



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

Taciane Silva dos Santos¹

Jorge da Silva Correia Neto²

¹Bacharelanda em Administração Pública na UFRPE. *E-mail: s.staciane@hotmail.com*

²Professor Associado da UFRPE. *E-mail: jorgecorreianeto@gmail.com*

RESUMO

O estudo analisa a relevância do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) como instrumento para modernização administrativa e melhoria da qualidade dos serviços públicos nos municípios brasileiros. Com base em uma abordagem qualitativa, realizou-se uma pesquisa bibliográfica para identificar desafios e estratégias relacionadas à implementação do PEM. Os resultados destacam que, embora ele seja essencial para promover eficiência e alinhamento com políticas nacionais e regionais, sua efetividade é prejudicada por fatores como resistência à mudança, falta de capacitação dos servidores, escassez de recursos e a complexidade das transformações globais. Conclui-se que o PEM, quando bem estruturado e aplicado, contribui para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida dos cidadãos, sendo necessário reforçar o uso de ferramentas de gestão modernas e fomentar a integração entre diferentes níveis governamentais.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Municípios. Implementação.

1. INTRODUÇÃO

A literatura sobre estratégia remonta a Sun Tzu, no século V a.C, em “A arte da guerra”, com táticas militares, mas a essência do seu pensamento reside na valorização da inteligência sobre a força bruta. A vitória mais admirável, portanto, é aquela conquistada pela antecipação, pelo planejamento minucioso e pelo uso eficaz do conhecimento.

Entretanto, os estudos sobre planejamento estratégico (PE) estão presentes nas sociedades há mais tempo do que a própria concepção da palavra, e no cenário contemporâneo, ele se apresenta como uma ferramenta vital para uma gestão com perspectiva de oportunidades e preocupada com o futuro. Como destacam Andiom e Fava (2002, p. 27), “constitui uma das mais importantes funções administrativas e é através dele que o gestor e sua equipe estabelecem os parâmetros que vão direcionar a organização da empresa, a condução da liderança, assim como o controle das atividades”, e isso se dá tanto no setor público como no privado.

Na seara pública essa prática se torna ainda mais crucial devido à complexidade e ao dinamismo das demandas sociais. O PE em esferas governamentais visa alinhar as ações com as necessidades e expectativas da coletividade, visando garantir a prestação de serviços de qualidade e o uso eficiente dos recursos disponíveis (Ota, 2014).

Contudo, apesar da relevância, existem elementos, como a falta de continuidade administrativa e a baixa capacidade técnica dos servidores, que dificultam a concretização de



planos inteligentes que, muitas vezes, permanecem no papel sem gerar os resultados esperados, sendo, portanto, incongruentes com a principal função do PE, que é permitir o alcance das metas e objetivos.

No contexto municipal, os entraves na implementação do planejamento estratégico possuem particularidades que precisam ser compreendidas e superadas de maneira estruturada, considerando as fragilidades resultantes, por exemplo, domanejoirregular dos recursos (que já são mínimos), engessamento da gestão de processos, grande rotatividade de pessoal devido ao contexto político (Ota, 2014), falta de cultura da inovação em gestão e até mesmo a carência do próprio PEM (CFA, 2023).

Deste modo, surgiu o seguinte problema de pesquisa: quais são os desafiosenfrentados pelas organizações públicas municipais brasileiras na implementação do planejamento estratégico? Diante disso,foi traçado o seguinte objetivo geral:analisaros principais desafios e seus impactos na implementação do planejamento estratégico em organizações públicas municipais brasileiras. Mais especificamente, por meio de uma revisão narrativa de literatura pretende-se, com base na literatura científica:i) apontar os fatores críticos na implementação do planejamento estratégico municipal; ii) indicar estratégias para mitigar os desafios e otimizar o planejamento estratégico municipal.

Esteartigo está organizado em quatro seções, além da introdução. Na segunda seção, é feita uma fundamentação teórica e conceitual acerca doque constitui o cerne da análise. A terceira seção aborda os métodos utilizados. Na quarta seção, são expostos os resultados e a discussão, enquanto a quinta faz as considerações finais e apresenta sugestões de pesquisas futuras.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A presente seção será apresentada na forma de duas subseções.

2.1 Organizações públicas municipais

Enquanto as instituições privadas têm como objetivo principal o lucro, as governamentais são entidades estabelecidas e financiadas basicamente pelo próprio sistema, com capital público e com a finalidade de prestar serviços à sociedade, regulamentar atividades e promover o bem-estar, focando no atendimento das necessidades coletivas e na implementação de políticas públicas (Oliveira, 2018).

Uma característica basilar da gestãopúblicaé a sua estrutura burocrática, que visa garantir a legalidade, a impessoalidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Esse arcabouço é composto por normas e procedimentos formais que regulam as atividades internas, buscando assegurar a transparência e a *accountability*. Além disso, a estabilidade no emprego e a hierarquia rígida são também características típicas, as quais podem tanto promover a continuidade dos serviços quanto gerar barreiras para a inovação (Schultz, 2016)

No Brasil, as instituições públicas estão distribuídas em três níveis de governo: federal, estadual e municipal. No nível federal, tem-se a incumbência de executar as políticas de abrangência nacional, como saúde, educação e segurança. Estas entidades incluem ministérios, autarquias e estatais, que atuam sob a supervisão direta do executivofederal (Junquilha, 2010).



