

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

Warley Martins Ribeiro
2017200530227

O PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA DE MELHOR APLICAÇÃO DOS GASTOS
PÚBLICOS

São João del-Rei
2018

WARLEY MARTINS RIBEIRO

O PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA DE APLICAÇÃO DOS GASTOS
PÚBLICOS

Monografia apresentada a Universidade Federal de
São João del-Rei como parte dos requisitos para
obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof.XXXXXXX.

São João del-Rei
2018

WARLEY MARTINS RIBEIRO

O PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA DE APLICAÇÃO DOS GASTOS
PÚBLICOS

Monografia apresentada a Universidade Federal de
São João del-Rei como parte dos requisitos para
obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada: 10 de setembro de 2013.

Prof. Dr. Nome do membro da banca (UFV) Prof. Dr. Nome do membro da banca (UFSJ)

Prof. Dr. Nome do orientador (UFSJ)

São João del-Rei
2018

RESUMO

Com o decorrer dos anos e com o ininterrupto crescimento populacional, tendo como consequência expansão das cidades, exigiu um avanço também da forma de administrar os recursos bem e serviços públicos, pois cada vez mais o prazo entre a necessidade e efetiva realização de compra ou entrega de serviço torna-se cada vez menor, isso demanda de maior empenho e comprometimento por parte dos gestores públicos, os quais têm que atender às legislações, e exigências legais, antes de qualquer passo adiante, todavia o alvoroço talvez no anseio de atender às necessidades sociais, muitos dos gestores tropeçam na competência de condução das suas ações de acordo com os preceitos leais e princípios constitucionais, abrindo assim a sepultura da administração que ali adentra instantaneamente. Nos dias atuais as ferramentas administrativas "privadas" são essenciais para o bom desempenho da administração pública, pois uma das mais usadas é o planejamento, onde tudo que há de ser executado e gasto deve ser observado com antecedência de forma a viabilizar as etapas o trabalho final, Assim os gastos públicos devem ser planejados talvez até em mínimos detalhes visando o menor desperdício possível e maior eficácia no produto final, sendo ele produto ou serviço à população. Na elaboração do orçamento público os gestores deverão de considerar a previsão de receita e a mais aproximada realização de despesas durante o período pelo qual uma lei orçamentária vigorará, mas, o que nem sempre é feito, a falta de planejamento, visão e administração dos gestores tornam os gastos públicos um emaranhado de desordem, o que reflete na população com a falta de serviços de produtos essenciais.

Palavra chave: Planejamento. Gastos públicos. Orçamento Público

ABSTRACT

With the passing of the years and with the uninterrupted population growth, having as a consequence the expansion of the cities, it required a progress also in the way of administering the resources well and public services, as more and more the term between the necessity and effective realization of purchase or delivery service is becoming less and less, this demands a greater commitment and commitment from public managers, who have to comply with the legislation and legal requirements, before any further steps, but the excitement perhaps in the desire to meet the needs many of the managers stumble in the competence to conduct their actions according to the loyal precepts and constitutional principles, thus opening the grave of the administration that enters there instantly. Nowadays the "private" administrative tools are essential for the good performance of the public administration, since one of the most used is the planning, where everything that is to be executed and spent must be observed in advance so as to make feasible the steps the work. Finally, public expenditures should perhaps be planned in minimum detail, aiming at the least possible waste and greater effectiveness in the final product, being it a product or service to the population. In the preparation of the public budget, managers will have to consider the revenue forecast and the approximate realization of expenses during the period for which a budget law will be in force, but, what is not always done, the lack of planning, vision and administration of the managers make public spending a tangle of disorder, which reflects in the population with the lack of essential commodity services.

Keyword: Planning. Public spending. Public budget

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	5
SUMÁRIO	6
LISTA DE FIGURAS	7
LISTA DE SIGLAS	8
1 – TEMA	9
1.1 – Problema	10
1.2 – Objetivos	10
1.3 – Justificativa	11
1.4 - Referencial teórico	11
1.5 – Metodologia	11
2 - PLANEJAMENTO	13
2 - PLANEJAMENTO	13
2.1 - O ciclo do PDCA	14
2.2 - O planejamento estratégico	15
2.1.1 - Tipos de Planejamento	16
2.2 - Metodologia na elaboração do planejamento estratégico	18
2.3 - Implementação do Planejamento Estratégico	19
2.4 - O planejamento e a análise SWOT	20
3 - ADMINISTRAÇÃO E O ORÇAMENTO PÚBLICO	23
3.1 - Histórico da Administração Pública	23
3.3 Elaboração do Orçamento publico	25
3.4.1 - Lei do Plano Plurianual (PPA)	26
3.4.2 - Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)	27
3.4.3 - Lei do Orçamento Anual (LOA)	29
4 - CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

LISTA DE FIGURAS

Figura I: Ciclo do PDCA

Figura II: Pirâmide do planejamento

Figura III: Análise SWOT

Figura IV Quadro Legislação orçamentária

Figura V Quadro Comparativo Leis orçamentárias

LISTA DE SIGLAS

PDCA - Plan (Planejar), Do (Executar), Check (Verificar), Action (Agir)

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LC - Lei Complementar

PEF Programa de Estabilidade Fiscal

PPA - Plano Plurianual

1 – TEMA

Crise política, crise partidária crise econômica, não se tem no país uma bagatela de otimismo, vive-se um caos jamais visto. tudo que ouve falar são notícias negativas. O governo afundou-se em uma dívida por conta de gastos indevidos onde leva à perdição mares de erários os quais deveriam ser investidos na infra-estrutura e serviços à população. Tudo aquilo que se recolhe de impostos não é bastante para saciar a gula governamental com suas regalias. O abuso do governo com os cofres públicos chegaram ao extremo ao pondo do governo cortar gastos em várias pastas com o fim de buscar estancar a sangria dos gastos.

