

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ELEMENTOS, CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO

ÍCARO CÉLIO SANTOS DE CARVALHO*
CAMILLA RUSCIOLELLI BARBOSA†
ADRIELLE VICTORIA SOARES ALVES‡

Resumo

Os instrumentos de planejamento no campo da administração pública experimentaram importantes avanços, cujas análises exigem uma fundamentação teórico-metodológica centrada na explicitação das definições e significados. Este artigo concentra os elementos e características do planejamento na Administração Pública, bem como sua evolução a partir da Constituição Federal de 1988. Tendo em vista a construção de uma estrutura teórica baseada na literatura desenvolvida a partir de importantes teóricos da área, este estudo tem uma abordagem qualitativa. Como resultado enfatiza-se a importância do planejamento para as organizações, sejam públicas ou privadas. Além disso, a importância da participação cidadã na construção de uma sociedade mais participativa nas decisões políticas do País. A partir da revisão de literatura foi feita uma identificação cronológica da evolução dos instrumentos legais de planejamento na Administração Pública no Brasil.

Palavras-chave: Gestão; Estratégia; Constituição Federal.

Abstract

The instruments of strategic planning on the field of public administration experienced major advances, whose analyzes require theoretical and methodological foundation focused on clarification of definitions and meanings. This article concentrates the elements and characteristics of planning in public administration and its evolution from the Federal Constitution of 1988. With a view to building a theoretical structure based on the literature developed by leading scholars in the field, this study is a qualitative approach, in a systematic way about the major theoretical contributions. As a result emphasizes the importance of planning for organizations, whether public or private. In addition, the importance of citizen participation in building a more participatory society in the country's political decisions. From the literature review a chronological identification was made of the evolution of the legal instruments of planning in public administration Brazil.

Keywords: Management; Strategic Planning; Federal Constitution.

* Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Santa Cruz; Graduado em Administração. Bolsista da Fapesb. E-mail: <icarocelio@hotmail.com>.

† Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Santa Cruz; Graduada em Administração. Bolsista da Fapesb. E-mail: <camillarb@hotmail.com>.

‡ Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Santa Cruz; Graduada em Administração. Bolsista da Fapesb. E-mail: <adriellevictoria@gmail.com>.

Introdução

A história da civilização confirma que a necessidade de planejar não é uma prerrogativa apenas do mundo moderno. Desde a Antiguidade, o homem compreendeu a necessidade de se organizar para encarar as diferentes situações e adversidades, diante da constatação que ao pensar antes de agir suas possibilidades de obter sucesso e de otimizar os recursos disponíveis aumentavam consideravelmente.

Chiavenato (2003) se reporta a planejamento como sendo uma medida que se afasta da improvisação. Serve de base para muitas ações, e é a partir dele que os objetivos são traçados, para então, buscar meios para atingi-lo. A partir do planejamento surgem os planos, que constituem evento intermediário entre os processos de elaboração e de implementação do planejamento.

Assim, a maneira mais adequada para o alcance de objetivos consiste em definir as pretensões almejadas e as formas de alcançá-las, diante disso, o planejamento revela-se como instrumento fundamental para nortear as ações cotidianas, sejam elas no âmbito pessoal, privado ou público. Sob a perspectiva do planejamento na administração pública, Diniz (1997) afirma que o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização não apenas dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, mas também dos meios políticos de execução. A viabilidade política envolve a capacidade de se articularem alianças que proporcionem sustentabilidade às políticas governamentais, de modo que garanta apoio às ações públicas.

Keynes (1983) defendia que a maioria dos males econômicos de sua época, originava do risco, da incerteza e da ignorância. Como cura para os males do capitalismo, ele acreditava que deveria ser buscada mediante o estabelecimento de uma instituição central que controlasse a moeda e o crédito, bem como pelo acompanhamento das situações por meio de vasta produção de dados e informações. Posicionamento que sugeria maior participação do Estado como forma de aperfeiçoamento do sistema capitalista, através de mecanismos de planejamento e controle.