As estaduais, por sua vez, desempenham funções semelhantes às do nível federal, mas focadas nas indigências e particularidades de cada Estado. Elas têm a missão de implementar as políticas públicas regionais e coordenar ações em áreas como infraestrutura, aposentadoria e redução das desigualdades sociais, dentro de suas respectivas jurisdições, com seu próprio arranjo administrativo, que inclui secretarias e órgãos autônomos.

Outrossim, as municipais são menos complexas, mas com desafios únicos (Junquilha, 2010). Estão delimitadas às cidades, mas interligadas aos demais níveis, e são responsáveis pela execução das políticas essenciais ao bem-estar da população. Sua criação e funcionamento são regulamentados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que define as competências e as obrigações no contexto federativo brasileiro (Brasil, 1988).

Como o governo municipal é o mais próximo do cidadão, facilita a identificação das necessidades e demandas territoriais específicas, oportunizando uma resposta ao mesmo tempo ágil e direcionada. As prefeituras, câmaras municipais e outros órgãos locais estão diretamente envolvidos na gestão e no desenvolvimento das comunidades, tratando de questões como educação básica, saúde pública e urbanização (Junquilha, 2010). A descentralização administrativa é outra característica marcante, permitindo maior autonomia para a tomada de decisões.

Por fim, no tocante à gestão financeira, os municípios são financiados por meio de receitas próprias, como impostos (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, Imposto Sobre Serviços - ISS), transferências constitucionais do Estado e da União, e convênios com outras esferas de governo. Inclusive, o manejo eficiente desses fundos é um dos fatores-chave para garantir a prestação de serviços de qualidade e a realização de investimentos em infraestrutura e progresso para a cidade.

2.2 Planejamento estratégico no âmbito público

É provável que as primeiras ideias de planejamento, apesar de formalmente não conceituadas, remontem às civilizações mais antigas, visto que não se tinha tecnologia que permitisse, por exemplo, o armazenamento e a conservação de alimentos, fazendo com que os primitivos precisassem programar a caça, o preparo e o tempo de qualidade dos mantimentos. Dessa forma é que se criaram definições semelhantes ao que temos na atualidade e que denominamos, cientificamente, de planejamento, logística, estoque etc. (Hindle, 2002). Silva (2001, p.89), em sua obra Teorias da Administração, aponta sociedades como os Sumérios, Egípcios e Babilônios para elucidar a afirmação.

Contudo, o ato de planejar, já compreendendo sua essência, obteve um avanço significativo somente a partir da Revolução Industrial, na Inglaterra do século XVIII, momento em que a produção em larga escala se tornou inviável sem um plano inteligente, uma comunicação eficaz e meios de transporte ágeis, aliados a sistemas eficientes.

Chiavenato (1993) conceitua planejamento como uma sequência de planos. Os planos são geralmente formalizados e representam uma posição estática e momentânea do planejamento e têm a finalidade de descrever ou predeterminar um curso de ação para um período específico, orientando a utilização dos meios disponíveis e formando a base para o controle e a direção da organização. Já para Maximiano (2004), planejamento é o processo de interferir na realidade, com o propósito de passar de uma situação conhecida para outra situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo.



Assim, estratégia é a determinação de metas básicas a longo prazo e dos objetivos de uma empresa e a adoção de linhas de ação e aplicação de ferramentas necessárias para alcançar essas. É “um caminho, ou maneira, ou ação estabelecida e adequada para alcançar desafios e objetivos da empresa” (Oliveira, 2018, p.181). É também meio ou conjunto dos meios para alcançar um fim (Maximiano, 2004).

Agora, com os termos separadamente descritos, ressalta-se que oPE é uma metodologia introduzida apenas em meados dos anos 1960 mediante conjecturas do prof. Igor Ansoff, dos pesquisadores do Stanford Research Institute e dos consultores da McKinsey Consulting Co. (Taylor, 1975).

Planejamento estratégico é um processo sistemático, com sequência lógica, e que define os objetivos e a linha de ação necessários para alcançá-los (Oliveira, 2018). Envolve a análise do ambiente interno e externo, a definição da sua missão, das metas, dos prazos, o desenho dos processos para direcionar os esforços e o monitoramento; tudo isso para garantir que o órgão possa se adaptar às mudanças no ambiente e aproveitar as oportunidades disponíveis (Fischmann; Almeida, 2018),

A sua natureza é abrangente e envolve todos os níveis da organização. Ele não apenas estabelece planos de longo prazo, mas orienta as medidas que devem ser tomadas para alcançar esses objetivos. Isso inclui a alocação de recursos, a delegação de responsabilidades e a criação de um cronograma para a concretização das ações (Chagas; Cardoso, 2018).