Noticiários jornais e outros meios de comunicação não se cansam em apontar gastos indevidos descaso com a população em nos mais diversos setores, falta da atenção básica mínima de direito da população. Manter o governo nos dias atuais fica mais caro que em qualquer outro país do mundo, os deputados juntamente com senadores levam a cada ano uma fatia incomum do que é arrecadado em impostos, e não menos suas ações voltadas para a sociedade não são de menor valia, pelo contrário tramita na câmara diversos projetos que não trarão benefícios à população, ao mesmo tempo eles mantêm suas mordomias benefícios e regalias.

Caberia ao governo se honesto fosse, priorizar os gastos públicos com os anseios da população, o governo é apenas um zelador do dinheiro público, poderia ter-se um país de exemplo mundial estando no topo em educação , saúde, produção agrícola infra estrutura urbana, mobilidade urbana. Mas como já citado, não vêm até a população os retornos mínimos de uma carga tributária de liderança mundial, esta arca somente com as vantagens e manobras do governo quando se vê acuado e busca por meios financeiros manter-se no trono.

A falta de tanto respeito e o descaso com a população só aumenta a casa mudança de governo, a ganância pelo dinheiro público é tanta que sega os políticos de cima a baixo de modo geral no país, não bastante também se noticia obras inacabadas, medicamentos vencidos em hospitais, mobiliário e equipamentos se degradando por mal uso, má instalação, e até falta de instalação. os gastos inadequados e mau programados são outro gargalo que firma o descaso da gestão pública com a população.

Os impostos e recursos públicos seriam melhores aplicados se os gestores tivessem maior responsabilidade na programação e execução financeira.

1.1 – Problema

O crescimento populacional desgovernado, a quinta extensão territorial a inacessibilidade em várias regiões, falta de fiscalização e participação da população, criação e manutenção de políticas públicas, são fatores de relevância quando se trata de falta de infraestrutura, investimentos na saúde e na educação.

O desastre estrutural econômico e social que se encontra o país é resultado da falta de preocupação do governo não somente com a população, mas com a indústria com a agricultura e pecuária, com o meio ambiente isso também é resultado da falta de planejamento do pouco que é arrecadado com impostos e que é revertido à população. Os gastos desordenados, mal calculados e desnecessários estão cada vez mais presentes no dia-a-dia da administração pública enchendo os noticiários de manchetes que mostram da despreocupação com o zelo dos recursos públicos prefeituras governos estendendo-se até o governo federal praticam diariamente "crimes" e descasos com o dinheiro público comprando itens desnecessários e realizando faraônicas. Com tanta tecnologia e recursos às mesas de reuniões e de servidores não é o bastante para que se tenha mais escrupulo nas ações e formule linhas de ações mais eficientes dentro das leis orçamentárias com os gastos públicos as quais trariam melhores benefícios à população. Diante deste cenário que encontra o país sugere-se o seguinte problema: Como o planejamento pode auxiliar na melhor alocação dos gastos públicos?

1.2 – Objetivos

Objetivo Geral

- ✓ Buscar conhecimentos e embasamentos que tratam sobre o planejamento.

Objetivos Específicos

- ✓ Identificar e conhecer as peças orçamentárias da administração pública;
- ✓ Observar como o planejamento público pode auxiliar melhor o gestor na programação e distribuição dos gastos;

1.3 – Justificativa

Tanto descaso do governo para com a população de norte a sul no país, falta de respeito com o população, são atitudes cada vez mais desolam a população vivenciando os governantes tirarem para o próprio bolso o que deveria ser destinado à população, sendo jogado fora em obras mau projetadas ou em equipamentos e utensílios de nenhuma necessidade ou relevância

Desperdícios se acumulam, obras inacabadas só aumentam na lista, caixas e caixas de remédios perdem seu prazo de validade em hospitais e centros de saúde, falta de merenda escolar, veículos inservíveis à administração apesar de seminovos, tudo isso é o retrato atual das ações da gestão pública no país o despertou o interesse em estudar a necessidade do planejamento como ferramenta crucial para a melhor distribuição dos recursos, a fim de evitar danos aos cofres e mais eficiência no atendimento à população

1.4 - Referencial teórico

Toda pesquisa carece de fontes para levantamento de dados e desenvolvimento do assunto, isso deve ser feito sempre através de fontes de informações seguras e confiáveis as quais darão mais credibilidade clareza e qualidade ao trabalho realizado, neste pesquisar serão usadas publicações de livros, revistas, apostilas, artigos publicados via internet, a fim de se colher o máximo de material possível para dar a melhor resposta ao problema apresentado

1.5 – Metodologia

A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos. Na realidade, a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados.

Como toda atividade racional e sistemática, a pesquisa exige que as ações desenvolvidas ao longo do seu processo sejam efetivamente planejadas. De modo geral concebe-se o planejamento como a primeira fase da pesquisa, que envolve a formulação do

problema, especificação de seus objetivos, construção de hipóteses, operacionalização dos conceitos entre outros.

Definir a metodologia significa realizar uma escolha de como se pretende investigar a realidade. O método não significa apenas o instrumento de coleta ou de análise de dados, mas é algo muito mais abrangente.

Marconi Marina (apud BEST 1972 p. 12-13) Descreve três tipos, *a pesquisa histórica*, onde o processo enfoca quatro aspectos: investigação, registro, análise e interpretação de fatos ocorridos no passado, para que por meio de generalizações, compreender o presente e prever o futuro; *a pesquisa descritiva* “delineia o que é” aborda também quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o conhecer seu funcionamento no presente, e *a pesquisa experimental* “descreve o que será” quando há controle sobre determinados fatores; a importância encontra-se nas relações de causa e efeito.

