



GESTÃO ESTRATÉGICA ORIENTADA PARA RESULTADOS NOS MUNICÍPIOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE PORTEL

DANIELLE PEREIRA GOMES¹

danizinha.portel@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho pretende descrever a estrutura administrativa e pedagógica da secretaria municipal de educação, o desenvolvimento de um processo de planejamento e administração estratégica no município de Portel, centro de decisões sendo o poder legislativo e executivo. Processo que se iniciou a partir da municipalização, garantida na constituição de 1988, o qual deu autonomia aos municípios para elaborarem sua legislação norteadas pela nacional. As organizações públicas, mesmo submetidas às regras político-administrativas, que definem, em última instância, sua missão e objetivos permanentemente, seu papel, visando às mudanças sociais, a sua vocação, bem como a sua capacidade enquanto instituição e enquanto conjunto de trabalhadores, o planejamento é mais do que necessário à manutenção das diferentes organizações.

PALAVRAS – CHAVE:

Estrutura administrativa; planejamento estratégico; organizações públicas.

ABSTRACT

The present study was to describe the structure of administrative and teaching of the municipal education, the development of a planning process and strategic management in the municipality of Portel, the center of decisions and the legislative and executive branches. Process that started from the municipality, guaranteed in the constitution of 1988, which gave autonomy to the municipalities to develop their guided by national legislation. The public organizations, subject to the same political and administrative rules, which define, ultimately, its mission and objectives permanently, its role, aiming at social change, his vocation as well as its ability as an institution and as a group of workers, planning is more than necessary for the maintenance of different organizations.

KEYWORDS:

Administrative structure, strategic planning, public organizations.

INTRODUÇÃO

A gestão estratégica orientada para resultados transforma intenções estratégicas em resultados concretos. Agrega recursos e competências à carteira de projetos e, com o gerenciamento e monitoramento em tempo real, acelera a execução das ações. A avaliação sistemática amplia a aprendizagem organizacional e a comunicação de resultados. Essa gestão estratégica vai ser orientada através de três instrumentos básicos que são integrados entre si para a elaboração do orçamento público, estabelecida na base legal de 1988: Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA) denominados avanços, no município de Portel, trouxeram mudanças de impacto no sistema de planejamento e orçamento federais, assim como na gestão pública. De acordo com o decreto 2.829 de outubro de 1998, constitui a base legal para a reestruturação de todas as ações finalística do governo.

GESTÃO ESTRATÉGICA ORIENTADA PELO PLANEJAMENTO DE LONGO, MÉDIO E CURTO PRAZO

O Plano Plurianual, previsto no artigo 165 da constituição federal, e regulamentado pelo decreto 2.829 de 29 de outubro de 1998, o PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo que estabelece, de forma reorganizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Segundo Giacomoni (2002), o PPA passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual.

Vale salientar, ainda, que o PPA define o planejamento global das ações de governo em cada uma das unidades da federação, por um período de quatro anos. Nesse processo, cada unidade de federação é obrigada a elaborar seu próprio PPA. Tem-se, portanto, um PPA para a união, um PPA para um dos estados federados e um PPA para cada município brasileiro.

Conforme Vainer et al (2005, p.33), em qualquer esfera de federação o PPA deverá atingir os seguintes objetivos:

- Definir, com clareza as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados;
- Organizar, em programas, as ações que resultem em ofertas de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- Estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica do governo;
- Nortear a locação de recursos anuais compatível com as metas e recursos;
- Facilitar o gerenciamento das ações de governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento das ações e pelos resultados obtidos;
- Integrar ações desenvolvidas pela União, estado e governo local;
- Estimular parcerias com entidades privadas na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
- Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- Dar transparência à aplicação de recursos aos resultados obtidos.

O PPA é elaborado no primeiro mandato do governante eleito para ser executado nos quatro anos seguintes. Dessa forma, reduz-se a possibilidade de, a cada nova posse, as obras e serviços iniciados no governo anterior serem interrompidas ou até mesmo desfeitas.

Além disso o PPA constitui o documento para a elaboração tanto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), quanto a Lei Orçamentaria Anual (LOA).

Com base no PPA, cada governante deverá elaborar anualmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA). Assim, a LDO não poderá incorporar nenhuma ação que não tenha sido contemplada no PPA.

De acordo com o previsto na constituição de 1988, a LDO deverá conter as diretrizes e metas da administração pública e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentaria Anual, a LOA.