Planejamento Governamental e gestão pública, conforme nos instrui de forma simplificada Cardoso (2011), devem ser pensados como ações inseparáveis e inerentes aos Estados contemporâneos. 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. Nesse mesmo sentido, a Carta Magna evidenciou a integração das ferramentas de planejamento no setor através: do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Aspectos do planejamento da administração geral e pública

As organizações contemporâneas vivem em um ambiente de incertezas e constantes mudanças, essa foi a tônica para que as mesmas aperfeiçoem seus planejamentos estratégicos e gerenciais. Em que pese as preocupações com as possíveis mudanças que podem ocorrer na trajetória organizacional permeia o campo de estudo tanto da administração privada quanto pública (Motta, 1976).

Segundo Megginson et al. (1986), o planejamento é o desenvolvimento de um programa que tem como finalidade a realização de objetivos e metas organizacionais, envolvendo algumas decisões, tais como a escolha do curso de ação, decisão antecipada do que deve ser feito, determinação de quando e como devem ser realizadas as ações traçadas. Assim, planejar propicia a base necessária para a ação efetiva que resulta da capacidade de prever e preparar-se para as mudanças que podem afetar os objetivos organizacionais determinados.

O planejamento é um processo e constitui-se de um ciclo contínuo, não havendo limite para a quantidade de revisões que se possa fazer de decisões anteriores, considerando a dinâmica ambiental tanto interna como externas, não sendo possível que todas as mudanças sejam levadas em consideração. Além disso, a capacidade organizacional de replanejar é um critério chave no sucesso de uma organização (Ackoff, 1981; Stoner & Freeman, 1999).

Conforme sugerem Kotler & Armstrong (1999) e Stoner & Freeman (1999), os principais benefícios promovidos pelo planejamento no âmbito organizacional relacionam-se com: *i)* o encorajamento e pensamento sistêmico no futuro e a melhoria das interações entre os executivos; *ii)* o dever de definir adequadamente os objetivos e as políticas; *iii)* o estabelecimento de diretrizes para obtenção e aplicação dos recursos necessários ao alcance dos seus objetivos; *iv)* o direcionamento de atividades consistentes em relação aos objetivos e procedimentos escolhidos; *v)* a padronização do desempenho de modo que possibilite melhorias de controle; e finalmente, *vi)* a adoção de ações corretivas quando preciso.

Algumas definições foram usadas na administração de empresas, tais como planejamento empresarial, política empresarial, estratégia empresarial e o planejamento estratégico, notadamente após os estudos de Peter Drucker. Na administração pública essa abordagem enfatizava principalmente a análise e formulação das políticas públicas (Motta, 1976; Bertero, 1982).

O planejamento tem sua importância reforçada na necessidade das organizações, sejam elas privadas ou públicas, de se desenvolverem em períodos de turbulência, transição, incertezas, crises e aproveitarem para criarem oportunidades (Da Silva, 2013).

Segundo Andrade et al. (2005), o ato de planejar é essencial para o administrador público responsável, sendo um importante ponto de partida para a eficiência e eficácia da máquina pública, sendo assim, o planejamento possibilitará que os rumos da gestão adotados tenham resultados de qualidade no serviço prestado à sociedade em geral.

No Brasil, o planejamento estratégico na esfera pública sempre esteve presente nos estudos; Almeida (2006) destaca as várias tentativas de planejamento adotadas nacionalmente como o Plano Salte (1949-1979); Plano de Metas de Kubitschek (1956-1960); Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962); Plano de Ação Econômica do Governo (1964); planos nacionais de desenvolvimento (1972-1974); planos plurianuais (a partir de 1988); planejamento orçamentário (a partir de 1988), entre outros.

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento teve maior ênfase na administração pública, evidenciando algumas ferramentas importantes para o setor, tais como o PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual (Da Silva et al., 2013).

