

O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso

The strategic planning in public administration: multicase study

Wânia Cândida da Silva¹

Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci²

Odemir Vieira Baeta³

Daniela Santana Araújo⁴

RESUMO: Ciente da importância do planejamento para o sucesso das organizações, buscou-se identificar as técnicas de planejamento estratégico, adotadas pela administração pública municipal. As informações foram coletadas em entrevista com os chefes de gabinetes dos municípios analisados. A metodologia é baseada na técnica multicaso, utilizando dados primários e secundários. Verificou-se, em alguns órgãos da administração pública, a institucionalização apenas da primeira fase do estágio de um planejamento estratégico. Ressalta-se que a não internalização da prática das demais fases e estágios do plano de gestão poderá comprometer a efetividade da máquina pública.

ABSTRACT: Aware of the importance of planning for the success of organizations sought to identify the techniques of strategic planning, adopted by the municipal public administration. Information was gathered from interviews with heads of offices of the municipalities analyzed. The methodology is based on the technique of case study, using primary and secondary data. It has been found in some departments of public administration, institutionalization only the first stage in the strategic planning. It should be noted that non-internalization of the practice of other phases and stages of the management plan could undermine the effectiveness of public administration.

1 Doutoranda em Demografia na Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: waniacandida@yahoo.com.br

2 Mestranda em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: carlabeatrizmucci@gmail.com

3 Doutorando em Administração na Universidade Federal de Lavras. E-mail: odemirbaeta@posgrad.ufla.br

4 Graduada em Estatística pela Universidade Federal de Sergipe. E-mail: daniela.saraujo@ufv.br

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Municipal. Gestão Municipal. Planejamento Estratégico.

KEYWORDS: City Planning. City Management. Strategic Planning.

1. INTRODUÇÃO

As transformações no contexto político-econômico têm afetado diretamente as organizações não só do Brasil, mas também em outros países. Palavras como globalização, integração, interdependência, juntamente com competitividade, produtividade, rivalidade e sobrevivência têm se tornado cada vez mais frequentes no dia a dia das organizações.

Diante dessa situação, as organizações têm procurado desenvolver estratégias para se manterem de forma competitiva no mercado, aproveitando as oportunidades e minimizando os efeitos das ameaças deste novo cenário. A obtenção de vantagens competitivas é uma alternativa para que as organizações consigam se manter no mercado. Na busca por essas vantagens, o Planejamento Estratégico é uma técnica gerencial de fundamental importância, visto trazer ferramentas que possibilitam às organizações conhecer o ambiente em que estão inseridas, proporcionando um senso de direção e evitando riscos em suas ações (PORTER, 2001).

Diversas correntes sobre o planejamento no setor público surgiram ao longo da história. Cabe destacar a corrente da reforma social, que considera o Estado orientador da sociedade e busca a institucionalização e a eficácia da ação do Estado; e a corrente da análise política, que busca as melhores ações do Estado por meio da racionalidade limitada (ANTUNES e GONÇALVES, 2010).

Matias-Pereira (2009) ressalta que o planejamento é uma prática essencial, tanto na administração pública quando na privada, devido aos benefícios que o instrumento traz às organizações. A administração pública abrange todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a fim de atender os interesses públicos.

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

Neste sentido, a importância do planejamento estratégico é reforçada pela necessidade de essas organizações se desenvolverem nos períodos de turbulência, transição, incertezas e também aproveitarem as novas oportunidades. Este estudo se justifica pela importância do planejamento estratégico como uma ferramenta de gestão e pela latente necessidade de melhorar a eficiência, eficácia e efetividade da máquina pública no Brasil.

A questão que se busca esclarecer é se a administração pública mu-

nicipal, especificamente, as prefeituras municipais têm utilizado o planejamento estratégico como uma ferramenta de gestão.

