Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Administração (ADM)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Especialização em Gestão Pública Municipal

ANIDELCI LUQUES PICININI

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESAFIOS FINANCEIROS: uma análise da gestão inovadora em pequenos municípios paulistas

Brasília – DF
2026

ANIDELCI LUQUES PICININI

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESAFIOS FINANCEIROS: uma análise da gestão inovadora em pequenos municípios paulistas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialização em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Prof.ª Ma. Luciana Xavier Magalhães

ANIDELCI LUQUES PICININI

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESAFIOS FINANCEIROS: uma análise da gestão inovadora em pequenos municípios paulistas

Brasília (DF)
2026

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta importante etapa da minha trajetória acadêmica, expresso minha sincera gratidão a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por me conceder saúde, força e sabedoria para enfrentar os desafios ao longo desta caminhada.

Aos meus pais, pelo apoio constante, pela confiança e pelo incentivo que sempre me motivaram a seguir em frente. O amor e os valores que me transmitiram foram fundamentais para a concretização desta conquista.

À minha orientadora, Professora Luciana Xavier Magalhães, agradeço pela orientação, disponibilidade e comprometimento durante todo o processo de desenvolvimento deste trabalho. Seus ensinamentos e contribuições foram essenciais para meu crescimento acadêmico e pessoal.

Aos amigos e colegas de curso, pela convivência, pelas trocas de experiências e pelo apoio mútuo ao longo desta jornada.

À instituição de ensino e aos professores que fizeram parte da minha formação, pela dedicação e pelos conhecimentos compartilhados, fundamentais para minha trajetória profissional e acadêmica.

Por fim, agradeço a minha companheira de vida, pela compreensão, paciência e incentivo durante os momentos de maior dedicação aos estudos.

RESUMO

Este artigo investiga em que medida o planejamento estratégico, aliado a práticas de gestão inovadora, pode contribuir para a sustentabilidade fiscal local. Adota-se abordagem qualitativa e interpretativa, com estudo de caso com comparação contextual complementar entre Ouroeste/SP, caso principal, e Estrela d'Oeste/SP, caso de contraste, ambos na mesorregião de São José do Rio Preto (SP). Em 2025, a gestão de Ouroeste recebeu expressivo passivo financeiro da administração anterior e respondeu com austeridade fiscal combinada a inovações gerenciais, o que resultou em indicação para duas categorias do Prêmio Sebrae Prefeitura Empreendedora 2026, sendo uma delas de Gestão Inovadora. Os dados foram coletados em portais de transparência, Diários Oficiais e relatórios de gestão dos dois municípios (2024-2025). Os resultados indicam que planejamento estratégico, governança colaborativa e gestão por resultados constituem ferramentas relevantes para a sustentabilidade fiscal e o desenvolvimento de pequenos municípios, em diálogo com a administração pública gerencial de Bresser-Pereira (1998, 2008), o *Balanced Scorecard* aplicado ao setor público de Kaplan e Norton (1997, 2000) e as estratégias deliberadas e emergentes de Mintzberg (1987, 1994).

Palavras-chave: Planejamento estratégico municipal. Gestão inovadora. Pequenos municípios. Desafios financeiros. Administração pública gerencial.

ABSTRACT

This article investigates the extent to which strategic planning, combined with innovative management practices, can contribute to local fiscal sustainability. A qualitative and interpretive approach is adopted, using a case study with a complementary contextual comparison between Ouroeste, São Paulo, the main case and Estrela d'Oeste, São Paulo, the contrast case both located in the São José do Rio Preto (SP) mesoregion. In 2025, Ouroeste's administration inherited significant financial liabilities from the previous administration and responded with fiscal austerity combined with managerial innovations, which resulted in nominations for two categories of the 2026 Sebrae Entrepreneurial Municipality Award, one of which was for Innovative Management. The data were collected from transparency portals, Official Gazettes, and management reports from both municipalities (2024–2025). The results indicate that strategic planning, collaborative governance, and results-based management are relevant tools for fiscal sustainability and the development of small municipalities, in line with Bresser-Pereira's (1998, 2008) approach to public management, Kaplan and Norton's (1997, 2000) *Balanced Scorecard* applied to the public sector, and Mintzberg's (1987, 1994) deliberate and emergent strategies.

Keywords: Municipal strategic planning. Innovative management. Small municipalities. Financial challenges. Managerial public administration.

LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS

BSC - *Balanced Scorecard*

CNM - Confederação Nacional de Municípios

EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPREMO - Instituto de Previdência Municipal de Ouroeste

JEPP - Jovens Empreendedores Primeiros Passos

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000)

NAMEI - Núcleo de Atendimento Multidisciplinar da Educação Inclusiva

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB - Produto Interno Bruto

PPA - Plano Plurianual

PSPE - Prêmio Sebrae Prefeitura Empreendedora

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária

TEA - Transtorno do Espectro Autista

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8

2 REFERENCIAL TEÓRICO 10

2.1 O Município Brasileiro e as Disparidades Territoriais: Uma Análise Estrutural 10

2.2 Planejamento Estratégico no Setor Público: Fundamentos e Desafios 11

2.3 *Balanced Scorecard* e a Gestão Estratégica no Setor Público 12

2.4 A Reforma Gerencial e Bresser-Pereira: Fundamentos para a Gestão Inovadora 13

2.5 Gestão Inovadora em Contextos de Escassez 14

2.6 Governança Municipal e Arranjos Institucionais Inovadores 15

3 METODOLOGIA 16

3.1 Natureza e Abordagem da Pesquisa 16

3.2 Delimitação do Universo e Critérios de Seleção 16

3.3 Procedimentos de Coleta de Dados 17

3.4 Categorias de Análise 17

3.5 Procedimentos de Análise 18

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE 18

4.1 Caracterização dos Municípios: Perfil Comparativo 18

4.2 O Cenário Fiscal de Ouroeste/SP: Herança, Desafios e Respostas Gerenciais 21

4.2.1 A Herança da Gestão Anterior e os Desafios Iniciais 21

4.2.2 A Gestão de 2025: Rigor Fiscal e Planejamento Orçamentário 22

4.2.3 Hospital Municipal João Velloso: Reforma e Inovação em Serviços 23

4.2.4 Educação Empreendedora: Inovação Institucional 24

4.2.5 Infraestrutura Educacional: Reforma da Escola Municipal Maria Armida de Godoi 25

4.2.6 O Prêmio Sebrae Prefeitura Empreendedora 2026 25

4.2.7 Políticas Sociais 26

4.3 Análise do Cenário Fiscal de Estrela d'Oeste/SP 26

4.4 Discussão: Planejamento Estratégico como Instrumento de Enfrentamento de Restrições Financeiras 28

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 29

6 REFERÊNCIAS 32

1 INTRODUÇÃO

O cenário contemporâneo da federação brasileira apresenta um quadro preocupante de desigualdades, particularmente expresso na realidade dos municípios de pequeno porte. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), dos 5.570 municípios brasileiros, aproximadamente 3.200 possuem população inferior a 20 mil habitantes, caracterizando-se como pequenos municípios. Essa realidade evidencia que mais da metade dos municípios brasileiros enfrenta desafios estruturais singulares que podem comprometer sua capacidade de oferta de políticas públicas efetivas, conforme diagnosticado por Pires (2016) e pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2023).

A Constituição Federal de 1988, ao consagrar o município como ente autônomo da federação, conferiu-lhe competências relevantes nas áreas de educação, saúde, assistência social, meio ambiente e urbanismo, entre outras. Todavia, a descentralização de competências não foi acompanhada de forma proporcional pela descentralização de recursos financeiros, gerando um descompasso entre atribuições constitucionais e capacidade fiscal efetiva (MEIRELLES, 2019). Como destaca Ribeiro (1993), as causas da crise fiscal não estão restritas a fatores econômicos, mas incluem fatores políticos, gerenciais e demográficos, sendo equivocado atribuir exclusivamente a fatores externos o agravamento da situação financeira dos municípios.