OPE começou a se consolidar como uma função essencial na gestão pública entre o final do século XVIII e o início do século XIX. Inicialmente, para atender às demandas de infraestrutura geradas pelo crescimento e pela expansão urbana. Mais tarde, a Segunda Guerra Mundial reforçou a importância de organizar e executar operações de grande escala, evidenciando a necessidade de uma estrutura de planejamento. No pós-guerra, a prioridade era os planos para a paz e o desenvolvimento; e nos anos de 1960, era condição para fechar acordos, aprovar e liberar fundos destinados a governos estaduais e locais (Giacobbo, 1997).

Apesar de todos esses movimentos, o PE ainda era “mal compreendido pelos administradores e visto como mais um exercício de preenchimento de formulários”, tão somente para agradar a administração central (Ansoff, 1993, p. 295). Por outro lado, também impulsionou a criação de unidades de planejamento em diferentes níveis de governo, o que mais tarde levou ao surgimento de planos e metodologias externas para atender às demandas específicas de cada esfera, (Giacobbo, 1997), dentre elas a análise SWOT, Balanced Scorecard (BSC) e a Gestão por resultados (GpR).

Atualmente, o PE assume diferentes terminologias conforme os teóricos e os métodos, mas o propósito central permanece o mesmo: encontrar respostas para novos contextos, conectando-se ao ambiente e definindo um sentido claro de direção (Giacobbo, 1997). E sobre ter um propósito bem definido, Drucker (1995, p. 51) pontua que o órgão tem que ser determinado, caso contrário seus membros ficarão confusos e seguirão cada um sua própria especialidade, em vez de aplicá-la à tarefa comum, já que “A diversificação destrói a capacidade de desempenho de uma organização”.

Trazendo a discussão para o setor público, o sucesso dessa metodologia requer a participação ativa de todas as partes interessadas, o que inclui líderes organizacionais, servidores e, em alguns casos, *stakeholders* externos, mas todos empenhados para um mesmo objetivo real e alcançável. A comunicação e a colaboração são indispensáveis para garantir que todos estejam alinhados com a visão e missão, bem como para identificar e superar



possíveis barreiras à concretização do plano (Gonçalves, 2018).

Além disso, o PE fornece estrutura para que se possa fixar prioridades, alocar fundos de maneira mais eficaz e monitorar o desempenho. Isso é particularmente importante em um contexto de recursos limitados e demandas crescentes por serviços públicos.

Contudo, a sua implementação enfrenta desafios consideráveis. Dentre eles destacam-se a ausência do próprio PE, a resistência à mudança, a burocracia excessiva e a falta de formação adequada para os servidores (Rezende; From, 2020). Essas dificuldades podem comprometer o benefício do plano e resultar no não alcance dos objetivos estabelecidos.

Portanto, ele deve ser um processo contínuo e dinâmico, já que o aparato estatal deve estar preparado para revisar e ajustar seus planos à medida que novas informações e circunstâncias surgem, com o intuito de garantir sua relevância e eficácia ao longo do tempo.

2.3 Planejamento estratégico no âmbito municipal

O PEM é uma abordagem integrada e participativa que estabelece diretrizes, estratégias e ações externas para o progresso. Ele é articulado a partir da colaboração ativa entre diferentes atores, incluindo o governo, utilizando diferentes métodos administrativos para alinhar políticas municipais, estaduais e federais para selecionar um futuro viável; reduzindo incertezas e promovendo transformações econômicas, sociais e políticas (Pfeiffer, 2000).

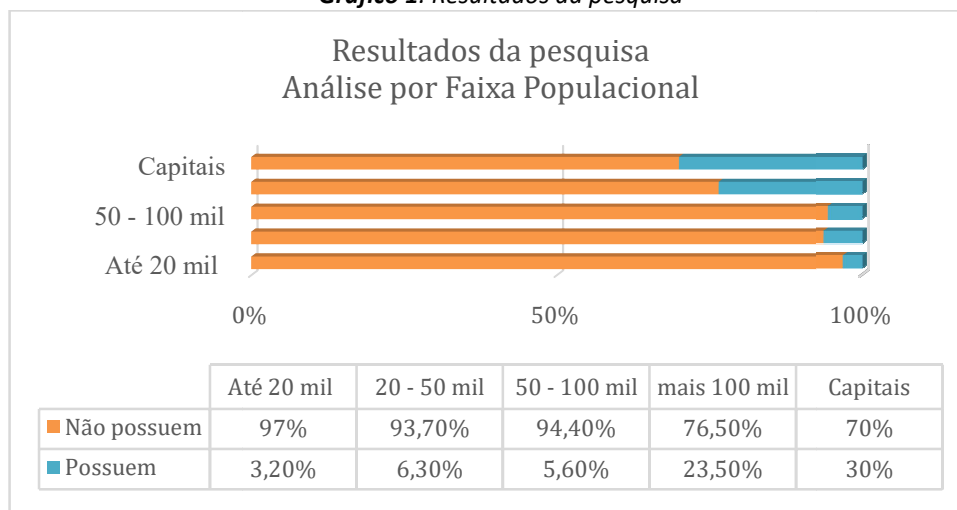
Seu objetivo principal é promover a melhoria da qualidade de vida da população e direcionar esforços para um futuro sustentável e equilibrado (Rezende; Castor, 2006), coordenando os níveis e funções estratégicas da cidade em um projeto integrado, considerando missão, tipo de abordagem, orçamento e controle de metas e ações municipais (Lopes, 1998).