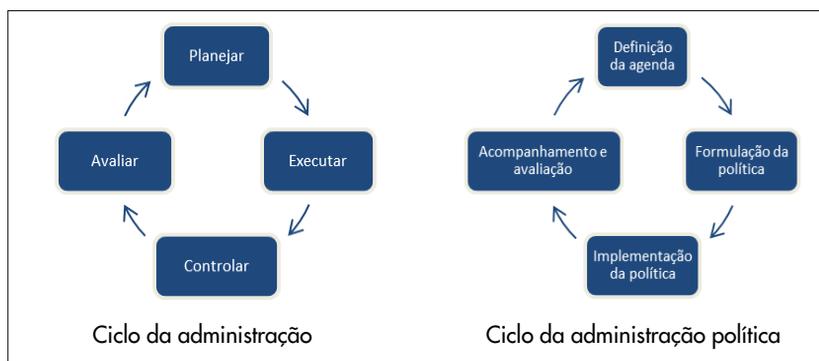
A partir dos fundamentos determinados por Fayol, a definição da administração são as ações de planejar, executar e controlar. Essas ações têm caráter universal e se desenvolvem num ciclo natural. Alguns teóricos adotam outras etapas como, por exemplo, a fase de ação presente no ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Action*), também conhecido como ciclo de *Shewhart* ou ciclo de *Deming*, idealizado por Shewhart no Japão, após a guerra na década de 1920, e efetivamente aplicada por Deming, em 1950.

O ciclo de *Deming* tem por princípio tornar mais claros e ágeis os processos envolvidos na execução da gestão, por exemplo, na gestão da qualidade, dividindo-a em quatro principais passos. O PDCA é aplicado principalmente nas normas de sistemas de gestão e deve ser utilizado, ao

menos na teoria, em qualquer empresa de forma a garantir o sucesso nos negócios.

Semelhantemente, o ciclo da administração política prevê um processo dinâmico desde os *inputs* aos seus *outputs* e seu processo de avaliação. Após analisar e combinar as contribuições teóricas sobre tipologias dos estágios das políticas públicas preexistentes,¹ Jann & Wegrich (2007, p. 44) chegam a um modelo sistêmico e dinâmico de ciclos, denominado de *policy cycle*. As fases do *policy cycle* são: Definição da agenda; Formulação da política; Implementação; Acompanhamento e avaliação. Pode-se perceber que tais fases são semelhantes às da Administração Geral.

Figura 1. Ciclo da administração e ciclo da política



Fonte: Elaborado pelos autores.

O objetivo aqui, entretanto, não é conhecer especificamente cada uma das fases que compõe o ciclo das políticas públicas, mas sim conhecer quais os instrumentos utilizados pela administração pública para pôr em prática a execução das fases de planejamento e controle da gestão pública, ou seja, conhecer as leis, políticas ou ações governamentais, e o arcabouço histórico que explique a evolução e os elementos de cada uma destas ferramentas.

Capazes de proporcionar respostas a questões do tipo “o que, quando, como, onde e por quem”, conforme assinala Chiavenato (2003), para quem existem diversos tipos de planos no âmbito desse processo, a saber:

¹ As análises realizadas por Klaus Frey (2009) reforçam a necessidade de se discutir as políticas públicas na prática nos países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, considerando as peculiaridades desses países.

— Procedimentos: relacionados com métodos de execução, costumam assumir propriedades operacionais, e são representados por gráficos, fluxogramas;

— Orçamentos: relacionados com dinheiro, receita ou despesa, dentro de um determinado espaço de tempo. A depender do período, podem ser ainda classificados como estratégico (período longo), tático (médio prazo) e operacional (curto prazo);

— Programações: relacionados diretamente com o tempo e se baseiam em duas variáveis: tempo e atividades que devem ser executadas;

— Regulamentos: relacionados com o comportamento solicitado às pessoas. De certa forma, restringe a decisão individual e exige-se determinada postura.

Apreendendo-se a complexidade que há em planejar uma instituição, convencionou-se ramificá-lo em três níveis: estratégico, tático e operacional. Chiavenato (2003) aborda o assunto com simplicidade e praticidade. Para o autor, o planejamento estratégico deve ser amplo e abranger toda a organização. É projetado no longo prazo, com efeitos e consequências voltados para o futuro. Envolve a empresa como um todo, almejando atingir objetivos em nível organizacional. Corresponde a um plano maior, definido pela alta administração, que atingirá a todos os subordinados. Leva em consideração condições externas e internas, além da evolução esperada.

