

# PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL PARA RETOMADA SOCIOECONÔMICA PÓS COVID-19

João Batista Rezende<sup>1</sup>

Isabella Presotti Tibúrcio<sup>2</sup>

## Resumo

O objetivo deste artigo é verificar se os instrumentos de planejamento estratégico utilizados pelos municípios de pequeno e médio porte são suficientes para contribuir na melhor gestão local e na retomada econômica, especialmente em momentos de crise. Para o desenvolvimento do trabalho, foi utilizada a pesquisa bibliográfica de natureza exploratória. Analisou-se, à luz da teoria sobre Capacidades Estatais, Transferências Intergovernamentais e Planejamento Estratégico Municipal (PEM), os desafios e as oportunidades dos pequenos e médios municípios para a retomada econômica pós pandemia do COVID-19, considerando o cenário de capacidades estatais limitadas, as fontes de recursos próprios reduzidas, o alto grau de dependência das transferências intergovernamentais, as ferramentas de planejamento disponíveis, e as alternativas para estruturação do PEM. Concluiu-se que apenas os instrumentos legais de planejamento são insuficientes para superar crises; portanto os gestores municipais devem investir na elaboração de uma agenda estratégica que priorize a economia local para a retomada econômica após momentos de adversidades.

**Palavras-chave:** planejamento estratégico; capacidades estatais; transferências intergovernamentais; pequenos municípios; COVID-19.

## Abstract

The aim of this article is to verify whether the strategic planning instruments used by small and medium-sized municipalities are sufficient to contribute to better local management and economic recovery, especially in times of crisis. For the development of the work, bibliographical research of exploratory nature was used. It was analysed, in light of the theory of State Capabilities, Intergovernmental Transfers and Municipal Strategic Planning, the challenges and opportunities of small and medium-sized municipalities for the economic recovery after the COVID-19 pandemic, considering the scenario of limited state capacities, the reduced revenue sources, the high dependence on intergovernmental transfers, the available planning tools, and the alternatives for structuring the strategic planning. It was concluded that only the legal planning instruments are insufficient to overcome crisis; therefore, municipal managers must invest in the development of a strategic agenda that prioritizes the local economy for economic recovery after moments of adversity.

**Keywords:** strategic planning; state capacities; intergovernmental transfers; small municipalities; COVID-19.

---

<sup>1</sup> Economista, MSc Economia Rural e DSc em Administração Pública; Prof. Aposentado da EG-FJP; Consultor na área de gestão pública.

<sup>2</sup> Especialista em Política Pública e Gestão Governamental, Estado de Minas Gerais.

## **Introdução**

O hiato existente entre as responsabilidades previstas no art. 30 da Constituição de 1988, e as capacidades municipais para executá-las, é objeto de análise por diversos autores da redemocratização. A divisão de competências determinada pela Carta vincula às prefeituras diversos assuntos essenciais da vida nas cidades –competência para regulamentar nos assuntos locais; suplementar à legislação federal; instituir e aplicar tributos; organizar distritos; prestar serviços públicos de interesse local; relacionar-se com a União; organizar seu território; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (BRASIL, 1988). Porém, quando diz respeito aos tributos, a Constituição concentrou na União as maiores fontes de arrecadação de receitas, ampliando a dependência das transferências intergovernamentais e criando inúmeros desafios na execução das políticas públicas de obrigação municipal (PINTO; GONÇALVES; NEVES, 2003, p. 15).

Pesquisas nas prefeituras, conforme expresso por Rezende (2011), sugerem um ambiente econômico, social e institucional frágil. Para o autor, os municípios de pequeno e médio porte têm se tornado cada vez menos independentes, “[...] resultante de uma gestão pública marcada por fortes deficiências administrativas e técnicas, com baixa capacidade de planejamento e utilização de métodos obsoletos de gerenciamento e controle das atividades e recursos. “O autor ainda enfatiza que estes municípios reproduzem -ainda na atualidade, e apesar das reformas administrativas - as características da gestão patrimonialista: personalismo, clientelismo e troca de favores (REZENDE, 2011, p.26).