Ademais, ele busca romper com a abordagem engessada tradicional, promovendo uma visão mais dinâmica e voltada para o gerenciamento eficaz. Essa metodologia coloca o PE no núcleo das decisões, ajustado às particularidades da administração pública brasileira. Para alcançar resultados consistentes, é importante integrá-lo a uma perspectiva de coordenação de projetos, além de adotar práticas participativas, transparentes, que envolvam todos os atores do processo administrativo (Pfeiffer, 2000).

São muitos os motivos e as áreas, inclusive dentro de uma estrutura municipal, para se almejar a criação de um PE, contudo, deve-se ter cautela para que ele não seja apenas o produto da substituição de experimentos que fracassaram. Na verdade, a realidade de muitas prefeituras brasileiras é que o PEM não passa de mera aspiração. De acordo com o levantamento do Conselho Federal de Administração (2023, p. 6), de uma amostra de 560 *sites* institucionais, analisados por faixa populacional como mostra o gráfico 1, apenas 29 municípios “apresentaram evidências de possuir um planejamento estratégico”, ou seja, uma fatia de apenas 5% do total; e das 27 capitais, apenas 8 tinham.



Gráfico 1: Resultados da pesquisa



Fonte: Figura do autor.

A adoção do PE pelo setor público é relativamente nova, passou a ter mais evidência na década de 1980 (Giacobbo, 1997). No entanto, foi somente nos anos 1990, em meio à crise econômica e às reformas do Estado, que as organizações públicas passaram a adotar com mais força práticas inspiradas no setor privado, impulsionadas pelo movimento da *Nova Gestão Pública*. Este movimento defende a incorporação de ferramentas de gestão privadas para aprimorar a eficácia e a eficiência do funcionalismo público (Bryson, 2004).

Segundo Jacobbo (1997), no Brasil, o planejamento, em especial o estratégico, é frequentemente visto com indiferença, pois sempre se dá um “jeitinho”; além disso, a dinâmica política gera fortes rupturas com as mudanças de governo, a falta de liderança corrobora para a dispersão e o costume de se prever acontecimentos são arruinados pela surpresa da realidade. É diante desse cenário que muitas perguntas são feitas, e para respondê-las são necessários mecanismos modernos de gerenciamento capazes de perceber e mitigar as mudanças e inseguranças. Sendo assim, o PE tem se mostrado como ferramenta essencial para lidar com as incertezas a posteriori.

Quanto à motivação para se realizar o PE, surge como principal razão para se planejar o fato de existirem situações que certamente ocorrerão, o que demanda a criação de um futuro desejável e a coordenação dos fatos entre si (Maximiano, 2004). Sendo mais específico, Matus (1993), lista seis razões para justificar a importância do planejamento: 1. mediação entre futuro e presente (é essencial antecipar cenários futuros para orientar as ações do presente); 2. prever quando a previsão for incerta (apesar das variações, a previsão oferece ajuda para agir de forma eficaz); 3. reação rápida e planejada a imprevistos (o planejamento permite lidar melhor com situações inesperadas); 4. reflexão entre passado e futuro (aprender com experiências anteriores evita erros e aprimora práticas); 5. equilíbrio entre conhecimento e ação (planejar antes de agir garante maior eficácia); e 6. coerência entre ações parciais dos atores sociais (ações isoladas precisam de uma visão integrada para alcançar resultados globais consistentes). Ou seja, sua teoria destaca o papel do planejamento como ferramenta para reduzir incertezas e alinhar esforços em busca de objetivos comuns.

As organizações analisadas, descritas a seguir, evidenciam de forma clara a preocupação com a manutenção da sua sobrevivência institucional. Um exemplo ímpar



dePEM pode ser visto na cidade de São José dos Pinhais/PR, onde a adoção de uma cidade digital estratégica melhorou significativamente a prestação de serviços públicos e a interação entre o governo e os cidadãos (From; Rezende, 2020). Outro caso notável é o do município de Goiânia/GO, que utilizou a tecnologia da informação para otimizar seus serviços. Esse tipo de inovação não apenas melhora a eficiência operacional, mas também aumenta a transparência e a legitimidade das ações do governo (Leão Júnior; Rezende, 2022).

Em resumo, “um bom processo de planejamento estratégico começa com uma vontade política de querer mudar”. Daí é “essencial uma boa reflexão sobre a instituição e o planejamento do próprio processo de planejamento. Uma grande caminhada começa com o primeiro passo, mas sim com o planejamento do primeiro passo” (Giacobbo, 1997, p. 85).

3 PROCEDER METODOLÓGICO

A pesquisa foi conduzida por meio de uma revisão narrativa da literatura, utilizando-se o método indutivo para explorar os desafios e deficiências na implementação do planejamento estratégico em organizações públicas municipais brasileiras. A escolha pelo método indutivo se justifica pela necessidade de compreender o fenômeno a partir de casos específicos, com a subsequente identificação de padrões e tendências que possam ser generalizados (Marconi; Lakatos, 2017).

O levantamento bibliográfico foi realizado em bases de dados acadêmicas, como a Scielo, especializadas em administração pública, gestão estratégica e outros semelhantes.