Além disso, a LDO deve trazer um anexo de metas fiscais, com a avaliação geral da situação financeira, e um anexo de riscos fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos de afetar contas públicas.

Da mesma forma que o PPA, a LDO deverá ser elaborada anualmente pelo poder executivo, analisada e aprovadas pelo poder legislativo.

Por conseguinte, tem-se a Lei Orçamentaria Anual (LOA), que é composta pelas receitas e despesas. A prerrogativa constitucional de elaboração da proposta orçamentaria é exclusiva do poder legislativo, a esse cabe alterar a proposta original, por meio de emendas, ou apenas ratificá-las por meio do voto.

O orçamento é a tradução do plano estratégico de longo prazo para o plano tático de curto prazo. STOURM (1912, pág.3) definiu orçamento, no início do século passado, como “um ato contendo a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas”. Mais do que isso, o orçamento do setor público é um instrumento político, através do qual a instituição deve transparecer a real situação do órgão, vincular os gastos às fontes e comparar de forma sucinta os números históricos e previstos.

A realização do orçamento possui também benefícios implícitos, entre eles a introdução de uma consciência de custos, que deve ocorrer no nível operacional e acompanhar a revisão sistemática das necessidades e realizações do programa. Esse processo deve resultar numa preocupação crescente com a utilização eficiente dos recursos públicos.

O ciclo orçamentário (PPA LDO e LOA) constitui, em síntese, o norte da organização do planejamento dos entes federados do País, havendo um relacionamento claro entre tais instrumento. No que concerne os municípios em cada ano o prefeito deverá elaborar uma proposta de LDO e uma proposta de LOA baseados no conteúdo expresso no PPA.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (2010):

Planejamento é processo por meio do qual uma ou mais ações são planejadas, organizadas, dirigidas, coordenadas, executadas, monitoradas e avaliadas, tendo em mira o uso nacional e a economia de recursos (eficiência), a realização dos objetivos planejados (eficácia) e a produção dos impactos esperados sobre a realidade do seu público alvo (efetividade). Envolve, portanto, a mobilização e o trabalho de pessoas, a organização de estruturas institucionais, o embate de ideais e construção de consensos, o uso de tecnologia informacionais necessários à tomada de decisão e à implementação das ações.

O planejamento estratégico consiste num processo contínuo e sistemático de olhar para fora e para frente da organização, traçando rumos para o futuro, e enfrentando riscos e incertezas (VASCONCELLOS, 1982, pág.147).

GESTÃO ESTRATÉGICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTEL

Com a Constituição de 1988, os municípios adquirem a autonomia política, através da elaboração de sua própria lei orgânica e demais leis e da escolha direta de seus governantes, ampliam sua competência em áreas importantes como as políticas públicas. É importante ressaltar que os municípios têm ampla autonomia para definir suas políticas e aplicar seus recursos, no caso das competências privativas ou exclusivas são definidas no art. 30 da Constituição Federal: a) legislar sobre assuntos de local expressão, bastante abrangente, detalhada na Lei Orgânica; b) Instituir e arrecadar impostos sobre serviços, predial urbano, transmissão inter-vivos de bens imóveis, varejo de combustíveis líquidos (CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1998).

Nesse contexto, o município de Portel também perpassou por diversas mudanças no que se refere a administração pública municipal e educacional. A história do município de Portel é construída a partir das relações sociais, que se estabeleceram e que se estabelecem cotidianamente, uma construção que evidentemente foi compartilhada por diversos sujeitos sociais.

O município de Portel está localizado na mesorregião do Marajó, com uma população de 52.172 habitantes, sendo que 24.852 habitantes vivem na zona urbana e 27.320 habitantes vivem na zona rural, possui uma área de 25.384, 865 Km² a uma distância de 262,8 Km da capital do Estado (IBGE 2010). Na principal via de acesso ao município está o transporte fluvial e, esporadicamente o aéreo, sendo que este último é mais utilizado pelas autoridades políticas locais e estaduais, pelas autoridades judiciárias, por empresários e em casos de emergência, como transportes de enfermos à capital do Estado.

No que se refere à povoação e fundação do município de Portel, ocorre que, primitivamente, neste território, existia uma tribo de índios Açurinís. Em 1653, o Padre Antonio Vieira, pertencente à companhia de Jesus, levou os índios Nhengaíbas, que habitavam a Ilha do Marajó

para viverem na mesma aldeia que os índios Açurinis. Com a expulsão dos jesuítas do Pará, através da política pombalina, o lugar passou a ser chamado de Arucará. Em 1758, por ato de Francisco de Xavier Mendonça Furtado, Arucará foi elevada à categoria de vila, tendo seu nome mudado para Portel, denominação portuguesa que significa “Porto Pequeno”.

