

---

## **Do Planejamento Financeiro à Administração Estratégica: em que estágio encontram-se os pequenos Municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul?**

*From Finance Planning to Strategic Management: how well are RS's Northwest small Municipalities Performing?*

---

**Paulo Ricardo Ceni Barreto**

Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo - IESA - Brasil

**Rolando Juan Soliz Estrada**

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM - Brasil

### **Resumo**

O aumento das demandas da população, a crise fiscal e financeira dos governos e as mazelas originadas no processo de globalização passou a exigir uma postura baseada em uma gestão flexível, descentralizada, coordenada em uma administração estratégica. No Brasil, vem se dispensando um grande esforço no sentido de modernizar a administração pública, visando permitir às organizações do setor deixarem de agir de forma reativa para buscar antecipar-se às dificuldades, planejando o modo de enfrentá-las. Nesse contexto, o presente trabalho investiga a prática do planejamento em pequenos municípios da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, buscando identificar em qual estágio da evolução do planejamento os mesmos se encontram. Os resultados obtidos permitem concluir que os pequenos municípios estão, ainda, distantes da adequação a essa nova forma de gestão, encontrando-se no estágio mais primitivo: o do planejamento financeiro no qual o orçamento é a ferramenta básica.

**Palavras-chave:** Gestão pública, Planejamento municipal, Administração estratégica.

### **Abstract**

The increase in people's demands, the fiscal crisis and the difficulties originated in globalisation process which began to demand a posture based on a more flexible, decentralised way of managing, organised as strategic management. In Brazil, huge efforts have been made towards the modernization of public management, in order to allow the organizations of this sector to no longer act in a reactive way but in anticipation of the difficulties, thinking of ways to face them. In this context, this work deals with the planning practice in small towns in the Northwest of Rio Grande do Sul, trying to identify their current stage of planning evolution. The results obtained allow us to conclude that the small towns are still far from adapting to this new form of management, being at the most primitive stage: the financial planning stage in which the budget is the most elementary tool.

**Key words:** Public Management, Municipal planning, Strategic management.

## 1 Introdução

As duas últimas décadas do século XX caracterizaram-se por grandes mudanças, em termos de reorganização do setor público, na maior parte das democracias ocidentais. Os constantes *déficits* orçamentários agravados pelo processo de globalização econômica levaram muitos países a promover processos de desregulamentação administrativa com o objetivo de tornar mais ágil a máquina estatal, bem como as empresas a ela ligadas, além da busca de uma radical divisão entre responsabilidade política e responsabilidade administrativa na implementação dos programas públicos. Essa adequação, segundo Buchanan (1985), ocorre por meio das reformas legais e gerenciais com o objetivo de equilibrar o orçamento e reduzir o setor público.

As mudanças ocorridas na gestão pública, ainda conforme Buchanan (1985), fizeram-se necessárias basicamente por dois fatores: i) pela dificuldade em tornar realidade o ditado pela teoria keynesiana que previa uma política adequada de investimentos e incentivos por parte do governo para a manutenção de uma demanda efetiva, mantendo altos níveis de renda e emprego; ii) diante do aumento do Estado com o objetivo de fazer frente às necessidades dos cidadãos, como saúde, segurança, infra-estrutura e previdência, em evolução constante, devido ao crescimento da população e da expectativa de vida, ou seja, a tentativa de manutenção do modelo de Estado do bem-estar social (*Welfare State*).

Essa ampliação do setor público passou a exigir um método de organização racional e eficiente, espaço esse suprido pela burocratização, aplicando a mesma lógica que a linha de montagem, idealizada por Henry Ford, deu ao processo industrial no trabalho do governo. Mediante a autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática possibilitou a realização eficiente de tarefas amplas e complexas. Durante um longo período o modelo burocrático funcionou, proporcionando as respostas que a população esperava, inspirando equidade e justiça. O desenvolvimento desse modelo, porém, ocorreu em uma sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez.

O ambiente contemporâneo apresenta um quadro totalmente diferenciado. As mudanças são rápidas, influenciadas pelo mercado global, que impõe enorme pressão competitiva às instituições econômicas, a informação se dá em tempo real, as pessoas possuem, em geral, um bom nível de conhecimento e estão se tornando consumidoras habituadas à alta qualidade e à ampla escolha de produtos.

Assim, para enfrentar os desafios de uma sociedade que evolui rapidamente no sentido de exigir de seus governantes qualidade e mais opções em serviços, as instituições devem ser flexíveis e adaptáveis para que possam responder de maneira adequada às demandas dos cidadãos, permitindo a participação dos mesmos ao invés de simplesmente servi-los. Fica evidenciada a necessidade de se fazer mais com menos

---

recursos, além da utilização de técnicas eficazes e inovadoras de gerenciamento com base na descentralização, avaliação do desempenho, análise de custos e planejamento estratégico.

A adaptação à nova realidade vai além da mera busca de adequação ao orçamento por meio do aumento de impostos ou endividamento e da redução das despesas, pois o controle do desperdício de recursos não pode ser simplesmente eliminado com o corte de determinados itens do orçamento. Em vez do planejamento tradicional, que valoriza o produto e o plano, deve-se buscar ir além, destacando-se o processo como um todo. Nesse sentido, o planejamento estratégico possui a amplitude adequada, além de constituir um instrumento de mobilização da sociedade. Esse, segundo Lucas (1997), talvez seja a mais importante diferença entre a concepção tradicional de orçamento e a visão estratégica: o caráter democrático e participativo.

