

## **MONOGRAFIA**

# **"O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS E GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS"**

Autor: Rejane Kelly Gonçalves Cesar

Orientador: Prof. Roberto Rafael Guidugli Filho

Dezembro/2009

REJANE KELLY GONÇALVES CESAR

**"O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE CAPTAÇÃO DE  
RECURSOS E GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS"**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Construção Civil  
da Escola de Engenharia UFMG

Ênfase: Gestão e Tecnologia na Construção Civil

Orientador: Prof. Roberto Rafael Guidugli Filho

Belo Horizonte

Escola de Engenharia da UFMG

2009

A Deus, minha família, minhas colegas de curso e ao meu amor, pela cumplicidade, apoio, carinho e dedicação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, que me deu forças para superar as dificuldades e sem o qual eu nada seria. À minha mãe, que desde muito cedo me ensinou que eu poderia sempre melhorar meu desempenho. Às minhas mais novas amigas: Fernanda, Priscila e Shirley, que junto comigo, enfrentaram as dificuldades e o cansaço. Ao professor Guidugli, que me ensinou a planejar, ou seja, me direcionou para que eu pudesse dar os primeiros passos e atingir o meu objetivo. À Vera Neida, que foi de uma presteza incrível, ajudando-me a encontrar o caminho das pedras. Finalmente àquele sem o qual este trabalho realmente não seria possível, meu amor Renato, que sempre me motivou, me animou e me chamou a atenção nas horas certas.

## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>V</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>VII</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE NOTAÇÕES, ABREVIATURAS</b> .....	<b>IX</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>X</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	<b>2</b>
2.1 DEFINIÇÃO DE PLANEJAMENTO.....	2
2.2 A HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO PÚBLICO .....	3
2.2.1 <i>O Planejamento Público no Brasil</i> .....	4
2.2.1.1 O início.....	5
2.2.1.2 Governo Gaspar Dutra.....	6
2.2.1.3 Governo Getúlio Vargas – 2º Mandato .....	6
2.2.1.4 Governo Juscelino Kubtschek .....	7
2.2.1.5 Governo João Goulart .....	7
2.2.1.6 Governo Castelo Branco .....	8
2.2.1.7 Governo Costa e Silva.....	8
2.2.1.8 Governo Emílio Médici.....	8
2.2.1.9 Governo Ernesto Geisel.....	9
2.2.1.10 A Década Perdida.....	9
2.2.1.11 Governo Fernando Henrique – 1º Mandato.....	10
2.2.2 <i>O Planejamento Público em Minas Gerais</i> .....	10
2.2.3 <i>O Planejamento Público em Belo Horizonte</i> .....	11
2.3 A GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	11

2.3.1 A Gestão Pública Brasileira no Cenário Atual .....	12
2.3.1.1 As Ferramentas de Gestão .....	14
2.3.1.2 As Filosofias de Planejamento .....	16
<b>3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS PARA OBRAS PÚBLICAS.....</b>	<b>16</b>
3.1 O PLANEJAMENTO .....	16
3.2 INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO BÁSICO: RECURSOS ONEROSOS E NÃO ONEROSOS .....	17
Tabela 1 - Recursos programados para investimentos em Saneamento Básico em valores históricos.....	18
Tabela 2 – Valores Comprometidos e Desembolsados nos Investimentos de Saneamento Básico .....	20
3.2.1 A Evolução das Contratações e Desembolsos com Recursos Onerosos (FGTS).....	21
Tabela 3 – Valores Contratados e Desembolsados com Recursos Onerosos .....	21
3.3 INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO: RECURSOS NÃO ONEROSOS .....	22
Tabela 4 – Comparativo entre propostas enviadas e propostas selecionadas pelo FNHIS .....	23
Tabela 5 – Contratos operacionalizados de 2005 a 2008.....	24
<b>4 .CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>26</b>
<b>5. CONCLUSÕES .....</b>	<b>28</b>
<b>6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>28</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – NÍVEIS DE DECISÃO NAS EMPRESAS .....	3
FIGURA 2 – MODELO INTEGRADO / PLANO / EXECUÇÃO / ORÇAMENTO / AVALIAÇÃO.....	14
FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTOS EM SANAMENTO BÁSICO (R\$).....	19
FIGURA 4 – VALORES COMPROMETIDOS E DESEMBOLSADOS NOS INVESTIMENTOS DE SANEAMENTO BÁSICO .....	20
FIGURA 5 – COMPARATIVO ENTRE PROPOSTAS ENVIADAS E PROPOSTAS SELECIONADAS PELO FNHIS.....	23

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RECURSOS PROGRAMADOS PARA INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO BÁSICO EM VALORES HISTÓRICOS .....	18
TABELA 2 – VALORES COMPROMETIDOS E DESEMBOLSADOS NOS INVESTIMENTOS DE SANEAMENTO BÁSICO .....	20
TABELA 3 – VALORES CONTRATADOS E DESEMBOLSADOS COM RECURSOS ONEROSOS.....	21
TABELA 4 – COMPARATIVO ENTRE PROPOSTAS ENVIADAS E PROPOSTAS SELECIONADAS PELO FNHIS .....	23
TABELA 5 – CONTRATOS OPERACIONALIZADOS DE 2005 A 2008.....	24



## **LISTA DE NOTAÇÕES, ABREVIATURAS**

CEF – Caixa Econômica Federal

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

BB – Banco do Brasil

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social

OGU – Orçamento Geral da União

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

PPA – Plano Plurianual

MC – Ministério das Cidades

MP – Ministério do Planejamento

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

## **RESUMO**

Atualmente, no âmbito de obras públicas, existem várias modalidades de financiamentos, programas de incentivo à construção e recursos a fundo perdido disponibilizados pelo governo para a realização de obras de infra-estrutura, saneamento básico, drenagem, habitação e transportes no Brasil. Porém, existe uma grande dificuldade, por parte do poder público, em todas as esferas, de se enquadrar e gerenciar esses recursos, uma vez que o planejamento das obras que se candidatam a esses projetos praticamente não existe.

As filosofias e ferramentas para o Planejamento e Gestão de Obras utilizadas por muitas e grandes empresas mostram que é possível planejar e gerenciar de forma eficaz, reduzindo desperdícios, otimizando a produção, prazos e reduzindo custos.

Muitos municípios estão perdendo recursos disponíveis por não apresentarem projetos suficientemente desenvolvidos aos órgãos responsáveis pela liberação das verbas. Um bom planejamento é crucial para a obtenção desses recursos. Porém, quando os municípios se enquadram nos programas, muitos deles não conseguem gerenciar o contrato e, por vezes, até perdem o recurso. Isso ocorre devido a atrasos na entrega de projetos, projetos ineficientes, falta de diretrizes no fluxo de materiais, equipamentos e mão de obra, falta de integração das equipes envolvidas no projeto, dentre outros fatores. Planejar é fundamental para que se tenha uma boa administração pública.

Este trabalho consiste em demonstrar que o planejamento é ferramenta fundamental para a obtenção de recursos e gestão de obras públicas, proporcionando assim um maior aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis e, conseqüentemente, fomentar o setor da Construção Civil, além de melhor bem estar para a população, já que esta poderá usufruir de boas condições de habitação, saneamento básico e infra-estrutura.

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, há uma diversidade de contratos de financiamentos e repasses em andamento contratados pelos municípios e estados. Alguns apresentam bom desempenho, cumprem prazos, atendem aos requisitos documentais, elaboram e executam projetos satisfatórios. No entanto, a grande maioria não consegue apresentar um bom desempenho, nem mesmo se enquadrar nos programas propostos pelos governos. Alguns contratos não conseguem sequer concluir o escopo proposto.

