O Planejamento Estratégico e o Plano Plurianual: um Estudo de Caso na Administração Pública Municipal de Tapejara/RS sob a ótica dos Mapas Estratégicos

João Paulo Gardelin – Universidade de Passo Fundo
Alba Valéria Oliveira Ficagna – Universidade de Passo Fundo
Amanda Guareschi – Universidade de Passo Fundo
Mônica Da Pieve Antunes – Universidade de Passo Fundo

RESUMO
Não são raros os municípios do país que carecem da continuidade de obras e serviços toda vez que ocorre troca de mandato de chefes do executivo, em especial quando há alternância entre partidos de situação e oposição e, neste sentido, a escassez do uso de ferramentas de planejamento estratégico (PE) e de plano plurianual (PPA) vem à tona. Em face disto o objetivo geral do estudo é investigar em que medida o PPA de Tapejara/RS para o período 2009-2013 segue as diretrizes e objetivos do PE desenvolvido para o período 2010 – 2020 nas áreas de educação e saúde, assim como avaliar os dois instrumentos (PPA e PE) sob a ótica dos mapas estratégicos. Trata-se de um estudo qualitativo e as variáveis de observação são as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal. Como coleta de dados foram usados dados secundários, tanto do PE como do PPA. Numa análise geral do PPA, observa-se que em momento algum cita e referencia objetivamente o PE; o PPA não apresenta diretrizes gerais; não apresenta (ao menos no papel) uma participação social efetiva; o PPA discrimina e especifica detalhadamente o diagnóstico de cada grande área. Já o PE, por sua vez, não apresenta indicadores socioeconômicos; não amplia, especifica ou discrimina os chamados cenários (diagnósticos) os quais apresentam uma descrição genérica e comum para a maioria das cidades brasileiras, dando a entender que podem ser utilizadas para o planejamento estratégico de qualquer município.

Palavras-Chaves: planejamento estratégico, plano plurianual, administração pública municipal.

O Planejamento Estratégico e o Plano Plurianual: um Estudo de Caso na Administração Pública Municipal de Tapejara/RS sob a ótica dos Mapas Estratégicos

Introdução

Não são raros os municípios do país que carecem da continuidade de obras e serviços toda vez que ocorre troca de mandato de chefes do executivo, em especial quando há alternância entre partidos de situação e oposição.

Os governos são pressionados cada vez mais a fazer mais com o uso racional e coerente dos recursos em face às necessidades da população. A gestão pública demandada pelo novo modelo requer, segundo Wosniak e Rezende (2009), pluralidade de centros decisórios autônomos, diferenciação de estruturas, métodos e processos flexíveis, desconcentração e descentralização, intersetorialidade, velocidade, maleabilidade, e acima de todo, visão e pensamento estratégicos, atributos estes que permitem responder a aceleração das mudanças nas condições socioeconômicas, sociopolíticas e culturais. Essas transformações, por sua vez, sinalizam para governantes e gestores a necessidade de aperfeiçoar os meios de coordenar e integrar ações de governo, lançando mão de métodos e estratégias diferenciadas e inovadoras.

Neste sentido o problema refere-se ao planejamento estratégico de longo prazo que inexiste nos municípios, e quando existem - formalizados ou não - pouco são utilizados para o desenvolvimento do planejamento estratégico de médio prazo (planos plurianuais) assim como para o orçamento dos municípios (Leis de Diretrizes e de Orçamentos Anuais).

Para Pereira (2010), o planejamento estratégico tem por objetivo diminuir os riscos de tomar uma decisão errada, pensar no futuro para construí-lo, integrar decisões isoladas em um plano único, fortalecer os pontos fortes e eliminar os fracos da organização. A estratégia, também para Pereira (2010), é aquela que define como uma organização emprega seus pontos fortes e seus pontos fracos, existentes e potenciais, a fim de alcançar seus objetivos, sem deixar de considerar as oportunidades e as ameaças que o meio ambiente lhe impõe.

No que se refere ao Planejamento Plurianual (PPA), visto ser este uma ferramenta de médio prazo (4 anos), associa-se a um planejamento tático, que segundo Pereira (2010) tem por finalidade otimizar determinada área de resultado e não a organização como um todo; trabalha com decomposições das estratégicas e ações estabelecidas no planejamento. O sucesso da implementação de um planejamento estratégico e tático depende das habilidades, dos talentos e do conhecimento dos membros da organização que estão à frente do processo e de uma liderança forte que estimule e influencie no momento certo (PEREIRA, 2010).

Assim emerge a angústia a ser desvendada neste estudo: investigar em que medida o plano plurianual de Tapejara para o período 2009-2013 segue as diretrizes e objetivos do planejamento estratégico desenvolvido para o período 2010 – 2020, nas áreas de educação e saúde. Para isto foi preciso identificar as diretrizes e objetivos do plano plurianual do município para o período de 2009-2013; identificar as diretrizes e objetivos do planejamento estratégico do município para o período de 2010-2020; relacionar o plano plurianual 2009-2013 com o planejamento estratégico 2010-2020 nas áreas de educação e saúde;

O presente trabalho visa contribuir para o município em estudo a fim de estabelecer um parâmetro para a análise dos investimentos realizados pelo município, assim como verificar a importância e utilização do planejamento estratégico no contexto do município estudado, sem a intenção de prescrever um modelo de planejamento estratégico; visa contribuir para a administração pública no sentido de levantar as relações dos gastos públicos com a demanda da sociedade; visa contribuir para o pesquisador no sentido de desmistificar o uso da ferramenta de planejamento estratégico na administração pública, em face aos dados secundários levantados nos documentos.

Planejamento Estratégico

Pereira (2010) define planejamento estratégico como um processo que consiste na análise dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o fim de formular (formar) estratégias e ações estratégicas com a intenção de aumentar a competividade e seu grau de resolutividade.

Ainda para Pereira (2010), existem três momentos para o processo de planejamento estratégico: a) o diagnóstico estratégico no qual a organização deve-se perguntar se está no momento ideal para realizar seu planejamento estratégico, ou seja, tem que verificar se a empresa está passando por um momento de turbulência, o que nesse caso não seria um momento ideal, pois poderia acabar por inviabilizar todo o processo. Assegura ainda, que só se pode dar início a elaboração do planejamento estratégico quando a maior coalizão dominante da organização almeja "com toda certeza" implantar esse processo e estiver consciente de que deverá se envolver cem por cento com o processo; b) o momento da formulação das etapas do processo de planejamento estratégico: que é o planejamento propriamente dito, ou seja, é o momento em que o plano é colocado no papel, como a declaração de valores, a missão da empresa; sua visão; seus fatores críticos de sucesso; análise de seus fatores externos (oportunidades e ameaças) e internos (pontos fortes e fracos); são elaboradas suas questões estratégicas (são formuladas a partir das estratégias elencadas), estratégias (o que fazer?) e ações estratégicas (como fazer?); c) e o momento da implementação, acompanhamento e controle. A organização passa a colher os resultados, ou seja, passa a praticar o processo de planejamento estratégico.

