

Planejamento estratégico municipal
no Brasil: uma nova abordagem

Peter Pfeiffer

37

Brasília, DF
Outubro/2000

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenadora editorial

Isabella Madeira Marconi

Supervisor de produção gráfica

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Galber José Oliveira Maciel

Rochelle Vieira Oliveira

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2000

Pfeiffer, Peter

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

37 f. (Texto para discussão, 37)

1. Planejamento Estratégico 2. Desenvolvimento Local
3. Planejamento Urbano 4. Administração Municipal I. Título
II. Série.

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone (0XX61) 445 7096 / 445 7102 – Fax: (0XX61) 245 6189

Site: www.emap.gov.br

E-mail: publicações@enap.gov.br

Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem

*Peter Pfeiffer**

1. Introdução

Com a nova Constituição em 1988, iniciou-se um processo de descentralização que resultou numa maior autonomia para os municípios brasileiros. Porém, as suas competências técnicas e administrativas se mostraram limitadas diante das novas responsabilidades.

Começou-se a reconhecer amplamente que os tradicionais instrumentos de planejamento urbano já não eram adequados para lidar com a dinâmica de desenvolvimento das médias e grandes cidades. Eles são caracterizados, sobretudo, por normas e regras, mas oferecem pouco apoio para as decisões necessárias e na orientação das ações. Com esses instrumentos, os municípios são administrados mais burocraticamente do que gerenciados de forma flexível e dinâmica.

Além disso, o processo da globalização mostra cada vez mais os seus efeitos em nível local, em que algumas cidades conseguem um crescimento econômico surpreendente, enquanto outras ficam à margem do desenvolvimento.

Considerando esses três fatores, a concepção do Planejamento Estratégico Municipal visa substituir o pensamento estático da administração pela idéia dinâmica do gerenciamento. No centro desse método encontra-se o Planejamento Estratégico, o qual foi adaptado às condições específicas da administração pública no Brasil e que deve ser complementado por uma visão de gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalho participativas, transparentes e dinâmicas.

* Doutor em Sociologia e Planejamento Urbano e mestre em Sociologia de Desenvolvimento pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha. Profissional em Gerenciamento de Projetos (PMP) pelo Project Management Institute, EUA. Consultor em Gerenciamento de Programas e Projetos.

2. O contexto municipal em transformação

Os municípios brasileiros encontram-se num processo de profundas transformações, o que ganhou força com a nova Constituição de 1988. Naquela ocasião, foram transferidas para os municípios uma série de competências para moldar o seu desenvolvimento e definir o seu destino. Considerando a história de centralismo político no Brasil e, sobretudo, a ditadura militar de 20 anos, essas competências foram bastante amplas. Entretanto, convém lembrar que não se tratava apenas de um *insight* repentino do governo central ou do Parlamento, de que descentralização e democracia são princípios políticos e administrativos mais modernos. Na realidade, tratava-se, principalmente, de uma tentativa de transferir encargos e responsabilidades do governo central para os municípios: “nessas circunstâncias, a descentralização foi um processo puramente reativo, não um projeto concertado.” (Aureliano, 1996:25). E o resultado foi que a transferência de responsabilidades não foi acompanhada por uma preparação e um fortalecimento dos municípios, para que estes tivessem condições reais de assumir os seus novos compromissos.

Assim, ficou logo evidente que o processo de descentralização atendeu a antigas exigências políticas, e que a maioria dos municípios não tem condições organizacionais, técnicas e administrativas para aproveitar a nova autonomia. Além disso, os tradicionais instrumentos de planejamento urbano, alguns obrigatórios por lei, mostram-se cada vez mais obsoletos e inadequados para atender as necessidades atuais de uma administração municipal dinâmica.¹

Um outro processo que também acabou afetando os municípios, foi a entrada do país na era da globalização. Desde o início dos anos 90, a economia brasileira está passando por grandes transformações. O modelo de substituição de importações, caracterizado por fortes controles estatais, havia protegido as indústrias nacionais e limitado a importação de bens e capitais. Com a desregulamentação gradual, a abertura do mercado brasileiro e a privatização de empresas públicas, isso deixa de ocorrer e a estrutura e a dinâmica da economia brasileira são modificadas significativamente.

Com isso, os municípios que, na época do centralismo, tinham de fazer o seu *lobby* político em Brasília para obter verbas adicionais, passam também a competir economicamente entre si, pautando a sua atuação na tentativa de atrair investimentos para aumentar a arrecadação fiscal. Um novo relacionamento então se desenvolve entre os municípios, que muitas

vezes, tendo de lidar com os mesmos problemas, concorrem na busca de soluções.

As privatizações constituem outro exemplo para as mudanças em curso. Cada vez mais empresas públicas de serviços municipais são privatizadas sob o diagnóstico de que não são capazes de cumprir as suas atribuições adequadamente. No entanto, também nesse caso, uma nova função importante desafia a capacidade e competência do poder público: a fiscalização dos serviços privados.

Para lidar com estas novas condições, isto é, a competição entre os municípios, a terceirização de serviços, assim como uma série de novas tarefas e funções, as antigas práticas da administração se mostram inadequadas. Cada vez mais torna-se necessária a utilização de instrumentos de gerenciamento.

Esses instrumentos, no entanto, geralmente não são conhecidos ou não existe pessoal qualificado suficientemente para aplicá-los.² E hoje, a qualidade de uma administração municipal está sendo avaliada, pelos habitantes, mais por sua capacidade de manter ou melhorar a qualidade de vida, e menos por critérios políticos.

Face a esse contexto em transformação, fica evidente que planejamento urbano já não pode ser praticado como antigamente.

3. Instrumentos de planejamento urbano no Brasil

Os dois principais instrumentos de planejamento urbano no Brasil são a Lei Orgânica e o Plano Diretor. Municípios com mais de 20.000 habitantes são obrigados a elaborar um Plano Diretor, mas a Constituição oferece só uma orientação geral, dizendo que o seu objetivo é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988: título VII, capítulo III, art. 182). A Constituição também orienta que a elaboração do Plano Diretor deve ser participativa e considerar os interesses das organizações civis locais. No entanto, os pormenores sobre o procedimento são definidos na Lei Orgânica e podem variar de município para município, desde que não firam as legislações federal ou estadual.

