

1 Introdução

Nos últimos anos, tem-se constatado um movimento crescente no sentido de pressionar empresas e organizações públicas a buscar mais eficiência em sua atuação. Em todos os países, a relação entre sociedade, mercado e Estado vem sofrendo alterações importantes, ao longo do século. No Brasil, embora isso tenha ocorrido em todos os setores da economia, no setor de transportes é bem diferente.

A gestão do transporte público, em geral, tem absorvido de forma muito lenta a modernização dos processos de gerenciamento. A constante escassez dos recursos financeiros e a procura por melhoria de qualidade dos serviços e por instrumentos eficazes de ganho de produtividade tornaram importante a adoção de algumas técnicas para administrar essa situação.

Durante muito tempo, as empresas operadoras de transporte público conduziram seus processos, segundo diretrizes impostas pelo poder concedente. Mas, diante do processo de desregulamentação do mercado, descentralização, privatização e concessão dos serviços de transporte, a qualidade passou a ser um dos mecanismos de controle e remuneração do serviço. As empresas do setor têm buscado a sua capacitação por meio da eficiência de seus processos internos, da agregação de variáveis de qualidade internas e externas e, principalmente, da interação com o usuário do sistema de transporte público.

Dentro deste atual cenário do serviço de transporte público, tanto as empresas operadoras, quanto os órgãos gestores vêm sofrendo um processo de transição de suas estratégias administrativas reativas para uma postura mais analítica, procurando rever suas estruturas e planejamento organizacionais, de maneira a administrar suas ações com maior eficiência. O que o usuário enxerga sobre os realizadores do serviço de transporte público é o espelho das estratégias adotadas pelos órgãos gestores e pelas empresas operadoras. Isso denota que quanto mais adequada a estratégia aos anseios e desejos dos agentes envolvidos no transporte público, maior a propensão pela busca da qualidade.

A Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU foi criada em fevereiro de 1984, com a principal finalidade de operar o transporte metro-ferroviário urbano de passageiros, em âmbito nacional, tornando-se responsável, também, pelo seu planejamento, estudo, projeto, construção e implantação.

Desde a década de 1990, a Companhia vem sofrendo um processo de descentralização dos sistemas de trens urbanos sob seu controle, tendo como principais diretrizes o saneamento da empresa, a estadualização dos sistemas e o apoio à sua privatização. Com isso, a empresa está reestruturando suas atividades e seu planejamento de transporte, além de propor empreendimentos que irão agregar valor aos seus serviços prestados.

Atualmente, a CBTU está vinculada ao Ministério das Cidades, recém criado com a posse do novo governo em 2003. A criação desse Ministério, por sua vez, teve como objetivo promover uma integração institucional de quatro setores estratégicos para o desenvolvimento urbano, a saber, habitação, saneamento, urbanização e transporte urbano. Esses quatro setores apresentam, em comum, uma indefinição dos respectivos marcos regulatórios, um histórico de baixa eficiência institucional e uma grande demanda por aporte de investimentos, em especial, de investimentos voltados para as faixas de baixa-renda da população.

Esse novo desenho institucional sinalizou à Companhia a necessidade de alinhar algumas metas de projetos e programas em andamento, no sentido de buscar a promoção do desenvolvimento urbano local, a sustentabilidade da política setorial e a inclusão social.

Neste contexto de mudanças, a CBTU depara-se com um grande desafio: sobreviver ao processo de extinção. A partir daí, surge a necessidade de uma estratégia adequada, na busca de uma maior eficácia administrativa e de recursos para a viabilização de novos negócios, assim como a necessidade de assumir novos papéis.

Diante desse quadro, é imperativo pensar na questão orçamentária. Nesta pesquisa, a preocupação reside em saber como alinhar estrategicamente o planejamento orçamentário de uma empresa pública deficitária prestadora de serviço de transporte que atende às necessidades da sociedade, atuando como instituição responsável por promover o bem-estar social e ao mesmo tempo, como empreendedora que desenvolve projetos, planeja e visa aumentar receita total e criar valor futuro.

Ressalta-se que a CBTU apresenta um planejamento orçamentário altamente deficitário cujos custos operacionais excedem a receita obtida com base das tarifas e cuja receita extra-operacional é insuficiente. Logo, depender de medidas de desempenho, baseadas unicamente em dados financeiros, prejudica a empresa na criação de valor econômico para o futuro.

Alinhar recursos humanos, financeiros e físicos a objetivos estratégicos forneceria à diretoria da empresa um mapa completo para as tomadas de decisão. Esse mapa permitiria aos executivos focalizar pontos essenciais para ação estratégica, em contraste com os sistemas convencionais de controle puramente financeiros.

