

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA - CCET

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU

**PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E SUAS
RELAÇÕES COM A TEORIA *NEW PUBLIC MANAGEMENT***

Curitiba
2005

Veridiana Dasko

**PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E SUAS
RELAÇÕES COM A TEORIA *NEW PUBLIC MANAGEMENT***

Dissertação apresentada à Coordenação
do Curso de Pós-Graduação em Gestão
Urbana, da Pontifícia Universidade Católica do
Paraná, como requisito final para a obtenção
do grau de Mestre em Gestão Urbana.

Linha de pesquisa:
Gestão urbana na sociedade da informação
Planejamento urbano e regional

Orientador: Prof. Dr. Denis Alcides Rezende

Curitiba
2005

Ficha Catalográfica

Dasko, Veridiana

Processos de planejamento estratégico municipal e suas relações com a teoria New Public Management / Veridiana Dasko. – Curitiba: PPGTU/PUC-PR, 2005.
150p.

Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana – Gestão urbana na Sociedade da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

1. Planejamento Estratégico Municipal 2. Gestão Municipal 3. New Public Management 4. Plano diretor de cidades 5. Participação cidadã.

I. Título.

VERIDIANA DASKO

Processos de Planejamento Estratégico
Municipal e suas relações com a Teoria *New Public Management*

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a
obtenção do título de **Mestre em Gestão Urbana** no
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, ____ de _____ de 2005.

Prof. Klaus Frey
Diretor do Curso

Banca examinadora:

Prof. Denis Alcides Rezende – Doutor
Orientador

Prof. Belmiro Valverde Jobim Castor – Doutor
Convidado

Prof. Carlos Mello Garcias – Doutor

Prof. Carlos Hardt – Doutor

A minha família e amigos que me ajudaram
e compreenderam, e especialmente
ao meu marido Emerson, com
amor, que é meu companheiro de
todas as horas.

Agradecimentos

Agradeço a esta instituição de ensino, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela estrutura oferecida e pela possibilidade de realização deste mestrado.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana e seu diretor Prof. Klaus Frey, pelas atividades oferecidas, pela organização e constante esforço de abrangência e multidisciplinaridade do programa.

Agradeço a todos os professores que compõem este corpo docente e sua dedicação ao passar seus conhecimentos e indicar caminhos tão iluminados como são os livros todos que nos foram indicados.

Dentre os professores agradeço especialmente ao Prof. Carlos Hardt que me convidou a participar da seleção da primeira turma deste mestrado.

Com muito carinho e admiração, agradeço ao Prof. Denis Alcides Rezende que foi muito mais que um orientador, foi um amigo, uma direção, uma segurança, e contribuiu imensamente para o meu desenvolvimento pessoal e profissional. Sem esta orientação eu não conseguiria atingir meus objetivos e concluir este trabalho com a felicidade de aprovação conseguida.

Agradeço aos Representantes do poder público e a comunidade das cidades estudadas, por sua receptividade e presteza de informações tão relevantes e essenciais para este trabalho.

E por fim, agradeço a Deus que me deu a oportunidade de iniciar e terminar este trabalho e que por muitas vezes renovou minhas energias para seguir a caminhada.

RESUMO

DASKO, VERIDIANA. **Processos de Planejamento Estratégico Municipal e suas relações com a Teoria *New Public Management***. 2005. 150 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

Os municípios enfrentam pressões sobre suas administrações, advindas externamente de um mundo globalizado, competitivo e dinâmico, e internamente por uma sociedade cada vez mais informada, exigente e organizada. Para isso os municípios buscam soluções não só de administração, mas principalmente de gestão, planejamento e reestruturação urbana.

Este estudo objetivou o levantamento bibliográfico de modelos de Planejamento Estratégico Municipal, a fim de fazer posterior estudo de caso e constatar os processos de elaboração desse planejamento em municípios. Contemplou desde o surgimento da necessidade até a sua implementação, quando possível, para verificar o seu desenvolvimento como ferramenta de gestão, alinhada ou não com o Plano Diretor de Cidades, com o Plano Plurianual Municipal e as suas relações com a teoria *New Public Management*.

Foram elaborados estudos de caso dos processos de Planejamento Estratégico Municipal em dois municípios do Estado de Santa Catarina e um de Minas Gerais.

A descentralização do planejamento de cidades envolve a sociedade, em sua forma mais ampla, engajando, comprometendo e responsabilizando também os cidadãos pelo sucesso da gestão municipal. Aliado à desarticulação com relação ao partido da situação no governo, a descentralização garante assim a continuidade de um processo de longo prazo como é o Planejamento Estratégico Municipal. Dessa forma o município se prepara para o crescimento local sustentável com interação global, atraindo qualidade de vida, crescimento ordenado, cuidado com o meio ambiente, investimento em estrutura urbana e física, geração de empregos, empreendedorismo e competência de gestão.

Os estudos reiteram a necessidade da integração do Planejamento Estratégico Municipal com processos que incorporam preceitos da teoria *New Public Management* para o desenvolvimento local sustentável, com a participação efetiva da sociedade e a descentralização com relação ao poder público na sua forma partidária, como um fator importante de sucesso de gestão municipal.

Palavras-chave: planejamento estratégico municipal; gestão municipal; *new public management*; plano diretor de cidades; participação cidadã.

ABSTRACT

DASKO, VERIDIANA. **Processos de Planejamento Estratégico Municipal e suas relações com a Teoria *New Public Management***. 2005. 150 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

Nowadays, the municipalities have been facing pressure over their administrations. This pressure comes from the external and globalised world which is competitive and dynamic and also from an intern demanding, well informed and organized society. For these reasons, the municipalities are searching for solutions, not only administrative but mainly related to planning and urban structure.

Having that in mind, this paper provided the opportunity to survey samples and processes of Strategic Municipal Planning, in order to make a later case study and check the process of making a strategic planning in the studied towns, since the beginning of the necessity of a planning until its implant, and, whenever possible, to follow its development as an administrative tool, allied or not to the Urban Director Plan and the Plurianual Plan, and their relation to the New Public Management theory.

There were two studies of the processes of Strategic Municipal Planning installed in two towns in Santa Catarina and Minas Gerais states.

The decentralization of the cities planning involves the society in its broader meaning – population, associations of citizens and commerce, industry, unions, entrepreneurs, public service, NGOs, public and private institution, as well as the third sector, this way all these sectors can be involved and responsible for the success of the government administration. The decentralization allied to the desarticulation of a political party that is currently on duty, guarantees the continuity of a long term process as it is the Strategic Municipal Planning. This way the city gets prepared for a self supporting growing, providing life quality through an organized growing, care about the environment, investment in urban structure, jobs generation entrepreneurship and innovation, all these are searched results expecteds by cities that invest in new ways of administration.

The studies reinforce the necessity of a Strategic Municipal Planning with processes that involve the concept of the New Public Management theory to the development of local self supporting, with the society effective participation and the decentralization related to the public power, as an important and successful factor in the municipal, administration.

Keywords: Strategic Municipal Planning, Municipal Administration, New Public Managment, Cities Director Planning, Citizen Participation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo das variáveis do construto preparação.	110
Quadro 2 – Comparativo das variáveis do construto diretrizes municipais.....	114
Quadro 3 – Comparativo das variáveis do construto análises municipais.	117
Quadro 4 – Comparativo das variáveis do construto estratégias municipais.....	121
Quadro 5 – Comparativo das variáveis do construto controles e gestão municipal.....	122
Quadro 6 – Comparativo das variáveis do construto plano diretor de cidades.....	124
Quadro 7 – Comparativo das variáveis do construto <i>New Public Management</i>	125

LISTA DE ABREVIATURAS

- NPM – *New Public Management*
- PEM – Planejamento Estratégico Municipal
- CIDEU – Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
- PPA – Plano Plurianual
- LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- SWOT – *Strength, Weakness, Opportunity and Threat*
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
- ONG – Organização Não Governamental
- PIB – Produto Interno Bruto
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Tema	13
1.2. Problema	14
1.3. Objetivos	16
1.4. Justificativa	17
2. REVISÃO DA LITERATURA	18
2.1. Gestão urbana e municipal	18
2.2. Administração municipal e new public management	20
2.3. Plano diretor de cidades e plano plurianual municipal	25
2.4. Planejamento Estratégico Municipal	28
2.4.1. Preparação	36
2.4.2. Diretrizes municipais	38
2.4.3. Análises municipais	43
2.4.4. Estratégias municipais	47
2.4.5. Controles e gestão municipal	50
2.5. Metodologia de planejamento estratégico	51
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	57
3.1. Métodos de pesquisa	57
3.2. Fases da pesquisa	58
3.3. Abrangência da pesquisa	59
3.4. Estrutura adotada para pesquisa	59
3.5. Protocolo de análise da pesquisa	61
4. ANÁLISES DOS MUNICÍPIOS	71
4.1. Descrição dos municípios participantes	71
4.1.1. Município 1	72
4.1.2. Município 2	73
4.1.3. Município 3	75
4.2. Análises do planejamento estratégico municipal nos municípios	77
4.2.1. Necessidade e preparação	77
4.2.2. Equipe interna	78
4.2.3. <i>Stakeholders</i> ou atores sociais	80
4.2.4. Capacitação	81
4.2.5. Divulgação	82
4.2.6. Atividade municipal	82
4.2.7. Vocação	84
4.2.8. Missão	85
4.2.9. Visão	85
4.2.10. Políticas	86
4.2.11. Valores e princípios	87
4.2.12. Objetivos	88
4.2.13. Diagnóstico interno	90
4.2.14. Diagnóstico externo	90
4.2.15. Análise do ambiente	93
4.2.16. Modelo de gestão	94

4.2.17.	Sistemas e tecnologia de informação.....	95
4.2.18.	Fatores críticos de sucesso	96
4.2.19.	Estratégias	97
4.2.20.	Funções da prefeitura	98
4.2.21.	Planos de ação e projetos	99
4.2.22.	Viabilidade e orçamento	99
4.2.23.	Níveis e meios de controle	100
4.2.24.	Gestão de projetos.....	102
4.2.25.	Tempos e resultados	103
4.2.26.	Plano Diretor de cidades e Planejamento Estratégico Municipal....	103
4.3.	Análises da <i>New Public Management</i> nos municípios.....	104
4.3.1.	Reestruturação	105
4.3.2.	Reengenharia	105
4.3.3.	Reinvenção.....	106
4.3.4.	Realinhamento	106
4.3.5.	Reconceitualização	107
4.3.6.	Cliente.....	108
4.3.7.	Empreendedorismo	108
4.4.	Análises comparativas entre os municípios	109
4.4.1.	Preparação	110
4.4.2.	Diretrizes municipais	114
4.4.3.	Análises municipais.....	116
4.4.4.	Estratégias municipais.....	120
4.4.5.	Controles e gestão municipal	122
4.4.6.	Plano diretor de cidades.....	123
4.4.7.	<i>New Public Management</i>	125
5.	CONCLUSÃO	127
5.1.	Considerações relevantes	129
5.2.	Contribuições	133
5.3.	Limitações.....	134
5.4.	Trabalhos futuros	135
	REFERÊNCIAS	136
	ANEXOS.....	140
	Anexo 1 – Ficha de proposta de ação – Município 2	140
	Anexo 2 – Prioridades e critérios para avaliar projetos – Município 2	141
	Anexo 3 – Relatórios dos grupos de diagnósticos – Município 2	142
	Anexo 4 – Estratégias – Município 1	143
	Anexo 5 – Programas Estratégicos – Município 1	144
	Anexo 6 – Objetivos, desafios e questões estratégicas – Município 3	145
	Anexo 7 – Programas estratégicos – Município 3.....	146
	Anexo 8 – Linhas estratégicas e projetos – Município 2.....	147

1. INTRODUÇÃO

Nos tempos modernos, com o advento da globalização e da competitividade regional e local, as cidades buscam qualidade de vida e necessitam de um planejamento elaborado de forma competente, participativa, integrada e flexível, para reestruturar e reorganizar-se e as suas administrações, considerando inclusive, as novas legislações.

O planejamento das cidades procura envolver a comunidade e os demais interessados (atores sociais ou *stakeholders*), criando parcerias entre o público, o privado e o terceiro setor. A sociedade civil tem hoje muito mais acesso à informação do que em anos atrás, fazendo com que os munícipes se tornem muito mais exigentes quanto à administração pública e à qualidade de vida nas cidades onde moram. Torna-os mais participantes, efetivos e contribuintes da gestão municipal, muitas vezes responsáveis por mudar em realidade os sonhos e desenvolver projetos de ação.

O Planejamento Estratégico Municipal pode se constituir em mais uma ferramenta efetiva de gestão dos 5.560 municípios brasileiros. As prefeituras que planejam suas estratégias e ações atingem seus objetivos com mais efetividade. Principalmente porque o viés do planejamento estratégico seria a descentralização e a participação popular dentro do seu processo de elaboração e implantação, sendo a comunidade também responsável pela realização de projetos, e alcance dos sonhos por ela propostos. A visualização do futuro e a projeção de objetivos para alcançar e realizar esta visão passariam a ser o combustível que abastece e incrementa a efetividade do Planejamento Estratégico Municipal.

O Plano Diretor de Cidades e o Plano Plurianual Municipal, também, são ferramentas de gestão e administração municipal, citados neste trabalho, mas não

aprofundados. Se forem alinhados ao Planejamento Estratégico Municipal desenvolvido para a cidade, podem aumentar em muito o espectro de abrangência de todas estas ferramentas tornando a gestão e administração do município muito mais ágil, efetiva e satisfatória. Todos os planejamentos andariam em uma mesma direção, integrados.

Essas ferramentas de planejamento relacionadas com a nova forma de gestão pública (ou teoria *New Public Management*) formam um arcabouço de novas estratégias e desafios para as administrações municipais, munindo-as de instrumentos que bem utilizados irão combater ou amenizar os problemas das cidades grandes ou pequenas. Esses problemas estão relacionados com desemprego, pobreza, segurança, meio ambiente, habitação, educação, saúde, esporte, lazer, qualidade de vida e estruturação urbana. Tais arcabouços podem facilitar a reorganização, reestruturação, reinvenção e realinhamento dos objetivos, estratégias, decisões e ações municipais, com base nos conceitos do empreendedorismo e da inovação empregados na gestão municipal.

Estes preceitos e ferramentas de planejamento e gestão municipal são estudados e detalhados neste trabalho, fornecendo uma visualização destes pontos na prática municipal de hoje.

1.1. Tema

O tema de estudo desse trabalho está relacionado com o processo de Planejamento Estratégico Municipal e suas relações com a teoria *New Public Management* em prefeituras.

Neste trabalho são estudados os processos de Planejamento Estratégico Municipal em diferentes prefeituras. Também são analisadas as várias formas de

aplicação, elaboração e implantação na prática de municípios que já passaram ou estão passando por este processo de planejamento estratégico na cidade.

Busca-se nesta pesquisa evidenciar as relações com a teoria *New Public Management* como uma nova forma de gestão associada ou não ao planejamento estratégico municipal. Com este estudo visualizam-se os detalhes do processo dentro de prefeituras municipais estudadas.

1.2. Problema

A literatura nacional e internacional reitera que o planejamento estratégico é relevante nas cidades e que a falta dele pode prejudicar a gestão municipal (GUELL, 1997; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; CIDEU, 2005; REZENDE; CASTOR, 2005).

Segundo Rezende (2004) o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é um projeto direcionado a prefeituras que possibilita aos gestores públicos estabelecerem um rumo para elas, visando à integração sinérgica de decisões e ações municipais com os diversos atores e cidadãos envolvidos. Por outro lado, Planejamento é uma forma de aprendizado. É por meio do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal (MOTTA, 2004).

Ainda com relação ao planejamento, uma importante evolução do aprendizado social foi a formulação do Planejamento Estratégico como uma nova forma de planejamento aplicada à evolução da sociedade (LOPES, 1998). Segundo Pfeiffer (2000), considera-se o PEM um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho das organizações públicas mais eficiente.

Outro modo de ver o Planejamento Estratégico é considerá-lo como Planejamento Mercadófilo, por não ser, necessariamente, estritamente “físico-

territorial”, nem ser praticado apenas por arquitetos-urbanistas; é potencialmente aberto a várias influências, desde que valorizadas pelo mercado (SOUZA, 2002).

A falta de planejamento nas prefeituras municipais pode prejudicar e dificultar a objetividade de suas estratégias e ações. O plano de governo quadrianual freqüentemente não permite uma continuidade de planos, programas e objetivos a serem atingidos. Ambas as deficiências fazem com que a administração municipal fique a esmo e limitada a uma visão de espaço de tempo muito curta para o desenvolvimento de projetos de ação que realmente atendam e resolvam problemas da sociedade que necessitam de soluções a médio e longo prazo.

O não envolvimento da comunidade nos processos de planejamento e de gestão municipal pode atrasar o desenvolvimento local. Dessa forma os interesses da comunidade ficam prejudicados, com o risco de não satisfazer a população, perdendo assim a confiança e a credibilidade nos gestores municipais. Não havendo o envolvimento da sociedade civil organizada, não há comprometimento desta e por consequência, esta se isenta da responsabilidade do sucesso da administração do município, ficando tudo a cargo do governo local. Para ilustrar, citam-se ainda os diversos problemas enfrentados pelas cidades com o advento do crescimento da urbanização, como saúde, habitação, educação, segurança, meio ambiente, estruturação urbana, ação social, problemas que precisam de soluções bem pensadas, efetivas, em longo prazo com programas de ação e objetivos claros a serem atingidos.

As dificuldades encontradas em elaborar o Planejamento Estratégico Municipal como um processo participativo têm sido apontadas por pesquisadores em seus trabalhos publicados (LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; SOUZA, 2002; MOTTA, 2004; REZENDE, 2004; REZENDE; CASTOR, 2005).

1.3. Objetivos

O objetivo geral desse trabalho é analisar os processos do Planejamento Estratégico Municipal em três municípios brasileiros e suas relações com a teoria *New Public Management*.

Esta análise direcionará o Planejamento Estratégico Municipal como mais um instrumento participativo de gestão de cidades.

Os objetivos específicos que detalham o objetivo geral são:

- estudar conceitos e aplicações do Planejamento Estratégico Municipal como instrumento para alcançar as objetivos e estratégias estipulados neste plano;
- identificar conceitos e definições de administração pública para visualizar as mudanças ocorridas com a *New Public Management*, a internacionalização de valores e a competitividade global com desenvolvimento local;
- propor procedimentos metodológicos para a pesquisa, para analisar o processo de Planejamento Estratégico Municipal;
- analisar as relações do Planejamento Estratégico Municipal com a *New Public Management*;
- analisar as relações do Planejamento Estratégico Municipal com o Plano Diretor da Cidade;
- documentar as análises qualitativas, quantitativas e comparativas elaboradas pela pesquisa.

1.4. Justificativa

As cidades que estão expostas a mudanças do meio ambiente, sofrem interferência dos inúmeros interessados no município (atores sociais ou *stakeholders*) e enfrentam as exigências dos cidadãos e da competitividade mundial. Essas pressões são agravadas ainda pela responsabilidade dos gestores municipais no aumento da qualidade de vida das pessoas que habitam as cidades.

A legislação atual exige o Plano Plurianual Municipal para todos os municípios e exige o Plano Diretor de Cidades para alguns municípios. O Planejamento Estratégico Municipal requer integração com esses planos, não para atender à legislação, mas para facilitar a gestão municipal, alinhando os objetivos, estratégias e ações da cidade. Essa integração enfatiza o planejamento da cidade para um período superior ao quadriênio do Plano Diretor de Cidades, do Plano Plurianual Municipal e principalmente do programa de governo de prefeitos.

O tema é relevante e abrangente o bastante para merecer uma investigação científica. O desenvolvimento e aplicação do Planejamento Estratégico Municipal beneficiam diretamente toda a sociedade, possibilitando o direcionamento de decisões e ações necessárias para a melhor prática da gestão. E quando esse planejamento é elaborado considerando os preceitos da teoria *New Public Management*, o projeto pode ser melhor executado (OSBORNE E GAEBLER, 1995; LOPES, 1998; PFEIFFER, 2000; PEREIRA, 2003; MOTTA, 2004; REZENDE, 2004).

À medida que o município elabora seu Planejamento Estratégico Municipal com processos efetivos, a gestão municipal pode ser facilitada (GUELL, 1997; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; CIDEU, 2005; REZENDE; CASTOR, 2005).

2. REVISÃO DA LITERATURA

Dentro deste trabalho serão utilizados alguns preceitos que merecem ser explanados para o entendimento de sua totalidade. Seguem então alguns dos termos que permeiam e dinamizam todo o estudo com referências a autores de nossa literatura atual e relacionada aos temas.

2.1. Gestão urbana e municipal

O conceito de gestão, sob a ótica da administração, está relacionado com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. O processo de gestão é uma função orgânica básica da administração. São processos mentais e físicos de estabelecer o que é desejável e como serão elaborados. Gestão é fazer administração nas organizações. Procura reunir planejamento estratégico e administração em um único processo (CHIAVENATO, 2000; MINTZBERG ; QUINN, 2001).

Para REZENDE (2004, p. 3) “O ato de gerir deve ser aplicado a simples cadeias como uma equipe de vendedores dentro de uma empresa a sistemas complexos como uma cidade”.

Segundo Rezende e Castor (2005, p. 27), “a gestão urbana pode ser entendida como a gestão da cidade. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando à qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da governança pública municipal. No que diz respeito ao planejamento municipal, a gestão urbana enfatiza o plano diretor de cidades. A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias. Está

relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local por meio de seus servidores municipais. No que diz respeito ao planejamento municipal, a gestão municipal enfatiza o planejamento estratégico municipal. Tanto a gestão urbana como a gestão municipal podem estar relacionadas com os conceitos de *New Public Management* e de inteligência organizacional”.

“Urbano designaria uma forma especial de ocupação do espaço por uma população, a saber, o aglomerado resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta, tendo como correlato previsível uma diferenciação funcional e social maior.” (CASTELLS, 1972, pg. 40). Assim, tem-se a Gestão Urbana que vem gerir e articular os elementos envolvidos na administração de uma cidade como a política e governo com sociedade, ocupação do espaço, conglomerados urbanos e a visão de futuro que a cidade tem. Como cita, também, “O elemento gestão articula o sistema urbano à instância política e regula as relações entre o conjunto de seus elementos. Ele se define, portanto, por sua posição, numa dupla dicotomia Global/Local (representando o conjunto do sistema político ou ligando as condições locais) e versa, seja sobre um dos elementos do sistema urbano, seja sobre o conjunto (Específico/Geral)” (CASTELLS, 1983, pg. 341).

A gestão urbana atual remete a cidade a uma competitividade global, regional; apesar do nome urbano, não se pode separar o urbano do rural ao se falar de gestão de cidades. Regiões metropolitanas englobam população que usufrui de uma cidade pólo e a gestão desta deve supor toda esta massa de sociedade que interage diariamente por meio dos serviços, empregos, valores e território.

Devido a esta abrangência da gestão urbana, ela se confunde ou se funde à gestão municipal no sentido de viabilizar e articular políticas, urbanismo e administração pública, visando a uma qualidade de vida não só para a cidade, mas para a região onde está inserida.

2.2. Administração municipal e *new public management*

A administração municipal se remete ao tempo ao qual ela está relacionada. A administração pública e municipal dos anos 30 é diferente do que hoje pode ser visto. Hoje pode ser vista uma administração descentralizada, a começar pelas privatizações feitas em demasia por todo o Brasil. Uma preocupação cada vez maior com a qualidade de vida, os avanços econômicos e sociais forçam tais mudanças e diversificações. A sociedade hoje está imersa em um mundo de informações cada vez mais dinâmico e presente em todos os lares. Por esta circunstância, o cidadão passa a ser mais participativo, consciente e responsável pela coisa pública.

Castor (1987, p. 39) explica bem estas mudanças da administração pública: “O ajustamento do modelo de desenvolvimento ao longo de linhas que reduzem ou eliminem as disfunções atualmente observadas e que incorporem uma abordagem delimitativa do processo de organização e transformação do sistema social é uma pré-condição para qualquer reconceituação do modelo de administração pública. Cabe novamente a ressalva de que rever o modelo de desenvolvimento e reajustá-lo a uma nova era caracterizada por limites não significa abandonar um esforço concentrado e politicamente direcionado de superar a pobreza e o subdesenvolvimento nem a instauração de uma postura imobilista, o que seria socialmente inaceitável. Significa isto sim, abandonar alguns dogmas, crendices e ideologias longamente aceitas na discussão desenvolvimentista, que foram desmoralizadas pela realidade social e – em contrapartida – adotar novos conceitos

de desenvolvimento que levem em consideração, equilibradamente, fatores econômicos, sociais, ambientais e políticos-estratégicos que conduzam, efetivamente, ao enriquecimento material e espiritual da vida humana, individual ou associada, que é o fim último do verdadeiro desenvolvimento”.

Já Granjeiro (2002, p. 13) define administração pública em dois aspectos: “A definição de administração pública como arte ou como ciência depende do significado e da ênfase que se possa dar a esses termos. A resposta também é afetada pelo tipo de administração pública a que nos referimos – o estudo ou a disciplina de um lado, a atividade ou o processo de outro. A idéia central da administração pública é a ação racional, definida como a ação corretamente calculada para realizar determinados objetivos desejados. A administração pública, como estudo e como atividade, é planejada para incrementar a realização dos objetivos; e freqüentemente fundem-se os dois, uma vez que, em última análise, o estudo é também uma forma de ação”.

A administração pode ser favorecida pela aplicação dos conceitos e preceitos da teoria *New Public Management* (NPM). Interiorizados nesses preceitos estão a reestruturação organizacional, descentralização, processos de planejamento, a efetividade da gestão, criação de objetivos e a administração por resultados.

Para Jones e Thompson (2000, p. 42) “A promessa implícita dos cinco “R” (reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização) é a de que se obedecendo a essa seqüência, o resultado será um governo com maior capacidade de resposta, mais efetivo e eficiente. Entretanto é necessário que se faça uma advertência: poucos são os ganhos que se prometem em curto prazo, se é que se promete algum”.

Segundo Pereira (2001, p. 5), a nova gestão pública está surgindo “Em primeiro lugar, o estado, que no Século XX assumiu novos papéis econômicos e sociais, permanece comprometido para com esses papéis, mas luta em favor da eficiência ao contratar com entidades públicas não estatais, de forma competitiva, os serviços públicos sociais e científicos necessários. Em segundo lugar, a gestão pública, a fim de atender à demanda por eficiência, está tornando-se mais autônoma e mais responsabilizável politicamente. Está surgindo um novo estado porque está sendo exigido que a organização do estado mude, descentralize-se e terceirize atividades, a fim de poder atender à demanda por maior eficiência. Está surgindo uma nova gestão pública porque os servidores públicos de alto escalão estão se renovando e assumindo suas próprias responsabilidades políticas, em vez de apegar-se à semi-ficção de que constituem um corpo neutro que apenas responde perante políticos eleitos.”

Pereira (2001, p. 5) também cita as pressões que levam os estados-nações a se organizarem “A demanda por essas mudanças veio de dentro e de fora do estado-nação: de dentro, na medida em que as democracias progridem e que os cidadãos, na sociedade civil, tornam-se mais ativos e exigentes; e de fora, na medida em que pressões externas, como a globalização, fazem com que as empresas se tornem competitivas e exigem que os governos nacionais apóiem essa concorrência. Nesse processo de mudança, a globalização torna os países mais interdependentes, mas o estado-nação continua sendo a fonte do poder político necessário para organizar os interesses de cada sociedade dada.”

Segundo Barzelay (2001) a *New Public Management* é um campo da discussão sobre as intervenções da política dentro do governo executivo. Os instrumentos característicos de tais intervenções da política são regras institucionais

e rotinas organizacionais que afetam o planejamento da despesa e a gerência financeira, o serviço civil, obtenção, organização e métodos, e exame e avaliação. Estes instrumentos exercitam a influência difundida sobre muitos tipos das decisões feitas dentro do governo. Quando não determinarem o espaço ou o índice programático da atividade governamental, estas regras institucionais do governo e rotinas organizacionais afetam como as agências de governo são controladas, operadas: estruturam que a parte do processo governamental descrito útil como forma de gerência pública.