É nesse contexto que o presente estudo se insere, elegendo o município de Ouroeste/SP como caso principal de análise e o município de Estrela d'Oeste/SP como referência contextual de contraste. Com população estimada em 10.294 habitantes (IBGE, 2022), área territorial de 288,648 km² e densidade demográfica de 35,66 hab/km², Ouroeste apresenta características típicas dos pequenos municípios brasileiros: base tributária restrita, dependência elevada de transferências intergovernamentais, limitações de escala na prestação de serviços públicos e vulnerabilidade a choques econômicos. A gestão municipal de 2025 foi selecionada para investigação por apresentar, na documentação pública disponível, evidências de articulação entre rigor fiscal e inovações gerenciais, o que a torna caso relevante para análise acadêmica.

O problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser formulado da seguinte forma: de que forma o planejamento estratégico municipal pode contribuir para o enfrentamento de desafios financeiros em pequenos municípios, a partir da análise da experiência de Ouroeste/SP e de sua comparação contextual com Estrela d'Oeste/SP?

A relevância do estudo fundamenta-se em múltiplas dimensões. Do ponto de vista teórico, há lacuna significativa na literatura acadêmica brasileira sobre planejamento estratégico adaptado às especificidades dos pequenos municípios, sendo a maioria dos estudos concentrada em experiências de grandes cidades ou governos estaduais e federais (OLIVEIRA, 2022). Do ponto de vista prático, a pesquisa oferece contribuições potencialmente aplicáveis a gestores municipais que enfrentam cotidianamente o desafio de conciliar demandas crescentes com recursos escassos. A seleção de Ouroeste/SP e Estrela d'Oeste/SP justifica-se pela proximidade geográfica, pela semelhança de perfil demográfico e socioeconômico e pela diferença nos resultados fiscais observados nos documentos públicos analisados, o que torna os dois casos analiticamente complementares.

O objetivo geral deste estudo é analisar de que forma o planejamento estratégico municipal pode contribuir para o enfrentamento de desafios financeiros em pequenos municípios, tomando como caso principal o município de Ouroeste/SP e utilizando Estrela d'Oeste/SP como referência contextual de comparação.

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

a) caracterizar o perfil fiscal, socioeconômico e administrativo dos municípios de Ouroeste/SP e Estrela d'Oeste/SP;

b) identificar os principais desafios financeiros enfrentados pelo município de Ouroeste/SP no período analisado;

c) analisar práticas de planejamento, gestão fiscal e inovação gerencial adotadas pela gestão municipal de Ouroeste/SP;

d) verificar de que forma essas práticas dialogam com os referenciais de administração pública gerencial, governança colaborativa e gestão estratégica no setor público;

e) apontar possibilidades e limites do planejamento estratégico como instrumento de enfrentamento de restrições financeiras em pequenos municípios.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Município Brasileiro e as Disparidades Territoriais: Uma Análise Estrutural

A organização territorial brasileira, herdada de um processo histórico de ocupação desigual, configura um mosaico de heterogeneidades. A literatura sobre federalismo e descentralização no Brasil destaca a centralização de recursos e a descentralização de responsabilidades como traço marcante das relações intergovernamentais no país (ARRETCHE, 2004). Como argumenta Arretche (2004), a fragmentação municipal brasileira, com a proliferação de pequenos municípios criados por motivações políticas, agrava vulnerabilidades estruturais, gerando ineficiências sistêmicas e dificultando a coordenação de políticas públicas em escala regional.

Os municípios de pequeno porte, definidos pelo IBGE como aqueles com população inferior a 20 mil habitantes, apresentam características estruturais distintivas. Segundo estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2023), esses entes demonstram: dependência média de transferências intergovernamentais superior a 80% de sua receita total; índice de autonomia financeira inferior a 15%; limitada capacidade de investimento, com média de 5% a 10% das despesas totais destinadas a capital; dificuldades de escala na prestação de serviços essenciais, particularmente na área de saúde; e elevada vulnerabilidade a choques econômicos e climáticos. Para Pires (2016), essas vulnerabilidades convergem para o que denominam de "crise silenciosa" dos pequenos municípios brasileiros. Alguns desses elementos são observáveis nos municípios analisados neste estudo, conforme demonstrado na seção de análise de dados.

Ribeiro (1993), em análise teórica aprofundada sobre crise fiscal em municípios, identifica três causas principais para a evolução dessa crise: o declínio econômico, a variação populacional e as práticas administrativas e financeiras inadequadas. O autor defende que a atribuição exclusiva da culpa a fatores externos exime a responsabilidade que cabe ao Executivo público pelo gerenciamento do dinheiro público, e que seria equivocado acreditar que o maior aporte de recursos proporcionado pela Constituição de 1988 afastaria, por si só, a possibilidade de crise

fiscal. Essas observações são relevantes para compreender a situação fiscal recebida pela gestão municipal de Ouroeste/SP em 2025, que será examinada posteriormente.

2.2 Planejamento Estratégico no Setor Público: Fundamentos e Desafios

O planejamento estratégico nas organizações públicas constitui campo de estudo consolidado, embora com especificidades distintas daquelas observadas no setor privado. Bryson (2018), em obra seminal, define planejamento estratégico público como um esforço disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que uma organização pública é, o que faz e por que faz, com foco no futuro. Para o autor, o processo de planejamento estratégico público deve ser visto como um exercício prático, orientado para a ação, não como um exercício meramente teórico ou acadêmico.

Mintzberg (1987, 1994) oferece contribuição teórica fundamental ao distinguir entre estratégias deliberadas e emergentes. Para o autor, uma estratégia puramente deliberada bloquearia toda aprendizagem, ao passo que uma estratégia totalmente emergente estaria associada à completa falta de controle. O equilíbrio entre ambas, segundo Mintzberg e Waters (1985), depende de três fatores: a pré-existência de intenções estratégicas explícitas; o nível de controle centralizado sobre a organização; e o nível de previsibilidade do ambiente externo. Essa distinção é particularmente relevante para pequenos municípios, onde a proximidade entre governantes e governados cria condições únicas para estratégias híbridas, combinando planejamento formal com adaptações contínuas. No caso em análise, essa distinção será utilizada para examinar como os instrumentos orçamentários legais (PPA, LDO e LOA) e as iniciativas emergentes da gestão se articulam.

No contexto brasileiro, o planejamento estratégico foi institucionalizado a partir da década de 1990, com a introdução de mecanismos de gestão por resultados e a criação de sistemas de planejamento em diversas esferas governamentais. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu obrigatoriedade de planejamento plurianual, integrado ao orçamento anual, para todos os entes da federação (BRASIL, 1988, art. 165). Para Oliveira (2022), o planejamento estratégico no setor público brasileiro enfrenta desafios estruturais relacionados a: ciclos políticos curtos que não incentivam a visão de longo prazo; fragilidade de sistemas de informação gerencial;

resistência cultural à mudança; dificuldades de mensuração de resultados em políticas públicas; e vulnerabilidade a alternâncias partidárias.

Oliveira (2022) destaca que, no âmbito municipal, o planejamento estratégico frequentemente se restringe a formalidades legais, sem efetiva incorporação à gestão cotidiana, configurando-se como "planejamento para cumprir tabela" em vez de instrumento de transformação institucional. Nesse sentido, Vieira (2025) propõe uma metodologia prática de estruturação do planejamento e gestão estratégica para o desenvolvimento municipal em pequenos e médios municípios, reconhecendo a crescente complexidade das demandas sociais como fator que exige dos gestores municipais capacidade de transferir conceitos estratégicos para a realidade local.

2.3 *Balanced Scorecard* e a Gestão Estratégica no Setor Público

O *Balanced Scorecard (BSC)*, metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton (1997), tem sido amplamente utilizado por organizações públicas e privadas como ferramenta de planejamento, controle e alinhamento da estratégia organizacional. Originalmente baseado em quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento, o BSC busca atingir equilíbrio entre objetivos, metas e indicadores da organização (KAPLAN; NORTON, 1997).