Atualmente, a maioria das organizações possui processos distintos e unidades organizacionais separadas para o planejamento estratégico e para o orçamento operacional. Mas os processos de planejamento estratégico e orçamentário são importantes demais para serem tratados como atividades independentes. O planejamento estratégico deve estar vinculado ao orçamento operacional, para que a ação esteja vinculada à visão.

Com isso, surge a necessidade de ampliar o processo tradicional de orçamento, para que sejam incorporadas, além das metas operacionais, as metas estratégicas.

1.1. O problema

O grande problema da CBTU é ser uma empresa deficitária em um país cuja população tem baixa capacidade de pagamento, e os sistemas de transportes públicos não se sustentam apenas com o pagamento das tarifas de usuários. Com isso, a empresa está buscando viabilidade econômico-financeira de um novo papel do transporte ferroviário, por meio de seus recursos internos, desenvolvendo projetos que visam à realização de receita não operacional que possa cobrir os custos orçamentários. Para tanto, é necessário ter um planejamento estratégico bem estruturado e alinhado aos seus recursos financeiros e físicos.

Ademais, é importante, para assegurar sua vantagem competitiva, ter um planejamento estratégico empresarial que interaja com as demais áreas, que favoreça a cooperação e gere uma maior sinergia entre as unidades de negócio. Aliás, a realidade apresenta um outro desafio: ter uma previsão clara e confiável de seus custos por meio do seu processo orçamentário, para determinar seus objetivos futuros e alcançá-los com eficácia.

Com o auxílio do planejamento orçamentário, as empresas controlam seus custos e suas atividades. Ademais, o orçamento de uma empresa contém importantes indicadores de performance operacional e financeira. Geralmente, é utilizado de forma mecânica, não sendo considerado como instrumento crítico para delinear indicadores de desempenho fundamentais para o planejamento estratégico.

Considerando a realidade empresarial de hoje e o atual cenário do setor de transporte metro-ferroviário brasileiro, o problema central à presente pesquisa é: *Como assegurar o alinhamento estratégico do planejamento orçamentário em uma empresa pública, precisamente a CBTU, cujo objeto principal é satisfazer as necessidades da sociedade?*

1.2. Objetivo

Ao final desta pesquisa, tem-se como objetivo principal compartilhar lições

sobre a prática de assegurar o alinhamento estratégico do planejamento orçamentário, por meio do estudo de caso da CBTU.

Para que o objetivo final possa ser atingido, faz-se necessário responder às seguintes perguntas:

- 1º. Como se caracteriza a estratégia da CBTU?
- 2º. Quais as implicações estratégicas dos fatores macro ambientais e estruturais, em termos de constituírem oportunidades ou ameaças, reais e potenciais?
- 3º. Como se caracteriza o planejamento orçamentário – PO da CBTU e quais suas implicações estratégicas em termos de constituírem forças e/ou fraquezas?
- 4º. Quais as implicações estratégicas dos fatores organizacionais da CBTU (com exceção do PO) em termos de constituírem forças e fraquezas para implementação e gestão do planejamento orçamentário?
- 5º. Qual o atual desempenho da CBTU?
- 6º. O processo de planejamento orçamentário da CBTU é adequado à estratégia da Companhia?
- 7º. O que contribui e o que não contribui (dificulta) para o alinhamento estratégico do planejamento orçamentário na CBTU?

Pelas respostas a essas perguntas, espera-se reunir os subsídios necessários para responder ao problema central da pesquisa.

1.3. Relevância do estudo

Criar valor futuro e gerenciar valor nas empresas é algo de extrema importância dentro das organizações, logo, ter um planejamento orçamentário alinhado à estratégia é relevante.

Na medida em que o presente trabalho possa contribuir para o aprimoramento das práticas organizacionais que visam alinhar estrategicamente

processos e competências, ele estará alcançando o seu objetivo acadêmico de pesquisa.

Ainda do ponto de vista acadêmico, a relevância do estudo consiste em contribuir para as pesquisas em alinhamento estratégico com foco em processo orçamentário. Muito se encontra na literatura sobre alinhamento estratégico da tecnologia da informação – TI, do sistema de medição de desempenho, porém pouco se encontra no que concerne ao alinhamento estratégico do planejamento orçamentário.