Ambos os instrumentos de desenvolvimento urbano contêm um grande potencial de desenvolvimento do município. Não obstante, a maioria dos municípios não tem condições para aproveitar plenamente esse potencial, porque “para ser eficiente na sua implementação, a descentralização exige o desenvolvimento de uma capacidade gerencial, o que não ocorre de um dia para o outro.” (Aureliano, 1996:31). As atuais

estruturas administrativas em nível local e os procedimentos e instrumentos vigentes encontram-se entre os maiores obstáculos no caminho para um gerenciamento urbano moderno e dinâmico, o que seria capaz de lidar adequadamente com os processos atuais. (Pfeiffer, 1997).

Na prática, o Plano Diretor tem uma aplicação muito limitada. Primeiro, porque a sua elaboração geralmente leva vários anos e, quando finalmente recebe a aprovação política, as informações nele contidas já estão ultrapassadas. Segundo, porque o seu caráter é extremamente normativo, mas carece de orientações concretas para tomar decisões sobre o que fazer e como fazer. Com isso, o Plano Diretor permanece um instrumento primordialmente político, enquanto o desenvolvimento das cidades ocorre independente dele.

O que passa a influenciar cada vez mais o desenvolvimento de um município são fatores externos. Isso significa que ele tem de se preocupar com o desenvolvimento econômico em geral para evitar que a qualidade de vida fique estancada ou até diminuída. Portanto, o planejamento urbano não pode mais ficar limitado à área do próprio município, e o futuro não pode mais ser visto como a continuação linear daquilo que ocorreu no passado. Têm de ser criadas e aproveitadas novas oportunidades — o que os tradicionais instrumentos de planejamento urbano não consideram.

Para lidar com essa nova situação, necessita-se de conceitos e instrumentos capazes de levar em consideração adequadamente as transformações e desenvolvimentos que estão ocorrendo, pois, sem uma orientação clara de desenvolvimento que se baseie no potencial do município, e sem flexibilidade de reagir a influências externas, o desenvolvimento do município pode ser prejudicado sensivelmente.

Um dos instrumentos para lidar adequadamente com processos dinâmicos de mudanças e transformações é o Planejamento Estratégico. Esse método foi inicialmente desenvolvido justamente para isto, mas no setor privado.³ No entanto, as características dos dois setores são tão diferentes que não é recomendável transferir o método diretamente de um setor para o outro.

Esse fato foi o ponto de partida para a elaboração de um método que integra a filosofia e alguns dos instrumentos do Planejamento Estratégico, como é conhecido no setor privado, e instrumentos de gerenciamento de projetos, levando em consideração as necessidades específicas do planejamento do desenvolvimento municipal. A concepção metodológica resultante dessa integração é o Planejamento Estratégico Municipal (PEM).

4. O que é planejamento estratégico?

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.⁴

Parte-se do pressuposto que mudanças ocorrem permanentemente, seja dentro da organização, no seu entorno imediato, nas relações sociais dentro da organização, ou nas relações econômicas fora dela, em nível político nacional ou internacional. Todas essas mudanças afetam de uma forma ou outra as organizações, sejam elas privadas ou públicas. E as mudanças ocorrem independente da vontade da organização, se ela não age ou reage.

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 à 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.

É fácil entender que essa concepção tem as suas raízes no setor privado, no qual as empresas se encontram permanentemente numa competição para sobreviver economicamente num ambiente mais ou menos hostil. Foi a partir dessa visão que as grandes corporações multinacionais começaram a traçar as suas estratégias de expansão a partir dos anos 60,

utilizando o Planejamento Estratégico. A medida em que os ciclos de produção se reduzem, os quadros gerais econômicos se mostram cada vez mais oscilantes, e as mudanças ganham um caráter global. O Planejamento Estratégico é aplicado por todo o tipo de empresas, inclusive médias e pequenas, e também pelo setor público e pelas organizações sem fins lucrativos.⁵

No entanto, para entender melhor o método do Planejamento Estratégico é importante não vê-lo apenas como uma técnica, senão como uma perspectiva e um enfoque para lidar com situações complexas e processos de transformações dinâmicos. Trata-se, portanto, de uma concepção que pressupõe um pensamento estratégico e que visa a implementação de ações concretas.

4.1. Planejamento estratégico no setor público

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.⁶ 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.⁷

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”. (Borja, 1995:16). 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 uma certa proliferação de Planos Estratégicos em muitas cidades da América Latina e também no Brasil. Porém uma análise mais cuidadosa mostra que, na maioria dos casos, os planos têm pouco em comum com os princípios básicos do Planejamento Estratégico. Geralmente realiza-se uma análise da situação incluindo todos os aspectos da cidade (sociais, econômicos, ecológicos etc). Como em praticamente todas as áreas são encontrados problemas, todos eles se encontram no plano. Seguem descrições gerais do que se pretende fazer, mas na maioria dos casos são ignoradas a viabilidade e, sobretudo, a questão sobre se um tema é ou não estratégico. Com isso, os planos são sobrecarregados com temas e não se distinguem significativamente dos antigos Planos Diretores, Planos de Governo e tantos outros.

Uma das explicações para esse fato é o caráter político do setor público, em que os executivos são geralmente administradores de temas políticos sob controle dos políticos, e não gerentes de assuntos municipais. São principalmente os políticos que evitam o que pode fazer de um plano um plano estratégico: a priorização e a seleção de determinadas opções para as ações a serem executadas. Eles preferem muitas intervenções visíveis, mesmo de pequeno porte para satisfazer um maior número possível dos seus clientes, em lugar de intervenções estratégicas que são capazes de provocar mudanças estruturais.

Esse caráter político, inerente à administração ou às organizações públicas, pode ser considerado um dos maiores desafios a ser superado para uma aplicação adequada de Planejamento Estratégico. Além disso, procedimentos administrativos complicados e a baixa qualificação dos funcionários municipais dificultam um gerenciamento ágil e eficiente. Por isso, é importante avaliar cuidadosamente as condições existentes de uma instituição pública antes de aplicar o Planejamento Estratégico, para evitar que velhos produtos recebam apenas um novo rótulo.

Para que o Planejamento Estratégico possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como em empresas privadas, deve haver algumas condições prévias favoráveis: além da óbvia condição da vontade política

para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma **liderança** competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privadas. Também são necessários **recursos** mínimos, **sensibilidade** social e um forte **sentido comum**.