Os recursos para o setor de obras públicas que estão disponibilizados pela União nunca foram tão abundantes, mesmo assim os déficits habitacionais e de saneamento básico são significativos. Cada contrato é, na verdade, um projeto, que deve ser tratado como tal: devem ser planejado, estudado, viabilizado, administrado com seriedade, compromisso e competência. É possível que exista uma carência de planejamento e gestão eficientes para a administração pública, o que ocasiona impossibilidade de captação e o gerenciamento desses recursos.

Analisando as ferramentas de planejamento e gestão utilizadas por grandes empresas e seus desempenhos, questões são apresentadas do por que tais ferramentas e filosofias não são aplicadas na administração pública com o intuito de melhorar o desempenho dos empreendimentos nos contratos de financiamento e repasses.

Tendo em vista a constatação da realidade atual vivida pela administração pública brasileira este estudo tem como objetivo mostrar a importância da aplicação das ferramentas e filosofias de planejamento para a captação e gestão dos recursos financeiros para obras públicas.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Definição de Planejamento

O planejamento é a determinação da direção a ser seguida para se alcançar um resultado desejado (Lacombe; Heilborn, 2003). Para Silva (2009), planejamento é a ferramenta técnica que se propõe avaliar situações de forma sistemática com propósito de elaborar estrutura organizada para todo o processo. Planejamento também pode ser definido como um processo desenvolvido com o intuito de alcançar uma situação futura desejada de forma mais eficiente, eficaz e efetiva, com a melhor concentração de esforços (Oliveira, 2006).

De forma genérica, o planejamento é a definição de um futuro desejado e de meios para alcançá-lo. Em outras palavras, poderíamos definir planejamento como sendo o exercício sistemático da antecipação (Escóssia, 2009). Ainda segundo o autor, na prática, podem-se distinguir três tipos de planejamento:

- **Planejamento Estratégico**

Está relacionado com o alcance dos objetivos a longo prazo, envolvendo a organização como um todo.

- **Planejamento Tático**

Relaciona-se com os objetivos a curto prazo, afetando apenas alguns segmentos da organização.

- **Planejamento Operacional**

São os chamados Planos de Ação, ou seja, é a formalização das metodologias do desenvolvimento das ações estabelecidas.



Figura 1 – Níveis de decisão nas empresas

Fonte: Oliveira, 2006

Segundo Souza (2009), organizações públicas têm como objetivo o desenvolvimento da sociedade como um todo, já as organizações privadas possuem como objetivo o retorno financeiro. Essa diferença afeta diretamente no processo de planejamento. Ainda segundo o autor, o objetivo do plano deve ser planejado de forma eficaz, coerente e possível, sob pena de não saírem ao menos do papel.

## 2.2 A História do Planejamento Público

O Planejamento por parte do Estado teve início quando a sociedade encontrava-se com a necessidade de se reconstruir. Após o fim da Primeira Guerra Mundial, com a crise de 1929, a antiga União Soviética tornou-se a primeira nação a aplicar o planejamento como ferramenta de reconstrução (Wikipédia, 2009).

Segundo Dias (2003) “como instrumento governamental de orientação econômica” o planejamento da URSS teve a sua construção de forma sistemática e centralizada, o que deu ao planejamento um caráter centralizador e demasiadamente controlador dentro da ótica dos países de economia livre.

Após a Segunda Guerra Mundial a prática do planejamento público foi estendida aos países do bloco comunista e iniciada em países de economias mais abertas chegando, segundo Dias

(2003), à França e ao Japão tendo a sua aplicação em países “subdesenvolvidos” apenas na década de 50 a 60.

O planejamento ganha destaque no cenário internacional, após momentos de crise global, sendo as crises de mercado as principais motivadoras da adoção do planejamento por países de economia de mercado. Tendo como exemplos as crises do México em 1994-1995, dos “Tigres Asiáticos” e outras economias do Sudeste Asiático em 1997-1998, da Rússia e do Brasil em 1998-1999, e a recente crise da Argentina de 2001-2002 que impulsionaram governos para atuarem orientando suas economias (Ángel, 2003).

Segundo Souza (2009), é necessário criar setores específicos para se dedicar ao planejamento público, setores nos quais fossem estabelecidos objetivos a serem atingidos, decisões a serem tomadas sobre planejamento a médio e longo prazo e as ações para alcançá-los.

### **2.2.1 O Planejamento Público no Brasil**

Antes de 1930, o Brasil se caracterizava por uma estrutura econômica baseada na agricultura, sendo que o poder político se concentrava nas oligarquias rurais, notadamente de São Paulo e Minas Gerais. Dentre vários acontecimentos, entre eles a quebra dos produtores de café brasileiro que culminou com a revolução de 1930 e a subida de Getúlio Vargas ao poder, marcou o fim do antigo modelo e o início de um novo, com a participação mais ativa do Estado na economia, que pode ser denominado como Nacional Desenvolvimentista (Souza, 2009).

As primeiras tentativas de planejamento no Brasil foram desenvolvidas quando o Estado foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no âmbito da economia; o Brasil passa a ser o principal fomentador do desenvolvimento nacional (Souza, 2009).

O desenvolvimento do planejamento no Brasil se deu a partir dos anos 30, sendo delimitados por vários períodos (Souza, 2009).

#### **2.2.1.1 O início**

De acordo com Pinto (1982), com o objetivo de se criar um sistema econômico e administrativo de natureza nacional, foram concebidos mecanismos organizacionais em vários setores, a saber:

- Em 1932 foi criada a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, com o intuito de avaliar a situação econômico-financeira do país, consolidando suas dívidas internas e externas;
- Em 1934, com a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o governo passou a ter informações sobre a realidade brasileira;
- Em 1937, o Conselho Técnico de Economia e Finanças teve por finalidade disseminar conceitos e técnicas na área contábil e orçamentária, facilitando a padronização desse no âmbito dos estados e municípios, gerando informações para o planejamento no país;
- Em 1938, iniciou-se o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, que institucionalizou conceitos e processos modernizantes das estruturas administrativas atomizadas no território, enfatizando os princípios da equanimidade, economia e eficiência aplicadas ao serviço do Estado.

O Brasil passou a ser influenciado na área do planejamento global e a longo prazo a partir de 1934, quando da experiência mexicana, culminando com a adoção o plano quinquenal (1939) denominado Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhagem da Defesa Nacional (Silva, 1959).

Em 1939, ocorreu a primeira tentativa de direcionamento dos recursos para a execução de obras públicas de infra-estrutura, criação de indústrias de base e o aparelhamento da defesa nacional. Este período, que ocorreu entre 1939 a 1944, foi denominado de Plano Especial. Apesar de não

ser um planejamento propriamente dito, teve alguns êxitos, como, por exemplo, a criação da CSN – Companhia Siderúrgica Nacional. No entanto, vários problemas abordados não foram sanados (Souza, 2009).

O período compreendido entre os anos de 1944 a 1948 foi marcado pelo Plano de Obras e Equipamentos, cujos objetivos eram dar suporte às obras públicas e indústrias de base. A execução desse plano foi precedida por duas missões técnicas norte-americanas – Missão Taub, em 1942 e Missão Cooke, em 1943 – encarregadas de diagnosticar os problemas brasileiros e a propor soluções. Essas missões influenciaram a formação dos técnicos brasileiros envolvidos, no que se refere ao planejamento (Souza, 2009).

#### **2.2.1.2 Governo Gaspar Dutra**

De acordo com Souza (2009), tratava-se da primeira experiência de planejamento no Brasil, que tinha como cenário a democracia. O Plano Salte, tinha como prioridade quatro setores como prioridade de investimento: saúde, alimentação, transporte e energia. Todos estes setores seriam custeados pela Receita Federal e por empréstimos externos. Ainda segundo o autor, o Plano Salte não foi bem sucedido devido, entre outros fatores, à falta de controle e excessiva centralização de poderes da presidência, além de uma grande defasagem entre os recursos previstos e os efetivamente aplicados.