Denhardt (2000, p. 2) explica sobre o desenvolvimento da NPM: “Sobre a década passada, a *New Public Management* varreu literalmente a nação e o mundo. O tema comum nas aplicações inumeráveis destas idéias foi o uso dos mecanismos e da terminologia de mercado, em que o relacionamento entre agências públicas e seus clientes é compreendido como baseado em mais interesse, envolvendo as transações similares àquelas que ocorrem no lugar de mercado. Os gerentes públicos são incitados “dirigir, para não enfileirar” suas organizações, e são desafiados a encontrar maneiras novas e inovativas de conseguir resultados ou privatizar as funções fornecidas previamente pelo governo.”

Abrucio (1997, p. 20) escreve sobre o planejamento e a estratégia dentro da administração: “Na lógica do planejamento, prevalece o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, o melhor programa a ser cumprido. Já na lógica de estratégia, são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais.”

A descoberta de que a administração pública é mais do que um governo eleito por um partido em gestão, a necessidade de se organizar de forma a objetivar os

resultados esperados, não é uma preocupação atual. Segundo Drucker (1976, p.216) “mas nestes últimos vinte anos, as entidades que não constituem empresas, o governo, as forças armadas, as universidades, os hospitais começaram a aplicar a si mesmos os conceitos e métodos da administração de empresas. E isso é realmente novo. É espantoso. Quando as Forças Armadas canadenses se unificaram na primavera de 1968, o primeiro encontro dos oficiais-generais de todas as três forças teve como tema a "administração pelos objetivos". Vários governos têm organizado sucessivamente "conselhos de assessoria administrativa" para seus principais servidores civis, por meio dos quais procuram ministrar-lhes "princípios de administração". E quando 9.000 diretores de escolas secundárias dos Estados Unidos se reuniram no ano crítico de 1968, com seus problemas raciais e seus desafios aos currículos estabelecidos, escolheram para sua palestra-chave "The Effective Executive", e convidaram um especialista em administração.” E ele cita ainda “O que é novo é a descoberta de que todas as nossas instituições são "organizações" e têm como resultado uma dimensão administrativa comum. Essas organizações são complexas e multidimensionais. Exigem raciocínio e compreensão em pelo menos três áreas: a funcional ou operacional; a moral e a política. A nova teoria geral de uma sociedade de organizações parecerá muito diferente das teorias sociais a que estamos acostumados “ (DRUCKER, 1976, pg. 216).

Tais definições contribuem para o entendimento da necessidade da modernização das administrações municipais, da reestruturação administrativa, a busca pelo sucesso dentro da competitividade local, regional e global, e envolvimento da população como membro participativo e efetivo desta nova administração.

2.3. Plano diretor de cidades e plano plurianual municipal

Para uma gestão municipal efetiva e eficiente tem-se de utilizar de ferramentas de gestão. Algumas destas ferramentas são exigidas por lei, como o caso do Plano Diretor de Cidades e do Plano Plurianual Municipal, mas não por isso podem se transformar em planos engavetados e obsoletos. Abaixo, seguem algumas das definições utilizadas neste trabalho, que demonstra a eficácia e a modernidade destas ferramentas que, se bem aplicadas, elaboradas e alinhadas entre si, juntamente com o Planejamento Estratégico Municipal, outra ferramenta, enriquecem e viabilizam a administração em todos os sentidos de sua amplitude.

Souza (2002, p.162) fala da diferença entre os planos diretores convencionais e os modernos, verdadeiras ferramentas de gestão: “Os velhos planos diretores, isto é, os planos convencionais, estavam (e estão!) vinculados ao planejamento regulatório clássico, com forte influência, mais especificamente, do Urbanismo modernista (embora, recentemente, outras influências, inclusive tinturas do ideário da reforma urbana, com superficialíssimas menções à “função social da propriedade”, tenham sido, aqui e acolá, incorporados). Os “novos planos diretores”, de sua parte, são aqueles elaborados menos ou mais claramente sob a égide do ideário da reforma urbana, no momento em que este ideário já passava por uma reconversão (com propósito operacional, mas que teve também o efeito de enfraquecê-lo), metamorfoseando-se em “planejamento politizado”, para usar a expressão de RIBEIRO e CARDOSO (1990).”

Segundo Rezende, Castor (2005, p. 31), “as cidades brasileiras passam e passarão por mudanças profundas que poderão garantir um futuro de desenvolvimento equilibrado. Também poderão universalizar o direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os seus munícipes. Para tanto, as cidades

têm de contar com fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano indispensável para que as cidades possam manter e expandirem-se adequada e democraticamente”.

Os cidadãos também terão de enfrentar um grande desafio nos próximos anos, o de instituir formas de planejamento e controle do território municipal. Juntos, a gestão urbana, a gestão municipal e os munícipes podem utilizar os potenciais e limites do seu meio físico, as potencialidades abertas pela existência de redes de transporte e logística em seus territórios de forma que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios e deseconomias, como têm sido as experiências recentes de urbanização. Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõem, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os planos diretores, obrigatórios para os municípios brasileiros até 2006 (CIDADES, 2004, p. 8).

Os princípios que norteiam o plano diretor de cidades estão contidos no Estatuto da Cidade. Nos termos deste, o plano diretor de cidades está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município (ESTATUTO DAS CIDADES, 2002). É obrigatório para municípios: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país (CIDADES, 2004, p. 14).

“A base para a aplicação de todos os instrumentos do Estatuto da Cidade é o projeto de cidade que se produzirá no nível municipal – projeto que deve estar no

Plano Diretor. Pelo texto da Constituição de 1988, o Plano Diretor é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano (artigo 182, § 1º). Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbana. Ou seja, é justamente o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. Tem, portanto, uma importância imensa. O Plano Diretor deverá explicitar de forma clara qual o objetivo da política urbana. Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias. A cartografia dessas diretrizes corresponde a um macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressam o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade.” (ESTATUTO DA CIDADE, 2002, pg. 41).

Não se pode confundir o Plano Diretor com o Planejamento Estratégico. Por isso Lopes (1998, p. 95) define: “O Plano Estratégico de Cidades é um plano de ação, formulado a partir do consenso de atores públicos e privados, dentro de uma visão ampla dos espaços e da sociedade local e global, definindo projetos tangíveis e intangíveis, cuja implementação se baseia no compromisso de um grande número de atores públicos e privados. Já o Plano Diretor Urbano é um plano de ordenamento urbano, com o objetivo de determinar os usos do solo e os sistemas de integração e comunicação, partindo de normas definidas em um arcabouço legal, geradas por uma visão integral de construção da cidade desejada”.

Segundo Rezende e Castor (2005, p. 30), “o plano plurianual é exigido pela Constituição Federal de 1988 (Artigo 165) que estabelece o sistema orçamentário

federal regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA)”.

A Lei do Plano Plurianual é de periodicidade quadrienal. O PPA é um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. Dele se derivam a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é de periodicidade anual. A Lei Orçamentária Anual é de periodicidade anual e proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO. A LOA é uma lei de natureza especial em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida.

Segundo Rezende e Castor (2005, p. 37), “os municípios preocupados com seu sucesso e com a qualidade de vida dos seus munícipes devem integrar ou alinhar os seus diferentes planejamentos: plano plurianual municipal; plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal”. O plano plurianual municipal tem foco orçamentário enquanto o plano diretor municipal tem foco no desenvolvimento e expansão territorial urbano.

2.4. Planejamento Estratégico Municipal

O Planejamento Estratégico Municipal (PEM), tema principal deste trabalho é uma ferramenta de gestão amplamente utilizada nas empresas e adaptada para a administração pública. Apesar de a cidade ser muito mais complexa que uma empresa, esta ferramenta, tanto em suas definições como no estudo prático deste trabalho, demonstra a eficiência se bem elaborada e desenvolvida com a participação da sociedade.

Segundo Pfeiffer (2000, p.7), “Planejamento Estratégico não é uma panacéia. Trata-se de um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Isso pode significar que aquilo que se está fazendo atualmente, deve ser feito diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira. Em todo caso, mudança faz parte do enfoque metodológico, seja porque mudanças ocorrem no ambiente e obrigam a organização a adaptar-se a elas, seja porque a própria organização quer provocar tais mudanças. Planejamento Estratégico sempre é realizado por uma organização: empresa privada, ou parte dela; organização não governamental; administração pública, ou parte dela; ou ainda, um município”.

Pfeiffer (2000, p.8) cita, ainda, os propósitos do planejamento: “O Planejamento Estratégico tem dois propósitos: por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. A intenção é que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis. Isso não significa supor que o futuro seja controlável, mas apenas, que a análise das mudanças e das possibilidades de adaptação aumentam a margem de manobra de uma organização para lidar melhor com eventuais conflitos ou crises que poderão surgir. Ao mesmo tempo, deve ser lembrado que Planejamento Estratégico não pode substituir outros instrumentos de gerenciamento ou de administração, como, por exemplo, planejamento orçamentário, gerenciamento do pessoal, entre outros. Ele pode apenas contribuir para melhorar o desempenho de uma organização”.

Para Rezende e Castor (2005, p. 36), “o planejamento estratégico municipal é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para e articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes. É um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais. É uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro. A realização do planejamento estratégico municipal de forma coletiva e participativa oferece para os municípios e seus munícipes apenas benefícios positivos. Não são conhecidos retornos negativos desse projeto. O desenvolvimento local é indiscutível e a melhora da qualidade de vida dos munícipes é incontestável”.

Segundo Llona (2003, p. 20), a adaptação do enfoque estratégico no desenvolvimento local é definida, ao contrário das limitações evidentes do planejamento tradicional, realmente para enfrentar os desafios e para diminuir as irrigações que envolvem as decisões em um contexto de transformações profundas econômicas, sociais e políticas. Estes são processos caracterizados por uma crescente incerteza, que demandam de novas ferramentas de análises que permitam compreender o entorno, sua complexidade e sua dinâmica.

Segundo Borja (1995, p.16), “no início dos anos 80, várias cidades nos Estados Unidos começaram a experimentar o Planejamento Estratégico e a adaptá-lo a suas necessidades de conduzir melhor o próprio processo de desenvolvimento. O ponto de partida tinha sido as transformações visíveis nas cidades e que tiveram

as suas causas nas mudanças na economia nacional ou internacional. Nesse contexto, algumas cidades perderam as suas bases econômicas tradicionais e viram-se forçadas a procurar novas oportunidades. No final dos anos 80, o instrumento também começou a ser aplicado na Europa, sobretudo na Holanda e na Espanha, sempre com o intuito de acompanhar ou controlar adequadamente as mudanças econômicas em curso. O método do Planejamento Estratégico diferencia-se significativamente das formas tradicionais de planejamento de médio e longo prazos praticadas no setor público no Brasil. De forma simples e resumida, pode-se dizer que, nesses casos, planejamento significa iniciar um levantamento de dados, geralmente considerado como “quanto mais completo melhor”, muitas vezes sob o argumento “não se sabe se os dados não são necessários agora, talvez venham a servir para algo no futuro”. À base desses dados são realizados diagnósticos, cuja apresentação muitas vezes já é tida como plano. Dessa forma são elaborados inúmeros planos, cuja utilidade é limitada, por um lado, porque muitas informações já se tornaram defasadas até o término do documento e, por outro, porque geralmente não contêm elementos para a operacionalização das ações. Ao contrário de um Plano Diretor, “o Plano Estratégico não é uma norma legal senão um contrato político e social, cuja execução corresponde àquelas partes que têm a competência ou a capacidade para fazê-lo”. “No entanto, o plano funciona como meio de pressão pública para promover o cumprimento dos seus objetivos”.

Isto demonstra que a necessidade de uma nova ferramenta de gestão pública não é recente. O planejamento estratégico vem dispor seu método de elaboração no sentido de formalizar e viabilizar os interesses e anseios da população, em outras palavras, organizar os objetivos da sociedade com a participação efetiva desta.

Pfeiffer (2000, p.9) também cita o crescimento do planejamento estratégico no Brasil: “Outro aspecto é que o Planejamento Estratégico deve ser entendido como um processo permanente no qual o ambiente da organização é observado e analisado, ações são planejadas, executadas e os seus impactos são avaliados — antes do ciclo começar outra vez. Nos últimos anos observou-se certa proliferação de Planos Estratégicos em muitas cidades da América Latina e também no Brasil”.

Segundo Lopes (1998, p.81) “O sistema de Planejamento Estratégico tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma organização em um projeto global. Considera quatro pontos principais que são a missão, onde queremos ir; as estratégias, como chegar lá; o orçamento, o que podemos fazer; e o controle, como medir o andamento do processo. A dificuldade gerada por ser muito compreensivo e detalhado, torna muitas vezes difícil manter o foco necessário a um planejamento estratégico bem-sucedido, principalmente no caso de organizações grandes e complexas”

“O Planejamento Estratégico de Cidades desenvolveu-se face a necessidade de compatibilizar os desafios gerados pela nova estruturação da sociedade urbana, em um mundo globalizado, criando novas demandas às aspirações, com a administração do espaço local. Busca uma visão de futuro, a partir da realidade atual que nos permita evoluir dentro de condições pré-estabelecidas que capacitem a sociedade urbana para enfrentar desafios e obstáculos, dentro de seus próprios termos, minorando aqueles impostos de fora” (LOPES, 1998, p. 87).

E Lopes (1998, p.93) diz ainda sobre as dificuldades e benefícios do planejamento: “O Planejamento Estratégico de Cidades, por ser simples na sua formulação e complexo na sua elaboração e implantação, apresenta riscos e benefícios peculiares, cujo entendimento correto é condição para seu sucesso. Os

riscos são resultantes de fatores relacionados com o escopo do projeto, o horizonte de objetivos, a participação e a dinâmica dos grupos envolvidos, a sua promoção e difusão, a politização, e as formas e cronologia de implantação. Os benefícios estão relacionados aos resultados tangíveis e intangíveis alcançados, com referência à qualificação da cidade, ao seu grau de integração global e centralidade, a sua governabilidade, à formação da cidadania, à eficiência de atuação dos setores públicos e privados, a sua capacidade de acumulação de riqueza e de geração de oportunidades de progresso social. Uma análise dos riscos e benefícios envolvidos no processo é importante para uma noção clara de como desenvolvê-lo”.

Segundo Motta (2004, p. 51), “Planejamento é uma forma de aprendizado. É por meio do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal. Mesmo quando não implementados, os planos revelam as expectativas e referências de valor, essenciais a um grupo de trabalho. As pessoas precisam de referências para acompanhar as mudanças contextuais e a evolução de sua própria organização” e da sua eficiência, ele diz: “A eficiência da reflexão e do planejamento estratégico depende mais da capacidade inventiva e criadora de novas possibilidades e visão do que da capacidade analítica ou intuitiva de perseguir caminhos já traçados”.

Segundo Souza (2002, p. 137), “O enfoque chamando de “estratégico” tem, muitas vezes, andado associado à perspectiva “mercadófila” neoconservadora, mas seria incorreto, por diversas razões, tomar o primeiro como sendo idêntico ao segundo. Conforme já se chamou a atenção na Introdução, o rótulo “planejamento estratégico” tem, ao longo das últimas décadas, recoberto coisas distintas. Não só no Brasil, por conta de experiências bastantes badaladas como o Plano Estratégico

da Cidade do Rio de Janeiro, mas na verdade no mundo inteiro, a hegemonia tem sido a de uma tentativa de transposição do *corporate strategic planning*, sugerido no meio empresarial, para o planejamento urbano e regional no setor público”.

E Vainer (2000, p. 76), também reafirma os conceitos advindos do planejamento empresarial “Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na *Harvard Business Scholl*, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas”.

“Sob a intensa pressão fiscal, os líderes estaduais e nacionais não tinham outra opção senão mudar a forma como operavam. Prefeitos e governadores adotaram “parcerias do setor público com o privado” e desenvolveram formas “alternativas” de prestar serviços ao público. As cidades estimularam a competição entre os fornecedores de serviços e inventaram novos de sistemas orçamentários. Os administradores governamentais começaram a falar em “gerência de empreendimentos”, “organizações de aprendizagem” e “cidades autoconfiantes”. Os estados começaram a reestruturar seus sistemas mais caros: educação, saúde pública e seguridade social” (OSBORNE E GAEBLER, 1995, p. 18).

Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 6), “A fase atual do processo de planejamento estratégico das cidades impõe, como aspecto relevante, considerar a conscientização de instaurar uma nova dinâmica ao processo de planejamento da cidade. Essa nova dinâmica se apóia nas seguintes premissas: promoção da organização comunitária para o planejamento estratégico, descentralização, participação; continuidade administrativa das ações estratégicas e desenvolvimento sustentável. Essas premissas têm conseqüências inovadoras para o processo de

planejamento das cidades, pois realçam um ator dentro de sua dinâmica: a comunidade local, que inicia uma trajetória de objeto de análise do plano para sujeito ativo e participante, por meio da organização comunitária”.

Só para citar, ainda, uma definição empresarial de Oliveira (1997, p. 33) o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado; entretanto, a empresa tem condições e meios de agir sobre as variáveis e fatores de modo que possa exercer alguma influência; o planejamento é ainda um processo contínuo, um exercício mental que é executado pela empresa independentemente de vontade específica dos seus executivos.

Segundo Chiavenato (1994, p. 186), ainda sobre planejamento estratégico empresarial, o planejamento estratégico é um conjunto de tomada deliberada e sistemática de decisões envolvendo empreendimentos que afetam ou deveriam afetar toda a empresa por longos períodos de tempo. É um planejamento que envolve prazos mais longos de tempo, é mais abrangente e é desenvolvido nos níveis hierárquicos mais elevados da empresa, isto é, no nível institucional.

Mintezberg (2000, p. 99) conceitua o planejamento estratégico com muito bom humor; existem centenas de modelos diferentes de planejamento estratégico, porém, a maior parte se reduz às mesmas idéias básicas: tome o modelo SWOT, divida-o em etapas claramente delineadas, articule cada uma destas com muitas listas de verificação e técnicas e dê atenção especial à fixação de objetivos, no início, e à elaboração de orçamentos e planos operacionais, no final. É claro que há, no mínimo, um e, freqüentemente, vários diagramas para mostrar o fluxo global.

Os preceitos do planejamento estratégico, muito parecidos em sua essência, vêm facilitar a gestão de forma a buscar a qualidade, participação e efetividade em

um instrumento, ferramenta, largamente utilizado na administração empresarial e agora adaptado para a administração pública. Segue na sequência a descrição de suas fases a fim de criar um método efetivo de elaboração.

2.4.1. Preparação

Com o advento recente da globalização os governos locais buscam a inserção em um mercado cada vez mais competitivo. Os administradores se preocupam com o desenvolvimento regional, com a participação da população e com a descentralização de decisões, programas e projetos fazendo de suas administrações gestões mais participativas. No PEM esta etapa de preparação é muito importante no que diz respeito a garantir esta participação cidadã e assegurar os interesses de toda a população.

A preparação para elaboração do PEM consiste em organizar e planejar a equipe, a divulgação e a capacitação, para dar início ao processo de Planejamento Estratégico.

Na formação da equipe de trabalho para a elaboração do PEM é necessário o entrosamento da equipe do órgão público, da sociedade e dos *stakeholders* para melhor abrangência de opiniões, idéias e oportunidades.

Segundo Borba (2004), as ligações concretas e efetivas entre negócios e governo, as parcerias público-privadas serão um teste para a capacidade de o município ser gestor de sua política e desenvolvimento.

A equipe deve ser formada por dirigentes responsáveis pela elaboração do PEM e a sua função não é formular o plano, mas sim ser facilitador de uma ampla discussão participativa pensando no futuro da cidade. O trabalho é facilitado sendo coordenado e ordenado de forma conclusiva, obtendo consensos e formulando um plano de ação (LOPES, 1998, p. 97).

Lopes (1998) cita ainda que o nível da participação da sociedade será aumentado ou diminuído em cada fase da elaboração do plano, e devido à complexidade e extensão da sociedade, obriga o envolvimento de uma ampla fatia da sociedade, tendo em evidência sempre a máxima participação com maior praticabilidade para o maior êxito na fase de elaboração.

Os comitês de trabalho são divididos em conselhos, comitês e grupos de trabalhos multidisciplinares compostos por representantes do poder público e da sociedade civil e participam ativamente na elaboração do PEM. Essas equipes podem ser modificadas ao longo do desenvolvimento e implementação do PEM, ajustando e redirecionando os objetivos e resultados (REZENDE, CASTOR, 2005, p. 43).

Quanto maior a participação da sociedade ou de membros representativos desta, mais abrangente será o PEM e mais eficiente serão os seus resultados devido ao grau de comprometimento das pessoas envolvidas e a importância dada às suas necessidades, já que todo o processo de elaboração foi feito e acompanhado com esta equipe que abrange ou tenta abranger todos os setores da sociedade sempre mantendo o PEM como um plano suprapartidário, atingindo assim a continuidade do plano.

A divulgação do PEM desde o seu início de elaboração até o término, está diretamente ligado ao comprometimento, compreensão e sucesso do plano junto à sociedade. A população tem que ser envolvida e sentir-se responsável pelo andamento e sucesso do plano.

A forma de divulgação varia de acordo com a viabilidade e os recursos destinados ao PEM. Podem ser divulgados por meio de seminários e encontros, onde serão explicados os processos e elaboração do plano. Com os questionários

aplicados a população também se torna uma forma de divulgar e levar o processo a sociedade. A internet também é um canal aberto, talvez um pouco mais restritivo, mas bastante usado. Jornais e boletins com matérias de como está o andamento do processo de elaboração, deixam a sociedade informada e envolvida com todo o processo.

É importante capacitar as pessoas que fazem parte dos comitês de trabalho e posteriormente planejar atividades para cada pessoa que faz parte destes grupos. Segundo Rezende, Castor (2005, p. 45), o desenvolvimento do PEM só deverá ser iniciado quando todos os envolvidos já estejam capacitados, as aquisições de competências providenciadas e, para isso, as necessidades de capacitação devem ser descritas.

A capacitação ainda pode ocorrer de forma natural com o decorrer do processo, por meio de seminários, encontros e reuniões, onde ficam claros e definidos os papéis de cada elemento dentro de cada grupo, comitê ou comissão que forma o contexto geral das equipes que participam da elaboração do PEM.

2.4.2. Diretrizes municipais

As diretrizes estratégicas são as linhas que definem e norteiam o futuro da cidade, são os sonhos, as direções, as aspirações da cidade e seus cidadãos com relação ao presente e futuro a que aspiram. Podem-se também considerar como diretrizes os rumos, os caminhos a serem trabalhados, os processos, as linhas estratégicas e os objetivos a serem trabalhados.

As diretrizes estratégicas envolvem o negócio ou atividade municipal a ser desenvolvida, criada ou mantida, a vocação, missão e visão do município, bem como as políticas, valores, princípios e objetivos a serem criados.

As cidades possuem atividades, negócios, para os quais estão mais ou menos voltadas. Algumas destas atividades são tão fortes que as caracterizam, sendo diretamente ligadas ao nome da cidade. As atividades municipais que já fazem parte do escopo existente de atividades, muitas vezes são mantidas pelo PEM desenvolvido, outras vezes são acrescentadas tendo em vista a competitividade global e o desenvolvimento regional, buscando sempre o aumento da qualidade de vida dos cidadãos e o aumento do número de empregos. O desenvolvimento das atividades municipais inter-relaciona áreas de educação, universidades e escolas, desenvolvimento local, secretarias e setor privado, investimento em novas tecnologias, investimento em pessoal, gerando empregos e qualidade de vida. Dentre as diretrizes, as atividades municipais podem perpassar pelas vocações por serem as atividades desenvolvidas pelo PEM.

As ligações entre as vocações e as atividades municipais ficam claras segundo Rezende, Castor (2005, p. 76) quando afirmam que as vocações da cidade definem, validam ou revisam os principais potenciais do município. As vocações podem ser divididas em atuais e potenciais. Segundo Pagnoncelli, Aumond (2004, p. 14), as atuais são o conjunto de atividades desenvolvidas pela comunidade na cidade que apresentem vantagem comparativa, e as potenciais são o conjunto de atividades que a comunidade decide desenvolver na cidade, e no futuro, que apresentem potencial vantagem comparativa. Ou também podem ser divididas em essenciais e complementares, sendo as primeiras mais relevantes, indispensáveis e absolutamente necessárias, segundo Rezende, Castor (2005, p. 77).

A definição das vocações da cidade, sua manutenção, criação ou acréscimo são muito importantes, pois a partir delas são definidos, rumos, caminhos, metas, novos rumos, novas áreas de desenvolvimento, novas empresas a serem investidas

e desenvolvidas ou fortalecidas as empresas já existentes. É a definição do futuro da cidade, no que a cidade vai investir, em questão de educação, preparação de seus cidadãos, qualificação de mão-de-obra, direcionamento do desenvolvimento sustentável.

A missão pode se aproximar muito da visão, ou até ser uma obrigação constitucional. Mas segundo Rezende, Castor (2005, p. 81), a missão da prefeitura relata o compromisso que deve cumprir junto aos munícipes e aos interessados na cidade, assim como deve representar a finalidade, o dever ou a incumbência do município. Para Pfeiffer (2000, p. 22), pode ser ampla e não específica e muitas vezes implicitamente subentendida ou não explicitamente definida, e obrigatória na base de um mandato. Segundo Motta (2004, p. 53), uma missão bem definida é um instrumento valioso para incentivar o uso de novas modalidades de ação e de novos instrumentos administrativos.

Como o próprio nome já diz, visão é como a cidade se vê, como a população vê o futuro da cidade, com o que se sonha para a cidade. A visão é um sonho definido em palavras, dentro do qual fica claro o futuro da cidade, para o que a cidade vai se desenvolver, realizando assim o sonho de cada cidadão estampado dentro da visão do município. A visão é sempre colocada em poucas palavras, uma frase e orienta todos os envolvidos em uma só direção, a sociedade civil, poder público e privado, olhando para um mesmo cenário de futuro. Segundo Rezende, Castor (2005, p. 75), a visão deve identificar as linhas imaginárias que todos os envolvidos e interessados na cidade podem enxergar explicitando seus desejos e aspirações de forma racional. A visão como uma construção racional e imaginativa dentro de um determinado cenário e sendo este cenário uma configuração do ambiente a ser enfrentado pela instituição pública em um determinado período de

tempo; segundo Motta (2004, p. 55), o cenário precede a visão, mas a visão tem um valor maior diante do cenário por incluir preferências sobre o futuro mais desejado para a organização.

A visão são os desafios e desejos que acontecerão dentro de uma expectativa de cenário futuro que a própria visão vai colaborar para o seu surgimento, com toda a sociedade engajada em uma só direção e anseio.

Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 15) acreditam que a visão explicitada, divulgada e compartilhada dá sustentabilidade para o desenvolvimento da cidade, e significa o que a cidade quer ser.

Segundo Pfeiffer (2000, p. 22), a visão não precisa ser operacionalizável; ela tem uma função mais psicológica, ela deve esboçar a imagem com que todos os participantes do processo se identifiquem e motivá-los em uma mesma direção geral. E ela pode servir também como objetivo global para ser alcançado por meio das estratégias.

Todos olhando na mesma direção, a fim de alcançar um mesmo objetivo, um mesmo sonho, uma mesma realização, inculcado dentro da sociedade como um horizonte a se atingir com o esforço, engajamento e participação de todos.

As políticas devem pertencer ao planejamento estratégico na forma de planos de ação, programas e projetos a serem desenvolvidos, até como uma forma de completar o planejamento em sua totalidade e abrangência. Segundo Rezende, Castor (2005, p. 83), as políticas municipais podem ser regras gerais de administração local ou orientações para gestão; podem ser também parâmetros ou orientações para tomadas de decisões; ou ainda, conjunto de objetivos que formam programas de ação governamental e condicionam sua execução. Elas se inserem

em estruturas de poder que noticiam possibilidades e formas de interação entre os atores municipais.

Os valores, segundo Motta (2004, p. 54), são bens sociais desejáveis que constituem um conjunto de crenças essenciais ou de princípios morais que devem reger todos os comportamentos administrativos e que a administração municipal pretende incorporar na sua cultura. Já para Pagnoncelli e Aumond (2004, p. 12), são referenciais comportamentais da comunidade no cumprimento da sua visão. Quais os princípios e valores da cultura da cidade que são relevantes. Quais são explicitados, divulgados e respeitados e criam inclusão e coesão social. E para Rezende, Castor (2005, p. 77), valores ou princípios dizem respeito no que o município ou munícipes acreditam. Estão relacionados aos padrões sociais entendidos e aceitos, assim como credos, códigos de conduta, preceitos ou doutrinas.