Pode também destacar outros tipos de pesquisa como:

- *Pesquisa de Levantamento*: Ocorre com a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Quando o levantamento recolhe informações de todos os integrantes do universo pesquisado.

Para (Cervo, 2003), todo conhecimento humano pode ser encontrado nos livros revistas periódicos espalhados em bibliotecas, o objetivo da pesquisa bibliográfica é encontrar respostas para os problemas formulados no projeto de um trabalho. Porém para melhor uso é necessário que se saiba como está organizado todo o material para a realização da pesquisa, se é em textos, bibliotecas bancos de dados, visando a melhor forma de pesquisa e aproveitamento dos dados.

A metodologia a ser utilizada neste trabalho será pesquisa bibliográfica textos, artigos publicados eletronicamente, normas e técnicas, de forma a trazê-los em linguagem clara e objetiva, propiciar o melhor entendimento daqueles que farão avaliação e uso do trabalho, buscando assim a partir daí procurar-se-á conhecer melhor sobre a programação dos gastos públicos, tentando apresentar a melhor resposta para o problema.

2 - PLANEJAMENTO

Planejamento, expressão que tem como função estabelecer como será alcançado um objetivo, é através do planejamento que se pode verificar a melhor forma ou caminho para essa realização.

"O planejamento consiste em uma importante tarefa de **gestão e administração**, que está relacionada com a **preparação, organização e estruturação** de um determinado objetivo. É essencial na **tomada de decisões** e execução dessas mesmas tarefas. Posteriormente, o planejamento também a confirmação se as decisões tomadas foram acertadas (feedback). Um indivíduo que utiliza o planejamento como uma ferramenta no seu trabalho demonstra um interesse em prever e organizar ações e processos que vão acontecer no futuro, aumentando a sua racionalidade e eficácia".

<https://www.significados.com.br/planejamento/>

Assim, aquele que planeja tem muito mais e maiores chances de obter sucesso, em suas ações, e mais ainda evitar perda de tempo, desgaste físico mental, além de reduzir em quantidades consideráveis possíveis desperdícios, como na situação de sena que segue:

"Sena (et. all 2003, P.11 apud, Whiteley 1999, p. 1), Nas empresas, o desperdício ocorre, muitas vezes, não por uma má administração, mas por falta de uma percepção mais eficiente por parte dos seus colaboradores. Uma máquina defeituosa, por exemplo, pode tornar o processo de produção lento, causando atrasos, ou ainda, não transformando o produto final no objeto desejado, acarretando em retrabalho, que poderá custar para a organização cerca de 50 vezes mais que o produto acabado da primeira vez, conforme afirma Whiteley (1999, p. 1)."

O planejamento governamental no Brasil pode-se dizer que ficou familiar de forma tardia vindo a ser iniciado com o plano de metas criado pelo governo de Juscelino Kubitschek, sendo mais aprofundado no regime militar, talvez pela fama do militarismo estar diretamente embasado em ações definidas por estratégias, como mostra o trecho recolhido da apostila de trabalho desta pós na disciplina Planejamento Estratégico Governamental.

"A experiência brasileira de planejamento se aprofunda durante o período militar. Sucessivos planos são formulados e implementados a partir de 1964 seguindo o estilo autoritário, centralizador e economicamente concentrador que caracterizou os governos militares. Seu projeto de Brasil-grande-potência demandava uma mobilização a qual, ainda que em menor grau do que havia ocorrido no âmbito dos países avançados, demandava um significativo esforço de planejamento. No início dos anos de 1970, a implantação de um Sistema de Planejamento

Federal deu origem a três edições do Plano Nacional de Desenvolvimento. O último deles, com um período de execução que coincidiu com a perda de legitimidade da ditadura militar o qual antecedeu a abertura e a redemocratização do País, terminando por explicitar o caráter demagógico e manipulador que envolvido na experiência de planejamento dos militares." file:///C:/Users/Cliente/Downloads/Planejamento%20Estratégico.pdf

2.1 - O ciclo do PDCA

O ciclo PDCA - Plan (Planejar), Do (Executar), Check (Verificar), Action (Agir), é uma ferramenta da administração geral que busca melhorar os processos e produtos de uma forma contínua. A principal função do PDCA é a melhoria contínua dos processo, uma vez encerrado o ciclo, o mesmo se inicia dando continuidade ao que oi iniciado, tornando assim mais fácil o controle e planejamento das ações.

P = Plan(planejamento): Nesta etapa, o gestor deve estabelecer metas e/ou identificar os elementos causadores do problema que impede o alcance das metas esperadas. É preciso analisar os fatores que influenciam este problema, bem como identificar as suas possíveis causas. Ao final, o gestor precisa definir um plano de ação eficiente.

D = Do(fazer, execução): Aqui é preciso realizar todas as atividades que foram previstas e planejadas dentro do plano de ação.

C = Check (checagem, verificação): Após planejar e por em prática, o gestor precisa monitorar e avaliar constantemente os resultados obtidos com a execução das atividades. Avaliar processos e resultados, confrontando-os com o planejado, com objetivos, especificações e estado desejado, consolidando as informações, eventualmente confeccionando relatórios específicos.

A = Act (ação): Nesta etapa é preciso tomar as providências estipuladas nas avaliações e relatórios sobre os processos. Se necessário, o gestor deve traçar novos planos de ação para melhoria da qualidade do procedimento, visando sempre a correção máxima de falhas e o aprimoramento dos processos da empresa.