Para Oliveira (2007, p. 43), definir os valores significa "dar sustentabilidade ao modelo de gestão que a mesma pretende estabelecer, tendo influência na qualidade e desenvolvimento, bem como na operacionalização do planejamento estratégico". A missão da organização é o sentido claro da razão da existência da empresa, é onde a empresa deseja chegar.

Segundo Costa (2006), a visão deve ser definida de maneira simples, objetiva, abrangente, e de fácil entendimento a todos envolvidos. A característica primordial da visão, é que funciona como base para o propósito devendo ser compartilhada, bem como explicada, justificada e disseminada por todos que trabalham na organização.

Costa (2006), ainda aponta os fatores que influenciam a organização podendo afetar a construção do futuro dela estão mais fora da empresa do que dentro. As mudanças rápidas ou lentas (tendências), ou, as mudanças repentinas (descontinuidades) podem alterar o cenário externo influenciando nas atividades da organização. Tendências são as variações do ambiente externo, que acontecem rapidamente ou lentamente, porém persistentes que afetam de forma leve ou profunda as atividades da empresa e de seus *stakeholders*. Já as descontinuidades são mudanças que ocorrem de forma brusca, em curto espaço de tempo, como por exemplo, uma revolução ou uma mudança de governo.

O processo de construção do Planejamento Estratégico normalmente é realizado por uma equipe da organização e estas equipes podem ser formadas a partir do modelo *top-down* (somente membros da cúpula definem o que fazer e como será o processo); *botton-up* (todos os membros da empresa participam do processo); ou modelo misto (pessoas das mais diversas áreas da organização participam do processo) (PEREIRA, 2010).

Para que as empresas se preparem para lidar com as dificuldades do ambiente, deverão se envolver com um processo chamado de análise do ambiente externo, que possibilita um entendimento claro das oportunidades e ameaças, auxiliando a empresa a obter competitividade estratégica (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2008). E para lidar com o ambiente externo, que promove necessidades e oportunidades de mudanças para as organizações, a ferramenta adequada para obter sucesso é o uso do planejamento.

Honorino (*et al*, 2010) citam duas formas de lidar com a mudança: forma reativa e forma proativa. A forma reativa envolve pouco planejamento e não é vista como ameaçadora pelos envolvidos, pois seu objetivo principal é resolver os problemas a medida que acontecem. Já a forma proativa procura antever as forças que atuarão no ambiente externo e interno e descobrir maneiras integradas de lidar com estas novas condições identificadas antes que elas efetivamente aconteçam.

Por outro lado, Gunther (*et al*, 2010), defendem que a organização deve configurar estratégias deliberadas, porém, com espaço para as estratégias emergentes, ou seja, aquelas que surgem no decorrer do processo de implementação ou do dia a dia organizacional, sendo que as estratégias tanto podem se formar quanto ser formuladas.

Destacam-se, a partir disso, as estratégias emergentes (estratégias que foram realizadas e não foram previstas), que fazem parte da estratégia organizacional tanto quanto as estratégias deliberadas (planejadas). Assim, dependem do que se tem, do que se prevê e da reação aos imprevistos, sendo um misto de controle e aprendizado, o que avança as fronteiras da estratégia como planejamento puro (GUNTHER, *ET AL*, 2010).

Pfeiffer (2000) aponta diferenças significativas entre os setores público e privado no tocante ao planejamento estratégico, apesar das caraterísticas individuais de cada setor, as funções básicas do PE são as mesmas: facilitar e melhorar a comunicação entre os membros da organização e os seus parceiros; facilitar e estimular a participação dos *stakeholders*; conciliar os diversos interesses internos e/ou externos e garantir a implementação de medidas. O quadro 01 a seguir evidencia estas diferenças.

	Empresa privada	Setor público
Missão	• limitada (a determinados produtos e/ou serviços) • definida pela direção ou pelos proprietários	• ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida) • obrigatória na base de um mandato
Visão	• baseada na missão e na análise do ambiente • coerente com as próprias possibilidades	• determinada pela política • ampla e não específica • muitas vezes incoerente com os recursos
Organização	• funcional • linhas claras de decisão • relativamente simples	• parcialmente funcional • superposição de funções e política • complexa
Clientela	• limitada ao campo de operação da empresa • relação definida através de compra ou contrato	• ampla e diversificada • relações mal definidas • “cliente” não visto como tal
Propósito de atuação	• realizar lucro • cumprir missão	• servir ao púbico • servir à política informalmente
Forma de atuação	• tem de ser eficiente • dinâmica	• não precisa ser eficiente • geralmente lenta e burocrática

Quadro 01: diferenças entre o PE na área privada e pública
Fonte: Pfeiffer (2000).

Mapa Estratégico

No estudo de Rossetto e Rossetto (2004), as perspectivas do *Balanced Scorecard* para municípios não foram as mesmas utilizadas no ambiente corporativo, entretanto, a estrutura utilizada por eles foi de grande auxílio, pois as cidades, como as empresas, são grandes organismos complexos, carentes de instrumentos de gestão que tornem as práticas operacionais mais eficazes. As perspectivas foram outras, os indicadores foram outros, mas a filosofia do BSC foi preservada, buscando uma gestão integrada e que viabilize a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Para a adoção do *Balanced Scoredard* pelo setor público algumas adaptações foram feitas por Melo, Penedo e Moura (2009), em especial por que as organizações do setor privado, de qualquer setor econômico, podem adotar como missão uma perspectiva financeira