Pré-condições como vontade, liderança, recursos etc., também são necessários para realizar um Planejamento Estratégico numa empresa privada, mas nela geralmente as estruturas hierárquicas e a missão são mais claramente definidas, o que facilita o cumprimento das condições. No entanto, em todos os casos é difícil, e, sem dúvida, mais difícil no setor público, encontrar a vontade e a disposição de mudar estruturas, procedimentos, hábitos e comportamentos. Entretanto, sem essa disposição, o instrumento não conseguirá cumprir o seu propósito, e não agregará nada à qualidade do planejamento e do gerenciamento de uma organização.

Dadas essas condições, o Planejamento Estratégico pode não só contribuir para que uma organização se torne tecnicamente mais competente, mas também para estimular um processo de reflexão sobre as questões básicas que qualquer organização deveria se questionar de vez em quando: O que estamos fazendo? Quão bem estamos fazendo? Por que fazemos o que estamos fazendo?

Questionar-se em cada departamento de uma administração pública pode provocar, num primeiro momento, insegurança e inquietude, porque muitos deles trabalham sem uma missão claramente definida e raras vezes com orientações sintonizadas com o resto da administração. O Planejamento Estratégico pode contribuir para melhorar essa situação.

O seguinte quadro ajuda a entender melhor por que um instrumento de gerenciamento que tem tido tanto êxito durante décadas no setor privado não pode ser simplesmente transferido para o setor público. A caracterização de cada setor é genérica e mostra apenas a sua tendência. Cabe aqui também lembrar que o setor público no Brasil já se encontra num processo de transformação, e muitas iniciativas mostram que a situação está mudando.⁸ Também em muitos municípios há sinais de mudança.

Diferenças significativas entre os setores público e privado

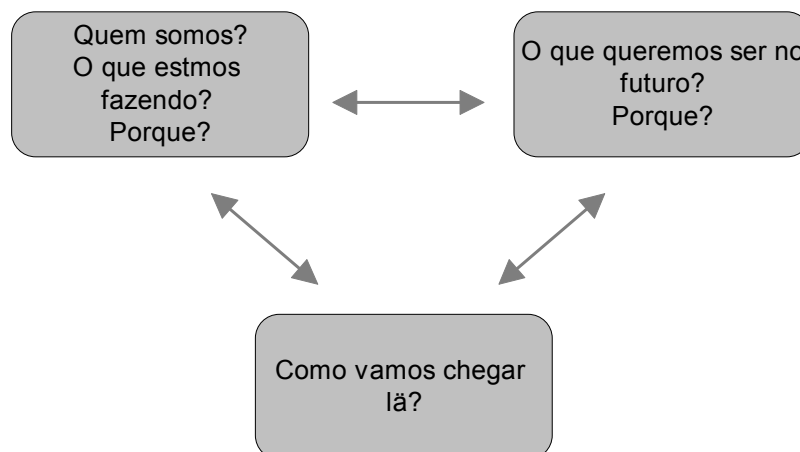
	<i>Empresa privada</i>	<i>Setor público</i>
<i>Missão</i>	<ul style="list-style-type: none"> • limitada (a determinados produtos e/ou serviços); • definida pela direção ou pelos proprietários; 	<ul style="list-style-type: none"> • ampla e não específica; muitas vezes implicitamente subentendida e não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

Independente das características individuais de cada setor, as funções básicas do Planejamento Estratégico são as mesmas: facilitar e melhorar a comunicação entre os membros da organização e os seus parceiros; facilitar e estimular a participação dos *stakeholders*⁹; conciliar os diversos interesses internos e/ou externos e garantir a implementação de medidas.

4.2. A aplicação do método

O processo de Planejamento Estratégico começa com o esclarecimento das questões básicas que aparecem no decorrer do processo tornando-se orientadoras. A elaboração das respostas exige um diálogo permanente entre os membros da equipe de planejamento e os demais atores. Assim, serão produzidas novas respostas em função das mudanças ocorridas.

Triângulo interativo do planejamento estratégico



O método é composto por vários elementos, e o processo percorre diversas etapas, para as quais não necessariamente há uma seqüência prefixada. Isso significa que não se trata de um método que pode ser aplicado como uma receita pronta, mas sim, de uma concepção que se orienta no seguinte princípio:

- **explicar o passado** ajuda a
- **entender o presente**, o que ajuda a
- **prever o futuro**, com o objetivo de
- exercer **maior influência** no futuro desenvolvimento.

Enquanto os primeiros três elementos implicam mais em trabalho analítico, o quarto está orientado para a ação. Planejamento Estratégico tem de ter o claro intuito de realizar intervenções, porque entende que somente assim será possível influenciar o ambiente da organização. Conforme o PEM, o caminho para tal pode ser percorrido em oito etapas.¹⁰

5. O método PEM¹¹

Para evitar ambivalências de terminologia ou mal-entendidos conceituais, são definidos aqui dois termos centrais, a fim de deixar mais claros, o sentido e o espírito da concepção.

Em primeiro lugar, esclarecemos o termo estratégia, já que não existe uma definição universal. A origem da palavra está ligada à área militar e descreve aquele caminho que leva ao objetivo da guerra: eliminar o inimigo. Essa relação pode ter ajudado a aceitação do conceito nas

grandes corporações, porque a luta pelas vantagens tecnológicas e por posições no mercado muitas vezes se parecem com uma guerra.

Porém, a situação no setor público é diferente. Aqui o propósito é que uma determinada instituição ou organização cumpra adequadamente o seu mandato. No caso não se trata de eliminar o inimigo, senão de criar efeitos energéticos.

Nesse sentido, estratégia significa o melhor caminho em direção ao objetivo global. Assim, estratégia pode ser vista como um conjunto de objetivos e suas respectivas atividades, todos voltados para o mesmo objetivo global, visão que os *stakeholders* compartilham.

Partindo da suposição de que nunca será possível tratar todos os problemas existentes ao mesmo tempo, e com a mesma intensidade, uma análise pode mostrar que medidas têm caráter estratégico, ou seja, que questões fundamentais afetam uma organização ou um município. A estratégia que deve ser elaborada implica na necessidade de definir prioridades e de se encontrar os meios para eliminar ou diminuir os obstáculos ou ameaças. Isso significa que estratégia sempre tem a ver com opções, seleções e decisões. Essas decisões são em favor de uma ou mais opções, e, com isso, necessariamente contra outras.

Um outro termo central é planejamento, entendido aqui como: definir deliberadamente e intencionalmente objetivos e estimar as atividades necessárias para tal. O planejamento tem o propósito de ser implementado e não deve estar limitado a intenções sem relação real com a viabilidade.