Com relação ao ambiente da Companhia objeto de estudo, pode-se intuir a relevância do tema, considerando os seguintes fatos:

- necessidade de práticas modernas e adequadas de desempenho e gerenciamento;
- necessidade de mudanças nos seus processos internos de acordo com as novas diretrizes do Ministério das Cidades e com a nova diretoria instituída após a posse do novo governo, em janeiro de 2003;
- com a continuidade e conclusão do Programa de Descentralização, surge a necessidade de um planejamento estratégico e um planejamento orçamentário restringidos à Administração Central da Companhia.

Sob o ponto de vista empresarial, o estudo é relevante por aprofundar uma questão crítica para as tomadas de decisões estratégicas: a do orçamento alinhado à estratégia empresarial.

Considerando as especificidades do ambiente gerencial das empresas de transporte público, identificadas em trabalhos como os de Bodmer e Borges (1993, 1995) ou de Fernandes e Bodmer (1995) e confirmadas por meio de observações do setor, constata-se que várias empresas, embora ainda distantes do modelo de gestão empresarial moderno, encontram-se num estágio de boa receptividade em relação a novos instrumentos gerenciais. Logo, a discussão da implantação de um ferramental, que tem o intuito de assegurar o alinhamento

estratégico do planejamento orçamentário, pode contribuir para a gestão estratégica de transportes públicos, fornecendo radares corporativos não só para a CBTU, mas para todo o setor.

Em suma, a relevância está em oferecer aos executivos subsídios para desenvolver instrumentos necessários para alcançar o sucesso futuro.

1.4. Delimitação do estudo

No trabalho aqui apresentado, é feito um estudo de caso com algumas delimitações. O setor escolhido foi o de transportes e abrange apenas o segmento metro-ferroviário de passageiros. A empresa foco do estudo é a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU.

A delimitação temporal abrangerá um período de quatro anos de acordo com as orientações do Governo Federal anterior, explicitadas no seu Plano Plurianual – PPA 2000/2003, o qual tem implicações diretas no planejamento orçamentário da CBTU e em sua estratégia.

Cabe também esclarecer que não faz parte do escopo desta pesquisa avaliar a interação entre a estratégia da empresa e o atual cenário competitivo do setor de transporte de passageiros. Como premissa básica da pesquisa, considera-se a existência de “*strategic fit*” entre eles. O Quadro 1 lista as delimitações do estudo mencionadas.

Tipo de pesquisa	<i>Estudo de caso</i>
Área	<i>Brasil</i>
Mercado	<i>Setor de Transporte</i>
Segmento	<i>Metro-ferroviário de passageiros</i>
Empresa	<i>CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos</i>
Tempo	<i>4 últimos anos</i>
Variáveis	<i>Foco nas variáveis estratégicas e organizacionais</i>

Quadro 1: Delimitação da Pesquisa

1.5. Estrutura da dissertação

Neste primeiro Capítulo, foi feita uma contextualização do setor de transporte no Brasil, focando no segmento metroferroviário, chegando à definição do problema central deste trabalho: como alinhar estrategicamente o PO em uma empresa pública onde satisfazer a necessidade da sociedade é seu principal objeto. Também foram expostos o objetivo principal da pesquisa, as perguntas intermediárias que ajudarão no desenvolvimento do trabalho, assim como a relevância do estudo e suas delimitações.

No próximo Capítulo, é apresentado o referencial teórico da pesquisa que inclui: revisão da literatura existente nas áreas de gestão estratégica e finanças, mais precisamente sobre orçamento organizacional, alinhamento estratégico e sistemas de gestão estratégica; as definições e os conceitos centrais; os pressupostos; e o modelo conceitual de pesquisa, Modelo Genérico Integrativo – GI de Macedo-Soares (2001b).

No Capítulo 3, é descrita a metodologia de pesquisa: a linha epistemológica de pesquisa, o tipo de investigação adotado em cada fase, a seleção dos sujeitos pesquisados, a coleta e o tratamento dos dados, e as limitações metodológicas.

No Capítulo 4, são apresentados os resultados da pesquisa de forma a responder as perguntas intermediárias levantadas para alcançar o objetivo principal da dissertação, seguindo os passos da metodologia de análise estratégica apresentada no Capítulo 2.

Em seguida, no Capítulo 5, apresenta-se a discussão dos resultados, visando responder duas últimas questões intermediárias referentes à adequação do processo de planejamento orçamentário da CBTU e aos fatores organizacionais que contribuem e que não contribuem para o alinhamento estratégico do PO na Companhia. Chegando, no Capítulo 6, à conclusão da dissertação, inferindo lições sobre a prática de assegurar o alinhamento estratégico do PO.