Somam-se ao contexto apresentado a crise econômica e institucional dos anos 2010; os retrocessos democráticos a partir de 2018; e, mais contemporânea, a crise sanitária desencadeada pela COVID-19 a partir de março de 2020. A pandemia do coronavírus, ainda em vigência, escancarou as dificuldades dos municípios brasileiros, em especial no que se refere à capacidade de se planejar estrategicamente, de ser capaz de responder aos cenários de adversidades e de atender às crescentes demandas da sociedade. No Brasil, a primeira declaração oficial do governo federal para que fossem tomadas as medidas de contenção contra o COVID-19 ocorreu em 21 de março de 2020. Pouco mais de um ano depois, dia 19 de junho de 2021, o país atingiu a marca de 500 mil mortes pelo vírus, demonstrando a baixa efetividade das medidas tomadas. Tem-se um cenário de

agravamento do desemprego, queda na renda e no poder aquisitivo das famílias, acentuando a já marcante desigualdade social (REZENDE, 2021, p. 9).

O momento atual, e também os próximos anos, exigirão políticas públicas de fortalecimento da infraestrutura de saúde e educação, políticas econômicas anticíclicas e, cada vez mais, a qualidade e eficiência do gasto público. O desenvolvimento econômico e social deverá ser uma pauta central do Estado brasileiro, notadamente nos municípios, “onde as pessoas vivem e as coisas acontecem” (REZENDE, 2011, p. 29).

Ainda hoje, a maioria dos municípios brasileiros, de pequeno e médio porte, utiliza como instrumentos de planejamento apenas os mecanismos obrigatórios por lei (a chamada responsabilidade regulada), como o Plano Plurianual de Ação (PPA), quadrienal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estes últimos anuais, para realizar as ações da Administração Pública (BRASIL, 1988). Estes instrumentos legais são ignorados no âmbito decisório e tratados apenas como peças burocráticas. O que se observa, então, é que tais ferramentas têm se mostrado ineficazes para as ações de curto, médio e longo prazo (REZENDE, 2011, p. 171).

Considerando este contexto, é importante compreender as desigualdades socioeconômicas e territoriais que promovem ou dificultam a estruturação de um planejamento estratégico no âmbito das cidades. Sabe-se que grande parte dos municípios brasileiros ainda padecem com problemas característicos de comunidades subdesenvolvidas, como é o caso da falta dos sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, condições humanas básicas e essenciais das políticas públicas de saúde. Além disso, na maioria dos casos são marcados pelo clientelismo e paternalismo, culturas que impedem estruturação de mecanismos de participação e de políticas públicas eficientes (REZENDE, 2011, p. 155).

Na condição da crise sanitária, é possível inferir que os gestores públicos passam por um dos períodos mais difíceis desde o início do século. As taxas de desemprego estão cada dia mais elevadas; o auxílio emergencial, ação provisória proporcionada pelas esferas superiores, é insuficiente para cobrir as necessidades básicas da população; a arrecadação tributária média não superou os resultados de 2019; e há, ainda, o aumento claro da dívida pública em níveis nacionais. Os desafios para a retomada econômica serão imensuráveis

e, sem o planejamento adequado, os gestores municipais não serão capazes de reconhecer as necessidades e prioridades locais (REZENDE, 2021, p.7).

Portanto, neste contexto, este artigo pretende responder à seguinte questão: os mecanismos de planejamento estratégico aplicados pelos municípios de pequeno e médio porte são (adequados)suficientes para contribuir na melhor gestão local e na retomada do desenvolvimento, sobretudo em momentos de crise? O que pode ser feito para melhorar a eficiência e eficácia dos gastos públicos municipais? Desta maneira, como objetivo geral, propõe-se discutir a importância do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) na gestão local e sua relevância na retomada do desenvolvimento no decorrer e depois da crise sanitária da Covid-19. Especificamente pretende-se: i) mapear as capacidades dos municípios de pequeno e médio porte; ii) compreender quais as principais fontes de recursos e de planejamento nestes municípios; iii) apresentar possíveis alternativas para o planejamento realizado atualmente.

