

**Disponível em:**

<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>  
RACE, Joaçaba, v. 16, n. 3, p. 911-932, set./dez. 2017

**DENSIDADE MACROESTRATÉGICA NA GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL NO BRASIL: UMA ABORDAGEM ANALÍTICO-  
METODOLÓGICA DE PPAS E DE VARIÁVEIS POLÍTICO-  
ADMINISTRATIVAS<sup>1</sup>**

*Macrostrategic density in the municipal public management in Brazil: a methodological and analytical approach to “Pluriannual Plans (PPAs)” and political-administrative variables*

**Antonio Roberto Bono Olenscki**

E-mail: [aolenscki@fclar.unesp.br](mailto:aolenscki@fclar.unesp.br)

Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela  
Fundação Getúlio Vargas; Professor no Departamento de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras da  
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho de Araraquara.  
Endereço para contato: Rodovia Araraquara-Jaú Km 1, Machados,  
14800-901, Araraquara, São Paulo, Brasil.

**Fernando de Souza Coelho**

E-mail: [fernandocoelho@usp.br](mailto:fernandocoelho@usp.br)

Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela  
Fundação Getúlio Vargas; Professor no Curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências  
e Humanidades da Universidade de São Paulo.

**Valdemir Aparecido Pires**

E-mail: [pires.valdemir@gmail.com](mailto:pires.valdemir@gmail.com)

Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba; Mestre em Economia pela Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo; Professor no Departamento de Administração Pública da Faculdade  
de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho de Araraquara.

**Ana Cláudia Fernandes Terence**

E-mail: [anaterence@fclar.unesp.br](mailto:anaterence@fclar.unesp.br)

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo; Mestre em Engenharia de Produ-  
ção pela Universidade de São Paulo; Professora no Departamento de Administração Pública da Faculdade  
de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho de Araraquara.

**Úrsula Dias Peres**

E-mail: [uperes@usp.br](mailto:uperes@usp.br)

Doutora e Mestre em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas; Professora no Curso de Ges-  
tão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

Artigo recebido em 23 de junho de 2017. Aceito em 04 de julho de 2017.

---

<sup>1</sup> Este artigo é um dos resultados de projeto interinstitucional de pesquisa. Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro a este projeto de pesquisa.

## Resumo

Neste artigo objetivou-se propor uma abordagem analítico-metodológica para se compreender o processo da estratégia em governos municipais no Brasil sob dois níveis que se complementam. O primeiro nível corresponde a estudos longitudinais para a apuração em termos comparados entre governos e em distintos períodos quanto ao grau de *compliance* dos Planos Plurianuais (PPAs) na estruturação e na execução orçamentárias e à qualidade dos seus elementos estratégicos no que se refere a objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras e a indicadores de políticas públicas e de gestão. Trata-se de uma proposta analítica sobre um tema cuja produção acadêmica nacional carece de sistematização, categorias analíticas ou taxonômicas. O segundo nível – estudos de caso em profundidade – direciona-se para a análise dos processos de aprendizado institucional, de conflito e cooperação entre instâncias políticas e administrativas, de transformação, adaptação ou enraizamento de práticas organizacionais de caráter estratégico e de movimentos estratégicos frequentes versus acomodação a ditames e processos rígidos pelos PPAs. Essa segunda apreciação propositiva realiza-se em análises de dimensões como: ação/*nuance* de governo, liderança(s) institucional(is) e memória institucional, permeabilidade organizacional aos cidadãos, ciclo político-eleitoral, mensuração de necessidades e recursos, alternativas de recursos financeiros e mecanismos de gestão tático-operacional e de projetos. A principal contribuição que se pretende é a instituição de uma agenda de pesquisa sobre gestão estratégica no setor público brasileiro em governos subnacionais, com o preenchimento de lacunas na produção acadêmica sobre PPAs e no estabelecimento de variáveis compreensivas dos contornos político-administrativos e de elementos de empoderamento da estratégia na administração pública municipal.

Palavras-chave: Estratégia. Governos municipais. Plano Plurianual (PPA).

## Abstract

*This paper proposed a methodological and analytical approach to comprehend the strategic process in municipal governments in Brazil under two complementary levels of studies. The first one refers to longitudinal studies to verify, in compared perspective of different governments and political terms, in what extent “Pluriannual Plans (PPAs)” are complied to the annual budgetary construction and execution, as well as the quality of its strategic elements, such as general and specific objectives, justifications, goals, and management and policy indicators. It is an analytical proposal in an area of studies lacking in systematization, and in taxonomic and analytical categories. The second level – in depth case studies – engages into the analysis of institutional learning, conflict and cooperation between administrative and political agencies, rooting, adaptive and transformative organizational strategic practices, and frequent strategic movements versus PPA’s rigid processes accommodation. This second level of appreciation offers studies on dimensions such as: government actions/nuances, institutional leadership and institutional memory, organizational permeability to citizens, political cycles, resources*

*and needs measurements, efforts on financing designed policies, and tactical-operational and project oriented mechanisms of management. The main intended contribution is to create a research agenda related to strategic management in the Brazilian subnational governments, filling gaps in the academic production about PPAs and establishing understandable and comprehensive variables of political-administrative outlines, and elements of municipal strategic empowerment.*