Ainda, nas palavras de Lucas (1997), a ação estratégica aliada à participação da sociedade no processo proporciona um redimensionamento da atividade política pelo fato de esse lidar com incertezas e com a competição de diversos agentes. Além disso, a ação política do governo integra-se e dá suporte às opções técnicas decorrentes de diferentes diagnósticos, objetivos, diretrizes e projetos que balizam o relacionamento entre os poderes e outras esferas de governo. Assim, a ação política de elaboração de objetivos em conjunto com a sociedade aumenta a possibilidade de sucesso do planejamento.

A criação de um ambiente com características como aquelas descritas anteriormente é de vital importância na busca de uma adequação dos governos à realidade contemporânea. A literatura sobre como devem ser as administrações públicas nos dias de hoje é farta, porém contempla, principalmente, a União e Estados, que desfrutam de práticas que nada ficam a dever àquelas utilizadas por outros países, pois podem contar com recursos financeiros, informacionais e humanos de qualidade para promoverem as mudanças necessárias. Como, no entanto, os pequenos municípios brasileiros estão enfrentando esse quadro?

Diante do exposto, o presente estudo visa verificar o processo de planejamento, implementado por 15 municípios da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, considerando-se sua amplitude e consistência no sentido de proporcionarem uma forma diferenciada de gestão que contemple uma visão holística aliada a um processo de planejamento amplo e de longo prazo, em outras palavras, a administração estratégica.

## **2 Necessidade de um planejamento diferenciado**

Segundo Pfeiffer (2000), os municípios brasileiros enfrentam dois problemas estruturais que agravam a crise: i) a transferência de competências efetuadas por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, embora atendendo antigas exigências políticas, não foi acompanhada de uma preparação e de um fortalecimento dos municípios

---

para que estes tivessem condições reais de assumir os novos compromissos, ii) o esgotamento do modelo de substituição de importações, caracterizado pela proteção à indústria nacional e limitação da importação de bens de capital e a abertura do mercado brasileiro modificaram significativamente a dinâmica da economia, fazendo com que os municípios passassem a competir entre si, na busca de atrair novos investimentos para aumentar sua arrecadação.

Esse novo quadro, em que o desenvolvimento do município é influenciado cada vez mais por fatores externos, exige um novo modelo de gerenciamento, cujos componentes não são conhecidos ou não existe pessoal qualificado suficientemente para aplicá-los. Dessa forma, o futuro não pode mais ser visto como continuação linear do que já ocorreu. Necessário se faz uma forma de planejar mais ampla, que contemple uma visão de longo prazo que leve em consideração as transformações do ambiente e permita ao município ser reativo e proativo.

As teorias administrativas indicam que as organizações existem dentro de um complexo sistema que as influencia por intermédio de diversos fatores, entre eles econômicos, sociológicos, políticos e tecnológicos. Assim, diante da responsabilidade de cumprir de forma adequada o seu papel, sofrendo influências de todos os fatores ambientais, é vital que haja uma mudança no sentido de levar a gestão das organizações públicas municipais às práticas de planejamento mais amplas e coordenadas que as atualmente utilizadas. Segundo Bateman e Snell (1998), é necessária uma análise situacional que identifique o diagnóstico de hipóteses, questões e problemas de planejamento, promovendo um processo de geração de alternativas estratégicas que possam nortear o planejamento estratégico municipal, considerando suas limitações para a consecução de objetivos.

Para Anthony e Govindarajan (2001), o planejamento do futuro parte da formulação de estratégias, que é um processo no qual a criatividade e a inovação devem ser fortemente encorajadas. Já o planejamento estratégico considera os objetivos e as estratégias aprovadas e procura desenvolver programas para o seu cumprimento. Dessa forma, faz-se necessário, um corte epistemológico para a forma de gestão burocratizada e sedimentada atualmente vigente na administração pública, para um modelo mais visionário, holístico, que envolva desde o que se quer para o município no futuro, em um processo que se inicie com a participação da sociedade na elaboração de estratégias, implementação do planejamento e culminando com uma avaliação de desempenho baseada em índices previamente estabelecidos e em um adequado sistema de custos.

### **3 Estratégia**

Não é possível discorrer sobre planejamento ou administração estratégica, sem precedentemente referenciar estratégia. Um dos primeiros usos do termo estratégia foi atribuído ao chinês Sun Tzu, há cerca de 3 mil anos, indicando que suas táticas eram

---

visíveis, porém ninguém conseguia ver a estratégia que proporcionava as grandes vitórias.

Robert (1998) confirma que a palavra estratégia tem origem militar, indicando que é derivada do termo grego *strategos*, que significa “escritório do general” e “o comandante do exército”. O vocábulo estratégia, no decorrer do tempo, passou a ser utilizado com outros enfoques. Em termos de gestão, conforme Evered apud Mintzberg e Quinn (1991), a palavra estratégia assumiu o sentido de habilidades administrativas envolvendo aspectos de liderança, poder, oratória e capacidade gerencial. Na época de Péricles (450 a.C.), o termo estratégia foi evoluindo, passando a significar objetivos, táticas, metas, políticas e programas, dificultando conceituá-la de uma única forma por seus vários significados, sua amplitude e complexidade.

Assim, não existe um único conceito de estratégia. Dependendo do aspecto abordado pode ser objetivo em determinado momento e estratégia em outro. À medida que objetivos e estratégia vão sendo detalhados nos diferentes níveis organizacionais, surge uma relação hierárquica na qual os elementos da estratégia se tornam objetivos em um nível inferior. Dessa forma, por sua natureza complexa e abstrata, a estratégia não é uma atividade de operação produtiva imediata na empresa. No entanto o termo está ligado, geralmente, a mudança, desempenho, posicionamento, missão e objetivos.

É de fundamental importância ter o entendimento, seja qual for a aplicação do vocábulo estratégia, que o mesmo está ligado às idéias de amplitude e abrangência. De acordo com Mintzberg e Quinn (1991), jamais se pode relacioná-la com abordagens mecanicistas e deterministas e sim como meio de criação de valor por parte da organização.