Já o planejamento tático, segundo o autor, é mais restrito aos respectivos departamentos, buscando alcançar objetivos próprios, com os recursos específicos para um período médio, geralmente o exercício anual. Por fim, o planejamento operacional abrange tarefas ou atividades específicas. Como são projetadas para curto prazo, visam o imediato, a fim de conquistar metas peculiares.

O Brasil é um país que possui algumas peculiaridades, diferentes de outros países, possui extensão territorial continental, além de uma democracia ainda não completamente consolidada, o grande marco que definiu os novos rumos da história sociopolítica do País foi a Constituição Federal, promulgada em 1998. Diante desse novo marco social, a cultura social transcendeu de uma cultura de medo e censura, para uma série de “liberdades” constitucionais, principalmente a liberdade de se expressar.

Segundo Rocha (2009), o planejamento governamental instalado no País atualmente se mostra muito bem organizado e dentro das formalidades, principalmente no teórico, entretanto, sua prática por vezes apresenta

falhas técnicas por diferentes motivações, como o despreparo dos servidores públicos, excesso de burocracia, corrupção, entre outros.

Para que funcione bem, é preciso que haja mais transparências nas ações públicas, alívio da corrupção, planejamento estratégico e tático, bem como atuação mais eficiente e comprometida dos profissionais ligados ao Estado, além de comprometimento com os prazos estabelecidos e melhor utilização dos recursos públicos.

O planejamento governamental é o que pode criar base para um processo de mudança e de quebra de paradigmas que foram disseminados na cultura do País, entende-se como planejamento organizar não apenas teoricamente as ações do Estado, como organizar sua atuação, a prática do que é planejado, respeitando os prazos, a verba pública, e cobrando do servidor público um exercício de sua profissão de forma ética e transparência.

Evolução dos instrumentos de planejamento na gestão pública

Até atingir sua atual configuração o Brasil passou por diversas mudanças, sobretudo no âmbito do Estado e da sociedade. Dentre os principais aspectos cabe ressaltar a evolução da administração pública, que passou pela experiência de administração patrimonialista, burocrática, até finalmente adotar a gerencial. Para tal, a trajetória do desenvolvimento brasileiro teve sua busca baseada nas Constituições até então promulgadas, a saber: 1824 — da Independência, 1891 — da República, 1934 — da Revolução de 30, 1937 — do Estado Novo, 1946 — Liberal, 1967 — do golpe de 1964, 1969 — do terror, 1979 — da abertura, e em 1988 — democrática que rege nossa sociedade atualmente (Bresser-Pereira, 2001).

O período conhecido como República Velha (1889 a 1930) foi caracterizado pelo modelo de Administração Patrimonialista, onde as elites rurais exerciam forte influência sob o Estado, enxergando o espaço público como continuidade de suas propriedades e provocando com isso a exclusão dos demais. Entretanto, o então crescente desenvolvimento do capitalismo exigia da Administração Pública uma nova postura e melhoria qualitativa, o que ocasionou em uma quebra de paradigma. É a partir da Era Vargas, período que deu início ao Estado Novo, que começaram a surgir os primeiros esforços de profissionalização do funcionalismo público, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) em 1936, por exemplo, foi fundamental nesse processo.

A modernização vivenciada na Era Vargas foi impulsionada pela burguesia do País que precisava atrair a industrialização e urbanização. Isso provocou mudanças significativas tanto no contexto social quanto produtivo. Para tanto, o governo optou por fazer uso de um regime autoritário e instaurou princípios weberianos, utilizando como instrumento para manutenção de uma ditadura. Apesar da utilização do modelo burocrático existia ainda o viés patrimonialista. Entre a Era Vargas e o Regime Militar houve breve período democrático (1945-1964) de poucas ações que visavam à modernização da administração pública, esse período ficou marcado pela abertura comercial do Brasil, forte entrada de capital estrangeiro e pelos esforços de planejar estrategicamente a gestão pública através do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

Durante o Regime Militar, assim como a Era Vargas, o País enfrentou grandes mudanças e reformas políticas, que provavelmente tenham sido facilitadas diante das características autoritárias. Nesse momento o Estado voltou a assumir um papel de maior intervenção com reestruturação na administração pública, desenvolvimento capitalista e das relações de mercado, ampliando a participação do Brasil no contexto internacional. Apesar de esse período ter vivenciado o chamado “Milagre Econômico”, o caráter excludente e a existência das desigualdades apenas foram reforçados. Com o fim do Regime Militar dá-se início à Nova República.