Para a adaptação ao setor público, Kaplan e Norton (2000) propuseram alterações significativas no modelo original. Enquanto no setor privado a perspectiva financeira representa o objetivo principal (maximização do lucro), no setor público o sucesso deve ser medido pelo grau de eficácia e eficiência com que as organizações atendem às necessidades dos cidadãos. Como destacam Ghelman e Costa (2006), o BSC adaptado à esfera pública deve considerar três dimensões de desempenho: efetividade (cumprimento da função social), eficácia (qualidade na prestação de serviços) e eficiência (menor consumo de recursos possível).

A escolha do BSC como referencial teórico para este estudo justifica-se por duas razões: em primeiro lugar, porque os instrumentos de planejamento formal examinados (PPA, LDO e LOA) são compatíveis com a lógica de metas, indicadores e perspectivas de resultado presentes no BSC adaptado; em segundo lugar, porque as iniciativas de gestão identificadas em Ouroeste/SP, como a reforma hospitalar,

educação empreendedora, modernização administrativa e políticas sociais, podem ser interpretadas à luz das seis perspectivas do BSC público propostas por Ghelman e Costa (2006): Finanças, Clientes/Cidadãos, Processos Internos, Pessoas, Modernização Administrativa e Cidadão/Sociedade. Essas perspectivas dialogam com as categorias analíticas adotadas na seção de análise deste estudo, embora não se possa afirmar correspondência direta e automática entre todas elas.

Para Kaplan e Norton (2000), as organizações do setor público precisam atender a três objetivos de alto nível para cumprir sua missão: criar valor, a custo mínimo, promovendo o apoio e o comprometimento contínuo de suas fontes de financiamento.

2.4 A Reforma Gerencial e Bresser-Pereira: Fundamentos para a Gestão Inovadora

A reforma do Estado brasileiro dos anos 1990, conhecida como Reforma Gerencial, foi conduzida pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995, propunha a transição da administração burocrática para a administração gerencial, buscando superar a crise fiscal, patrimonial e gerencial do Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2008).

Bresser-Pereira (2007) diferencia a burocracia weberiana da gerencial: enquanto a weberiana está preocupada com a racionalidade formal da organização e com a efetividade de suas normas e regulamentos, a gerencial está voltada para a realização eficiente das tarefas, isto é, para a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias, mas são flexibilizadas. O autor propunha uma burocracia mais orgânica, em rede, flexível, orientada para resultados, focada no interesse do cidadão, aberta ao controle social e menos orientada por procedimentos rígidos e insulados (BRESSER-PEREIRA, 2014).

O modelo de Administração Gerencial propõe a substituição de controles excessivamente burocráticos, baseados apenas em normas, hierarquia e procedimentos formais, por mecanismos orientados à responsabilização, à eficiência e aos resultados. Nessa perspectiva, ganham centralidade princípios como

descentralização, flexibilidade administrativa, avaliação posterior do desempenho, foco nas demandas do cidadão e melhoria da qualidade dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2008). Embora formulados originalmente para a esfera federal, esses princípios podem contribuir para a análise de práticas de gestão em âmbito municipal, especialmente em contextos de restrição fiscal e necessidade de inovação administrativa.

2.5 Gestão Inovadora em Contextos de Escassez

A inovação na gestão pública emerge como resposta a pressões por maior eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos. Segundo o Manual de Oslo (OECD, 2018), inovação no setor público compreende a implementação de uma nova ou significativamente melhorada solução de serviço, processo organizacional ou método de comunicação, com o objetivo de melhorar resultados públicos. A literatura sobre inovação em contextos de escassez de recursos oferece perspectivas relevantes para o caso dos pequenos municípios.

Radjou, Prabhu e Ahuja (2012) demonstram como limitações de recursos podem estimular criatividade e soluções inovadoras, frequentemente mais sustentáveis e adaptáveis que aquelas desenvolvidas em contextos de abundância. No campo público, Bason (2018) identifica quatro dimensões da inovação: inovação em processos (novas formas de organizar o trabalho); inovação em serviços (novas formas de atender cidadãos); inovação conceitual (novos enquadramentos de problemas); e inovação paradigmática (mudanças nos pressupostos básicos da ação pública). Para fins analíticos, este estudo utiliza as dimensões propostas por Bason (2018) que se revelaram documentalmente verificáveis nas iniciativas identificadas em Ouroeste/SP, no que se refere à inovação em processos e serviços.

Para municípios de pequeno porte, inovações gerenciais frequentemente assumem a forma de: consórcios intermunicipais para execução de políticas públicas; parcerias com o setor privado e organizações da sociedade civil; uso de tecnologias digitais de baixo custo (*govtech*); gestão baseada em evidências e dados; governança colaborativa e participativa; e economia circular e soluções sustentáveis de baixo custo. O estudo identifica, a partir da documentação disponível, quais dessas dimensões foram mobilizadas em Ouroeste/SP.

2.6 Governança Municipal e Arranjos Institucionais Inovadores

A governança pública, entendida como conjunto de processos e instituições por meio dos quais a autoridade pública é exercida (WORLD BANK, 2017), assume contornos específicos em pequenos municípios. A proximidade entre governantes e governados, característica desses contextos, pode facilitar tanto a *accountability* quanto o clientelismo, dependendo das condições institucionais (TENDLER, 2002). Arranjos inovadores de governança têm sido identificados como alternativas para superar limitações de escala.

Pires (2016) destaca experiências de gestão associada, regionalização de serviços públicos e governança metropolitana como respostas à fragmentação municipal. A literatura sobre governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008) enfatiza o potencial de parcerias entre setor público, privado e sociedade civil para a produção de bens públicos, particularmente relevante em contextos de escassez de recursos estatais. Como será demonstrado na análise dos dados, as parcerias firmadas por Ouroeste/SP com o Sebrae-SP e com entidades de saúde constituem exemplos dessa dimensão de governança colaborativa.

Neste estudo, a governança colaborativa será analisada a partir de três dimensões principais: a formalização institucional das parcerias, por meio de contratos, convênios, termos de cooperação ou outros documentos oficiais; a natureza dos recursos mobilizados, sejam eles financeiros, técnicos, operacionais ou de capacitação; e os resultados práticos registrados nos documentos analisados, especialmente aqueles relacionados à ampliação da capacidade de atuação municipal e à melhoria dos serviços públicos. Com isso, o conceito de governança colaborativa passa a orientar a leitura dos dados de forma objetiva, permitindo verificar em que medida as parcerias identificadas podem ter contribuído para o enfrentamento de limitações fiscais e administrativas do município.

3 METODOLOGIA

3.1 Natureza e Abordagem da Pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como estudo qualitativo, de natureza aplicada e abordagem predominantemente interpretativa, combinando pesquisa documental com a experiência profissional da autora na gestão pública municipal analisada. A pesquisa documental constituiu a principal técnica de coleta de dados, por meio do exame de portais de transparência, Diários Oficiais, relatórios fiscais (RGF e RREO) e instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) dos dois municípios analisados (CRESWELL, 2014). Complementarmente, a vivência profissional da autora junto à gestão municipal de Ouroeste/SP no período analisado permitiu qualificar a leitura dos documentos, contextualizar cronologicamente as iniciativas identificadas e orientar a seleção das categorias de análise, sem, contudo, substituir a evidência documental como base de sustentação das afirmações realizadas neste estudo.

O estudo adota a estratégia de estudo de caso com comparação contextual complementar, tendo Ouroeste/SP como caso principal e Estrela d'Oeste/SP como referência de contraste (YIN, 2018). A opção por esse delineamento, em vez de um estudo comparativo simétrico, deve-se tanto à assimetria documental entre os dois municípios, a documentação de Ouroeste/SP é significativamente mais abrangente e detalhada do que a de Estrela d'Oeste/SP, quanto à proximidade da autora com o objeto de estudo em Ouroeste/SP, o que reforça a necessidade de triangulação com fontes documentais oficiais para mitigar eventual viés de proximidade.