Dentro desse contexto amplo e holístico de estratégia, alguns autores apresentam diversas tipologias. Porter (1996), por exemplo, entende que a estratégia pode ser competitiva, quando tem como essência o desenvolvimento de atividades diferentes das da concorrência, caso contrário a organização seria mera coadjuvante. Segundo o mesmo autor, estratégia corporativa seria a forma pela qual a empresa irá utilizar seus recursos e capacidades para construir e sustentar as vantagens competitivas.

Assim, a utilização de estratégias num ambiente de turbulências e incertezas como este vivido atualmente pelas organizações assume papel essencial. Tal uso exige muitas vezes mudanças abruptas que venham conceber eventuais redirecionamentos estratégicos, que não seriam possíveis sem o cumprimento dos itens anteriormente citados.

#### **4 Planejamento estratégico – origem e evolução**

Conforme Quintella e Dias (2002), o planejamento estratégico surge em face de um novo paradigma socioeconômico que corresponda ao domínio das tecnologias de produção de petróleo e petroquímica, além de inovações administrativas que levam ao desenvolvimento de grandes corporações. A complexidade dessas organizações proporcionou um incentivo aos estudos organizacionais que culminaram na formulação

---

do pensamento estratégico-empresarial, estruturado em torno do Planejamento Estratégico.

Em meados do século passado, pelas razões precedentemente citadas, as empresas tiveram que enfrentar problemas até então desconhecidos pelas técnicas administrativas. No dizer de Ansoff *et al.* (1990), o controle financeiro e o planejamento de longo alcance pareceram inadequados para o tratamento dos sintomas apresentados na época. A resposta para os novos problemas enfrentados pelas empresas deu-se depois de concentrados esforços, por meio da administração estratégica, que teve no planejamento seu suporte principal, embora experiências posteriores mostrassem inúmeras dificuldades em aplicá-lo na prática.

Para Hussey (1998), o planejamento de longo prazo não passava de um orçamento anual com previsão de vigência de no máximo de cinco anos. Na década de 60, com o objetivo de ampliar a abrangência em termos de estratégia e ações que ligassem o planejamento de longo e curto prazo, o que possibilitaria administrar todo o contexto organizacional, passou-se a utilizar o termo planejamento corporativo, ampliando-se assim, o antigo enfoque de planejamento de longo prazo. Ainda conforme Hussey (1998), logo se percebeu que a estratégia deveria estar bem mais integrada ao processo, assumindo papel fundamental, provocando a necessidade de ampliação do enfoque do planejamento, passando-o para além da corporação, denominado planejamento estratégico.

Allison e Kaye (1997) ensinaram que o planejamento estratégico e planejamento de longo prazo são diferentes, principalmente na forma pela qual se relacionam com o ambiente. O planejamento estratégico, assumindo que a organização deve ser sensível a um ambiente dinâmico e difícil de prever, tem por objetivo posicioná-la para responder adequadamente às mudanças ambientais. Já o planejamento de longo prazo baseava-se em objetivos também de longo prazo, desconsiderando a volatilidade do ambiente, e, portanto, concorrendo para uma análise desfocada.

Nesse contexto surgiu o planejamento estratégico, que segundo Giacobbo (1997):

[...] é um conjunto ordenado de técnicas e procedimentos que busca a coerência na tomada de decisões e a sua otimização, por meio da geração e utilização de informações, interpretação da realidade e orientação temporal e global que permite a formulação de alternativas mais realistas (p. 78).

Cabe também ressaltar que as técnicas de Planejamento têm evoluído, nos últimos 50 anos, do Planejamento Orçamentário à Gestão Estratégica, como mostram os levantamentos de Gluck *et al.* (1980), Fischmann e Almeida (1991), Lobato *et al.* (2003), Lodi (2003), Tavares (2000) e David (2003) entre outros, e que podem ser sintetizados no Quadro 1.

**Quadro 1: Evolução dos modelos de planejamento**

	<b>Planejamento Orçamentário</b>	<b>Planejamento de Longo Prazo</b>	<b>Planejamento Estratégico</b>	<b>Administração Estratégica</b>	<b>Gestão Estratégica</b>
<b>Década</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
<b>Características</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orçamento Anual</li> <li>• Curto Prazo</li> <li>• Quantitativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extrapolação do Orçamento</li> <li>• Longo Prazo</li> <li>• Projeção de Tendências</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define a direção da empresa.</li> <li>• Longo Prazo</li> <li>• Análise de mudanças ambientais</li> <li>• Análise dos recursos internos</li> <li>• Analisa os recursos internos</li> <li>• Qualitativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisões administrativas seguem a estratégia</li> <li>• Longo Prazo</li> <li>• Foco na análise e na implementação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensamento Sistêmico</li> <li>• Integração entre Planejamento e Controle</li> <li>• Busca da eficiência e da eficácia organizacional</li> <li>• Gestão da Mudança</li> <li>• Aprendizagem Organizacional</li> </ul>
<b>Deficiências</b>	Não se compromete com previsões de longo prazo	Não faz previsão de alterações ambientais	Deficiência na Implementação	Não desenvolve uma abordagem sistêmica	Falta de integração mais apurada com os modelos de Mudança Organizacional

Fonte: Elaborado pelos autores.

No Quadro 1 pode-se observar que, na evolução das técnicas, a técnica anterior serviu de base para a criação de novas abordagens.

Como se pode observar no processo histórico anteriormente descrito, enquanto o planejamento tradicional tem como foco o produto e o plano, o planejamento estratégico destaca o processo. Nesse sentido, seu caráter democrático e participativo faz com que ele seja um excelente instrumento de mobilização, envolvendo a organização como um todo.