homogênea: o aumento do valor para os acionistas. O mesmo não pode ser com as organizações públicas. Estas abrangem um conjunto amplo e diversificado de missões. Por isso devem definir seu impacto social e seus objetivos de maneira diferente.
Cabe aqui destacar que para fins deste estudo o *Balanced Scorecard* não é instrumento de análise e comparação entre teoria e prática, mas utiliza-se esta introdução para chegar no que os autores a seguir irão descrever sobre as adequações realizadas neste instrumento para fins de utilização na administração pública.
Em decorrência disso, algumas perspectivas do *Balanced Scorecard* foram readequadas por Melo, Penedo e Moura (2009) para a construção deste modelo em atenção aos princípios e aos objetivos da administração pública. Desta forma, no modelo proposto, a perspectiva financeira foi convertida na perspectiva dos *Resultados*, a perspectiva dos Clientes passou a ser a perspectiva da *Sociedade* e as perspectivas dos Processos Internos e do Aprendizado e Conhecimento foram mantidas. Mas, a maior inovação do modelo foi a inclusão da perspectiva *Poder e Política* que impulsiona as demais perspectivas para o alcance do objetivo principal da gestão estratégica: a efetividade do programa público.
Quanto a Perspectiva de Poder e Política, Melo, Penedo e Moura (2009), observam que a liderança política é fundamental. É através dela que, aproveitando Weber (1999), deve-se buscar o equilíbrio entre política e administração. O principal objetivo deste tema é trabalhar a capacidade da liderança enfrentar as pressões políticas, externas e internas, seja por parte dos aliados para a ocupação da administração com critérios políticos seja por parte da administração, que detém o poder do conhecimento técnico, na usurpação da função política.
Na Perspectiva de Aprendizagem e Crescimento, Melo, Penedo e Moura (2009), observam que o gestor público deve ter a capacidade de compreender que uma alteração significativa na orientação estratégica da organização dificilmente se concretizará a partir de um esforço formal de planejamento. A resistência da burocracia ocorre justamente devido à imposição de um planejamento que não corresponde ao que realmente ocorre na organização. O que as escolas, cognitiva, de aprendizado e cultural demonstram é que não pode haver uma separação entre formulação e implementação, entre pensar e agir. Um caminho para a gestão pública estratégica, principalmente em relação aos ativos intangíveis, é a identificação de padrões de comportamento que funcionam e o alinhamento da organização a essa estratégia.
Na Perspectiva dos Processos Internos observa-se que no setor público o instrumento mais importante aplicado na busca dessa eficiência é o processo de planejamento e orçamento. Para Giacomoni (2001) a integração entre PPA e orçamento anual é explicitada por meio do papel cumprido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, além da função de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, destaca do PPA as prioridades e as metas a serem executadas no orçamento anual. Por seu caráter legal e impositivo o processo de planejamento e orçamento, com uma influência marcante da escola de planejamento, não permite muitas possibilidades ao administrador público na construção da gestão estratégica. A separação entre formulação e implementação é visível. Nesse caso estratégias emergentes acabam sendo descartadas devido a um engessamento da organização provocado por um planejamento formal e distante das necessidades sociais. (MELO, PENEDO e MOURA, 2009).
Ainda quanto aos processos internos Melo, Penedo e Moura (2009), determinam que o desafio do líder deve ser buscar uma execução orçamentária mais eficiente, se possível fazendo uso das estratégias emergentes na organização. A sua consistência pode gerar padrões que acabarão por influenciar a elaboração do orçamento anual seguinte e, assim, conseguir uma aproximação maior entre o planejamento e a execução do orçamento. Nesse sentido, além do uso adequado de ferramentas de controle gerencial, o líder deve fazer uso de uma comunicação eficiente com os chamados *stakeholders*, ou seja, todos aqueles com interesse ou participação no programa, sejam eles internos ou externos.

Quanto a perspectiva de aprendizagem e crescimento Melo, Penedo e Moura (2009), citam que gestor público deve ter a capacidade de compreender que uma alteração significativa na orientação estratégica da organização dificilmente se concretizará a partir de um esforço formal de planejamento. A resistência da burocracia ocorre justamente devido à imposição de um planejamento que não corresponde ao que realmente ocorre na organização. O que as escolas, cognitiva, de aprendizado e cultural demonstram é que não pode haver uma separação entre formulação e implementação, entre pensar e agir. Um caminho para a gestão pública estratégica, principalmente em relação aos ativos intangíveis, é a identificação de padrões de comportamento que funcionam e o alinhamento da organização a essa estratégia.
A perspectiva da sociedade é destacada na próxima seção. Antes disso abre-se a perspectiva de resultados logo com uma citação de Melo, Penedo e Moura (2009), que abordam sobre a orientação da administração para as demandas e necessidades da sociedade a qual deve, segundo estes autores, ser comprovada através da avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos (perspectiva de resultados, logo após a perspectiva da sociedade). Também se verifica o risco da separação entre o planejamento e a execução. Como foi observado por Costa e Castanhar (2003, p. 970), "Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca de melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados à sua implementação e avaliação". Esse desencontro entre o que foi planejado e os resultados obtidos gera descrédito da sociedade em relação ao sistema de planejamento e orçamento do Estado o que contraria o modelo da administração pública gerencial que tem o foco principal no atendimento dos interesses da sociedade.

Perspectiva da sociedade

O Planejamento Participativo (PP) faz parte da nova concepção de política urbana expressa na Constituição de 88 e no Estatuto da Cidade. Neste sentido emergem algumas dificuldades e mecanismos para superar estes entraves ao bom funcionamento do PP.
Quanto às dificuldades e limitações, observa-se e geral uma relação antagônica entre democracia e burocracia, visto que as decisões geralmente precisam de um tratamento técnico e especializado. Conforme indica Torres (2006, p. 39) que "o limite da participação popular que a democracia incentiva e propicia encontra um obstáculo bem demarcado no caráter essencialmente técnico que subsidia as decisões da administração pública" (Torres, 2006 pg. 39). O autor complementa com um exemplo: "[...] por outro lado, o órgão que atualmente define as taxas de juros no Brasil, o Conselho de Política Monetária (Copom), é composto pelos diretores do Banco Central, que apresentam um perfil bastante técnico e especializado, logicamente menos suscetível às pressões da sociedade civil organizada e das instituições políticas" (TORRES, 2006).
As complexas decisões requerem tratamento especializado, profundo e técnico. Apesar de a democracia ser calcada na ideia de que todos devem e podem opinar sobre tudo, a administração pública é organizada de modo hierárquico e não democrático, com prevalência do técnico sobre o cidadão (TORRES, 2006).
As dificuldades e limitações existentes na efetivação do planejamento urbano participativo são o pouco interesse da população em participar de um projeto realizado sob encomenda das minorias que buscam defender seus interesses econômicos e sociais (Villaça, 2005) e a manipulação por setores influentes da sociedade que buscam "legitimar políticas que não visam necessariamente atender o interesse público." (Pinheiro, 2010 p. 76).
Uma gestão estratégica orientada para o cidadão não pode prescindir do controle social como referência de efetividade de suas ações. No entanto, o gestor deve ter o cuidado para, em virtude desta orientação, não transferir responsabilidades da sua administração para a

sociedade e muito menos ter a orientação estratégica de sua gestão prejudicada por influências partidárias nos conselhos sociais (MELO, PENEDO e MOURA, 2009).
Dessa forma, o poder público deve ter disposição em partilhar poder com a sociedade e construir debates a partir das questões e necessidades levantadas pelas lideranças populares, desmitificando a idéia de que a sociedade não está preparada para participar ou dificulta a tomada de decisões. Evidentemente que isto não é algo fácil de ocorrer em uma sociedade tão desigual como a nossa.
O papel do poder público é fazer com que a participação popular, no processo de formulação de políticas públicas, tenha a sociedade civil organizada, sendo capaz de fazer pressões bem sucedidas sobre os formuladores e executores das políticas públicas.
Wosniak e Resende (2009, pg. 11) observam a importância do alinhamento do Planejamento Estratégico com o Plano Plurianual (e com outros instrumentos) no município de Curitiba/PR no qual destacam a utilização de audiências públicas como "instrumento de participação popular, garantido pela Constituição de 1988 e regulado por Lei Federal, constituição estadual e lei orgânica municipal que é utilizado para apresentação, discussão e validação dos instrumentos orçamentários legais".
Portanto o texto e os autores evidenciam a importância da relação direta e positiva entre o PE (planejamento estratégico) e o PPA (planejamento plurianual). O case de Curitiba/PR evidencia que historicamente o município consegue manter a continuidade de obras e serviços de acordo com as diretrizes estratégicas traçadas no PE, e pouco ou quase nada afetadas nas transições de governo (saída de um partido, entrada de outro).