*Keywords: Strategy. Municipal governments. Pluriannual Plan (PPA).*

## 1 INTRODUÇÃO

Existem diversas formas de se criar e desenvolver a estratégia em organizações, incluindo os governos. Independentemente da classificação e da denominação do processo da estratégia, constata-se que dois dos seus aspectos se evidenciam: o deliberado, baseado na formulação de planos lógicos, racionais e voltados ao estabelecimento de objetivos (proativos ou adaptativos), e o emergente, que se fundamenta na formação de estratégias, baseado em flexibilidade, oportunismo, experiências prévias, aprendizado e intuição (MINTZBERG et al., 2006; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

No setor público brasileiro pouco tem-se produzido sobre o processo de formulação e/ou de formação de estratégia em governos, em especial em níveis subnacionais com foco na gestão pública municipal. O preenchimento dessa lacuna de produção acadêmica, sob as perspectivas analíticas de estratégia presentes nos autores supracitados, pode iniciar-se com a apreciação do principal meio de planejamento estratégico-tático em governos subnacionais, o Plano Plurianual (PPA).

Esse instrumento, sendo uma peça normativa, tende a consagrar uma lógica prescritiva e formal de compreensão da realidade e de estabelecimento de estratégias, o que é deveras inerente ao setor público e a seus agentes, uma vez que, pela natureza pública dos recursos e pelas exigências de publicização e de controles internos e externos, incentiva-se essa abordagem formalista e, muitas vezes, pouco adaptativa de desenho e ações estratégicos em contextos políticos, econômicos e sociais mutantes. Esse sentido um tanto rígido de planejamento é tipificado pelos supramencionados autores por *formulação estratégica* decorrente de estratégias pretendidas, deliberadas e explícitas. Assim, o PPA pode ser uma fonte de análise longitudinal entre estratos de municípios e governos estaduais, notadamente nos seus elementos de ordem estratégica.

De uma medida analítica desses PPAs podem ser empreendidos, após e como desdobramento, estudos de caso de governos subnacionais que apresentem boas prá-

ticas de formulação estratégica via PPA, de modo que se possam realizar outras análises de estratégia, a saber: a *formação estratégica*, o que compreende, com base nos autores referenciados, enveredar para o entendimento em profundidade de aspectos descritores da elaboração de estratégias por meio de processos de aprendizado institucional, de conflito e cooperação entre instâncias políticas e administrativas, e de transformação, adaptação ou enraizamento de práticas organizacionais de caráter estratégico. Procura-se abarcar os elementos constitutivos da estratégia que emergem de práticas e situações não propriamente rígidas e formais.

Esse balanço analítico em estratos de governos subnacionais comparáveis oportunamente se insere em um momento em que se completam 30 anos de consagração do PPA no Brasil – pela Constituição Federal de 1988 – e em um contexto reflexivo sobre os gastos públicos, seja pelas restrições orçamentárias consideráveis, por vezes, severas, seja pelo debate crescente nos processos eleitorais e na sociedade civil sobre a destinação de recursos públicos.

Apesar de se usufruir da reconhecida separação entre formulação e formação estratégica em termos de estudos em estratégia, tem-se que assumir com muita parcimônia (senão evitar) as bases analíticas da literatura estrangeira consagrada, com frequência traduzida e amplamente utilizada em Língua Portuguesa, por três motivações centrais. Primeiramente, porque Mintzberg et al. (2006), Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), e outros como Porter (1986), Hamel (1996) e Ansoff (1987) inspiram-se na maioria das vezes em avaliar ou responder a ditames de estratégias de grandes corporações privadas, contexto ao qual governos não se equiparam ou não são passíveis de comparação.

Em segundo lugar, não dispõem esses autores – a despeito de alguns aparatos metodológicos terem surgido no âmbito da análise de políticas públicas ou de literatura de ciência política – de estudos minimamente adaptados ao setor público, que tem especificidades e dinâmicas muito distintas de organizações empresariais (mesmo quando se refere a organizações públicas da administração indireta, que funcionem em quase-mercados).

Por último e tão relevante quanto, a incipiente literatura brasileira que se apropria de clássicos da estratégia corporativa repousa *mormente* em estudos descritivos de organizações públicas a partir de processos intraorganizacionais desvelados por consultorias ou internamente a partir, sobretudo, de literatura sobre mapas estratégicos ou *Balanced Scorecard* (BSC) de Kaplan e Norton (1997, 2004).

Assim, estudos referentes ao processo da estratégia carecem de uma *perspectiva analítica* da formulação e formação de estratégias em governos, em particular,

com uma preocupação metodológica à brasileira. A ideia de se trabalhar com governos subnacionais, com foco na gestão pública municipal e nas distintas ambiências que marcam os 5570 municípios brasileiros, diz respeito à possibilidade de se verificarem múltiplas realidades político-institucionais e administrativas e de se explorarem diversidade e modos inovadores, um caldo de potencialidades para avançar do estudo longitudinal para estudos em profundidade de sugestivas boas práticas em gestão estratégica.

A tarefa aqui a ser proposta pode parecer longe de diminuta. Ring e Perry (1985) trazem um trabalho seminal que faz uma crítica ao desinteresse da comunidade acadêmica norte-americana sobre a estratégia de lidar com problemas de organizações públicas e governos dada a complexidade em que se situam tais contextos. Apontam, os autores, para a necessidade de analisar: elementos tipicamente do setor público e como lideranças político-administrativas podem “manuseá-los”, como a intensa processualidade (o que pode incluir a potencial transformação do planejamento estratégico em mero processo em detrimento de uma gestão de monitoramento e de resultados), os distintos tempos entre mandatos políticos e os imperativos temporais de consecução de políticas a partir de suas orientações estratégicas, as diversas sensibilidades públicas a temáticas tratadas pelo setor público e a ocorrência de instabilidades coalizacionais (diferentemente de uma construção tendente, a menos plurísona e a mais autônoma da corporação privada).