5.1. Os princípios do PEM

Quando métodos ou instrumentos que foram desenvolvidos dentro de um determinado contexto e para um propósito específico são transferidos para outras áreas, deve-se analisar cuidadosamente a validade da aplicabilidade, o que nem sempre ocorre. Por isso, na elaboração do PEM foram especialmente considerados os seguintes princípios e aspectos:

1) O caráter específico das organizações, instituições públicas e sem fins lucrativos. As suas estruturas organizacionais de liderança e seus procedimentos podem diferir significativamente daqueles encontrados numa empresa privada.

2) O quadro dos *stakeholders* é mais amplo e mais complexo no setor público do que no setor privado, e a sua organização, coordenação e liderança são mais complicadas. Isso exige mecanismos específicos de participação e integração.

3) O fator de influência política pode ser reduzido por meio da aplicação de determinadas técnicas, mas não pode ser evitado. Na realidade, ele tem de existir quando se supõe que a política é necessária no trato dos assuntos públicos.

4) Os três aspectos anteriores levam à questão da organização do processo do Planejamento Estratégico, o que ganha um papel especial.

5) O nível de qualificação de pessoal em planejamento e gerenciamento no setor público no Brasil em geral, e nos municípios especificamente, pode ser um grande obstáculo para o Planejamento Estratégico. Portanto, uma consultoria externa pode se tornar necessária, tanto para compensar o déficit de *know-how* em gerenciamento, quanto para ajudar a manter politicamente neutro o complexo processo de participação.

6) Como é decisivo para o Planejamento Estratégico que o sigam medidas concretas, é imprescindível que o planejamento continue até o nível de projetos. Somente se houver propostas operacionalizáveis para alcançar os objetivos, poderão ser produzidas as mudanças desejadas. Por isso, o PEM integra em um sistema único o Planejamento Estratégico e o Planejamento de Projetos.

O caráter específico das organizações públicas

No Planejamento Estratégico parte-se do pressuposto que existe uma organização que deseja esse processo, considerado útil e importante por sua direção, e que os passos e as medidas necessárias serão organizados e implementados.

No entanto, no setor público, isso tudo pode ser relativamente complicado: primeiro, porque não existe uma só direção; segundo, mesmo quando há hierarquias definidas, existe uma série de mecanismos de poderes paralelos que evitam orientações e ações claras e coerentes. Ademais, as questões da importância e da utilidade muitas vezes são avaliadas a partir de perspectivas diferentes, o que pode provocar um longo processo de decisões até alcançar uma posição clara. Quando uma posição é definida, pode significar que ela não tenha validade por muito tempo.

Esse caráter específico requer que a etapa da preparação do processo de planejamento receba uma importância muito grande. O esclarecimento de dúvidas e a avaliação das vantagens e desvantagens têm de levar os responsáveis a uma convicção, porque sem ela o processo não será sustentável.

Para isso, podem ser aplicados vários instrumentos que obrigam os interessados a iniciar reflexões sobre a necessidade, os custos e os benefícios da iniciativa. Importante nessa etapa é observar se o

Planejamento Estratégico não está sendo visto apenas como um substituto de outras tentativas que fracassaram por causa de incompetência ou falta de vontade política.

Mecanismos de participação

A concepção do Planejamento Estratégico prevê a participação. No entanto, o que isso significa na prática pode variar de caso para caso. Numa empresa privada, por exemplo, participação significa, geralmente, que os funcionários são ouvidos, mas a diretoria decide. No setor público existe uma tendência em confundir administração com política. A consequência disso muitas vezes são a inércia dos executivos e a insegurança em relação à tomada de decisões, o que leva a processos de decisão demorados e inconseqüentes.

É importante reconhecer que a questão da participação no Planejamento Estratégico, em nível municipal, é bem mais complexa do que numa empresa privada. Não apenas porque existe um número grande de diversas instituições públicas, cuja participação precisa ser coordenada, como também porque existem muitos grupos com interesses particulares, muitas vezes conflitantes. Dessa forma, todos eles devem ser ouvidos e, na medida do possível, integrados nas análises, decisões e soluções. Para viabilizar isso, é necessário criar, a partir de cada situação específica, mecanismos e estruturas apropriadas que facilitem a consideração dos diversos interesses, sem que isso interfira na identificação de alternativas para o processo decisório. É recomendada a aplicação de técnicas de trabalho, como a moderação, preferencialmente por especialistas que não integrem o quadro das organizações envolvidas que, utilizando *workshops*, “chuva de idéias”, visualização e outras técnicas dinâmicas e participativas, possam contribuir para melhorar a comunicação entre os *stakeholders*, a compreensão das questões técnicas e a tomada de decisões mais transparentes.

Influência política

As técnicas de trabalho mencionadas acima podem contribuir para tornar as discussões mais eficientes, objetivas e democráticas, mas um certo grau de influência política sempre existirá quando o assunto é município. Não sugerimos excluir este aspecto, o que seria irrealista. A intenção é minimizar os efeitos negativos que as disputas políticas podem provocar. Para isso é necessário mostrar que geralmente as questões a serem

resolvidas não têm uma solução partidária, mas uma solução para a comunidade. Também é importante reconhecer que o apoio de um Plano Estratégico tende a ser mais amplo, quanto menos ele estiver identificado com um grupo ou partido político.

A influência negativa em um Plano Estratégico não deve ser subestimada e representa um dos fatores de risco menos influenciáveis por uma consultoria externa. Não raro, disputas individuais levam a uma neutralização das forças e, conseqüentemente, paralisam o processo.

Organização do processo de planejamento estratégico

Partindo da complexidade da administração municipal, da necessidade de integração e coordenação das suas diversas partes, assim como das outras organizações e grupos no município e, finalmente, do risco de uma apropriação do plano por políticos, é imprescindível que se pense cuidadosamente na organização do processo.