Os objetivos do planejamento perfazem todos os caminhos a serem trilhados e alcançados pelo processo. Segundo Rezende, Castor (2005, p. 79), são os desafios, as situações desejadas, ou almejadas para o município, e para isso é necessária a participação dos munícipes, gestores e demais interessados. Para Lopes (1998, p.91), “O objetivo principal do Planejamento Estratégico de Cidades é conseguir a transposição da visão individual de cidadãos conscientes e envolvidos para um horizonte mais amplo, dentro de uma moldura global.”

A concretização dos objetivos, desafios levantados no planejamento dependem da participação popular e de seu engajamento na implantação do processo. Segundo Pagnoncelli, Aumond (2004, p. 17), os objetivos são resultados, desafios que a cidade precisa alcançar, em prazo determinado, para concretizar sua visão e incluem indicadores para a avaliação de seu desempenho. Para Pfeiffer

(2000, p. 22), a operacionalização das estratégias são os objetivos e seu alcance deve ser mensurável por meio dos indicadores.

2.4.3. Análises municipais

A análise do meio ambiente é uma das principais fases do processo de planejamento estratégico municipal, devido à busca de dados sobre o município, junto aos munícipes, gestores e principais interessados, atores sociais convidados sempre a participar e interagir, a fim do enriquecimento dos levantamentos dos dados que norteiam todo o trabalho de elaboração do planejamento estratégico. Tais dados vão subsidiar a formulação de estratégias, plano de ação, objetivos. Vão trazer à tona a visão de futuro que a comunidade tem sobre a cidade onde vive.

Neste levantamento de dados são feitos dois tipos de diagnóstico: um interno e um externo.

O diagnóstico interno é um levantamento de dados publicados sobre a cidade, análise do contexto onde ela está inserida, levantamento junto às pessoas envolvidas no primeiro escalão da organização do planejamento estratégico municipal, também chamado de comitê executivo. Pode também ser analisado um levantamento espacial do município, territorial e regional, dados que enriqueçam a leitura posterior do diagnóstico externo.

O diagnóstico externo consiste em um levantamento junto aos munícipes, de aspectos relevantes para o desenvolvimento do município. Segundo Rezende, Castor (2005, p. 59), a análise das forças e fraquezas, ameaças e oportunidades municipais está embasada na análise SWOT (*strength, weakness, opportunity, threat*) que pode ser utilizada para elaborar o diagnóstico da cidade. Segundo Pagnoncelli, Aumond (2004, p. 29), este processo deve ser desenvolvido de forma participativa, buscando a opinião de especialistas e fontes documentais. E também

devem ser realizadas entrevistas junto aos cidadãos sobre temas relevantes para a cidade.

A participação da sociedade organizada, entidades, associações, empresas e da população em geral aumenta em muito o sucesso e abrangência no levantamento de dados, engajando e firmando a responsabilidade da população quanto ao bom êxito do planejamento estratégico. “A participação de todos os atores da cidade com condições de atuar, influenciar, promover, dirigir e modificar o andamento da construção da cidade é essencial para o sucesso do Planejamento Estratégico de Cidades.”(LOPES, 1998, pág. 95)

Para Llona (2003, p. 30), o diagnóstico tem como objetivo primordial estabelecer uma visão comum e compartilhada pelos atores sobre a situação do território (socialmente construída). Em uma comunidade existem diferentes pontos de vista, enfoques e percepções sobre a realidade. O processo para eleger a identificação comum dos aspectos críticos e determinantes é um dos principais desafios do diagnóstico estratégico.

Os diagnósticos em paralelo à análise do ambiente, que requer um aprofundamento dos estudos em relação aos cenários que constituem a cidade, formam um instrumento de decisão e norteiam os primeiros passos nas definições de estratégias e objetivos. A análise do ambiente não envolve tão-somente a cidade, como um município com seus limites claros e precisos, mas também a região na qual está inserido para que esta visão seja mais ampla. “Em muitos casos, a análise de cenários constitui-se num exercício paralelo ao planejamento estratégico, definindo as questões estratégicas a serem focadas. Na maioria dos casos é uma etapa importante de sua elaboração.” (LOPES, 1998, pág. 83)

Segundo Motta (2004, p. 55), o cenário é a configuração do ambiente a ser enfrentado pela instituição pública em determinado horizonte de tempo, sendo este social, político, econômico ou tecnológico.

Em detrimento de o Planejamento estratégico municipal ser uma ferramenta de gestão e organização da coisa pública, faz-se necessária a definição de um modelo de gestão a ser utilizado para colaborar na viabilização do mesmo. O modelo de gestão definido em paralelo ao processo de planejamento estratégico tende fortemente a atender os quesitos de próprio planejamento, participativo e em busca de resultados. De forma participativa exercitamos a democracia e a transformação social, e em busca de resultados torna o processo eficiente e dinâmico. Sendo assim, neste caso, o modelo de gestão pode ser a forma de gerir mais adaptada ao planejamento estratégico em questão. Segundo Rezende, Castor (2005, p. 72), o modelo de gestão da prefeitura está ligado ao sistema organizacional do município e à forma de conduzir os serviços municipais da cidade. O modelo de gestão adotado pode influenciar significativamente o desempenho da prefeitura e seus serviços municipais.

Para Rezende (2002), as organizações têm a necessidade de ser inteligentes, modernas, e requerem um planejamento de suas informações, precisam de disponibilizar produtos e serviços de qualidade, e adotam os recursos da tecnologia da informação e seus respectivos recursos com o objetivo de alcançar metas organizacionais. Os sistemas e tecnologia da informação são hardware e software para facilitar a organização de dados e o acesso rápido e eficiente da informação. E podem contribuir em muito com a organização de dados levantados para a elaboração do planejamento estratégico, dinamizando também as formas e meios de controle futuros.

Com relação aos fatores críticos de sucesso do PEM, por ser um plano de longo prazo, um cuidado muito evidente pode ser a ligação do plano ao partido da situação. Para isso, Pfeiffer (2000, p. 15) afirma que a intenção é minimizar os efeitos negativos que as disputas políticas podem provocar; é necessário mostrar que geralmente as questões a serem resolvidas não têm uma solução partidária, mas uma solução para a comunidade. Não raro, disputas individuais levam a uma neutralização das forças e, conseqüentemente, paralisam o processo. Ele ainda acrescenta que a parceria público/privada na organização do planejamento remete os diversos interesses políticos ao segundo plano, e coloca os temas críticos do município em primeiro. A vantagem deste procedimento é um apoio mais amplo e a participação mais efetiva; e a desvantagem é que precisa de uma estrutura de apoio com os principais *stakeholders*, mas é o modelo de PEM mais recomendado. A participação da sociedade segundo Lopes (1998) é um arcabouço de cooperação público-privada, e essa cooperação tem como objetivo uma visão mútua de como a cidade pode evoluir. É uma significativa evolução na postura dos governos locais e na atitude da comunidade privada, em uma nova consciência de deveres, responsabilidades e ações, na busca de uma visão consensual do objetivo de construção da cidade. É também uma tomada de consciência, de que a construção de uma cidade é uma tarefa comum da sociedade, atuando por meio de seus governos, entidades, empresas e instituições. Para Llona (2003), o processo de diálogo e entendimento entre atores públicos e privados que buscam por um mesmo caminho de ação em e sobre o território, combinam a racionalidade econômica, a responsabilidade social e a sustentabilidade ambiental. Mas não é suficiente que os atores se envolvam na elaboração do planejamento. É necessário prever mecanismos participativos na implantação das ações, na continuidade e na

evolução. De outra maneira corre-se o risco de transformar um processo dinâmico de articulação de atores e interesses, que tem valor de contrato social, em um documento onde os acordos são formalismos transformados em papel.

Para Pagnoncelli, Aumond (2004, p. 10), são condições para o sucesso do planejamento estratégico da cidade: o firme compromisso das instituições promotoras; máxima participação cidadã; colaboração do setor público/privado e uma articulação real de interesses; uma análise real, global e consensual do entorno; formulação realista das propostas de priorização de ações e projetos; concentração de energia e continuidade no processo de implantação dos projetos.

O sucesso do PEM depende da sociedade em forma efetiva de participação, não só na elaboração ou diagnóstico, mas também na implantação de todo o processo, buscando os resultados, levantando os controles e revisando o plano a cada tempo. E esta continuidade tem de estar desvinculada de opções partidárias ou do governo do momento, pois é um planejamento da cidade, seus objetivos e sua visão de futuro, e não um plano de governo que se inicia e termina a cada eleição.

2.4.4. Estratégias municipais

Segundo Lopes (1998, p. 75), a estratégia como disciplina provém dos gregos que a definiam como um conjunto de manobras, ou um esquema utilizado para obter vantagens sobre um inimigo em combate.

Para Ansoff (1990, p. 93), as novas regras e diretrizes para decisão, que orientam o processo de desenvolvimento de uma organização, têm sido chamadas de estratégias. Elas orientam o comportamento de uma organização.

Na cidade, um organismo complexo, as estratégias podem ser uma forma de vencer muitos obstáculos que impedem o desenvolvimento e crescimento sustentável em todos os aspectos.

Para Llona (2003), a estratégia é um conceito que organiza o acordo social sobre a orientação do desenvolvimento. É a proposta da ação global em torno de que as iniciativas diversas e as decisões locais são organizadas. As estratégias de desenvolvimento local requerem organizações que tenham a capacidade de lidar com a eficácia da complexidade de um processo multifacetado.

Segundo Rezende, Castor (2005, p. 87), as estratégias municipais são atividades para atender aos objetivos do município e da prefeitura, anteriormente qualificados e quantificados.

Estratégia é o que a comunidade decide fazer ou não, considerando o ambiente para concretizar a visão, respeitando os princípios, para atingir os macroobjetivos (PAGNONCELLI, AUMOND; 2004, p. 18).

“É preciso obter um consenso nas estratégias dos atores públicos e privados que tenham capacidade e recursos de atuar ativamente na qualificação da cidade, de forma que a formulação teórica se traduza em ações concretas.” (LOPES, 1998, pág. 94)

As estratégias, de forma mais prática, são formuladas para atender e detalhar os objetivos e por meio delas são criados os planos de ação e projetos a serem executados e desenvolvidos para a cidade. As estratégias permeiam os desejos de desenvolvimento da sociedade até a sua concretização efetiva por meio das ações e projetos implantados e realizados.

Dentro do planejamento estratégico podem ser definidas diversas atuações em todas as áreas de desenvolvimento da cidade, como transporte, saúde, alimentação, habitação, educação, lazer, esporte, organização urbana, meio ambiente. Ainda que estejam no planejamento definidas estratégias, objetivos, planos de ação para determinadas áreas, algumas funções ficam a cargo da

prefeitura. Para não ficar caracterizada como uma ação do governo há um envolvimento maior das secretarias ou de seus membros a fim de não comprometer o sucesso do plano.

Os planos de ação e projetos, no decorrer de sua implantação, concretizam mais uma fase do planejamento estratégico municipal. Segundo Pfeiffer (2000, p. 23), para o método PEM é uma questão fundamental que se elaborem projetos, ou seja, conjunto de medidas ou atividades que representem a base concreta de toda a estrutura teórica do plano estratégico. O projeto é uma forma eficiente de organizar as atividades e orientá-las para resultados. O plano estratégico como organização tem a função de coordenar as diversas ações, enquanto o planejamento de cada projeto fica a cargo dos *stakeholders*.

Para Rezende, Castor (2005, p. 94), as ações municipais são as atividades para atender às estratégias municipais elaboradas. Necessariamente, as ações devem ser detalhadas. As ações municipais requerem os planos de ação ou planos de trabalho. Os planos de ação organizam as atividades ou tarefas num determinado tempo para que o planejamento estratégico municipal seja implementado e também controlado na sua execução.

Segundo Pagnoncelli, Aumond (2004, p. 12), projetos estratégicos consistem de uma descrição aprazada e quantificada das ações necessárias para atingir um macroobjetivo.

Para Lopes (1998), as ações se tornarão realidade a partir da realização de projetos específicos que venham a ser definidos e priorizados. Esses projetos poderão ser novos, já definidos ou a elaborar, ou projetos em andamento a serem incrementados.

A viabilidade do processo pode ocorrer de duas formas, uma que seria a viabilidade da elaboração do planejamento estratégico municipal, equipe técnica, espaço físico, telefone, equipamentos. A outra é a viabilidade em si dos programas e projetos gerados pelo planejamento para atingir as estratégias e objetivos do plano. Estas por sua vez são um pouco mais complexas.

A viabilidade das estratégias e ações municipais pode ser de cunho financeiro ou não financeiro. Ambas possuem vantagens e desvantagens, bem como envolvem custos e gastos municipais. Além da análise de custos, benefícios e riscos, outras análises não financeiras devem ser elaboradas. Nesse sentido destacam-se os benefícios não mensuráveis. Outras viabilidades devem ser consideradas, como técnica, legal, e outras como sociais, culturais, motivacionais, políticas, ambientais etc. (REZENDE, CASTOR; 2005, p. 98).

2.4.5. Controles e gestão municipal

Segundo Rezende, Castor (2005, p. 102), os controles municipais são do tipo que se concentra na monitoração e avaliação do processo da administração estratégica para garantir o funcionamento integral do planejamento estratégico municipal. Sua principal finalidade é contribuir com o município no alcance dos objetivos municipais do ponto de vista estratégico para o município por meio da monitoração e avaliação da implementação do planejamento estratégico municipal. Com relação aos meios de controle, essencialmente, um processo de controle municipal enfatiza o estabelecimento de indicadores para posterior medição, acompanhamento e avaliação. Nesse sentido, é fundamental estabelecer os meios de controles do planejamento estratégico municipal.

Para Pfeiffer (2000), há uma avaliação dos impactos, e esta avaliação deve fazer parte integral de um sistema de gerenciamento. Os objetivos do Plano

Estratégico são objetivos operacionáveis e, portanto, o seu alcance deve ser mensurável por meio de indicadores.

Com relação à gestão, para Rezende, Castor (2005, p. 114), num primeiro momento, a gestão do planejamento estratégico municipal começou quando foi elaborada a primeira atividade do projeto. Num segundo momento, a gestão acompanhou o desenvolvimento de todo o projeto. No terceiro e último momento, ela foi reiniciada imediatamente após o seu encerramento, como um processo cíclico e dinâmico. Para que os controles do planejamento estratégico municipal possam ser efetivos, eles precisam de ser dinamizados e complementados pela orientação a ser dada às pessoas por meio de uma adequada comunicação e habilidade de liderança e de motivação. Como não existem municípios e prefeituras sem pessoas, o acompanhamento se constitui numa das mais complexas atividades na implementação do planejamento estratégico municipal. O constante acompanhamento do planejamento estratégico municipal pode suscitar revisões pontuais ou uma nova versão do planejamento.

2.5. Metodologia de planejamento estratégico

Dentro do estudo foram levantadas diversas metodologias de vários autores sendo estas utilizadas como base para uma metodologia resultante a ser seguida como parâmetro de estudo para pesquisa. Segue abaixo a descrição das metodologias levantadas.

Segundo Rezende (2004), a metodologia de PEM está dividida em diretrizes, análise do meio ambiente, que trabalhadas juntamente dão origem às estratégias e conseqüentemente a controles e gestão. As diretrizes estão divididas em: negócio ou atividade, missão, visão, política, valores e princípios, objetivos e vocação. E dentro da análise do meio ambiente está o diagnóstico. As estratégias são divididas

entre funções da prefeitura e planos de ação, passando para os controles e gestão do planejamento em si.

A metodologia descrita por Pfeiffer (2000) pode ser resumida da seguinte forma: há uma preparação inicial do processo, seguem a análise do ambiente, análise organizacional, estruturação do plano, operacionalização do planejamento, formulação do plano, implementação de projetos, avaliação do impacto, e retorna a análise do ambiente em processo cíclico. A análise do ambiente se divide em levantar os problemas, ameaças, oportunidades e potenciais (SWOT). A análise organizacional levanta os fatores internos, externos, e uma análise junto aos *stakeholders*. A estruturação do plano divide-se em visão, missão, estratégias, objetivo global, objetivos estratégicos e projetos. A operacionalização do planejamento significa o gerenciamento dos projetos. Segue a formulação do plano, seguida da implementação de projetos que se divide em monitoramento, coordenação e integração. A avaliação dos impactos levanta os indicadores e os impactos positivos e negativos.

Para Pagnoncelli, Aumond (2004), o método do planejamento estratégico municipal se divide em diagnóstico, cenários/ análise do ambiente interno e externo, vocações potenciais, e o produto do plano. Após o diagnóstico, dentro da análise do ambiente interno e externo são levantadas as variáveis estratégicas, oportunidades e ameaças, forças e fraquezas. Dentro das vocações potenciais são levantadas as atividades desenvolvidas pela cidade. O produto do plano é dividido em visão (sonho para a cidade), princípios (comportamental), macroobjetivos (objetivos/desafios), estratégias e projetos estratégicos. Para eles o planejamento estratégico de cidades contempla a formulação, a implementação institucional, a execução e a atualização do planejamento estratégico.

Segundo Lopes (1998), os pontos principais do planejamento estratégico são a missão (onde se quer ir?), as estratégias (como chegar lá?), o orçamento (o que pode ser feito?) e o controle (como medir o andamento do processo?). E consiste de algumas fases como a decisão, a qual tem que ser patrocinada, a organização, o diagnóstico (objetivo central e linhas estratégicas), análise de projetos por linhas estratégicas, organização de estratégias, objetivos, ações e projetos (relatório final do plano) e implantação e acompanhamento.

Motta (2004), define como gestão estratégica e divide em fases como análises racionais e as intenções pessoais, definindo a visão, produzindo estratégias (validando cenários e a visão) e decisões estratégicas. Dentro das análises racionais e intenções pessoais estão o cenário, análise e diagnóstico da ambiência externa, ambiente remoto ou macroambiente, ambiente próximo ou microambiente, diagnóstico crítico, análise e diagnóstico da ambiência interna, análise prospectiva e análise das intenções. Ele ressalta ainda a consciência da novidade, da variedade, do grande escopo e do longo prazo, da prioridade e da temporalidade das estratégias.

Segundo Borba (2004), sobre o planejamento estratégico como plano de desenvolvimento industrial de uma cidade, divide-se em concepção, diagnóstico, setores atuais (análise externa e interna), novos setores (análise da adequação e atratividade dos setores e adequação da estrutura urbana), setores alvos e requisitos de competitividade e avaliação do plano de desenvolvimento industrial para a cidade.

Segundo Wheeland (1993), sobre o planejamento estratégico da cidade de Rock Hill's, fez-se um diagnóstico por meio de questionários, entrevistas estruturadas, artigos de notícias e originais municipais. Após seguem-se as fases de

planejamento e orçamento, envolvimento dos *stakeholders*, definição da equipe para análises, definição dos consultores para projetar e executar o processo, *stakeholders* trabalhando juntos para obter soluções criativas e definição das estratégias. Depois fixar a participação do cidadão para ter o comprometimento de todos, e segue a aprovação e aceitação do plano.

Um exemplo de planejamento estratégico empresarial tem-se com Oliveira (1997). A primeira fase de diagnóstico divide-se em identificação da visão, análise externa, interna e dos concorrentes. A segunda fase da missão da empresa divide-se em estabelecimento da missão da empresa, estabelecimento dos propósitos atuais e potenciais, estruturação e debates de cenários, estabelecimento da postura estratégica e estabelecimentos das macroestratégias e macropolíticas. A terceira fase são os instrumentos prescritivos que se dividem em estabelecimento de objetivos, desafios e metas, de estratégias e políticas funcionais, dos projetos e planos de ação, estabelecimento da postura estratégica e das macroestratégias e macropolíticas. E seguem-se as fases de instrumentos quantitativos e controle e avaliação.

Para Matus (1997) que trabalha o planejamento estratégico situacional, pode-se descrever sua metodologia da seguinte forma: levantam-se explicações de situação por problemas e diagnóstico geral, faz-se uma análise por problema associada à análise setorial, constrói-se uma matriz problemas-operações, planejamento modular e centro normativo do plano situacional, transforma-se o plano em instrumento e atribui-se responsabilidades aos organismos públicos, interação do planejamento político com o planejamento econômico técnico. Há também a gerência por operações, orçamento por programas e planejamento modular (por problemas e operações). Depois vêm as tecnologias por planejamento,

sistemas de suporte às decisões e sistemas de tomadas e prestações de contas, problema da incerteza mediante técnica de cenários, arquivos de problemas e operações, sistema ágil de manejo, avaliação e revisão permanente, sala de situações e sistema emergencial para situações de desenvolvimento rápido e por último uma equipe de reflexão estratégica que articula a análise estratégica com a análise de problemas e atualiza incessante e permanentemente as linhas estratégicas de ação.

Segundo Rezende, Castor (2005), o planejamento estratégico municipal divide-se em fases como análises estratégicas municipais, diretrizes estratégicas municipais, estratégias e ações municipais e controles municipais e gestão do planejamento. A primeira fase, análises estratégicas municipais, divide-se em análise da cidade (análise dos ambientes municipais, análise das forças, fraquezas e potencialidades municipais), análises externas à cidade (análise do ambiente externo, análise das oportunidades e riscos à cidade) e análises da administração municipal (análise do ambiente de tarefa municipal, análise dos serviços e funções municipais, análise dos sistemas de informação e da tecnologia da informação, análise do modelo de gestão da prefeitura). A segunda fase, de diretrizes estratégicas municipais, divide-se em diretrizes da cidade (visão da cidade, vocações da cidade, valores ou princípios da cidade e dos cidadãos e objetivos municipais) e diretrizes da administração municipal (missão da prefeitura, atividades municipais, políticas municipais e procedimentos operacionais). A terceira fase, estratégias e ações municipais, divide-se em estratégias municipais, ações municipais e viabilização das estratégias e ações municipais. E a quarta fase, controles municipais e gestão do planejamento, divide-se em níveis de controles

municipais, meios de controles municipais, periodicidade do planejamento estratégico municipal e gestão do planejamento estratégico municipal.

Citamos, assim, alguns exemplos de metodologias de planejamento estratégico, apesar de existirem ainda outras diversas metodologias descritas por outros autores. Dentre eles, podem ser citados Osborne e Gaebler (1995), Pereira (2003), Guell (1997), Llona, Luyo e Melgar (2003), Cideu (2005) e Esteve (2000).

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia de pesquisa deste trabalho descreve como o projeto foi desenvolvido, os passos, os procedimentos e os métodos utilizados para alcançar o objetivo da pesquisa.

3.1. Métodos de pesquisa

Nesta pesquisa foi utilizado o estudo de caso como fonte de pesquisa da realidade envolvida. O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetivos e pode ser utilizado tanto em pesquisas exploratórias quanto descritivas e explicativas (GIL, 1999, p.73). Para Yin (1994), o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas. Neste estudo foi utilizada a pesquisa exploratória que tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (GIL, 1999, p.43).

Foi elaborado um questionário para ser aplicado em entrevista semi-estruturada dentro das prefeituras, que se desenvolve a partir de uma relação fixa de perguntas, cuja ordem e redação permanece invariável para todos os entrevistados (GIL, 1999), acrescido de observações pessoais, e se possível o recolhimento de documentos e dados utilizados pela prefeitura pesquisada para a implantação do processo em estudo. Coletar dados é juntar as informações necessárias ao desenvolvimento dos raciocínios previstos nos objetivos (SANTOS, 2004, p. 90).

3.2. Fases da pesquisa

As fases de pesquisa definem as atividades elaboradas nos estudos de casos contendo os seguintes passos:

Passo 1 - elaboração de referencial teórico relativo aos conceitos dos temas desenvolvidos neste trabalho a fim de estudar a elaboração e implantação do PEM como instrumento para alcançar os objetivos e estratégias estipuladas pelas prefeituras municipais e suas relações com a *New Public Management*;

Passo 2 - elaboração de um roteiro de entrevista para efetuar os estudos de caso e identificar a metodologia adotada e a aplicação do PEM ;

Passo 3 - aplicação do roteiro de entrevista a fim de colher resposta que venha ao encontro da metodologia de elaboração previamente pesquisada e levantada do PEM e como ele está sendo elaborado, aplicado, desenvolvido e alimentado pelos municípios em estudo;

Passo 4 - coleta de dados e documentos relativos à pesquisa, para enriquecer e fundamentar os dados coletados com o roteiro de entrevista;

Passo 5 - análise descritiva dos roteiros de entrevistas, dos dados e documentos coletados;

Passo 6 - elaboração das análises da pesquisa, analisando também as relações do PEM com a *New Public Management* e o Plano Diretor da Cidade;

Passo 8 - documentação das análises qualitativas e quantitativas e os resultados obtidos, por meio do referencial teórico juntamente com os estudos de caso a fim de finalizar o estudo e a dissertação.

3.3. Abrangência da pesquisa

O estudo de caso foi efetuado entre três prefeituras, para a comparação de metodologias utilizadas na elaboração do Planejamento Estratégico Municipal, implantação e resultados obtidos.

A amostra dos estudos de caso foi definida em função da acessibilidade por conveniência, o que a torna destituída de qualquer rigor estatístico e aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos (GIL, 1999, p. 104).

A unidade de observação foi constituída pela equipe responsável pelo PEM, pela Secretaria responsável pelo desenvolvimento, conselhos e comitês envolvidos. Em dois municípios foram entrevistados os coordenadores do processo de elaboração do PEM, e no outro município foi entrevistada uma pessoa que fazia parte do comitê executivo de elaboração do PEM.

3.4. Estrutura adotada para pesquisa

A partir da revisão da literatura pesquisada foi elaborada uma estrutura de pesquisa do Planejamento Estratégico Municipal que permitiu a execução do roteiro de entrevistas aplicado aos três municípios que fazem parte deste estudo.

A estrutura de pesquisa é composta pelas seguintes variáveis:

- | | |
|-------------|---|
| Preparação: | - Necessidades e preparação |
| | - Equipe interna |
| | - <i>Stakeholders</i> ou atores sociais |
| | - Capacitação |
| | - Divulgação |
| Diretrizes | - Diretrizes |

Municipais:	- Atividade municipal - Missão - Vocação - Visão - Políticas - Valores e princípios - Objetivos
Análises	- Diagnóstico interno
Municipais:	- Diagnóstico externo (<i>stakeholders</i>) - Análise do ambiente (SWOT) - Modelo de gestão - Sistemas e tecnologia da informação - Fatores críticos de sucesso
Estratégias	- Estratégias
Municipais:	- Funções da prefeitura - Planos de ação e projetos - Viabilidade e orçamento
Controles e gestão	- Níveis e meios de controle
Municipal:	- Gestão de projetos - Tempos e resultados

Plano diretor: - Plano diretor de cidades
e planejamento estratégico municipal

NPM: - Reestruturação
- Reengenharia
- Reinvenção
- Realinhamento
- Reconciliação
- Cliente
- Empreendedorismo

Dentro do roteiro de entrevista (protocolo de análise), para cada item foram geradas perguntas, cujas respostas vão ser utilizadas nas análises qualitativas e quantitativas desta pesquisa.

3.5. Protocolo de análise da pesquisa

O protocolo de pesquisa é um instrumento que pode facilitar preliminarmente a organização da pesquisa (NACHIMIAS; NACHMIAS, 1987). No protocolo adotado foram estabelecidas relações entre os construtos (e suas variáveis) com os autores que fundamentaram as perguntas constantes no questionário aplicado por meio de determinadas palavras-chave (REZENDE, 2002).

O delineamento da pesquisa determina o que deve ser pesquisado e o que deve ser analisado (ROESCH, p. 126).

O protocolo de pesquisa foi utilizado como um roteiro de entrevista quando da visita aos municípios. A elaboração deste teve como base a fundamentação teórica e as metodologias estudadas.