Vasconcellos Filho e Fernandes (1979), referindo-se a resultados de pesquisas acadêmicas, identificam diversas vantagens do planejamento estratégico, entre elas: a) possibilita o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização, otimizando o processo de alocação de recursos diante da crescente incerteza ambiental, porém depende da participação conjunta de todos os envolvidos no processo; b) permite a busca de uma interação constante com o ambiente, condição de sobrevivência para a

organização; c) proporciona ao executivo facilidade no sentido de definir a direção a ser seguida e a possibilidade de rediregi-la, com base na realidade, oportunidades e em ameaças ambientais; d) transforma a organização de reativa em proativa; e) orienta e agiliza o processo decisório, com base em parâmetros que o subsidiam e racionalizam; f) incentiva a utilização de modelos organizacionais mais flexíveis com maior capacidade de adequação ao contexto ambiental; g) serve como guia para a elaboração dos planejamentos tático e operacional.

De acordo com Pfeiffer (2000), o planejamento estratégico possui dois propósitos, que moldados de forma adequada à ação, transformam-se em vantagens: a concentração e o direcionamento das forças interiores, proporcionando aos seus membros trabalharem na mesma direção, e a análise externa, que permite à organização reagir adequadamente aos desafios.

Segundo Prestes (2002), uma das características principais do planejamento estratégico, que se transforma em vantagem para a organização como um todo, é que se trata de uma excelente ferramenta de mudança organizacional, pois, nas palavras do autor, toda mudança exige um processo de convencimento, introjeção e assimilação dos novos objetivos. Dessa forma, torna-se fundamental a participação e conseqüentemente a evolução de todos.

Como analisado anteriormente, o planejamento estratégico, utilizado durante meio século, por parte dos mais variados tipos de organizações mundiais, sejam elas do primeiro, segundo ou terceiro setor, foi objeto de inúmeras críticas. Porém, conforme Ansoff e McDonnell (1993), a principal dificuldade e responsável pela maior parte dos fracassos é a sua implantação diante de atitudes de resistência às mudanças.

O principal desafio do planejamento estratégico, segundo Lacombe e Heilborn (2003), é evitar a tendência de a organização supor que os produtos, clientes, mercados ou tecnologias de hoje continuem sendo os de amanhã, fazendo com que sejam dedicados esforços e recursos para a defesa do ontem. Conforme os autores, as experiências vivenciadas durante o período de implementação do processo servem de valiosos subsídios para o aprimoramento da técnica.

Mintzberg (1994) indica alguns erros que comumente ocorrem no planejamento: i) a falta de engajamento das pessoas no processo, em que escolhem um destino e como se deve fazer para alcançá-lo, o que denominou de “estilo calculista”; ii) grande poder da gerência sobre a criação de estratégias, negando participação aos outros níveis.

O planejamento estratégico, conforme Simpson (1998), tornou-se muito metódico, passando a ser praticado como um procedimento de rotina dentro da maioria das organizações. Tal prática, obviamente, concorre para que os resultados produzidos também se tornem rotineiros. Como o sistema por sua natureza exige criatividade, e o método criativo não se adapta bem às ações rotineiras, existe uma tendência à manutenção de um processo metódico e mecânico. Há, portanto, uma tendência a

manter-se a mesma estratégia, mudando-a somente quando a mesma se tornar incompatível com os interesses da organização ou existir um hiato muito grande entre sua performance e as expectativas.

## **5 Administração estratégica**

Em razão do contínuo aumento da imprevisibilidade do ambiente, as organizações necessitavam de uma postura mais dinâmica, por intermédio da qual ocorresse uma ação cada vez mais integrada entre empresa e ambiente, visando a reações cada vez mais rápidas às variações deste. Como, em sua fase inicial, a ação do planejamento estratégico girava em torno da análise dos pontos fortes e fracos, obviamente não poderia novamente fazer frente às exigências do ambiente. Nesse contexto, ocorreu a incorporação do planejamento estratégico à administração estratégica.

Assim, conforme Gonçalves e Reis (2001), a administração estratégica surgiu como uma das etapas do planejamento, no sentido de selecionar os caminhos que deveriam ser trilhados, partindo da identificação de pontos fortes e fracos e do diagnóstico do ambiente pela organização de ameaças e oportunidades, passando num segundo momento a conter o planejamento estratégico, considerado desde então seu principal instrumento.

Para Ansoff e Declerck (1990), a administração estratégica, mais do que a simples produção de um plano ou de uma estratégia, é um fenômeno comportamental. Ela envolve uma mudança cultural na organização, utilizando o planejamento estratégico como ferramenta de um contínuo e permanente aprendizado que busca, além de manter a organização, acompanhando permanentemente o ambiente. Assim, age como processo pedagógico para os recursos humanos.

Segundo Koteen (1997), a administração estratégica enfatiza a integração entre o planejamento estratégico com outros sistemas de gerenciamento e é a mais moderna forma de planejamento nas organizações. Ela utiliza o processo de planejamento estratégico que é orientado em resultados e na busca de oportunidades, proporcionando a descentralização e delegação dentro de uma estrutura estratégica com orientação para o longo prazo.

Conforme Steiner (1997), administração estratégica é aquela realizada pela cúpula da estrutura organizacional. Como o planejamento estratégico é o suporte da administração estratégica, o mesmo provoca o aparecimento de programas estratégicos inovadores, que buscam a flexibilidade que se dá mediante de mudanças na própria política de avaliação do potencial para mudanças futuras ao invés do desempenho de curto prazo.

---

## 6 Planejamento estratégico em instituições públicas

A velocidade das mudanças no ambiente, assim como na iniciativa privada, foi a principal razão para se começar a pensar em um processo diferenciado de planejamento nas organizações públicas.