Metodologia
O presente trabalho trata de um estudo qualitativo, com uso de método dedutivo. É um estudo de caso em que o objeto é a administração pública municipal de Tapejara, localizado ao norte do estado do Rio Grande do Sul, no qual foi analisado o planejamento estratégico e o plano plurianual.
As variáveis de observação são as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as áreas de educação e saúde, sob a ótica dos mapas estratégicos (Melo, Penedo e Moura, 2009) na qual são observadas cinco perspectivas, à saber: perspectiva dos resultados; perspectiva da sociedade; perspectiva dos processos internos; perspectiva do aprendizado e do conhecimento; e a perspectiva de poder e política. Esta última (poder e política) é considerada por Melo, Penedo e Moura (2009) a grande inovação do modelo dos mapas estratégicos, pois é a partir desta que as demais perspectivas são impulsionadas para o alcance dos objetivos da gestão e a efetividade do programa. Os mapas estratégicos seriam uma adaptação do *balanced scorecard* para a administração pública.
Como coleta de dados foram usados apenas dados secundários, especificamente o planejamento estratégico e o plano plurianual. Quanto a análise dos dados, primeiramente fora realizado a análise do planejamento estratégico 2010-2020 (áreas de educação e saúde); num segundo momento a análise do plano plurianual (PPA) 2009-2013, nas mesmas áreas: educação e saúde; por fim o relacionamento entre ambos os planos. O fato de não investigar dados primários como entrevistas ou questionários pode trazer algumas limitações à este estudo.

Apresentação dos Resultados
Apresenta-se a seguir a descrição e análise do planejamento estratégico 2010-2020 com base na publicação disponibilizada para a sociedade; num segundo momento a análise do plano plurianual 2009-2013, com base na lei que institui o PPA; por fim o relacionamento entre ambos os planos.

Planejamento Estratégico Tapejara 2020

Por iniciativa da Câmara dos Vereadores de Tapejara; da Associação Comercial e Industrial de Tapejara – ACISAT; do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Sindicato do Comércio Varejista – SINDILOJAS; e da Prefeitura Municipal o processo de elaboração do planejamento estratégico (PE) em Tapejara iniciou-se em janeiro de 2008 e teve setenta e três reuniões formais envolvendo todos os bairros e comunidades do município, entidades e escolas. Mais de mil e oitocentas pessoas mobilizadas para escolher e construir o seu futuro, na elaboração do seu planejamento estratégico. O PE Tapejara 2020 foi estruturado em cinco grandes áreas: a) Social; b) Ambiental; c) Infraestrutura; d) Econômico; e) Público. Foi também dividida em 8 etapas: 1) diagnóstico; 2) leitura do município; 3) análise do ambiente; 4) vocações atuais; 5) vocações potenciais; 6) visão; 7) valores; 8) matriz de projetos;
A visão, que explicita o que se sonha para Tapejara em 2020, é de acordo com o PE: "Consolidar-se como município referência em empreendedorismo e desenvolvimento sustentável, com diversificação econômica e qualidade de vida para seus cidadãos".
Os valores: a) Povo acolhedor, idealizador, inovador, ético, unido, determinado e comprometido; b) Diversidade das atividades produtivas; c) Preservação dos recursos naturais; d) Multiplicidade cultural; e) Gestão pública transparente e planejada; f) Educação e qualificação profissional.
Foi adotado o conceito de Eixos de Desenvolvimento adaptando-os à realidade local. Para efeito de operacionalização, os eixos representam uma projeção de futuro capaz de abranger uma constante revisão de limites sendo eles: 1) eixo social; 2) eixo ambiental; 3) eixo infraestrutura; 4) eixo econômico; 5) eixo público. A seguir descreve-se a matriz de projetos do Eixo Social, parte que interessa a este estudo, mais especificamente nas áreas de educação e saúde. A seguir detalham-se as matrizes de projetos citadas no documento do PE nas áreas da educação e saúde.

Matriz de projetos: Educação

O planejamento estratégico municipal de Tapejara para o período 2009-2012 alicerça-se nos conceitos e ferramentas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável, manifestos na matriz FOFA elaborada por professores, gestores da educação, pais e alunos. Os desafios delineados para o período foram: a) Ampliação de vagas na educação infantil e especial; b) Fomento ao ensino técnico e tecnológico; c) Melhoria do desempenho dos alunos do ensino fundamental na avaliação do IDEB, através de investimentos humanos e materiais. d) Qualificação dos gestores e funcionários públicos.
A partir da leitura técnica (indicadores) e da leitura da cidade, foi formatada uma matriz de projetos a qual sintetiza a discussão e proposição do grupo de trabalho, professores, gestores e comunidade em geral. O plano estratégico traz a observação de que "caberá aos novos gestores a definição de prazos (compatibilização com o orçamento municipal)".
Cenário 01: Tapejara apresenta uma rede integrada de educação, com instituições de ensino publico e privadas, em áreas de abrangência que permitem a proximidade entre moradia e escola. Sua rede de ensino abrange desde a pré-escola até o terceiro grau. **Objetivos diante deste cenário**: 1) aumentar a participação das comunidades locais na gestão das escolas públicas; 2) aumentar a parceria entre as iniciativas pública e privada para qualificação da mão-de-obra; 3) atendimento qualificado á demanda de educação infantil, ensino fundamental e médio, e educação especial, ensino técnico e superior; 4) qualificar a gestão pública municipal.

Observa-se que o PE apresenta um único diagnóstico para a área da educação, o qual trata muito mais de uma característica (comum a qualquer município do porte de Tapejara) do que de um diagnóstico propriamente dito.

Matriz de Projetos Saúde

A matriz de projetos sintetiza a preocupação dos tapejarenses com a necessidade de ampliação dos serviços de saúde municipal, bem como a qualificação de tais serviços. Apresentando-se como espinha dorsal da saúde pública municipal para Tapejara 2020: a) Organização e integração das informações da saúde; b) Ampliação do Programa PSF; c) Fortalecimento do Consórcio Intermunicipal; d) Investimento em Programas Educativos e Preventivos; e) Efetividade na atuação da Vigilância Sanitária; f) Incorporação da pasta do Meio Ambiente à Secretaria da Saúde.

Cenário 02: o município de Tapejara oferece condições de acesso a serviços públicos de saúde qualificado priorizando a ação preventiva, quer seja: controle de doenças transmissíveis, promoção da saúde da mulher, criança, adulto, idoso, e do trabalhador em geral. **Objetivos diante deste cenário**: 1) oferecer a população serviços de saúde com maior qualidade agilidade e segurança. **Projetos para atender aos objetivos**: implantação do banco de informações integrados da saúde; programa da saúde da família (PSF); melhoria e readequação da atenção Básica do município; parcerias intermunicipais; efetivar as ações educativas e preventivas; controle de zooneses; vigilância sanitária.