#### **2.2.1.3 Governo Getúlio Vargas – 2º Mandato**

Em 1951, foi criada, com o intuito de estudar as prioridades para um programa de desenvolvimento do Estado Brasileiro, a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos. Tal Comissão estabeleceu prioridades para os setores de agricultura, transporte e energia, porém não conseguiu formular um projeto específico de financiamento (D'Araújo, 2009).



Através dos resultados obtidos pelos estudos da Comissão, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituição responsável por financiar e gerir os recursos para esses projetos. Nem todos os projetos propostos pela Comissão foram financiados. No entanto, tanto a Comissão e o BNDE contribuíram para que o Brasil passasse a ter uma prática mais racional de gestão e aplicação de recursos públicos em investimentos econômicos, além de cooperar para a formação de equipes técnicas brasileiras aptas a elaborar projetos de desenvolvimento (D'Araújo, 2009).

#### **2.2.1.4 Governo Juscelino Kubtschek**

Em um cenário de intrigas políticas e forte inflação, em 1956, Juscelino assume a presidência da república, com o intuito de desenvolver o país sob a supervisão do Poder Público. Para tanto, foi criado o Conselho de Desenvolvimento (Souza, 2009).

Através desse conselho, foi criado o Programa de Metas, estabelecendo 30 metas em quatro setores, como o de energia, transporte, agricultura e alimentação e indústrias de base. Essa fase inaugura a utilização do planejamento indicativo, isto é, a distinção entre onde o governo vai atuar como agente econômico e onde deve haver apenas indicação para as organizações privadas. Apesar de alguns sucessos na industrialização, o Plano de Metas não superou os desequilíbrios da balança de pagamento nem a redução da inflação (Souza, 2009).

#### **2.2.1.5 Governo João Goulart**

O economista Celso Furtado comanda a criação do Ministério Ordinário do Planejamento. Com ele surge o Plano Trienal, que, segundo Souza, 2009, tinha como objetivo a solução para os problemas estruturais do país, abordando de forma integrada a estrutura econômica e social do Brasil. Este plano tinha como alicerces os conceitos de planejamento, pois definia os objetivos e, antecipadamente, escolhia o melhor curso para alcançá-los.

De acordo com Souza (2009), embora tenha sido a primeira experiência brasileira em planejamento, pois visava objetivos gerais e não só econômicos, o Plano Trienal teve duração de apenas cinco meses, já que não contava com a simpatia popular.

#### **2.2.1.6 Governo Castelo Branco**

Nesse período, o Brasil estava sob o poder dos militares, a ditadura foi implantada com a derrubada do Governo João Goulart (Brasil Escola, 2009). Tem início um novo estágio de planejamento estatal no Brasil.

Ocorrido entre 1964 a 1966, o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG – enfatizou a viabilidade do modelo de planejamento dentro de uma economia de mercado, com o intuito de se desvincular da imagem do planejamento das economias socialistas. Dentre seus objetivos, podemos destacar a aceleração do desenvolvimento econômico, conter a inflação e a balança de pagamentos. Muitos desses objetivos não foram atingidos, mas é certo que houve uma melhora significativa na economia do país (Souza, 2009).

#### **2.2.1.7 Governo Costa e Silva**

Com a tentativa do primeiro planejamento estratégico no Brasil (a longo prazo), a criação do Plano Decenal, que pretendia oferecer condições adequadas de desenvolvimento do país, segundo Souza, 2009, não chegou a ser executado.

#### **2.2.1.8 Governo Emílio Médici**

O início da fase do “milagre brasileiro” começou na ditadura militar, sob o governo de Médici, onde foi implantado o Plano de Metas e Bases para Ação do Governo. Para Souza (2009), não era exatamente um plano, mas sim de um documento de intenções do governo, dando continuidade aos objetivos traçados pelo PAEG.

Em 1972, tem início o ciclo dos PNDs, ou seja, os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Segundo Neto (1981), o I Plano Nacional de Desenvolvimento, o Brasil foi elevado à categoria de país desenvolvido, embora esse desenvolvimento tenha sido em nível setorial. Era um modelo brasileiro de estratégia de desenvolvimento e execução da estratégia, isto é, a implementação do planejamento. Esse plano correspondeu a um período de crescimento econômico significativo no Brasil (Souza, 2009).

#### **2.2.1.9 Governo Ernesto Geisel**

Depois de ter alcançado relativo sucesso no cumprimento dos objetivos do I PND, foi criado o II Plano de Desenvolvimento Nacional. Sob o desdobramento da crise mundial do petróleo, o plano tinha como objetivos a redução de importação de energia e o aumento das exportações para enfrentar a dívida externa. Foi nesse período que se construiu a usina hidrelétrica de Itaipu, desenvolveu-se o Programa Nuclear e do Alcool (Pinto, 1982).

A partir de 1979, com a crise do petróleo, houve o declínio econômico, elevando a inflação. Foi nessa época que foi implantado o III Plano Nacional de Desenvolvimento que não saiu do papel, marcando o fim do processo de planejamento como efetivo instrumento da política econômica do país. As dificuldades econômicas foram fatores que contribuíram para o fracasso desse plano, além disso, foi posta em dúvida a efetividade e a importância do planejamento como ferramenta de decisão governamental (Souza, 2009).

#### **2.2.1.10 A Década Perdida**

A década de 80 foi marcada por desgastes da ditadura militar, desemprego, inflação alta e insatisfação popular. Nesse contexto, o planejamento era visto como uma figura retórica, devido aos fracassos do II e III Planos de Desenvolvimento Nacional (Souza, 2009). Foram

criados diversos planos cujos objetivos eram restabelecer a estabilidade econômica, que tiveram quase que nenhuma eficácia. Souza (2009) conclui que a década de 80 foi marcada pela crise deliberada do planejamento governamental.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, houve a instituição do Plano Plurianual (PPA), tornando-se o principal instrumento de planejamento de médio e longo prazo do governo brasileiro (BRASIL, 2001). O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes. O primeiro Plano Plurianual foi elaborado em 1991, devendo vigorar até 1995, porém teve como objetivo principal cumprir a exigência constitucional (BRASIL, 2001).

#### **2.2.1.11 Governo Fernando Henrique – 1º Mandato**

Com a implantação do Plano Real, a estabilidade financeira voltava ao cenário brasileiro, o que viabilizou a retomada do planejamento governamental do Brasil (BRASIL, 2001). O PPA elaborado nesse período introduziu novos conceitos no planejamento federal: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento e os projetos estruturantes, indispensáveis para as transformações almejadas (BRASIL, 2001).

#### **2.2.2 O Planejamento Público em Minas Gerais**

O objetivo do estado de Minas Gerais é diminuir as discrepâncias regionais, proporcionando a inserção da economia em âmbito nacional e internacional (Gonçalves, 1999). Para tanto o modelo de planejamento em Minas Gerais é fundamentado em funções que são entendidas como estratégicas para o estado e devem englobar características coordenadoras, de avaliação de resultados e de financiador, porém ressaltando o caráter restrito do orçamento (MINAS GERAIS, 1995).

### **2.2.3 O Planejamento Público em Belo Horizonte**

A partir da publicação do Decreto 13.568, de 13/05/2009, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte passa a adotar a Gestão Orientada por Resultados, através do programa BH Metas e Resultados. Com ele, a Prefeitura implanta um novo modelo de gestão estratégica, com uma permanente avaliação dos resultados das políticas públicas, dos programas e dos projetos em andamento (PBH, 2009). Foram definidas 12 Áreas de Resultados através do Plano de Governo apresentado à população; áreas que orientam os esforços para que as transformações sociais, econômicas, ambientais e institucionais sejam alcançadas (PBH, 2009).

Este novo modelo de gestão apela para um forte enfoque gerencial, afim de que os resultados sejam atingidos sem perder as características da gestão pública, no que se refere à ação política, à transparência, à participação e à observância da legislação (PBH, 2009).