3.2 Delimitação do Universo e Critérios de Seleção

Os municípios selecionados para análise foram Ouroeste/SP e Estrela d'Oeste/SP, ambos situados na mesorregião de São José do Rio Preto, região noroeste do estado de São Paulo. Os critérios de seleção incluem: população entre 5.000 e 20.000 habitantes; proximidade geográfica e similaridades socioeconômicas; disponibilidade de documentação pública acessível sobre processos de planejamento; e representatividade de desafios fiscais típicos de pequenos municípios. O estudo

privilegia a análise da gestão 2025 de Ouroeste/SP, selecionada em razão da densidade documental disponível nos portais de transparência e Diários Oficiais, além da indicação ao Prêmio Sebrae Prefeitura Empreendedora 2026, fato que permite identificar iniciativas formalmente reconhecidas por instâncias externas.

3.3 Procedimentos de Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, complementada pela experiência profissional da autora na gestão municipal analisada, nos seguintes instrumentos: (a) Diários Oficiais do Município de Ouroeste/SP, edições de 2024 e 2025, compreendendo leis, decretos e contratos; (b) portais de transparência municipais de Ouroeste/SP e Estrela d'Oeste/SP; (c) Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de Ouroeste/SP (2025) e Estrela d'Oeste/SP (2024); (d) Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), especialmente a LOA n. 1.846/2024 que rege o exercício 2025 de Ouroeste/SP; (e) dados do IBGE (Cidades e Estados); (f) informações da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2023); (g) material divulgado pelo Sebrae-SP sobre o Prêmio Prefeitura Empreendedora. Cabe esclarecer que os dados fiscais de execução de Estrela d'Oeste/SP referem-se ao exercício de 2024, ao passo que os dados orçamentários (LOA aprovada) se referem ao exercício de 2025, conforme disponibilidade documental nos portais consultados.

3.4 Categorias de Análise

A análise dos dados foi orientada por categorias temáticas derivadas do referencial teórico e alinhadas aos objetivos específicos da pesquisa. As categorias adotadas são: (1) gestão fiscal e controle orçamentário, verificação do cumprimento dos limites da LRF, estrutura de receitas e despesas, conforme RGF e RREO; (2) instrumentos de planejamento estratégico, análise de como PPA, LDO e LOA foram utilizados como instrumentos efetivos de gestão, e não apenas como formalidade legal; (3) inovação gerencial, identificação de iniciativas enquadráveis nas dimensões de Bason (2018): inovação em processos, serviços, conceitual ou paradigmática; (4)

governança colaborativa, mapeamento de parcerias com setor privado, entidades da sociedade civil e esferas governamentais superiores; (5) modernização administrativa, adoção de ferramentas de desburocratização e digitalização de serviços; e (6) impacto social, relação entre iniciativas e resultados na prestação de serviços ao cidadão.

Essas seis categorias dialogam com as perspectivas do BSC adaptado ao setor público proposto por Ghelman e Costa (2006): Finanças, Processos Internos, Pessoas, Modernização Administrativa e Cidadão/Sociedade. Ressalte-se que não se pretende estabelecer correspondência direta e automática entre cada categoria e uma perspectiva específica do BSC, mas utilizá-las como moldura interpretativa complementar que oriente a leitura e a organização dos dados.

3.5 Procedimentos de Análise

A análise dos dados seguiu os procedimentos de análise de conteúdo temática (BARDIN, 2016), com as seguintes etapas: pré-análise (organização do material, leitura flutuante e construção do corpus documental); exploração do material (codificação aberta, categorização conforme as seis categorias definidas e agrupamento temático); e tratamento dos resultados (interpretação à luz do referencial teórico). Para a comparação contextual entre os municípios, utilizou-se a técnica de análise de matriz de dados (MILES; HUBERMAN, 1994), que permite visualização sistemática de padrões e variações.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE

4.1 Caracterização dos Municípios: Perfil Comparativo

A Tabela 1 sintetiza os principais indicadores socioeconômicos e financeiros dos municípios analisados. Os dados fiscais de Ouroeste/SP referem-se ao exercício de 2025 (LOA n. 1.846/2024 e RGF/RREO 2025). Para Estrela d'Oeste/SP, os dados orçamentários referem-se a 2025 (Projeto de Lei do Executivo n. 093/2024), enquanto os dados de execução fiscal referem-se ao exercício de 2024, por ser este o período mais recente disponível nos portais consultados. A diferença de período é decorrência

da disponibilidade documental e é devidamente considerada nas análises comparativas.

Tabela 1 – Comparativo de indicadores socioeconômicos e financeiros

Indicador	Ouroeste/SP	Estrela d'Oeste/SP
Fonte de referência	IBGE/RGF/LOA 2025	IBGE/LOA 2025 (orçamento); RREO 2024 (resultado fiscal)
População (IBGE, 2022)	10.294 hab.	9.417 hab.
Área territorial	288,648 km²	296,281 km²
Densidade demográfica	35,66 hab/km²	31,78 hab/km²
IDHM	0,770	0,760
PIB per capita (IBGE, 2022)	R$ 51.226,69	R$ 139.870,72
Orçamento total (2025)	R$ 111,7 milhões (LOA n. 1.846/2024)	R$ 80 milhões (PL Executivo 093/2024)
Situação fiscal apurada	Indícios de resultado fiscal positivo em 2025*	Déficit de R$ 1,3 milhão em 2024 (RREO)*
Dependência de transferências	~80,5% da receita total	Não apurado neste estudo
Prêmio Sebrae 2026	Participante (2 categorias)	Não participante
JEPP – Educação empreendedora	Implantado (2 escolas)	Não identificado nos documentos consultados

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Portais da Transparência, IBGE, LOA n. 1.846/2024 e Projeto de Lei do Executivo n.093/2024.

Os indícios de resultado fiscal positivo de Ouroeste/SP em 2025 são inferidos a partir de dois elementos documentais: despesas com pessoal dentro dos limites

legais do Art. 19 da LRF (conforme RGF 2025) e balanço orçamentário 2025; LOA n. 1.846/2024 (Ouroeste/SP) - Portal da Transparência de Ouroeste/SP; Projeto de Lei do Executivo n. 093/2024 – Câmara Municipal de Estrela d'Oeste/SP; RREO 2024 – Portal da Transparência de Estrela d'Oeste/SP.

Ouroeste/SP, caso principal deste estudo, é município de pequeno porte localizado na mesorregião de São José do Rio Preto, cuja economia apresenta perfil típico dos pequenos municípios brasileiros, com base tributária restrita e dependência elevada de transferências intergovernamentais (~80,5% da receita total), características que serão detalhadas na seção 4.2. Estrela d'Oeste/SP, caso de contraste, é o terceiro município mais populoso da pequena região de Fernandópolis, com 9.417 habitantes (IBGE, 2022) e área territorial de 296,281 km². Sua economia caracteriza-se por maior participação do setor industrial com destaque para a atividade de abate de bovinos, responsável pelo maior volume de empregos formais do município, seguida pelas atividades de administração pública e de serviços de apoio administrativo. Essa estrutura produtiva confere ao município elevado PIB per capita em relação à média regional e estadual.