Conforme Giacobbo (1997), nas organizações públicas o planejamento estratégico começou a merecer atenção a partir do aumento das cobranças por ampliação e melhoria na qualidade dos serviços prestados e com a intensificação do processo de vigilância política, econômica e social. Dessa forma, o cidadão vem deixando de ser sujeito passivo em relação aos serviços públicos ofertados, passando a demandar novos serviços e exigindo melhoria na qualidade dos já prestados. Essa conscientização concorre para uma multiplicação de demandas, a qual, sem a contrapartida de meios, exige ações cada vez mais eficientes.

Em função do contexto apresentado, a administração pública buscou uma forma mais versátil de planejamento que proporcionasse uma análise das oportunidades e riscos, bem como a procura permanente de recursos e valores relevantes para a configuração dos cursos ideais de ações administrativas.

Embora o planejamento estratégico aplicado na administração pública tenha se originado daquele utilizado na iniciativa privada, baseando-se dos mesmos princípios, existem consideráveis diferenças na aplicação do processo ante as características diferenciadas das instituições públicas.

Segundo Lucas (1997), o planejamento estratégico na administração pública requer um redimensionamento da atividade política, pois as ações decorrentes desse processo também balizam o relacionamento entre poder Executivo e outras instituições, como o Legislativo e o Judiciário, além de partidos e outras forças políticas.

Para Bryson (1995), a liderança focada no processo e no conteúdo é fundamental para a concretização do planejamento estratégico, apresentando mudanças que sofrem resistência em defesa de interesses individuais ou de grupo, sejam eles partidos políticos, comunidades, instituições de classe, servidores ou até mesmo outros poderes. Observe-se que além das citadas, pode-se, hoje, incluir a iniciativa privada.

Pfeiffer (2000) indica, ainda, os procedimentos administrativos complicados e a baixa qualificação dos funcionários públicos municipais como fatores que dificultam a implementação do planejamento estratégico. Além disso, o autor apresenta outras diferenças entre os setores público e privado em diversas fases do processo, como se demonstra a seguir:

**Quadro2: Diferenças no Processo de Planejamento Estratégico entre Empresas Públicas e Privadas**

	<b>Empresa Privada</b>	<b>Empresa Pública</b>
<b>Missão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· limitada (a determinados produtos e/ou serviços)</li> <li>· definida pela direção ou pelos proprietários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida e não explicitamente definida)</li> <li>· obrigatória na base de um mandato</li> </ul>
<b>Visão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· baseada na missão e na análise do ambiente</li> <li>· coerente com as próprias possibilidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· determinada pela política</li> <li>· ampla e não específica</li> <li>· muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis</li> </ul>
<b>Organização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· funcional</li> <li>· linhas claras de decisão</li> <li>· relativamente simples</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· parcialmente funcional</li> <li>· superposição de funções e políticas</li> <li>· complexa</li> </ul>
<b>Clientela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· limitada ao campo de atuação da empresa</li> <li>· relação definida através de compra ou de contrato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ampla e diversificada</li> <li>· relações mal definidas</li> <li>· “cliente” não visto como tal</li> </ul>
<b>Propósito de Atuação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· realizar o lucro</li> <li>· cumprir missão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· servir ao público</li> <li>· servir à política informalmente</li> </ul>
<b>Forma de Atuação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· tem de ser eficiente</li> <li>· dinâmica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· não precisa ser eficiente</li> <li>· geralmente lenta e burocrática</li> </ul>

Fonte: Pfeiffer (2000).

As diferenças apresentadas demonstram o grau de diferenciação entre os dois tipos de organização, muito embora o autor destaque que as funções básicas do planejamento estratégico público são as mesmas do setor privado: [...] “facilitar e melhorar a comunicação entre os membros da organização e os seus parceiros; facilitar e estimular a participação dos *stakeholders* e conciliar os diversos interesses internos e/ou externos e garantir a implementação de medidas”.

Segundo Koteen (1997), as organizações públicas esperam mudar drasticamente sua forma de “fazer negócios” por meio da utilização no processo de planejamento estratégico de técnicas adaptadas da iniciativa privada para melhoria da satisfação do cliente. Dessa forma, conforme o autor, apesar das diferenças e dificuldades cada vez mais as organizações públicas estão buscando adaptarem-se à atuação em um ambiente altamente susceptível às mudanças.

Em suma, as organizações públicas, assim como as da área privada, necessitam

---

interagir com o ambiente, buscando adequação às mudanças, no intuito de responderem de forma adequada às demandas impostas pelo contexto. Nesse sentido, faz-se necessário que o planejamento passe a ser um processo de integração entre ambiente, organização e subsistemas, voltado para o longo prazo com definição clara de suas estratégias.

## **7 Aspectos metodológicos**

O estudo foi desenvolvido em uma amostra de 15 municípios da região de abrangência do Serviço Regional de Santo Ângelo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. O aumento das atividades e das responsabilidades do Estado, em todos os níveis governamentais, aliados às imposições do processo de globalização que produz contínuas mudanças no processo econômico regional, expõem a dificuldade dos países, principalmente os periféricos, de poder arcar com as demandas dos habitantes dos pequenos municípios.

Essa nova realidade exige uma forma de gestão diferente do planejamento pró-forma (visa a atender somente aspectos legais e a ações imediatistas que beneficiam apenas aqueles que detêm o poder), que seja planejada para o longo prazo, descentralizada, ágil e norteada por indicadores de desempenho e pela participação da sociedade. Embora se verifique que União e Estados já evoluíram muito nessa direção, em face de recursos financeiros e humanos disponíveis, surgem as questões: Como estarão enfrentando tais desafios os pequenos municípios? Estarão planejando suas ações dentro dos princípios da administração estratégica? Em que estágio do planejamento estariam?