Construto: Preparação				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Necessidades e preparação	PFEIFFER,2000; BORBA,2004; LOPES, 1998; REZENDE E CASTOR, 2005.	Quando se verificou a necessidade de um planejamento estratégico?	Início da necessidade do plano	Roteiro de entrevista Observações pessoais Análise qualitativa
		Quais foram as primeiras iniciativas?	Início da necessidade do plano	
		Foi utilizada alguma metodologia de planejamento estratégico? Qual?	Metodologia	
Equipe interna		Como se formou a equipe?	Equipe	
		Houve a participação de uma empresa externa?	Assessoria	
		Houve o envolvimento da pessoa do prefeito ou foi feito por equipe ou por gestor definido?	Interferência política	
		Houve uma descentralização do poder com relação ao prefeito e por consequência envolvimento de outras equipes de trabalho ou ainda secretarias?	Ligação com a prefeitura	
		O trabalho foi ligado ao partido da situação ou foi um trabalho mais abrangente?	Interferência política	
		Qual foi a maior dificuldade: o método, a participação, o engajamento, o comprometimento ?	Dificuldades iniciais	
Stakeholders ou atores sociais		A equipe reúne pessoas só da administração ou também <i>stakeholders</i> ?	<i>Stakeholders</i>	
		Qual foi a estrutura de colaboradores com o gestor ou equipe responsável pelo plano?	Estrutura de pessoal	
		Qual a participação da população no processo de diagnóstico (levantamento de dados) e no decorrer da estruturação do plano?	Participação	
		Houve a participação do setor privado ou ainda o terceiro setor?	Participação	
		Há parcerias do setor público com o privado? Em que nível?	Participação	
Capacitação		Houve uma capacitação das pessoas da equipe?	Equipe	
		Foi aproveitada a experiência de alguém no grupo ou foi dado um treinamento geral?	Treinamento	
		Se houver uma empresa externa, foi deixada por conta dela esta capacitação?	Assessoria	
Divulgação		Para a formação da equipe houve uma divulgação da intenção do trabalho?	Divulgação	
		Depois da formação da equipe houve uma divulgação do início do trabalho?	Divulgação	

Construto: Diretrizes Municipais				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Diretrizes	REZENDE, 2004; PAGNONCELLI E AUMOND, 2004 PFEIFFER, 2000; LOPES, 1998; MOTTA, 2004; REZENDE E CASTOR, 2005;			Roteiro de entrevista
Atividade municipal		Nesta fase de diretrizes, houve a participação dos <i>stakeholders</i> ? Como?	<i>Stakeholders</i>	Observações pessoais
		A identificação da atividade municipal foi feita pela equipe ou com a ajuda dos <i>stakeholders</i> ?	Identificação	Análises qualitativas
		Foi mantida a atividade municipal existente? Quais?	Atividade municipal	Análises quantitativas
		Foi criada alguma atividade especial para o município? Quais?	Atividade especial	
		Alguma atividade de menor importância foi deixada fora do foco do plano? Quais?	Foco do plano	
		As atividades municipais contribuem para o desenvolvimento da cidade de forma competitiva?	Competitividade	
Vocação		As vocações da cidade foram reconhecidas e mantidas? Quais?	Vocação	
		Foi agregada alguma vocação que o mercado exige? Qual?	Vocação	
		Quais são as vocações atuais e quais são as vocações potenciais?	Vocação	
		Na determinação destas vocações, houve a participação dos <i>stakeholders</i> ?	<i>Stakeholders</i>	
Missão		Houve uma relação das atividades municipais/vocação com a missão/visão? Como?	Atividade municipal	
		A missão da cidade está de acordo com as atividades e vocações encontradas?	Missão	
		A missão definiu os propósitos atuais e potenciais do município? Quais?	Missão	
		Dentro da missão, qual é a razão deste planejamento?	Objetivos	
Visão		A visão sobre o município contempla estes propósitos ? Como?	Visão	
		Dentro da visão, há um plano de futuro para o município?	Visão	
		Dentro da visão, qual o sonho que o município quer alcançar?	Sonho	
		Como foram elaborados a missão e os objetivos do planejamento estratégico?	Missão e objetivos	
		Quais os atores e <i>stakeholders</i> que participaram desta elaboração?	Participação	
		Quais foram as prioridades para esta elaboração?	Prioridades	
		O ambiente considerado para o plano foi apenas a cidade ou sua região metropolitana também?	Abrangência	

Construto: Diretrizes Municipais				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Políticas		Houve a formalização de regras e intenções do planejamento?	Regras e intenções	
		Quais foram as políticas municipais utilizadas?	Políticas	
		As políticas possuem características como flexibilidade, abrangência, coordenação e ética?	Políticas	
Valores ou Princípios		Estão definidos os valores/princípios que balizam as decisões e comportamentos do município?	Valores e princípios	
		Sob qual princípio a cidade está orientada?	Orientação	
		Quais os valores da cultura da cidade que são relevantes e como tal merecem serem explicitados e divulgados?	Valores e princípios	
Objetivos		Quais os objetivos do plano em curto prazo?	Objetivos	
		Quais os objetivos do plano a médio e longo prazo?	Objetivos	
		Eles estão diretamente ligados com a visão do município?	Visão	
		Na elaboração destes objetivos houve a participação dos <i>stakeholders</i> ?	<i>Stakeholders</i>	

Construto: Análises Municipais				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Diagnóstico interno	PAGNONCELLI E AUMOND, 2004 PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2002; LOPES, 1998; LLONA, 2003; REZENDE E CASTOR, 2005; MOTTA, 2004	Qual a estrutura disponível para a elaboração do planejamento estratégico? Financeiro, administrativo, marketing?	Estrutura	Coleta de documentos
		Qual a estrutura a ser criada para este trabalho?	Estrutura	Análise quantitativa
		Qual a colaboração da equipe interna na criação do plano?	Equipe	Análise qualitativa
Diagnóstico externo		Qual a participação dos <i>stakeholders</i> no processo e quais participaram?	<i>Stakeholders</i>	Roteiro de entrevista
		Em que nível foi a participação da população no processo?	Participação	Observações pessoais
		Como foi feito este diagnóstico externo?	Diagnóstico	Coleta de dados
Análise do ambiente		Houve o auxílio de indicadores?	Indicadores	
		Foi feito um diagnóstico das oportunidades e ameaças do município? Quais foram?	Diagnóstico	
		Foi feito um levantamento dos pontos fracos e fortes do município? Quais foram?	Levantamento	
		Qual a abrangência do planejamento estratégico municipal?	Abrangência	
		Qual foi a análise do ambiente de forma geral? Clientes, competitividade?	Análise	
		Qual foi o cenário de referência para estas análises? Atual, futuro?	Análise	
		Qual foi o resultado obtido pela análise do ambiente interno e externo?	Resultados	
Modelo de gestão		Foi abordado ou utilizado um novo modelo de gestão? Qual?	Gestão	
		Se manteve o mesmo, como é a gestão hoje?	Gestão	
		Este modelo de gestão abrange políticas públicas juntamente com o plano?	Políticas públicas	
		Houve uma participação popular maior na gestão municipal nos planejamentos?	Participação	
Sistemas e tecnologia da informação		Que tipo de tecnologia e sistemas de informação foram utilizados para o plano?	Sistemas e tecnologia da inf.	
		Que tipo de software e hardware?	Sistemas e tecnologia da inf.	
		Qual foi a disponibilidade de tecnologia para implantação do plano?	Sistemas e tecnologia da inf.	
Fatores críticos de sucesso		Já foram identificados os fatores críticos de sucesso do município? Ou seja, os diferenciais que significam o sucesso ou fracasso do plano? Quais são?	Sucesso	
		Esses fatores são mais voltados ao potencial humano ou ao potencial administrativo do plano?	Fatores	

Construto: Estratégias Municipais				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Estratégias	LOPES, 1998; LLONA, 2003; REZENDE E CASTOR, 2005; PAGNONCELLI E AUMOND, 2004; PFEIFFER, 2000	As estratégias de ação elaboradas concretizam a visão e atingem os objetivos em sua totalidade?	Estratégias	Análise quantitativa
Funções da prefeitura		Houve a participação dos <i>stakeholders</i> na definição das estratégias?	<i>Stakeholders</i>	Análise qualitativa
		Dentro destas estratégias, como ficou a função da prefeitura?	Ligação com a prefeitura	Roteiro de entrevista
Planos de ação e projetos		E a função dos atores envolvidos?	Participação	Observações pessoais
		As estratégias remetem-se a um plano de ação e projetos?	Plano de ação	Coleta de dados
		No projeto estratégico, as ações foram descritas e quantificadas a fim de atingir aos objetivos propostos? Como?	Estratégias	
		Foi elaborado um cronograma de implantação dos planos de ações?	Plano de ação	
		A formulação e implementação de projetos juntamente com o plano ficou clara?	Implementação	
		São quantos projetos criados para atender ao plano?	Projetos	
		Fez-se uma diferenciação entre projetos emergenciais e projetos a médio e longo prazo?	Prioridades	
		Estes projetos vêm ao encontro ao diagnóstico levantado?	Projetos	
		Como será atualizada a necessidade de novos projetos dentro de uma linha de planejamento estratégico?	Atualização	
		Viabilidade e orçamento	Foi verificada a viabilidade do plano junto à prefeitura e aos <i>stakeholders</i> ?	
Há uma participação também financeira dos <i>stakeholders</i> ?			Viabilidade financeira	
Há uma participação em forma de trabalho voluntário dos <i>stakeholders</i> e da comunidade?			Participação	
Há um orçamento público do plano? E onde ele será divulgado?			Orçamento	

Construto: Controles e Gestão Municipal				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Níveis e meios de controle	REZENDE E CASTOR, 2005; PAGNONCELLI E AUMOND, 2004; PFEIFFER, 2000	Há uma diferenciação nos níveis de controles? Controle em nível de administração, em nível de gestores e em nível operacional?	Níveis de controle	Análise quantitativa
Gestão de projetos		Este controle é feito em nível de estabelecimento de padrões, avaliação de desempenho e ação corretiva?	Controle	Análise qualitativa Roteiro de entrevista Observações pessoais
		São utilizados meios de controles a fim de gerar indicadores de avaliação como: medição do desempenho organizacional, comparação do desempenho com objetivos e padrões e atitudes corretivas do controle estratégico?	Indicadores	
		Esse controle é feito de quanto em quanto tempo?	Controle	
		Já existem os indicadores gerados?	Indicadores	
		É possível a visualização de todas as etapas da implementação institucional? Como?	Implementação	
		Como é feita a execução da atualização do plano?	Atualização	
		Há um controle da melhora da eficiência operacional, do trabalho interno da prefeitura?	Controle	
Tempo e resultados		Há um envolvimento do funcionalismo público com o planejamento estratégico a fim de obter compromisso, comprometimento e engajamento com o plano?	Participação	
		O planejamento estratégico está sendo divulgado e esclarecido dentro das secretarias e departamentos da prefeitura?	Envolvimento	
		Quanto tempo demorou sua elaboração e para quantos anos foi elaborado?	Tempo	
		Quando começou a ser aplicado efetivamente?	Tempo	
		Que indicadores serão utilizados para a medição dos resultados?	Indicadores	
		Como ele será avaliado?	Avaliação	
		Como ele será alimentado e atualizado?	Atualização	
		Qual a visão futura e expectativas quanto à continuidade da aplicação do plano?	Aplicação	
		Como o plano será desvinculado ou passado para os próximos mandatos na prefeitura?	Atualização	

Construto: Plano Diretor de Cidades				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Plano diretor de cidades	SOUZA, 2002;	1. Existe um plano diretor de cidades?	Plano diretor da cidade	Roteiro de entrevista
	REZENDE E	2. Quando ele foi feito?	Tempo	Observações pessoais
	CASTOR, 2005;	3. Observa-se que ele está desatualizado?	Atualização	Coleta de dados
	CIDADES, 2004;	4. No caso de não existir, quando ele será feito?	Execução	
Plano diretor e PEM	ESTATUTO DAS	5. Qual a influência do planejamento estratégico no plano diretor e/ou planejamento urbano?	Influência	
	CIDADES, 2002	6. Sente a necessidade de atualizar o plano diretor segundo o planejamento estratégico da cidade?	Atualização	
		7. Ou sente que o planejamento estratégico deve ser anterior ao plano diretor como uma ferramenta necessária a sua elaboração?	Ferramenta	

Construto: <i>New Public Management</i>				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Reestruturação	OSBORNE E GAEBLER, 1982; PEREIRA, 2001; ABRUCIO, 1997; BARZELAY, 2001; DRUCKER, 1976 JONES E THOMPSON, 2000;	1. Está havendo mudanças na organização que possam ser identificadas como uma mudança de gestão?	Mudanças	Roteiro de entrevista Observações
		2. Está havendo ou houve uma reestruturação da organização no sentido de facilitar trabalhos e métodos?	Reestruturação	
		3. Há um processo de terceirização de serviços? Quais?	Terceirização	
Reengenharia		3. Houve o crescimento da informatização ou outras tecnologias da informação dentro de secretarias e departamentos contendo dados do plano?	Tecnologia da informação	
		4. A aplicação do planejamento estratégico está baseada em processos ou em funções e posições do organograma?	Aplicação	
		5. Está sendo enfocada a melhoria da qualidade do atendimento e serviços executados?	Serviços	
		6. Há uma preocupação com o tempo do ciclo produtivo e dos custos?	Serviços	
Reinvenção		7. Com o planejamento a organização está indo em direção a novas modalidades de fornecimento de serviços e novos mercados?	Serviços	
Realinhamento		8. Foram alinhadas as estruturas administrativas e de responsabilidade da organização com as estratégias do planejamento estratégico?	Alinhamento	
		9. De que forma foram feitas?	Alinhamento	
Reconceitualização		10. Estão sendo preparados trabalhadores a fim de avaliar e retroalimentar o sistema com informações atualizadas dos serviços prestados?	Serviços	
		11. Um dos focos de todas estas melhorias é o cidadão, e ele é encarado como um cliente?	Cidadão	
Cliente		12. Estas melhorias nos serviços estão chegando e beneficiando os cidadãos ou são processos internos?	Serviços	
		13. Qual a importância do cidadão como cliente em todo o processo?	Cidadão	

Construto: <i>New Public Management</i>				
Variáveis	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista	Estratégia de análise	Formas de medição
Empreendedorismo		14. Estão sendo aplicados os preceitos de empreendedorismo na organização? 15. Os funcionários estão sendo estimulados a serem empreendedores e fomentar idéias? 16. Como o empreendedorismo é aceito e viabilizado dentro do plano e da nova gestão?	Empreendedorismo Empreendedorismo Empreendedorismo	

4. ANÁLISES DOS MUNICÍPIOS

Dentro do contexto buscaram-se prefeituras que já possuam ou que já passaram por um processo de elaboração de um Planejamento Estratégico Municipal. Esta busca foi feita por meio da internet e por meio de bibliografias existentes sobre o assunto deste trabalho.

O trabalho com relação ao Município 1 foi realizado por meio de telefone e visitas ao município, e entrevista com um dos responsáveis pelo desenvolvimento do Planejamento Estratégico do Município, o qual fez parte do Comitê Executivo e era membro da Secretaria de Desenvolvimento da cidade. No Município 2 a pesquisa foi feita por meio da internet e via telefone, e a entrevista levada a efeito com uma integrante do Comitê Executivo responsável pela elaboração do Planejamento Estratégico Municipal e que hoje faz parte da Secretaria do Planejamento Estratégico da cidade. E no Município 3 a pesquisa se deu por meio de e-mail's e visita ao município, e entrevista com a coordenadora do Comitê Executivo e do Processo de elaboração do Planejamento Estratégico Municipal, que faz parte também da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente da cidade, a qual posteriormente também coordenou a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município.

4.1. Descrição dos municípios participantes

Cada município pesquisado tem suas particularidades, seus sucessos e seu desenvolvimento bem característicos. Apesar de dois deles serem do mesmo Estado, as características econômicas são muito diferentes, e o tamanho do município também pode ser relevante, fazendo das análises e comparações entre os

três municípios estudados, algo bem expressivo e que acrescenta em muito a este estudo.

4.1.1. Município 1

É a maior cidade de seu Estado no sul do Brasil, e tem em seus limites as sedes de gigantes da economia nacional que garantem a força industrial, além de atrair mão-de-obra qualificada. Foi fundada em 1851 e a base de sua economia é a indústria seguida pelo comércio e o turismo de eventos. Tem uma população aproximada de 450.000 habitantes e a sua colonização foi feita por alemães, suíços e noruegueses. Situa-se a 180 quilômetros da capital do Estado e tem uma área de 1.183 km².

A cidade é um dos mais encantadores destinos de turismo de negócios do Brasil e possui a combinação de beleza natural, riqueza cultural devido às tradições de seus colonizadores e um moderno complexo de equipamentos e serviços, com padrão internacional de qualidade e preços competitivos. A cidade está capacitada para receber milhares de pessoas para eventos, concertos, exposições de dança, feiras industriais, torneios esportivos, convenções e muito mais. Possui 3.500 leitos disponíveis em 30 hotéis de categoria, além das inúmeras pousadas e hospedagens alternativas. Possui um centro de eventos em formato de arena, seguindo os projetos mais modernos dos Estados Unidos e Europa com condições de receber até 10.000 pessoas, além de outras dezenas de opções na cidade como espaços para shows, auditórios, feiras, exposições e congressos.

A estrutura de eletricidade, água, saneamento, transporte, telecomunicações, segurança e serviços bancários, também contempla todos os serviços e eventos que a cidade oferece. Possui um aeroporto a 10 km do centro da cidade onde pousam e decolam aviões de grande porte de onde tem ligação direta a São Paulo, Rio de

Janeiro, Curitiba e Porto Alegre, além de ficar a 45 km de um dos maiores e melhores portos do Brasil, o de São Francisco do Sul. Mas como toda cidade em desenvolvimento, entre os anos 50 e 80 viveu um surto de crescimento, iniciado ao fim de conflitos mundiais, quando o Brasil deixou de receber produtos industrializados da Europa. Tal circunstância fez com que a cidade se transformasse, em pouco tempo, em um dos principais pólos industriais do país; com o crescimento desordenado vieram os problemas sociais que persistem até hoje.

O perfil da população modificou-se devido à chegada dos migrantes de várias partes do país, em busca de melhores condições de vida. O Município 1 é uma cidade que pretende preservar sua história e inserir-se na modernidade.

4.1.2. Município 2

O Município 2 está localizado no sudeste do Brasil a 184 km do Rio de Janeiro e 272 km da capital do seu Estado. Ocupa uma área total de 1.430 km². Atualmente, com em torno de 470.000 mil habitantes, (levantamento do IBGE de 1996 com 424.479 mil habitantes); em 1850, o arraial surgido foi elevado a categoria de vila, que em 1856 foi elevada a categoria de cidade.

A polarização do município só começou a ser definida com a criação da Cia. União e Indústria, que tinha como objetivo dinamizar o comércio do café. Com a indústria surgiu a rodovia e a lavoura cafeeira deu lugar à industrialização no final do Império. As limitações e fragilidades do setor industrial e declínio da economia cafeeira foram determinantes para a modificação do perfil da cidade de centro comercial atacadista para um pólo regional prestador de serviços. Mas a cidade não abandonou suas aspirações industrializadoras. Na década de 70, houve a instalação de grandes projetos de siderurgia e metalurgia, mas os efeitos multiplicadores não se concretizaram, não houve a implantação de indústrias de suportes aos novos

estabelecimentos. A partir de 1990 com a reativação suave da economia, acompanhando a recuperação da economia nacional e a intensificação dos esforços do Poder Público local, visando a atrair novos empreendimentos industriais, destacaram-se algumas características do município como a de ser um pólo regional, principalmente na área de educação, saúde e comércio; com o predomínio de pequenos e médios empresários, os setores de comércio e serviços são relevantes para a economia do Município; também, o setor industrial reaparece como impulsionador do desenvolvimento sócio-econômico.

O crescimento migratório foi impulsionador do crescimento populacional da cidade, basta avaliar que em 1980, 42% da população da cidade não era natural do município, conseqüência de uma forte migração das áreas próximas e do estado do Rio de Janeiro. O sistema ferroviário proporciona ligação a outras capitais e ao Porto de Santos e Vitória. A cidade dispõe de um aeroporto com 1535 metros de pista para vôos domésticos. Para o transporte aéreo internacional, o aeroporto mais próximo é o do Rio de Janeiro. A cidade destaca-se como centro da mesoregião em que está inserida pela infra-estrutura viária e pelos equipamentos urbanos de comércio e serviços. O setor de serviços é muito abrangente, com relação a hospitais, clínicas, universidade, rede escolar, e outros serviços especializados, atraindo as populações de outros municípios. No que diz respeito aos segmentos de educação e saúde a cidade, na verdade, estes suprem uma demanda regional. Pode-se afirmar assim que a relevância da cidade como pólo regional é inegável.

A cidade com uma tradição de pioneirismo e forte cultura urbana, integrada por malha rodo-aéreo-ferroviária aos principais centros urbanos da região sudeste do país, com uma infra-estrutura de serviços de alto nível, servida de gás natural, acessibilidade por fibra óptica e centro polarizador da região em setores

diversificados, vivencia na atualidade os efeitos das transformações da dinâmica do processo econômico. A cidade se vê inserida no setor automotivo com a instalação de uma fábrica de automóveis, reforça sua estrutura na área de comércio varejista e constitui em um importante pólo logístico com o funcionamento da Estação Aduaneira do Interior; com estas e outras possibilidades, sofrerá mudanças em curto prazo. Este é um momento singular para a cidade fazendo com que precise de planejar seu futuro e estabelecer horizontes desejados e alcançáveis.

4.1.3. Município 3

O Município 3 está localizado no planalto norte do seu Estado, localizado na região sul do país, e tem uma área de 908,9 km². Possui uma população atual de aproximadamente 48.000 habitantes, sendo que em 2000 possuía em torno de 40.000 habitantes, e a partir de 2002 o crescimento anual foi intensificado, girando em torno de 6% ao ano. A cidade faz parte de um pólo industrial moveleiro juntamente com uma das cidades vizinhas. O crescimento populacional é concentrado na região urbana, pois o crescimento na região rural se mantém instável. O setor primário, as atividades agrícolas, como pecuária e reflorestamento, absorvem 4% da população economicamente ativa e 10% do movimento econômico.

O setor secundário é responsável pela transformação da matéria prima, por meio de técnicas existentes, em bens de consumo e maquinário para a indústria moveleira. Há uma concentração de 51,5% de estabelecimentos no setor moveleiro e de beneficiamento da madeira. Isto se torna um problema, pois qualquer crise moveleira afeta a economia municipal, pela falta de diversificação nas atividades. A maioria dos produtos feitos no Município destina-se à exportação. Por serem as atividades industriais predominantes do município, explica-se a população ser essencialmente urbana e o poder de atratividade da população regional. O setor

terciário depende diretamente dos demais setores produtivos, principalmente do setor secundário e está dividido em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços. O setor terciário ampliou sua importância acompanhando a evolução na economia regional e municipal, particularmente nos ramos da madeira e mobiliário.

O setor de serviços teve um aumento significativo na área de transportes rodoviários e no ramo da extração e manutenção de reflorestamentos. Ocupada por migrantes europeus, predominantemente alemães, a partir de 1858, outros migrantes chegaram também à cidade a partir de 1873, vindos de São José dos Pinhais no Paraná com descendência polonesa, italiana, portuguesa e principalmente alemã. Começa a sua urbanização com a instalação de uma indústria de móveis na atual área central e com a inauguração da Estação Ferroviária em 1913. Historicamente teve sua economia voltada à extração e beneficiamento da madeira, tendo sido considerada a capital dos móveis desde a década de 60, pela presença da maior indústria do ramo de mobiliário da América Latina durante um significativo período. Como a cidade se desenvolveu em função desta empresa, após a sua decadência, todos os seus funcionários se tornaram pequenos empresários do ramo madeireiro e mobiliário, aumentando assim a tradição desse tipo de produção. Hoje o município tem 70,6 % da sua estrutura econômica situada no setor secundário, predominando ainda a indústria madeireira e do mobiliário.

A economia predominantemente voltada à produção industrial ocasionou e vem intensificando a urbanização, tanto pelo crescimento populacional local quanto pelo processo migratório fomentado pela oferta de empregos em setores que empregam trabalhadores com menor qualificação escolar.

4.2. Análises do planejamento estratégico municipal nos municípios

4.2.1. Necessidade e preparação

O Município 1 relata que a evidência da necessidade se apresentou devido ao momento econômico; como a linha de governo tem um viés mais econômico; o prefeito contando com a ajuda de vinte e um munícipes na tomada de algumas decisões, após discussões sobre qual empresa iria se instalar na cidade, optou pela busca de empresas que não gerassem só empregos, mas sim empregos sustentáveis. Percebe-se então a necessidade de definir objetivos, estratégias e a visão do município. Primeiramente o governo incentivou o processo e depois se afastou durante o desenvolvimento do plano. E a primeira iniciativa foi procurar empresas de consultoria especializadas em planejamento estratégico, tendo sido escolhida a vencedora em processo de licitação. E a metodologia apresentada foi a do planejamento estratégico, mais exemplos de empresas e poucos de administração municipal. A metodologia precisava de ajustes.

O Município 2 sentiu a necessidade de dividir a responsabilidade do planejamento da cidade com a população, utilizando assim do instrumento do PEM para definir estratégias, objetivos, visão e missão.

No Município 3 muitas foram as tentativas de se fazer um Plano Diretor, até que com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade em 2001, a Câmara de Vereadores determinou na Lei Orgânica Municipal os prazos legais para a elaboração do Plano Diretor; uma equipe da própria prefeitura iniciou as discussões, mas determinou que o Plano Diretor fosse mais abrangente do que uma organização físico espacial, devido à complexidade da cidade tanto no setor econômico como no social, e também para conhecer a realidade e anseios da comunidade, a qual deveria estar comprometida com o processo. Para atingir a este objetivo e

conhecendo as vantagens de se fazer um Planejamento Estratégico Municipal, a fim de definir a visão, os objetivos e estratégias da cidade, levantar seus pontos fracos e fortes, ameaças e oportunidades, foi para este objetivo contratada uma consultoria externa experiente em Planejamento Estratégico em setores públicos. Com isso pode se afirmar que a necessidade do Planejamento Estratégico do Município 3 surgiu com a necessidade de se fazer o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, assim chamado devido a sua abrangência. Com o Planejamento Estratégico foram definidas as diretrizes urbanas e ambientais para o Plano Diretor do município.

4.2.2. Equipe interna

Segundo o Município 1, o consultor vinha à cidade uma vez por mês e a equipe interna tinha receio de que o plano ficasse com características da organização pública; por isso, foi designado um administrador para auxiliar a equipe e convidados duas pessoas da imprensa local para engajar e também avaliar os trabalhos. O restante da equipe, até por motivos de economia, eram membros da Secretaria de Desenvolvimento do Município, onde o plano se tornou a principal ação; as demais atribuições da secretaria passaram a segundo plano. Este grupo foi chamado de grupo operacional, o comitê executivo. O método trazido pelo consultor sofreu adaptações do setor empresarial para o setor público, e com certeza a metodologia foi a maior dificuldade do plano, pois teve de se trazer a visão empresa para a cidade, e a cidade é um grande conglomerado, muito complexo que atua em várias frentes. A postura do prefeito com relação ao plano foi de se afastar do processo, pois a caracterização do plano deveria ser municipal, e não partidária ou do governo tal. Assim que o plano ficou pronto o prefeito assumiu as estratégias e objetivos do plano como diretrizes para o plano de governo. No Município 1, há um

envolvimento forte do terceiro setor, mas há um envolvimento do funcionalismo em parte: algumas secretarias se envolveram como a da agricultura, que fez até um mini planejamento para ela. Vale registrar que, com a formação do PPA tendo como base o planejamento estratégico, vai envolver todas as secretarias serão invariavelmente envolvidas.

No Município 2 a equipe interna era formada pelo Comitê Executivo, constituído por doze pessoas que faziam parte da secretaria de desenvolvimento econômico e, conforme a necessidade ou o tema a ser discutido, eram auxiliadas por pessoas de outras secretarias. Houve o auxílio de uma consultoria externa, que trouxe a metodologia de implantação e elaboração do PEM. Esta consultoria externa foi constituída pela mesma equipe que fez o planejamento estratégico de Barcelona, o CIDEU – Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Algumas pessoas do comitê foram até Barcelona para verem localmente a metodologia utilizada e os resultados obtidos.