Os principais progressos recentes no âmbito da gestão pública foram impulsionados pela promulgação da CF de 1988, que possibilitou novo desenho institucional visando a eficiência do funcionalismo público e a promoção de uma sociedade mais justa. A partir desse marco, o planejamento iniciou o processo de cumprimento de etapas de uma nação, que necessitava se desenvolver em prazo mínimo; e a gestão assumia postura de gerenciamento de funções como orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, a fim de alcançar a eficácia e a efetividade.

Tanto a administração direta quanto indireta passou a primar pela meritocracia, houve valorização do servidor público, busca pela transparência, modernização e reforma do aparelho do Estado, e a previdência e assistência social ganharam espaço. A reforma gerencial caracteriza-se basicamente pelas parecerias público privadas, avaliação de desempenho, desconcentração administrativa e descentralização política, priorização de ações de planejamento e busca da profissionalização.

Fatores externos como a Globalização foram fundamentais nesse contexto. A transição para Administração Gerencial foi complexa e pode-se afirmar que ainda está em fase de conclusão, haja vista que em muitos momentos ainda é possível observar traços patrimonialistas na gestão pública, a exemplo os diversos casos de apropriação indevida do bem público que aconteceram e acontecem no Brasil.

A norma máxima que rege o ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988, foi promulgada tendo em vista dispor de mecanismos que cessassem a utilização indevida do erário e promovesse a maximização do bem-estar coletivo. Para isso, baseou-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, entre outros.

O texto constitucional de 1988 inova ao abranger o planejamento como um dos princípios que o rege, ficando evidente no art. 165 onde se refere à obrigatoriedade de elaboração do PPA — Plano Plurianual, e a obrigatoriedade de todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serem elaborados em consonância com ele (Brasil, 1988). Posteriormente, a Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reforça esse princípio expressamente no art. 1.º, § 1.º, que exige: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]” (Brasil, 2000).

Apesar da grande contribuição trazida pela Constituição cidadã, antes disso já se falava em planejamento na gestão pública brasileira, em 1967 a edição do Decreto-Lei n.º 200 instituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, atribuindo-lhe a programação orçamentária e a elaboração de Orçamentos Programas. Esse decreto trouxe ainda o planejamento como um dos princípios que deveriam fundamentar e orientar as ações da administração pública, sendo um dos instrumentos básicos para tal a criação do Orçamento Programa anual.²

Essa técnica orçamentária já havia sido definida anteriormente pela Lei n.º 4.320/1964, mas foi reforçada a partir do Decreto n.º 200/1967. Antes disso, utilizava-se no Brasil o tipo de Orçamento Tradicional, cuja finalidade era apenas documentar a previsão de receita e autorização de

² Técnica orçamentária relacionada ao planejamento, que representa o maior nível de classificação das ações governamentais. Corresponde a um plano de trabalho que integra planejamento e orçamento com objetivos e metas a alcançar (Paludo, 2002).

despesas, ou seja, seu enfoque pautava-se nos gastos e visava dotar o Legislativo o instrumento de controle político sobre o Executivo (Paludo, 2002).

Posteriormente, houve uma evolução do orçamento público, que deixou de ser visto como mero documento que listava a previsão de receitas e despesas e se tornou elemento-chave da administração, destacando-se como instrumento de controle da economia, do planejamento público, de parametrização dos gastos e de reflexos da ideologia dos programas de Governo. Dessa maneira, passou a ser a ferramenta que viabiliza o alcance dos objetivos governamentais e a execução das Políticas Públicas.