O trabalho pode ser classificado como pesquisa descritiva que, segundo Van Dalen e Meyer (1971), consiste em conhecer situações, costumes e atitudes, por meio da descrição detalhada de atividade, objetos, processos e pessoas. A obtenção da amostra ocorreu pela amostragem aleatória simples, que conforme Gil (1999), é um procedimento básico do qual derivam todos os outros procedimentos adotados para a composição de amostras.

As ferramentas utilizadas na análise foram programas computacionais para aplicações estatísticas. Procurou-se verificar qual o grau de diferença entre os valores previstos e os realizados no exercício de 2002, entre receita e despesa. O grau de suplementações dos orçamentos indica a adequação do planejamento à realidade. Com o objetivo de obter uma visão global da situação dos integrantes da amostra quanto às ações de planejamento que são desenvolvidas, foi utilizado um questionário, composto de perguntas abertas e fechadas. Nessa situação, portanto, utilizou-se de dados primários.

Segundo Barros e Lehfeld (2000), o questionário, apesar de possuir limitações, apresenta várias vantagens, tais como: possibilita a abrangência de um número maior de pessoas num curto espaço de tempo, economiza recursos humanos e financeiros,

---

além de garantir o anonimato e por consequência obter maior liberdade nas respostas com menor risco de influência do pesquisador sobre elas. Para adequar-se o instrumento à realidade utilizou-se de pré-teste, que para Chizzotti (2000), serve para identificar problemas de linguagem, de estrutura lógica ou outras circunstâncias que podem prejudicar a técnica.

Os questionários foram endereçados aos responsáveis pela Contabilidade, por se tratarem de pessoas que sempre participam do processo de planejamento e que nos municípios de pequeno porte têm um papel fundamental, sendo muitas vezes os únicos a terem uma visão global do processo. Outro aspecto importante é que os contadores ou técnicos contábeis, como servidores efetivos, não se envolvem totalmente no processo político, levando-os a responder às questões com maior isenção, de forma a não influenciá-las com aspectos político-partidários.

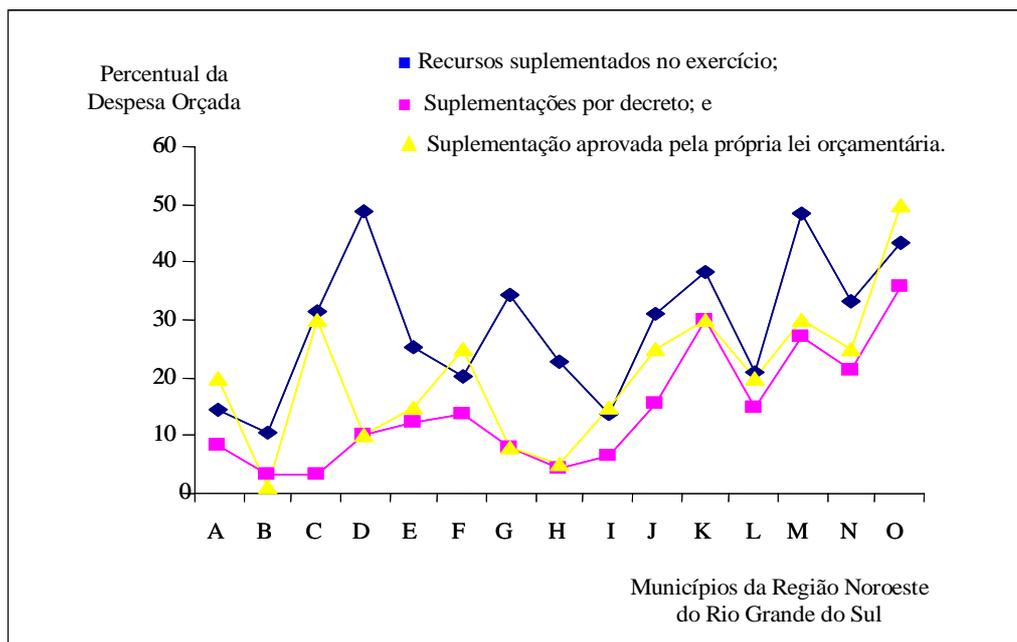
## 8 Análise dos dados

A análise inicial ocorreu através das despesas dos orçamentos previstos e realizados, referentes ao exercício de 2002, verificando-se o percentual de suplementação sobre a despesa orçada, ocorrido durante o exercício, pela análise e cômputo dos valores das suplementações autorizadas por decretos e leis.

Sob determinado enfoque, as mudanças ocorridas em termos de suplementações, conforme Barreto e Estrada (2003), significam a retirada de recursos orçamentários cujas ações, teoricamente, haviam sido planejadas para aplicação em outras ações de caráter contingencial, não planejadas ou imediatistas, podendo estas ser até mesmo “politiqueiras”. Dessa forma o índice de suplementação do orçamento pode traduzir o grau do planejamento na sua elaboração.

A Figura 1 ilustra aspectos importantes da análise. Inicialmente pode-se verificar que apenas os municípios “A”, “B” e “I” suplementaram seus orçamentos com um percentual inferior a 15%. Outros quatro (E, F, H e L) suplementaram em índices entre 20% e 30% do orçamento. Entre 30% e 35% do orçamento encontram-se outros quatro municípios (C, G, J e N). Finalmente, os municípios “D”, “K”, “M” e “O” suplementaram seus orçamentos acima de 35% no exercício, sendo que o primeiro e o último atingiram respectivamente 48% e 48,5% da despesa orçada, indicando que metade das despesas previstas, por ocasião da elaboração dos orçamentos, foi alterada com o dispêndio passando a contemplar outras despesas não previstas.