Desenvolver uma abordagem orientada pela realidade e pelos instrumentos brasileiros de governos leva aos PPAs subnacionais para uma avaliação comparada longitudinal.

## **2 UMA VISÃO DA LITERATURA NACIONAL SOBRE PLANOS PLURIANUAIS**

O planejamento governamental assumiu com a introdução do Plano Plurianual na Constituição Federal (CF) de 1988 a possibilidade de se tornar um empreendimento mais estratégico e institucionalizado aos diferentes níveis de governo, diferentemente do método de planificação central dos governos militares que resultaram nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). A CF estabeleceu que o PPA seria o instrumento a partir do qual se dispõem as diretrizes para a elaboração dos orçamentos a serem executados; também, para servir como a compatibilização de objetivos político-estratégicos com as leis orçamentárias durante o horizonte temporal de quatro anos, tencionando a ligação entre dois governos por um ciclo de gestão.

A bem da verdade, Pares e Valle (2006) e Almeida (2006) levam à compreensão de que, enquanto – a partir de sua vigência – perduraram os efeitos deletérios da inflação à programação orçamentária, o PPA figurou como mais uma ação ficcional das administrações públicas brasileiras ou mesmo inexistiu em múltiplas localidades.

No âmbito federal, segundo Paulo (2010), esse instrumento de médio prazo de organização estratégica do gasto público apresentou pela primeira vez no PPA 2000-2003 os programas como unidades de gestão. Ademais, reafirmou a existência da figura de gerentes de programas prioritários e produziu as primeiras inovações no sentido de associar programas estratégicos a resultados esperados, com metas físicas mais complexas e um maior realismo na atribuição de metas financeiras. Em algumas áreas prioritárias, construíram-se uma visão integradora de programas que tinham objetivos comuns e uma relação explícita entre, de um lado, problemas sociais e infraestruturais e, de outro, alternativas de ação, com responsabilização e controle gerencial por resultados das lideranças gestoras. Para Pares e Valle (2006), o PPA federal 2000-2003 apresentou elementos inovadores com o deslocamento de um simples controle de gastos para a assunção de resultados esperados, dados as especificidades e os indicadores de cada atividade proposta. Essas iniciativas federais serviram como plataforma para o PPA seguinte.

Com base em relatório de Yasuda et al. (2006), analistas do Banco Mundial, Paulo (2010) postula que houve ainda, para o PPA 2004-2007, ganhos incrementais com a inserção da participação popular na elaboração do Plano por meio de audiências públicas em todos os estados da Federação. Nesse momento, essa participação se circunscreveu à elaboração do PPA e não se constituiu qualquer mecanismo de acompanhamento popular sobre a real consecução dos programas no decorrer de seu período de validade.

Contudo, no PPA 2008-2010, o surgimento de vários planos paralelos de grande abrangência, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS) descaracterizou o Plano Plurianual (PAULO, 2010). Essa crítica do autor se refere ao fato de que esse PPA não redundou em um compromisso da alta administração com diretrizes, objetivos e metas ali postulados, ensejando esforços em muitas áreas não compatíveis com as linhas-mestre do PPA. Essa ocorrência no âmbito federal não leva a pensar o Plano Plurianual como um instrumento a priori ineficaz em produzir macroestratégias governamentais, mas permite compreender que o seu emprego pode ser minimizado ou estar à mercê de lógicas próprias de políticas de governo.

Outra crítica à prática de planejamento pelo PPA, apontada por Paulo (2010), diz respeito à uniformização de métodos analíticos e estratégicos para uma gama muito grande de organizações, cujos propósitos podem se distinguir por seu grau de autonomia e entorno legal (administração direta ou indireta), pela natureza da atividade (pautadas por questões infraestruturais ou questões sociais, por exemplo) e pelos programas a elas associados (finalísticos ou de apoio/meio).

De um ponto de vista lógico, de fato, o Plano, enquanto um planejamento com elevado grau de uniformidade de tratamento das múltiplas facetas da organização e da ação do Estado, pode se originar de predições ou pode gerar construções muito falhas. Quando se analisa a imensa oferta de políticas/serviços, programas e projetos públicos com participação federal, há, de certo, uma miríade de possibilidades de construção de objetivos, metas e indicadores intersetoriais, intergovernamentais, sob uma base territorial vasta e com muita diversidade socioeconômica. A capacidade de orientar os agentes implementadores e avaliadores se torna árdua tarefa; no entanto, em princípio, o PPA ainda assim pode-se conformar sendo um poderoso instrumento norteador, ao menos, da atividade orçamentária.

Sem embargo, há de se supor que, em bases territoriais, realidades socioeconômicas e capacidades institucionais distintas, verifiquem-se muitas variantes em termos de densidade macroestratégica dos Planos Plurianuais, especialmente na gestão pública municipal, cujo princípio da autonomia federativa possa significar múltiplas compreensões, apropriações e usos do instrumento PPA.