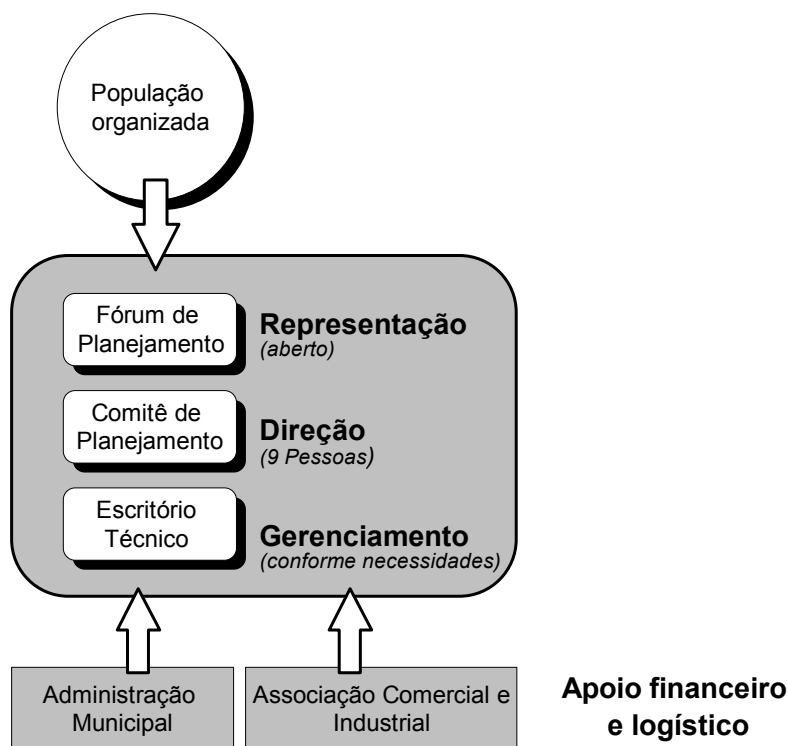
Se um Plano Estratégico é elaborado sob responsabilidade exclusiva da prefeitura é muito provável que ele tenha características semelhantes ao governo local. Isso é tanto possível como legítimo, mas devem ser avaliadas as limitações que um plano dessa natureza pode sofrer. Por exemplo, se um plano é apoiado por uma parte da população, por motivos políticos, é muito provável que haja outra parte que se distancie também por motivos políticos.

Um Plano Estratégico para o desenvolvimento municipal dificilmente poderia ser executado por organizações que não fossem públicas. A importância da administração municipal é muito grande, assim como sua responsabilidade pelos assuntos municipais.

Um terceiro caminho para organizar um processo de planejamento pode ser a parceria público/privado, a fim de remeter os diversos interesses políticos ao segundo plano e colocar os temas críticos do município no primeiro. A vantagem desse procedimento é que uma organização desse tipo geralmente conta com um apoio mais amplo e uma participação mais efetiva. No entanto, há a desvantagem que essa estrutura precisa mais do apoio dos principais *stakeholders*, porque não se trata de uma competência formal ou legal, mas de uma competência técnica de planejamento.

Este modelo é o mais recomendado pelo PEM, porque conta com uma estrutura simples e mínima, e torna possível gerenciar o processo de forma ágil e transparente.

Modelo organizacional/Santa Catarina



Assessoria especializada

É conhecido, no Brasil, o quanto práticas clientelistas e eleitoreiras contribuíram para o descrédito do corpo técnico do funcionalismo público. Além disso, pouco se investiu na qualificação dos recursos humanos, não apenas em termos de remuneração, mas em termos de formação e especialização técnica. Isso levou à seguinte situação: hoje muitas repartições têm funcionários demais, mas há uma escassez de técnicos qualificados. Isso ocorre especialmente em cidades médias e pequenas. Esse fato representa um problema sério para o Planejamento Estratégico, porque ele requer um certo grau de capacidade analítica e algum conhecimento em organização, administração e gerenciamento.

Por isso, em muitos casos não será possível realizar o Planejamento Estratégico sem uma assessoria técnica externa. Isso se deve não apenas à qualificação dos funcionários municipais, mas também porque até agora não existia um método apropriado. Além disso, a assessoria externa também pode contribuir para uma maior neutralidade em relação a questões locais e mais independência das relações políticas e pessoais no local.

A consultoria pode também provocar outros efeitos positivos que vão além de um Planejamento Estratégico, porque as perguntas orientadoras que precisam ser colocadas e respondidas ao longo do processo afetam também as demais atividades e podem desencadear um processo de reflexão sobre todo o trabalho de uma organização, qualificando os envolvidos.

Se o Planejamento Estratégico é realizado em parceria com organizações não governamentais (uma Associação Comercial e Industrial local, por exemplo) pode-se esperar também uma série de *inputs* nas áreas de organização e de gerenciamento.

Logo, no início de um possível processo de Planejamento Estratégico, deve ser avaliado e considerado quem vai gerenciar o processo e qual o papel de uma assessoria externa.

Planejamento de projetos

O ponto fraco da maioria dos Planos Estratégicos é a insuficiente implementação daquilo que foi apreendido e concluído durante o processo. Muitas vezes, os planejadores se limitam ao consenso sobre a visão e alguns objetivos desejáveis, mas deixam de continuar o processo até a avaliação da viabilidade e a implementação. Porém esse passo é fundamental para que a coerência entre o viável e o desejável seja alcançada.¹²

A tendência de planejar sem levar em consideração as condições reais é infinitamente maior no setor público do que no privado. Há inúmeros exemplos de planos de desenvolvimento urbano, ou outros planos, que simplesmente não se preocupam se os objetivos são realmente alcançáveis.

Todavia o Planejamento Estratégico, como o planejamento em geral, perde o seu sentido se não são consideradas as condições de implementação. A seriedade do planejamento pode ser averiguada no empenho com o qual uma organização procura soluções viáveis para os problemas existentes. Por isso, para o PEM o vínculo entre o Planejamento Estratégico e o Planejamento de Projetos é imprescindível. Os objetivos do Plano Estratégico são conectados com os objetivos de cada projeto, de tal forma que se cria um sistema de gerenciamento coerente e que permite conduzir o processo com critérios unificados. Para isso é necessário que se defina também para cada projeto, individualmente, objetivos, resultados e indicadores para o acompanhamento e a avaliação, e que se analise e avalie os riscos e os recursos necessários.

Sem esse grau de operacionalização, um Plano Estratégico corre dois riscos: primeiro, manter-se em nível de visão e dos objetivos gerais e,

segundo, apresentar pouca clareza quanto ao significado estratégico de cada medida e projeto.