Em resposta ao problema de pesquisa proposto, o trabalho objetivou analisar a utilização do planejamento estratégico na administração pública municipal de três municípios do leste da Zona da Mata Mineira. Mais especificamente, o artigo analisa dados sobre a gestão do município, a importância que os gestores atribuem ao planejamento e a forma como ele é conduzido dentro da instituição.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Planejamento estratégico é uma premissa fundamental para o sucesso das organizações, consistindo na antecipação de ações estratégicas visando ao alcance de objetivos predeterminados. Drucker (1998, p.136) define planejamento estratégico como “processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e medir o resultado dessas decisões com as expectativas almejadas”. As técnicas e os conceitos de planejamento evoluíram muito com o passar do tempo até chegar nesta visão da importância de formular estratégias baseadas na análise de ambiente.

O planejamento estratégico pode ser resumido em etapas inter-relacionadas e interdependentes, que a alta administração deve realizar e apoiar, conforme os itens a seguir: definição da missão - desenvolver a nova missão ou revisar a antiga; análise do ambiente – identificar as oportunidades e ameaças, pontos fortes e fracos; objetivos e metas – de curto e longo prazo, por ordem de prioridade; formulação de estratégias – em todos os níveis, que permitam à organização combinar seus pontos fortes e fracos com as oportunidades do ambiente; plano de ação – desenvolver planos para implementar as estratégias escolhidas; e execução das ações planejadas e realização de atividades de controle estratégico (WADSWORTH e STAIERT, 1993).

Em relação às etapas do planejamento estratégico, Carvalho (2004) ressalta a importância de executar bem cada etapa e obedecer à ordem em que cada uma delas deve ocorrer, em especial no estabelecimento da missão, ponto indispensável do planejamento estratégico, que deve ser definido com base nos stakeholders.

Em relação aos objetivos e metas, Wadsworth e Staiert (1993) afirmam que são alvos a serem atingidos pela organização, sendo que os objetivos indicam as áreas em que a instituição deseja progredir e as metas representam a mensuração dos objetivos.

Já as estratégias, na concepção de Carvalho (2004), devem ser desenvolvidas segundo os limites, tanto físicos quanto financeiros da organização, e devem ser definidas para todos os possíveis cenários a serem encontrados. Kaplan e Norton (2006) citam alguns princípios de gestão que favorecem a implementação das estratégias: o comprometimento da alta liderança para executar as mudanças; o alinhamento de toda a instituição com a estratégia; a

motivação dos empregados; e o constante gerenciamento da implementação das estratégias. A escolha da combinação mais adequada de tipos ou fontes de vantagem competitiva, na condição de componentes da estratégia, se faz em coerência com as oportunidades e ameaças identificadas por meio da análise ambiental e com os pontos fortes e fracos identificados mediante análise dos recursos internos à organização.

Em relação ao plano de ação, Wadsworth e Staiert (1993) afirmam que é o documento que define os responsáveis por cada ação estratégica, como agirão e as formas de avaliação das estratégias escolhidas.

E, finalmente, a avaliação consiste em mecanismos de feedback e controle, devendo ser utilizada para avaliar os sucessos e os fracassos do planejamento estratégico, com base na missão, na análise do ambiente e dos objetivos estabelecidos.

Bryson e Alston (1996) relacionam alguns dos benefícios advindos do processo de planejamento estratégico, entre eles, aumento da eficácia organizacional, aumento de eficiência, melhoria no entendimento e aprendizado, melhoria no processo decisório, desenvolvimento de competências organizacionais, desenvolvimento da comunicação e relações públicas e ampliação do suporte público.

O planejamento estratégico é uma variável importante para qualquer tipo de organização, tendo sua importância evidente também no âmbito da administração pública. De acordo com Santos (2008), diante da complexidade atual, caracterizada pela escassez de recursos e crescente cobrança da população, é essencial atuar de forma estrategicamente planejada nas instituições públicas.