Observa-se que o PE apresenta um único diagnóstico para a área da saúde (assim como na educação), o qual trata muito mais de uma característica (de qualquer município do porte de Tapejara) do que de um diagnóstico propriamente dito.

A seguir detalham-se as matrizes de projetos citadas no documento do PPA nas áreas da educação e saúde.

Planejamento Plurianual de Tapejara – período 2010 - 2013

O plano plurianual de Tapejara para o período 2010 – 2013 foi publicado em 25 de agosto de 2009 na forma da Lei número 3.253/09 a qual institui o plano plurianual para o quadriênio 2010/2013, em cumprimento ao disposto no art. Nº 165, §1º, da Constituição Federal, constituindo com os anexos de demonstrativo da previsão da receita para o período 2010/2013 e demonstrativo dos programas e ações de governo para o período por unidade orçamentária.

Para fins deste estudo são apresentados resumidamente a seguir os programas finalísticos constantes no PPA nas áreas da educação e saúde.

Diagnóstico da grande área Educação: a) O Município atende em suas escolas 1194 alunos, bem como deve proporcionar aos professores cursos de formação continuada; b) O atendimento da criança de 0 a 5 anos é mantido pelo município através de programa e serviço oferecidos, visando o desenvolvimento integral da criança em creches e pré-escolas. Atualmente existem duas creches atendendo 154 crianças e uma em construção com previsão para atender 224 crianças. É oferecido formação e treinamento às atendentes e professores; c) Êxodo rural cada vez maior; necessidade de veículos com menor capacidade; necessidade de aumentar a segurança no transporte; d) Repasse de recursos insuficientes para oferecer merenda aos alunos (R$ 0,22/aluno); falta de estrutura básica na escola para oferecer a merenda; e) Observa-se uma grande procura por curso superior e a UAB - Pólo de Tapejara atende atualmente 450 alunos com tendência a aumentar esse número; f) Atividades concentradas num único local (Centro Cultural); - Pouca diversificação de atividades culturais; - Falta de atividades que despertem o gosto pela cultura (teatro, leitura, dança, ...); g) Esporte pouco desenvolvido, com prática de poucas modalidades tanto em nível escolar como de lazer e amador, espaço físico insuficiente e inadequado para a prática de algumas modalidades como o basquetebol por exemplo; inexistência de área de lazer para a prática de atividades recreativas.

O objetivo dos programas criados na educação para atender as demandas diagnostica foram os seguintes, respectivamente: a) Priorizar o atendimento de toda a clientela do ensino

fundamental; garantir o acesso, a permanecia e o sucesso do ensino na escola; promover um ensino de qualidade; assegurar a todos a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios necessários para a continuação dos estudos; b) Investir na qualificação do atendimento às crianças de acordo com a legislação vigente; oferecer formação continuada aos professores e atendentes; investir em material didático e pedagógico e estrutura física adequada ao nível de ensino; superar a dicotomia existente entre a Assistência e a Educação; promover o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social; c) Fornecer transporte de qualidade e com segurança a todos os estudantes do interior do município e das creches que necessitam transporte até a escola; d) Atender a escola de ensino médio com merenda escolar; e) Manutenção do pólo para manter a demanda de interessados em cursar o ensino superior; f) Facilitar o acesso da população aos eventos culturais, descentralizando as atividades do centro cultural; - Oferecer oficinas e amostras culturais aos alunos e a terceira idades; - Modernizar o acervo bibliográfico; - Incentivar as manifestações culturais (declamação de poesias, cultura indígena, afro brasileira, alemã, italiana, gaúcha, ...); g) Adequar os espaços já existentes para a prática de modalidades variadas; ampliar a infraestrutura destinada ao esporte de recreação, estimular a prática de atividades esportivas de forma recreativa; ofertar atividades que envolvam todos os segmentos da comunidade; ampliar as atividades recreativas nos finais de semana.

Na área da Saúde e Assistência Social o diagnóstico apresentado no PPA é a seguinte: a) Os principais problemas são a falta de disponibilidade de AIH's para internações bem como a falta de profissionais na área especializada no município; b) Através do programa de atenção básica, o Município presta atendimento domiciliar a toda a população. Os Agentes Comunitários de Saúde orientam a população, identificam problemas e encaminham para a resolubilidade, atuando como elo de ligação entre os demais profissionais de saúde e a comunidade. É fundamental para o município atuar na prevenção, pois os procedimentos curativos são de custos elevados, o que inviabilizaria o sistema. Os problemas são a baixa cobertura que o Município possui, equipes mistas para inclusão social interior e cidade, dificuldade de ações de promoção e prevenção a saúde, desenvolvimento industrial da cidade com muitas pessoas vindas de outras cidades sem o preparo técnico; c) Os principais problemas enfrentados pelo Município com relação a saúde básica, são: a falta de atenção a população do interior, a falta de assistência pré-natal na adolescência, drogadição e como consequência a disseminação de doenças como Aids, tuberculose e DSTs; d) É necessário criar mecanismos de prevenção de agravos e riscos à saúde da população, que atue de forma educativa, orientando a população, e fiscalizadora, que garanta a obediência a padrões sanitários mínimos. Os maiores problemas são a falta de continuidade das atividades, falta de legislação específica, definição de responsabilidades, falta de meios para o transporte do agente sanitário até os locais para execução das atividades; e) É necessário criar mecanismos para identificar e controlar precocemente epidemias com potencial de difusão e de letalidade. O maior problema enfrentado é a dificuldade de meios de transporte para desenvolver suas atividades. Também há falta de material para execução da atividade diária; f) A falta de atendimento odontológico acaba refletindo na saúde da população. O maior problema enfrentado pelo Município com relação a área odontológica, é a primeira consulta na pré-escola, onde inicia o atendimento preventivo, com a orientação sobre escovação e outros cuidados mas não há o comprometimento dos pais para que continuem dessa atividade em casa.

O objetivo dos programas criados na saúde para atender as demandas diagnostica foram os seguintes, respectivamente: a) O programa objetiva o atendimento resolutivo para os problemas de saúde da população; b) Levar a saúde para mais perto da família, atuando de maneira preventiva e educativa, com vistas a melhorar a qualidade de vida da população; c)

Objetiva suprir o somatório de ações e serviços preventivos e curativos no primeiro nível de saúde; d) Objetiva a modernização das ações de fiscalização e controle sanitário em produtos, serviços e ambientes sujeitos a vigilância sanitária, bem como as atividades educacionais sobre vigilância sanitária; e) Desenvolver ações básicas de investigação epidemiológica e ambiental, de diagnósticos de risco, ações de controle, eliminação e erradicação de agentes de agravos e danos a saúde individual e coletiva da população; f) Melhorar a qualidade de vida da população do Município, enfocando atividades educativo-preventivas e tratar os problemas bucais já existentes.