Em 24 de janeiro de 1758, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, instalou pessoalmente o senado da câmara, data que ficou conhecida como o dia de fundação de Portel. A primeira eleição municipal ocorre somente em 1829.

Neste sentido, muito pouco foi estudado e registrado sobre a história do município de Portel. Alguns historiadores do município têm procurado fazer um resgate dessa história, contudo há muitas divergências sobre os registros que têm sido feitos, pois “existem muitas incongruências em relação à história do município de Portel, a começar pela data de sua fundação”. O que justifica, pelo menos neste momento, o salto dado no relato da história do município, pois, nem mesmo os órgãos públicos locais, como câmara, comarca, biblioteca, prefeitura e outros, possuem registros que forneçam informações sobre tal período histórico.

A Secretaria Municipal de Educação de Portel, localizada na Av. Magalhães Barata s/n, Bairro de Centro, a estrutura administrativa da Secretaria de Educação está organizada conforme a lei 698 de 07 de fevereiro de 2005, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Administração Direta do Município de Portel, alterada pela lei 778 de 04 de junho de 2010 e sob o Decreto municipal de nº. 010 de 03 de janeiro de 2011 que dispõe da organização, planejamento e diretrizes educacionais.

Martinho & Cruz (2000) afirmam que:

A cultura organizacional é um importante elemento do ambiente interno, pois é através dela que se manifestam os valores das pessoas dentro da organização. A diferença entre a cultura organizacional em uma empresa privada e em uma instituição pública é visível até na denominação que se dá aos funcionários. Nas empresas, estes são chamados por empregados, ou seja, pessoas alocadas em determinadas funções ou atividades. No setor público os funcionários são chamados de servidores, pois devem servir à população.

Sobre os Aspectos Pedagógicos, a competência pedagógica da SEMED conforme seu

organograma e decreto estão na pasta da Diretoria de Ensino, que tem por finalidade coordenar as ações pertinentes às funções pedagógicas e educacionais, visando a assegurar o efetivo desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, com competência junto ao titular da SEMED e Coordenadores para planejar, acompanhar e avaliar as diretrizes pedagógicas no âmbito das Políticas Públicas Educacionais (Municipal, Estadual e Nacional).

Considerando todo esse aparato legislativo, no que diz respeito a estrutura física, administrativa e pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e as políticas públicas educacionais, que estão sendo desenvolvidas no município, observa-se que as mesmas desenvolvem trabalhos que, em suma, são os que preconizam o Plano Nacional de Educação, voltada para a qualidade e melhoria do ensino, conforme seu índice de desenvolvimento educacional e as estatísticas educacionais a nível municipal, estadual com base na nacional.

De acordo com a Lei 698, Art. 22 - A Secretaria Municipal de Educação - SEMED, que tem por finalidade Administrar o Sistema Municipal de Ensino, mediante a formulação de política de diretrizes gerais, que deverão nortear as ações, visando à otimização do modelo educacional e conseqüente aumento dos índices de escolaridades. I - Planejar, coordenar, controlar e executar a política educacional do município, mediante o oferecimento de educação infantil, educação de adultos, educação especial, ensino fundamental; II - Planejar, coordenar, controlar, acompanhar e executar programas suplementares de merenda escolar e material didático; III - Capacitar o profissional da educação, exercendo as atribuições de treinamento, capacitação e reciclagem do pessoal do magistério; IV - Coordenar e controlar as atividades de suprimento e guarda de material, de controle funcional do pessoal do magistério e de assistência ao educando; V - Coordenar e controlar as atividades pertinentes ao desenvolvimento pedagógico, de informação e de comunicação; VI - Coordenar e controlar as atividades de organização curricular e de gestão do Sistema Municipal de Ensino em Geral, entre outros.

Partindo desse pressuposto, faz-se necessário a construção do planejamento estratégico para que as ações sistematizadas, dentro dos planos de ação, possam ser realizadas obedecendo à demanda dos usuários da SEMED e

os critérios estabelecidos pela Política Nacional de Educação – PNE.

No que concerne às informações disponibilizadas nos órgãos públicos do município, no que diz respeito ao orçamento advindo para educação nas últimas décadas, verificou-se nos documentos que o orçamento e as diretrizes contidas no PPA para educação eram e são significativas para um bom desempenho e melhoria da educação, porém são precárias em relação ao desempenho educacional, conforme estabelecidos nos parâmetros nacionais, tanto nos aspectos administrativos como nos pedagógicos, pois as estratégias abordadas e as políticas públicas aderidas e implementadas ao longo das duas últimas décadas não foram suficientes para a demanda existente.