É importante lembrar que como o **Ciclo PDCA** é verdadeiramente um ciclo, e por isso deve “girar” constantemente. Ele não tem um fim obrigatório definido. Com as ações corretivas ao final do primeiro ciclo é possível (e desejável) que seja criado um novo planejamento para a

melhoria de determinado procedimento, iniciando assim todo o processo do Ciclo PDCA novamente. Este novo ciclo, a partir do anterior, é fundamental para o sucesso da utilização desta ferramenta. <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua>



Figura I: Ciclo do PDCA: <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua>

Observando a montagem do ciclo PDCA, é fácil de notar como são organizadas as atividades de controle de um determinado processo, o que faz com que a organização fique cada vez mais ciente do que está realmente acontecendo podendo assim ter mais controle da situação, e alcançando o principal objetivo do ciclo que é a melhoria contínua.

2.2 - O planejamento estratégico

As organizações estão procurando cada vez mais se adaptar às constantes mudanças ambientais e das incertezas. Por isso, o planejamento representa uma ferramenta necessária e indispensável a uma organização a fim de prevenir as incertezas através de técnicas e processos administrativos que permitem o planejamento do seu futuro, a elaboração de objetivos, estratégias, métodos e ações. Neste sentido, o planejamento estratégico significa o ponto de partida na administração estratégica das organizações independente do seu tamanho e tipo. O planejamento estratégico é o auxílio para a alta administração e tem por principal objetivo nortear as ações gerenciais da empresa, baseado em um plano previamente

estabelecido com metas e estratégias visando evitar tomadas de decisões equivocadas. O planejamento está relacionado ao alto nível da organização, é ele quem estabelece a melhor direção a ser seguida, buscando sempre a interação com os fatores externos, não controláveis, O planejamento envolve todos os níveis de uma organização, sendo que para seu sucesso, é necessária a interligação entre todos os setores com os manter a comunicação e acompanhamento da execução do planejamento.

"Conceitos de Planejamento Estratégico é planejar é decidir antecipadamente o que fazer, de que maneira fazer, quando fazer e quem deve fazer, para o alcance de uma situação desejada; Planejamento é um processo que apresenta os caminhos a seguir, de modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos; O planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando um maior grau de interação com o ambiente. Trata-se de um processo contínuo durante o qual são definidos e revisados a missão da organização, a visão de futuro, os objetivos e os projetos de intervenção que visam a mudança desejada; O planejamento estratégico permite que todos os esforços realizados pela organização, em qualquer área, tenham unidade e sejam coerentes com o objetivo único de obter um desempenho superior. Para tanto, é necessário que os servidores e gestores conheçam e seus elementos, para que possam internalizá-los e comunicá-los adequadamente." <http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/o-que-e-planejamento-estrategicos/66492/>

2.1.1 - Tipos de Planejamento

O planejamento sendo uma ferramenta primordial para o crescimento consolidação e sustentabilidade da organização, compõe-se de algumas partes, havendo dentro de si uma divisão simples por tipos sendo que cada um desses tipos tem uma função e um tipo de ação como sua posição dentro da organização

Planejamento Estratégico São os meios utilizados para atingir as metas de longo prazo, que são de grande importância para a empresa, envolvendo o ambiente interno e externo no qual se insere. Define: o negócio que está sendo empregado na organização, como deve ser e qual sua influência no ambiente interno e externo, ajudando no desenvolvimento do longo prazo. O mais alto nível da empresa (diretores e assessores) é responsável por ter grande conhecimento da empresa e sempre deve estar atento ao que ocorre no ambiente externo. Nem todo

planejamento de longo prazo é estratégico, assim, para que seja, é preciso não colocar limites no que está sendo feito, então é imprescindível definir o que se deseja alcançar num prazo estabelecido e usar estratégias para realizar. Deve-se definir o cenário, ou seja, prever a situação interna e externa da organização para o futuro formulando um planejamento estratégico, definindo as decisões que serão tomadas e os rumos a seguir. Portanto, é necessário fazer um bom diagnóstico, verificando como está o negócio, qual é o negócio, pontos fortes e pontos fracos, e como deverá ser daqui a algum tempo. Este cenário deve abranger tudo o que está contido na organização, como o produto, a localização da empresa, relacionamentos com os clientes, fornecedores entre outros. Uma das maneiras de elaborar um cenário seria solicitar a cada executivo que defina sua versão de cenário ideal, assim será possível definir um cenário desejado pela equipe com a decisão final do executivo ou do conselho de Administração. Aprovado o cenário, é hora de elaborar o planejamento estratégico com finalidade de atingir o que foi definido na elaboração de cenário adaptando a empresa às novas condições do ambiente.

Planejamento Tático: No planejamento tático, as pessoas envolvidas têm o objetivo do desdobramento da estratégia, como, por exemplo, criando metas e buscando condições adequadas para que elas sejam realizadas (esse nível está entre o nível estratégico e operacional). Geralmente os ocupantes são coordenadores, supervisores, gerentes e eles buscam cuidar dos processos dos recursos, das pessoas envolvidas alinhando as decisões estratégicas.

Planejamento Operacional: é uma função gerencial que busca especificar os recursos que devem estar disponíveis para cada produto e fornece cronogramas. Esse planejamento pode ser anual, bienal, mensal, semanal ou trimestral, especificando quais recursos estão disponíveis para os serviços ou produtos, e utilizando esses cronogramas. O planejamento operacional está ligado à eficiência.