A diferença expressiva entre o PIB per capita de Estrela d'Oeste/SP (R$ 139.870,72) e o de Ouroeste/SP (R$ 51.226,69) decorre, sobretudo, da estrutura produtiva distinta entre os dois municípios. Enquanto a economia de Ouroeste apresenta perfil mais típico dos pequenos municípios da região, com participação relevante da agropecuária e dos serviços e base tributária restrita, a economia de Estrela d'Oeste é fortemente concentrada no setor industrial em especial na atividade de abate de bovinos, responsável por parcela majoritária do valor adicionado bruto municipal. Esse tipo de concentração setorial tende a elevar significativamente o PIB per capita calculado pelo IBGE, sem que isso se traduza, necessariamente, em maior receita tributária própria ou em maior capacidade fiscal do ente municipal: parte relevante do valor gerado pela atividade industrial não é capturada diretamente pela arrecadação municipal a exemplo do ICMS, que é receita estadual repassada aos municípios por critérios próprios e a renda gerada tende a concentrar-se de forma desigual entre a população local. Esse descolamento entre dinamismo econômico agregado e desempenho fiscal municipal é coerente com o resultado deficitário registrado por Estrela d'Oeste em 2024, discutido na seção 4.3, e reforça o argumento, já mencionado no referencial teórico, de que fatores administrativos e gerenciais são

tão relevantes quanto a base econômica estrutural para o equilíbrio fiscal municipal (RIBEIRO, 1993).

4.2 O Cenário Fiscal de Ouroeste/SP: Herança, Desafios e Respostas Gerenciais

4.2.1 A Herança da Gestão Anterior e os Desafios Iniciais

A análise dos documentos oficiais indica que a gestão municipal de Ouroeste/SP enfrentou, ao assumir a administração em 2025, expressivos desafios de ordem fiscal e administrativa herdados da gestão anterior. Essa situação não é atípica no contexto dos pequenos municípios brasileiros. Como argumenta Ribeiro (1993), a legislação brasileira pertinente às finanças municipais tende a favorecer comportamentos irresponsáveis do Executivo público, estimulando o endividamento e conduzindo à inércia perante ações saneadoras. A passagem de gestões sem a devida transição fiscal e patrimonial ordenada cria efeito cascata que pode comprometer sucessivas administrações. Para Bresser-Pereira (1998), a crise do Estado brasileiro, manifestada em seus aspectos fiscais, patrimoniais e gerenciais, exige reforma e reconstrução do aparelho estatal. É nesse quadro de restrições herdadas que se insere a gestão 2025 do município, sob condução da atual administração municipal.

Conforme apurado no RREO do fechamento do exercício de 2024, o município acumulava restos a pagar superior a R$ 11 milhões, montante que representava aproximadamente 9,8% do orçamento de 2025, estimado em R$ 111,7 milhões, não computada a dívida previdenciária. Esse passivo englobava obrigações de diferentes naturezas: débitos relativos à folha de pagamento de servidores municipais, valores devidos à Organização Social (OS) responsável pela gestão do Hospital Municipal João Velloso, e débitos junto a fornecedores de materiais de consumo diversos e de serviços contratados pela administração. Adicionalmente, o município registrava mais de R$ 4 milhões de dívida junto ao Instituto de Previdência Municipal (IPREMO). A heterogeneidade dessas obrigações evidencia que o passivo herdado não se limitava a um único tipo de compromisso financeiro, mas comprometia simultaneamente áreas essenciais da administração: folha de pessoal, prestação de serviços de saúde e

cadeia de fornecedores, o que ampliava a complexidade do processo de saneamento fiscal conduzido pela gestão de 2025. Esses dados configuram o quadro fiscal herdado e contextualizam as medidas de austeridade adotadas pela administração seguinte.

4.2.2 A Gestão de 2025: Rigor Fiscal e Planejamento Orçamentário

A gestão de 2025 de Ouroeste/SP, segundo os documentos analisados, implementou abordagem que articulou austeridade fiscal e planejamento orçamentário formal. A Lei Orçamentária Anual n. 1.846/2024, que rege o exercício de 2025, estabeleceu orçamento total de R$ 111.700.000,00, com estrutura de receitas marcada por dependência significativa de transferências correntes (R$ 89.905.937,36), representando aproximadamente 80,5% do total, e receita tributária própria de R$ 11.966.600,00 (10,7%), perfil consistente com o que a CNM (2023) registra para municípios de pequeno porte em geral.

A análise do RGF de 2025 indica que o município manteve despesa com pessoal dentro dos limites legais estabelecidos pelo Art. 19 da LRF (43,21%) o que preservou margem para investimentos básicos. Decretos disponíveis no portal da transparência registram a autorização de crédito suplementar no valor de R$ 1.800.000,00 por conta de excesso de arrecadação, conforme publicação no Diário Oficial Municipal. Esse dado sugere que as receitas superaram as estimativas iniciais, sinalizando indícios de resultado operacional positivo no período. Essa disciplina fiscal contrasta com a situação registrada em Estrela d'Oeste/SP, que apresentou déficit de aproximadamente R$ 1,3 milhão em 2024, conforme RREO disponível no portal de transparência municipal.

A relação entre despesas obrigatórias e capacidade de investimento é um aspecto central da gestão fiscal municipal: quanto maior o comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas de caráter obrigatório e continuado como a folha de pessoal, menor tende a ser a margem orçamentária disponível para investimentos em infraestrutura e melhoria de serviços. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, para o Poder Executivo municipal, o limite máximo de 54% da RCL com despesas de pessoal, além de um limite de alerta fixado em 48,60% da RCL (90% do limite máximo), a partir do qual o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-

SP) passa a monitorar e notificar os municípios sobre a necessidade de contenção de gastos. Ao encerrar o exercício de 2025 com despesa de pessoal em 43,21% da RCL patamar inferior ao limite de alerta do TCE-SP, a gestão de Ouroeste/SP manteve margem orçamentária mais folgada que a de municípios notificados por gasto excessivo, o que ampliou a capacidade de alocação de recursos para investimentos de menor porte, como pequenas reformas em unidades de saúde e escolas, sem comprometer o equilíbrio fiscal exigido pela LRF.

Além disso, conforme apurado no RREO 2025 e na relação de restos a pagar, Ouroeste/SP conseguiu reduzir o estoque de restos a pagar em mais de 80% e manteve em dia os pagamentos referentes ao exercício de 2025, incluindo folha de pessoal, encargos sociais, obrigações junto ao IPREMO, contas de água, energia elétrica e repasses à Câmara Municipal. Cabe ressaltar que conforme balanço orçamentário de dezembro de 2025 o superávit orçamentário (total das receitas arrecadadas – as despesas empenhadas conforme balanço orçamentário 2025) foi de R$ 11.455.113,87, ou seja, o município manteve o devido equilíbrio entre arrecadação e gasto.

Do ponto de vista do planejamento estratégico, os instrumentos PPA, LDO e LOA foram utilizados como referências norteadoras das ações identificadas nos Diários Oficiais. As reformas do hospital e da escola, as compras de equipamentos médicos e os créditos especiais para saúde constam da LOA (LOA 2025) e de créditos adicionais devidamente registrados, indicando que as iniciativas foram incorporadas ao planejamento orçamentário formal. Complementarmente, foram realizadas pesquisas junto à população sobre as demandas esperadas pela comunidade e segmentos organizados (Portal da Transparência – Orçamento Participativo).

4.2.3 Hospital Municipal João Velloso: Reforma e Inovação em Serviços

A reforma e modernização do Hospital Municipal João Velloso foi conduzida ao longo do exercício de 2025, com inauguração da nova sala de Raio-X digital e da recepção reformada registrada em agosto de 2025, conforme nota divulgada no portal institucional da Prefeitura de Ouroeste/SP. O investimento, superior a R$ 260 mil, combinou recursos próprios do município decorrentes da disciplina fiscal e do

resultado orçamentário favorável do período com recursos captados por meio de emendas parlamentares: R$ 200 mil de emenda parlamentar federal, destinados à infraestrutura, e R$ 300 mil de emenda parlamentar estadual, destinados à aquisição de medicamentos e exames laboratoriais, além de R$ 100 mil para materiais de consumo e R$ 150 mil para aquisição de ambulância, todos recursos já utilizados para seus devidos fins. O equipamento de Raio-X digital adquirido transmite imagens diretamente para sistemas informatizados, eliminando a necessidade de material químico para revelação e reduzindo custos operacionais contínuos. A obra também compreendeu reforma completa, incluindo pinturas, adequação da recepção e instalação de acessibilidade nos banheiros.