Vale ressaltar que o PPA é, em tese, um produto estruturante de ações de governo, de alinhamento e sob exame multi-institucionais, o que, evidentemente, impõe dificuldades à formulação estratégica por não se referir exclusivamente a uma organização, mas a uma teia/rede, no mais das vezes, complexa de organizações. Nesse sentido, refere-se a um planejamento macroestratégico, mais do que simplesmente estratégico, e que se encerra em ações programáticas táticas. Logo, para fins desta proposta de abordagem metodológica, compreende-se densidade macroestratégica o grau com que: percebam-se os conteúdos do PPA nas leis e execuções orçamentárias, os quais, também em caso de alterações, sejam explícitos/transparentes e justificados, e o PPA apresente subsídios estratégicos por meio de objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de políticas públicas e de gestão consistentes e claros para as realidades institucionais e temáticas a que eles pertençam ou se refiram.

Retornando à literatura sobre PPA, interessante apontar, por meio da leitura do Manual intitulado Programa de Apoio à Elaboração e à Implementação de PPAs Municipais 2014-2017 e organizado pela Escola Nacional de Administração Pública

(2013, p. 22-23), narrativas pessimistas e reducionistas sobre o ato de planejar, como: “Planejar é uma coisa, fazer é outra...”, “O planejamento engessa o governo...”, “O Planejamento é um rito formal, falado em código e desprovido de substância...”, “O planejamento é obra puramente técnica, deve ser neutro...” e “O PPA não é nada mais do que uma lista de obras e serviços...”

Um entendimento tradicional da atividade de planejar estimula uma compreensão de que o planejamento é algo pretensiosamente preditivo, meramente formal, inerte, neutro e simplista. Em realidade, o ambiente interno e externo à gestão pública é deveras dinâmico, em que tanto múltiplos interesses populares, setoriais, político-eleitorais, próprios das burocracias de Estado quanto variáveis conjunturais e estruturais socioeconômicas denotam complexidade e parcialidade e podem operar mudanças de rotas na produção de políticas, programas e projetos. Dessa feita, um plano estratégico deve ser suscetível a alterações de prioridades, objetivos e metas e, ainda assim, continuar a servir para orientar os agentes institucionais, coletivos e individuais a (re)constituírem suas próprias bases tático-operacionais.

Mesmo no debate de gestão corporativa, em que o planejamento estratégico é percebido como uma atividade mais autocrática e formalista, transformações ambientais e visões dos vários *stakeholders* organizacionais (agentes diretamente afetados e envolvidos) podem incitar a busca por alternativas, embasadas nos recursos, bases analíticas e indicadores disponíveis para, como propugnam Wright, Kroll e Parnell (2000), alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos da organização em contextos em mutação.

O PPA pode estar em consonância, em alguma medida, com essas óticas de gestão estratégica na medida em que é passível de câmbios no decorrer de seu exercício, embora deva guardar certo grau de continuidade, notadamente nas políticas tipificadas como de dimensão do Estado.

Em relação à produção técnico-científica sobre o tema do PPA, para além de uma miríade de manuais de elaboração e dos estudos aqui apresentados mormente ilustradores da realidade dos Planos Plurianuais em nível federal, uma simples apuração bibliométrica dos dois principais eventos acadêmico<sup>2</sup> – o Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (Enanpad) e o

---

<sup>2</sup> Esses dois eventos podem servir como base para desnudar o estado da arte das análises e estudos mais sistemáticos sobre o PPA, uma vez que boa parte da produção de pesquisa brasileira em administração pública em sua fase de *working paper*, derivada dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, passa por eles.

Encontro Nacional de Administração Pública e Governança (EnAPG) – revela uma produção reduzida e incipiente.

No Enanpad, de 1997 a 2014, dos 11 trabalhos relacionados a esse instrumento de planejamento governamental, apenas três versavam sobre governos subnacionais (um do nível estadual e dois do municipal).

O estudo de Rezende (2008) procurou compreender, em pesquisa de cunho exploratório com uma amostra de 101 municípios, o emprego de sistemas e tecnologia de informação na gestão dos planos municipais, entre eles, o PPA. Revelou, como esperado, que a ocorrência mais frequente e o uso mais intensivo de sistemas e tecnologia de informação para fins de planejamento estratégico ocorrem em localidades de médio e grande portes, embora haja também grande variação entre esses municípios.

Por seu turno, Colares e Brasil (2010) empreendem uma análise da participação social na elaboração, na gestão e no monitoramento do Plano Plurianual 2008-2011 do Governo estadual de Minas Gerais. Concluem, em linhas gerais, que houve efetiva participação no processo de formação da agenda, porém não se produziu um controle sobre a gestão e o monitoramento do Plano, e as execuções orçamentárias de 2008 e 2009 apresentaram um baixo nível de atendimento às demandas oriundas de audiências públicas.

Já Azevedo e Aquino (2014) traçam um quadro dos PPAs para uma amostra de municípios de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes) na tentativa de identificar as preocupações dos responsáveis pela elaboração dos planos e com a conclusão central de que, na maioria dessas localidades, servem tão somente para o cumprimento de dispostos legais, sem oferecer subsídios à gestão propriamente.

Quanto ao EnAPG, dos cinco eventos ocorridos até 2013, três trabalhos sobre PPA tratam de estudá-lo no âmbito subnacional (dois no nível municipal e um no estadual).

Para a esfera municipal, um primeiro trabalho, de Rezende e Gagliardi (2006), trata, de maneira incipiente, de compreender a importância dos sistemas e tecnologia de informação no planejamento governamental, observando em que medida são empregados na formulação, gestão, divulgação e integração das ações do Plano Plurianual com outros planos municipais, especialmente o plano diretor, em um universo amostral de 10 municípios (nove paranaenses e um baiano). De cunho normativo, as conclusões apresentam premissas para a utilização dos sistemas e tecnologia de informação para uma atividade integradora dos planos municipais, dada a constatação preliminar de que pouco esforço nesse sentido havia sido realizado pelas prefeituras observadas, de maneira geral.