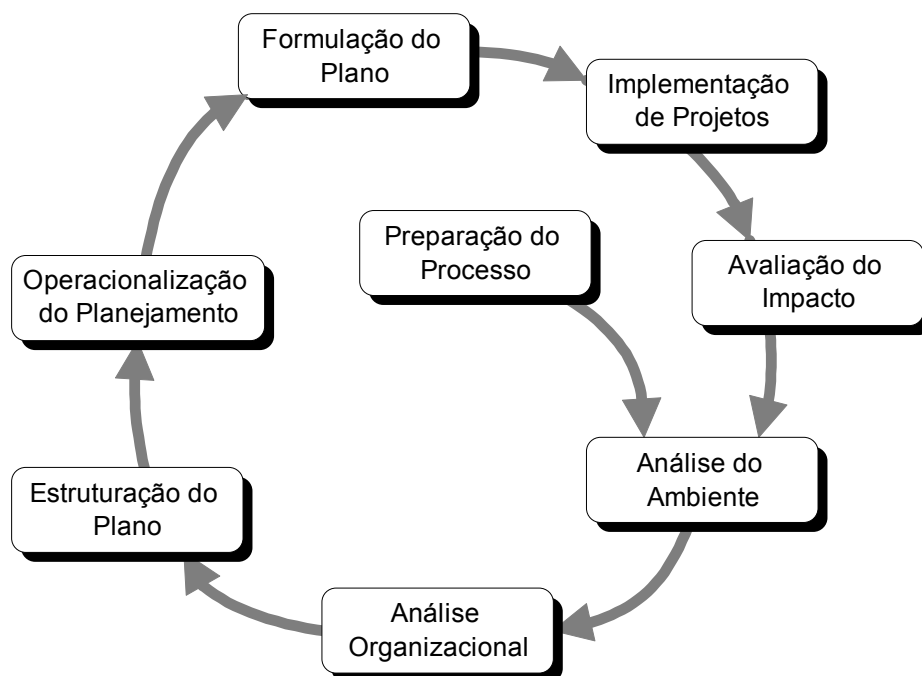
O termo projeto é também amplamente utilizado no setor público, mas a capacidade de gerenciamento de projetos geralmente é muito baixa. O problema muitas vezes começa na análise da situação inicial, o que leva a dificuldades para um planejamento coerente. Por isso, a maioria dos projetos elaborados nas administrações municipais nunca chegam à implementação.

Portanto, para uma aplicação adequada, é imprescindível que toda a área de gerenciamento de projetos seja considerada e fortalecida.

5.2. O processo de planejamento em etapas

Levando em consideração os princípios expostos acima, o PEM recomenda uma seqüência de oito etapas. Contudo, é importante lembrar que se trata de um processo, cuja dinâmica não é completamente previsível. Muitos autores sobre o tema destacam que, na verdade, o processo é mais importante do que o produto, chamado Plano Estratégico. E essa visão talvez expresse mais nitidamente a diferença em relação à visão tradicional de planejamento, o que era considerado concluído no momento em que o plano fosse publicado. No Planejamento Estratégico, com a formalização do planejamento e a apresentação do produto (Plano Estratégico), o processo entra apenas em numa nova fase, na qual todas ou algumas das etapas são percorridas outra vez, iniciando com isso um novo ciclo.¹³

Etapas do planejamento estratégico



A preparação do processo

A primeira etapa é fundamental para o seguimento do processo. Se a preparação não é realizada com o devido cuidado, mais tarde, poderá haver atrasos ou até os questionamentos básicos sobre o sentido do empreendimento.

A preparação começa com a avaliação da necessidade de intervenções.¹⁴ A necessidade pode ser vista quando existem mudanças significativas na organização ou no seu ambiente. Devem ser analisados os fatores que provocaram as mudanças e avaliadas as possibilidades da organização reagir contra influências negativas ou agir para aproveitar oportunidades.

Se não se trata de fenômenos de importância fundamental para a organização, ou se ela não pode fazer nada a respeito, o Planejamento Estratégico não deve ser acionado. Para uma série de problemas cotidianos há outros meios e instrumentos para lidar. No entanto, pode ser uma dificuldade alcançar um consenso sobre o que é realmente fundamental e o que não é.

Muitas vezes, a justificativa para começar um Planejamento Estratégico são a falta de planejamento coerente, o abandono da cidade pela prefeitura ou a falta de união política. Porém, antes de introduzir um novo método, deve ser analisado se será realmente um novo método que vai conseguir mudar a situação ou se as mudanças necessárias não dizem respeito às atitudes dos responsáveis, porque se não houver um forte apoio político, por exemplo, o Planejamento Estratégico também não vai resolver nenhum problema.

Uma avaliação sobre qual a melhor forma de organização deve fazer parte da fase de preparação. Uma estrutura mínima é preciso desde o início para que o processo possa seguir de forma sistemática. Sem definição clara das tarefas e responsabilidades, a idéia pode nem sair do papel.

Junto com a forma de organização devem ser estabelecidas que instituições e organizações vão participar, e que papel cada uma delas terá. Para isso não são necessárias estruturas formais complexas, a discussão sobre esse assunto mostra quem se engaja e com que empenho.¹⁵

E, finalmente, nessa fase, também deve ser definido quais são os recursos disponíveis e quem vai empregá-los. Caso não haja nenhum recurso disponível, ou a sua disponibilidade seja completamente incerta, não é recomendável seguir.

Análise do ambiente

Se o primeiro panorama dos problemas a serem enfrentados e a estrutura organizacional do processo de planejamento mostram a existência das condições mínimas, poderá iniciar-se a fase das análises. É claro que um bom conhecimento da situação do ambiente e da organização é vantajoso, mas o Planejamento Estratégico não exige necessariamente análises detalhadas sobre todos os problemas e questões possíveis.

Muitas vezes, o levantamento de dados é visto como condição mais importante para um bom planejamento. “Primeiro precisamos construir um banco de dados” é uma das propostas mais freqüentes, deixando de lado o fato de que Planejamento Estratégico não pretende ser um planejamento detalhado. Ele enfoca aqueles problemas e fenômenos que são mais óbvios e claramente tangíveis. Para esses problemas geralmente não é necessário um banco de dados. Além disso, tratando-se de fenômenos novos, é muito provável que eles nem possam ser expressos em termos quantitativos.¹⁶

Partindo de problemas urgentes e mudanças óbvias, são definidos os temas críticos (*strategic issues*). Apenas dados que são relevantes e necessários para a sua compreensão devem ser levantados e analisados, para que se possa chegar ao tratamento deles rapidamente. Portanto, a análise da

situação deve concentrar-se naqueles temas críticos que se manifestam no ambiente e que podem ser influenciados pela organização.

Nessa análise não devem ser considerados apenas os problemas, ameaças e oportunidades existentes, mas também as possibilidades de reagir a eles. Com isso, trata-se tanto de uma análise de problemas como de uma análise de potenciais.