Nesse sentido, a primeira classificação funcional-programática do Orçamento Programa no Brasil se deu em 1974, contudo, tornou-se concreto somente com a edição do Decreto n.º 2.829/1998 e com o primeiro PPA 2000-2003 (Paludo, 2002). A integração entre planejamento e orçamento tornou-se mais palpável com a criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na década de 1990, através da fusão entre o Ministério da Administração e o Ministério do Planejamento, por meio da edição do Decreto n.º 2.829/1998 e da Portaria MPOG n.º 42/1999.

Assim, o Orçamento atual do País caracteriza-se como elemento de ligação entre o planejamento e a execução, buscando atingir os objetivos e metas, fundamentando as análises do processo decisório, possibilitando o controle e avaliação tendo em vista a efetividade das atividades governamentais (Giacomoni, 2008).

Outra técnica orçamentária que vem ganhando espaço a partir da promulgação da Constituição de 1988 é o Orçamento Participativo, cuja alocação de parte dos recursos previstos no Orçamento Público é definida através da participação direta da população ou de grupos organizados da sociedade civil (Paludo, 2002). Apesar de ainda estar restrita aos municípios, essa técnica representa um avanço democrático e fomenta o exercício da cidadania e o comprometimento da sociedade com o bem coletivo.

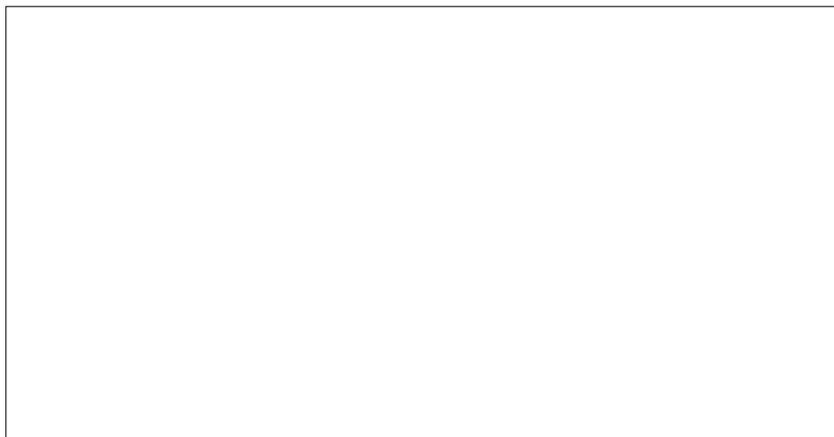
Não resta dúvida quanto ao destaque dado pela CF/1988 ao planejamento no setor público. Essa importância revela-se na instituição de ferramentas como: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio em seguida enfatizar a obrigatoriedade desses instrumentos, trazendo o planejamento como elemento crucial ao cumprimento dos objetivos governamentais e da responsabilidade fiscal, pressupondo a ação planejada e transparente por parte dos gestores.

Nesse sentido, as funções as quais o Orçamento Público se propõe a oferecer são executadas através da interação entre o PPA, a LDO e a LOA. O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, para o período de quatro anos, que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Já a LDO consiste em inovação no ordenamento jurídico brasileiro e representa o elo entre o PPA e a LOA, compreende as metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração do orçamento.

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, é uma das bases legais que compõe o sistema orçamentário do País e especifica detalhadamente a programação de trabalho dos órgãos para o exercício seguinte, concretizando as políticas públicas em ações operacionais. Apesar das muitas semelhanças entre o Orçamento Público e a LOA, podem ser vistos como ferramentas distintas, haja vista que o orçamento público é um instrumento de gestão responsável por nortear as medidas a serem tomadas pelo poder público através da disponibilidade e destino previsto dos recursos. Ou seja, os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem ser desviados do que está autorizado no orçamento público nem conflitar com o interesse coletivo.

A evolução dos instrumentos legais de planejamento na Administração Pública no Brasil pode ser vista na Figura 2.