### **2.3 A Gestão Pública no Brasil**

No início do século XX, o Brasil era um Estado oligárquico e patrimonial, em meio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes recém saída da escravidão. Após cem anos, é um país democrático, variando entre o burocrático e o gerencial, presidindo uma economia capitalista globalizada e uma sociedade estratificada (PEREIRA, 2001).

A administração pública brasileira utilizou, praticamente, três sistemas de gestão (Filho, 2008):

- Administração patrimonialista, no qual o patrimônio privado da família real e o patrimônio público se fundiam;
- Administração burocrática, originada na República, criando normas que diferenciavam o patrimônio público do privado;
- Finalmente, a gestão atual, chamada de administração pública gerencial, que exige uma postura empreendedora em todas as áreas do setor público.

Durante os vários governos que passaram pelos diversos cenários brasileiros, pode-se constatar que houve no plano político-administrativo, através dos tempos, a atuação centralizadora cada vez menor do governo e uma participação mais ativa da população e dos seus representantes.

Conforme Pereira (2001), a volta da democracia transformou a retomada do desenvolvimento e a realização da justiça social em uma questão de vontade.

### **2.3.1 A Gestão Pública Brasileira no Cenário Atual**

Atualmente, a gestão pública brasileira ainda não assegura todos os direitos civis e sociais da população, fato que pode ser atestado pela grande diferença social que ainda existe no país (Folha Online, 2005).

O desafio do Estado e de seus sucessivos governos na gestão pública é um desafio de natureza gerencial, pois quanto maiores as demandas sociais e menores os recursos, mais capacidade de gestão será exigida (Lima, 2007).

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo que organiza a atuação do governo de forma a convergir para os objetivos almejados pelo poder público, a partir de compromissos com a sociedade. São a partir das funções de suporte estratégico e operacional propostas no PPA que se pretende fortalecer as áreas de planejamento e orçamento, com foco no planejamento estratégico e planejamento intensivo em gestão, integrado ao orçamento (Brasil, 2004). Ainda segundo consta no PPA, todas as ações adotadas pelo plano concorrem para formar uma proposta de gestão do processo de planejamento, diversificado e que conta com mecanismos não necessariamente institucionalizados.

Para o nosso País, é difícil implantar uma gestão de natureza gerencial, transparente e integradora nas ações do Estado, voltadas para resultados em função do munícipe cidadão, com uma forma de gerência que envolva espírito de liderança, participação do cidadão na gestão, cultura e avaliação das políticas públicas e com responsabilidade fiscal (Filho, 2008).

De acordo com o PPA (BRASIL, 2004), para alcançar os resultados desejáveis, torna-se imprescindível procurar formas permanentes e estruturadas para realizar a gestão estratégica e dar maior eficiência às ações do governo, fortalecendo a visão federativa no processo de planejamento do país.

O PPA organiza a atuação do governo em programas, inserindo na administração pública o gasto para resultados na sociedade. A partir dessa idéia, a gestão por programas procura combinar as preocupações do gestor público com a qualidade, potencializada pela otimização da gestão organizacional, com a tendência do Estado orientar sua atuação com foco nos resultados. Diante desse cenário, favorável à melhoria do desempenho do setor público, torna-se importante a necessidade de incorporar à cultura dos controles gerenciais e de avaliação a efetividade, a eficácia e a eficiência. É um processo indutor da transformação do modo de Atuação da Administração Pública Federal para, simultaneamente, assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do país. (Brasil, 2004).

O PPA prevê instrumentos para o tratamento eficaz de temas de caráter transversal e dos programas multissetoriais, de tal forma que sua implementação seja assegurada pelos diversos setores do governo (Brasil, 2004).

Porém, segundo Filho (2008), as filosofias de gestão que funcionam no setor privado, que também são conhecidos por muitos dirigentes do setor público, não são implantadas ou são implantadas de forma ineficiente nas administrações públicas.



Figura 2 – Modelo Integrado / Plano / Execução / Orçamento / Avaliação

Fonte: BRASIL, 2004

### 2.3.1.1 As Ferramentas de Gestão

Existem diversas ferramentas de gestão, porém serão citadas apenas as mais utilizadas pelos organismos privados e que podem ser implantadas no setor público.

a. Lista de Verificação:

É utilizada quando há a necessidade de se conhecer dados baseados em observações amostrais, com o objetivo de definir um modelo apropriado para a execução de uma determinada tarefa (Souza, 2003b);

b. Diagrama de Pareto

Gráfico de barras verticais, no qual se determina quais os problemas se tem e a prioridade para resolvê-los. Toma-se por base uma relação de problemas anteriormente detectados e deve ser utilizada quando for preciso mostrar a importância relativa entre vários problemas, com o objetivo de escolher um ponto de partida (Souza, 2003b);

c. Espinha de Peixe (Diagrama de Causa e Efeito)



É utilizado para explorar e ressaltar todas as possíveis causas de um problema, representando a relação de causa e efeito (Souza, 2003b);

d. Ciclo PDCA

Este método apresenta uma sequência lógica de etapas que devem ser seguidas sempre que planejamos, buscando manter ou melhorar a qualidade de um processo. É necessário planejar as ações, executá-las conforme planejado, verificar o que foi executado e agir se for necessário para corrigir algo que não foi concluído conforme planejado (Guidugli, 2008);

e. Gráfico de Gantt

Estrutura composta por uma planilha na qual são descritas as atividades que serão desenvolvidas durante o desenvolvimento do projeto, associada a um diagrama de barras, que representa quanto tempo essas atividades durarão (Guidugli, 2008);

f. Look Ahead

Este método consiste em detalhar continuamente o cronograma físico financeiro limitando este detalhamento em cinco semanas, pois dessa forma a percepção da execução produtiva é consideravelmente maior (Guidugli, 2008).

Além dessas ferramentas de gestão existe a Curva ABC, Rede PERT, Rede CPM, a Curva S, dentre outros. O que se quer ressaltar neste texto é que essas filosofias podem ser implantadas e adequadas nas administrações públicas como ferramentas que possam melhorar a gestão dos recursos financeiros destinados às obras públicas. Esta forma de gerenciar é incomum na administração pública, visto que os órgãos públicos estão muito mais voltados à estabilidade e à rotina do que à inovação e à flexibilidade (Andriolo, 2008).

Esse fato, com certeza, compromete muitos resultados. Quando se inicia um projeto, o planejamento é fator primordial para que se direcionem as ações e os objetivos sejam alcançados, porém quando não há uma gestão capaz de administrar esse planejamento, não há projeto que obtenha sucesso, mesmo havendo recursos financeiros disponíveis.

O que se constata no cenário brasileiro atual é a grande disponibilidade de recursos financeiros, pelo menos no setor de obras públicas (Brasil, 2009). É possível atestar, conforme a seguir, que os investimentos no setor de construção têm sido bastante significativos.

### **2.3.1.2 As Filosofias de Planejamento**

Segundo Oliveira (2006), existe três filosofias de planejamento:

- Filosofia da Satisfação: os esforços são designados para atingir um mínimo de satisfação, sem necessariamente excedê-los;
- Filosofia da Otimização: o planejador conduz todo o processo de planejamento através de modelos matemáticos que serão otimizados, ou seja, otimiza-se o processo decisório. O executivo, porém, deve estar atento para o fato de que nem todos poderão estar a favor do plano proposto;
- Filosofia da Adaptação: tem como base a suposição de que o principal valor do planejamento não está nos planos produzidos, mas no processo de produzi-los. Este tipo de filosofia procura o equilíbrio da organização após a ocorrência de uma mudança.

## **3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS PARA OBRAS PÚBLICAS**

Os dados sobre a disponibilidade de recursos financeiros destinados ao setor de obras públicas serão obtidos através de relatórios produzidos por diversos órgãos de planejamento das várias esferas de governo.