Um segundo trabalho, de Cabral et al. (2012), busca especialmente propor, com um estudo de caso do PPA de um município de pequeno porte (aproximadamente 39 mil habitantes), o emprego de indicadores desenvolvidos com base nos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, ainda que mais uma vez de modo embrionário e elementar.

Ferreira, Matos e Cazaes (2012) apreciam a participação social na formação de agenda do governo baiano por meio dos PPAs estaduais de 2007-2010 e 2011-2014. Utilizando-se de entrevistas com organizadores e gestores dos Planos, consideraram que houve efetiva e positiva participação social na formulação dos PPAs, embora entendam que ainda se exija uma complexa institucionalidade para efeitos de implementação dos mecanismos de gestão democrática dos Planos.

Evidencia-se, portanto, uma carência de estudos sistemáticos sobre o PPA, notadamente na gestão pública municipal, considerando o número de municípios no Brasil. De um lado, essa baixa produção pode ser resultado de uma pouca preocupação de pesquisadores com a temática do planejamento governamental, em particular com seus aspectos estratégicos. De outro, os planos plurianuais podem ainda não constituir um elemento-chave para atividades de gestão estratégica no âmbito local.

Com efeito, produzir pesquisas avaliativas consistentes do PPA em nível municipal pode contribuir para a construção, de fato, de uma agenda de pesquisa sobre as bases estratégicas empreendidas para a ação governamental.

### **3 POR UMA ABORDAGEM ANÁLITICO-METODOLÓGICA DE PPAs: DE UM VIÉS LONGITUDINAL COMPARATIVO A ESTUDOS DE CASO EM PROFUNDIDADE**

Uma vez exposto um panorama atual de entendimentos e da produção acadêmica sobre PPAs, uma *proposta de estudo longitudinal* pode ser norteadas pelos seguintes questionamentos de natureza mais estratégica: o desenho e o conteúdo dos Planos oferecem mecanismos diretivo-estratégicos para a atuação e o monitoramento de resultados das unidades gestoras e dos gestores? Se sim, de que forma? Em que medida esses Planos Plurianuais, em termos de cumprimento de metas físicas e financeiras, observam-se espelhados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nas Leis Orçamentárias Anuais e na Execução Fiscal Anual? Sob a ausência de uma tradução nas leis orçamentárias e na execução orçamentária do PPA originário, há, por meio de processo legislativo, alterações no Plano de modo a justificar as mudanças?

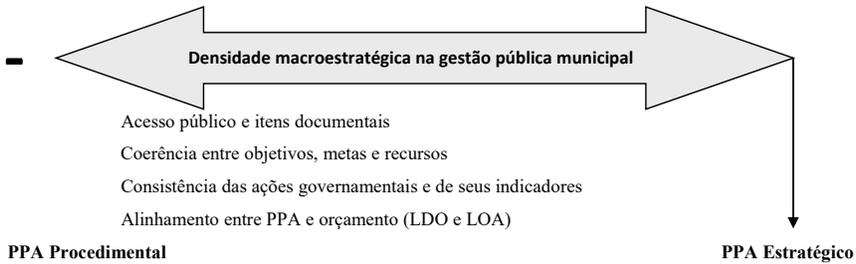
A estratificação amostral, na gestão pública municipal, pode ser muito variada: por tamanho populacional da cidade, por níveis e características de atividade econômica, por micro ou macrorregiões, por níveis de arrecadação própria e de transferência. As condições atuais de oferta de informações em portais de transparência, Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunais de Contas estaduais e municipais (Rio de Janeiro e São Paulo), sistemas internos de acompanhamento e controle de Executivos e Legislativos subnacionais permitem um amplo mapeamento comparativo do estado da arte da base estratégica dos PPAs para diferentes amostras e para múltiplos períodos e PPAs. Ainda, contudo, a eventual ausência ou baixa quantidade de informações pode se traduzir em dado de pesquisa comparada.

Pode-se constituir uma avaliação do constructo principal deste artigo – a densidade macroestratégica – a partir de um *continuum* das amostras definidas na gestão pública municipal do País, em que possa haver posições diametralmente opostas e um conjunto variado de posições intermediárias (Figura 1). Em uma extremidade, a formulação de um PPA que seja mera formalidade, constituindo um documento procedimental (justaposição de planilhas), de difícil acesso público, sem tradução nas leis e execuções orçamentárias, com a ausência de variados elementos estruturadores de estratégia, como objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de gestão. Em outra, um PPA que se vislumbre ativo nas leis e execuções orçamentárias, o qual, em caso de alterações, estas sejam explícitas/transparentes e justificadas, e que apresente subsídios estratégicos por meio de objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de políticas públicas e de gestão consistentes e claros,<sup>3</sup> nesse caso, um PPA estratégico.

---

<sup>3</sup> No caso de indicadores de políticas públicas e de gestão, os trabalhos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012), de Antico e Jannuzzi (2006) e de Jannuzzi (2002) permitem abordar a qualidade de indicadores para a tomada de decisão, gestão e monitoramento, propondo variados critérios, entre os quais se destacam: utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade, simplicidade, clareza, estabilidade, mensurabilidade e temporalidade. São possibilidades de indicadores que versam sobre economicidade, eficiência, eficácia e, por outra forma, processo e resultado.