Foram selecionados artigos, livros e dissertações publicados nos últimos cinco anos, garantindo assim a atualidade e relevância das informações coletadas, salvo as bases teóricas clássicas.

A pesquisa pode ser enquadrada como descritiva, uma vez que visa descrever e analisar os desafios e deficiências na implementação do PE em organizações públicas.

A análise qualitativa dos dados foi realizada por meio da análise reflexiva sobre os artigos lidos, visando interpretar os textos lidos para a construção de um panorama complexo sobre o tema. A reflexão é um componente crítico do processo de revisão; ser reflexivo quanto ao que incluir, como interpretar os achados e como apresentar a revisão garante transparência e qualidade (Booth; Sutton; Papaioannou, 2016).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para explorar os achados da literatura, a presente seção foi dividida conforme os objetivos específicos traçados.

4.1 Fatores críticos na implementação do planejamento estratégico municipal

A implementação do PEM enfrenta obstáculos significativos, sejam eles técnicos ou orçamentários, e, em sua maioria, contribuem em maior grau para as deficiências observadas. Como aponta Gonçalves (2018), um fator crítico é a resistência a mudanças, frequentemente motivada pelo receio de perder controle ou pela falta de compreensão sobre os benefícios do PE. Para superar essa resistência, é fundamental promover uma cultura organizacional que valorize a inovação e a adaptabilidade (Monteiro; Silva Junior, 2018).



No tocante a inovação, o Instituto Arapyau, em parceria com o Plano CDE em 2019, realizou uma pesquisa com especialistas, gestores públicos e sociedade civil no intuito de apontar e conceituar os principais desafios para inovação na gestão municipal (Instituto Arapyau, 2019). Dentre os entraves identificados, destacam-se a sensação de incapacidade orçamentária para inovar (para 60% dos entrevistados, principalmente em processos administrativos) e a burocracia. Os demais são: “legislação de contratação de serviços - desatualizada e descontextualizada” (referindo-se a Lei 8.666 de 1993); “a falta de cultura de inovação - visão negativa da sociedade civil, falta de vontade política e/ou de abertura da equipe interna; riscos para o gestor público” (em termos de segurança jurídica para realizar investimentos em projetos de inovação); e dificuldade de alocação e contratação ou falta de equipe técnica qualificada” (Instituto Arapyau, 2019, p. 25).

Ou seja, o que se percebe é que, apesar de tantos avanços tecnológicos e científicos, a realidade dos municípios brasileiros é que as ações só reforçam o processo de digitalização, da arraigada automatização das atividades rotineiras, muitas vezes, no intuito de manter intactos as etapas e as interações entre departamentos existentes, com plataformas digitais complexas e pouco práticas (Rytova et al., 2020). E a transformação digital, que vai muito além, sendo o verdadeiro motor de inovação que fortalece a capacidade administrativa capaz de criar soluções mais eficazes e sustentáveis, não acontece efetivamente.

Outro obstáculo significativo é a falta de formação acadêmica ou o aperfeiçoamento profissional adequado dos agentes públicos que, muitas vezes, não possuem as competências necessárias para criar, implementar e gerenciar o PEM de maneira assertiva, e articulado com a Lei Orgânica municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e, inclusive, que seja condizente com os projetos do governo e a realidade local (Rezende; From, 2020).

Além disso, a má gestão de pessoas pode levar a uma sobrecarga de trabalho para os servidores, resultando em *burnout*¹, falta de motivação e, conseqüentemente, a redução da produtividade (Cardoso; Baptista; Sousa; Goulart Júnior, 2017). Investir no bem-estar das equipes e garantir que eles tenham os recursos necessários para realizar seu trabalho com qualidade de vida pode melhorar a execução dos planos estratégicos.

Do mesmo modo, a falta de liderança, ou a sua negligência, também faz parte dos obstáculos. Líderes fortes são essenciais para inspirar e motivar os funcionários, além de garantir que o plano estratégico seja seguido e ajustado conforme necessário (Dalmonech; Goularte; Zanotti Dalmonech, 2023).

No que diz respeito ao excesso de burocracia, também se revela um entrave na execução do PEM. Processos administrativos complexos e demorados podem atrasar a implementação dos planos e desmotivar os funcionários, por isso automatizar os processos e reduzir a burocracia com o uso de ferramentas de gestão ágil contribui significativamente no atingimento de metas (Lavanholi dos Santos; Pimenta Junior, 2024).

Esse cenário dual entre engessamentos de perfil tradicionalmente burocrático (e até mesmo patrimonialista) e a necessidade de adaptação das organizações públicas municipais às especificidades contemporâneas deixa evidente que a implementação eficaz do PE exige não

¹Síndrome de *burnout*, ou síndrome do esgotamento profissional: um tipo de resposta prolongada a estressores emocionais e interpessoais crônicos no ambiente de trabalho; transtorno mental e do comportamento relacionado ao trabalho (Ministério da Saúde, 2002). Doenças relacionadas com o trabalho: Diagnósticos e condutas - Manual de procedimentos para os serviços de saúde. Brasília: Ministério da Saúde do Brasil.



apenas o alinhamento com normas administrativas, mas também o compromisso com a inovação constante em gestão e especificidades locais.