### **3.1 O Planejamento**

O Ministério de Planejamento do Brasil tem como missão:

*“Garantir a convergência da ação de governo, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável, através da coordenação e elaboração de planos de médio e longo prazos e sua respectiva gestão estratégica.”*

Esta definição nos leva a concluir que o planejamento do governo está envolvendo a organização com um todo, pois leva em consideração a elaboração de planos e alcance de objetivos a médio e longo prazos, o que caracteriza o planejamento estratégico.

Para tanto, o Governo Federal utiliza o PPA (Plano Plurianual), previsto no art. 165, inciso I da Constituição Federal de 1988. O PPA é o instrumento de planejamento de médio e longo prazo do Governo que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Este instrumento organiza a atuação do governo em programas, viabilizando a orientação estratégica dos gastos para a obtenção de resultados destinados à sociedade (BRASIL, 2006).

Todavia, o PPA não é suficiente para a sustentação do processo de planejamento. A constituição Federal prevê a elaboração e execução de outros instrumentos de planejamento, complementares e em consonância com o PPA. Para racionalizar o gasto público é necessário a implementação de procedimentos específicos que possam garantir a integração das ações, eliminação de sobreposições, preenchimentos das lacunas e administração dos conflitos por ventura decorrentes da atuação de cada esfera de governo ou mesmo de unidades intragovernamentais (Brasil, 2004).

Diante do contexto, há de se constatar a viabilidade da implantação das ferramentas de planejamento e gestão para potencializar a captação e o gerenciamento dos contratos de obras públicas.

### **3.2 Investimentos em Saneamento Básico: Recursos Onerosos e Não Onerosos**

Entende-se por Recurso Oneroso aquele que provém do Orçamento Geral da União (OGU) e cujo agente beneficiado não precisa ressarcir os cofres da União. Já o Recurso Oneroso, é proveniente de financiamentos e têm como fontes o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador (BRASIL, 2008).

Entende-se por saneamento básico as seguintes modalidades de intervenção:

- Abastecimento de água;

- Esgotamento sanitário;
- Drenagem urbana;
- Resíduos sólidos urbanos;
- Saneamento integrado, ou seja, empreendimentos que envolvem mais de uma modalidade de intervenção em saneamento, principalmente urbanização de favelas e assentamentos precários;
- Pró Município, que diz respeito a intervenções de saneamento conjugadas com outras obras de desenvolvimento urbano, que incluem variadas melhorias de infraestrutura urbana, principalmente pavimentação.

Serão analisados dados de investimentos em saneamento básico entre os anos de 2004 a 2007.

Tabela 1 - Recursos programados para investimentos em Saneamento Básico em valores históricos.

Fonte de Recursos	Recursos Programados para Investimentos em Saneamento (R\$)			
	2004	2005	2006	2007
Não Onerosos	1.847.982.501,00	2.869.427.410,00	3.635.481.847,00	7.259.057.737,00
Onerosos	2.397.201.000,00	2.700.000.000,00	2.700.000.000,00	3.150.000.000,00
Total	4.245.185.505,00	5.569.429.415,00	6.335.483.853,00	10.409.059.744,00

Fonte: BRASIL, 2008

É possível notar que houve um significativo aumento dos investimentos por parte do poder público para o Setor de Saneamento Básico, prova disto são os relatórios do Ministério das Cidades publicados em 2008.

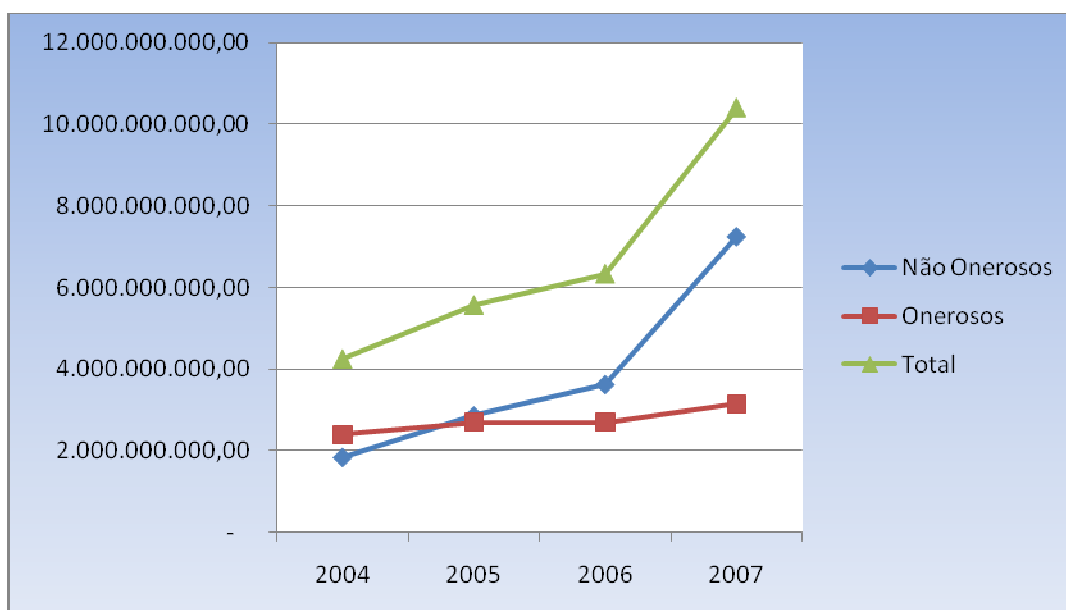


Figura 3 – Evolução do Investimentos em Saneamento Básico (R\$)

Fonte: BRASIL, 2008

O aumento desses investimentos favorece a gestão dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, porém compete aos estados e municípios a prestação dos serviços, a gestão e a execução das intervenções, incluindo a realização das obras (BRASIL, 2008).

Apesar do significativo aumento desses recursos, observa-se a seguir que o valor desembolsado foi muito aquém do valor comprometido, ou seja, o valor efetivamente contratado pelos municípios e estados foi muito menor que o disponibilizado pela União.

Para essa análise, serão utilizados dados referentes ao período de 2003 a 2007.

Tabela 2 – Valores Comprometidos e Desembolsados nos Investimentos de Saneamento Básico

<b>ANO</b>	<b>Comprometidos (R\$)</b>	<b>Desembolsados (R\$)</b>
2003	2.059.139.266,21	738.687.655,95
2004	2.551.702.248,44	1.034.148.299,26
2005	3.038.006.347,20	1.374.277.879,39
2006	3.441.186.364,06	3.163.190.124,10
2007	10.244.948.142,38	3.528.781.061,78
<b>TOTAL</b>	<b>21.334.982.368,29</b>	<b>9.839.085.020,48</b>

Fonte: BRASIL, 2008

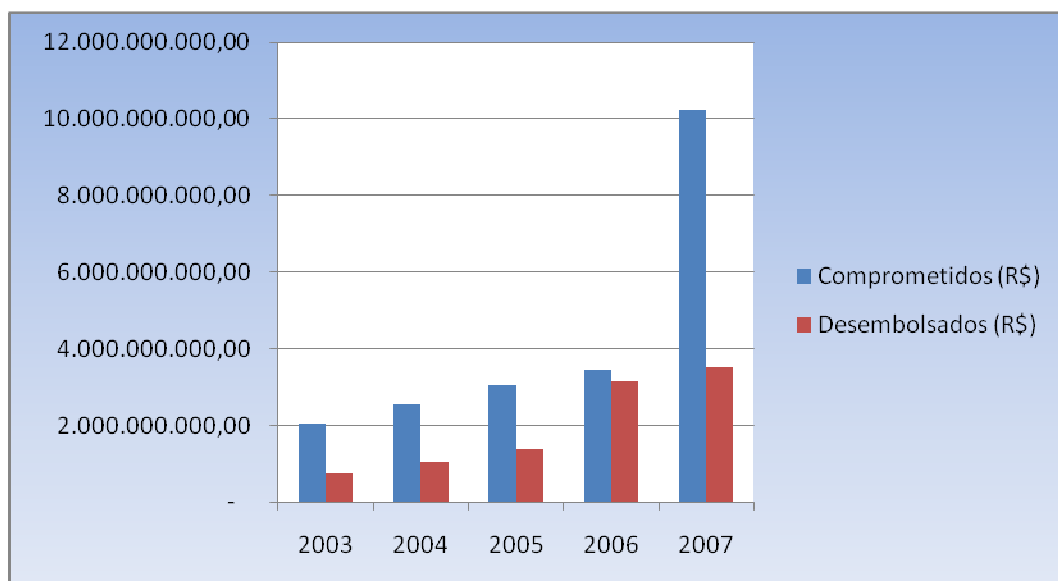


Figura 4 – Valores Comprometidos e Desembolsados nos Investimentos de Saneamento Básico