Com relação à equipe interna do Município 3, foi chamada de Comitê Executivo e foi composta de nove pessoas sendo um coordenador, quatro assessores técnicos, um assessor de comunicação, dois apoios administrativos e um consultor externo. Desta equipe apenas o consultor externo não era efetivo da Prefeitura Municipal, os demais membros da equipe eram efetivos, sendo que quatro deles na Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, inclusive a coordenação. A equipe foi definida desta forma, pois era período eleitoral e não achou-se conveniente caracterizar o Planejamento Estratégico Municipal como um plano de governo e sim como um programa da cidade, feito pela comunidade, independente do resultado das eleições de 2004.

4.2.3. *Stakeholders* ou atores sociais

O Município 1 relata que foi formada uma equipe de pessoas da comunidade conhecedoras dos assuntos envolvidos no planejamento estratégico e esta equipe validava todas as ações do plano. Era formada por 19 pessoas, mais o presidente e era chamada de Conselho Diretor; reuniam-se de 15 em 15 dias, e por serem pessoas críticas e questionadoras, às vezes contrárias, acrescentaram muito ao plano.

Foi formado também o Conselho da Cidade, composto por representantes das 100 entidades mais representativas da cidade como, por exemplo, OAB, CREA, associação de moradores, que também validavam as idéias e rumos do plano. E havia também os grupos técnicos, estes menores e bem específicos, faziam um aprofundamento dos assuntos importantes para o plano, analisando pontos fracos, fortes, oportunidades e ameaças; estes grupos trabalhavam a percepção da comunidade, que participou do processo respondendo a 3000 questionários para diagnosticar os pontos fracos, fortes, ameaças, oportunidades.

No Município 2 a estrutura das equipes do Planejamento Estratégico municipal era formada de entidades promotoras, Consórcio Mantenedor e instituições consorciadas, estas contribuía com cotas que giravam em torno de R\$ 500,00 por empresa. Havia também o Conselho Diretor formado por representantes de instituições e por promotores. O Conselho da Cidade era formado por empresas, instituições de classe onde o presidente era o prefeito. O Comitê Executivo era formado basicamente pelos membros da Secretaria de Desenvolvimento cujo diretor era o secretário, e a equipe era composta pelos membros técnicos e colaboradores. Havia também grupos específicos que trabalhavam temporariamente, chamados

Grupos Móveis que desenvolviam temas e projetos. A estrutura física foi fornecida pela prefeitura como o próprio espaço físico, telefones e técnicos.

No Município 3 foram formados grupos de até seis membros para discutir os temas específicos da área de especialidade das pessoas do grupo; eram escolhidas pessoas de opiniões antagônicas para o enriquecimento da discussão e eram aplicados à estas os mesmos questionários aplicados à população, de forma mais específica. Após os trabalhos destes grupos, os pontos ficaram mais claros e precisos sendo formado assim o Conselho da Cidade, com 93 membros, representantes das mais diversas áreas, instituições, líderes comunitários, vereadores, representantes de associações de moradores, sindicatos, clubes de serviços, conselhos municipais, fundações, ONG's, associações e federações, líderes religiosos, representantes de empresas, técnicos e executivos da prefeitura e do governo estadual, personalidades da cidade e formadores de opinião. O Conselho da Cidade validava as decisões e levantamentos do Comitê executivo.

4.2.4. Capacitação

Como o Município 1 tinha a assessoria de um consultor externo, ele direcionava algumas ações em reuniões, e orientava com relação a posturas frente ao método. Mas não houve uma capacitação propriamente dita, houve orientações, tanto que a necessidade de aprofundar os temas foi sentida pelo comitê executivo e foram cumpridas, por meio dos grupos técnicos, duas semanas de reuniões seguidas e diárias, uma verdadeira maratona para adiantar o plano.

Algumas pessoas do Comitê executivo e da iniciativa privada do Município 2 foram a Barcelona para um treinamento local, vendo todos os benefícios e resultados obtidos com o Planejamento Estratégico feito pela equipe do CIDEU.

A capacitação do Comitê executivo no Município 3 ficou a cargo da experiência do consultor externo que participou de todo o processo, inclusive do processo da elaboração do Plano Diretor. Foi dada por parte do consultor externo uma orientação de como proceder com as reuniões, como organizá-las para que se tornassem produtivas, e toda a orientação do método utilizado.

4.2.5. Divulgação

De acordo com a Município 1, como os recursos eram escassos, mas o trabalho tinha que ser feito, a divulgação foi efetivada com o auxílio dos assessores de imprensa que compunham o Comitê Executivo. Uma das obrigações deles era fazer o plano chegar à mídia seja por meio de pequenas notas nos jornais, ou entrevistas nas rádios locais, e assim procedido.

A divulgação no Município 2 foi feita no início com a ajuda de uma empresa de comunicação que redigia um boletim quinzenal sobre o PEM e sua elaboração. Depois esse boletim se tornou mensal e a empresa de comunicação saiu de cena. Foi utilizada também a internet, por meio de e-mail e a telefonia por meio do “0800”.

No Município 3, dentro do Comitê Executivo estava um assessor de comunicação estrategicamente inserido ao grupo para cuidar e priorizar a divulgação do andamento do Planejamento Estratégico junto à sociedade. Foram promovidas também palestras de sensibilização da população quanto à importância do trabalho, sempre frisando a independência do processo com relação ao governo local.

4.2.6. Atividade municipal

No Município 1 foram identificadas as atividades municipais. Algumas foram mantidas e reforçadas como a informática, outras atividades foram levantadas junto

aos *stakeholders*, trabalhadas e fortalecidas, como o caso da automação, e outras foram deixadas fora do foco, como o caso da área têxtil, devido à grande pressão externa por causa da China e por ser melhor exploradas por cidades vizinhas, evitando assim, a concorrência com cidades próximas, as quais preferem-se ter como aliadas para um futuro planejamento regional. Se uma determinada empresa procurar se instalar na cidade, mas não for uma das atividades escolhidas pela cidade, será sugerida outra cidade na região, levando oportunidades para a região metropolitana e trazendo as pessoas para consumir na cidade pólo, aquecendo a economia. Apesar do plano não abranger as cidades vizinhas, com certeza, contempla-as.

Para o Município 2 algumas atividades deixaram de ser fortes, como por exemplo a indústria, principalmente têxtil e gráfica, e cresceram muito os setores de comércio e serviços. Há uma força muito grande nos setores de saúde, cultura e educação, já que na cidade está localizada uma universidade federal. Mas há a preocupação com o crescimento da população urbana, no sentido de manter a qualidade de vida, e outra preocupação no sentido de manter profissionais na cidade, já que uma grande maioria procura oportunidades em outras cidades. Houve uma mudança de identidade da cidade, de industrial para serviço, e este foi o tema mais complexo levantado.

O Município 3 possui a sua economia baseada toda em um “cluster” de madeira, que se estende desde o reflorestamento até a execução final do móvel. Boa parte desta produção é destinada à exportação. Por essa razão é uma cidade com características industriais e com isso, uma grande taxa migratória devido à oferta de emprego, muitas vezes temporários. A intenção do Município com o Planejamento Estratégico é abrir a cidade para outras empresas ou atividades, pois

a sua dependência econômica com relação ao mercado madeireiro é muito grande, ou única, sendo esta uma das maiores preocupações levantadas no processo de elaboração do Planejamento estratégico. Essa preocupação não caracteriza nem ponto forte ou fraco, nem ameaça ou oportunidade, apenas a preocupação de depender apenas de um único ramo de atividade.

4.2.7. Vocações

Para o Município 1, com relação às vocações, foram criadas algumas, mantidas outras, após o reconhecimento dos *stakeholders*. Foi tomado sempre o cuidado para que as vocações fizessem com que a cidade ficasse cada vez mais competitiva.

As vocações, como conjunto de atividades que a comunidade decidiu desenvolver, divide-se da seguinte forma: Turismo, negócios e eventos, ecológico e rural; Indústria, cluster do plástico e cluster metal-mecânico; Informática, software e automação; e Pólo Regional.

As vocações do Município 2 estão amplamente relacionadas com a Visão, a preocupação em manter a qualidade de vida; isto reflete no desenvolvimento e equilíbrio do espaço urbano. Mas a vocação atual mais forte é a de ser referência em serviços de educação, saúde e cultura, deixando fora do foco uma das mais expressivas características da cidade que foi o setor industrial.

As vocações, chamadas de potenciais no Município 3, consideradas atividades que a cidade decide desenvolver para que no futuro possa apresentar vantagem competitiva, estão relacionadas à indústria, na forma de um arranjo produtivo da madeira nos setores madeireiro e moveleiro; o turismo que deve se desenvolver na forma ecológica e cultural, devido à linha férrea, um turismo

ferroviário. E outra vocação definida é a agropecuária, dividida em piscicultura e apicultura.

4.2.8. Missão

O Município 1 relata que não trabalhou a missão, por considerar bem conceitual e no caso de cidades estar praticamente na Constituição. Foram trabalhadas as vocações, junto com as atividades municipais e depois passou-se direto para a visão.

No Município 2, a missão é a descrição do objetivo central que destaca os novos padrões de referência em serviços de educação e saúde, cultura, equilíbrio social e qualidade de vida, desenvolvendo um equilíbrio do espaço urbano e orientando a cidade para novos campos do conhecimento e da tecnologia.

No Município 3, não foi falado de missão, pois eles não têm no seu programa este item desenvolvido, mesmo porque o consultor externo foi o coordenador do Comitê Executivo do Município 1 tendo assim a mesma opinião sobre a missão.

4.2.9. Visão

A visão do Município 1 que se repete em documentos, propagandas, cartazes, torna-se até cansativa, mas marcante e assim toda a população sabe a visão do município.

Dentro da visão é trabalhada principalmente a questão da inovação, pois a cidade já é empreendedora, faltando ser inovadora. A cidade prefere subsidiar pequenas empresas inovadoras com boas idéias, que estão nas incubadoras, ou até levar a outros países para estudarem e pesquisarem o que está acontecendo de novo, trazer para a cidade e desenvolver a idéia, a acolher empresas multinacionais que só trazem para a cidade o “chão-de-fábrica”, e não são inovadoras.

A visão da cidade “Ser uma cidade sustentável, solidária, hospitaleira, empreendedora, voltada à inovação, com crescente qualidade de vida, motivo de orgulho da sua gente, onde se realizam sonhos.” E apesar de poético, onde se realizam sonhos, a realidade do que se quer é esta, que as pessoas da cidade realizem seus sonhos, que as pessoas que venham para a cidade realizem seus sonhos. Dentro de cada palavra que compõe a Visão estão inseridos os macros objetivos do plano.

A visão do Município 2 é elevar a cidade a novos padrões de referência em serviços de educação e saúde, cultura, equilíbrio social e qualidade de vida, tentando integrar todos estes papéis da cidade. E em busca de ser um pólo regional, econômico e logístico, a cidade procura desenvolver um equilíbrio do espaço urbano, dos bens públicos e do meio ambiente, sempre orientada para os campos do conhecimento e da tecnologia.

Com relação à visão, o Município, 3 deseja se firmar como uma comunidade com forte consciência ambiental, mesmo porque está localizado na Bacia do alto Rio Negro, e possui um intensivo trabalho de reflorestamento devido à indústria madeireira. Ser uma cidade receptiva, ordeira e participativa, relacionando as características de turismo e a expressiva cultura participativa da comunidade desde os Conselhos Municipais até o Planejamento Estratégico, e com isto planejando o seu desenvolvimento, harmonizando o crescimento econômico e o equilíbrio social, por ter uma alta taxa de crescimento anual, em torno de 5 a 6%, devido ao processo migratório. E com todas essas características sem esquecer as suas raízes culturais.

4.2.10. Políticas

O Município 1 informou que as políticas municipais estão sendo traçadas sob a orientação do plano estratégico; as diretrizes do plano de governo e o PPA estão

baseados no planejamento estratégico. Como os orçamentos também serão feitos sob o plano, as políticas de educação, de saúde têm como a base das diretrizes o planejamento estratégico.

Segundo o Município 2, as políticas municipais estão sendo atendidas e sugeridas dentre os 93 projetos que estão distribuídos nas 3 linhas estratégicas que compõem o Planejamento Estratégico Municipal.

No Município 3, as políticas públicas também serão contempladas de acordo com o Planejamento Estratégico Municipal, dentro dos programas e planos de ação a ser desenvolvidas e algumas delas já estão citadas nas questões estratégicas.

4.2.11. Valores e princípios

Os princípios, para o Município 1, são ações nas quais a comunidade tem de acreditar, como citado na cartilha final do planejamento estratégico: “Os princípios de uma comunidade são os referenciais de comportamento da comunidade no cumprimento da sua visão.”

O princípio da cidade que ficou muito forte foi o trabalho e num segundo momento, o planejamento. Dentro dos grupos que analisavam os princípios, o trabalho foi citado em 90% dos grupos, sendo uma questão muito forte, e o planejamento foi citado em 10% dos grupos, mas se tornou algo muito maior, pois estavam trabalhando em cima do planejamento estratégico. Princípio é uma gama muito grande em questão da ética; todos os princípios terão de ser éticos e foram restringidos aos quatro que realmente deveriam ser trabalhados pela comunidade: nós acreditamos no trabalho, nós planejamos nossas ações, nós crescemos com base no desenvolvimento sustentável, nós vivemos de forma participativa e integrada.

No Município 2, os valores e princípios estão interiorizados dentro do objetivo central do Planejamento Estratégico Municipal, onde se descreve o equilíbrio social e a qualidade de vida da população e da cidade.

A Cartilha desenvolvida no final do Planejamento Estratégico do Município 3 cita os Princípios que são os referenciais de comportamento nas tomadas de ação para alcançar a visão de futuro. Dentro dos princípios está o que a cidade respeita para o seu desenvolvimento: o meio ambiente, a sua gente, o valor do seu trabalho, a sua cultura e os seus visitantes. Esses princípios remetem todos, de forma resumida, à definição da visão da cidade; cada um desses pontos atende aos pontos levantados na visão e estão diretamente ligados aos objetivos e questões estratégicas.

4.2.12. Objetivos

Com o planejamento estratégico do Município 1 foram criados os macroobjetivos que são seis e que são considerados os desafios aos quais a cidade se propõe a superar em determinado espaço de tempo. E têm-se ainda os programas estratégicos, que são vinte e quatro. No início eles eram conduzidos pela secretaria de desenvolvimento, e aos poucos estão sendo passados para o instituto criado com o intuito de tratar do desenvolvimento e aplicação do plano, sendo desenvolvidos por grupos de trabalho. Alguns grupos têm pessoas do poder público; em outros, se buscaram representantes de entidades e da comunidade de especialistas no assunto do qual trata o programa estratégico. Assim a prefeitura sai do processo e os grupos de trabalho detalham até o nível de ação, determinando as ações imediatas, a médio e longo prazo. Os macroobjetivos são: a sustentabilidade e qualidade de vida, solidariedade, hospitalidade, empreendedorismo, inovação, orgulho e sonho.

Voltando-se à visão do Município 2, os objetivos da cidade são: desenvolvimento de atividades produtivas, oportunidade de desenvolvimento econômico e profissional, infra-estrutura de desenvolvimento regional, serviço regional de saúde e educação, pólo regional, qualidade urbana, meio ambiente, e melhora da administração pública. Na estruturação dos objetivos, há um objetivo central e para cada linha estratégica há também seus objetivos.

No Município 3, foram criados os Grandes Objetivos que foram definidos como desafios que a cidade precisa alcançar para atingir o cumprimento da visão de futuro. Como Cidade Ecológica, o desafio é melhorar os índices ambientais na proporção média de 20% ao ano até 2010. Para a Cidade Acolhedora, o desafio é se tornar o principal centro de atração de turistas com foco ao turismo ecológico e ferroviário da região sul do país até 2010. Para a Cidade Participativa, o desafio é crescer na proporção de 5 % ao ano o percentual de munícipes envolvidos com algum tipo de organização da sociedade civil. A Cidade Ordeira traz como desafio, ser a cidade mais segura e ordeira da região norte/nordeste do estado a que pertence até 2010. A Cidade Integrada tem como desafio ter uma forte integração com dois municípios vizinhos até 2010. Como Cidade Competitiva, o desafio é estar entre as dez principais cidades do estado com Maior PIB/Percapita. A Cidade Socialmente justa tem o desafio de ter o melhor índice de inclusão social da região norte/nordeste do estado até 2010. E para a Cidade Cultural o desafio é ser referência estadual no segmento musical. Muitos desafios estão pautados com data em 2010, sendo que o plano foi feito para até 2020. Em 2010 que está prevista a primeira revisão do Planejamento Estratégico Municipal.

4.2.13. Diagnóstico interno

A estrutura de trabalho interna do Município 1, a princípio foi a equipe da secretaria de desenvolvimento que era chamada de comitê executivo, que diagnosticou a necessidade do planejamento estratégico. Inicialmente esta equipe cuidava de tudo, desde o marketing até o financeiro superficial. Após o início do trabalho foram criados os grupos chamados Conselho Diretor e Conselho da Cidade, que já contavam com membros da comunidade.

O diagnóstico interno do Município 2 foi feito por meio de um levantamento interno de documentos sobre o planejamento da cidade, um estudo do plano de governo e da história econômica recente da cidade. Depois houve a realização de entrevistas qualitativas semi-estruturadas com todos os secretários, todos os ex prefeitos e personalidades de várias áreas ligadas a história recente da cidade, num total de 70 entrevistas. Criou-se um questionário fechado por meio das entrevistas, o qual foi aplicado em 250 personalidades de diversos segmentos. Com todas essas informações em mãos foi feita a tabulação e análise pelo comitê executivo da Secretaria de desenvolvimento.

No Município 3, foi utilizado um material recém-terminado com dados, levantados, um pré-diagnóstico sócio-econômico feito para o município, onde constavam dados do IBGE e outras formas de pesquisa. Foi feita também uma reunião específica com o setor público onde foi explicado o PEM e aplicado um questionário para levantamento dos pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades, questionário este igual ao aplicado e distribuído para a população.

4.2.14. Diagnóstico externo

Foi feito um levantamento espacial do Município 1, dividindo-o, para maior clareza, em setores. Foram promovidas reuniões com a comunidade para explicar o

que eram ameaças, oportunidades, pontos fortes e pontos fracos; foram procurados os líderes das comunidades e associações de bairro. E assim foram distribuídos questionários entre a população para levantar estes quatro pontos. Os dados obtidos junto à população foram analisados para se identificar se um ponto fraco, não seria uma ameaça, ou uma oportunidade não seria um ponto forte e vice-versa. Procurou-se identificar vocações citadas pela comunidade, se são realmente vocações, ou apenas oportunidades. E estas análises ajudaram a definir vocações, estratégias e programas estratégicos.

Estes questionários foram a primeira leitura do ambiente e deu base para o início do trabalho e aprofundamento nos pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades.

Como oportunidade, cada segmento tinha a sua; como ameaça principal levantada foi o desenvolvimento regional, ou seja, uma massa de desempregados indo para a cidade, optou-se por criar uma defesa com relação ao número de empregos disponíveis no município e fazer isso da melhor e mais organizada forma possível. O ponto fraco mais citado foi a segurança, e o ponto forte foi o trabalho: podem-se lançar desafios que a comunidade vai atrás para desenvolvê-los.

No município 2 o pré-diagnóstico externo foi feito por meio da realização de entrevistas qualitativas semi estruturadas com todos os secretários, todos os ex prefeitos e personalidades de várias áreas ligadas à história recente da cidade, num total de 70 entrevistas. Criou-se um questionário fechado por meio das entrevistas, o qual foi aplicado em 250 personalidades de diversos segmentos. Com todas essas informações em mãos foi feita a tabulação e análise pelo comitê executivo da Secretaria de desenvolvimento e levantados os pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades, com os grupos de trabalhos que discutiam os temas críticos que

eram quatro: identidade e cidadania, desenvolvimento e coesão social, qualidade do espaço urbano e atividades econômicas. Foi franqueado para a sociedade em geral o envio de propostas seguindo um formulário, chamado de ficha de proposta de ação / projeto, que está no Anexo 1, com sugestões de projetos correlatos, linha estratégica, população beneficiada, objetivos da proposta , aspectos qualitativos , entre outros itens, que não necessariamente a população tinha de preencher todos, mas principalmente os que acrescentavam no entendimento da proposta. Foram criados critérios e prioridades para avaliar os projetos que surgiam de cada proposta. Esta avaliação foi efetivada pelos grupos de trabalhos e era feita pela ótica de quatro conceitos chamados de prioridades e critérios para avaliar projetos: a exeqüibilidade, a relevância e sinergia em relação às Linhas Estratégicas, o impacto temporal e a imprescindibilidade de sua realização. Estes quatro conceitos estão descritos no Anexo 2 . Foram recebidas 334 propostas de projetos sendo que destas, 271 vieram por meio de fichas distribuídas à população ou pelo serviço de 0800. Do total foram selecionados ou integrados surgindo 93 projetos os quais foram distribuídos dentro das cinco linhas estratégicas.

Nos encontros grupos de trabalhos para a fase de diagnóstico foram elaborados relatórios onde se descrevem as tendências locais, e se desenvolvem os subtemas de acordo com a área de cada grupo (Anexo 3) Foram divididos em quatro áreas: Grupo 1 – Atividades Econômicas, Grupo 2 – Qualidade do Espaço Urbano, Grupo 3 – O Desenvolvimento e a Coesão social e o Grupo 4 – Identidade e Cidadania.

No Município 3, houve um diagnóstico prévio onde foram promovidas palestras e reuniões num número de cinco para explicar o que seria o Planejamento Estratégico Municipal e deixar claros alguns pontos como: o Planejamento

estratégico não é da Prefeitura, não é o Planejamento estratégico de um Governo, ainda não se tratava do Plano Diretor, o foco é o município como um todo e é uma abordagem suprapartidária. Estas reuniões eram divididas por setores da sociedade, setor público, associação comercial e industrial, sociedade civil organizada, e outros. Os questionários também foram distribuídos em escolas públicas para que os alunos levassem para seus pais responderem e trouxessem novamente à escola para o recolhimento. Ao todo foram distribuídos 4000 questionários e respondidos 2500. Já na fase de diagnóstico, depois da tabulação dos resultados dos questionários, foram organizados grupos técnicos temáticos com aproximadamente 6 pessoas para novamente levantar e discutir pontos fracos, fortes, ameaças e oportunidades. Tiveram um número total de 62 participantes distribuídos em treze temas: ação social, agricultura, atratividade econômica, cultura, educação, esporte e lazer, estruturação urbana, gestão pública, habitação, meio ambiente, saúde, segurança pública e turismo. Foram quinze dias de reuniões e intensas discussões. Todos os dados destas duas primeiras etapas foram levados ao conselho da cidade onde, por meio de dinâmicas de grupos, geraram-se dez propostas de vocações potenciais, visão, princípios, macroobjetivos e questões estratégicas.

4.2.15. Análise do ambiente

O Município 1 foi distribuído em regiões e em segmento; então não foi só uma visão espacial da cidade, uma análise de espaço físico, foi uma análise dos segmentos, das categorias, das pessoas ligadas a sindicatos, associações e empresários. Foram dois momentos de análise, um espacial e outro aprofundado dentro de cada segmento para conseguir um melhor resultado.

No Município 2, a análise do ambiente não foi feita com a profundidade de que o comitê executivo gostaria. Foram elaborados levantamentos de alguns indicadores por projetos e um estudo simples sobre a economia da cidade.

O Município 3 é dividido em três regiões de desenvolvimento, o centro principal e mais dois núcleos, e em todo o processo teve-se o cuidado de fazer levantamentos, quantitativos e qualitativos nos três núcleos. Inclusive os questionários foram distribuídos abrangendo a cidade como um todo, a fim de receber o maior número de informações possíveis e constatar as deficiências e oportunidades de cada região. Apesar deste cuidado o PEM não está por região e sim para a totalidade do Município.

4.2.16. Modelo de gestão

Com o processo de planejamento estratégico do Município 1, foi levantado que o poder público necessitava de um modelo de gestão.

Necessidade da modernização da estrutura administrativa foi uma questão estratégica. Foi criado um grupo estratégico de modernização da gestão pública. Esta necessidade foi detectada depois do plano ficar pronto e então foi formado o grupo que tinha como objetivo do poder público ser ágil e eficiente na prestação de serviços públicos. E assim foi definida a forma de gestão por resultados. O prefeito eleito também mostrou a necessidade de um modelo de gestão, que foi apresentado a ele e adotado imediatamente. A estrutura da prefeitura ficou voltada ao modelo de gestão por resultados, um modelo matricial, onde são mais importantes os programas e seus objetivos do que a divisão da prefeitura por secretarias. O que alterou também a forma do Plano Plurianual (PPA) que está dividido nos quatorze programas do planejamento estratégico, e não por secretarias, pois cada programa

envolve várias secretarias, fazendo com que estas sejam uma mera divisão organizacional. O importante é o objetivo final de cada programa.

Existem dois níveis, o poder público que não acontece de quatro em quatro anos, e outro nível que é o governo que se altera de quatro em quatro anos. O modelo de gestão deveria ser do serviço público.

O modelo de gestão do Município 2 teve como pressuposto a tentativa de trabalhar mais com atores sociais, trazendo à tona uma gestão mais participativa. A população não colaborava diretamente, mas não lhe era fechado a colaborar. A participação popular era feita por meio de instituições sociais. Foi utilizada uma metodologia de empreendedorismo competitivo.

No Município 3 não foi trabalhado especificamente um modelo de gestão, mas com a descritiva de todo o processo de Planejamento Estratégico Municipal, pode-se considerar o modelo de gestão participativo e descentralizado. A sociedade em geral já tem uma cultura de participação desde 1995, com a criação dos conselhos municipais distribuídos por secretarias. Nada é aprovado no município sem passar e ser autorizado pelos conselhos; são os conselhos que definem as ações a serem tomadas e não a prefeitura.

4.2.17. Sistemas e tecnologia de informação

Com relação aos sistemas e tecnologia da informação utilizados pelo Município 1 foi muito trivial, software como excel e powerpoint, de forma fácil e artesanal, não havia tempo para entender e implantar um software para o desenvolvimento do planejamento estratégico. O importante era ganhar tempo.

No Município 2 foi utilizado também o trivial com o auxílio um pouco mais forte da internet, devido aos projetos recebidos por meio de e-mails e foi utilizada também

a tecnologia da telefonia, por meio de um 0800, onde a população poderia expressar-se e dar sugestões.

No Município 3 foi utilizado também o trivial, word, excel, powerpoint, com algumas notícias vinculadas na internet, e pelo fato de fazerem também o Plano Diretor utilizar programas que trabalham com mapas.

4.2.18. Fatores críticos de sucesso

Para o Município 1 o fator crítico que poderia atrapalhar o sucesso do plano era a continuidade dele, a despolitização partidária. E quando foi identificado que era estratégica a continuidade do plano, foram criadas estratégias que garantissem isso e foi criada a figura do instituto que terá a função de tratar das ações para que o plano realmente aconteça e continue acontecendo.

No Município 2, o fator crítico do sucesso do Planejamento Estratégico Municipal é a sua continuidade, o que já está sendo percebida pelos comitês, conselhos e consórcio mantenedor. O PEM foi elaborado na primeira gestão de um governo que ficou por duas gestões seguidas. A entrega do PEM à cidade fez 5 anos em 2005, mas no início deste mesmo ano houve a troca do governo na prefeitura da cidade e apesar de o PEM estar sob os cuidados de um consórcio mantenedor, não se deu continuidade ao plano. O prefeito atual não o dissolveu, mas também não dá andamento, criando uma expectativa em todos os envolvidos no processo. Alguns projetos foram implantados como a central de transplante e com certeza não vai ser extinta ou parar. Algumas obras continuam, outros projetos seguem sozinhos. Mas a revisão do PEM estava programada para ser feita entre 5 e 8 anos, e não se sabe se vai acontecer.

Com relação ao fator crítico do sucesso para o Município 3, não é a descontinuidade do Planejamento Estratégico Municipal com relação aos próximos

governos que preocupa a equipe de planejamento, pois foi deixado bem clara a total independência da elaboração do plano com relação ao governo. Tanto que a elaboração do planejamento estratégico ocorreu durante o período das eleições sem a participação da prefeitura. Nas reuniões de diagnóstico e divulgação do planejamento houve a participação de pessoas do partido da situação e de outros partidos também. Todos interessados e divulgando como um dos planos de governo seguir o planejamento estratégico que estava sendo executado. A maior preocupação com relação ao sucesso do Planejamento Estratégico é se a população irá ou não se engajar em dar continuidade ao plano, o que pelo histórico de participação social da cidade é muito difícil de a resposta ser positiva.