A incapacidade financeira é outro fator crítico comum. Orçamento exíguo pode restringir a capacidade das organizações municipais de implementar integralmente seu PE, além de limitar a capacidade das organizações de planejar e executar estratégias de longo prazo (Oliveira, 2018). Portanto, desenvolver táticas inteligentes de alocação de verbas e buscar fontes alternativas de financiamento é crucial para apoiar as iniciativas deliberadas (Ferreira; Souza; Sogabe, 2022).

Portanto, a limitação desses capitais e a dependência de transferências intergovernamentais dificultam o diálogo entre plano e orçamento, como aponta Matus (1993, p. 509):

Na América Latina é comum ver os departamentos de orçamento atuando como se fossem agentes de finanças, sem qualquer responsabilidade pela eficácia real da gestão pública. Não trabalham com objetivos e metas precisas, não estabelecem normas de custos nem de qualidade dos serviços, não acompanham a atividade real que está por trás do orçamento por programas, nem tampouco se interessam pela eficácia direcional dos programas aparentes que financiam [...].

Além disso, ausência de um sistema de monitoramento e avaliação robusto, seja de pessoas, de recursos e do próprio PEM é um dos fatores mais delicados; sem um acompanhamento contínuo, torna-se difícil medir o progresso e identificar áreas de melhoria. Por isso, implementar um sistema de avaliação inteligente pode contribuir para manter o PEM no caminho certo, complementam os recém citados autores.

Ademais, a comunicação ineficiente, com muitos ruídos, ou até mesmo a falta dela, pode contribuir para o insucesso da implementação do PE. Assegurar que todos os atores estejam bem-informados e envolvidos no processo melhora a coordenação e o alinhamento das ações (Trindade Filho et al., 2022), pois processos administrativos frouxos e a falta de coordenação entre diferentes departamentos e níveis de governo resultam em ações desarticuladas e impotentes.

Em resumo, é preciso incentivar uma cultura organizacional aberta e de inovação, com núcleos estratégicos, formação de equipe técnica especializada com experiência para gerir, de maneira inteligente, orçamentos mínimos e redesenho de fluxos; além de servidores com maior compreensão de cenários decisórios e capacidade para lidar com a rotatividade dos fatores políticos (Ota, 2014).

4.2 Estratégias para mitigar os desafios e otimizar o planejamento estratégico municipal

Não existe uma fórmula ideal e padronizada de se planejar, com conceitos unos e etapas bem definidas capaz de atender e solucionar todas as problemáticas organizacionais, sejam elas de entidades privadas ou não, e muito menos de forma imediata. Entretanto, existe uma diversidade de modelos de gestão, teorias, ferramentas e sistemas inteligentes disponíveis para se elaborar um plano que, se produzido e implementado de maneira adequada, poderá ser eficaz.

Contudo, para superar os obstáculos identificados e otimizar o processo de planejamento estratégico no contexto municipal, é essencial adotar um conjunto de estratégias e ações assertivas. Primeiro, promover uma cultura organizacional que valorize a inovação e a adaptabilidade. Isso pode ser feito através de programas de capacitação e desenvolvimento



profissional que incentivem os funcionários a adotarem novas abordagens e tecnologias (Gonçalves, 2018).

Outra proposta é simplificar os processos administrativos. Isso pode ser alcançado através da revisão e reformulação dos procedimentos internos, bem como da adoção de tecnologias que automatizem e agilizem as tarefas administrativas (Monteiro; Silva Junior, 2018). Essas ações podem aumentar a eficiência e liberar recursos para outras iniciativas estratégicas.

O investimento na formação e treinamento dos funcionários, bem como a oferta de programas de desenvolvimento profissional contínuo ajudam a garantir que os funcionários possuam as habilidades e conhecimentos necessários para implementar as ações planejadas de forma assertiva (Rezende; From, 2020). Isso também pode aumentar a motivação e o engajamento, melhorando o desempenho organizacional.

Para lidar com a escassez de recursos, as organizações públicas podem buscar fontes alternativas de financiamento, como parcerias público-privadas e financiamento externo. Desenvolver estratégias de alocação eficiente de recursos também pode ajudar a garantir que os recursos disponíveis sejam utilizados da maneira mais eficaz possível (Lavanholi dos Santos; Pimenta Junior, 2024).

Nesse sentido, a transparência e a participação popular são princípios fundamentais na gestão pública municipal. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e outras normativas exigem que os municípios publiquem suas contas e promovam a participação da sociedade civil na elaboração e no monitoramento das políticas públicas (Brasil, 2000). Enfim, conselhos municipais, audiências públicas e outras formas de participação cidadã são mecanismos importantes para assegurar que a administração pública atenda às necessidades da população de maneira democrática e eficiente.

É também essencial que se desenvolvam mecanismos robustos de monitoramento e avaliação para acompanhar o progresso e fazer ajustes conforme necessário, adequando as ferramentas de acordo com cada área de atuação. Isso não apenas melhora a transparência e a *accountability*, mas ajuda a identificar áreas onde os recursos podem ser otimizados (Dalmonech; Goularte; Zanotti Dalmonech, 2023). Com uma implementação adequada, o PE pode transformar a maneira como as organizações públicas operam, promovendo uma gestão condizente com o que é legalmente ideal.