Fonte: BRASIL, 2008

### 3.2.1 A Evolução das Contratações e Desembolsos com Recursos Onerosos (FGTS)

A tabela 3 apresenta dados compreendidos entre os anos de 1995 a 2007. Durante esse período, pode-se constatar a evolução das contratações de empréstimos, porém pode-se notar também que os desembolsos realizados não tiveram o mesmo desempenho, ou seja, não se consegue cumprir os contratos, visto que os desembolsos não são totalmente realizados.

Tabela 3 – Valores Contratados e Desembolsados com Recursos Onerosos

<b>Ano</b>	<b>Valor do Empréstimo (R\$)</b>	<b>Valor do Desembolso (R\$)</b>
1995	71.818.200,00	4.709.200,00
1996	735.794.000,00	132.573.600,00
1997	557.998.000,00	432.376.900,00
1998	1.357.600.000,00	906.915.600,00
1999	2.376.184,00	487.217.500,00
2000	16.656.400,00	270.160.000,00
2001	-	111.436.500,00
2002	254.234.656,76	118.182.600,00
2003	1.634.766.802,28	119.025.437,76
2004	1.945.985.354,46	317.266.292,15
2005	44.153.062,77	547.968.773,94
2006	1.426.582.400,04	772.060.627,42
2007	3.300.503.630,55	858.452.994,55

Fonte: BRASIL, 2008

O desembolso é feito proporcionalmente ao valor medido, verificado e atestado por boletins de medições emitidos pelos órgãos contratantes (município, estado, etc.). Desta forma através da Tabela 3 pode-se inferir que nem todos os projetos contratados não foram totalmente concluídos porque o desembolso realizado funciona como um espelho do empreendimento.

### **3.3 Investimentos em Habitação: Recursos Não Onerosos**

O Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS) tem como objetivo viabilizar e articular a junção de recursos de diferentes fontes de forma permanente, com vistas a viabilizar a habitação de interesse social. Outro aspecto a ser destacado é a definição de um modelo de gestão descentralizado que estimula a participação de todos os agentes públicos e privado, da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos (planejamento estratégico) na formulação e implementação da Política Nacional de Habitação, com vistas à superação do déficit habitacional brasileiro (BRASIL, 2008).

Para se obter um contrato de repasse dentro do programa FNHIS, é necessário, primeiramente, fazer um termo de adesão, no qual são apresentados alguns documentos para o início da seleção dos projetos a serem contratados pela União.

Inicia-se aí o planejamento de um projeto que terá um ciclo de vida longo. É o ponto inicial do cronograma físico. Planejar nessa fase é fundamental para que as etapas seguintes não sejam comprometidas com possíveis atrasos. É nessa fase que o poder público deveria já ter em mente que é necessário ter uma equipe bem preparada para assumir um projeto que terá muitas etapas, investir em filosofias e ferramentas de planejamento para se traçar planos que direcionem as ações para os objetivos que deverão ser alcançados. Se houver investimento de planejamento nessa fase, com certeza as incertezas, os erros e outros problemas que surgirem poderão ser resolvidos em tempo hábil, uma vez que as estratégias já estarão traçadas.

No entanto, de acordo com o relatório elaborado pelo Ministério das Cidades e CEF em 2008 mostra que, nesse mesmo ano, os entes federativos que se propuseram para aderir ao termo de adesão (primeira etapa do processo) tiveram relevantes dificuldades técnicas e políticas em cumprir as primeiras exigências, que tratavam apenas de documentos comprobatórios, isto é, o número de entes que cumpriram os prazos fixados pelo Conselho ficou aquém do esperado. Esse baixo índice de cumprimento das primeiras obrigações decorrentes dos Termos de Adesão pode comprometer a continuidade de repasse de recursos, segundo avaliação do Ministério das Cidades.



Tabela 4 – Comparativo entre propostas enviadas e propostas selecionadas pelo FNHIS

Ações	Propostas Enviadas	Repasses Enviados (R\$)	Propostas Selecionadas	Repasses Selecionados (R\$)
Provisão Habitacional	5.395	2.795.439.789,80	817	485.905.688,06
Urbanização	2.915	6.734.573.145,00	136	559.324.766,38
Assistência Técnica	850	29.040.988,33	403	13.768.938,00
Plano Habitacional	990	83.057.640,32	374	30.217.306,65
<b>Total</b>	<b>10.150</b>	<b>9.642.111.563,45</b>	<b>1.730</b>	<b>1.089.216.699,09</b>

Fonte: BRASIL, 2008

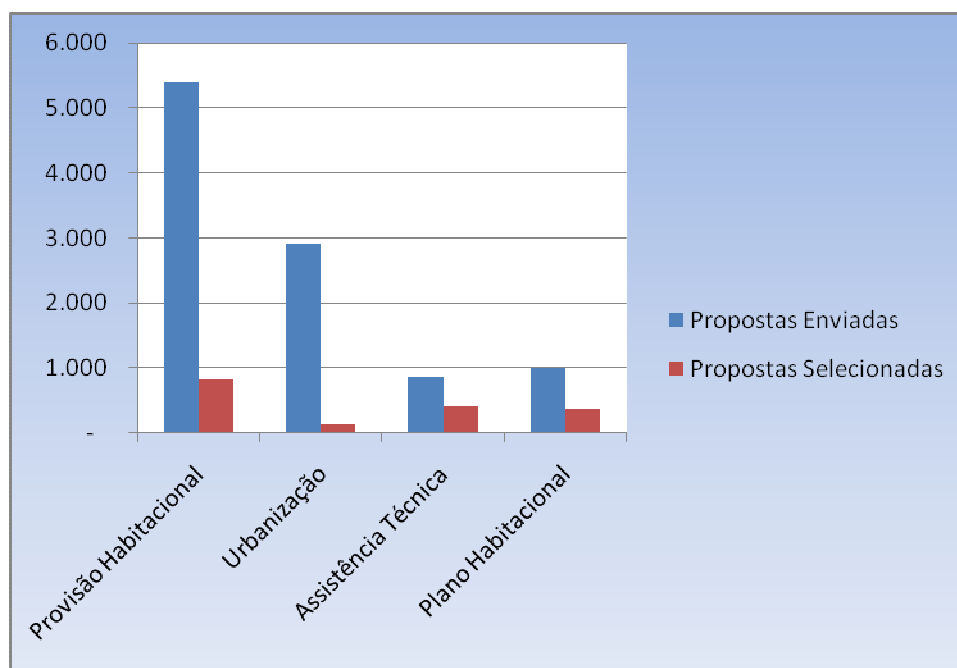


Figura 5 – Comparativo entre propostas enviadas e propostas selecionadas pelo FNHIS

Fonte: BRASIL, 2008

Após a etapa do Termo de Adesão, inicia-se o processo de seleção dos projetos apresentados. Com os dados obtidos no relatório do Ministério das Cidades, ano 2008, é possível perceber que há uma grande discrepância entre o número de propostas apresentadas e o número de propostas selecionadas para dar prosseguimento no processo de contratação do recurso. Ainda segundo este mesmo relatório, foram canceladas 15 operações no valor de R\$ 11.441.361,09

devido ao fato de alguns entes municipais não conseguirem entregar a documentação necessária em tempo hábil.