Neste estudo, de natureza exploratória, são investigadas as dificuldades de planejamento dos pequenos e médios municípios brasileiros, especialmente no que se refere à captação de recursos. Utilizou-se a pesquisa exploratória com o objetivo de proporcionar maior familiaridade e flexibilidade para considerar todos os aspectos do problema (GIL, 2008, p. 41 e 44). Como procedimento técnico, foram utilizadas pesquisas bibliográficas em fontes diversas para embasar teoricamente questões relativas às capacidades estatais nas pequenas municipalidades, a falta de recursos, e os métodos de planejamento para estes entes. Foram utilizados também dados das bases oficiais de governo, como pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e legislações que tratam do tema.

## **Referencial teórico**

### ***Capacidades estatais: conceitos básicos***

Para Hildebrand e Grindle (1997), capacidade estatal é o potencial de ação de determinado governo para desempenhar seus processos de maneira temporal, assertiva e eficiente. Os autores explicam que esta capacidade é o conhecimento agregado e sistematizado que o ente governamental possui para gerir as políticas públicas das quais é responsável (HILDERBRAND; GRINDLE apud REPETTO, 2004, p. 8).

Pires e Gomide (2016) acrescentam que as capacidades estatais podem ser técnico-administrativas, quando dependem de corpo técnico e burocrático capacitado e dotado de

recursos; político-relacionais, quando envolve a necessidade de articulação de múltiplos atores para a realização de projetos; ou econômica-fiscal, que diz respeito aos recursos disponíveis pelo governo para desenvolver as suas atividades (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 20).

Em relação à capacidade econômica-fiscal, Rezende (2011) demonstra que esta pode ser medida por meio do Índice de Desenvolvimento Tributário Econômico (IDTE), proposto pela Fundação João Pinheiro (1998). O IDTE é formado pela estrutura de arrecadação tributária e as atividades produtivas do município, sendo possível verificar a dependência do ente em relação às transferências intergovernamentais (REZENDE, 2011, p. 184).

Na capacidade político-relacional, Loureiro, Macário e Guerra (2016) demonstram que é possível verificar as relações entre os organismos externos, como por exemplo, mecanismos de controle, sociedade civil organizada, e outros entes. Os autores enfatizam que medir esta interação é importante, na medida em que elas afetam os resultados das políticas públicas (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2016, p. 116).

Rezende (2011) aprofunda na análise técnico-administrativa, também chamada de institucional-administrativa, acrescentando que dela fazem parte os aspectos relacionados ao planejamento municipal e as ferramentas de gestão pública. Desta maneira, a análise desta capacidade está ligada aos instrumentos próprios da Administração Pública, como os planos de orçamento e as ações de controle urbanístico (PAES DE PAULA apud REZENDE, 2011, p. 164).

### ***Os instrumentos de planejamento***

Os instrumentos de planejamento previstos na Constituição de 1988 são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988). O PPA possui vigência de quatro anos, e é o plano que prevê os programas e as metas quantitativas para a Administração Pública. A Constituição, no seu art. 167, determina que quaisquer investimentos públicos que ultrapassem um exercício financeiro deverão estar previstos no PPA. A LDO tem vigência anual e orienta, estabelecendo diretrizes financeiro-orçamentárias, a construção da LOA. Esta, por sua vez, discrimina todos os gastos governamentais previstos para o ano a que se refere, bem como coloca a previsão de receitas daquele ano, tendo vigência anual. Os três instrumentos são elaborados pelo Poder Executivo e são aprovados pelo Poder

Legislativo (BRASIL, 1988). Com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, também foi definido que, para os municípios com mais de 20.000 habitantes, é obrigatória a elaboração dos Planos Diretores, com vigência de até 10 anos (BRASIL, 2001).