4.2.19. Estratégias

No Município 1, as reuniões com o Conselho da Cidade, composto de representantes das entidades de classes, procuraram as melhores estratégias para o desenvolvimento do município, e como eram vários grupos, tinham-se sempre resultados diferentes, e necessitava-se de consolidar aqueles resultados; havia questões que apareciam em todos os grupos, outras apareciam em alguns grupos e não eram tão boas e outras apareciam em um grupo só e eram ótimas. Os resultados do estudo destes grupos foram unidos e o comitê executivo se reuniu para consolidar e levantar problemas de cada uma delas para que o Conselho da Cidade validasse, e foram assim que surgiram as quinze estratégias do plano (Anexo 4), as mais importantes. Um exemplo de análise de estratégia foi a segurança que foi citada em todos os grupos, menos no grupo do turismo, pois quem vem de fora acha a cidade segura, mas os moradores querem que melhore.

Destes quinze pontos estratégicos, foram gerados vinte três programas estratégicos (Anexo 5). Para cada programa foi formado um grupo, em que cada

qual preferencialmente teria de ser conduzido por pessoas da sociedade, tanto que só dois dos vinte e quatro programas são conduzidos pelo poder público. Por exemplo, o programa de desenvolvimento do associativismo, chamou a principal associação de empresários para conduzir este grupo de trabalho, e eles reuniram em torno de trinta entidades, criaram o grupo e foi dada a eles a linha mestra e eles identificaram a melhor metodologia de trabalho e começaram a montar o plano de ação associativista. Quem coordena todos os grupos de trabalho agora é o instituto do Município 1, ele é o “guarda chuva” de tudo.

No Município 2, a partir do objetivo central, surgiram 5 linhas estratégicas : Cidade Educadora, Cidade Solidária, Cidade com Espaço Urbano Atrativo, Cidade Competitiva e Cidade Eficiente, cada uma com seus respectivos objetivos e projetos. Estas linhas estratégicas foram condensadas em 3: Cidade de Oportunidades, Cidade pólo da zona da mata e Cidade qualidade, dentro das quais foram distribuídos os 93 projetos selecionados e trabalhados.

No Município 3, para cada grande objetivo proposto para a cidade, que são oito, foram formulados um desafio e desenvolvidas dezoito questões estratégicas (Anexo 6). Destas 18 questões estratégicas foram formulados 16 programas estratégicos (Anexo 7) que devem ser detalhados, considerando as ações necessárias para o alcance dos objetivos específicos.

4.2.20. Funções da prefeitura

Entre as funções da prefeitura do Município 1 estão a saúde e o transporte.

A prefeitura no caso do Município 2 deu início ao PEM, mas deixando a responsabilidade com a sociedade. E entre as várias funções estão saúde e educação.

No Município 3 a prefeitura faz parte do conselho por meio das secretarias e trabalha como articuladora dos conselhos, mas os conselhos que definem as ações e não a prefeitura.

4.2.21. Planos de ação e projetos

No Município 1, existia um cronograma para que se chegasse até os grupos de trabalho; neste caso o cronograma já foi cumprido cerca de setenta por cento. E agora cada grupo de trabalho faz o seu cronograma de acordo com seu plano de ação; como esses grupos estão dentro do instituto e este é uma estrutura voluntariado, a implantação de um plano de ação e seus projetos pode demorar um pouco, mesmo porque cada grupo anda em tempos diferentes de acordo com a sua abordagem.

No Município 2, os grupos móveis eram responsáveis por desenvolver os 93 projetos distribuídos dentro das 3 linhas estratégicas. Anexo 8.

No Município 3, os planos de ação e projetos ainda serão desenvolvidos pelos grupos de trabalhos devido ao planejamento estratégico ser muito recente e logo após ao trabalho de planejamento estratégico ser definido, os esforços foram voltados ao desenvolvimento do Plano Diretor, sendo retomada agora a continuidade dos trabalhos junto aos grupos específicos para definir os planos de ação e projetos.

4.2.22. Viabilidade e orçamento

Com relação ao Município 1, a princípio foi pensado em conseguir-se recursos com instituições, mas com receio de que se perdesse muito tempo tentando angariar fundos, a prefeitura bancou o custo do processo do plano em um primeiro momento. Hoje o instituto, que não deve ter a prefeitura como sócia, e sim

as entidades associadas, está gradativamente ficando independente, ainda sendo subsidiado de alguma forma, mas está sendo estudada uma forma de que além das empresas, as pessoas físicas, os cidadãos possam ser associados e contribuir de alguma forma. Qualquer um poderá ser sócio. O objetivo final é contribuir para uma cidade melhor.

Desde o início do Planejamento Estratégico do Município 2 houve um consórcio mantenedor responsável por dirigir este planejamento de forma a desvinculá-lo da prefeitura municipal e do partido da situação. A sustentação financeira para a elaboração do planejamento estratégico foi de responsabilidade integral da iniciativa privada e instituições diversas da cidade, que contribuíam por meio de cotas mensais. A participação da Prefeitura foi no sentido de fornecer infraestrutura necessária, espaço físico, telefone e disponibilização de técnicos, para garantir a viabilidade operacional.

A participação da prefeitura do Município 3 foi a de assumir os custos relativos com os seus técnicos e coordenadores da área de planejamento e meio ambiente que formaram o comitê executivo. As reuniões eram feitas fora da prefeitura, para não caracterizar o plano como sendo do governo em questão. Com a prefeitura mesmo ficou em parte a viabilidade operacional durante o processo de planejamento estratégico; no mais, a população mesma viabiliza ou envolve as secretarias para a consecução do processo como um todo.

4.2.23. Níveis e meios de controle

Os mecanismos de controles ainda não foram implantados no Município 1, os planos estão começando a ser implantados, possuem alguns indicadores macros; os indicadores específicos ainda estão sendo montados, desenvolvidos e pesquisados,

as ações começam a acontecer naturalmente, independentemente de estar escritas ou não. A força do planejamento estratégico é o comprometimento da sociedade: muitas coisas vão ser medidas e muitas coisas vão acontecer em função do planejamento sem que se tenha um nível de controle. O planejamento estratégico é muito dinâmico, mobiliza e compromete a população. Quanto menos “engessado” melhor.

Está se buscando levantar indicadores qualitativos e quantitativos para cada programa, para conseguir fazer-se uma avaliação de todo o plano. Não faz parte da cultura brasileira trabalhar com indicadores, mas se houver indicadores, o modelo de gestão por resultados não se aplica. Tem-se de avaliar resultados e levantar controles. Estão a dois anos levantando indicadores.

Para o início do trabalho com o planejamento, foram criados alguns indicadores pelo grupo da secretaria do desenvolvimento, pois eles não tinham material para trabalhar o desenvolvimento da cidade. Os indicadores levantados têm de ser completos. Por exemplo, não se pode levantar apenas a quantidade de quilômetros asfaltados no município; tem de se levantar a quantidade de ruas abertas também. Se não, o indicador fica vago, e então por meio destes resultados, contém-se a abertura de novas vias, evitando que a cidade se espalhe, talvez mudando até a lei de uso do solo.

Com exceção das áreas da saúde e da educação que são obrigadas por lei a terem indicadores, nas demais áreas estão sendo levantados os indicadores agora.

Em documento levantado junto ao CIDEU, o Município 2 já teve uma avaliação sob aspectos qualitativos e quantitativos. Como o plano foi implementado em meados de 98/99, foram feitas algumas pesquisas sobre a efetividade do plano em 2001 e 2002. Foram pesquisados itens como: a população tem conhecimento do

planejamento, qual o significado dele para a cidade. Também se verificou se as linhas estratégicas influenciavam na tomada de decisões de empresas e dos gerentes da prefeitura. Em resumo atualmente cinquenta e seis por cento dos projetos do planejamento estratégico estão em andamento e quatorze por cento já foram realizados. E estes dados contemplam praticamente todos os projetos estruturadores do planejamento, sendo que alguns estão sendo colocados em prática com alcance superior ao originalmente colocado.

Os resultados são positivos apesar dos alertas das pessoas consultadas de que no início deste ano com a troca de governo o planejamento fora deixado um pouco de lado. O consórcio mantenedor ainda existe e está sendo presidido por uma instituição privada.

Com relação aos controles do Município 3, estes ainda não existem. Como o Planejamento Estratégico está recém-criado, há um projeto de fazer um plano piloto, modelo, com relação ao tema específico do turismo, para depois aplicar em todos os temas; será a meta para 2006.

4.2.24. Gestão de projetos

Os projetos do Município 1 ainda estão sendo criados dentro dos grupos de trabalhos junto ao Instituto da cidade. O planejamento já começou a ser aplicado com algumas ações, mas não está registrado, não possui um acompanhamento tão rígido, as ações estão sendo colocadas em prática.

No Município 2, a gestão de projetos está sendo feita pelo Consórcio Mantenedor e seus grupos de trabalho, chamados também de grupos móveis.

No Município 3, a gestão dos projetos será feita pelos grupos específicos de cada tema e pela sociedade engajada e envolvida no processo, assim que eles forem criados.

4.2.25. Tempos e resultados

No Município 1, os resultados ainda não existem, mas já estão sendo colhidos alguns frutos do planejamento estratégico, devido ao dinamismo deste. Os indicadores estão sendo levantados. No futuro o planejamento deve estar incutido em todo plano de governo, mesmo porque é algo paralelo, administrado pelo instituto da cidade.

Como já foi citado acima, no Município 2 , após quatro anos da implementação do Planejamento Estratégico setenta por cento dos projetos já estão em execução ou realizados. Alguns projetos de maiores dimensões, cuja implementação era considerada difícil, estão se tornando viáveis, como o Centro de Convenções e o Novo Aeroporto Regional.

No Município 3, o Planejamento Estratégico está muito recente; pode-se dizer que a elaboração do Plano Diretor, um dos pontos a serem desenvolvidos, já está pronto, aguardando aprovação legal. Está prevista uma revisão do plano em 2010, e o plano foi feito até 2020.

4.2.26. Plano Diretor de cidades e Planejamento Estratégico Municipal

Existe um plano diretor para o Município 1 feito em 1965, e revisado em 1972. Foi elaborado também um plano de diretrizes em 1987.

Houve uma dificuldade de implantar o planejamento estratégico no início, pois a equipe responsável pelo plano diretor considerava que eles deveriam estar elaborando aquele.

O plano diretor é muito físico territorial, e hoje se percebe que ele precisa de ser mais amplo. O próximo passo será revisar o plano diretor tendo como base o planejamento estratégico.

Em outra cidade, foi concluído primeiro o planejamento estratégico, e depois foi feito o plano diretor sob a orientação das ações do planejamento estratégico e principalmente em cima da metodologia. E foram utilizadas algumas ferramentas do estatuto das cidades. Houve uma leitura comunitária para a elaboração do plano diretor desta cidade.

Com relação ao Plano Diretor do Município 2, havia uma base informal elaborada em 1995 que foi utilizada como base para o PEM, que foi trabalhado sempre em alinhamento com este Plano Diretor já feito; segundo o entrevistado, o Plano Diretor foi a “Bíblia” para o PEM. Em 2003 foi formalizado o Plano Diretor Urbano com poucas alterações em relação ao já utilizado desde 1995.

No Município 3, a razão pela qual foi feito o Planejamento Estratégico era para que este fosse usado como ponto de partida para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, e a sua abrangência é maior que de apenas um projeto urbano; ele contempla também todo um projeto ambiental proposto para a cidade. O Plano Diretor já está em fase de ser aprovado legalmente para ser implantado a partir do ano de 2006.

4.3. Análises da *New Public Management* nos municípios

As prefeituras dos municípios, nos tempos atuais, são cada dia mais exigidas no que diz respeito à demanda de eficiência. Por um lado a sociedade organizada está cada vez mais informada e exigente, e por outro lado a globalização e a competitividade global, que atingem a todos os municípios, independente do

tamanho ou localização deles exige um patamar de eficiência. Para isso, as prefeituras estão se reorganizando e adotando os preceitos da *New Public Management* para alcançar a referida demanda de eficiência.

4.3.1. Reestruturação

No Município 1 houve a necessidade, por parte do governo local, de uma nova gestão, que torna a prestação de serviços públicos mais ágeis e efetivos. Assim foi adotado o modelo de gestão por resultados. Este modelo de gestão foi elaborado depois do PEM concluído, sendo definidos os objetivos e estratégias do PEM, facilitando a visão do plano de governo com relação às ações a serem tomadas.

Houve no Município 2 uma reforma administrativa na tentativa de transformar a cidade em Cidade Eficiente, atendendo a um dos pontos estratégicos do PEM. O novo modelo de gestão foi implantado, modelo de gestão participativa, voltado ao empreendedorismo competitivo. Foi criada uma central de atendimento ao cidadão.

No Município 3, a forma de gestão já era bastante evidente desde a formação dos conselhos municipais, uma gestão participativa; não houve uma reestruturação a este respeito, até devido a independência do PEM com relação a administração do município em forma de governo. Por este motivo, apesar de haver uma reestruturação da cidade no que diz respeito às questões estratégicas, objetivos e visão a ser alcançados isto não é tão perceptível no poder público.

4.3.2. Reengenharia

Com a definição do PEM e da nova gestão do Município 1, houve a descentralização do desenvolvimento dos grupos de trabalho do PEM. O PEM foi assumido pelo Instituto do Município para descaracterizá-lo como uma ação do

governo em questão ou uma ligação partidária, para que depois desse mandato seja dada continuidade ao PEM.

No Município 2, não foi muito diferente. Foi criado o consórcio mantenedor para dar continuidade ao plano independente do governo em questão. Houve a descentralização do desenvolvimento dos projetos definidos pelo PEM.

No caso do Município 3, uma forma de descentralização já existia, só foi aperfeiçoada e tornou-se mais destacada e essencial para o sucesso do PEM.

4.3.3. Reinvenção

Com o PEM do Município 1 foram redefinidos os mercados a serem desenvolvidos e onde seriam investidos esforços do governo para o desenvolvimento da cidade. Foram redefinidas as vocações e a visão do município deixando claras as direções a serem tomadas.

Com a mudança de foco do Município 2, de industrial para serviços foram redefinidas vocações, visão e objetivo central da cidade.

No Município 3, teve lugar uma ampla discussão com relação à dependência do desenvolvimento da cidade em torno de um cluster de madeira, o que limita a abertura de novos mercados. Com o PEM e esta ampla discussão, a cidade está aberta a novas oportunidades de mercado, a serem estudadas caso a caso, devido à sua visão de futuro e da capacitação de sua mão-de-obra.

4.3.4. Realinhamento

Os quinze programas estratégicos do Município 1 conseguidos com o PEM são as bases do PPA que está sendo desenvolvido para o ano de 2006. O PPA não está dividido por Secretarias como sempre foi feito, mas sim por programas estratégicos e cada programa envolve sempre mais de uma Secretaria fazendo com

que a estrutura administrativa se permeie com as diretrizes do PEM. O envolvimento de múltiplas Secretarias fortalece o realinhamento dos planejamentos no Município.

No caso do Município 2, os projetos, estratégias e objetivos foram alinhados com o Plano Diretor Urbano e outros planos já existentes como: desenvolvimento de transporte urbano, limpeza urbana, abastecimento de água e esgoto e saneamento.

No Município 3, o PEM foi feito para servir de base e ser alinhado com o plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental desenvolvido, assim que foi concluído o Planejamento Estratégico Municipal.

4.3.5. Reconceitualização

Com a criação do Instituto do Município 1, o qual será responsável pelo desenvolvimento dos grupos de trabalho criado pelo plano, o planejamento estratégico será atualizado e realimentado para dar continuidade aos trabalhos. E a avaliação do plano se dará por meio de comparação entre os indicadores que estão sendo levantados agora e os que serão levantados em 2010 quando será feita a primeira avaliação do plano. Além disto, o plano está sendo avaliado e utilizado a cada momento, desde a implantação de um programa escolar novo até a decisão de aceitar ou não uma empresa nova na cidade.

No Município 2, o plano já foi implantado há 5 anos e muitos projetos já foram postos em vigor e fazem parte da rotina da população; outros projetos andam sozinhos e outros aguardam para serem implantados.

No Município 3, o PEM acabou de ser concluído e a sua implantação começa agora e há uma avaliação do plano prevista para 2010. Apesar disto, o PEM foi feito para ser aplicado até 2020. O seu andamento e implantação estão a cargo da sociedade civil organizada que está estabelecendo bases para efetivar toda esta tarefa.

4.3.6. Cliente

No Município 1, a população foi ouvida por meio de questionários para o diagnóstico inicial do PEM. Durante a pesquisa não foi citada a população como cliente, mas sim como cidadão, opinando e participando das definições do PEM. Depois da criação do Instituto do Município e agora com a idéia de que o cidadão também pode se associar a este, os munícipes são vistos como “sócios” e contribuintes para a continuidade do PEM.

No Município 2, houve uma pequena participação direta da população, mas esta foi representada por instituições e associações relacionadas a ações sociais. E o cidadão é tratado como cidadão e não como cliente.

No Município 3, o cidadão é um membro participativo da administração e decisões públicas, por isso não é tratado ou chamado de cliente. A população é responsável pelas decisões e rumos tomados pela cidade e pelo governo, por meio dos conselhos municipais e agora, com o PEM, por meio dos grupos de trabalhos.

4.3.7. Empreendedorismo

O Município 1 é um município empreendedor, por isso houve uma facilidade na implementação do PEM, na fomentação de idéias novas a serem realizadas, na discussão de assuntos e na definição de diretrizes que formaram a visão da cidade. O desafio do PEM foi tornar as ações e os seus programas como atividades inovadoras. A inovação é um dos principais itens citados na visão do município. O município tem de ser inovador para trazer novas perspectivas para a cidade e realizar sonhos.

No Município 2, o empreendedorismo foi largamente utilizado desde o início do PEM, por ser um processo totalmente novo e o seu início foi em 97, quando

pouco se falava sobre Planejamento Estratégico, e o que se falava era muito empresarial, ainda.

Apesar do Município 3 ser dependente de um único ramo de trabalho que é o cluster da madeira, a cidade está aberta a novos mercados mostrando assim sua visão empreendedora, buscando novas oportunidades e qualificação de mão-de-obra, para abraçar novas ofertas de mercado.

4.4. Análises comparativas entre os municípios

Com o levantamento de todos os dados fornecidos pelos Municípios estudados é possível fazer uma análise comparativa para obter as diferenças e igualdades no processo de elaboração do Planejamento Estratégico Municipal, de forma a atingir o objetivo desta pesquisa.

4.4.1. Preparação

O quadro abaixo retrata de forma simplificada e comparativa os dados e informações obtidos junto aos Municípios para a fase de necessidades e preparação. Este quadro permite a visualização das diferenças e igualdades entre os processos de elaboração do PEM, que são descritos e analisados abaixo.

Quadro 1 – Comparativo das variáveis do construto preparação.

Variáveis	Município 1	Município 2	Município 3
Necessidades e preparação	Momento Econômico	Grande empresa na cidade. Levantar possibilidades e prevenir problemas	A necessidade de fazer o Plano Diretor de Cidades.
Equipe interna e externa	Interna – secretaria de desenvolvimento Externa – equipe de líderes de entidades e empresas	Interna – secretaria de desenvolvimento Externa – equipe de líderes de entidades e empresas	Interna – secretaria de planejamento Externa – equipe de líderes de entidades e empresas
<i>Stakeholders</i> ou atores sociais	Conselho diretor – <i>stakeholders</i> e secretarias Conselho da cidade- <i>Stakeholders</i> e munícipes Instituto da cidade - <i>stakeholders</i> e munícipes	Conselho diretor – <i>stakeholders</i> e secretarias Conselho da cidade- <i>Stakeholders</i> e munícipes Consórcio mantenedor - <i>stakeholders</i> e munícipes	Conselho diretor – <i>stakeholders</i> e secretarias Conselho da cidade- <i>Stakeholders</i> e munícipes
Capacitação	Assessoria de um consultor externo nacional	Assessoria de consultor externo internacional. Treinamento do comitê executivo fora do Brasil	Assessoria de um consultor externo nacional
Divulgação	Auxílio de assessores de imprensa	Algumas notas de jornal, boletins mensais	Por meio de um assessor de comunicação

As necessidades que levaram os Municípios a se organizarem e elaborarem o PEM podem ser diversas e diferentes umas das outras, mas todas com o intuito de planejar e visualizar o futuro do município como um todo e de forma clara e organizada. Diante da fase econômica e competitividade global, o local deve se organizar de modo a conseguir suprir as necessidades da população, com maior eficiência a cada dia, período ou época. Num mundo de informação, a sociedade

civil organizada torna-se mais exigente e participativa, conhecedora dos seus direitos e deveres para com o meio e o Município, deixando clara a sua capacidade de aprimorar e absorver métodos e instrumentos inovadores de gestão tal qual como o PEM.

Nos Municípios a equipe interna se manteve muito semelhante. O Município 3 foi assessorado por um consultor externo que fez parte do comitê executivo do Município 1, este foi assessorado por uma empresa de consultoria, com alguma experiência em Planejamento Municipal, mas muito mais voltada à empresarial. E após este levantamento, dentro das análises aqui feitas, percebem-se as diferenças entre os processos de Planejamento destes dois municípios. Já o Município 2 com a assessoria vinda de outro país, teve alguns pontos diferentes, mas a estrutura de trabalho e equipe interna muito parecida. Membros de uma secretaria sejam de desenvolvimento, sejam de planejamento, juntamente com uma assessoria de um consultor externo, nacional ou internacional, e alguns membros da assessoria de comunicação, garantindo as divulgações constantes, em forma de artigos, boletins, notas em jornais, juntos formavam o comitê executivo, mediador, organizador e facilitador da organização da elaboração do PEM. A estrutura que segue para a organização de grupos maiores, também chamados de equipe externa ou *stakeholders*, é muito semelhante: conselho diretor e conselho da cidade. Participaram destes conselhos, no caso dos três municípios, pessoas de alguma influência para a cidade, sejam empresários, líderes de associações de bairro, especialistas em assuntos determinados, líderes de sindicatos, de entidades, vereadores, políticos, técnicos, personalidades da cidade, formadores de opinião, líderes religiosos. Eram convidados a participar e validar as ações do Comitê Executivo e caracterizavam a participação da sociedade.

Com relação à capacitação das pessoas envolvidas no trabalho de elaboração do PEM, verificou-se que não há tempo hábil ou destinado para isto. Há uma orientação muito efetiva da parte do assessor externo em todos os casos, mas a capacitação de órgãos, técnicos, todas as secretarias e órgãos públicos não acontecem. Ocorrem reuniões lideradas pelos consultores externos onde eles esclarecem e orientam sobre posicionamentos, formas de trabalho e metodologia a ser utilizada. A metodologia a ser utilizada deve estar incutida na mente de cada participante do processo.

A divulgação do trabalho de elaboração do PEM pode ser tão ou mais importante que o próprio processo, a fim de que a população esteja informada, do movimento feito pelas partes organizadoras e seja atraída a participar e colaborar, pois por meio da divulgação, a sociedade tem acesso e o desafio de participar. Nos municípios 1 e 3, a divulgação se deu por meio dos assessores de imprensa e comunicação que levavam ao conhecimento público notas em jornal, entrevistas publicadas, entrevistas em rádios locais, sempre divulgando os avanços dos trabalhos realizados, metas para término do processo e resultados obtidos com a participação popular. No Município 2, a extensão da divulgação se deu além da forma dos dois municípios já citados, por meio de boletins mensais sobre os trabalhos feitos, da disponibilidade de colaboração da sociedade via internet com a folha de proposta colocada na página da prefeitura e com a utilização de um número 0800, pelo qual toda a sociedade poderia dar sugestões de programas, ações, levantar problemas e os pontos que determinam a fase de diagnóstico.

Com relação a esta primeira etapa, percebem-se semelhanças muito próximas com relação à metodologia e forma de organização; apesar das metodologias serem advindas de fontes diferentes, o Município 1 adaptou uma

metodologia empresarial à situação pública; o Município 2 utilizou a metodologia fornecida pelo CIDEU, e o Município 3 foi contemplado com a metodologia já adaptada pelo Município 1. As principais diferenças se dão no envolvimento da prefeitura e governo da situação e na participação da sociedade organizada. Nos Municípios 1 e 3 as prefeituras deram o início, mas não se envolveram de forma alguma com o processo de elaboração do PEM, deixando a cargo do Comitê Executivo. A figura do prefeito não apareceu durante o processo, tanto que no Município 3, era época de eleições e não se tinha a certeza da reeleição ou não. E a participação da sociedade nesses dois municípios foi efetiva, sendo distribuídos questionários para a população responder, levando o PEM até as pessoas fazendo com que elas colaborassem com as suas idéias e anseios com relação ao futuro da cidade. Com a sociedade engajada no processo, a responsabilidade pelo sucesso do PEM pode ser transferida da prefeitura para a população e para os *stakeholders* que participam da elaboração, o que fortalece a idéia de desvincular o processo do governo da hora, e conseqüentemente do partido da situação. Já no Município 2, mesmo o prefeito em mandato ter dado apenas o *start* do processo, foi ele que trouxe a metodologia e que participou de seminário em Barcelona onde conheceu as vantagens do PEM, caracterizando assim como uma tomada de decisão do governo em questão. A forma de encaminhamento dos questionários, sendo apenas para personalidades da cidade, formadores de opinião, empresários e líderes de diversas áreas, talvez tenha comprometido a continuidade do plano. A participação popular foi por meio do 0800 e da internet que estavam disponíveis para a população, mas não foi entregue efetivamente um pedido de participação como um questionário, por exemplo, isentando assim a população da responsabilidade do sucesso do PEM. Essas duas características que diferem dos demais municípios podem explicar o

porquê, mesmo o Município tendo um consórcio mantenedor que coordena e dirige o PEM, dele estar *in off* com a entrada de um novo governo.

4.4.2. Diretrizes municipais

O quadro abaixo retrata de forma simplificada e comparativa os dados e informações obtidos junto aos Municípios para a fase de diretrizes. Este quadro permite a visualização das diferenças e igualdades entre os processos de elaboração do PEM, que são descritos e analisados abaixo.

Quadro 2 – Comparativo das variáveis do construto diretrizes municipais.