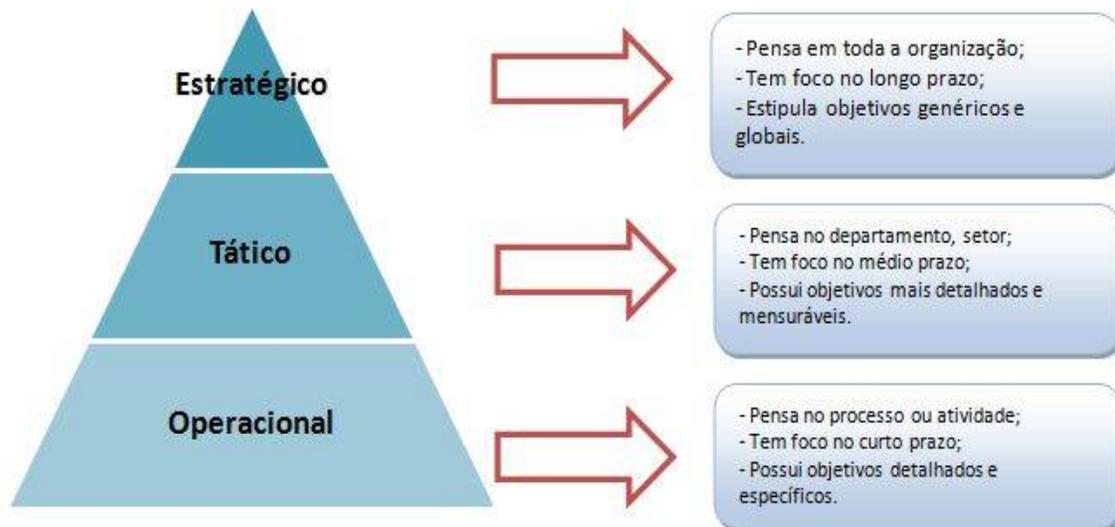


Figura II: Pirâmide do planejamento: <http://emprendermais.blogspot.com/2013/02/o-planejamento-e-sua-importancia.html>

"A origem do plano estratégico está contida na análise do ambiente e cenários. Há, ainda, a divisão do Planejamento quanto à sua natureza, de acordo com os níveis hierárquicos da organização: Estratégico, Tático e Operacional, visão esta que apresenta, portanto, três níveis de Planejamento, acompanhando cada uma destas divisões: Planejamento Estratégico – Foco nas Diretrizes Organizacionais; Planejamento Tático – Foco na Negociação para atingimento das Metas; e Planejamento Operacional – Foco no plano de trabalho (DAFT, 2009)."

Percebe-se que ao iniciar o planejamento as primeiras ações vêm do alto escalão da organização passando assim pelos demais setores sendo que cada um executa as ações conforme suas competências e ocupações, cabendo lembrar que cada setor do planejamento há sempre de estar disposto a relatar, compartilhar e solicitar a outro setor os acontecimentos avanços e principalmente pequenos erros ou falhas ocorridos, proporcionando a melhor avaliação e adaptação do processo.

Tipos de Planejamento

2.2 - Metodologia na elaboração do planejamento estratégico

Para Oliveira (2009, p. 37, 38), “a empresa espera através da elaboração do planejamento, conhecer a melhor maneira de utilizá-lo para o alcance dos objetivos”. Em sua metodologia o

autor relaciona algumas etapas fatores que servirão de base para a elaboração do planejamento e que tem sido utilizada com sucesso, por algumas empresas:

I - Análise do ambiente: Iniciando com a análise dos pontos fortes internos: qual o diferencial, o que irá proporcionar-lhe vantagens no ambiente empresarial e, por outro lado, analisar também os pontos fracos internos que são os inadequados, as desvantagens que poderá afetar seu desenvolvimento; as oportunidades externas também merecem atenção, usufruí-las da melhor maneira para que as estratégias aplicadas sejam favorecidas; conhecer bem as ameaças é fundamental, pois são os obstáculos que a organização terá que superá-los para não atrapalhar seu desempenho. Este processo de investigação constante na organização é quem identifica tanto as forças positivas como as negativas.

II - Estabelecer um plano de negócio: Este deverá conter os objetivos esperados pela organização, as expectativas almejadas, os caminhos a serem seguidos, onde buscar recursos (atuais e futuros) para a empresa, como alcançar os resultados, quem irá realizá-los, o que irá ser feito, qual o custo, a razão da realização destes planos e aonde a empresa quer chegar em um determinado período. A formulação das estratégias é escrita com base na análise do ambiente e precisa ser voltada para o futuro da organização, devendo estar de acordo com a missão, visão, negócio e ambiente. São as estratégias que indicarão como cada área funcional participará do esforço total para atingir os objetivos e respeitando o que foi definido anteriormente.

2.3 - Implementação do Planejamento Estratégico

Ao elaborar um planejamento, o administrador terá consciência de que este plano deverá ser flexível, pois ao longo do caminho, se for necessário, deve realizar readequações de acordo com as necessidades e condições internas e externas da empresa.

Oliveira (2009, p. 42), diz que: as fases para implementação de um planejamento estratégico são:” Fase I- Diagnóstico Estratégico, Fase II- Missão da Empresa, Fase III- Instrumentos Prescritivos e Quantitativos e Fase IV- Controle e Avaliação.”

Fase I - Esta é a fase do diagnóstico estratégico, onde é determinado “como se está” e será realizado por pessoas representativas das várias informações, que avaliam todos os aspectos, seus pontos fortes e fracos (análise interna) e as oportunidades e ameaças (análise externa). Após a análise interna que se verificou os pontos fortes, os fracos e os neutros, a organização

é levada a sua máxima capacidade para que se possam ter as informações sobre alguns fatores como: novos produtos, promoção, tecnologia, suprimentos. Através da análise externa, verificam-se as ameaças e oportunidades, onde a empresa deverá olhar para fora de si para analisar os fatores que irá fazer parte de sua caminhada como: mercado nacional e regional, fornecedor, políticas governamentais, concorrentes, evoluções tecnológicas, etc.