Ademais, promover a comunicação eficaz e a participação dos interessados pode melhorar a coordenação e o alinhamento das ações. Garantir que todos os envolvidos estejam bem-informados e engajados no processo facilita a implementação das ações planejadas.

Destarte, a necessidade e a importância da transformação digital no setor público estão basicamente em todos os fatores indicados anteriormente. Por um lado, ela pode aprimorar a prestação de serviços ao torná-los mais eficientes e acessíveis, além de estimular a inovação, promover a sustentabilidade e modernizar as estruturas públicas; por outro, essa evolução enfrenta barreiras, como a resistência às mudanças, a disparidade no acesso à tecnologia, a necessidade de qualificar servidores para lidar com novos sistemas e o alto investimento necessário em infraestrutura tecnológica, segurança digital e proteção de dados sensíveis (Albuquerque; Costa, 2025). Essa dualidade evidencia a complexidade do processo, que demanda planejamento estratégico e uma abordagem inclusiva para que os avanços sejam amplamente alcançados, complementam os recém citados autores.



Enfim, como já apontava o guru Michael Porter (1987), ao se deparar com as dificuldades, incertezas e até mesmo com etapas que falharam, a resposta não é abandonar completamente o planejamento, mas sim repensar e refazer as suas técnicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o ensejo de inovar e se modernizar administrativamente são tendências crescentes nos governos municipais. O uso de Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs, a adoção de práticas de gestão inteligente e a busca por parcerias público-privadas são estratégias utilizadas para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Essas iniciativas buscam superar os desafios e deficiências, arraigados na história e na cultura política do país, como a burocracia excessiva, e promover uma gestão pública mais ágil, transparente e orientada para resultados.

A resistência à mudança, a falta de uma cultura organizacional voltada para a inovação, a carência de formação e a modernização de práticas dos servidores (adequada para a sua função), a burocracia excessiva e a escassez de recursos, a rapidez das transformações, tendências globais e a evolução do conhecimento foram alguns dos principais fatores encontrados durante a pesquisa, que contribuem para a ineficácia do PEM.

Além disso, deve ser alinhado com as políticas nacionais e regionais, visando garantir que os esforços locais estejam em sincronia com as diretrizes e prioridades mais amplas, promovendo uma abordagem mais coesa e integrada (Ferreira; Souza; Sogabe, 2022).

Ele é essencial para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, pois permite que os governos locais definam prioridades, mobilizem recursos e implementem ações que atendam às necessidades específicas de suas comunidades (Trindade Filho et al., 2022).

Outrossim, a natureza hermética das transformações, assim como os desafios, as incertezas, a velocidade com que acontecem e a evolução do conhecimento, caracterizam a necessidade do desenvolvimento e adoção de ferramentas de gestão modernas e ágeis, focadas tanto na análise do ambiente externo quanto na construção de um futuro desejado. De acordo com a literatura nacional, esse tipo de recurso começou a ser amplamente utilizado no setor privado a partir de 1970 e, um pouco mais adiante, no setor público. No entanto, arrastam-se ao longo dos anos inúmeras deficiências e dificuldades para sua implementação total e efetiva como um instrumento de gestão consolidado.

Desta forma, a presente pesquisa espera ter contribuído para o corpo de conhecimento relacionado ao tema. Além disso, oferece aos gestores públicos *insights* sobre os possíveis desafios que podem surgir, permitindo, assim, o aperfeiçoamento do processo de planejamento.

Como sugestões de pesquisas futuras, propõe-se o aprofundamento da análise dos impactos da digitalização e da inteligência artificial na administração pública municipal, considerando as particularidades culturais e econômicas das regiões do país, bem como a investigação de casos de sucesso na adoção de práticas inovadoras, a fim de identificar os elementos determinantes para o seu êxito. Recomenda-se, ainda, explorar a percepção dos cidadãos sobre a eficácia do PEM, valorizando a participação popular como eixo central da governança local, além de avaliar a influência das políticas nacionais de incentivo à inovação



na realidade municipal, com vistas a propor ajustes que contemplem as particularidades regionais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. R. de; COSTA, L. Transformação digital no setor público: tendências e implicações. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 16, n. 3, p. 01-18, 2025. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v16i3.4771>.

ANDION, M. C.; FAVA, R. Planejamento estratégico. **Livro Coleção Gestão Empresarial**, v. 2, n. 3, p. 27-38, 2002. Disponível em: <https://encurtador.com.br/bRfXX>. Acesso em: 02 abr. 2025.

ANSOFF, H. I. **Implantando a administração estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

BOOTH, A.; SUTTON, A.; PAPAIOANNOU, D. **Systematic approaches to a successful literature review**. 2. ed. London: SagePublications, 2016.

BRYSON, J. M. **Planejamento estratégico para organizações públicas e sem fins lucrativos: um guia para fortalecer e sustentar a realização organizacional**. 5. ed. San Francisco: Wiley, 2004.