Do ponto de vista analítico, essa iniciativa é interpretada neste estudo como inovação em serviços (BASON, 2018), na medida em que introduz tecnologia digital que altera o modo de prestação do serviço radiológico, com efeitos sobre o custo operacional e potencial melhoria na prestação do serviço. Sua relevância para o planejamento estratégico está justamente nessa combinação temporal e orçamentária: planejamento e execução ao longo do exercício de 2025, com captação de recursos externos complementando o orçamento próprio, o que ilustra o que Ansell e Gash (2008) identificam como governança colaborativa.

4.2.4 Educação Empreendedora: Inovação Institucional

A gestão de Ouroeste/SP instituiu, por meio da Lei Municipal n. 1.835/2025, o Plano de Promoção e Desenvolvimento da Cultura Empreendedora, Inovação e Sustentabilidade, no âmbito do programa Jovens Empreendedores Primeiros Passos (JEPP) do Sebrae-SP. A parceria foi formalizada em janeiro de 2026, com a assinatura de acordo entre a analista de negócios do Sebrae-SP, e o secretário municipal de Educação. O programa foi implantado nas escolas municipais José de Souza Cabral (distrito de Arabá) e Maria Armida de Godoi.

Os objetivos registrados na lei incluem: promover a formação e capacitação contínua dos professores; estimular nos estudantes o espírito empreendedor, autonomia na tomada de decisões e capacidade de identificar oportunidades; e fomentar a realização de feiras empreendedoras, oficinas práticas e desafios criativos. Analiticamente, essa iniciativa é enquadrável na categoria de inovação paradigmática

(BASON, 2018), por introduzir novo pressuposto curricular: o empreendedorismo como competência de vida em sistema educacional municipal. Ao mesmo tempo, representa governança colaborativa, pela parceria institucional formalizada com o Sebrae-SP, e modernização administrativa, pela institucionalização via legislação municipal. A iniciativa dialoga com o conceito de soluções inovadoras em contextos de escassez proposto por Radjou, Prabhu e Ahuja (2012), por produzir impacto potencial relevante por meio de parceria institucional com o Sebrae-SP.

4.2.5 Infraestrutura Educacional: Reforma da Escola Municipal Maria Armida de Godoi

Em novembro de 2025, a administração de Ouroeste/SP autorizou a abertura de crédito suplementar no valor de R$ 1.800.000,00, por conta de excesso de arrecadação, destinado à reforma do prédio da Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria Armida de Godoi. Em fevereiro de 2026, foi firmado o Contrato n. 22/SL/2026 com a Construtora Oliveira e Araújo Ltda para execução da obra de ampliação e adequação do prédio institucional. O financiamento da obra com recursos provenientes do excesso de arrecadação indica que o resultado orçamentário favorável da gestão foi convertido em investimento estruturante na área educacional.

Complementarmente, a gestão criou o Núcleo de Atendimento Multidisciplinar da Educação Inclusiva (NAMEI), por meio da Lei Municipal n. 1.929/2025, para oferecer atendimento especializado a estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA), compreendendo avaliação, intervenção, acompanhamento e orientação a estudantes, famílias e equipes escolares. Essa ação é interpretada como inovação em serviços (BASON, 2018) com impacto direto na perspectiva Cidadão/Sociedade do BSC adaptado (GHELMAN; COSTA, 2006), por ampliar o alcance das políticas de inclusão educacional.

4.2.6 O Prêmio Sebrae Prefeitura Empreendedora 2026

O município de Ouroeste/SP foi classificado para a etapa estadual da 13ª edição do Prêmio Sebrae Prefeitura Empreendedora (PSPE), concorrendo em duas categorias: Sala do Empreendedor e Gestão Inovadora. Ao lado de outros oito

municípios da região noroeste paulista (Cardoso, Jales, Nhandeara, Pontalinda, Riolândia, Santa Fé do Sul, Turmalina e Votuporanga), Ouroeste participou da cerimônia estadual de premiação realizada em 17 de março de 2026, em São Paulo (SEBRAE-SP, 2026).

O reconhecimento por instância externa independente, com critérios que incluem inovação, impacto no público-alvo, transparência, monitoramento de resultados e potencial de reaplicação, constitui indício de que as práticas adotadas pela gestão possuem relevância reconhecível além do contexto local. É importante, contudo, qualificar esse dado: a indicação ao prêmio não é evidência suficiente de efetividade plena das políticas públicas implementadas, mas funciona como elemento corroborativo de que as iniciativas identificadas nos documentos oficiais são consistentes com padrões de gestão reconhecidos por entidade especializada. A adesão ao projeto Facilita SP, Municípios, formalizada pelo Decreto n. 2.553/2024, complementa essa trajetória de modernização administrativa.

4.2.7 Políticas Sociais

Registrado pela Lei Ordinária n.1911 de 13 de outubro de 2025, o município de Ouroeste/SP mantém subvenção social no valor de R$ 50 mil à Fundação Pio XII (Hospital de Câncer de Barretos), evidenciando governança colaborativa em saúde especializada. Além disso, a gestão adotou política de reserva de vagas para mulheres em situação de violência doméstica nos contratos públicos municipais e destinou créditos especiais para custeio de saúde via emendas parlamentares. Essas ações indicam que a gestão buscou equilibrar responsabilidade fiscal com manutenção e ampliação da qualidade dos serviços essenciais, dimensão que, na perspectiva do BSC adaptado (GHELMAN; COSTA, 2006), corresponde à perspectiva Cidadão/Sociedade.

4.3 Análise do Cenário Fiscal de Estrela d'Oeste/SP

O município de Estrela d'Oeste/SP registrou, conforme RREO disponível no portal de transparência municipal, receitas brutas realizadas de R$ 82.955.239,03 em 2024, com despesas brutas empenhadas de R$ 84.240.468,13, resultando em déficit

de aproximadamente R$ 1,3 milhão. Com população de 9.417 habitantes e perfil demográfico similar ao de Ouroeste/SP, o município apresenta PIB per capita de R$ 139.870,72 (2022), valor que indica maior dinamismo econômico local em relação a Ouroeste (R$ 51.226,69). A documentação disponível não registra, para o período analisado, iniciativas formalizadas de inovação gerencial ou parcerias institucionais comparáveis às identificadas em Ouroeste/SP, embora a ausência de registros não permita afirmar categoricamente que tais iniciativas inexistam.

A comparação entre os dois casos aponta uma tensão analítica relevante que não deve ser interpretada como afirmação de superioridade de uma gestão sobre a outra: Estrela d'Oeste/SP apresenta base econômica estruturalmente mais robusta, expressa no PIB per capita significativamente superior, mas os documentos disponíveis apontam resultado fiscal menos favorável no período analisado. Ouroeste/SP, por sua vez, parte de base econômica mais restrita, mas os registros oficiais indicam indícios de resultado operacional positivo e maior volume de iniciativas gerenciais formalizadas. Fatores como composição da receita, estrutura de despesas, obrigações previdenciárias e dívida consolidada podem igualmente explicar as diferenças observadas, e esses dados não estavam integralmente disponíveis nos documentos acessados para Estrela d'Oeste/SP. O contraste entre os dois municípios funciona, portanto, como elemento de contexto analítico e não como evidência suficiente para estabelecer relação causal entre práticas de gestão e desempenho fiscal.

Um elemento adicional permite comparação no mesmo exercício financeiro. O Projeto de Lei do Executivo n. 093/2024, aprovado pela Câmara Municipal de Estrela d'Oeste/SP, fixou o orçamento municipal para 2025 em R$ 80 milhões, valor que, comparado ao orçamento de Ouroeste/SP para o mesmo exercício (R$ 111,7 milhões, conforme LOA n. 1.846/2024), indica uma diferença de aproximadamente R$ 31,7 milhões entre dois municípios de perfil demográfico semelhante. A disparidade orçamentária, em um contexto em que Estrela d'Oeste/SP apresenta PIB per capita significativamente superior, sugere como hipótese interpretativa, não como conclusão que fatores relacionados à capacidade de captação de transferências intergovernamentais e ao modelo de gestão fiscal adotado podem influenciar o volume de recursos disponíveis para a administração municipal, independentemente da base econômica local. Essa hipótese é consistente com estudos que destacam a influência

da estrutura arrecadatória, do esforço fiscal e da capacidade de captação de transferências intergovernamentais sobre o desempenho financeiro dos pequenos municípios, elementos que condicionam sua capacidade de gasto e investimento (LEROY et al., 2017; GERIGK; RIBEIRO; LEPCHAK, 2019).