Variáveis	Município 1	Município 2	Município 3
Atividade Municipal	Algumas mantidas, outras reforçadas e outras levantadas por <i>stakeholders</i>	História forte de industrialização que foi alterada para serviços	Dependência do <i>cluster</i> da madeira acrescido de outras atividades a serem exploradas
Vocação	Criadas algumas e mantidas outras	Foco na prestação de serviços e pólo regional	Foco na indústria madeireira e desenvolvimento do turismo e agropecuária
Missão	Constitucional	É o objetivo	Constitucional
Visão	Mais que empreendedorismo - inovação	Fortalecer os serviços – pólo regional	Uma forte consciência ambiental
Políticas	Estão sendo feitas em cima do Planejamento Estratégico Municipal	Estão previstas dentro dos projetos aprovados	Serão contempladas dentro dos programas estratégicos
Valores e princípios	Cumprimento da visão	Equilíbrio social e qualidade de vida - objetivos	O que a cidade respeita para se desenvolver
Objetivos	Macroobjetivos - desafios	Objetivo central e cada linha estratégica tem o seu objetivo	Grandes objetivos - desafios

As atividades municipais podem ser características muito particulares de cada município. E assim é entre os municípios estudados: cada um tem as suas relevâncias. No Município 1, foram analisadas as atividades municipais juntamente com as levantadas pelos *stakeholders* e a sociedade que participou do processo. Algumas atividades foram mantidas e fortalecidas, outras foram criadas e serão

desenvolvidas e outras foram deixadas para serem desenvolvidas em municípios vizinhos, onde elas já são mais fortes. Tal situação é diferente do Município 2 que teve uma mudança na característica da cidade, passando de industrial para prestadora de serviços, devido a ser pólo regional. Também no Município 3, a questão da cidade depender de um único ramo de atividade que é a madeira, faz com que o município se abra para novas empresas e ramos, obviamente serão analisados no momento de seu interesse, pois não está definida a atividade; por exemplo, se uma empresa automotiva se interessar, será analisado o caso isoladamente e verificado se pode ser uma atividade interessante para a cidade com relação à mão-de-obra, empregos e recursos. Já a vocação, dentre os três municípios, está diretamente relacionada com as atividades municipais, previamente considerando alguns ramos a serem desenvolvidos, como no caso do Município 3 que pretende desenvolver o turismo e a agropecuária. Para o Município 2, as vocações estão amplamente relacionadas não só com a atividade municipal mas com a visão, também, o que faz a relação entre todas as etapas do processo de Planejamento Estratégico. A missão, como forma de compromisso ou finalidade da prefeitura junto à sociedade, não foi explorada nem definida em nenhum dos Municípios. O Município 2 apenas relatou que a missão são os próprios objetivos. Nos demais, foi considerada a missão constitucional, até por ser uma característica da prefeitura, e esta estar isenta do processo. A visão com certeza pode ser diferente em cada município, mas com um mesmo princípio, que é ser o sonho, a visão de futuro que a cidade quer alcançar o que a cidade quer ser. Com relação às políticas, em todos os municípios estudados, elas aparecem descritas ou contempladas dentro dos programas ou projetos já desenvolvidos, como é o caso do Município 2, ou já estão dentro das questões e pontos estratégicos do processo de

Planejamento Estratégico, como no Município 1 e 3, uma vez que os programas e planos de ação ainda serão elaborados. Na questão dos valores e princípios também temos algumas diferenças de percepção sendo que para o Município 1, estes são o cumprimento da visão proposta ao município. No Município 2 estão interiorizados nos objetivos da cidade. E para o Município 3 os valores e princípios serão o que a cidade respeita para se desenvolver, desde os munícipes até o meio ambiente, dentre outros, com uma relação indireta com a visão, objetivos e questões estratégicas. E os objetivos, no caso dos Municípios 1 e 3, são desafios para a cidade; já no Município 2, há um objetivo central relacionado com a visão e os demais secundários relacionados às linhas estratégicas.

O que se pode constatar nas diretrizes para o Planejamento Estratégico Municipal é que há diferenças entre os municípios, mas que elas estão relacionadas às características de cada um, e que o conceito de cada item pode ser muito parecido, ou igual, com algumas diferenças de interpretação. Mesmo com o método de PEM ser advindo de fontes diferentes entre os municípios, percebem-se similaridades na forma de compor as diretrizes para cada um deles. E as diferenças estão no desenvolvimento do município em si, e não no método, ou processo de elaboração do PEM.

4.4.3. Análises municipais

O quadro, a seguir, retrata de forma simplificada e comparativa os dados e informações obtidas junto aos Municípios para a fase de análise do meio ambiente. Este quadro permite a visualização das diferenças e igualdades entre os processos de elaboração do PEM, que são descritos e analisados abaixo.

Quadro 3 – Comparativo das variáveis do construto análises municipais.

Variáveis	Município 1	Município 2	Município 3
Diagnóstico interno	Por meio do comitê executivo	Levantamento de documentos e história da cidade	Questionário aplicado ao setor público
Diagnóstico externo	Questionário para a população, <i>stakeholders</i> e líderes	Entrevistas qualitativas e questionários com <i>stakeholders</i> e líderes	Questionários aplicados à população e aos <i>stakeholders</i>
Análise do ambiente	Visão espacial regional Análise de espaço físico e dos segmentos	Não com profundidade Estudo simples sobre a economia da cidade	Visão do município como um todo apesar dos 3 núcleos distintos
Modelo de gestão	Gestão por resultados	Gestão participativa	Gestão participativa e descentralizada
Sistema de tecnologia e informação	Trivial – falta de tempo para desenvolver um sistema	Trivial, internet, e-mail e 0800	Trivial, com a utilização de mapas devido ao Plano Diretor de Cidades
Fatores críticos de sucesso	Continuidade do plano	Continuidade do plano	O engajamento da sociedade civil

O método pode ser muito similar, mas com diferenças de visão do processo; considere-se, pois, a análise, que segue, do quadro onde o diagnóstico interno traz algumas diferenças. No Município 1, este diagnóstico foi feito por meio das pessoas compunham o comitê executivo; já no Município 2, procedeu-se a um levantamento interno de documentos, planejamentos anteriores (plano diretor) e de um histórico da cidade, além de uma entrevista com 70 personalidades da cidade entre elas, secretários, ex-prefeitos e pessoas relacionadas à história recente da cidade. Estas entrevistas serão bases para questionários aplicados no diagnóstico externo. E no Município 3 foi aplicado um questionário para o setor público idêntico ao questionário aplicado posteriormente à população. Com relação ao diagnóstico externo, o Município 1 e 3 possuem algumas semelhanças. Ambos fizeram reuniões com a comunidade para esclarecer sobre o Planejamento Estratégico Municipal e principalmente explicar os questionários, e o que as pessoas precisavam de saber sobre os pontos fracos, fortes, oportunidades e ameaças. Os questionários foram

distribuídos à população e a líderes de associações de bairros, comunidades, representantes de entidades e instituições, empresários e personalidades de várias áreas, tendo assim um levantamento bem abrangente das necessidades da cidade, de todas as classes sociais e de todas as regiões do município. Quanto ao Município 2, o diagnóstico externo foi delineado com um questionário formado por meio das entrevistas feitas a 70 pessoas entre secretários, ex-prefeitos e personalidades; este questionário foi aplicado, também, a 250 personalidades de diversos ramos e setores. Não houve a participação da população de forma efetiva no diagnóstico da cidade. Com relação à análise do ambiente, o Município 1 teve, além de uma preocupação territorial e espacial, uma atenção especial em analisar cada segmento de forma individual para obter um melhor resultado desta análise. No Município 2, esta não foi feita com a profundidade que o comitê executivo esperava; foram levantados alguns indicadores e foi feita uma análise simples da economia da cidade. E no Município 3, a preocupação foi analisar o município como um todo, devido à divisão em 3 pólos regionais, sendo então feita a análise mais de forma espacial, tendo os questionários do diagnóstico complementado esta análise. Com relação ao modelo de gestão, no Município 1, foi levantada a necessidade de se definir um modelo de gestão durante o processo de planejamento, para o qual foi criado um grupo estratégico de modernização da gestão pública, separado do Planejamento Estratégico Municipal, o qual definiu uma gestão por resultados, vislumbrando os resultados do PEM. No Município 2 era considerada uma gestão participativa, devido ao engajamento de vários atores sociais. A população não participa ativamente, mas não era fechada a sua adesão. Já no Município 3 a gestão é de participação, devido ao histórico desta característica existente desde 1995 por meio dos conselhos municipais. Quanto aos sistemas de tecnologia e informação

utilizados, os três Municípios foram unânimes em descrever que utilizaram só o trivial, sem maiores aprofundamentos ou desenvolvimento de programas especiais para a elaboração do PEM. O Município 2 chegou a utilizar a internet e serviços de 0800 que difere um pouco dos demais municípios. Com relação aos fatores críticos de sucesso, os Municípios 1 e 2 levantaram a continuidade do plano devido às mudanças de governos e partidos, já que o PEM é de longo prazo. Ambos tomaram cuidados e utilizaram a descentralização como forma de assegurar a continuidade do planejamento com o Instituto ou com o Consórcio Mantenedor. No entanto, o Município 3, com uma cultura de participação e independência da cidade com relação ao governo da situação, teme apenas que não haja o engajamento necessário da população para a implantação do PEM. Mas este receio pode ser mínimo até pela cultura desta cidade.

Percebe-se, então, que pela análise do ambiente existem diferenças básicas entre os municípios. A forma de abrangência do diagnóstico externo define com mais clareza que o planejamento também pertence à população no caso dos Municípios 1 e 3, pois no Município 2 pode ser que o planejamento tenha ficado com aspecto de elite, entrevistando e questionando apenas personalidades relacionadas com temas de abrangência geral, mas não a comunidade, ou parcela da população assistida, mesmo com o desenvolvimento dos programas e projetos atingindo a todo o município. No caso dos Municípios 1 e 3, a população foi convidada a participar e incluída no processo; mas no 2, ficou aberta a participação da população, o que pode ser diferente de incluir a população no diagnóstico. Percebe-se que este pode ser um dado importante na dificuldade que o Município 2 encontra hoje de prosseguir com o Planejamento Estratégico Municipal, e até mesmo revisá-lo dentro do tempo que era esperado. Por mais que conte com um consórcio mantenedor

desvinculado da Prefeitura ou Governo Local, a sociedade não tem força suficiente para pressionar o atual governo para dar seqüência, ou ela própria se engajar e dar continuidade ao Planejamento. O que pode ter prejudicado também a continuidade do PEM no Município 2, visto que o PEM deste já é mais antigo, foi iniciado em 97 e que hoje (2005) já estaria sendo revisado, foi a análise do ambiente feita de forma muito sucinta, apenas com dados de indicadores e estudos de economia, sem um levantamento efetivo, local, saídas a campo, de modo a visualizar as necessidades requeridas. Baseando-se nestas informações consegue-se perceber a importância de todas as etapas do PEM, e do envolvimento e transferência de responsabilidade com relação à população, que pode ser uma das premissas do planejamento estratégico, já descritas neste estudo. É possível ser este o principal fator crítico de sucesso de qualquer planejamento, o envolvimento e responsabilidade da população quanto ao futuro da cidade em que vive.

Faz-se uma ressalva quanto ao Município 2 que, dentre os municípios estudados, foi o que mais gerou documentos por escrito disponíveis à população. Nos anexos isso fica claro. Toda a parte de diagnóstico, critérios de avaliação, objetivos e as linhas estratégicas estão muito detalhados e definidos por meio gráfico. Já nos outros dois municípios, isto foi feito de forma reduzida em uma cartilha. Para todos os municípios esses materiais ficaram disponíveis à população; nos Municípios 1 e 3, por meio da cartilha, e no Município 2 pela internet.

4.4.4. Estratégias municipais

O quadro a seguir retrata de forma simplificada e comparativa os dados e informações obtidos junto aos Municípios para a fase de estratégias. Este quadro permite a visualização das diferenças e igualdades entre os processos de elaboração do PEM, que são descritos e analisados abaixo.

Quadro 4 – Comparativo das variáveis do construto estratégias municipais.

Variáveis	Município 1	Município 2	Município 3
Estratégias	15 pontos estratégicos 24 programas estratégicos	5 linhas estratégicas 3 linhas estratégicas 93 projetos distribuídos	18 questões estratégicas 16 programas estratégicos
Funções da prefeitura	Saúde e transporte. Deu início ao processo	Saúde e educação. Deu início ao processo	Por meio das secretarias - articulador
Planos de ação e projetos	Grupos de trabalho desenvolvem os planos de ação	Grupos móveis impulsionam projetos já distribuídos dentro das linhas estratégicas	Ainda serão desenvolvidos pelos grupos de trabalho
Viabilidade e orçamento	Prefeitura viabilizou inicialmente e forneceu estrutura. Criação do Instituto.	Prefeitura forneceu estrutura e foi criado um Consórcio Mantenedor	Prefeitura viabilizou o operacional, no restante será a sociedade civil organizada

Nas questões das estratégias podem se constatar algumas diferenças no que diz respeito à estruturação do número de estratégias, ou linhas estratégicas, ou questões estratégicas. Mas a idéia central de todos os municípios pode ser a de direcionar e desenvolver, por meio das estratégias propostas, os planos de ação e programas de trabalho. As funções da prefeitura não foram muito comentadas ou discutidas, mas ficou claro que algumas linhas básicas de atuação do governo, não se alteram, elas se adaptam às estratégias, mas ficam a cargo da prefeitura, como saúde e educação, apesar do Município 3 deixar bem claro que algumas responsabilidades são da secretaria e não da prefeitura em si. A forma do desenvolvimento dos planos de ação e projetos pode ser bem parecida: serão por meio dos grupos de trabalhos ou grupos móveis. No Município 2 ao término da elaboração do PEM, já se tinham todos os projetos distribuídos dentro das linhas estratégicas e seriam implantados pelos grupos móveis. Já nos outros dois municípios estes projetos não foram contemplados dentro do processo de elaboração do PEM e sim vão ser desenvolvidos pelos grupos de trabalhos. A viabilidade inicial do processo de elaboração do PEM ficou a cargo da prefeitura nos

Municípios 1 e 3, com a disposição da estrutura e de técnicos. No Município 2, houve um consórcio mantenedor desde o início para custear todo o processo. E após o término de elaboração do PEM a viabilidade dele se iguala em todos os municípios, por meio de recursos da iniciativa privada.

Percebem-se nesta etapa do processo muitas semelhanças, talvez as maiores diferenças estejam relacionados ao do Município 2 que trabalhou um número reduzido de linhas estratégicas, mas já desenvolveu dentro da elaboração do PEM os projetos a serem postos em prática na cidade, e a questão da viabilidade, para a qual desde o início, foi formado um consórcio mantenedor para custear os gastos do processo. Nos outros dois municípios os métodos podem ser considerados idênticos.

4.4.5. Controles e gestão municipal

O quadro seguinte retrata de forma simplificada e comparativa os dados e informações obtidas junto aos Municípios para a fase de controles e gestão. Este quadro permite a visualização das diferenças e igualdades entre os processos de elaboração do PEM, que são descritos e analisados abaixo.

Quadro 5 – Comparativo das variáveis do construto controles e gestão municipal.

Variáveis	Município 1	Município 2	Município 3
Níveis e meios de controle	Controles estão começando a ser implantados	Foram feitas avaliações de aspectos qualitativos e quantitativos	Haverá um projeto piloto de controle na área do Turismo
Gestão de projetos	Grupos de trabalhos - Instituto	Grupos móveis – Consórcio Mantenedor	Grupos de trabalho – a se organizarem
Tempo e resultados	Ainda não tem resultados	Alguns projetos já foram implantados, outros realizados e os de maiores dimensões estão sendo viabilizados	Ainda não tem resultados

No Município 2 já foi feita uma avaliação do PEM, por ser um planejamento mais antigo, em torno de 5 anos, já em vias de ser feita uma revisão e novas propostas. Nesta avaliação constatou-se que 70 % dos projetos propostos já foram concluídos e implantados. Esta revisão e reformulação estão aguardando o *start* da prefeitura para seu início e concretização. Apesar dos grupos móveis e do consórcio mantenedor fazerem a gestão dos projetos, existem grandes projetos, como o novo aeroporto que aguarda definição. Nos demais municípios, pelo PEM ser bem recente ainda não há uma avaliação ou controle ou resultados. Espera-se uma revisão no plano em 2010 no Município 3, no qual também vão fazer um programa piloto de controle e avaliação no setor de turismo, para posteriormente aplicar a todos os setores. No Município 1 estão sendo levantados alguns indicadores para posterior trabalho de avaliação e comparação.

Percebe-se novamente a questão do comprometimento da população no processo para o seu andamento e sucesso, sentido no Município 2. Com a sociedade engajada, tem-se a possibilidade de fazer pressão em qualquer que seja o governo da prefeitura para o andamento e continuidade do PEM. Mas mesmo assim, o fato de 70% dos projetos já estarem viabilizados já é sinônimo de sucesso e orgulho para os que se envolveram em todo o processo.

O planejamento estratégico pode ser muito dinâmico podendo ser vistos alguns resultados quase que imediatos à finalização do processo de elaboração do plano: uma população inteira olhando a cidade com uma mesma visão.

4.4.6. Plano diretor de cidades

O quadro a seguir retrata de forma simplificada e comparativa os dados e informações obtidos junto aos Municípios para a ferramenta de plano diretor. Este quadro permite a visualização do alinhamento ou não destas duas ferramentas tão

importantes para uma cidade, o plano diretor e o PEM, que são descritos e analisados abaixo.

Quadro 6 – Comparativo das variáveis do construto plano diretor de cidades.

Variáveis	Município 1	Município 2	Município 3
Plano diretor de cidades	Será revisado o existente em cima do Planejamento Estratégico Municipal	Foi seguido à risca para o desenvolvimento do Planejamento Estratégico Municipal	Foi desenvolvido após o PEM contemplando muitas das questões estratégicas

Com relação ao plano diretor de cidades as diferenças podem ser grandes, devido até ao período em que foram elaborados. No Município 1 o plano diretor é antigo, de 1965 com revisão em 1972. Por isso, agora, após a finalização da elaboração do PEM ele será revisado e alinhado, com relação a estratégias, visão, objetivo, ao planejamento estratégico. O Plano Plurianual que está sendo finalizado agora, também possui suas premissas baseadas no PEM. Com relação ao Município 2, como havia uma base informal do Plano Diretor feita em 1995, e a elaboração do PEM teve início em 1997, foi utilizado o mesmo como referência, fazendo assim o alinhamento entre as duas ferramentas. Em 2003 o Plano Diretor Urbano foi formalizado com pequenas alterações com relação ao feito em 1995. E no Município 3 o motivo de ter sido feito o PEM, foi a necessidade de se conceber o Plano diretor. Com isso, fizeram-se ferramentas alinhadas e com certeza muito mais eficientes. O Plano Plurianual também será alinhado a ambas.

Percebe-se a inter-relação entre Plano diretor, PEM e Plano Plurianual. Como todos podem ser ferramentas de gestão, o alinhamento dentre os três possivelmente será imprescindível para o sucesso de uma cidade. Essas três ferramentas reforçam também a visão de futuro que a sociedade tem com relação ao município, fortalecendo ainda mais a transposição do fator governo e partido da situação para o

sucesso da gestão. O Plano Diretor por ser um instrumento legal, de certa forma, legaliza os parâmetros e estratégias do PEM acrescentados a sua elaboração ou revisão. O Plano Plurianual, por ser feito de forma a ser utilizado sempre no primeiro ano do novo governo, pode também contribuir para que os planos e objetivos do PEM perpassem diferenças partidárias e alcancem a visão esperada por uma sociedade. Se somadas a essas ferramentas, a força e responsabilidade da população envolvida em todos os processos, consegue-se idealizar a efetividade e a próspero desenvolvimento do que hoje pode ser colocado como meta e problema, qualidade de vida dentro de uma cidade.

4.4.7. *New Public Management*

O quadro abaixo retrata como os preceitos da *New Public Management* são vistos ou trabalhados junto do processo de elaboração do PEM.

Quadro 7 – Comparativo das variáveis do construto *New Public Management*.

Variáveis	Município 1	Município 2	Município 3
<i>New Public Management</i>	Reestruturação administrativa Descentralização para grupos de trabalhos Redefinição de mercados Envolvimento e alinhamento de várias secretarias Criação do Instituto da Cidade Cidadão é cidadão e não cliente Empreendedor - inovador	Reforma administrativa Cidade eficiente Central de atendimento ao cidadão Descentralização Democratização Cidadão é cidadão e não cliente Definição e gestão por projetos	Já possui uma administração participativa e descentralizada Abertura a novos mercados Cidadão é participativo e responsável pelo futuro da cidade A prefeitura participa por meio das secretarias

No Município 1 foi onde se constatou uma relação maior e mais próxima aos preceitos da NPM, onde todos os seus conceitos têm uma associação com a elaboração do PEM. Nos outros municípios, estes preceitos podem ser secundários,

visualizados nas entrelinhas do PEM elaborado. No item cidadão – cliente, todos concordam que cidadão é cidadão. Ele é participativo, exigente, responsável, mas não cliente, sempre cidadão, com seus direitos e deveres. Todos têm como meta ou objetivo a eficiência para assim ter qualidade de vida.

5. CONCLUSÃO

Os processos de Planejamento Estratégico Municipal (PEM) estudados neste trabalho foram implantados com algumas diferenças metodológicas, mas alcançaram ou já estão no caminho de realizar os objetivos firmados e as estratégias sugeridas. Com este trabalho, foram levantados os conceitos e aplicações do PEM como instrumento para alcançar e realizar objetivos, estratégias e ações que sem a metodologia do planejamento seria muito mais difícil de visualizar, focar e alinhar com trabalhos já existentes nos municípios estudados.

O planejamento em si já sugere uma cidade de forma mais competitiva, regional, desenvolvendo localmente os potenciais e pontos fortes do município, visões e vocações direcionados para o mercado e competitividade global. Sendo assim, deve-se adotar uma nova forma de gestão mais alinhada e adaptada aos preceitos do PEM e da *New Public Management*, segundo seus conceitos e definições. Uma reforma administrativa e uma nova forma de gestão pública podem adotar uma metodologia mais abrangente e inter-relacionada com os preceitos do PEM a fim de favorecer a administração pública dentro desta nova forma de organização e para atingir todos os seus objetivos, estratégias e ações.

O trabalho traz o levantamento, pesquisa e análise de metodologia de elaboração e implementação do processo do PEM em três municípios brasileiros, com todas as suas premissas básicas e adaptações do PEM, o que para alguns municípios pode ser a parte mais complexa, ou seja, a adaptação da metodologia para uma área muito mais complexa e abrangente. Como num município, envolve-se política, apesar de sempre se tentar desvincular o plano de posições partidárias, este envolve também cidadãos, servidores públicos, *stakeholders* ou atores sociais

uma cidade física, serviços básicos e serviços necessários. É uma gama muito abrangente de tópicos. Contemplar a todos pode ser um desafio diário do PEM.

O PEM também está diretamente relacionado com Plano Diretor de Cidades segundo os estudos e levantamentos. O alinhamento destes dois instrumentos de gestão pode ser essencial para que a complexidade da cidade seja aos poucos amenizada com a boa aplicação e implantação de ambos os instrumentos.

Verificou-se que os municípios com PEM desenvolvido possuem uma visão muito clara de futuro e isso contribui em muito para que as ações sejam corretas, e para o desenvolvimento de projetos e programas que atendam a todos os objetivos esperados. O município tem um destino a alcançar, claro para toda a população e seus administradores. O PEM é um plano de longo prazo o que contribui em muito para que a cidade se desenvolva de forma contínua e não fique à mercê de cada novo plano de governo que assume de quatro em quatro anos.

Conclui-se que nos tempos atuais, com as problemáticas globais, e com a complexidade cada vez maior com relação aos municípios, a ferramenta de gestão PEM aliada a outras ferramentas como o Plano Diretor de Cidades e Plano Plurianual Municipal, contribui em muito para direcionar a cidade para o desenvolvimento de forma clara, dinâmica e objetiva. Esse desenvolvimento leva em conta o aumento da qualidade de vida dos munícipes. As metodologias podem ser diferentes em alguns aspectos, mas o objetivo final do processo é o mesmo, ou seja, desenvolver o município com qualidade de vida, sustentabilidade e participação social.

Sendo assim, verificou-se que o objetivo geral deste estudo se concretizou com a análise dos processos de PEM em prefeituras brasileiras e suas relações com a teoria *New Public Management*. Com relação aos objetivos específicos, nas

prefeituras estudadas, os conceitos e aplicações do PEM foram utilizados em como ferramentas e instrumentos para alcançar os objetivos e estratégias estipuladas para a cidade no processo do planejamento. Foram identificados conceitos e definições da administração pública e da *New Public Management*, para visualizar dentro do referencial teórico e também com as análises práticas, as mudanças ocorridas nas prefeituras com a internacionalização de valores e a competitividade global, objetivando um desenvolvimento local sustentável.

Após o levantamento de várias metodologias de planejamento estratégico, tanto municipal como algumas empresariais, foram propostos procedimentos e métodos de pesquisa para analisar o processo de PEM nas prefeituras brasileiras selecionadas. Esta análise junto aos municípios fez com que se verificassem as relações do PEM com a *New Public Management* e uma relação muito estreita em muitas vezes alinhada com o Plano Diretor de Cidades. Desta forma propiciou uma análise qualitativa, quantitativa e comparativa dos municípios estudados e por meio destas análises a conclusão da importância das ferramentas de gestão, dentre elas o foco de estudo desta pesquisa que é o PEM, e suas relações com a teoria *New Public Management*.

5.1. Considerações relevantes

Com relação à efetividade do PEM, como o estudo traz a experiência de duas prefeituras com o processo recém-elaborado, a efetividade dos planos de ações ainda não pode ser avaliado. Mas já são sentidos, por parte dos organizadores do PEM, alguns reflexos do plano com relação à tomada de decisões e desenvolvimento imediato da conscientização de que existe um planejamento a ser seguido e implantado.

Dentre os municípios estudados, as necessidades que os levaram ao encontro do planejamento estratégico foram diferentes, mas os resultados e processos foram semelhantes direcionando todos a estabelecer programas de ação, estratégias, buscando uma nova visão de gestão a ser aplicada, dentre alguns dos princípios utilizados, os da *New Public Management*, e em seguida uma revisão ou a execução do Plano Diretor de Cidades.

Para os três municípios a participação da população de modo geral ou de representantes de classes e associações foi o diferencial entre o fracasso e o sucesso do PEM. Com o envolvimento da sociedade civil o PEM ficou caracterizado em todos os casos como um plano feito e voltado para o desenvolvimento da cidade independente do partido ou governo da situação. Essa característica pode ser considerada o principal fator de sucesso do plano por se tratar de um planejamento a longo prazo.

A adaptação do PEM, uma ferramenta advinda da administração privada, para a administração pública, foi outra dificuldade transposta pelos municípios em questão. Com a assessoria de consultores externos e com a dedicação da equipe interna, que souberam diagnosticar junto à comunidade os pontos fortes, fracos, as ameaças e oportunidades e transformá-los em todo o processo de planejamento estratégico. Juntamente com o levantamento das atividades municipais, análises de ambientes, modelos de gestão e outros dados que direcionaram a missão, visão, objetivos, valores e princípios, estratégias, dentre outras variáveis que permeiam o PEM, foi possível propiciar-se a elaboração ou direcionamento dos projetos e planos de ação.

Além desses três municípios estudados, ainda podem ser citados outros casos de implantação do PEM, não aprofundados nesta pesquisa, mas com particularidades e situação de igual sucesso.

Em um município do estado do Rio Grande do Sul, foi criada uma Agência de Desenvolvimento responsável pela implantação e gestão do PEM na cidade. Na elaboração do PEM foram identificados vários setores econômicos, os quais foram avaliados e dentre eles selecionados alguns setores para serem priorizados na elaboração do PEM. Apesar de ter em sua estrutura organizacional, dentro do conselho diretor, a prefeitura, houve uma preocupação muito grande com relação aos fatores-chave de sucesso e os fatores a serem evitados. Dentre os fatores a serem evitados está que a Agência não poderá se tornar instrumento de atuação política. Este cuidado faz com que perdure a ação do PEM dentro da cidade, por ser um planejamento em longo prazo. O PEM é de 2005.

Em um município do estado do Rio de Janeiro o PEM foi elaborado sobre a orientação e experiência do CIDEU, responsáveis pelo PEM em Barcelona, sendo o primeiro PEM elaborado em 1995, e um segundo PEM, em meados de 2002. Para a elaboração do PEM a cidade foi dividida em 12 regiões, cada uma com seu objetivo e suas estratégias. Agora estão sendo realizadas audiências públicas para discutir junto à população o Plano Diretor de Cidades. O segundo PEM foi chamado de "As cidades da Cidade" e servirá como referência para a gestão de políticas públicas nas áreas dos 12 planos estratégicos regionais. Seus paradigmas são: o foco no cidadão e na região; as soluções consensuais; a diversidade da cidade; a articulação dos planos regionais e as possibilidades de desenvolvimento a partir das potencialidades locais.

Em um município do estado de São Paulo o projeto 2010 foi iniciado pela sociedade civil organizada e visa a elaborar um plano de futuro para a cidade. Este projeto envolveu empresários, a população e técnicos do poder público, mas com a preocupação de ser um projeto suprapartidário. Este projeto utiliza o planejamento estratégico e os conceitos da Agenda 21 Local para fomentar o desenvolvimento integrado e sustentável. E eles estão na fase de implementação do PEM na cidade. As fases de organização, diagnóstico e estratégias e projetos já estão prontas. Foi utilizada a ajuda de um consultor externo especializado em Planejamento Estratégico para aplicarem a metodologia no município.