Figura 1 – Esboço de elementos estruturantes da densidade macroestratégica, a partir de PPAs municipais



Fonte: os autores.

Em termos de classificação metodológica, pesquisas dessa ordem se revelariam de natureza descritivo-exploratória, que, de acordo com Denzin e Lincoln (2000), caracteriza-se pela procura de um entendimento amplo e vasto sobre a natureza geral de um problema, fenômeno ou tema, que permitam a posteriori desenvolver e fundamentar ideias, perspectivas, pressupostos e hipóteses. Normalmente, pesquisas dessa ordem se sucedem em situações em que determinado problema, fenômeno ou tema carece de sistematização, categorias analíticas e taxonômicas ou teórico-explicativas definitivas. A abordagem que se sugere é primordialmente de ordem qualitativa e de análise estatística descritiva e se situa em uma análise da *formulação estratégica*.

Outra frente de pesquisa longitudinal de planejamento estratégico pode se basear na tradição do incrementalismo orçamentário inaugurada por Wildavsky (1964). Nesse sentido, as pesquisas podem avaliar graus de manutenção ou modificação dos PPAs ao longo do tempo sob a hipótese de que tanto a produção orçamentária quanto os elementos diretivos- estratégicos e táticos do planejamento sofrem alterações incrementais, o que pode ensejar uma vasta possibilidade analítica dentro dos conteúdos explicativos por esse aparato teórico- metodológico.

De um nível de estudo longitudinal, pode haver a demarcação pelo *continuum* dos casos de maior densidade macroestratégica no Plano local. Pode-se, desse modo, avançar para um segundo nível de estudos, a saber: *estudos de caso em profundidade*. Assim, poder-se-ia alargar o olhar empírico sobre a construção estratégica municipal de PPAs e de eventuais outros mecanismos estratégicos gerenciais por meio de estudos *in loco* e a inserção de outras variáveis ou dimensões analíticas.

Esses estudos de caso (sobretudo *in loco*) propiciariam o entendimento da *formação da estratégia* em torno dos PPAs ou para além destes, em outras palavras, permitiriam a análise dos processos de aprendizado institucional, de conflito e cooperação entre instâncias políticas e administrativas, e de transformação, adaptação

ou enraizamento de práticas organizacionais de caráter estratégico, de movimentos estratégicos frequentes versus acomodação a ditames e processos rígidos envidados pelos PPAs e dificuldades de instruir uma gestão mais estratégica. Por uma apreciação propositiva, esses estudos poderiam ser tratados por variáveis como:

- a) ação/nuance de governo: assume-se que a neutralidade no ciclo de planejamento-orçamento inexistente. A administração pública pode ser compreendida como uma complexa e dinâmica estruturação de preferências moldada por grupos sociais e de interesse, por estruturas burocráticas em competição ou em cooperação, grupos de indivíduos com prevalências decisórias e interesses particulares. O mandatário, para além de um plano de governo, convive com essas múltiplas forças e pode sentir-se impelido a modificar a priorização e o conteúdo de políticas com reverberação inexorável no processo orçamentário. Nesse sentido, em que medida e de que maneira o governante interfere, altera e reconstrói o processo de planejamento-orçamento no decorrer do mandato são indagações que podem contribuir para revelar como se processa o planejamento estratégico subnacional. Ademais, em caso de mudança do mandatário político, se há ou não menor consonância da execução orçamentária do primeiro ano de gestão (ainda sob o PPA herdado de outra gestão) com o planejamento definido no plano plurianual pode ser um questionamento revelador do grau de relevância das atividades estratégicas para a gestão subnacional;
- b) liderança(s) institucional(is) e memória institucional: via de regra, no Executivo há uma organização central de apuração de dados e de desenho do PPA (em especial, em secretarias de Finanças, Fazenda ou Planejamento). O empoderamento da atividade de planejamento estratégico pode estar associado, de um lado, à capacidade de liderança dessa organização em articular-se com o mandatário político, e, de outro, à memória institucional que resultou em incrementais ganhos de apropriação de noções estratégicas para a produção de PPAs;
- c) participação social e permeabilidade organizacional aos cidadãos (acesso e transparência): o PPA pode ser um instrumento de fortalecimento da participação social na elaboração do quê e do como fazer, e servir como gerador de expectativas e controle sociais. Essa preocupação se apresenta em proeminentes trabalhos de pesquisa de Pires (2001, 2011)

relacionados ao orçamento participativo, à transparência fiscal e ao controle social sobre o gasto público. As experiências de boas práticas de PPA podem se relacionar à participação social efetiva na elaboração e no controle social do planejamento e na criação de valor público;