Observa-se que o documento que institui o PPA não evidencia quais são as diretrizes do planejamento, apenas apresenta os diagnósticos e objetivos dos programas. Portanto quanto às diretrizes apenas pode-se presumir os caminhos gerais que atingem os macro-objetivos em função da quantidade de programas e valores orçados.

Relação entre o PPA 2009-2013 com o PE 2010-2020.

O quadro 02 a seguir discrimina o diagnóstico da área da educação, especificando cada cenário na coluna da esquerda. Na coluna da direita onde ela é descrita, se PE ou PPA.

DIAGNÓSTICO - EDUCAÇÃO	
Tapejara apresenta uma rede integrada de educação, com instituições de ensino publico e privadas, em áreas de abrangência que permitem a proximidade entre moradia e escola. Sua rede de ensino abrange desde a pré-escola até o terceiro grau	PE
O Município atende em suas escolas 1194 alunos, bem como deve proporcionar aos professores cursos de formação continuada.	PPA
O atendimento da criança de 0 a 5 anos é mantido pelo município através de programa e serviço oferecidos, visando o desenvolvimento integral da criança em creches e pré-escolas. Atualmente existem duas creches atendendo 154 crianças e uma em construção com previsão para atender 224 crianças. É oferecido formação e treinamento às atendentes e professores	PPA
Êxodo rural cada vez maior; necessidade de veículos com menor capacidade; necessidade de aumentar a segurança no transporte.	PPA
Repasse de recursos insuficientes para oferecer merenda aos alunos (R$ 0,22/aluno); falta de estrutura básica na escola para oferecer a merenda.	PPA
Observa-se uma grande procura por curso superior e a UAB - Pólo de Tapejara atende atualmente 450 alunos com tendência a aumentar esse número	PPA
Atividades concentradas num único local (Centro Cultural); - Pouca diversificação de atividades culturais; - Falta de atividades que despertem o gosto pela cultura (teatro, leitura, dança, ...)	PPA
Esporte pouco desenvolvido, com prática de poucas modalidades tanto em nível escolar como de lazer e amador, espaço físico insuficiente e inadequado para a prática de algumas modalidades como o basquetebol por exemplo; inexistência de área de lazer para a prática de atividades recreativas	PPA

Quadro 02
Fonte: dados secundários (2013)

Percebe-se quanto ao diagnóstico do PPA, que o mesmo mostra-se mais abrangente e mais detalhando. Sabe-se que um Plano Plurianual é considerado de médio prazo (04 anos) enquanto o Planejamento Estratégico descrito é de 11 anos (longo prazo). Neste sentido esperava-se mais abrangência no PE do que no PPA, sendo que o inverso é que se observa.

Também se observa o uso de indicadores socioeconômicos no âmbito do PPA. Já no PE, em momento algum se observa o uso destes indicadores, o que mais uma vez deixa a entender que a ferramenta de PE tem características padronizadas.

O quadro 03 a seguir descreve na coluna da esquerda os objetivos para a área da educação e na coluna da direita se estes são descritos no PPA, PE, ou ambos. Observa-se que o texto (em cada objetivo) é mais esclarecedor no âmbito do PPA, dando mais uma vez a entender que o PE não discrimina nem detalha os desafios para a educação, sendo estes objetivos genéricos e que qualquer município com características semelhantes ao município de Tapejara.

Preocupa o fato de o PE ser organizado e redigido por pessoas (profissionais) que não são moradores do município, o que pode pressupor - apesar de toda carga de perspectiva social adotada por este instrumento – que estes profissionais não conhecem a fundo a realidade do município estudado.

OBJETIVOS/DESAFIOS - EDUCAÇÃO	
Ampliação de vagas na educação infantil e especial	PE
Fomento ao ensino técnico e tecnológico	PE
Melhoria do desempenho dos alunos do ensino fundamental na avaliação do IDEB, através de investimentos humanos e materiais.	PE
Qualificação dos gestores e funcionários públicos	PE
Aumentar a participação das comunidades locais na gestão das escolas públicas	PE
Aumentar a parceria entre as iniciativas pública e privada para qualificação da mão-de-obra	PE
Atendimento qualificado á demanda de educação infantil, ensino fundamental e médio, e educação especial, ensino técnico e superior.	PE
Qualificar a gestão pública municipal.	PE
Priorizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental; garantir o acesso, a permanecia e o sucesso do ensino na escola; promover um ensino de qualidade; assegurar a todos a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios necessários para a continuação dos estudos.	PPA
Investir na qualificação do atendimento às crianças de acordo com a legislação vigente; oferecer formação continuada aos professores e atendentes; investir em material didático e pedagógico e estrutura física adequada ao nível de ensino; superar a dicotomia existente entre a Assistência e a Educação; promover o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social	PPA
Fornecer transporte de qualidade e com segurança a todos os estudantes do interior do município e das creches que necessitam transporte até a escola	PPA
Atender a escola de ensino médio com merenda escolar.	PPA
Manutenção do pólo para manter a demanda de interessados em cursar o ensino superior	PPA
Facilitar o acesso da população aos eventos culturais, descentralizando as atividades do centro cultural; - Oferecer oficinas e amostras culturais aos alunos e a terceira idades; - Modernizar o acervo bibliográfico; - Incentivar as manifestações culturais (declamação de poesias, cultura indígena, afro brasileira, alemã, italiana, gaúcha);	PPA
Adequar os espaços já existentes para a prática de modalidades variadas; ampliar a infraestrutura destinada ao esporte de recreação, estimular a prática de atividades esportivas de forma recreativa; ofertar atividades que envolvam todos os segmentos da comunidade; ampliar as atividades recreativas nos finais de semana.	PPA

Quadro 03
Fonte: dados secundários (2013)

Outro fato que vem a tona com a análise dos desafios é o fato do município, além de ter que atender ao que lhe cabe (Ensino Básico e Fundamental) necessita dar amplo apoio no que cabe aos outros entes do estado, de acordo com a Constituição (Ensino Médio para o Estado; Ensino Superior para o Governo Federal).

O quadro 04 a seguir discrimina o diagnóstico da área da **saúde**, especificando cada cenário na coluna da esquerda e onde (PPA ou PE) ela é descrita na coluna da direita. Pressupõem-se que saúde e educação são focos, atividades-fim de qualquer município e assim não se admite um planejamento estratégico diagnosticar estas áreas de forma tão genérica e superficial.