Em um município do estado do Espírito Santo, o PEM foi organizado junto com a sociedade civil, por meio da Secretaria de Planejamento Estratégico. A agenda de planejamento é para o período de 20 anos (2000 a 2020). Com o Planejamento Estratégico e a Agenda 21Local, as cidades buscam não só o desenvolvimento sustentável ou a harmonização do crescimento econômico com o meio ambiente e o desenvolvimento humano, mas também a ampla participação da população na definição dos destinos e do futuro de suas cidades. Dentro da estrutura organizacional, há o consórcio patrocinador, composto por empresas, organizações empresariais e órgãos públicos que financiam as atividades do projeto.

Em outro município do estado do Rio Grande do Sul, o PEM trabalha com o Orçamento Participativo, onde uma parcela significativa do orçamento é subordinada a um intenso processo de discussão e deliberação, no qual a população decide e participa sobre os projetos de investimento público da cidade. Desde 1996 existe o Planejamento Participativo da Cidade onde a cidade é dividida em oito áreas dentro das quais a população discute abertamente com técnicos a melhor forma de ordenar o desenvolvimento e crescimento da região.

Estas dentre outras cidades podem ser ainda exploradas em pesquisa de modo a enriquecer ainda mais a discussão sobre a elaboração e a efetividade do PEM e outras formas e ferramentas de gestão.

5.2. Contribuições

As contribuições do estudo foi o aprofundamento no processo de PEM com o levantamento de diversas metodologias e a criação de uma própria para a pesquisa, que pode ser chamada de síntese, que serviu como diretriz no auxílio ao levantamento dos dados e análises.

Para a academia este estudo agrega valores e demonstra a aplicação da teoria na prática, com os estudos de caso descritos e analisados neste trabalho. Com o aprofundamento deste estudo e com uma amostra mais numerosa, pode-se enriquecer em muito tais contribuições. Esta pesquisa também poderá elucidar e auxiliar alunos que estão desenvolvendo temas na mesma área de pesquisa ou semelhante.

Com relação às contribuições para os municípios, este trabalho se traduz em descrever uma ferramenta de planejamento e gestão, onde podem ser citadas as dificuldades, os limitadores, os fatores críticos de sucesso e onde estão descritas metodologias que podem ser aplicadas e metodologias que já foram aplicadas e que deram resultados positivos, que trouxeram crescimento para as cidades estudadas. Trouxeram também uma nova forma de participação popular, responsabilizando e envolvendo a sociedade num produto feito para esta. O PEM é um processo que nunca entrou na gaveta. É um processo dinâmico que a partir do momento em que é implantado, muitos setores desenvolvem-se sozinhos, muitas atitudes podem ser gerenciadas pelo processo, o crescimento pode ser cadenciado pelo documento de planejamento e gestão proposto para cada cidade individualmente. A relação de

construtos e variáveis utilizadas nesta pesquisa poderá servir para o preenchimento de espaços nos processos de PEM, sendo assim aliados à completa abrangência e sucesso de planos em andamento, em revisão ou ainda que deverão ser iniciados.

Os municípios agora contam com um instrumento de crescimento e organização, gestão, que já foi testado e analisado. A aplicação pode ser real e efetiva quando o município está engajado em definir propostas e projetos de trabalhos visando aos potenciais e oportunidades da cidade, também amenizando as ameaças e pontos críticos que eventualmente atrapalhem o rumo da sociedade em busca da qualidade de vida e do equilíbrio urbano e regional.

5.3. Limitações

A principal limitação para a realização da pesquisa foi a dificuldade em obter municípios com o PEM elaborado ou em processo de elaboração. Apenas um município já tinha seus projetos realizados e implantados. Dessa forma, ficou evidente a dificuldade de acesso a algumas prefeituras contatadas com relação à disposição em responder e elucidar o processo.

Outra dificuldade foi estudar os resultados do PEM junto aos municípios devido ao pouco tempo de elaboração do processo no município. Desta forma, é possível de a pesquisa futura ser melhorada com a presença de mais prefeituras para análises.

Este estudo de caso sendo feito em três prefeituras não reflete a realidade brasileira em sua totalidade. Outros municípios podem ter processos diferentes dos estudados nesta pesquisa, tendo assim em vista trabalhos futuros.

5.4. Trabalhos futuros

Levantou-se com este estudo a importância de algumas ferramentas na prática da gestão. Dentre estas ferramentas, as citadas neste trabalho foram o PEM, o Plano Diretor de Cidades e o Plano Plurianual Municipal. Verificou-se a importância destas ferramentas serem trabalhadas em alinhamento uma com as outras para o sucesso e desenvolvimento de uma cidade sustentável. Com a sociedade organizada, a participação social pode ser considerada uma co-ferramenta neste sucesso e desenvolvimento.

Uma sugestão de trabalho futuro seria propor uma metodologia específica, de um modelo de alinhamento destas ferramentas de gestão com a participação social para ser verificado e testado em alguns municípios. Quanto maior o número de municípios, melhor a caracterização de um resultado positivo, principalmente com o trabalho feito em cidades com poucos e muitos habitantes, de certa forma, as maiores com uma maior complexidade. Quanto maior o número de municípios estudados, maior será a abrangência da futura pesquisa. Acompanhando por mais tempo os municípios torna-se viável medir ou avaliar a efetividade do PEM, acompanhamento a sua implantação em forma de projetos de ação e programas estratégicos.

Para enriquecer ainda mais os trabalhos futuros, pode-se fazer um aprofundamento num estudo comparativo internacional, analisando metodologias aplicadas em várias partes do mundo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10). Brasília, 1997. Editora Vera Lúcia Petrucci.
- ACSELRAD, Henri. **A Duração das Cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.
- ANSOFF, H. Igor. **A Nova Estratégia Empresarial**. Tradução Antonio Zoratto Sanvicente – São Paulo: Atlas. 1990.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único, desmanchando consensos**. 3º edição. Petrópolis, RJ. Editora Vozes. 2000.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro. Forense universitária. 2001.
- BARZELAY, M. **The New Public Management**: improving research and policy dialogue. Regents of the University of California. California, Ucpres: 2001.
- BORBA, Robinson Antonio Vieira. **Planejamento estratégico e desenvolvimento local: uma aplicação na cidade de Londrina**. In: COSTA, Armando João Dalla; GRAF, Márcia Elisa de Campos. Estratégias de desenvolvimento urbano e regional. Curitiba: Juruá. 2004.
- BORJA, Jordi. **Barcelona. Um Modelo de transformación Urbana**. Série Gestión Urbana, v. 4. Quito: Programa de Getión Urbana. 1995.
- CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1983.
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo. Editora Paz e Terra. 1999.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim e outros. **Estado e administração Pública: reflexões**. Brasília. Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP. 1987.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho**. 2 ed. Curitiba. Travessa dos Editores. 2004.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: teoria, processo e prática. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- CIDADES - Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA, 2004.
- CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. **10 AÑOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN IBEROAMÉRICA**. Avinyó, 15 Planta 3. ed. Barcelona – España. Disponível em: <<http://www.cideu.org>>. Acesso em: 14 out. 2005.
- COCCO, Giuseppe (org.). **A Cidade Estratégica, nova retórica e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do Porto de Sepetiba**. Rio de Janeiro. Editora DP&A. 2001.
- DENHARDT, Robert B. e DENHARDT, Janet Vinzant. **Public Administration Review**. Washington: Nov/Dec 2000. Vol. 60, Iss. 6; pg. 549, 11 pgs

DRUCKER, Peter F.. **Uma Era de Descontinuidade: orientações para uma sociedade em mudança**. 3º Edição. Rio de Janeiro. Zahar editores. 1976.

DRUCKER, Peter F. **As Novas Realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo**. 3º ed. São Paulo. Livraria Pioneira editora. 1993.

DRUCKER, Peter F. **Sociedade Pós-capitalista**. 6 ed. São Paulo. Editora Pioneira. 1997.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2 ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2002.

ESTEVE, Josep Maria Pascual. **La estratégia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento**: métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona: CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), 1999.

ESTEVE, Josep Maria Pascual. **De la Planificación a la Gestión Estratégica de las ciudades**. Barcelona: CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), 2000.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew . **A Nova Administração Pública em Ação**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1999.

FIGUEIREDO, Rubens. **As cidades que dão certo**: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília. MH Comunicação. 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. – São Paulo: Atlas, 1999.

GUILL, José Miguel Fernandez **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração pública**. 10 ed. Brasília. Editora Vestcon. 2002.

JONES, Lawrence R., THOMPSON, Fred. **Um Modelo para Nova Gerência Pública**. Brasília: ENAP, 2000.

LLONA, Marta; LUYO, Melisa; MELGAR, Walter. **La Planificación Estratégica Del Desarrollo Local em Perú**: análisis de casos. Lima: Escuela, 2003.

LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro. Editora Mauad. 1998.

MATUS, Carlos. **Planejamento, orçamentos e gerência**. Revista ABOP n. 29/88. Brasília.1987.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão Estratégica**. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NACHMIAS, David; NACHMIAS, Chava. **Research methods in the social sciences**. 3th ed. New York: St. Martin's Press, 1987.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceito, metodologia e práticas. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted . **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 8 ed. Brasília. MH Comunicação. 1995.

PAGNONCELLI, Dernizo; AUMOND, Carlos Walter. **Cidades, capital social e planejamento estratégico: o caso Joinville**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro. Editora FGV. 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, 52, janeiro 2001: 5-24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**: história, Economia e Política de Getúlio Vargas e Lula. 5 ed. São Paulo. Editora 34. 2003.

PERROW, Charles. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo. Editora Atlas. 1972.

PFEIFFER, Peter. Planejamento Estratégico Municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília. **Revista do ENAP**, 2000.

REZENDE, Denis Alcides. **Alinhamento do planejamento estratégico da tecnologia da informação ao planejamento empresarial**: proposta de um modelo e verificação da prática em grandes empresas brasileiras. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2002.

REZENDE, Denis Alcides **Planejamento Estratégico Municipal e suas Relações com as Políticas de Gestão de Cidades e com a Teoria New Public Management**. In: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro: ENAPG, 2004.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim **Planejamento Estratégico Municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

ROESCH, Silvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 6. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2002.

VASCONCELOS FILHO, Paulo de; PAGNONCELLI, Dernizo. **Construindo estratégias para vencer**: um método prático, objetivo e testado para o sucesso da sua empresa. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

WHEELAND, Craig M. Citywide strategic planning: an evaluation of Rock Hill's. **Public Administration Review**. Washington: Jan/Feb 1993. Vol. 53, Num. 1; pg. 65, 8 pgs.

YIN, Robert K. **Case study research**. London: Sage Pub., 1994.

ANEXOS

Anexo 1 – Ficha de proposta de ação – Município 2

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO - Município 2

FICHA DE PROPOSTA DE AÇÃO / PROJETO nº _____

1. NOME	CLASSIFICAÇÃO : idéia a desenvolver ☐ proposta em estudo ☐ projeto ☐
2. PROPOSITOR	
3. RESPONSÁVEIS	
4. DESCRIÇÃO	
5. PROJETOS CORRELATOS	
6. LINHA ESTRATÉGICA	
7. POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA	
8. OBJETIVOS E METAS DA PROPOSTA	
9. ASPECTOS QUALITATIVOS	
10. FINANCIAMENTO	
11. ASPECTOS TEMPORAIS	
12. INDICADORES PARA ACOMPANHAMENTO	

Município 2 _____ de _____ de 1999

Assinatura do Proponente:

Anexo 2 – Prioridades e critérios para avaliar projetos – Município 2

As prioridades e os critérios para avaliar os projetos

A análise da prioridade deve levar em conta um futuro imaginado para Município 2, como realidade concreta que é e como construção possível que poderá ser. Consiste em atribuir graus de importância às propostas, sob a ótica de quatro conceitos: a sua exequibilidade, a relevância e sinergia em relação às Linhas Estratégicas, o seu impacto temporal e a imprescindibilidade de sua realização. Trata-se de um exercício que exige discernimento e capacidade de avaliação, considerando um conjunto de possibilidades - quase todas importantes - porém nem sempre estratégicas. Esta priorização será efetuada pelos Grupos de Trabalho de Proposta (GTPs).

Apresentam-se, a seguir, os critérios de prioridade que serão utilizados pelos GTPs na análise de cada proposta:

Exequibilidade

É a capacidade de o projeto ser realizado. Função de: existência e disposição de agentes responsáveis pela sua implementação definidos por compromissos formais/contratuais, ou institucionais; ser o custo compatível com os benefícios - avaliado pelas taxas de retorno, quando possível, ou por outros métodos de avaliação social; fontes de financiamento viáveis - determinadas pelo estágio de negociações, pela previsão em orçamento ou por fundos e programas de apoio financeiro específicos; e análise das restrições técnicas, legais - especialmente as de natureza ambiental - e políticas.

Relevância e Sinergia:

É a capacidade de o projeto contribuir para se atingir os objetivos das Linhas Estratégicas. Função de: avaliação dos efeitos do projeto sobre a linha estratégica em estudo pelo GT, considerando o nível de alcance de seus objetivos. Em princípio, corresponde a uma ou mais ações que concretizam os objetivos; e existência de massa crítica capaz de promover mudanças estruturais e/ou capacidade de multiplicar-se e disseminar ações ou desdobramentos que permitam alcançar objetivos de outras linhas estratégicas. Caso contribua para uma das Linhas e seus objetivos, em alto grau de importância, será considerado um projeto relevante. E, no caso de contribuir, também, para outras Linhas Estratégicas será considerado um projeto com alto grau de sinergia.

Impacto Temporal

É o conjunto dos efeitos resultantes da implementação do projeto, no decorrer dos próximos anos. Função da análise, dentre outros, dos aspectos: defasagem entre o início do projeto e o tempo para atingir seus objetivos estratégicos; estágio de amadurecimento do projeto; e capacidade de desdobramento do projeto em outros projetos, também de natureza estratégica.

Imprescindibilidade

É a avaliação dos impactos decorrentes da não realização do projeto. Função da análise de alternativas ao projeto para atingir os objetivos visados por ele ou de articular e integrar outros projetos de natureza estratégica. A inexistência de alternativas, ou a constatação de que as alternativas possíveis de exequibilidade muito remota ou de viabilidade muito baixa, seria um elemento de reforço da imprescindibilidade de uma determinada proposta.

Por outro lado, a capacidade de a proposta em exame mostrar-se eficaz como elemento deflagrador de desdobramentos de natureza estratégica e de cumprir papel de articulador ou integrador com outras propostas, seria também um fator que reforça a imprescindibilidade da proposta.

Nota: A questão da consensualidade será reconhecida ao longo da análise dos demais itens. Será função de: interesses explícitos dos agentes sociais e institucionais envolvidos; níveis de conflito, existentes ou potenciais, entre os interesses identificados; e espaços de negociação para harmonizar os interesses e, possivelmente, segurar os conflitos.

Anexo 3 – Relatórios dos grupos de diagnósticos – Município 2

Relatórios dos Grupos de Diagnóstico

Relatório do Grupo 1 – Atividades Econômicas

Sub-temas: Recursos Humanos; Emprego e Renda; Economia; Atratividade Regional / Nacional; Base Tecnológica

Relatório do Grupo 2 - Qualidade do Espaço Urbano

Sub-temas: Estrutura Urbana; Acessibilidade e Mobilidade Interna; Moradia; Paisagem Urbana; Meio Ambiente.

Relatório do Grupo 3 - O Desenvolvimento e a Coesão Social

Sub-temas: Educação; Saúde; Cultura; Esporte e Lazer; Assistência Social; Segurança e Ordem Pública.

Relatório do Grupo 4 - Identidade e Cidadania

Sub-tema: Gestão Pública; Canais de Informação e de Participação; A Questão da Identidade.

Anexo 4 – Estratégias – Município 1

As Estratégias

1. Promover a inclusão social, com ênfase na capacitação tecnológica e melhoria da renda das pessoas.
2. Incorporar o conceito de sustentabilidade na educação.
3. Atuar na preservação, conservação e recuperação do meio ambiente.
4. Manter e atrair investimentos.
5. Incentivar e qualificar o empreendedorismo local com ênfase no associativismo.
6. Integrar educação, pesquisa e empreendedorismo para promover a inovação.
7. Garantir infra-estrutura urbana sustentável.
8. Limitar a expansão urbana ao ponto de equilíbrio da sustentabilidade.
9. Melhorar a segurança.
10. Promover um salto de desenvolvimento do turismo.
11. Internacionalizar a economia da cidade, principalmente das micro, pequenas e médias empresas.
12. Resgatar, preservar e estimular as manifestações culturais como fator de diferenciação.
13. Identificar, manter e atrair talentos inovadores.
14. Fomentar a integração do tecido social.
15. Desenvolver a marca “Município 1” com foco nos atributos culturais e de sustentabilidade.

Anexo 5 – Programas Estratégicos – Município 1

1. Desenvolvimento do cluster metal mecânico.
2. Desenvolvimento do cluster de plástico.
3. Desenvolvimento de software.
4. Desenvolvimento de automação.
5. Desenvolvimento de pólo regional integrado.
6. Desenvolvimento do turismo de negócios e de eventos.
7. Desenvolvimento do turismo ecológico e rural com base no empreendimento familiar.
8. Internacionalização da economia.
9. Desenvolvimento da marca “Município 1”.
10. Desenvolvimento do empreendedorismo local.
11. Desenvolvimento do associativismo.
12. Inclusão e promoção social.
13. Desenvolvimento integrado de equipamentos sociais.
14. Atualização do plano diretor físico-territorial de Município 1.
15. Atualização e modernização da legislação municipal.
16. Melhoria da gestão nos serviços públicos.
17. Infra-estrutura urbana sustentável.
18. Preservação, conservação, recuperação e manejo ambiental.
19. Saneamento básico.
20. Incorporação da sustentabilidade na educação.
21. Fortalecimento da identidade cultural.
22. Melhoria da segurança.
23. Desenvolvimento integrado da saúde e cidadania.

Anexo 6 – Objetivos, desafios e questões estratégicas – Município 3

CIDADE ECOLÓGICA

Desafio: - melhorar os índices ambientais na proporção média de 20% ao ano, até 2010.

Questões estratégicas:

- implantar o saneamento básico em todo Município 3.
- possuir um Plano Diretor Urbano Ambiental coerente com o Estatuto da Cidade e Agenda 21.
- ter educação ambiental e fiscalização continuada.

CIDADE ACOLHEDORA

Desafio: - tornar Município 3 o principal centro de atração de turistas com foco ao turismo ecológico e ferroviário da região Sul do país, até 2010.

Questões estratégicas:

- preservar e conservar o potencial ecológico do município.
- recuperar e preservar o acervo ferroviário.
- incluir Município 3 no Circuito Turístico Estadual.
- desenvolver uma infra-estrutura de apoio ao turismo (hotéis, pousadas, restaurantes etc...)
- ter um plano turístico integrado com Cidades Vizinhas.

CIDADE PARTICIPATIVA

Desafio: - crescer na proporção de 5,0 % ao ano o percentual de munícipes envolvidos com algum tipo de organização da sociedade civil.

Questões estratégicas:

- estruturar e potencializar os sistemas de Conselhos Municipais, Associação de Moradores e Entidades do Terceiro Setor.

CIDADE ORDEIRA

Desafio: - ser a cidade mais segura e ordeira da região norte/nordeste de Santa Catarina, até 2010.

Questões estratégicas:

- ter programas relacionados ao combate às drogas legais e ilegais.
- ter o processo migratório sob controle.
- possuir uma política forte de implantação de áreas e programas de lazer.

CIDADE INTEGRADA

Desafio: - ser, junto com duas cidades vizinhas, os municípios mais integrados de Santa Catarina, até 2010.

Questões estratégicas:

- criar grupos integrados de trabalho com os municípios vizinhos, considerando as vocações potenciais de cada um.

CIDADE COMPETITIVA

Desafio: - estar entre as 10 principais cidades com maior PIB/percapita de Santa Catarina, até 2010.

Questões estratégicas:

- capacitar a mão-de-obra local com foco nas vocações potenciais da cidade.
- ter programas de desenvolvimento para suas vocações econômicas.

CIDADE SOCIALMENTE JUSTA

Desafios: - ter o melhor índice de inclusão social da região norte/nordeste de Santa Catarina, até 2010.

Questões estratégicas:

- controlar o processo migratório.
- melhorar a distribuição de renda.

CIDADE CULTURAL

Desafio: -ser referência estadual no segmento musical.

Questões estratégicas:

- aproveitar o potencial musical existente na cidade.

Anexo 7 – Programas estratégicos – Município 3

1. Programa estratégico de desenvolvimento do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.
2. Programa estratégico de consolidação do arranjo produtivo local da madeira e mobiliário
3. Programa estratégico de desenvolvimento do turismo local
4. Programa estratégico da vocação “apicultura”
5. Programa estratégico da vocação “psicultura”
6. Programa estratégico de implantação do saneamento básico
7. Programa estratégico de preservação e conservação do potencial ecológico
8. Programa estratégico de recuperação e preservação do acervo ferroviário
9. Programa estratégico de segurança pública
10. Programa estratégico de reestruturação dos conselhos municipais
11. Programa estratégico de apoio às associações de moradores
12. Programa estratégico de integração municipal
13. Programa estratégico de capacitação técnica de mão-de-obra
14. Programa estratégico de controle do processo migratório
15. Programa estratégico Município 3 Cidade da Música
16. Programa estratégico de implantação de áreas de lazer

Anexo 8 – Linhas estratégicas e projetos – Município 2

CIDADE DE OPORTUNIDADES

Estratégia:

- Desenvolver atividades produtivas diversificadas, reforçando a indústria do conhecimento e o agronegócio, potencializando oportunidades de desenvolvimento econômico e profissional, por meio da expansão do acesso à educação básica, formação e requalificação profissional, empregabilidade e inserção social.

Objetivos:

- A infra-estrutura de apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas diversificadas deve ser melhorada, atingindo padrões de excelência por sua qualidade e custos.
 - Os resultados do desenvolvimento econômico devem ser acessíveis a todos, sendo para isso relevante o desenvolvimento dos pequenos empreendedores, a expansão da educação básica e a qualificação profissional para aumentar as condições de empregabilidade.

Projetos:

1. Pólo Audiovisual de Município 2.
2. Centro Contemporâneo de Cultura.
3. Incentivo a empresas de base tecnológica.
4. Complexo de telecomunicações e informática.
5. Núcleo Softex.
6. Atração de investimentos.
7. Aumento da utilização do gás natural na matriz energética.
8. Novas áreas industriais.
9. Infra-estrutura econômica da zona rural.
10. Reorganização da cadeia agroalimentar do leite.
11. Fomento à fruticultura tropical e temperada.
12. Pólo de industrialização e exportação de café.
13. Câmara de Negócios de Município 2.
14. Município 2 - Convention & Visitors Bureau.
15. Centro de Convenções e Exposições.
16. Coordenadoria de Apoio à Instalação de Novos Empreendimentos.
17. Gestão pela Qualidade Total.
18. Qualidade na construção civil.
19. Crédito para pequenos empreendedores.
20. Centro de Desenvolvimento de Negócios Internacionais.
21. Capacitação de fornecedores para as grandes empresas locais.
22. Balcão Legal.
23. Expansão do atendimento na educação básica.
24. Laboratórios de informática para uso educacional.
25. Rede Comunitária de Acesso à Internet.
26. Rede de Avaliação Educacional.
27. Erradicação do analfabetismo.
28. Centro de formação profissional para jovens e adultos.
29. Restaurante Escola.
30. Conselho de educação profissional.
31. Formação e requalificação para o trabalho.
32. Capacitação gerencial de pequenos e médios empresários.
33. Capacitação profissional em áreas de pobreza.
34. Formação de cooperativas populares.

CIDADE DE PÓLO

Estratégia:

- Consolidar Município 2 como capital da Zona da Mata, melhorando as vias de acesso à cidade, a competitividade do seu comércio e a qualidade dos serviços que oferece, especialmente nas áreas de saúde e educação.

Objetivos:

-Município 2 deve consolidar sua condição de cidade-pólo, melhorando seus acessos, requalificando a atividade comercial desenvolvida na área central da cidade e desenvolvendo ações conjuntas com os municípios da região.
- Os serviços ofertados em Município 2 nas áreas de ensino e saúde devem ser melhorados e ampliados, possibilitando a consolidação de sua abrangência regional em novo patamar de qualidade.

Projetos:

35. Reurbanização das praças e ruas da área central.
36. Revitalização dos imóveis de interesse histórico-cultural e promoção da atratividade da área central.
37. Interligação dos bairros Grama e Barbosa Lage por meio da região da Remonta
38. Construção de rodovia ligando Município 2 à Via Dutra por meio da região de Rio Preto.
39. Interligação das rodovias BR-267 e MG-353 por meio do contorno leste.
40. Duplicação da Rodovia BR-040 entre Matias Barbosa e Belo Horizonte.
41. Requalificação da rodovia BR-267 no trecho Município -Município 2- Município
42. Recuperação e ampliação do Aeroporto de Município 2 ou construção de novo aeroporto regional.
43. Consolidação do Consórcio Intermunicipal da Zona da Mata, Campos das Vertentes e Sul de Minas.
44. Rede Regional de Tecnologia.
45. Expansão da oferta de cursos de graduação e pós-graduação.
46. Educação na TV.
47. Novo Hospital Universitário.
48. Telemedicina.
49. Educação para profissionais de saúde.
50. Centro de Atenção Odontológica Multidisciplinar do paciente portador de necessidades especiais.
51. Zona da Mata Transplantes.

CIDADE DE QUALIDADE

Estratégia:

- Avançar nos indicadores sociais, melhorando os serviços públicos e requalificando o espaço urbano.

Objetivos:

- A cidade deve melhorar a qualidade dos seus espaços e edificações, desenvolvendo uma paisagem acolhedora e melhorando a mobilidade interna.
- Os recursos naturais precisam ser integrados de maneira harmoniosa à dinâmica da cidade, por meio de planejamento, regulamentação, fiscalização e educação ambiental.
- A integração e cooperação entre a comunidade e o poder público podem consolidar Município 2 como padrão de excelência em gestão pública.

Projetos:

52. Implantação de Sistema Binário na Avenida Brasil e requalificação do seu entorno.
53. Interligação da Cidade Alta à Zona Norte, por meio da Via Interbairros.
54. Interligação dos bairros São Pedro, Borboleta e Mariano Procópio.
55. Implantação de pista dupla na Av. Deusdedith Salgado.
56. Implantação do sistema troncalizado de transporte coletivo urbano.
57. Melhoramento do Terminal Rodoviário Miguel Mansur.
58. Acessibilidade para todos.
59. Implantação do Sistema Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
60. Código Ambiental do Município.
61. Zoneamento Ambiental.
62. Prevenção à ocupação em áreas de risco.
63. Arborização dos espaços públicos e reflorestamento de encostas e topos de morros.
64. Recuperação da área degradada do Morro do Alemão.
65. Implantação do Parque Ecológico da Lajinha.
66. Educação ambiental para públicos específicos
67. Reestruturação da Administração Municipal
68. Modernização da administração fiscal.
69. Monitorização de Índices de Qualidade de Vida.
70. Capacitação permanente dos servidores municipais.
71. Reestruturação das bases de dados municipais e dos sistemas de informação ao cidadão.
72. Implementação de postos de atendimento.
73. Qualidade 10 x Tolerância 0.
74. Revisão e compilação da legislação urbana.
75. Reorganização da fiscalização municipal.
76. Implantação do Código Sanitário e da Vigilância Sanitária municipais.
77. Gerenciamento integrado do lixo e entulho.
78. Criação de empresa prestadora de serviços de saneamento.
79. Criação do Conselho Municipal de Saneamento.
80. Implementação do programa integrado de saneamento ambiental das bacias hidrográficas do município.
81. Renovação e ampliação do Sistema Resgate.
82. Criação de Unidades de Saúde em áreas desassistidas.
83. Ampliação do Programa de Agente Comunitário.
84. Implementação da atenção integral à pessoa portadora de deficiência no SUS.
85. Tratamento homeopático nas UBS.
86. Articulação das ações de assistência social em rede única.
87. Construção e recuperação de Postos Policiais, aquisição de viaturas e contratação de policiais.
88. Criação do Conselho de Defesa Social do Município e incremento dos Conselhos Comunitários nos bairros.
89. Centro de Inteligência para as questões de narcotráfico e crime organizado.
90. Casa Abrigo.
91. Órgão autônomo para a gestão dos desportos, recreação e lazer.
92. Fundo Municipal do Esporte e Lazer.
93. Legislação de incentivo a projetos culturais.