Andrade *et al.* (2005) afirmam que o planejar é essencial ao administrador público responsável. O planejamento é o ponto de partida da eficiência e eficácia da máquina pública, visto que ele ditará os rumos da gestão e se refletirá na qualidade do serviço prestado à população. Matias-Pereira (2009) corrobora esta opinião e acrescenta que é preocupante a constatação de que um elevado número de gestores desconhece ou deixa em segundo plano a utilização desta ferramenta gerencial essencial para o êxito de qualquer organização.

O planejamento estratégico na esfera pública sempre foi alvo de estudos e teorizações, estando presente ao longo da história brasileira. Almeida (2006) resgata várias tentativas de planejamento, a saber: Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional – 1942, Plano Salte – 1946/1950, Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – 1956/1960, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1962, Plano de Ação Econômica do Governo – 1964, Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1966, I e II Planos Nacional de Desenvolvimento – 1972 e 1974.

A partir da Constituição Federal de 1988, a função de planejamento teve uma ênfase maior no setor público, quando o orçamento público foi aliado ao planejamento. Neste mesmo sentido, a Carta Magna evidenciou a integração das ferramentas de planejamento no setor público: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Pelo fato de um instrumento estar ligado ao outro, a boa execução orçamentária dependerá de um PPA elaborado adequadamente.

O PPA, de acordo com a definição de Andrade *et al.* (2005), é o instrumento que conduz os gastos públicos de maneira racional a fim de assegurar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos. É importante ressaltar que qualquer ação do governo poderá ser executada somente se o programa estiver inserido no PPA. A Constituição Federal de 1988 apresenta as regras que conduzem à elaboração do PPA:

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

I – o plano plurianual;

[...]

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

A LDO é o elo entre o PPA e a LOA. Ela deve definir as metas e prioridades da administração pública municipal, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária no município, dispor sobre a política de pessoal e encargos sociais e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (ANDRADE *et al.*, 2005).

Dada a democracia vivenciada no sistema político brasileiro, é impossível desvincular o fator político do processo de planejamento governamental. Ferreira e Bugarin (2007) afirmam que os políticos no poder tentam induzir maior crescimento econômico em períodos próximos às eleições de forma a receber o bônus eleitoral desse crescimento, podendo esta tendência ser verificada no PPA, instrumento de planejamento mediador entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais que consolidam a alocação de recursos públicos a cada exercício.

A percepção de que o comportamento da economia influencia e é influenciado pelo comportamento político é bastante difundida. As evidências históricas e estatísticas sinalizam a conexão entre o calendário eleitoral e as flutuações econômicas. Fialho (1996) afirma que o foco tomado pela teoria dos ciclos políticos considera endógena e relevante a participação dos agentes políticos na definição da trajetória econômica.

Em contrapartida, os eleitores reagem às variações econômicas através do voto, apoiando ou rejeitando um governo. Ou seja, o voto funciona como mecanismo de recompensa ou penalização pelas condições econômicas proporcionadas pelo governo (MARTINS, 2002).

3. METODOLOGIA

Neste estudo, a abordagem metodológica utilizada é caracterizada, quanto à sua natureza, como qualitativa, definida em função da proximidade do pesquisador

com o fenômeno a ser estudado e da abordagem basicamente compreensiva, além disso, tem-se o ambiente como fonte de informações (BRYMAN, 2011). Foram adotados os procedimentos de pesquisa multicaso (YIN, 2001), que proporcionam maior abrangência dos resultados, não se limitando às informações de uma só organização.

O universo da pesquisa foi composto por três municípios da Zona da Mata de Minas Gerais. A escolha destes municípios se deu de forma proposital devido à proximidade geográfica e semelhanças sociocultural entre eles. Para preservar a identidade dos municípios, eles serão chamados ao longo do trabalho de município A, município B e município C.