Complementarmente aos instrumentos obrigatórios, existem os instrumentos de planejamento estratégico. Segundo Pfeiffer (apud REZENDE; ULTRAMARI, 2007), o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é um instrumento para tornar a gestão municipal mais eficiente, com o objetivo de reduzir as indecisões e favorecer transformações econômicas, sociais e políticas (PFEIFFER apud REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 266). Assim, o PEM possui uma metodologia-base formada por: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento (REZENDE; CASTOR, 2006 REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 268). Ainda de acordo com os autores, apesar de o PEM não ser obrigatório, a decisão de uma prefeitura por fazê-lo demonstra interesse e alinhamento político entre os diversos atores que compõem a Administração Pública (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 259).

Segundo Derek Abell (apud ALDEY, 2000), o planejamento estratégico articula uma proposta de duplo planejamento, na qual se diferencia o planejamento para o presente (“hoje para hoje”), do planejamento para o futuro (“hoje para amanhã”), a partir das ações em si, e não de períodos temporais curto x longo prazo. Assim, o autor explica que o planejamento para o presente é a decisão de como agir com base nas habilidades e objetivos atuais; já o planejamento para o futuro é elaborado com base na expectativa de onde se quer chegar, definindo metas e, especialmente, planos de atuação para alcançá-las (ABELL apud ALDEY, 2000, p. 15).

### ***Os instrumentos de arrecadação***

Nos municípios brasileiros, as receitas podem ser próprias ou de transferências (MELO apud FARIA, 2014, p. 20). Os instrumentos de receitas próprias nas prefeituras são, basicamente, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), sendo que o primeiro é o que oferece maior potencial de cobrança, apesar de, na maioria das vezes, não ser utilizado como tal (REZENDE, 2011, p. 194 e 195).

As transferências, de acordo com a Constituição de 1988, podem ser i) constitucionais e legais, ou seja, quando os repasses são obrigatórios e previstos no texto constitucional, não exigindo contrapartida de quem recebe; e ii) voluntárias, quando são condicionadas à pré-requisitos e contrapartidas, não havendo qualquer certeza quanto ao seu recebimento (BRASIL, 1988). O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) são exemplos de transferências constitucionais. Já as emendas parlamentares e os convênios são instrumentos de transferências voluntárias de recursos.

De acordo com Melo (apud FARIA, 2014), a captação de recursos é uma ação contínua e que deve ser planejada, pois é baseada em relações, compromissos e parcerias de longo prazo (MELO apud FARIA, 2014, p. 20). Assim, Vilhena (apud FARIA, 2014) explica que, para captar recursos das transferências, é necessário que os gestores municipais tenham uma postura ativa e propositiva (VILHENA apud FARIA, 2014, p. 21 e 22). O acesso aos repasses voluntários se dá por meio de instrumentos próprios, nos quais o município dirige a sua proposta, já estruturada, ao ator que os disponibilizam (FARIA, 2014, p. 23).

Entre as formas de transferências voluntárias, estão as emendas parlamentares. Na definição do Senado Federal, as emendas são propostas que permitem certa ingerência na alocação dos recursos públicos, especialmente em favor dos compromissos assumidos durante seu mandato junto aos estados, municípios ou organizações. Desta maneira, as emendas podem suprimir, acrescentar ou modificar determinadas rubricas do orçamento encaminhado pelo Poder Executivo (BRASIL, 2021).

Cota *et al.* (apud PINTO, 2017), acrescentam que, conforme definido em legislação própria, as emendas parlamentares devem estar relacionadas aos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA). Desta maneira, caso determinada emenda aumente os gastos públicos já previstos, é necessário que ela indique a fonte de financiamento a ser utilizada (COTA *ET AL.* Apud PINTO, 2017, p. 26).

## **Análise de resultados**

### ***Mapeamento das capacidades dos municípios de pequeno e médio porte***

A partir do entendimento destes conceitos, Veloso *et al.* (2011) fazem um recorte da situação dos pequenos e médios municípios. Os autores afirmam que, quando colocados

sob a ótica de análise das capacidades estatais, estes municípios menores revelam um perfil muito desfavorável. As prefeituras municipais não dispõem de pessoal qualificado o suficiente para coletar, analisar e interpretar dados e, dessa maneira, propor medidas de políticas públicas. A situação se agrava, pois, gestores e demais agentes públicos locais são impelidos a tomar suas decisões, administrativas e políticas, considerando apenas seu conhecimento local, e ignorando estudos técnicos ou um projeto de futuro da cidade (VELOSO *ET AL.*, 2011, p.104-107).