Fase II - Nesta fase é estabelecida a razão de ser da empresa e sua missão, deixando bem claro e explícito o motivo de sua existência e as necessidades de quem a empresa quer atender com seus produtos ou serviços. Na missão também é estabelecido o propósito da empresa, expondo quais setores, produtos, serviços e seguimentos de mercado, essas informações e todos os dados, atuais ou futuros, deverão ser guardados pela organização. Outro aspecto importante é a estruturação dos cenários, a postura estratégica da empresa, ou seja, a maneira como ela irá se posicionar diante do ambiente.

Fase III – Esta fase trata-se do estabelecimento de questões básicas de como chegar à situação a que se deseja e espera, para que isto aconteça é necessário o uso interligado de dois instrumentos: os prescritivos que proporcionam a explicitação do que deverá ser feito, as estratégias que deverão ser aplicadas e o direcionamento ao alcance dos propósitos e metas estabelecidas. Os qualitativos se preocupam com a projeção econômica, financeira, do planejamento orçamentário necessário para o desenvolvimento dos projetos de ação e atividades previstas. Fase IV – O controle e avaliação têm por objetivo verificar se a empresa está indo bem. Sua função e ação asseguram a realização dos objetivos propostos, também envolve os processos indicadores de desempenho, tomada de ação corretiva, avaliação de eficiência e eficácia e adicionando mais informações para que o desenvolvimento do ciclo das atividades futuras não pare.

2.4 - O planejamento e a análise SWOT

O termo **SWOT** é uma sigla que é a junção das iniciais de quatro palavras oriunda: Forças (**S**trengths), Fraquezas (**W**eaknesses), Oportunidades (**O**pportunities) e Ameaças (**T**hreats). Análise SWOT é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário (ou análise de ambiente), sendo usado como base para gestão e planejamento estratégico de uma organização, mas podendo, devido a sua simplicidade, ser utilizada para qualquer tipo de análise de cenário, Avalia os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças da organização. Uma unidade de negócios precisa monitorar suas forças macro-ambientais

(demográficas, econômicas tecnológicas, políticas, legais, sociais e culturais) e os atores micro-ambientais importantes (consumidores, concorrentes canais de distribuição, fornecedores), que venham afetar a forma pela qual a empresa busca sucesso, Martins, (2007, apud Kotler, 1998).



Figura III: Análise SWOT. Disponível em <https://blog.luz.vc/o-que-e/como-desenvolver-uma-matriz-ou-analise-swot-fofa>.

1 - Análise do ambiente interno: São analisadas as forças e fraquezas da empresa, ou seja, ele identifica em quais aspectos a empresa possui vantagens e desvantagens perante seus concorrentes.

- **Força:** esta ligada com o que a empresa faz de melhor quando comparado aos concorrentes podendo ser em questão de serviço prestado, produto de qualidade, serviço qualificado de atendimento ao cliente, liderança de mercado, boas parcerias entre outros aspectos.
- **Fraquezas:** A fraqueza esta relacionada às desvantagens que a empresa possui perante aos concorrentes, ou seja, se seus recursos são limitados, baixa diversidade de produtos ou serviços, problemas operacionais, falta de investimento em tecnologia e inovação ou até mesmo a falta de funcionários capacitados para determinado processo.

2. Análise do ambiente externo: são analisados as oportunidades e as ameaças que rodeiam a empresa, ou seja, é nesta etapa que se analisa onde se pode aproveitar as oportunidades e minimizar as possíveis ameaças.

- **Oportunidades:** As oportunidades são as vantagens competitivas que ajuda a empresa a ampliar sua participação de mercado, podendo ser com a inserção de um novo produto no mercado que de fato atenda as expectativas dos clientes, utilizar novas tecnologias para agilizar e facilitar a produção, ampliação de filiais ou até mesmo aproveitar a dificuldade de seus concorrentes para ganhar novos clientes. “As oportunidades podem ser classificadas de acordo com sua atratividade e com sua probabilidade de sucesso.” (KOTLER, 2000, p.98)
- **Ameaças:** As ameaças são os fatores que influenciam diretamente com o plano de negócio da empresa, ou seja, é onde deve ser mantido o foco de atenção para não ocasionar em uma dificuldade de aumentar a sua participação de mercado. As principais ameaças são as mudanças da legislação, as novas estratégias de seus concorrentes, mudanças demográficas e as barreiras para conquistar novos clientes.
<https://www.webartigos.com/artigos/entendendo-a-analise-swot/106343>

Diante do que foi aplicado acima, é fácil tomar entendimento de como funciona a análise / matriz SWOT, é muito importante para a organização estar muito familiarizada com o que passa no meio externo, e conseqüentemente do seu ambiente interno pois é através dele que a organização terá as ferramentas necessárias e saber como usá-las, tendo então maior facilidade de formação de ideias para elaboração de objetivos e suas metas dentro de um esboço de planejamento de ações

3 - ADMINISTRAÇÃO E O ORÇAMENTO PÚBLICO

A administração pública atual é norteada por diversos requisitos mínimos para os gestores atendam em prol da melhor condução possível dos órgãos, bem como o zelo do patrimônio público e melhor aplicação dos recursos. Um órgão público haveria de ser entendido como uma empresa tanto quanto as entidades administradas com recursos particulares ou privados, mais ainda pelo fato de que quem administra os recursos públicos não é o seu verdadeiro dono.