DIAGNÓSTICO – SAÚDE	
O município de tapejara oferece condições de acesso a serviços públicos de saúde qualificado priorizando a ação preventiva, quer seja: controle de doenças transmissíveis, promoção da saúde da mulher, criança, adulto, idoso, e do trabalhador em geral.	PE
Os principais problemas são a falta de disponibilidade de AIH's para internações bem como a falta de profissionais na área especializada no município.	PPA

Através do programa de atenção básica, o Município presta atendimento domiciliar a toda a população. Os Agentes Comunitários de Saúde orientam a população, identificam problemas e encaminham para a resolubilidade, atuando como elo de ligação entre os demais profissionais de saúde e a comunidade. É fundamental para o município atuar na prevenção, pois os procedimentos curativos são de custos elevados, o que inviabilizaria o sistema. Os problemas são a baixa cobertura que o Município possui, equipes mistas para inclusão social interior e cidade, dificuldade de ações de promoção e prevenção a saúde, desenvolvimento industrial da cidade com muitas pessoas vindas de outras cidades sem o preparo técnico.	P P A
Os principais problemas enfrentados pelo Município com relação a saúde básica, são: a falta de atenção a população do interior, a falta de assistência pré-natal na adolescência, drogadição e como conseqüência a disseminação de doenças como Aids, tuberculose e DSTs.	P P A
É necessário criar mecanismos de prevenção de agravos e riscos à saúde da população, que atue de forma educativa, orientando a população, e fiscalizadora, que garanta a obediência a padrões sanitários mínimos. Os maiores problemas são a falta de continuidade das atividades, falta de legislação específica, definição de responsabilidades, falta de meios para o transporte do agente sanitário até os locais para execução das atividades.	P P A
É necessário criar mecanismos para identificar e controlar precocemente epidemias com potencial de difusão e de letalidade. O maior problema enfrentado é a dificuldade de meios de transporte para desenvolver suas atividades. Também há falta de material para execução da atividade diária.	P P A
A falta de atendimento odontológico acaba refletindo na saúde da população. O maior problema enfrentado pelo Município com relação a área odontológica, é a primeira consulta na pré-escola, onde inicia o atendimento preventivo, com a orientação sobre escovação e outros cuidados mas não há o comprometimento dos pais para que continuem dessa atividade em casa.	P P A

Quadro 04
Fonte: dados secundários (2013)

Assim como na grande área educação, esperava-se maior abrangência do PE (em comparação ao PPA) quanto ao diagnóstico, sendo que o inverso é que se observa. A seguir apresenta-se o quadro 05 com os objetivos e desafios em face ao diagnóstico realizado pelo PPA e PE, anteriormente.

OBJETIVOS/DESAFIOS - SAÚDE	
Oferecer a população serviços de saúde com maior qualidade agilidade e segurança.	PE
O programa objetiva o atendimento resolutivo para os problemas de saúde da população.	PPA
Levar a saúde para mais perto da família, atuando de maneira preventiva e educativa, com vistas a melhorar a qualidade de vida da população.	PPA
Objetiva suprir o somatório de ações e serviços preventivos e curativos no primeiro nível de saúde.	PPA
Objetiva a modernização das ações de fiscalização e controle sanitário em produtos, serviços e ambientes sujeitos a vigilância sanitária, bem como as atividades educacionais sobre vigilância sanitária.	PPA
Desenvolver ações básicas de investigação epidemiológica e ambiental, de diagnósticos de risco, ações de controle, eliminação e erradicação de agentes de agravos e danos a saúde individual e coletiva da população.	PPA
Melhorar a qualidade de vida da população do Município, enfocando atividades educativo-preventivas e tratar os problemas bucais já existentes.	PPA

Quadro 05
Fonte: dados secundários (2013)

Outro fator comum entre as áreas de educação e saúde é que o texto é mais explicativo e detalhado no PPA, dando mais uma vez a entender que o PE não discrimina, especifica e detalha os desafios para as áreas da saúde, sendo estes objetivos genéricos e que qualquer município com características semelhantes ao município de Tapejara tem como desafio.
Numa análise geral do PPA, observa-se que em momento algum cita e referencia objetivamente o PE. O PPA não apresenta diretrizes gerais que levam ao atingimento de macro objetivos. O PPA não apresenta (ao menos no papel) uma participação social efetiva. Por outro lado, o PPA (especialmente comparado ao PE) discrimina e especifica mais

detalhadamente o diagnóstico de cada grande área. O PPA parece ser, grosso modo, maior do que o PE.
O PE por sua vez, não utiliza indicadores socioeconômicos. O PE não amplia, especifica ou discrimina os chamados cenários (diagnósticos) e apresentam uma descrição genérica e comum para a maioria das cidades brasileiras, dando a entender que podem ser utilizadas para o planejamento estratégico de qualquer cidade. Por outro lado o PE apresenta uma significativa participação social (basta ver os números apresentados anteriormente e destacados no próprio PE).
O fato de este estudo tratar das grandes áreas educação e saúde, não permite uma análise conclusiva na perspectiva dos *Resultados*, pois necessitaria um levantamento de dados gerais das diretrizes, objetivos e metas, tanto no PE quanto no PPA.
Na perspectiva da *Sociedade* observa-se um PE desenvolvido ancorado em um Planejamento Participativo (PP) o qual faz parte da nova concepção de política urbana expressa na Constituição de 88 e no Estatuto da Cidade. Quanto ao PPA parece este instrumento suportado pelo que Torres (2009) como a complexidade das decisões, as quais requerem tratamento especializado, profundo e técnico. Apesar de a democracia ser calcada na ideia de que todos devem e podem opinar sobre tudo, a administração pública é organizada de modo hierárquico e não democrático, com prevalência do técnico sobre o cidadão (TORRES, 2006).
Quanto às perspectivas do *Aprendizado e Conhecimento* em que Melo, Penedo e Moura (2009) observam o dever do gestor público quanto a capacidade de compreender as alteração significativa na orientação estratégica da organização dificilmente se concretizará a partir de um esforço formal de planejamento. Neste sentido observa-se que o gestor público não engessou o PPA de acordo com as diretrizes do PE, tanto que a observação geral é de um PPA maior que o PE o que nos remete a duas considerações: primeiro de que houve o processo de aprendizado e conhecimento, ou seja, as oportunidades surgidas no percurso foram adotadas pela nova gestão através do PPA; segundo, que o fato já mencionado do PE ter uma característica genérica, levou os gestores do PPA a desacreditar no instrumento de PE.
Quanto às perspectivas dos *Processos Internos* a literatura trata da resistência da burocracia que ocorre justamente devido à imposição de um planejamento que não corresponde ao que realmente ocorre na organização. Neste sentido observa-se o PPA quebrando a resistência a burocracia que o PE poderia ter gerado. Afirma-se que estratégias emergentes não foram descartadas devido a um engessamento da organização provocado por um planejamento formal e distante das necessidades sociais. Méritos do PPA.
Por fim a perspectiva *Poder e Política* que é a que impulsiona as demais perspectivas para o alcance do objetivo principal da gestão estratégica, ou seja, a efetividade do programa público. Sobre esta perspectiva também seria apropriado comparar o *ex-post* PPA para ser mais conclusivo. Melo, Penedo e Moura (2009), observam que a liderança política é fundamental no modelo proposto e é através desta que deve-se buscar o equilíbrio entre política e administração enfrentando as pressões políticas, externas e internas, seja por parte dos aliados para a ocupação da administração com critérios políticos seja por parte da administração, que detém o poder do conhecimento técnico, na usurpação da função política.
A partir dos objetivos deste trabalho (análise e comparação entre PE e PPA) observa-se tanto o PE quanto o PPA transcender aos interesses de poder e política.