CARDOSO, H. F.; BAPTISTA, M. N.; SOUSA, D. F. A. de; GOULART JÚNIOR, E. Síndrome de *burnout*: análise da literatura nacional entre 2006 e 2015. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 17, n. 2, p. 121-128, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317684528_Sindrome_de_burnout_Analise_da_literatura_nacional_entre_2006_e_2015 Acesso em: 29 abr. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Cartilha de Planejamento Estratégico Municipal**. Câmara de Gestão Pública. 2023. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Cartilha-PEM_E01.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

CHAGAS, G. L. M.; CARDOSO, A. L. J. A adoção do planejamento estratégico municipal e a geração de valor compartilhado. **Desafio Online**, v. 6, n. 1, 2018. Disponível em: <https://desafioonline.ufms.br/index.php/deson/article/view/3022/4254>. Acesso em: 29 abr. 2025.



CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 4. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1993.

DALMONECH, H. A.; GOULARTE, M. A.; ZANOTTI DALMONECH, J. Gestão estratégica no setor público de Mato Grosso do Sul. **Revista Visão: Gestão Organizacional**, v. 12, n. 2, p. e3164-e3164, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/visao/article/view/3164/1563>. Acesso em: 29 abr. 2025.

DRUCKER, P. F. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

FERREIRA, M. G. de S.; SOUZA, P. A. R. de; SOGABE, V. P. Planejamento estratégico e governança: uma revisão sistemática, **Anais...** Anais do IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI - EnAPG 2022, 2024. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/f0f800c92d191d736c4411f3b3f8ef4a.pdf> Acesso em: 29 abr. 2025.

FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R. de. **Planejamento estratégico na prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FROM, D. A.; REZENDE, D. A. Estratégias e serviços públicos municipais da cidade digital estratégica de São José dos Pinhais-PR. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, v. 19, n. 2, p. 82-103, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rgplp/article/view/78912> Acesso em: 29 abr. 2025.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU**, n. 74, p. 73-107, 1997. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1003/1077> Acesso em: 29 abr. 2025.

GONÇALVES, A. M.; SILVA JUNIOR, A. R. da. A relevância do planejamento estratégico na administração pública, 2018. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 3, p. 148-158, 2018. Disponível em: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/planejamento-estrategico-na-administracao-publica#google_vignette. Acesso em: 29 abr. 2025.

HINDLE, T. **Tudo sobre administração**. São Paulo: Editora Nobel, 2002.

INSTITUTO ARAPYAUÍ. **Plano CDE**. Desafios para inovação na gestão municipal. São Paulo: Instituto Arapyauí, 2019. Disponível em: https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICA%C3%87%C3%83O_Desafios-para-inova%C3%A7%C3%A3o-na-gest%C3%A3o-municipal-1.pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.



JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

LAVANHOLI DOS SANTOS, M. J.; PIMENTA JUNIOR, T. A influência da aplicação efetiva do planejamento estratégico na sobrevivência e progresso das micro e pequenas empresas brasileiras. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 15, n. 4, p. e3597-e3597, 2024. Disponível em:
<https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/3597/2286>. Acesso em: 29 abr. 2025.

LEÃO JÚNIOR, R.; REZENDE, D. A. Estratégias municipais e serviços públicos com tecnologia da informação no contexto de cidade digital estratégica: caso de Goiânia-GO. **Interações**, v. 23, n. 4, p. 1037-1049, 2022. Disponível em:
<https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/3529/2753>. Acesso em: 29 abr. 2025.

LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARCONI, M, A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução a Administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, D. P. R. de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 34.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OTA, E. T. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas**: uma visão de especialistas. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

PORTER, M. E. **The State of Strategic Thinking**. Economist: May 23, 1987. Disponível em:
<https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=1873>. Acesso em: 29 abr. 2025.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: Enap, out. 2000 (Texto para Discussão, n. 37). Disponível em:
<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/683/1/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20municipal%20no%20Brasil%20-%20uma%20nova%20abordagem.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.



RYTOVA, E.;VEREVKA, T.;GUTMAN, S.;KUZNETSOV, S. Assessing the maturity level of Saint Petersburg's digital government. **International Journal of Technology**, v. 11, n. 6, p. 1081-1090, 2020. Disponível em: <https://ijtech.eng.ui.ac.id/article/view/4440>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SILVA, R. O. **Teorias da administração**. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2001.

SILVA, A. L. A. Planejamento Estratégico na Administração Pública. **Anais...** Anais do Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5. 2017, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.escolagov.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/PLANEJAMENTO-ESTRAT%C3%89GICO-NA-ADMINISTRA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA-2019.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SCHULTZ, G. **Introdução à gestão de organizações**. SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

TAYLOR, B. **Estratégias para planejamento**. Planejamento de longo prazo. USA: Elmsford, p.27-40, ago. 1975. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/download/505/400>. Acesso em: 29 abr. 2025.

TRINDADE FILHO, W. J.; BORGES, T. de M. D.; DE OLIVEIRA, L. A. B. Proposta de um planejamento estratégico ambiental utilizando as matrizes SWOT e BSC: estudo de caso em um município de pequeno porte. **Revista Produção Online**, v. 22, n. 4, p. 3412-3440, 2022. Disponível em: <https://www.producaoonline.org.br/rpo/article/view/4619>. Acesso em: 29 abr. 2025.