- d) ciclo político-eleitoral: ações com benefícios mais de curto prazo podem ser privilegiadas sob a premissa de que há um ciclo de produção e exaustão de políticas que corresponde ao período de um mandato e que a percepção positiva do eleitorado se situa mormente em políticas cujos resultados se apresentem imediatos. Há de se supor que, se se preservam programas do PPA cujos resultados (em termos de impacto e efeito) se façam apuráveis em um horizonte temporal de mais longo prazo que o ciclo de um mandato, trata-se de um ambiente sugestivo de fortaleza das atividades de desenho estratégico;
- e) mensuração de necessidades e recursos: um ponto-chave para a elaboração de estratégias diz respeito aos recursos empregados (financeiros, humanos e tecnológicos). Verificar com as instituições centrais a concepção e eventuais rearranjos dos recursos empregados aos programas estabelecidos no PPA pode fornecer subsídios indicativos para o entendimento da profundidade e da constância com que os programas passam por monitoramento e reavaliações;
- f) alternativas de recursos financeiros: a ocorrência de fatores ambientais externos (mudanças nas regras de distribuição interfederativa de recursos, alterações no nível de atividade econômica e efeitos inflacionários), por vezes frequentes, pode levar ao aumento de restrições orçamentárias. Adicionalmente, pode-se evidenciar um quadro de escassez de recursos por previsões inadequadas de recursos orçamentários para a consecução de programas presentes no PPA. Sob o sentido de um planejamento estratégico, a busca por alternativas de financiamento de políticas, via obtenção de crédito (não simples e puramente pela lógica de endividamento de curto prazo para recomposição sazonal de receitas ou com comprometimento intertemporal da capacidade fiscal, e sim pelo senso de investimentos sociais e infraestruturais que podem se reverter em incrementos de receita no longo prazo, dentro de um plano estratégico de desenvolvimento, sem elevado comprometimento à capacidade fiscal futura), ou

pela concepção de arranjos tributários pouco explorados, como contribuições de melhoria, pode indicar um compromisso com a realização de um planejamento programático do PPA e se refere a uma visão estratégica da alocação de recursos dentro do ciclo planejamento-orçamento. Essa variável analítica pode estar em linha com os trabalhos de Olenski (2008) e Olenski e Calife (2009);

- g) mecanismos de gestão tático-operacional e de projetos: a ocorrência de boas práticas, a partir da classificação proposta, pode derivar de ou ter efeitos em ações capilares de desenvolvimento estratégico-operacional. Se as instituições centrais buscam sintonizar a macroestratégia com metodologias tático-operacionais (como mapas estratégicos,<sup>4</sup> Quadro Lógico, o método ZOPP – Planejamento de Projetos Orientados para Objetivos em tradução literal – e eventuais outros modelos) e de projetos (como, por exemplo, o *Project Management Body of Knowledge* do *Project Management Institute*)<sup>5</sup> ou criam incentivos e políticas de treinamento/aperfeiçoamento profissional em gestão de projetos, há indícios de que as atividades estratégicas ganharam contornos ainda mais densos.

Relacionando as ideias expostas até aqui, o Quadro 1 sintetiza a abordagem analítico-metodológica proposta neste artigo para a compreensão do processo da estratégia na gestão pública municipal brasileira por meio do PPA.

---

<sup>4</sup> A prática de desenhar mapas estratégicos, como adaptações da proposta de Kaplan e Norton (2004), tem-se proliferado em organizações públicas federais, como o Ministério da Justiça, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Ministério Público Federal, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entre outras.

<sup>5</sup> Os instrumentos explicitados, como apontado por Pfeiffer (2006), podem se constituir em potentes mecanismos de orientação da operação de estratégias organizacionais na esfera pública.

Quadro 1 – Síntese da abordagem analítico-metodológica do processo da estratégia na gestão pública municipal

	<b>Etapa 1</b>	<b>Etapa 2</b>
Processo da estratégia	Formulação.	Formação.
Procedimento técnico	Estudo longitudinal.	Estudo de caso em profundidade.
Abordagem	Quantiqualitativa.	Qualitativa.
Técnica de amostragem	Por grupos de municípios, de acordo com: tamanho populacional; características de atividade econômica; micro ou macrorregiões; níveis de arrecadação própria/transferência.	Seleção de casos (municípios) por conveniência e de acordo com a densidade macroestratégica pré-identificada.
Coleta de dados	Informações em portais de transparência, Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunais de Contas estaduais e municipais (Rio de Janeiro e São Paulo), sistemas internos de acompanhamento e controle de Executivos e Legislativos subnacionais. (Possibilidade de coleta em diferentes amostras e para múltiplos períodos e PPA).	Triangulação entre: análise documental; entrevistas com atores-chave; observações.
Variáveis	Elementos estruturantes da densidade macroestratégica esboçados na Figura 1.	Ação/nuance de governo; Liderança e memória institucional; Participação social e permeabilidade aos cidadãos; Ciclo político-eleitoral; Mensuração de necessidades e recursos; Alternativas de recursos financeiros; Mecanismos de gestão tático-operacional e de projetos.
Enfoque principal	Identificar a densidade macroestratégica dos PPAs considerando: grau de compliance e qualidade de seus elementos estratégicos.	Na Analisar a utilização do PPA como instrumento estratégico municipal com o intuito de compreender seus mecanismos de gestão estratégicos.
Objetivo geral	Delineamento e construção de uma agenda de pesquisa sobre a gestão estratégica na administração pública municipal, por meio dos processos de formulação e formação dos PPAs.	

Fonte: os autores.

## 4 À GUIZA DE CONCLUSÃO

Buscou-se, neste artigo, oferecer bases metodológicas para a construção de um amplo mapeamento do estado da arte da *formulação e da formação estratégica* da gestão pública municipal brasileira por meio ou a partir do PPA. De um lado, um método de análise e uma sistemática classificação que considere o grau de *compliance* da estruturação e execução orçamentárias nos Planos Plurianuais e a qualidade dos elementos estratégicos no que se refere a objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras e a indicadores de políticas públicas e de gestão. De outro, uma leitura propositiva de amarrações de múltiplas variáveis analíticas para a realização de estudos de caso sobre estratégia, dialogando com elementos teóricos e conceituais de áreas afins e formadoras da gestão pública, como ciência política, economia, direito financeiro, gestão estratégica e análise organizacional.