4.4 Discussão: Planejamento Estratégico como Instrumento de Enfrentamento de Restrições Financeiras

A análise dos documentos disponíveis permite identificar aspectos relevantes sobre o papel do planejamento estratégico em pequenos municípios. O caso de Ouroeste/SP indica que a articulação entre instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), rigor fiscal e iniciativas gerenciais de inovação pode produzir resultados observáveis, mesmo em contextos de escassez de recursos e passivo financeiro herdado. Essa articulação é, contudo, descrita neste estudo com base em evidências documentais, sem afirmar causalidade definitiva entre as práticas identificadas e os resultados obtidos.

Do ponto de vista do referencial de Mintzberg (1987, 1994), é possível observar, na documentação analisada, traços de uma estratégia híbrida: enquanto o PPA, a LDO e a LOA constituíram instrumentos de planejamento deliberado, definindo metas, despesas autorizadas e prioridades, as parcerias com o Sebrae, a implantação do JEPP e a criação do Núcleo de Atendimento Multidisciplinar da Educação Inclusiva (NAMEI) emergem de iniciativas que, embora formalizadas em lei, têm origem em interações com demandas da comunidade e oportunidades institucionais. Essa hibridação entre estratégias deliberadas e emergentes, conforme propõe Mintzberg, pode criar condições para aprendizagem organizacional e adaptação contínua.

À luz do modelo de Administração Pública Gerencial de Bresser-Pereira (1998, 2008), os documentos analisados indicam alinhamento com alguns dos princípios propostos pelo reformador: (a) orientação para resultados, evidenciada na reforma do hospital e da escola e na manutenção dos serviços essenciais dentro de parâmetros fiscais adequados; (b) foco no cidadão, expressa na criação do NAMEI, na política de inclusão de mulheres em situação de vulnerabilidade e na melhoria da acessibilidade hospitalar; (c) modernização administrativa, identificada na adesão ao Facilita SP e na participação no Prêmio Sebrae; (d) transparência e controle social, garantidos pela

publicação sistemática de atos no Diário Oficial e no Portal da Transparência. É necessário qualificar, porém, que a verificação documental não permite afirmar que houve uma transição formal e deliberada para o modelo gerencial, o que demandaria dados primários sobre a cultura e os processos organizacionais internos da prefeitura.

Do ponto de vista do BSC adaptado ao setor público (GHELMAN; COSTA, 2006; KAPLAN; NORTON, 2000), as ações identificadas na gestão de Ouroeste/SP dialogam com as seis perspectivas definidas como categorias analíticas deste estudo:

a) Finanças: controle da despesa com pessoal dentro dos limites da LRF e indícios de resultado orçamentário positivo que permitiram crédito suplementar por excesso de arrecadação;

b) Clientes/Cidadãos: reformas do hospital e da escola, melhoria de acessibilidade e melhoria da infraestrutura, com impacto direto na população;

c) Processos Internos: desburocratização do atendimento ao cidadão e aos empreendedores através da sala do empreendedor;

d) Pessoas: implantação do JEPP nas escolas municipais, envolvendo capacitação de professores e formação de estudantes;

e) Modernização Administrativa: participação no Prêmio Sebrae e adesão ao programa Facilita SP como instrumentos de reconhecimento e melhoria contínua;

f) Cidadão/Sociedade: políticas de inclusão (NAMEI), subvenção à Fundação Pio XII e ações de saúde financiadas por emendas parlamentares.

Esse quadro analítico sugere que as ações identificadas nos documentos oficiais dialogam com as seis perspectivas do BSC adaptado, o que constitui indício, mas não conclusão definitiva, de que a gestão buscou equilíbrio entre eficiência fiscal, qualidade dos serviços, modernização interna e impacto social. A confirmação definitiva dessa hipótese demandaria entrevistas com gestores e análise longitudinal de indicadores de resultado, o que representa agenda para pesquisas futuras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar de que forma o planejamento estratégico municipal pode contribuir para o enfrentamento de desafios financeiros em pequenos municípios, a partir do caso de Ouroeste/SP e da comparação contextual com Estrela d'Oeste/SP. A pesquisa documental realizada nos portais de transparência, Diários

Oficiais, RGF, RREO, LOA, LDO e PPA permitiu identificar indícios relevantes, sem, contudo, sustentar afirmações conclusivas sobre relações de causalidade.

Os dados analisados sugerem que a gestão de 2025 de Ouroeste/SP articulou instrumentos formais de planejamento orçamentário com iniciativas gerenciais inovadoras, dentro de um contexto de restrição fiscal herdada. As principais evidências observadas foram: (a) a gestão fiscal, expressa no controle das despesas com pessoal dentro dos limites da LRF e nos indícios de resultado operacional positivo que viabilizaram crédito suplementar por excesso de arrecadação, criou margem para investimentos estruturantes; (b) as parcerias estratégicas, particularmente com o Sebrae-SP para educação empreendedora e com esferas governamentais superiores para captação de recursos em saúde, ampliaram a capacidade de atuação do município sem onerar a estrutura fiscal; (c) as reformas físicas do Hospital João Velloso e da Escola Maria Armida de Godoi indicam conversão de resultado fiscal favorável em melhoria de infraestrutura para a população; e (d) as inovações institucionais, como o Plano de Cultura Empreendedora, o Núcleo de Atendimento Multidisciplinar da Educação Inclusiva (NAMEI) e a indicação ao Prêmio Sebrae, indicam que a gestão realizou uma experimentação gerencial na região noroeste paulista.

A comparação contextual com Estrela d'Oeste/SP oferece elemento analítico adicional: apesar de PIB per capita significativamente superior (R$ 139.870,72 contra R$ 51.226,69), o município registrou déficit fiscal em 2024 e não apresentou, nos documentos disponíveis, iniciativas de inovação gerencial comparáveis. Esses dados reforçam o argumento de Ribeiro (1993) de que fatores administrativos e gerenciais são relevantes para o equilíbrio fiscal municipal, e não apenas a base econômica estrutural. Contudo, a assimetria documental entre os dois casos analisados impõe cautela na interpretação desse contraste.

Os dados analisados dialogam com as proposições teóricas de Bresser-Pereira (1998, 2008) sobre a administração pública gerencial, de Kaplan e Norton (1997, 2000) sobre o *Balanced Scorecard* no setor público e de Mintzberg (1987, 1994) sobre a articulação entre estratégias deliberadas e emergentes. O caso de Ouroeste/SP aponta para a possibilidade a ser verificada por pesquisas futuras de que esses referenciais, formulados para contextos organizacionais mais amplos, possam ser operacionalizados em escala municipal de pequeno porte.

Conforme sugerem os dados analisados, este estudo relaciona as seguintes recomendações aos gestores municipais de pequeno porte: (a) integrar o planejamento estratégico ao ciclo orçamentário, utilizando o PPA como instrumento efetivo de gestão e não mero formalismo legal, conforme demonstra o uso da LOA como balizador das reformas em Ouroeste/SP; (b) buscar parcerias com instituições como o Sebrae para implementar inovações de custo reduzido, como demonstra o programa JEPP; (c) monitorar e publicar sistematicamente os resultados das políticas públicas, fortalecendo a transparência e o controle social; (d) converter resultados fiscais favoráveis em investimentos estruturantes nas áreas de saúde e educação, priorizando ações com impacto direto sobre o cidadão; e (e) utilizar instrumentos de desburocratização, como o Facilita SP, para modernizar o atendimento sem necessidade de grandes aportes financeiros.