Desta maneira, tanto no aspecto técnico-administrativo, quanto em relação à capacidade político-relacional, observa-se um cenário bastante adverso para a elaboração de um projeto baseado nas metodologias de planejamento. E isto gera um círculo vicioso, pois um município com baixa capacidade técnico-administrativa tende a ter mais dificuldades para consolidar a sua capacidade político-relacional (RABELO apud FARIA, 2014, p. 31); reduzindo as chances de captar recursos externos.

Complementarmente, no âmbito da capacidade econômica-fiscal, Veloso *et al.* (2011) explicitam a elevada dependência dos municípios de pequeno e médio porte em relação às transferências intergovernamentais; especialmente voluntárias, devido ao seu baixo dinamismo econômico, e reduzido esforço tributário (VELOSO *ET AL.*, 2001, p. 175). Estes recursos externos representam mais da metade da renda das pequenas municipalidades (TIBÚRCIO, 2018, p. 15) e quase totalidade dos fundos destinados aos investimentos públicos.

Assim, a literatura demonstra que a realidade dos pequenos e médios municípios brasileiros pode ser caracterizada por um baixo grau de dinamismo econômico, devido as suas bases na agropecuária e comércio local de pouco valor agregado; alto grau de dependência de transferências governamentais, considerando a reduzida capacidade de arrecadação de tributos; e, ainda, baixa capacidade técnico-administrativa, por seu corpo burocrático pouco qualificado e altamente suscetível às mudanças de governo (PEREIRA; REZENDE, 2017, p.174 e 175).

### ***Identificação e análise das principais fontes de recursos e de planejamento nestes municípios***

A ótica do federalismo brasileiro exige, por natureza, um esforço maior de captação de recursos externos por parte dos municípios em relação aos demais entes, o que, na maioria

das vezes, é uma atividade frustrada. De acordo com Prud'homme e Shah (apud VELOSO *ET AL.*, 2011), nos municípios em que a participação das transferências sobre o total de receitas é elevada, torna-se praticamente inviável reverter este quadro, pois o possível aumento resulta em grandes desgastes políticos (PRUD'HOMME; SHAH, 2004, apud VELOSO *et al.*, 2011, p. 152).

Ocorre que em mais de 50% dos municípios brasileiros, a arrecadação própria corresponde a menos de 4,6% das receitas totais (AFFONSO, 2000, p. 146); sendo que não há tendência de atualização dos cadastros municipais para se buscar um aumento destas fontes (IBGE, 2019). Além disso, grande parte dos recursos advindos de repasses constitucionais já estão comprometidos com as despesas correntes nos pequenos municípios; posicionando estes entes em uma relação de dependência para com as transferências voluntárias, especialmente para as despesas de investimento, como por exemplo, a aquisição de equipamentos agrícolas, a contratação de consultorias especializadas, ou a construção de um hospital (CATAIA, 2011, p. 8 e 9).

Considerando este cenário, são necessárias prefeituras proativas, qualificadas e bem planejadas para obter sucesso na busca por recursos externos. No entanto, o que se observa, conforme apontado por Rezende (2011), é a ineficácia das tradicionais e formais ferramentas de gestão nestas localidades, o que dificulta a prospecção de recursos, tanto internamente, quanto nos demais espaços políticos (REZENDE, 2011, p. 171).

### ***Alternativas viáveis para o planejamento municipal em tempos de crise***

Para Marinho e Jorge (2015), a exigência do PPA, LDO e LOA para o ciclo de políticas públicas foi essencial no que se refere à transparência e organização da Administração Pública, especialmente considerando o novo rol de responsabilidades distribuídas aos municípios a partir de 1990 (MARINHO; JORGE, 2015, p. 129). No entanto, conforme cita Rezende (2011), os municípios de pequeno e médio porte são defasados quanto as capacidades técnico-administrativas, habilidades essenciais para a execução do planejamento e da elaboração destas ferramentas constitucionais. Assim, o autor afirma que uma parte expressiva das prefeituras elaboram estes instrumentos por mera formalidade, reduzindo as chances de elaboração de políticas públicas eficientes (REZENDE, 2011, p. 136).