**Figura 1: Comparativo entre o total de suplementações, suplementações efetuadas por decreto e total de suplementação aprovado pela própria lei de orçamento**



Fonte: Elaborada pelos autores.

A segunda análise a ser elaborada diz respeito à participação do poder Legislativo no processo orçamentário. Nota-se que todas as leis de orçamento apresentam uma autorização em termos percentuais sobre a despesa orçada em que o administrador público poderá suplementar por decreto, não precisando recorrer ao Legislativo. Algumas leis de orçamento contemplam autorização para abertura de crédito sobre o *superávit* financeiro do exercício anterior e, também, sobre a arrecadação a maior do exercício.

A Figura 1 também apresenta o percentual de recursos suplementados por decreto e percentual de suplementação aprovado pela própria lei orçamentária.

Assim, pode-se observar que seis municípios tiveram autorizações, por ocasião da aprovação da lei orçamentária, para suplementarem menos de 15% da despesa orçada, o que de certa forma é razoável. Já os municípios “A”, “F”, “J”, “L” e “N” receberam de seus Legislativos autorizações entre 15% e 25%, e os municípios “C”, “K”, “M” e “O” receberam autorizações para suplementarem por decreto acima de 25% da despesa orçada, sendo que o último obteve autorização prévia para suplementar seu orçamento em 50% do total da despesa orçada. Destaque-se que além dos 50%, recebeu autorização para suplementar o equivalente à arrecadação a maior de 18,82%, mais o *superávit* financeiro do exercício anterior, ou seja, o administrador público

obteve autorização prévia do poder Legislativo para modificar praticamente todo o orçamento. Pode-se observar na figura 1 acima, que o município suplementou 43,23% do total das despesas orçadas, porém somente 7,41% foram encaminhados à Câmara de Vereadores e todos os encaminhamentos são referentes a créditos especiais. Dessa forma, o restante das suplementações foram efetuadas por decreto do Executivo à vontade do administrador público.

Para a análise, cujo objeto foi a amplitude da ação do planejamento e a forma como o mesmo ocorre nos 15 municípios objeto do estudo, utilizou-se de um questionário com quinze questões abertas e fechadas, buscando-se avaliar a origem e amplitude do planejamento, ou seja, a partir de quando os mesmos ocorrem, de que forma são elaborados, quem participa, as prioridades contempladas, a harmonia entre os elementos, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, além de avaliar a capacidade da prática de ações conjuntas entre as diversas secretarias e a utilização de sistema de custo.

Em termos de amplitude verificou-se que nenhum dos municípios utiliza ferramenta de planejamento além das exigidas pela legislação (PPA, LDO e LOA). Assim o PPA, elaborado para os três últimos anos do mandato do administrador público e o primeiro ano de seu sucessor, é a ferramenta de maior amplitude em termos de tempo. Nenhum dos municípios estudados utiliza-se de um plano de longo prazo, de planejamento estratégico ou de uma administração estratégica.

Partindo-se da realidade de que o PPA é a ferramenta de planejamento mais abrangente utilizada, verificou-se que para sua elaboração, 86,66% dos municípios utilizam-se de colaboradores de todas as secretarias. Os prefeitos participam em 93,33% dos municípios e os vice-prefeitos em 60% deles. Outros destaques em relação à elaboração do PPA ficam por conta da participação de vereadores da base aliada, em 46,66% deles, e principalmente que em 66,66% deles ocorre a participação da população, desconsiderando-se as audiências públicas obrigatórias, fato que reforça a idéia de politização da população do Estado do Rio Grande do Sul.

Ao analisar-se as diretrizes da ação governamental das diversas administrações, observou-se que em 13,33% delas os responsáveis pela Contabilidade desconheciam o plano de governo e em 20% dos casos o mesmo não existia.

Outro aspecto que serve como indicador do nível de planejamento praticado pelos municípios foi a possibilidade de programação de ações conjuntas entre as diversas secretarias, o que poderia demonstrar a capacidade de coordenação do município na busca do alcance de objetivos e, por consequência, um comprometimento maior na solução de um determinado problema. Nesse sentido, 46,66% dos municípios indicaram que possuem ações conjuntas, porém são aquelas que obrigatoriamente envolvem duas secretarias, como, campanhas de saúde bucal na rede de ensino do município. O restante dos municípios indicou não haver qualquer ação conjunta ente as secretarias, o que comprova a falta de sincronismo e coordenação, demonstrando claramente o

---

fracionamento das ações, com cada secretaria buscando alcançar de forma individualizada seus objetivos.

## 9 Conclusão

Este trabalho, em consonância com o objetivo proposto, apresentou as razões pelas quais a administração pública municipal contemporânea necessita atuar em moldes estratégicos, rompendo com a forma tradicional e burocrática de gestão, que tem se mostrado inadequada para fazer frente aos problemas que se apresentam.

Nesse sentido buscou-se, mediante a análise dos orçamentos, verificar o grau de confiabilidade do planejamento por ocasião da elaboração da lei orçamentária, constatando-se a inadequação das mesmas, em face das alterações promovidas no decorrer do exercício concluindo-se que a maior parte dos municípios elabora lei orçamentárias municipais em desacordo com a realidade.

Em um segundo momento, por meio de questionários, observou-se que todos os municípios, embora com elevado grau de participação da comunidade e da organização como um todo, elaboram seu planejamento apenas com base no PPA, que possui uma vigência de quatro anos.

A elaboração do PPA, que serve de base para a lei orçamentária anual, não se encontra precedida de nenhum plano de governo ou levantamento que possua dados sobre os problemas e das ações que visam saná-los. Nesse sentido observou-se que em 1/3 deles não existia plano de governo ou o responsável pela Contabilidade, este fator-chave do planejamento municipal, alegou desconhecê-lo. No restante não existiam planos formalizados.