Figura 2. Marcos legais dos instrumentos de planejamento na Administração Pública no Brasil



Controle e planejamento da gestão pública e seus instrumentos

No início do século XX o controle e o planejamento representaram duas importantes funções administrativas previstas nos paradigmas de Fayol (1841-1925) e Taylor (1856-1915) na Escola Clássica da Administração, bem como: planejar, organizar, comandar, coordenar, e controlar. Embora tenham-se passado muitos anos desde então, estes dois temas continuam indispensáveis para o alcance de resultados (Silva, 2002).

Segundo Borges (2011) o verbo controlar pode significar: estabelecer regras, obrigar o seu cumprimento, confrontar o que foi planejado com o que veio de fato a ocorrer, indicar o caminho e dominar. De forma concisa o controle pode ser definido como o ato ou o poder de controlar alguma coisa, e sua realização requer no mínimo a existência de dois agentes: o controlador e o controlado (Ipea, 2010, p. 417).

O controle na gestão pública parte da premissa de que a burocracia deve ser controlada para evitar ilegalidades na ação dos agentes públicos. O intuito do controle de acordo com o direito administrativo é evitar a arbitrariedade dos agentes públicos tendo em vista os princípios da legalidade e da primazia do interesse público (Avritzer & Filgueiras, 2010).

A história política brasileira na década de 1960 apontou um cenário no qual em termos de administração pública houve maior afastamento de qualquer tipo de controle e de democracia, aspectos característicos do regime militar (Pó & Abrucio, 2006).

Diante de tal cenário decorreram ideias que representavam o sentimento democrático latente na ditadura. Borges (2011), fala das contribuições à democracia, advindas do período militar, como o Decreto-Lei 200 de 1967, tratado a seguir:

O Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967 — atualíssimo — introduziu no Brasil a Administração Pública Indireta. Seu artigo 6.º contém: “As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I — planejamento; II — coordenação; III — descentralização; IV — delegação de competência; V — controle”. Importante ruptura de antigos paradigmas. Descentralização. Compartilhamento, Democracia (Borges, 2011, p. 155).

A partir da redemocratização do Estado Brasileiro ocorrida através da promulgação da Carta Magna há três décadas, ampliaram-se e institucionalizaram-se os espaços públicos para o exercício do controle no âmbito político, bem como os instrumentos de planejamento público (Teixeira, 2003). Alguns instrumentos de controle são ao mesmo tempo instrumento de planejamentos, como é o caso do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual.

Quadro 1. Instrumentos de controle e planejamento previsto no ordenamento jurídico brasileiro

Orçamento participativo — Art. 48 e 49 — é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

O Plano Plurianual — PPA, Art. 165 — o PPA é o instrumento orçamentário destinado a estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública dos entes federados para as despesas de capital (relativas a investimentos) e outras que dela decorram e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1.º). Terá validade de 4 (quatro) anos, cuja vigência irá até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito (art. 35, § 2.º, I, do ADCT). Aliás, é da competência privativa dos Chefes do Poder Executivo a iniciativa de tal projeto de lei. **Disponibilidade de Contas** — Diz respeito a obrigatoriedade da publicação das Receitas e Despesas da Educação e Saúde, deste outras receitas referentes a atividades do governo a partir de recursos públicos disponíveis por meio de outdoors e no site para que qualquer cidadão possa avaliar a qualquer hora os dados e informações.

Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF — Lei Complementar 101/2000 — A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (Federal, estadual e municipal).

Fonte: CGU, 2013 adaptado pelos autores.

Considerações finais

O planejamento apresenta-se como fator necessário em qualquer que seja a organização, seja pública ou privada, pois se trata-se de um processo que guia a tomada de decisão e traça de forma sistemática as ações a serem desenvolvidas por ela, com objetivos e metas bem definidos, prevendo também possíveis mudanças durante percurso organizacional.

Os benefícios relacionados ao planejamento podem estar associados à sistematização organizacional, interações entre os executivos; definição dos objetivos e políticas organizacionais; aplicação eficiente dos recursos no alcance dos objetivos traçados; realização de atividades consistentes;

padrões de desempenho mais fáceis de controlar; e adoção de ações corretivas caso o resultado de sua ação não seja satisfatório.

Planejar na Administração pública é uma ação que o Estado tem compartilhado com a sociedade, tal estreitamento nessa relação pode ocasionar melhorias significativas, tanto para as instituições públicas como para a própria sociedade.