Considerações Finais

As vozes das ruas demandam aos governantes processos mais transparentes, administrações com menores índices de corrupção, e acima de tudo políticas públicas voltadas ao atendimento das novas necessidades da população, esta cada vez mais dependente do estado devido às políticas públicas voltadas ao consumo e a saída da condição da miséria. Neste sentido, saúde e educação são as áreas mais vulneráveis e com maior demanda. O pedido da população que foi as ruas em junho de 2013 denota que estas são as prioridades e deseja-se

que os novos *royalties* do petróleo sejam aplicadas especialmente na educação.
Em face ao cenário apresentado; à importância de áreas como educação e saúde no município; e observando as "demandas das ruas" vindas dos protestos de junho de 2013, há uma clara e evidente necessidade de que os gestores públicos tratem o PE e o PPA como instrumentos para promover uma participação social e convergir estas demandas para um diagnóstico efetivo e real, com diretrizes, objetivos e metas alinhadas entre o médio prazo (PPA) e o longo prazo (PE), assim é claro, como a convergência destes com o orçamento (LDO; LOA) municipal.
Com relação ao objetivo proposto conclui-se que o município de Tapejara não apresenta uma relação direta entre seus instrumentos (PPA e PE). As características comuns apresentadas em ambos os instrumentos parecem ser condições que se encontram devido a forma genérica como o assunto é tratado no PE, do que uma forma entrosada de formação de políticas públicas. De modo geral, os instrumentos não apresentam características em que se possa afirmar ter um caráter estratégico e de longo prazo.
Também não se pode afirmar que o PPA de Tapejara para o período 2009-2013 seguiu as diretrizes e objetivos do PE desenvolvido para o período 2010 – 2020 nas áreas de educação e saúde visto que o PPA apresenta-se "maior" do que o próprio PE.
Quanto à participação social observada no desenvolvimento do PE, cabe pergunta: esta foi apenas uma forma de legitimar o plano ou uma efetiva participação ativa da sociedade? Ao PPA cabe observar que não apresenta um contexto de participação social, sendo este um instrumento obrigatório e previsto na Constituição Federal e Estatuto das Cidades.
Quanto às perspectivas do mapa estratégico (Melo, Penedo e Moura, 2009): a) na perspectiva da sociedade observa-se um PE ancorado em um Planejamento Participativo de acordo com a nova concepção de política urbana expressa na Constituição de 88 e no Estatuto da Cidade. Por outro lado, quanto ao PPA, parece este instrumento suportado com um tratamento especializado, profundo e técnico, isento de participação popular; b) na perspectiva de aprendizagem e conhecimento observa-se o PPA mais flexível, não engessado nas diretrizes do PE; c) na perspectiva de processos internos considera-se o PPA quebrando a resistência a burocracia que o PE poderia ter gerado. Afirma-se que estratégias emergentes não foram descartadas devido a um engessamento da organização provocado por um planejamento formal e distante das necessidades sociais. Méritos do PPA; d) na perspectiva de poder e política observa-se tanto o PE quanto o PPA transcender aos interesses de poder e política que eventualmente surgem na sociedade e em grupos de interesse, em especial o PE por ter um tratamento social, mas também o PPA pela natureza de liderança do gestor público; e) na perspectiva de resultados o estudo não foi conclusivo em vistas a análise de planejamento e não de orçamento (orçado/realizado).
Como limitações, este trabalho poderia avançar no sentido de verificar *in loco* se os objetivos foram atendidos no período de abrangência do PPA, mesmo este trabalho sendo escrito durante o último ano de abrangência do Plano. Também poderia abordar as outras grandes áreas citadas tanto no PPA quanto no PE como infraestrutura, habitação, obras e serviços, entre outras. No âmbito das perspectivas analisadas, especialmente quanto a perspectiva dos processos internos destaca-se como limitação o fato deste trabalho não se utilizar de outros dois instrumentos de planejamento: a LDO (lei de diretrizes orçamentárias) e a LOA (lei orçamentária anual). Como sugestões este estudo poderia ter um enfoque direcionado a analisar a também a forma (ferramentas de PE) e não somente o conteúdo como foi feito.
Acredita-se assim, que este estudo contribua tanto para os gestores públicos municipais se atentarem para as questões voltadas a planejamento e a continuidade de suas ações, da mesma forma que a comunidade acadêmica e científica concentre esforços em fornecer para a prática ferramentas de planejamento que se adequem as características da área pública.

Referências

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUNTHER, Helen Fischer; PEREIRA, Maurício Fernandes; NETO Luis Moretto; LOCH, Murialdo; COSTA, Alexandre Marino. **Ativos intangíveis como indicadores de gestão e sua contribuição para a vantagem competitiva**. Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 258-292, jan./jun. 2010.

HITT, Michael A., IRELAND, R. Duane, HOSKISSON, Robert E. **Administração estratégica**: 2. ed. São Paulo: Cergage Learning, 2008.

HONORINO, David de Souza; PEREIRA, Maurício Fernandes; DALMAU, Marcos Baptista Lopez; SCHENINI, Pedro. **Mudança Tecnológica na Administração de um Hospital Universitário**. GES – Revista Gestão e Sociedade CEPEAD/UFMG vol. 4, nº 7, Jan/Abr 2010.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação**: Balanced Scorecard. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MELO, Rubem Pinto de; PENEDO, Erivana Santos Rosa; MOURA, Ronaldo Pontes. **Política *Versus* Administração**: Em Busca de um Equilíbrio Possível Através da Gestão Pública Estratégica. XXXIII Encontro da EnANPAD. São Paulo/SP; 19 a 23 de setembro de 2009.

MINTZBER, H; QUINN, J.B. **O Processo da Estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

NASCIMENTO, E.R. **Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PERDICARIS, Priscilla; FORMOSO JÚNIOR, Aurelio; NOGUEIRA, José Marcelo Maia. **Limites de desafios do uso do BSC em organizações públicas**: o caso da prefeitura de Porto Alegre. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil.

PEREIRA, M. F. **Planejamento Estratégico:** teorias, modelos e processos. São Paulo: Atlas, 2010.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

REIS, Geraldo Vieira Dos; COLAUTO, Romualdo Douglas; PINHEIRO, Laura Edith Taboada. **Proposta de Adaptação do B*alanced Scorecard* para Órgãos Públicos**: um Enfoque na Secretaria Geral de Administração (Segedam) do Tribunal de Contas da União. *SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia.*

ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETTO, Carlos Ricardo. ***Balanced Scorecard* como Ferramenta para a Gestão Urbana**. Anais do VII Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais – SIMPOI 2004 – FGV-EAESP .

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. [S.l], 1998. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2010.

WOSNIAK, Francine Lia; REZENDE, Denis Alcides. **Administração Estratégica na Gestão Municipal**: Estudo de Caso na Prefeitura Municipal de Curitiba – Gestão 2005-2008. XXXIII Encontro da EnANPAD. São Paulo/SP; 19 a 23 de setembro de 2009.