Finalmente, verificou-se também não existir qualquer indício de ação coordenada entre as secretarias, que possa indicar a utilização de um planejamento estratégico ou administração estratégica.

Dessa forma, fica evidente a fragilidade do planejamento dos pequenos municípios, que ainda se utilizam de um planejamento nos mesmos moldes dos praticados na década de 50 pelas organizações privadas, privilegiando o imediatismo e ações não planejadas, desperdiçando recursos e prestando serviços insuficientes para atender às demandas sociais, além de caracterizados pela baixa qualidade.

## Referências

ALLISON, Michael; KAYE, Jude. *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook*. New York : John Wiley & Sons, 1997.

ANSOFF, Igor H.; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Robert L. *Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*. 1. ed. 4. tir. São Paulo : Atlas, 1990.

\_\_\_\_; MCDONNELL, Eduward J.. *Implantando a administração estratégica*. 1. ed. 3. tir. São Paulo: Atlas, 1993.

ANTHONY, Robert N.; GOVINDARAJAN, Vijay. *Sistemas de controle gerencial*. São Paulo: Atlas, 2001.

BARRETO, Paulo Ricardo Ceni; ESTRADA, Rolando J. Soliz. O orçamento municipal como instrumento de planejamento. In: *XXXVIII ASSEMBLEA ANUAL DO CONSEJO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN*, 10., 2003, Lima. Anais... Lima: CLADEA, 2003. 1 CD-ROM.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. *Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica*. 2. ed. ampl. São Paulo: Makron Books, 2000.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A.. *Administração construindo vantagem competitiva*. Trad. Celso A. Rimoli; revisão técnica José Ernesto Lima Gonçalves, Patrícia Cunha Tavares. São Paulo: Atlas, 1998.

BRYSON, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Rev. ed. San Francisco : Jossey-Bass, 1995.

BUCHANAN, James M. *Liberty, markets and state*. New York: New York University Press, 1985.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisas em ciências humanas e sociais*. 4. ed. São Paulo : Cortez, 2000.

DAVID, F. R. *Strategic Management: concepts & cases*. New Jersey: Prentice Hall, 2003.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 28, n. 74, p. 73-107, out./dez., 1997.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5. ed. São Paulo : Atlas, 1999.

GONÇALVES, C. A.; REIS, M. T. (Orgs.). *Administração Estratégica: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial*. Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD, 2001. p. 21-33.

HUSSEY, David. *Strategic Management: from theory to implementation*. 4th ed. Oxford : Butterworth-Heinemann, 1998.

KOTEEN, Jack. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits*. 2nd. ed. London : Praeger Publishers, 1997.

LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. *Administração princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2003.

LOBATO, D. M. *et al. Estratégia de Empresas*. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

LODI, J. B. *História da Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. *Planejamento estratégico com participação*. Vitória: 1997. Disponível em: <http://www.pam.sp.gov.br/v9/cepam30anos/pdf/cap%201/1artigo%205%20%20luz%20paulo.pdf> Acesso em 24 junho 2003.

FISCHMAN, A.; ALMEIDA, M. I. R. *Planejamento Estratégico na prática*. São Paulo: Atlas, 1991.

GLUCK, F. N. *et al. Strategic management for competitive advantage*. Boston: Harvard Business School Press, 1980.

MINTZBERG, Henry. The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, Boston, p. 107-114, January-February 1994.

\_\_\_\_\_; QUINN, J. B. *The Strategic Process: Concepts, Contexts and Cases*. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Internacional, Inc., 1991.

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

PORTER, Michael E. What Is Strategy? *Harvard Business Review*, Boston, p. 61-78, November-December 1996.

PRESTES, Nelson Batista. Planejamento estratégico como apoio à gestão empresarial. *Análise*, Porto Alegre. v. 13, n. 1, p. 143-160, 2002.

QUINTELLA, Rogério Hermida; DIAS, Camila Carneiro. O papel dos paradigmas técnico-econômicos nos estudos organizacionais e no pensamento estratégico-organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro. p. 902-932, nov/dez. 2002.

---

ROBERT, Michel. *Estratégia: como empresas vencedoras dominam seus concorrentes*. São Paulo : Negócio Editora, 1998.

SIMPSON, Daniel G. Why Most Strategic Planning is a Waste of Time and What You Can Do About. *Long Range Planning, Great Britain*, v. 31, n. 3, p. 476-480, 1998.

STEINER, George Albert. *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*. New York: Free Press Paperbacks, 1997.

TAVARES, M. C. *Gestão Estratégica*. São Paulo: Atlas, 2000.

VAN DALEN, D. B.; MEYER, W. J.. *Manual de técnica de la investigación educacional*. Buenos Aires, 1971.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo de; FERNANDES, Marcos Antônio da Cunha. Planejamento estratégico: vantagens e limitações. *Fundação JP*: v. 9, n. 12, p.880-896, dez. 1979.

**Artigo recebido em:** Novembro de 2006 e

**Artigo aprovado para publicação em:** Dezembro de 2006.

**Endereço dos autores**

**Paulo Ricardo Ceni Barreto**

[prcb@brturbo.com.br](mailto:prcb@brturbo.com.br)

Rua João Augusto Rodrigues 471 – Centro  
98801-015 - Santo Angelo, RS – Brasil

**Rolando Juan Soliz Estrada**

[rolando@ct.ufsm.br](mailto:rolando@ct.ufsm.br)

Centro de Tecnologia, Departamento de Engenharia Industrial.  
Faixa de Camobi - Km 9 - Sala 306 – Camobi  
97119-900 - Santa Maria, RS – Brasil