A amostragem foi definida por julgamento, ou seja, os elementos considerados representativos de acordo com os objetivos da pesquisa foram incluídos nela. Malhotra (2011) afirma que esta é uma forma de amostragem por conveniência, segundo a qual os elementos são escolhidos deliberadamente com base no julgamento do pesquisador. Em um segundo momento, seguiu-se o critério de amostra não probabilística por acessibilidade, segundo a qual o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso e admite que, de alguma forma, representem o universo amostral (MALHOTRA, 2011). Neste estudo, foram convidados a participar da pesquisa os chefes de gabinete das prefeituras estudadas.

Nesta pesquisa, foram utilizados dados primários e secundários. A coleta de dados primários foi realizada por meio de questionários semiestruturados aplicados nos dias 24 e 25 de junho de 2010. Segundo Cervo e Bervian (2007), o questionário é um instrumento de coleta de dados rápido e eficiente, que permite ao pesquisador medir com maior exatidão o que se deseja. O questionário abrangeu aspectos para caracterização da instituição, além de características relacionadas ao processo de elaboração, implementação e avaliação do processo de planejamento estratégico. Ele foi composto por questões abertas e fechadas. As questões abertas foram referentes à caracterização do município. Já as questões fechadas levantaram, através da escala Likert de 5 pontos, dados sobre a gestão do município, a melhoria percebida com o planejamento estratégico.

Para a análise dos aspectos inerentes à gestão, foi utilizada uma metodologia proposta por Tachizawa (2002), em que inicialmente se enumeram alguns temas de gestão para que a instituição atribua importância devida a cada tema (Quadro 1).

Os dados secundários utilizados nesta pesquisa foram obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e na Fundação João Pinheiro.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO DA INSTITUIÇÃO

Os municípios analisados estão localizados no leste da Zona da Mata de Minas Gerais, com sua população variando de, aproximadamente, 5000 a 13000 habitantes. O município mais jovem foi emancipado há 15 anos e o mais antigo, há 87 anos

Quadro 1 – Relação de temas de gestão abordados pela pesquisa

Descrição	Área de gestão
1	Avaliação dos resultados obtidos pela secretaria
2	Captação de recursos financeiros
3	Comunicação com a população
4	Comunicação com agentes financeiros
5	Comunicação com parceiros
6	Fazer com que as pessoas trabalhem juntas e na mesma direção
7	Identificação de necessidade do público-alvo
8	Motivação
9	Parcerias e Alianças
10	Planejamento de ações
11	Plano de carreira dos funcionários
12	Execução de projetos
13	Segmentação do público-alvo
14	Sobrecarga de trabalho
15	Treinamento

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em Tachizawa (2002).

Buscando analisar as características internas dos municípios da amostra, verificou-se a importância atribuída por eles a aspectos relacionados à sua gestão. Identificou-se, na concepção dos entrevistados, a importância atribuída a assuntos relacionados a diversas áreas da organização, tais como gestão de pessoas, gestão da estrutura organizacional, gestão financeira, gestão de parcerias e alianças, gestão de marketing e estratégia. Esta análise é importante no contexto do planejamento estratégico visto que as áreas de apoio, além de suas funções tradicionais, podem auxiliar as áreas de negócios a alcançar seus objetivos pelo favorecimento na implementação de estratégias (KAPLAN e NORTON, 2006).

As áreas problema analisadas e a importância atribuída a cada quesito pelos municípios da amostra são apresentadas no Quadro 2. A importância atribuída pelos municípios varia de 1 a 5: 1 – importância muito pequena; 2 – importância pequena; 3 – importância média; 4 – importância grande; e 5 – importância muito grande.

Verificou-se que os municípios, de um modo em geral, atribuem maior importância aos resultados obtidos pela instituição na comunicação com a população, identificação das necessidades da população, execução de projetos, captação de recursos financeiros e nas parcerias e alianças. Parte destas áreas de gestão é ressaltada por Brison e Alston (1996) ao relatarem benefícios advindos do processo de planejamento estratégico. Assim, o planejamento estratégico contribui expressivamente para o desenvolvimento destas áreas consideradas de maior importância pelos entrevistados.