Pretende-se, com efeito, contribuir para a instituição de uma agenda de pesquisa sobre gestão estratégica no setor público brasileiro, com o preenchimento de lacunas na produção acadêmico-científica sobre PPAs e, sobretudo, de variáveis compreensivas dos contornos, de elementos de empoderamento e efeitos da gestão estratégica no plano subnacional, principalmente na esfera municipal (ainda que seja aplicável no nível estadual).

De modo geral, espera-se que o preenchimento de lacunas de produções academicamente constituídas e celebradas e de métodos de análise de múltiplos aspectos estratégicos do PPA estimule novos esforços em outras instituições de ensino-pesquisa de administração pública.

No que se refere ao binômio docência-pesquisa, este trabalho deverá contribuir para, em uma frente, aperfeiçoar o ensino de graduação e pós-graduação em disciplinas de gestão estratégica no setor público e planejamento-orçamento governamental, ao enriquecê-las com uma base empírica para a discussão de modelos teóricos ou abordagens contextualizadas em cenários tecnopolíticos locais e regionais e com conhecimento adequado às especificidades do setor público brasileiro.

Em outra frente, dada a incipiência de materiais empíricos sobre o fenômeno a ser estudado, exposta em várias passagens, traduzir resultados analíticos de pesquisa em literatura didática e formativa (sob a lógica de extensão universitária e de pesquisa-ação) para gestores públicos e para intervenção em contextos político-administrativos municipais, enfim, de aproximação e de retorno do conhecimento adquirido aos operadores e às instituições governamentais, com foco no poder local.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.
- ANSOFF, H. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.
- ANTICO, C.; JANNUZZI, P. de M. **Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas**. São Paulo: Fundap, 2006.
- AZEVEDO, R. R. de; AQUINO, A. C. B. de. O Estado Atual do Planejamento em Municípios de Pequeno Porte. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38., 2014. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, set. 2014.
- CABRAL, R. S. et al. Avaliação de Programas do PPA: um estudo de caso no município de Rosário do Sul/RS. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador, 2012.
- COLARES, M. da C. P.; BRASIL, F. D. Participação Social e Planejamento Governamental: uma análise da experiência mineira de democratização da relação entre estados e sociedade civil, através do Legislativo estadual. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2010.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Org.). **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Programa de Apoio à Elaboração e à Implementação de PPA's Municipais 2014-17**. Brasília, DF: MPOG, 2013.
- FERREIRA, M. I. C.; MATOS, E. R.; CAZAES, H. C. F. Plano Plurianual Participativo na Bahia: processo de formação de agenda de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador, 2012.
- HAMEL, G. Strategy as Revolution. **Harvard Business Review**, v. 74, p. 69-82, jul./ago. 1996.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: EBABE-FGV, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A Estratégia em Ação**: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas Estratégicos**: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos: MPOG, 2012. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003\\_orient\\_in\\_dic\\_triangular.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_in_dic_triangular.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2015.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H. et al. **O Processo da Estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. 4. ed. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2006.

OLENSCKI, A. R. B.; CALIFE, F. E. Fundos de Desenvolvimento Municipal e o Modelo Brasileiro de Crédito aos Municípios nos anos 2000. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE IBEROAMERICAN ACADEMY OF MANAGEMENT – IBEROAMERICAN, 6., 2009, Buenos Aires, Argentina. **Anais...** Buenos Aires, Argentina, 2009.

OLENSCKI, A. R. B. **Modelo Brasileiro de Crédito Municipal (2000 a 2006)**: uma análise de controles governamentais e características da oferta. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: Eaes; FGV, 2008.

PARES, A.; VALLE, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

PAULO, L. F. A. O PPA como Instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF: Enap, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

PIRES, V. A. A Participação da Sociedade nos Processos Orçamentários: a experiência brasileira recente. In: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (Org.). **Finanças Públicas – V Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília, DF: ESAF, 2001.

PIRES, V. A. **Transparência Orçamentária Municipal Via Internet (TOM Web) no Contexto do Revigoramento Democrático e Republicano**: uma proposta. Orçamento Público – III Prêmio SOF de Monografias: coletânea. Brasília, DF: MPOG: Secretaria do Orçamento Federal, 2011.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva**: Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

REZENDE, D. A.; GAGLIARDI, J. A. Instrumentos de Planejamento Municipal, Administração Pública de Prefeituras, Sistemas de Informação e Tecnologia da Informação: múltiplos estudos de casos em pequenos municípios do Paraná e Bahia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2006.

REZENDE, D. A. Planos e Planejamentos Municipais Integrados com Sistemas de Informação e Tecnologia da Informação em 101 Municípios Brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2008.

RING, P. S.; PERRY, L. Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. **The Academy of Management Review**, v. 10, i. 2, p. 276-86, Apr. 1985.

WILDAVSKY, A. **The Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little Brown, 1964.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração Estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.

YASUDA, M. et al. **Gestão e Avaliação no Contexto do PPA**: institucionalização sem impacto? Relatório produzido ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF: MPOG, 2006.

### Como citar este artigo:

#### ABNT

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono et al. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no BRASIL: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 16, n. 3, p. 911-932, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>. Acesso em: dia/mês/ano.

#### APA

Olenscki, A. R. B., Coelho, F. de S. C., Pires, V. A. P., Terence, A. C. F., & Peres, U. D. P. (2017). Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no BRASIL: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 16(3), 911-932. Recuperado em dia/mês/ano, de <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>