Estrutura organizacional dos *stakeholders*

Após uma definição dos temas críticos no ambiente, segue-se uma análise da própria organização, identificando as suas forças e as suas debilidades, esclarecendo-se assim como ela enfrentará os desafios.

Como no caso do PEM, não se trata de uma única organização, é necessário realizar diversas análises dos diversos *stakeholders* relacionados ao problema ou situação que se quer resolver ou alterar. Por exemplo, não seria suficiente analisar apenas a prefeitura de forma genérica, mas todos os órgãos mais envolvidos. Além disso, há outros atores a serem analisados, sempre considerando, por um lado, os seus interesses e expectativas, e, por outro, o seu potencial para contribuir para as transformações. Esse potencial é resultado da análise das forças e das debilidades de cada um, e permite avaliar qual o tamanho e a importância da contribuição de cada um.

Essa análise deve ser realizada com extremo cuidado porque ela obriga os envolvidos a refletir sobre a sua própria organização e o seu papel. Isso pode levar a incertezas e inseguranças, porque as críticas à situação atual da organização podem afetar os próprios críticos. Essa análise também é politicamente sensível pelo fato da política exercer muita influência sobre a administração pública, mas nem sempre assumir os defeitos dela decorrentes.

A análise dos *stakeholders* deve mostrar quais as capacidades e competências de cada organização. Por um lado, isso pode eventualmente levar a uma primeira revisão da estrutura organizacional, porque nela, esses critérios devem ser considerados. Por outro lado, pode surgir uma situação positiva de competição, quando as diversas organizações querem mostrar a sua competência e seu empenho na contribuição para o desenvolvimento municipal.

Na base das análises dos fatores externos do ambiente e os fatores internos da organização, pode-se concluir aonde se quer chegar e quais as metas relativamente realistas. Agora já se pode esboçar os diversos caminhos que levarão ao objetivo global: as estratégias.

Estruturação do plano

O plano contém várias declarações (*statements*) que são descrições dos diversos elementos, buscando definir com a maior precisão possível, o sentido e o espírito de cada elemento. As declarações são formuladas por uma ou poucas pessoas da equipe de planejamento, mas todos os *stakeholders* contribuem com suas opiniões e, portanto, têm de refletir o consenso.

O número de elementos que compõem um Plano Estratégico não é pré-determinado, ele depende de caso e enfoques específicos. No entanto, alguns fazem parte de todos os enfoques, o que é o caso da declaração da visão. A visão é uma imagem mental, uma descrição daquela situação futura e desejada que todos os envolvidos almejam. A visão não precisa ser operacionalizável e mensurável por meio de indicadores, já que a sua função é mais psicológica. Ela deve esboçar uma imagem com a qual todas as pessoas participantes do processo se identifiquem, e contribuir para que todos sigam a mesma direção geral. A idéia parte do entendimento de que a motivação pessoal é um fator importante para um bom desempenho profissional. A declaração da visão poderá servir também, no próprio Plano Estratégico, como objetivo global que seria alcançado por meio das diversas estratégias escolhidas — ou ao menos se aproximar dele.

O segundo elemento geralmente utilizado é a declaração da missão. Trata-se de uma definição daquilo que se entende quanto a quem e o que é a organização que desenvolve o Plano Estratégico. Para que se possa definir claramente a missão, é necessário que já esteja definida a estrutura básica organizacional e a responsabilidade principal pelo Planejamento Estratégico. Caso se crie uma unidade organizacional especificamente para esse fim, essa unidade também deve receber uma declaração da missão. Geralmente descreve-se nessa declaração quem é a organização, qual a sua razão de existir, o que faz e que valores orientam o seu trabalho.

A declaração da missão também tem uma função psicológica no sentido de incluir — ou excluir — pessoas no processo.

No caso do Planejamento Estratégico no setor público pode ser útil também incluir uma declaração do mandato, o que seria a base da organização e que pode ajudar a esclarecer o seu papel. No entanto, essas descrições podem ser incluídas na declaração da missão.

Um outro elemento do plano é a estratégia. Ela é definida aqui como um dos caminhos que leva do tratamento de um tema crítico em direção à visão. É importante destacar que nem tudo que é realizado por uma organização pública ou privada tem um caráter estratégico. Portanto,

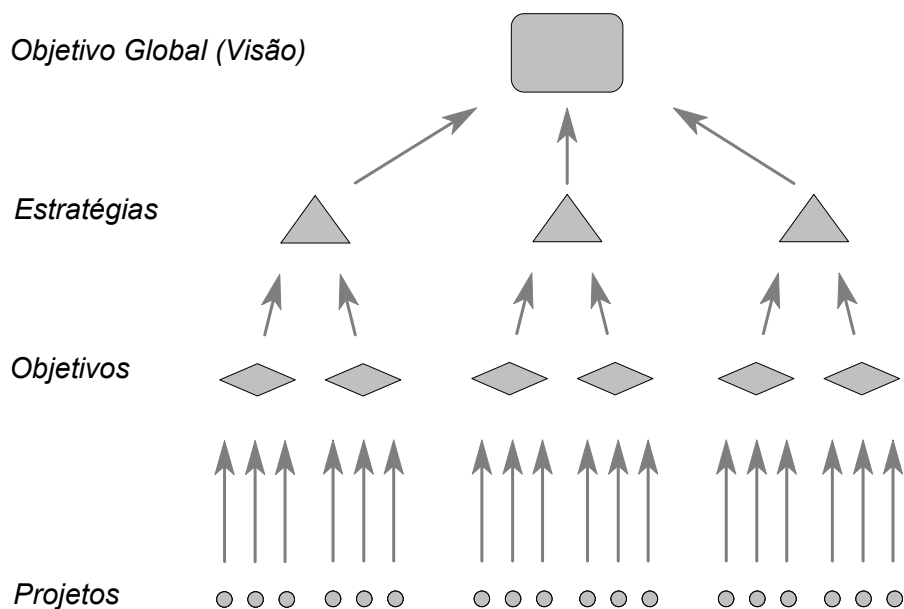
não é o propósito incluir o maior número possível de temas nas estratégias. Deve ser avaliado o impacto que a estratégia escolhida tem sobre o tema crítico. É mais importante que se selecione os temas cuidadosamente, visando aplicar os meios disponíveis eficientemente e orientá-los para os objetivos almejados do que uma distribuição proporcional em temas com importâncias diferentes.