3.1 - Histórico da Administração Pública

Nos anos 90 deu-se início à grande reforma administrativa do Estado que até então se mostrava capaz de combater a corrupção e o nepotismo no Estado Liberal, por meio da administração pública burocrática, porém, este modelo de gestão não apresentava mais o mesmo desempenho na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde.

A administração pública burocrática passou a ser ineficiente e, por consequência, incapaz de atender satisfatoriamente os clamores dos cidadãos clientes no grande Estado Social do século XX, tornando imprescindível sua substituição por uma administração pública gerencial.

A busca pela administração pública gerencial fez com que o Estado que promovia diretamente o desenvolvimento econômico e social se transformasse em um Estado que apoia financia e regula com a utilização de instrumentos como a terceirização e a criação da Administração indireta e descentralizada.

Nessa fase de mudanças foi necessário também sanear as contas públicas, assim, o Estado deu início a um processo de reestruturação da dívida pública em que as dívidas assumidas e não pagas pelos estados e empresas estatais foram repactuadas e convertidas em títulos públicos em favor dos credores garantindo a adequação da dívida pública com a real capacidade de pagamento da Administração Federal.

Diante dessa nova situação foi criado no Brasil o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) no qual uma de suas finalidades foi o contingenciamento de crédito ao setor público representado principalmente pela publicação da Lei Complementar 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Referida Lei Complementar (LC) define normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, sendo um meio de maior rigor com os gastos públicos, pois os mesmos serão daí em diante embasados nas arrecadações.

Inicialmente para melhor entendimento da Administração Pública é necessário compreender o conceito de Estado, no qual está inserida a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos. Dentre vários conceitos e definições de Estados podemos citar os mais comuns:

Conforme a Teoria Geral do Estado, onde quer que haja o exercício de um poder político, legitimado por uma ordenação de direito, escrita ou não, rudimentar ou complexa, haverá um Estado, cuja amplitude e autonomia se estabelecem em relação a outras organizações análogas, por força de ordenação superior.

A Administração Pública é o instrumento do Estado de colocar em prática as políticas e os programas de governo, executando tarefas que os órgãos governamentais do Estado lhe conferem.

Também pode-se definir a Administração Pública como estrutura e instrumento do qual dispõe o Estado para por em prática as opções políticas do governo. Destarte a Administração Pública pode assumir dois sentidos: subjetivo e objetivo. Em sentido formal, subjetivo ou orgânico a Administração Pública compõe-se do conjunto de órgãos, agentes e pessoas jurídicas (entidades) tendentes a realizar atividades administrativas, ou seja, é toda máquina destina à atividade administrativa do Estado.

Em sentido objetivo, material ou funcional a administração pública corresponde ao exercício de atividade administrativa. Nesse sentido toda a atividade da administração pública está diretamente relacionada ao desempenho de ações concretas e prestação de serviços tendo em vista o bem-estar da coletividade, ou seja, da população.

O art. 4º do Decreto Lei nº 200, de 1967, classificou a Administração Pública Federal está classificada no sentido subjetivo como Direta e Indireta:

“I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- Autarquias;
- Empresas Públicas;
- Sociedades de Economia Mista.

- Fundações Públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987).”

3.3 Elaboração do Orçamento publico

Como toda atividade da gestão tem de ser regida por uma peça legal, para a elaboração do orçamento público as Lei nº 4.320/64 é a que define normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A LRF atende ainda ao disposto no inciso II, § 9º, art. 165 da CF que estabelece que normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos cabe à LC. Estes artigos fundamentaram a criação da LRF, com o passar dos anos e com a necessidade de inserção de novos dispositivos, ou implementada através da Lei Complementar 101. A figura a seguir demonstra cada orçamento e legislação que rege



Fig. IV Quadro Legislação orçamentária

Disponível em: <https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20CONSUN%2024out2016.pdf>

A LRF foi criada em atenção aos dispositivos constitucionais acima citados e constitui importante avanço no controle do endividamento público ao definir conceitos e determinar diretriz a serem seguidas pelos Entes Federados.

Instituídos pela Constituição Federal, compõem os objetos de planejamento governamental

PPA - Plano Plurianual

LDO - Lei das Diretrizes Orçamentárias,

LOA - Lei orçamentária Anual

A Figura a seguir traz uma melhor visão de como são tratadas as peças orçamentárias da administração pública, apresentados assim os prazos cabe aos gestores atenderem a legislação no momento da sua elaboração

Instrumentos	Síntese	Vigência e prazos de tramitação
Plano Plurianual (PPA)	Planejamento estratégico do governo federal; "Função: estabelecer os programas, as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública";	Quatro anos; 31/08 (1º ano mandato presidencial); e 22/12;
Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)	Instrumento de planejamento operacional (tático); "Função: definir as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte; orientar a elaboração da LOA";	Anual; 15/04; e 17/07;
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Instrumento de planejamento operacional; "Função: estimar a receita e fixar as despesas para o exercício financeiro; estabelecer as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário".	Anual; 31/08; e 22/12.

Figura. V. Quadro Comparativo Leis orçamentárias

Disponível em: <https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20CONSUN%2024out2016.pdf>

3.4.1 - Lei do Plano Plurianual (PPA)

"**Art. 165** - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...]

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual." http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm"

As políticas de médio e longo prazo, denominadas pela Constituição como Plano Plurianual, dependem de Lei Complementar que deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo para ser apreciada pelo Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício – 31 agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa - 15 de dezembro. Nos demais entes da federação a legislação própria poderá fixar outro calendário para atender as peculiaridades locais. O período de vigência do PPA é de segundo ano de mandato presidencial e o final do primeiro do mandato subsequente, esta regra estende aos demais entes da federação. Apesar da mesma duração do Chefe do Poder Executivo, embora não coincida integralmente com este.