Como limitações, reconhece-se: a dependência de fontes documentais secundárias, que não permitem captar processos decisórios internos; o foco em apenas dois casos, o que restringe a capacidade de generalização; a ausência de entrevistas com gestores e técnicos municipais e execução fiscal de períodos distintos (2024 e 2025). Essas limitações devem ser consideradas antes de qualquer afirmação mais abrangente sobre os resultados encontrados. Pesquisas futuras podem ampliar o universo de casos, incorporar dados primários via entrevistas e investigar o impacto longitudinal das práticas de gestão inovadora sobre indicadores de desenvolvimento socioeconômico municipal.

6 REFERÊNCIAS

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BASON, Christian. Leading public sector innovation: co-creating for a better society. 2. ed. Bristol: Policy Press, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cidades e Estados: Ouroeste. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/ouroeste.html. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cidades e Estados: Estrela d'Oeste. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/estreladoeste.html. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado que fizemos. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 513-530, out./dez. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Diferentes abordagens dos problemas da reforma do Estado. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 28, n. 4, p. 599-620, out./dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Introdução à organização burocrática. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2014. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRYSON, John M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 5. ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Panorama dos Municípios Brasileiros 2023*. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: https://www.cnm.org.br/biblioteca. Acesso em: 15 jun. 2026.

CRESWELL, John W. Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.

ESTRELA D'OESTE (SP). Câmara Municipal. Projeto de Lei do Executivo nº 093/2024. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Estrela d'Oeste para o exercício financeiro de 2025 (Lei Orçamentária Anual). Estrela d'Oeste, 2024. Disponível em: https://camaraestrela.sp.gov.br/produto/projeto-de-lei-executivo-no-93-2024/. Acesso em: 30 abr. 2026.

ESTRELA D'OESTE (SP). **Prefeitura Municipal. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)** – 6º bimestre de 2025. Portal da Transparência. Estrela d'Oeste, SP, 2026. Disponível em: http://201.28.106.170:8079/transparencia/?AcessoIndividual=LnkRREO. Acesso em: 3 mai. 2026.

GHELMAN, Ricardo; COSTA, Vânia Maria Figueiredo. O *Balanced Scorecard* (BSC) na gestão pública. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 57, n. 1, p. 5-26, 2006.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A estratégia em ação: *balanced scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o *balanced scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz; ABRANTES, Luiz Antônio; ALMEIDA, Fernanda Maria de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; VIEIRA, Michelle Aparecida. Estrutura arrecadatória e desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineiros. Desenvolvimento em Questão, Ijuí, v. 15, n. 41, p. 164-201, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. Qualitative data analysis: an expanded sourcebook. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994.

MINTZBERG, Henry. Crafting strategy. Harvard Business Review, Boston, v. 65, n. 4, p. 66-75, 1987.

MINTZBERG, Henry. The rise and fall of strategic planning. New York: Free Press, 1994.

MINTZBERG, Henry; WATERS, James A. Of strategies, deliberate and emergent. Strategic Management Journal, Hoboken, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. 4. ed. Paris: OECD Publishing, 2018.

PIRES, Valdemir. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 125-146, 2016. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_21288_5.pdf/4092f52b-2f68-7ea8-f270-e60951d7303d. Acesso em: 30 abr. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Decreto nº 2.553, de 6 de maio de 2024. Formaliza a adesão do Município de Ouroeste ao projeto Facilita SP – Municípios. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2024. Disponível em: https://www.ouroeste.sp.gov.br/portal/leis_decretos/4136/. Acesso em: 30 abr. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Lei Ordinária nº 1.912, de 20 de outubro de 2025. Institui o Plano de Promoção e Desenvolvimento da Cultura Empreendedora, Inovação e Sustentabilidade no âmbito das escolas públicas municipais de ensino fundamental e dá outras providências. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2025. Disponível em: https://www.ouroeste.sp.gov.br/portal/leis_decretos/4403/. Acesso em: 30 abr. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Lei nº 1.846, de 26 de dezembro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Ouroeste, Estado de São Paulo, para o exercício de 2025 e dá outras providências. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2024. Disponível em: https://www.ouroeste.sp.gov.br/portal/leis_decretos/4249/. Acesso em: 30 abr. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Lei Ordinária nº 1.911, de 3 de outubro de 2025. Dispõe sobre autorização de repasse financeiro através de subvenção social a entidade beneficente. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2025. Disponível em: https://www.ouroeste.sp.gov.br/portal/leis_decretos/4398/. Acesso em: 20 jun. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Lei nº 1.929, de 3 de dezembro de 2025. Cria o Núcleo de Atendimento Multidisciplinar da Educação Inclusiva de Ouroeste – NAMEI, estabelece sua organização, define sua equipe técnica e dá outras providências. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2025. Disponível em: https://www.dosp.com.br/leituratexto?p=MjQwNjM4MQ%3D%3D. Acesso em: 30 abr. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Contrato nº 22/SL/2026. Contratação de empresa especializada no fornecimento de serviços, mão de obra e materiais para execução de obra de ampliação e adequação do prédio institucional da Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria Armida de Godoi. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2026. Disponível em: https://www.dosp.com.br/impressao.php?i=Nzc3Mjgy. Acesso em: 30 abr. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Prefeitura inaugura construção de uma nova recepção e centro de raio-X no Hospital Municipal João Velloso. Ouroeste, 21 ago. 2025. Disponível em: https://www.ouroeste.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/3146/prefeitura-inaugura-construcao-de-uma-nova-recepcao-e-centro-de-raio-x-no-hospital-municipal-joao-velloso/. Acesso em: 30 abr. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Relatório de Gestão Fiscal (RGF): exercício de 2025. Portal da Transparência Municipal. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2025. Disponível em: http://pm.ouroeste.sp.gov.br:8079/transparencia/?AcessoIndividual=LnkRGF. Acesso em: 3 mai. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Balanço orçamentário: exercício de 2025. Portal da Transparência Municipal. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2026. Disponível em: http://pm.ouroeste.sp.gov.br:8079/transparencia/?AcessoIndividual=LnkBalanco. Acesso em: 3 mai. 2026.

OUROESTE (SP). Prefeitura Municipal. Consulta pública do orçamento 2027. Ouroeste, SP: Prefeitura Municipal de Ouroeste, 2026. Disponível em: https://www.ouroeste.sp.gov.br/portal/servicos/1053/consulta-publica-do-orcamento-2027. Acesso em: 3 mai. 2026.

RADJOU, Navi; PRABHU, Jaideep; AHUJA, Simone. Jugaad innovation: think frugal, be flexible, generate breakthrough growth. San Francisco: Jossey-Bass, 2012.

RIBEIRO, Carlos Alberto Costa. Crise fiscal em municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 9, p. 73-98, jun. 1993.

SEBRAE-SP. Nove municípios do noroeste paulista concorrem ao Prêmio Sebrae Prefeitura Empreendedora. São Paulo: Agência Sebrae, 2026. Disponível em: https://sp.agenciasebrae.com.br/. Acesso em: 3 mai. 2026.

SEBRAE-SP. Sebrae-SP e Prefeitura de Ouroeste levam educação empreendedora para escolas municipais. São Paulo: Agência Sebrae, 29 jan. 2026. Disponível em: https://sp.agenciasebrae.com.br/. Acesso em: 3 mai. 2026.

VIEIRA, Juscelino; RODRIGUEZ, Tomás Daniel M. Metodologia prática de estruturação do planejamento e gestão estratégica para o desenvolvimento municipal em pequenos e médios municípios. Revista Foco, v. 19, n. 2, e11520, p. 1-24, 2026.

WORLD BANK. World development report 2017: governance and the law. Washington, DC: World Bank, 2017.

YIN, Robert K. Case study research and applications: design and methods. 6. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018.