Diante deste contexto de incapacidades e de baixa arrecadação dos pequenos e médios municípios, é imprescindível citar as possibilidades para romper o círculo vicioso de dependência. Assim, superando a lógica de se planejar apenas proforma, percebe-se, dentro da Administração Pública, uma tendência de reflexão para aplicar as metodologias de planejamento estratégico. Nesta linha, Aldey (2000) apresenta o surgimento de uma primeira agenda que pretende interpretar, de fato, as oportunidades e ameaças internas frente aos elementos e pressões do ambiente interno; o chamado Planejamento Estratégico (ALDEY, 2000, p.10).

Para Aldey (2000), no planejamento tradicional é possível projetar programas e ações para se alcançar um objetivo específico, considerando um ambiente seguro e controlado. Entretanto, o universo de atuação das organizações, na maioria das vezes, não oferece um trajeto estável. Portanto, ao invés de promover determinada meta, o planejamento tradicional acaba produzindo uma miragem de sucesso, que ignora a interferência dos elementos externos sobre o resultado do projeto. Assim, segundo o autor, o planejamento estratégico deve ser contínuo e interativo, adaptando e integrando a organização em relação ao ambiente em que ela está inserida (ALDEY, 2000, p. 13); especialmente para os setores da Administração Pública, no qual a imprevisibilidade é ainda mais intensa.

Assim, a estruturação de um Planejamento Estratégico Municipal (PEM), deve se iniciar com o diagnóstico da cidade, dos seus principais problemas e perspectivas. A partir desse ponto é possível construir um plano de atuação e implementar um programa de monitoramento e de comunicação (PFEIFFER apud REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 267). O PEM deve respeitar as legislações e planos de planejamento obrigatórios; porém, deve ir além do previsto, considerando questões socioambientais, políticas e democráticas (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 266).

Neste sentido, o PEM é um processo contínuo de decisão para agir conforme a demanda presente para um futuro próximo e, ao mesmo tempo, traduzir essas decisões contemporâneas em ações gerenciáveis, na medida em que é necessário adaptá-las às novas situações (ALDEY, 2000). Esta é a proposta de duplo planejamento trazida por Derek F. Abell, na qual diferencia-se o planejamento para o presente (“hoje para hoje”), do planejamento para o futuro (“hoje para amanhã”), a partir das ações em si, e não de períodos temporais curto x longo prazo. Assim, as ações devem ser baseadas na

expectativa de onde se quer chegar, definindo metas e, especialmente, planos de atuação para alcançá-las (ABELL apud ALDEY, 2000, p. 15).

A partir da proposta em análise, é possível observar que os instrumentos de planejamento exigidos pelo arcabouço legal brasileiro, até o momento, não oferecem ao gestor público uma visão estratégica dos programas. Conforme defendido por Faria (2014), apesar de eles significarem um grande avanço em relação às práticas anteriores, estes instrumentos, quando feitos sem preparo e de maneira aleatória, oferecem poucas soluções nos momentos de crise, como é o caso do contexto atual de pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) (FARIA, 2014, p. 30).

Importante destacar que o PEM é um processo, dinâmico e interativo (ALDEY, 2000, p.13). Não basta à Administração Pública elaborar, sem executá-lo diariamente, retroalimentando os sistemas e executando as ações necessárias para alcançar as metas. Assim, para além de prospectar o futuro das cidades e permitir uma construção no longo prazo, o PEM proporciona a tomada de decisões antecipadas para efetuar mudanças estáveis institucionalmente. Conforme previsto no “duplo planejamento”, pelo Prof. Abel, a eficiência do município no presente depende das ações tomadas pelos gestores do passado (ALDEY, 2000, p. 15). E esta afirmação se torna ainda mais contemporânea ao analisar a realidade dos pequenos e médios municípios durante o enfrentamento à pandemia da COVID-19: ainda que não fosse possível prever a chegada do vírus, é possível supor que, se os municípios estivessem preparados técnica, política e economicamente para quaisquer outras situações de crise, a repercussão da pandemia não teria sido tão dramática.