As áreas comunicação com agentes financeiros e parceiros, planejamento das ações, treinamento e motivação apresentaram o segundo maior índice de importância de acordo com a opinião dos entrevistados. Já aspectos

Quadro 2 – Importância atribuída a cada quesito da gestão pelos municípios da amostra

Área problema	Nível de importância atribuído		
	Município A	Município B	Município C
Avaliação dos resultados obtidos pela secretaria	5	5	5
Captação de recursos financeiros	5	5	5
Comunicação com a população	4	5	5
Comunicação com agentes financeiros	5	3	4
Comunicação com parceiros	5	5	5
Fazer com que as pessoas trabalhem juntas e na mesma direção	4	3	3
Identificação de necessidade da população	5	5	5
Motivação	4	5	4
Parcerias e alianças	5	5	5
Planejamento de ações	5	4	4
Plano de carreira dos funcionários	3	3	4
Execução de projetos	5	5	5
Segmentação do público alvo	4	3	3
Sobrecarga de trabalho	4	3	3
Treinamento	4	5	4

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

como segmentação do público alvo, sobrecarga de trabalho, plano de carreira dos funcionários, fazer com que as pessoas trabalhem juntas e na mesma direção foram considerados de importância mediana.

Com base nestas informações, pode-se concluir que os gestores valorizam as atividades relacionadas diretamente à população. O fator político, implícito neste resultado, mostra que os governantes têm conhecimento das variáveis que afetam a decisão de voto dos eleitores. Conforme ressaltado por Martins (2002), os eleitores reagem às variações econômicas através do voto, apoiando ou rejeitando um governo. Sendo assim, verifica-se, nos resultados da pesquisa, tendência de os governantes terem como foco ações que assinalem o avanço econômico do município, principalmente nos períodos que antecedem as eleições.

Observa-se também que os quesitos avaliados como de importância mediana são os relacionados ao capital humano. Kaplan e Norton (2006) indicam funções da área de recursos humanos, como a motivação dos empregados através da capacitação, da remuneração e da comunicação na condição de princípio de gestão que favorece a implementação do planejamento estratégico. Sendo assim, a pouca importância atribuída a esta área pode comprometer o processo do planejamento estratégico.

Destaca-se ainda que dois dos municípios analisados não consideram o planejamento um quesito muito importante. Vale ressaltar que os autores da área enfatizam que o planejamento é essencial para a que se tenha uma gestão

eficiente, eficaz e efetiva. Matias-Pereira (2009) afirma que é preocupante a constatação de que um elevado número de gestores desconhece ou deixa em segundo plano a utilização desta ferramenta gerencial essencial para o êxito de qualquer organização. Andrade et al. (2005) corroboram esta premissa ao afirmarem que o planejamento é indispensável ao administrador público responsável.

4.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS INSTITUIÇÕES

Os municípios analisados relatam utilizar o documento do Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA para direcionar as ações da gestão. A elaboração destes documentos é assegurada por lei. No entanto, ao serem questionados sobre os produtos resultantes da elaboração do planejamento, observa-se ausência de questões essenciais dentro do processo.

O Quadro 3 sintetiza a resposta dos gestores aos produtos que deveriam ser provenientes do processo de elaboração do planejamento estratégico.

Observa-se, num primeiro momento, que nenhum dos municípios da amostra fez o levantamento das variáveis ambientais para elaborar o PPA. O

Quadro 3 – Levantamento dos produtos resultantes do processo de elaboração do planejamento estratégico

Dados sobre Planejamento	Município A	Município B	Município B
A instituição tem uma declaração escrita de sua Missão?	Sim	Sim	Sim
A instituição tem um registro de sua Análise Ambiental?	Não	Não	Não
A instituição tem um registro de seus Objetivos e Metas?	Sim	Sim	Sim
A instituição tem um registro de sua(s) Estratégias(s)?	Sim	Não	Não
A instituição tem um registro do seu Plano de Ação?	Sim	Sim	Sim
A instituição faz algum acompanhamento da execução das ações planejadas?	Não	Sim	Sim

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

relacionamento da instituição com seu ambiente é um ponto de partida para o levantamento de oportunidades e ameaças da organização e também o aspecto principal para a formulação de estratégias. A estratégia deve ser definida de modo que a organização possa se defender melhor das mudanças do ambiente ou usá-las a seu favor (CARVALHO, 2004).