Um fator marcante que condiz com os fundamentos do Estado democrático de direito é o dever e direito de participação social na gestão pública. Nesse sentido, a participação cidadã é um direito e componente essencial no exercício da cidadania ativa. Entretanto, sua atuação deve ser de forma organizada, pois tão importante quanto à quantidade de envolvidos em ações de participação cidadã é a qualidade da participação, para que se efetive o poder de articulação e mobilização, e com isso que a participação social seja cada vez mais influente na gestão pública brasileira.

Portanto, o consentimento dos grupos que são direta ou indiretamente afetados aparece como elemento crucial do sucesso e eficácia das políticas públicas. A participação da sociedade passou a ser associada ao fortalecimento de práticas democráticas, considerando que a ênfase da necessidade de novas formas de gestão foi desenvolvida devido à incapacidade do Estado de implantar eficazmente suas políticas sem cooperação. As condições de eficácia governamental passaram a ser entendida como uma flexibilização do Estado, que descentralizou funções e transferiu responsabilidades, mantendo os instrumentos de supervisão e controle.

Referências

- ACKOFF, R. L. *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J. & PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental – coletânea*, vol. 1. Brasília: Enap, 2006. Cap. III, pp. 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.
- AVRITZER, L. & FILGUEIRAS, F. *Corrupção e controles e democráticos no Brasil. Estado, instituições e democracia: república*, vol. 1. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010.

- BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, P. N. et al. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. 3.^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BERTERO, C. O. O administrador de recursos humanos e o planejamento empresarial. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 22, n.º 1, pp. 5-13, 1982.
- BORGES, I. S. O controle social e a transparência pública na democracia brasileira. *Revista CGU*, Edição Especial, Presidência da República, Controladoria-Geral da União, ano VI, jul. 2011. Brasília: CGU, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- . *Tesouro Nacional*. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J. & SACHS, I. (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, pp. 222-59.
- CARDOSO, C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: Ipea. 2011. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf>, acesso em 15-8-2015.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7.^a ed. rev. e atual., 6.^a reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. Disponível em: <<http://www.cotemar.com.br/biblioteca/administracao/teoria-geral-da-administracao.pdf>>, acesso em 19-9-2015.
- DA SILVA, W. C. et al. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. *Revista de C. Humanas*, Viçosa, vol. 13, n.º 1, pp. 90-101, jan.-jun. 2013.
- DINIZ, E. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UNB, 1997.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 21, 2009.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 14.^a ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 213.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Estado, instituições e democracia : república*, vol. 1. Brasília: Ipea, 2010.
- JANN, W. & WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J. & SIDNEY, M. S. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Capítulo 4, pp. 43-62. Nova York: Taylor and Francis Group, 2007.
- KEYNES, J. M. O fim do “laissez-faire”. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.). *Keynes (Economia)*. São Paulo: Ática, 1983, pp. 106-26
- KOTLER, P. & ARMSTRONG, G. *Princípios de marketing*. 7.^a ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- MEGGINSON, L. C.; MOSLEY, D. C. & PIETRI JUNIOR, H. *Administração: conceitos e aplicações*. 4.^a ed. São Paulo: Harbra, 1986.
- MOTTA, P. R. Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico. *Revista de Administração Pública*, vol. 10, n.º 2, p. 85, 1976.
- PALUDO, A. V. O Orçamento Público para investimentos em informática e a prestação jurisdicional. *Revista Spei*. Curitiba, Edição n.º 2, pp. 49-57, jul.-dez. 2002.
- PÒ, M. V. & ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Rev. Adm. Pública*, vol. 40 n.º 4, Rio de Janeiro, jul.-ago. 2006
- ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, vol. 6, n.º 11, 2009.
- SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, vol. 9, n.º 24, pp. 115-37, mai.-ago. 2002.
- STONER, J. A. F. & FREEMAN, R. E. *Administração*. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- TEIXEIRA, E. Controle social do poder público. *Gaveta Aberta*, Recife, vol. 7, pp. 29-35, 2003.