### **Considerações finais**

A partir do exposto, percebe-se que os instrumentos dispostos nas legislações para tratar do planejamento no âmbito dos municípios não são suficientes para contribuir para uma gestão local eficiente; especialmente no que se refere às pequenas e médias municipalidades, caracterizadas por uma baixa capacidade técnica-administrativa, econômico-fiscal e político-relacional (REZENDE, 2021, p. 4 e 5). A máquina pública destes entes é, na maioria das vezes, incapaz de dar conta da própria autonomia nos moldes da Constituição de 1988 e, ao se depararem com cenários de crise aguda, como é

o caso da pandemia causada pelo coronavírus, as ferramentas de planejamento consideradas básicas não respondem às pressões econômicas e sociais.

A condição de despreparo das burocracias municipais já é um ponto de consenso entre os estudiosos do tema, e este cenário ficou ainda mais gravoso na pandemia, com a falta de orientações assertivas por parte do governo federal que, no contexto sobretudo da saúde, é responsável por coordenar as políticas públicas. Neste cenário de crise e pouco/inexistente planejamento prévio, os diversos municípios foram forçados a se mobilizarem rapidamente. Porém, sem uma estrutura institucional e econômica adequada, estas decisões improvisadas geraram, em muitos casos, diversas lacunas no cumprimento de alguns procedimentos legais básicos. Procedimentos estes que, em diversas localidades, foram flexibilizados por força de decretos de calamidade pública, dificultando ainda mais a fiscalização da população e dos órgãos de controle.

Conforme defendido ao longo deste artigo, a ausência de um sistema de arrecadação que fosse capaz de suprir às necessidades cotidianas dos municípios fez com que, durante a crise, muitos deles recorressem, novamente, às emendas parlamentares, que se tornaram objeto de extrema concorrência. Assim, ainda que as transferências fossem efetivadas, elas chegavam no município sem direcionamento, gerando situações de extremo desamparo (REZENDE, 2020, p.7 a 9). Esta conjuntura foi avassaladora não apenas nos pequenos municípios, mas também em capitais, como é o caso de Manaus (AM), cuja população sucumbiu pela falta de fornecimento de gás oxigênio nos hospitais (BARRETO *et al.*, 2021, p.5).

Importante mencionar, também, que as regiões de seca, onde atualmente predomina o desemprego e a pobreza, acabam se tornando palco de disputa entre alas políticas sedentas por aumentar suas áreas de influência (TIBÚRCIO, 2018, p. 84). Situação que se estendeu e se agravou, devido a pandemia, nas regiões metropolitanas. Logo, as possíveis alternativas para superação da crise acabaram se politizando, de uma maneira que se tornou ainda mais desafiador construir uma saída técnica e institucionalmente estável.

Conforme defendido neste artigo, a falta de preparo para lidar com as crises poderia ter sido suavizada a partir do planejamento estratégico municipal (PEM) e de uma política administrativa baseada nos contextos reais das municipalidades. Ainda assim, é preciso se ter em mente que o PEM, por si só, não sustenta tamanha pressão; mas representa uma

alternativa para planejar e executar uma proposta de retomada que coordene, de forma sustentável, oportunidades conforme as demandas locais (REZENDE, 2020, p. 14 e 15). Além disso, faz-se necessária uma articulação de âmbito nacional, capitaneada pelo Governo Federal, acompanhado pelos governos estaduais, que proponha soluções mais científicas e menos milagrosas.