Vale observar, ainda, que dentre esses contratos, muitos vêm se arrastando por vários anos. Isso significa que um contrato voltado para construção de unidades habitacionais está tendo um ciclo de vida de mais de 1095 dias. Dificilmente um empreendimento composto basicamente por construção de unidades habitacionais, por maiores que sejam as particularidades e vultuosidade do projeto teriam um cronograma tão extenso. Esse fato se deve, muitas vezes, por contratos paralisados (problemas de frente de serviço, planejamento inadequado, falta de programação de atividades), distratos com as empresas contratadas (demora no início de obra, defasagem de preços), problemas com a documentação de licitação, etc.

A seguir, dados obtidos no relatório do Ministério das Cidades (2008) podem atestar a quantidade significativa de contratos iniciados em 2005 e que ainda estavam em andamento em 2008.

Tabela 5 – Contratos operacionalizados de 2005 a 2008

<b>Ano de Contratação</b>	<b>Contratos Ativos em 31/12/08</b>
2005	312
2006	511
2007	1.619
2008	1.675
<b>Total</b>	<b>4.117</b>

Fonte: Caixa/SIAPFI e SIAFI

Segundo a avaliação dos órgãos gestores desses repasses, os principais empecilhos para o bom andamento e conclusão dos contratos de repasse devem-se:

- Dificuldades/imprevistos na elaboração e/ou implantação dos projetos;

- Demora dos tomadores na obtenção e encaminhamento de documentos (projetos, licenças, registros);
- Baixa capacidade de gestão / equipes técnicas insuficientes / descontinuidade administrativa dos Tomadores;
- Dificuldade para realizar a contrapartida;
- Morosidade na prestação de contas final, decorrente da ausência / insuficiência de documentação.

Além dessa análise feita pelos órgãos gestores dos financiamentos e repasses, análises vindas do Ministério do Planejamento, no que se refere à execução das obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), apontam para a falta de planejamento e gestão dos empreendimentos, como afirma Silva, (2009):

*“Não falta dinheiro, mas a gestão se complica e a demora é inevitável. São problemas desde a má formulação de projetos, passando por licenciamento ambiental, contratação, implementação e controle da obra.”*

Ainda nesse enfoque de que falta planejamento e sobram recursos, pode-se verificar em depoimentos dados de profissionais envolvidos no setor de construção de obras públicas, a realidade vivida no Brasil. De acordo com Pereira (2009 b), não há nenhuma área da gestão pública brasileira com estoque de projetos. Quando o governante quer executar uma obra, não consegue porque não tem sequer projeto para iniciar o processo licitatório; isso é devido, principalmente ao problema de gestão. Ainda segundo Pereira (2009 b), a forma de melhorar esse desempenho é planejar para se ter uma boa administração pública.

No que se refere ao desempenho dos contratos de financiamentos e repasses, segundo Pires e Hall (2009), podem ser encontrados projetos mal formulados, com falhas técnicas que não abrangem a obra como um todo, tendo com principal consequência a necessidade de alterações radicais na execução do empreendimento, acarretando no aumento de custos e atrasos nos cronogramas. Em alguns casos, a inviabilidade técnica do empreendimento só pode ser detectada no decorrer da execução, ocasionando o desperdício dos recursos financeiros.

Ainda segundo os autores, projetos básicos mal elaborados conduzem a um tipo de desenvolvimento de contrato comprometedor, com muitos aditivos e reformulações de projetos. Outro empecilho é a mudança no objeto licitado. Isso ocorre quando, durante o desenvolvimento do empreendimento, acontecem muitos atrasos, o cronograma e os preços dos serviços e materiais ficam defasados. Com isso, os recursos direcionados para a execução da obra ficam comprometidos e muitas vezes não são suficientes para concluir o escopo proposto inicialmente.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao se contratar um financiamento ou um contrato de repasse (não oneroso) é necessário entregar ao agente financeiro (Caixa, BNDES, BB, etc.) uma série de documentos que estão vinculados ao planejamento do empreendimento. Dentre esses documentos, alguns podem ser citados:

- Plano de trabalho, que define o escopo do projeto, seus produtos, suas variáveis, entes envolvidos, benefícios e impacto social;
- Declaração de contrapartida do Tomador, para certificação de que este pode arcar com as despesas do contrato;
- Projetos executivos (quando já estiverem concluídos) ou projetos básicos que possam fornecer informações pertinentes ao que será executado;
- Cronograma físico-financeiro, indicando as fases de desenvolvimento do empreendimento;
- Cronograma de desembolso, que permitirá programar um fluxo financeiro adequado ao andamento da obra;
- Planilha com todos os serviços e quantitativos pertinentes à execução do projeto. Esta planilha deve estar de acordo com o escopo apresentado no plano de trabalho e coerente com os projetos desenvolvidos.

Durante o desenvolvimento do empreendimento, este é acompanhado pelos boletins de medição emitidos pelo Tomador, que deverão estar de acordo com o andamento real da obra. É a partir desses boletins, avaliados pelos agentes financeiros, que os desembolsos são realizados.

Foi possível destacar, através dos dados obtidos no Ministério das Cidades, que os valores desembolsados nos contratos avaliados pelos relatórios foram muito aquém dos valores contratados. Essa defasagem pode ser entendida pelo fato de os requisitos acima mencionados (critérios de contratação e acompanhamento) não tenham sido atendidos.

É possível que uma solução viável seja a utilização das ferramentas de planejamento para melhorar a gestão desses contratos, já utilizadas por muitas e grandes empresas privadas que possuem desempenhos satisfatórios na questão de planejamento e gestão de empreendimentos.

As filosofias e ferramentas para serem aplicadas no setor público, deverão ter algumas adequações, mas com certeza, é possível obter sucesso, desde que sejam implantadas com seriedade, vontade e competência. Já existem experiências como essas em alguns países, como o Canadá, que investe seriamente na implantação das filosofias de gestão e quer provar que aprendizagem organizacional é uma forma de gestão que pode ser aplicada no setor público (ANDRIOLO, 2008).

De acordo com a missão apresentada pelo Ministério do Planejamento, o Brasil está desenvolvendo um planejamento estratégico, ou seja, está envolvendo a organização como um todo para alcançar objetivos a longo prazo. Além disso, o PPA preconiza o bom planejamento, voltado para a conquista dos objetivos traçados no plano. Ferramentas de planejamento e gestão podem ser uma alternativa imprescindível para viabilizar esse tipo de gestão proposta pelo governo federal, desde que sejam devidamente implementadas e adequadas.

Ferramentas como Listas de Verificação, Gráfico de Pareto, Diagrama de Causa e Efeito, Ciclo PDCA, Gráfico de Gantt, Look Ahead dentre outras podem ser utilizadas no planejamento para a captação de recursos e gestão dos mesmos sem perder os investimentos e as oportunidades promovidas pela União. Com isso, todos ganhariam: a sociedade, que poderia ter uma melhor qualidade de vida, os municípios, o setor da construção seria fomentado e os déficits habitacionais e de saneamento básico, por exemplo, poderiam diminuir.