Outro ponto que se destaca quando analisamos o Quadro 3 é o fato de dois municípios afirmarem não ter o registro de suas estratégias. Segundo Wadsworth e Staiert (1993), as estratégias devem ser desenvolvidas segundo os limites, tanto físicos quanto financeiros da organização, e devem ser definidas

para todos os possíveis cenários a serem encontrados. As estratégias a serem adotadas pela instituição são os principais produtos do processo de planejamento, comprometendo, desta forma, a ausência delas o alcance do objetivo da organização, que no caso da máquina pública está diretamente ligado ao desenvolvimento da sociedade.

Observa-se em um município ausência de instrumentos para acompanhar a execução das atividades planejadas. De acordo com Wadsworth e Staiert (1993), os mecanismos de *feedback* e controle devem ser utilizados para avaliar os sucessos e os fracassos do planejamento estratégico com base na missão, na análise do ambiente e dos objetivos estabelecidos. A instituição pode criar sistemas de gerenciamento de responsabilidades, atribuindo as responsabilidades inerentes a cada órgão, setor ou pessoa no processo de implantação. O acompanhamento das ações planejadas é importante também por revelar possíveis efeitos adversos do processo de planejamento, indicando a necessidade da modificação de estratégias que possibilitem a melhoria do processo e o alcance dos resultados esperados.

No que tange à declaração da missão da instituição, todos os municípios afirmaram ter uma definição escrita deste quesito. Este fator é importante porque a missão da organização apresenta sua razão de existência, estabelece os limites acerca do planejamento e assegura que a organização buscará o propósito apresentado. Carvalho (2004) ressalta que a missão deve ser definida após serem identificados os *stakeholders*. No caso dos municípios, é imprescindível que a missão esteja diretamente relacionada com o bem-estar da população.

Os três municípios afirmaram ter o registro dos objetivos e metas. Este é outro ponto que merece destaque dentro do processo de elaboração do planejamento da instituição. Segundo Wadsworth e Staiert (1993), os objetivos indicam as áreas em que a instituição deseja progredir. Já as metas representam a mensuração destes objetivos. Apresentam-se como alvos a serem atingidos pela organização e devem ser enumerados por ordem de prioridade. Os autores ressaltam ainda que devam ser traçados objetivos tanto no curto prazo quanto no longo prazo. No caso das organizações públicas, a rotatividade da administração pública ocasiona uma descontinuidade da gestão, o que compromete o alcance dos objetivos determinados para um prazo superior ao mandato vigente, daí a necessidade de internalizar e institucionalizar o plano de gestão para que a missão e a visão da prefeitura sejam alcançadas, pois os objetivos institucionais ultrapassaram a linha temporal dos gestores municipais, que é de quatro anos.

Outro ponto que os três municípios afirmaram apresentar é o registro do plano de ação. O plano de ação é o documento que define os responsáveis por cada ação estratégica, como agirão e as formas de avaliação das estratégias escolhidas (WADSWORTH e STAIERT, 1993). Esta definição levanta o questionamento sobre a forma como este plano de ação foi elaborado, visto que se observa a inexistência do registro das estratégias. Nota-se uma falta de entendimento dos

gestores sobre as etapas do planejamento e também sobre os termos comuns à área administrativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho, foi possível identificar que, entre as áreas da gestão, os municípios atribuem maior importância aos fatores diretamente relacionados à população. Isto revela a influência do fator político, que indica a adoção de ações que afetam a decisão de voto dos eleitores.