A Missão da Secretaria de educação visa a atender as necessidades da população, através da oferta de ensino de qualidade, norteadas pelos programas e projetos disponibilizados pelo governo federal, como também pelas políticas públicas municipais, contempladas no planejamento plurianual.

No que se referem aos órgãos de controle social – Conselhos, que atuam na educação, os conselhos escolares vêm aumentando de forma considerável, mais que ainda ficam muito resumidos à questão de recursos gastos e de como investir os recursos que a escola recebe e a gestão democrática vai muito além disso. Na secretaria de educação existe o conselho de alimentação escolar – CAE – e Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS – e FUNDEB, e ainda no primeiro semestre do ano de 2011, será dada a posse do Conselho Municipal de Educação e, dependendo da política adotada, o município deverá avançar muito com relação à educação.

O planejamento auxiliado pela avaliação e monitoramento permite reajuste de rumo, Vainer (2005) acrescenta o aumento da racionalidade pode ajudar que cheguem mais recursos e também a multiplicar os rendimentos dos que estão disponíveis. Isto somente será possível medindo a eficiência em sua utilização e comprovando a eficiência com que se alcançam os objetivos e, conseqüentemente, a equidade.

A proposta de um planejamento estratégico da educação do município está sendo construída através de um projeto chamado estruturação da educação, o qual traz em seu bojo o Conselho Municipal de educação, Plano municipal

de Educação, Sistema Municipal de Educação, Fortalecimento da Gestão Democrática e reestruturação do Plano de Cargos e Carreira e Remuneração. E a partir do momento em que a educação estiver com seu aparato legislativo aprovado, qualquer planejamento bem elaborado levantará o índice da educação ao nível exigido pelo estabelecido no nacional.

Para elaboração do planejamento estratégico numa instituição pública é perceptível que exige uma serie de articulações, primeiro o planejamento não deve ser um plano de governo; tem que ser um plano de estado elaborado por pessoas de diferentes concepções políticas partidárias, ideológicas, religiosas, visando à democratização do trabalho.

A principal responsabilidade do governo municipal é coordenar as ações e desenvolver, em conjunto com a sua comunidade, um pensamento educacional coerente, visando à implantação de normas que permitam controlar necessária reabilitação dos recursos. Para isso, deve assumir integralmente a sua missão de guiar e coordenar os recursos, com base em critérios de equidade social e desenvolvimento econômico, em consonância com o planejamento estratégico da instituição e a legislação vigente.

CONCLUSÃO

O Planejamento estratégico pode não só contribuir para que uma organização se torne tecnicamente mais competente, mas também para estimular um processo de reflexão sobre as questões básicas, que qualquer organização deveria se questionar de vez em quando. Deverá ser realizado em instituições geridas pelo governo, pois a concentração de esforços, para o alcance dos objetivos globais da organização, aumenta o retorno que esta oferece para a sociedade.

As características das instituições governamentais objetivaram mostrar que não é mais fácil ou mais difícil realizar o planejamento estratégico para instituições públicas, mas que é tão importante quanto para empresas que precisam ser competitivas para sobreviver.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Capacitação par controle social dos municípios: Assistência Social e pro-

grama bolsa Família; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

BRASIL, Governo Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. acessado 20 de junho 2011

BRASIL, Governo Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 11^a Ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINHO, Isnard Ribeiro de Almeida. CRUZ, Jaciara fontes. Manual do Planejamento Estratégico, ed. Atlas, São Paulo, 2000.

PORTEL, Câmara Municipal; Prefeitura Municipal de Portel n°. 698 de 07 de fevereiro de 2005. Disponível Gabinete do Prefeito Municipal de Portel, em 07 de fevereiro de 2005.

PORTEL, Câmara Municipal; Prefeitura Municipal de Portel n°. 778 de 04 de junho de 2010. Disponível Gabinete do Prefeito Municipal de Portel, em 14 de Outubro de 2009.

STOURM, René. Lê Budget, Librairie Félix Alcan, sétima edição, Paris, 1912

VAINER, Ari. et all. Manual de Elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2^a ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005

VASCONCELLOS, Paulo. Planejamento Empresarial: Teoria e Prática. Livros Técnicos e Científicos: S.A., São Paulo, 1982.