Não se pretende, neste trabalho, realizar um aprofundamento nas propostas para a recuperação socioeconômica, mas sim provocar as Administrações Públicas de que a retomada está condicionada ao planejamento estratégico, para identificar e priorizar demandas a partir dos recursos disponíveis. Por meio do PEM, incluindo a gestão pública municipal e a população, será possível fortalecer as capacidades locais de maneira mais assertiva, extrapolando o pensar “de hoje para hoje”, ao fazê-lo, também, criando trilhas possíveis e eficientes para reagir ao imprevisível, no “de hoje para amanhã”.

## Referências

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 127-152, jan. 2000.

ALDEY, H. E. C. O Planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista FAE**, Bussiness School FAE, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000.

BARRETO, I. C. H. C. *ET AL.* Colapso na saúde em Manaus: o fardo de não aderir às medidas não farmacológicas de redução da transmissão da COVID-19. **Scielo Preprints**, 2021.

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

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros**. Brasília, 2019. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf> Acesso em: 26 de jun. 2021

BRASIL. **Lei n 10.257** de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas ao Orçamento**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento> Acesso em: 15 de jun. 2021

CATAIA, M. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios). **Revista Geográfica de América Central**, vol.2, julio-diciembre, 2011, pp.1-16.

FARIA, L. C. Competência específica, eficiência e resolutividade no processo de captação de recursos para investimentos aos municípios. **Dissertação (monografia de**

- especialização)** – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2014.  
Disponível em  
[http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3735/1/CT\\_GPM\\_2013\\_15.pdf](http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3735/1/CT_GPM_2013_15.pdf)  
Acesso em: 14 de jun. 2021
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2008
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: O programa Minha Casa Minha Vida. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016. V. 1, p. 113 – 136.
- MARINHO, A. P. S.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, v. 25, n. 1, 2015.
- PEREIRA, J. R.; REZENDE, J. B. **Gestão Pública Municipal**. 1. Ed:CRV. Curitiba, 2017.
- PINTO, G. F. Análise da relevância, alocação e adequação das transferências intergovernamentais voluntárias: O CASO DE MINAS GERAIS (2007-2016). Orientador: Professor Dr. João Batista Rezende. 2017. 72 p. **Monografia (Graduação em Administração Pública)** - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.  
Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2372>. Acesso em: 23 de jun. 2021
- PINTO, M. B. F.; GONÇALVES, M. F. R.; NEVES, M. G. R. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 20, n. 1, p.44-49, jan. 2003. Disponível em  
<http://lam.ibam.org.br/predownload.asp?area=4&arq=encarte244.pdf>. Acesso em: 13 de jun. 2021
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A.; AMARAL, L. A. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2016. V. 1, p. 15 – 29.
- REPETTO, F. Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social em América Latina. INDES. **Serie Documento de Trabajo I-52**. Washington D.C, (2004).  
Disponível em  
[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisit%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20\(I-52\).pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatal%20requisit%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Social%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20(I-52).pdf?sequence=1). Acesso em: 23 de jun. 2021
- REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**. 2007, v. 41, n. 2, pp. 255-271. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000200005>. Acesso em: 18 de jun. 2021

REZENDE, J. B. Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. 241 p. **Tese (Doutorado em Administração)** – Departamento de Economia e Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/2976>. Acesso em: 21 jun. 2021

REZENDE, J. B. Desafios de uma nova gestão municipal: economia, finanças e desenvolvimento. *In*: JP Jr. e Alfa Pública, Seminário online “O desenvolvimento municipal e o papel da Administração Pública: os desafios de uma nova gestão”, Belo Horizonte 29 de jan. 2021, 9 slides.

REZENDE, J. B. Municípios: das repercussões da pandemia e as alternativas de retomada. Belo Horizonte, 14 de set. 2020. 18 slides.

TIBÚRCIO, I. P. Entre a técnica e a política: o arranjo institucional e as capacidades estatais nos convênios dos pequenos municípios da área de atuação do instituto de desenvolvimento do norte e nordeste de minas gerais. 2018. 93 f. **TCC (Graduação)** - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2409>. Acesso em: 24 jun. 2021.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S., MIRANDA, R. B. **Gestão Municipal no Brasil, um retrato das prefeituras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2011. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10200&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10200&Itemid=2). Acesso em 21 de jun. 2021.