O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei. Nele, são identificados as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte. O projeto do PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. Sua vigência vai até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem do PPA de um governo para outro visa promover a continuidade administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e até aproveitar partes do plano que está sendo encerrado. <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>

3.4.2 - Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

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

[...]

II - as diretrizes orçamentárias;

[...]

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm

O projeto da LDO deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício – 15 abril – e devolvido a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Em relação aos outros entes da Federação poderão através de normas próprias adotarem diferentes prazos para a tramitação da LDO, desde que a referida lei cumpra o papel principal de orientar a elaboração do projeto de Lei Orçamento Anual.

Na proposta orçamentária está hoje definida na Lei de Diretrizes Orçamentária constando de acordo com a Constituição:

as metas e prioridades da Administração Pública Federal incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro;

orientações para elaboração da lei orçamentárias anual;

disposições sobre as alterações na legislação tributária;

política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Além disso, na preparação da LDO deverão constar de forma antecipada as seguintes questões:

parâmetros para lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo;

limites para elaboração orçamentárias do Poder Judiciário e o Ministério Público;

autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração relativo ao pessoal, pelo órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedade de economia mista.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ampliou o significado e a importância da LDO, e com isso disciplinou os assuntos a serem abordado como: equilíbrio entre as receitas e despesas:

- metas fiscais;
- riscos fiscais;
- programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a sem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da referida lei;
- critérios e forma limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos de programas financiados com recursos do orçamento;
- condições e exigências para transferências de recursos as entidades públicas e privadas;

- forma de utilização de montante de reserva de contingência que irá integrar a LDO;
- demonstrações trimestrais apresentadas ao Banco Central do impacto do custo fiscal sobre as operações;
- concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual corra renúncia da receita.

3.4.3 - Lei do Orçamento Anual (LOA)

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público".

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm

O projeto de lei orçamento anual deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo, onde a sua devolução e sanção é normatizadas nas Constituições Federal e Estadual e nos municípios pelas Leis Orgânicas Municipais.

É o orçamento anual propriamente dito. Prevê os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Todos os gastos do governo para o próximo ano são previstos em detalhe na LOA. Você encontrará na LOA a estimativa da receita e a fixação das despesas do governo. É dividida por temas, como saúde, educação, e transporte. Prevê também quanto o governo deve arrecadar para que os gastos programados possam de fato ser executados. Essa arrecadação se dá por meio dos tributos (impostos, taxas e contribuições). Se bem feita, a LOA estará em harmonia com os grandes objetivos e metas estabelecidos pelo PPA. <http://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>

De acordo com a disposição da constitucional a lei orçamentária anual é constituída por três orçamentos, sendo eles:

Orçamento fiscal – devida a sua abrangência e dimensão constitui-se no principal dos três orçamentos e referem-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

Orçamento da seguridade social – é considerada as entidades e órgãos e ela vinculados – saúde, previdência social e assistência social da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

Orçamento de investimento das empresas – compreende os investimentos realizados pelas empresas de Poder Público, direta ou indiretamente, que detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Percebe-se que desde o PPA passando pela LDO ate a LOA, a confecção das peças orçamentárias da administração pública devem estar sempre relacionadas e mais serem coerente com a realidade do ente federativo que a elabora, tendo tomadas entre si um amplo planejamento de receitas e gastos, tendo adiante o atendimento à legislação legal e prestando serviços dignos à sociedade. O gestor na sua competência na elaboração das leis há de preocupar primeiramente com as condições as quais ele tem em mãos para elaborar as leis, e ser consciente na hora da execução e aplicação dos recursos.

4 - CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerrados os trabalhos desta pesquisa, pode-se perceber que seja onde for e com qual ação for, o planejamento deverá sempre estar presente desde às tarefas mais simples até a mais complexas saber o que se pretende fazer não é o bastante para realizar uma atividade, é necessário estar a par e em poder de todos os quesitos necessários para colocar em prática, isso deve ser feito por um trabalho detalhado de planejamento, onde serão norteadas e definidas todas as ações necessárias. Há de se ter consciência de que não se pode firmar uma ação e controlá-la ou mantê-la inerte por dias ou meses, até anos, tendo assim que ser flexível a mudanças internas e externas, isto é mais visível ainda quando analisado no meio público onde tudo que é de necessidade da população é de poder da gestão pública. Os gestores públicos hão de ser mais competentes ainda no planejamento de como alocados os gastos os gastos, pois diversos fatores poderão intervir e definir novos rumos a serem seguidos dentro daquilo que foi programado. Assim, quanto maior e mais eficiente for o planejamento na elaboração das peças orçamentárias do setor público, o gestor deverá observar quais são as ações e atividades prioritárias da sociedade, para que na elaboração das mesmas, consiga equilibrar o máximo a relação entre necessidade e o que realmente será realizado, pois não pode-se deixar de observar que nem sempre o que o gestor deseja é o que realmente a população necessita, muitas das vezes este desencontro esta é uma das causas da má aplicação dos recursos públicos,

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças; Planejamento Estratégico. 26ª ed, São Paulo: Atlas, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto; Teoria Geral da Administração. 3ª ed, São Paulo: McGraw-Hill, Ltda, 1987.

http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/49442.pdf

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

file:///C:/Users/Cliente/Downloads/74-349-1-PB.pdf DESPERCÍDIO

<http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua>

pdca

<http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/o-que-e-planejamento-estrategicos/66492/>