Em relação ao processo de elaboração do planejamento, observa-se que não há, entre os municípios analisados, consciência da importância do planejamento. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 veio contribuir ao integrar o PPA, a LDO e a LOA, exigindo das instituições públicas e dos gestores públicos um mínimo de planejamento das ações futuras.

Nota-se que pontos importantes não são considerados pelos gestores ao elaborarem o Plano Plurianual - PPA. A ausência da análise do ambiente e do registro das estratégias levanta questionamento sobre a efetividade do PPA, de forma que, caso o PPA tenha abrangido estes fatores, os responsáveis pela execução os desconhecem. Ressalta-se, no entanto, que o presente artigo não analisa o Plano Plurianual das instituições, sendo as afirmações apresentadas resultado de levantamento de informações junto aos gestores dos municípios.

Conclui-se que o planejamento realizado pelos municípios se assemelha à primeira fase histórica do processo de planejamento, em que o planejamento era fundamentado, prioritariamente, em orçamentos, sendo as atividades da organização estabelecidas com base nos limites de custos estabelecidos, ou seja, verifica-se em alguns órgãos da administração pública a institucionalização apenas da primeira fase do estágio de um planejamento estratégico. Ressalta-se que a não internalização da prática das demais fases e estágios do plano de gestão poderá comprometer a eficácia da máquina pública.

Sugere-se, como trabalho futuro, a análise da relação entre os *swing voters* e o planejamento estratégico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: Uma Síntese Histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea*. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006. cap. III, p. 193-228.
- ANDRADE, N. A. et al. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2005.
- ANTUNES, M. C., GONÇALVES, A. O. *Nível de Maturidade do Alinhamento Estratégico entre os Programas e/ou Ações do Plano Plurianual do Governo Federal Brasileiro e os Órgãos Responsáveis por sua Gestão*. ENAPG, Vitória, 2010.
- BRYMAN, Alan. *Social Research Methods*. 4 ed. Oxford University Press, 2011.

- BRYSON, J. M., ALSTON, F.K. *Creating and Implementing your Strategic Plan – A workbook for Public and Nonprofit Organizations*. São Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996.
- CARVALHO, F. *Práticas de planejamento estratégico e sua aplicação em organizações do terceiro setor*. São Paulo, SP, USP, 2004. 204p. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade de São Paulo, 2004.
- CERVO, A. L., BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- DRUCKER, P. *The Progress of Management*. Irwin, 1998.
- FERREIRA, I. F. S; BUGARIN, M. S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, p. 271-300, Rio de Janeiro, jul-set, 2007.
- FIALHO, Tânia Marta Maia. *Performance macroeconômica e política: análise da evidência de ciclos políticos no Brasil – 1953-1995*. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D.P. *Alinhamento – utilizando o balanced scorecard para criar sinergias corporativas*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MALHOTRA, N. *Pesquisa de marketing: foco na decisão*. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2011.
- MARTINS, R. C. *As Teorias de Ciclos Políticos e o Caso Português*. Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF), 2002. Disponível em: http://www4.fe.uc.pt/gemf/estudos/pdf/2002/gemf02_05.pdf. Acesso em 15 de setembro de 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública contemporânea*. São Paulo, 2009. Editora Atlas.
- PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. 19.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- SANTOS, C. S. dos. *Introdução à gestão pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- TACHIZAWA, T. *Organizações não governamentais e Terceiro setor: criação de ONGs estratégias de atuação*. 2ª ed. – São Paulo : Atlas, 2002. p.336
- WADSWORTH, J. J.; STAIERT, J. J. *Strategic Planning: A conceptual Model for Small and Midsized Cooperatives*. Agricultural Cooperative Service. ACS Research Report 112. Fevereiro de 1993.
- YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Recebido em: 10/05/2012

Aceito em: 15/11/2012