de um município não pode ser realizada isoladamente por um gestor, utilizamos o conceito de Matus (1993) sobre a adoção do Planejamento Estratégico Situacional (PES) que possibilita a decisão e atuação de forma objetiva, a alteração de metas e objetivos no curso da implantação, já que a intervenção governamental se altera ao longo do tempo devido à situações que podem se apresentar e a administração de conflitos em prol de um interesse comum, sempre o bem da coletividade.

#### 2.5.1 Plano Diretor

Para Rezende (2006, p. 92) “o plano diretor da cidade é também chamado de plano diretor municipal ou planejamento urbano”. É um plano criado pelo município com a participação da comunidade que irá nortear algumas ações específicas de cada cidade. A finalidade desse Plano é promover a participação da comunidade para a definição e controle de investimentos públicos. Pode-se fundamentar no Estatuto da Cidade.

#### 2.5.2 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é exigido pela Constituição Federal, assim como a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual é um plano estratégico à longo prazo, produzido pela administração municipal que visa estabelecer os objetivos da administração por um prazo de 4 anos, onde estará descrito a previsão das despesas de capital bem como os investimentos continuados. O PPA é definido a cada início de gestão, isto é, realizado no início da gestão de cada prefeito e projetado pelo prazo de vigência da eleição.

### **3 RESULTADOS**

Como a pesquisa foi bibliográfica, não foi realizado nenhum tipo de pesquisa a campo, somente no que tange a observação de situações vivenciadas pelos cidadãos brasileiros. O objetivo do trabalho foi ampliar conhecimentos referentes ao funcionamento e estruturação da administração pública municipal, enfatizando e comprovando por meios bibliográficos a importância da utilização das ferramentas de Administração, principalmente, o Planejamento Estratégico para se alcançar eficácia nos trabalho de gestão pública. A aplicação desses conceitos utilizados e estudados na administração de empresas privadas em organizações públicas ainda é nova para a comunidade. São poucos os cidadãos que têm conhecimento de

como funciona a máquina pública e como ela é equipara a uma empresa. Desta maneira, é preciso discutir esse assunto para que os munícipes tenham a consciência de que “podem” e “devem” ter conhecimento do que acontece em nossos municípios. Após realizada a pesquisa bibliográfica constatou-se que a figura de um administrador a frente de um município faz sim muita diferença, já que este tem todo conhecimento referencial, teórico e, dessa forma, tem condições de aplicar o que sabe para maximizar a qualidade dos serviços pois tem uma visão sistêmica de como um município é estruturado, como a equipe deve ser gerenciada, além de ter noções de diversas áreas como finanças, contabilidade, recursos humano, etc. Esses conhecimentos conceituais aliados às características individuais e vivências administrativas formam um conjunto de habilidades que concerne ao gestor plenas condições de assumir o papel de gestor público. O intuito da discussão do assunto exposto no trabalho foi demonstrar aos munícipes de todos os lugares que gestores capacitados têm mais condições de realizar um trabalho com melhores resultados pra comunidade. É necessário incentivar as pessoas a buscarem conhecimento sobre quem está gerindo o seu dinheiro, o que realmente está sendo feito para que seu município e região se desenvolvam. O presente trabalho demonstrou que a utilização de ferramentas gerenciais como planejamento estratégico ajuda positivamente o gestor público na tomada de decisão e permite que alcance os resultados propostos. Traçar os objetivos da gestão municipal é papel do prefeito, pois é ele quem deve escolher o melhor caminho a ser seguido. Para que isso seja feito, é importante conhecer qualitativamente e quantitativamente o seu município, bem como sua realidade local e regional. O importante é que tenha condições de melhorar a qualidade de vida dos munícipes e promover o crescimento local, fatos perfeitamente possíveis se aliados aos conhecimentos gerenciais conceituais, vivência profissional e honestidade.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A inserção de determinados conhecimentos considerados “novos” ainda pra sociedade é necessário para proporcionar o saber. A maioria dos cidadãos brasileiros ainda não sabe que um prefeito pode desenvolver melhor o seu trabalho à frente de um município se tiver conhecimentos conceituais de Administração. Isso vale pra administradores das esferas estaduais e federais também. O intuito do trabalho foi discutir que o administrador é peça importantíssima na condução de um município, além disso, o planejamento estratégico é fundamental para se atingir objetivos propostos e fazer com que os municípios, a partir desse conceito, sejam limpos, organizados e trabalhem PARA O POVO e não para o bolso dos políticos eleitos por uma sociedade que nem sempre tem condições de saber o que acontece

todos os dias dentro de uma prefeitura. É preciso lutar para que tenhamos como nossos representantes pessoas honestas que estejam dispostas a buscar sempre mais conhecimento para investir, beneficiar, trabalhar em prol do bem comum. É preciso mudar o modo de pensar, é preciso criticar, opinar, cobrar e participar da administração pública. O começo dessa mudança é conhecer e valorizar a importância do administrador na gestão pública.

## 5 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALVERGA, Carlos Frederico. **Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa.** Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/RGP/Terceiros/09.12.Tentativas\\_Reformas\\_Administrativas-Alverga,Frederico.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/RGP/Terceiros/09.12.Tentativas_Reformas_Administrativas-Alverga,Frederico.pdf) Acesso em: 28/05/2011.

BARBOSA, José Marcos Lima. **A importância de um Administrador na Gestão Pública e no Planejamento Municipal.** Disponível em: <http://amigonerd.net/trabalho/33376-a-importancia-de-um-administrador>. Acesso em: 10/05/2011.

CHIAVENATO, Idalberto. SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

**Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2003.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

DECENZO, David A. ROBBINS, Stephen P. **Fundamentos de Administração: conceitos essenciais e aplicações.** 4ª Ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FREEMAN, R. Edward. STONER, James A. F. **Administração.** 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GRUMBACH, Raul José dos Santos; MARCIAL, Elaine Coutinho. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. Disponível em: [http://books.google.com.br/books?id=2WII9khXJ-wC&pg=PA51&lpg=PA51&dq=tipologia+de+cen%C3%A1rios&source=bl&ots=kkNPu3JUCa&sig=EtTWwHqxU-hBNpi13EC1Xx4gh\\_w&hl=pt-BR&ei=YjfhTeW\\_OeP40gHxgsCZBw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=5&ved=0CDwQ6AEwBA#v=onepage&q=tipologia%20de%20cen%C3%A1rios&f=false](http://books.google.com.br/books?id=2WII9khXJ-wC&pg=PA51&lpg=PA51&dq=tipologia+de+cen%C3%A1rios&source=bl&ots=kkNPu3JUCa&sig=EtTWwHqxU-hBNpi13EC1Xx4gh_w&hl=pt-BR&ei=YjfhTeW_OeP40gHxgsCZBw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CDwQ6AEwBA#v=onepage&q=tipologia%20de%20cen%C3%A1rios&f=false) Acesso em: 28/05/2011.

LIMA, Jerônimo. **Elaboração e análise de cenários estratégicos**. Disponível em: <http://www.mettodo.com.br/.../Elabora%C3%A7%C3%A3o%20e%20An%C3%A1lise%20de%20Cen%C3%A1rios%20Estrat%C3%A9gicos.pdf> Acesso em: 19/05/2011.

LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 29 ago 2009.

LUECKE, Richard. **Estratégia**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

SCHERMERHORN Jr., John R. **Administração**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

Nova Administração Pública: **Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas/Confederação Nacional dos Municípios** – Brasília: CNM, 2008.