## 5. CONCLUSÕES

Diante do disposto estudo pôde-se concluir que:

- As ferramentas e filosofias de planejamento e gestão podem contribuir para a captação de recursos para o setor de obras públicas;
- A proposta de se implantar as ferramentas e filosofias de planejamento e gestão no setor público é compatível com o que preconiza o sistema de planejamento brasileiro atual;
- As ferramentas de planejamento permitem traçar estratégias que direcionam as ações para alcançar os objetivos propostos, conforme se objetiva no PPA;
- Priorizar um bom planejamento e capacitar equipes é fundamental para sucesso da administração baseada no planejamento estratégico, uma vez que administrações públicas, mesmo de forma tímida, estão optando por esse tipo de planejamento, que envolve toda a organização no alcance de objetivos;
- A utilização das ferramentas de planejamento pode refletir de maneira positiva na obtenção dos resultados, como executar totalmente o escopo proposto dentro do prazo previsto, o que caracteriza a gestão por resultados, que também vem sendo adotada por muitas administrações públicas.

## 6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDRIOLO, L. J. **Aprendizagem organizacional aplicada ao setor público: a experiência canadense.** Disponível em: <

[http://www.administradores.com.br/artigos/aprendizagem\\_organizacional\\_aplicada\\_ao\\_setor\\_publico\\_a\\_experiencia\\_canadense/23015/](http://www.administradores.com.br/artigos/aprendizagem_organizacional_aplicada_ao_setor_publico_a_experiencia_canadense/23015/)>. Acesso em: 26 jan. 2010.

BRASIL ESCOLA. **O Governo Castelo Branco.** Disponível em: <  
<http://www.brasilecola.com/historiab/castelo-branco.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2009.

D'ARAÚJO, M.C. **E ele voltou... O segundo governo Vargas.** Disponível em: <  
<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/ElVoltou/ComissaoMista>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

ESCÓSSIA, C. **O que é planejamento?** Disponível em: <  
<http://www.carlosescossia.com/2009/09/o-que-e-planejamento.html>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

GONÇALVES, E.; PEROBELLI, F. S. **Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais e Desenvolvimento de Empresas de Base Tecnológica em Juiz de Fora**. Disponível em: <[http://www.portalfea.ufjf.br/arquivos\\_gerais/\\_\\_artigorenpdf.pdf](http://www.portalfea.ufjf.br/arquivos_gerais/__artigorenpdf.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2009.

GUIDUGLI FILHO, R. R. **Elaboração, análise e gerência de projetos**. Belo Horizonte: Ed. do Autor, 2008. 220 p.

LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L. J. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEÃO FILHO, A. S. **Balanced Scorecard como Ferramenta de Gestão Pública**. Disponível em:

<[http://www.administradores.com.br/producao\\_academica/balanced\\_scorecard\\_como\\_ferramenta\\_de\\_gestao\\_publica/870/](http://www.administradores.com.br/producao_academica/balanced_scorecard_como_ferramenta_de_gestao_publica/870/)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

LIMA, P. D. B. **A Excelência em Gestão Pública: A trajetória e a estratégia do Gespública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. 248 p.

MARTINS, S.M. **Planejamento como Ferramenta de Gestão**. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/administracao-artigos/planejamento-como-ferramenta-de-gestao-1255184.html>>. Acesso em: 03 jan. 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS**. Relatório de Gestão. Exercício 2008. 44 p. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/cgfnhis/relatorios-de-gestao/FNHIS\\_REL\\_GESTaO\\_%202007\\_v6%20definitiva%20%2818-03-08%29.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/cgfnhis/relatorios-de-gestao/FNHIS_REL_GESTaO_%202007_v6%20definitiva%20%2818-03-08%29.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gasto público em saneamento básico. Governo Federal e Fundos Financiadores**. Relatório de Aplicações de 2007. 46 p. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/gasto-publico-em-saneamento/RELATORIO%20GASTO%20PUBLICO%202007\\_versao%20final\\_com\\_capa.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/gasto-publico-em-saneamento/RELATORIO%20GASTO%20PUBLICO%202007_versao%20final_com_capa.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **BERNARDO: país precisa superar os entraves aos investimentos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=4704&cat=60&sec=10>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Plano de Gestão do PPA 2004-2007**. 2004. 60 p. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/modelo\\_gestao/081009\\_PPA\\_MG\\_planoGes.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/modelo_gestao/081009_PPA_MG_planoGes.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico. Conceitos, Metodologia, Práticas**. São Paulo: Atlas, 2006.

PEREIRA, L. C. B. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p.222-259.

PEREIRA (b), N. G. SINAENCO. **Faltam projetos, sobram recursos**. Sinaenco . 2009. Disponível em: < [http://www.sinaenco.com.br/downloads/boletim\\_consulte/consulte58.pdf](http://www.sinaenco.com.br/downloads/boletim_consulte/consulte58.pdf) >. Acesso em: 18 ago. 2009.

PINTO, A. L. **O planejamento estratégico na administração pública brasileira: rumos e perspectivas**. São Paulo, 1982. Ano 02. Nº 04. p (4 a 13). Cadernos Fundap. Disponível em: < <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad04/Fundap04/O%20PLANEJAMENTO%20ESTRATEGICO%20NA%20ADMINISTRACAO%20PUBLICA%20BRASILEI.pdf> >. Acesso em: 15 nov. 2009.

PIRES, S. L. A.; HALL, L. F. **Influência dos defeitos de planejamento e operacionais sobre a gestão das obras públicas**. 2009. 55 p. Monografia (Curso de Especialização em Auditoria de Obras Públicas) - PUC - Rio em convênio com a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

SOUZA (b), A. A. **Principais ferramentas de gestão empresarial para a busca da qualidade**. Disponível em: <[http://www.administradores.com.br/artigos/principais\\_ferramentas\\_de\\_gestao\\_empresarial\\_para\\_a\\_busca\\_da\\_qualidade/21112/](http://www.administradores.com.br/artigos/principais_ferramentas_de_gestao_empresarial_para_a_busca_da_qualidade/21112/)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

SOUZA, A. B. **Histórico do Planejamento no Brasil**. Disponível em: < <http://www.angelfire.com/ar/rosa01/page19.html> >. Acesso em: 08 nov. 2009.

SOUZA, A. B. **Histórico do Planejamento no Brasil**. Disponível em: < <http://www.angelfire.com/ar/rosa01/page18.html> >. Acesso em: 08 nov. 2009.

VIEIRA, M. A. **Planejamento Estratégico e o Alinhamento da Polícia Militar com o Futuro: Um Estudo Exploratório**. 2001. 94 p. Monografia (Pós Graduação *Latu Sensu* em Administração em Segurança Pública) - Universidade do Sul de Santa Catarina, SC.

VIEIRA, R. E. **O estado regulador e a gestão pública no Brasil**. Disponível em: < [http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=5&ved=0CBMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.administradores.com.br%2Fproducao\\_academica%2Fo\\_estado\\_regulador\\_e\\_a\\_gestao\\_publica\\_no\\_brasil%2F2449%2Fdownload%2F&rct=j&q=rejane+esther+vieira+e+o+a+gest%C3%A3o+p%C3%ABblica&ei=7FJjS6mQHYa0tgeP1YS3Bg&usq=AFQjCNFSqdiSk1dXivALdwqaTbj3D2RsOg](http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=5&ved=0CBMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.administradores.com.br%2Fproducao_academica%2Fo_estado_regulador_e_a_gestao_publica_no_brasil%2F2449%2Fdownload%2F&rct=j&q=rejane+esther+vieira+e+o+a+gest%C3%A3o+p%C3%ABblica&ei=7FJjS6mQHYa0tgeP1YS3Bg&usq=AFQjCNFSqdiSk1dXivALdwqaTbj3D2RsOg) >. Acesso em: 27 jan. 2010.

WIKIPÉDIA. **Definição de Planejamento**. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Planejamento> >. Acesso em: 18 ago. 2009.

ZIMMERMANN, P.; SPIZ, C. **Brasil é oitavo país em desigualdade social, diz pesquisa**. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u112798.shtml>>. Acesso em: 03 out. 2010.