Após a escolha das estratégias, o próximo passo é a operacionalização, o que acontece por meio da definição de objetivos. Cada estratégia pode ter um ou mais objetivos, cujo alcance deve ser mensurável por meio de indicadores. Dessa maneira, pode ser evitado que o planejamento se torne muito otimista e o plano todo seja sobrecarregado. Ao mesmo tempo, esse passo geralmente leva a um certo desencanto porque a questão da viabilidade não pode mais ser ignorada.

Essa tendência se fortalece ainda mais quando se chega ao último elemento do plano, o projeto. 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.¹⁷ As transformações que são almejadas pela organização, ou são consideradas como fundamentais, e que se manifestam na declaração da visão e nos objetivos das diversas estratégias, são alcançáveis exclusivamente por meio da realização de atividades. O projeto é a forma mais eficiente de organizar atividades e orientá-las para resultados.¹⁸

A seguir, encontra-se a relação lógica dos diversos elementos do Plano Estratégico que vai da visão até o nível operacional dos diversos projetos:

Estrutura básica do plano estratégico



Operacionalização do planejamento

Existindo uma coerência lógica entre o objetivo global, os objetivos estratégicos e os projetos, pode-se iniciar a operacionalização do plano. Isso significa que é preciso identificar e planejar projetos, de tal maneira que a sua contribuição para o Plano Estratégico fique evidente. É recomendável que se aplique um sistema unificado de gerenciamento de projeto para todos eles, a fim de facilitar o monitoramento de todo o plano.

Nessa fase, o Plano Estratégico como organização tem a função de coordenar as diversas ações, enquanto o planejamento de cada projeto fica a cargo de cada *stakeholder*. Com isso são definidos os diversos *inputs*, que representam a base para a formulação do Plano Estratégico.

Implementação dos projetos

É recomendável manter a responsabilidade para a implementação de cada projeto naquela organização que o elaborou e que, por natureza, tem mais competência e interesse nele. Dessa forma pode ser reduzido o grau de complexidade das diversas ações e, ao mesmo tempo, facilitar a delimitação das responsabilidades. Ao Plano Estratégico como organização

cabem as funções de monitoramento, coordenação e integração dos diversos projetos.

Um sistema de gerenciamento unificado, com sistema de informação e outros instrumentos, facilita a criação de uma base de dados que servirá como fonte de informação se o processo de Planejamento Estratégico continuar e entrar em um novo ciclo.

Avaliação dos impactos

Se o ponto de partida para o Planejamento Estratégico foram as mudanças fundamentais que aconteceram no ambiente da organização que exigiram uma ação ou reação, deve existir portanto uma nova situação após percorrido o ciclo do planejamento. Essa nova situação deve ser avaliada para que os impactos positivos possam justificar as medidas tomadas e os recursos investidos. Sobretudo, em nível de projetos, a 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.

No entanto, é perfeitamente possível que se tenha conseguido resolver problemas antigos, mas que no meio tempo surgiram novos. De todo jeito, uma avaliação deveria esclarecer se o processo percorrido ajudou ou não na condução do desenvolvimento municipal e se um novo ciclo do processo deve começar.

5.3. Sobre o modo de trabalhar

Planejamento Estratégico não consiste apenas de atividades que levam à formulação de um Plano Estratégico, trata-se, sobretudo, de um processo para o qual não existem roteiro e cronograma fixos. A idéia básica do método é que o processo seja permanente, e que o plano representa apenas um instrumento de orientação dentro do processo. O propósito não é ter o plano.

Dependendo da organização, ou das circunstâncias específicas, o Planejamento Estratégico pode ser relativamente complexo. Esse é o caso do planejamento econômico, social e urbanístico de uma cidade. Portanto, não deve ser apenas uma atividade de planejadores, mas contemplar, por meio do uso de determinadas técnicas de trabalho, a participação ativa dos *stakeholders*.

Além de uma atitude positiva e do comportamento prático dos responsáveis pelo Planejamento Estratégico que favorecem significativamente a participação efetiva, é importante também que todos os

stakeholders tenham uma idéia clara das prováveis conseqüências das ações, para que se possa avaliar adequadamente as soluções propostas. Para alcançar uma participação ativa também de cidadãos leigos, é preciso, em primeiro lugar, transparência no modo de trabalhar, o que facilita a comunicação entre os diversos atores envolvidos. Nesse caso é possível considerar a integração de um grande número de projetos num plano comum, os quais podem ser executados por cada grupo de interesse e, ao mesmo tempo, contribuir para o desenvolvimento geral da comunidade.¹⁹

5.4. Benefícios esperados do planejamento estratégico

O ponto de partida para um Plano Estratégico é a análise da situação que contribui para uma compreensão comum dos habitantes de uma comunidade. Nessa etapa, o planejamento ajuda a elaborar uma visão do futuro, a tomar as decisões necessárias, a esboçar as mudanças almejadas, a acompanhar eficientemente o processo e a organizar a cooperação dos diversos atores.

O benefício que se pode esperar com isso é que o Planejamento Estratégico estimule a introdução de um pensamento estratégico nas instituições e organizações, o que pode (ou deve) levar a um gerenciamento estratégico dos assuntos públicos. Em última análise, isso deve melhorar o gerenciamento urbano em geral.

As mudanças específicas que se pode esperar são as seguintes:

- fortalecimento da competência: a organização é capaz de cumprir com os compromissos que lhe foram atribuídos por meio de um mandato de maneira mais rápida e melhor;
- aumento da eficiência: a organização alcança os mesmos ou melhores resultados com uma menor aplicação de recursos;
- melhoramento da compreensão e da aprendizagem: a organização e os membros compreendem melhor a sua situação e o seu ambiente. A aplicação sistemática de instrumentos de gerenciamento lhes capacita a aprender melhor. Com isso cria-se, por um lado, uma memória coletiva da organização e, por outro, aumenta a capacidade de aprendizagem individual;
- melhores decisões: as decisões que têm de ser tomadas passam a ter mais consistência e uma linha mais clara se os futuros impactos são suficientemente analisados;
- melhoramento do desempenho organizacional: a reflexão sobre as debilidades e as forças organizacionais ajuda a diretoria da organização a desenvolver estruturas e procedimentos mais adequados;
- melhoramento da comunicação interinstitucional e das relações públicas: missão, visão, estratégias e objetivos que foram elaborados

conjuntamente pelos *stakeholders* orientam melhor todos os envolvidos na sua contribuição para o objetivo comum;

- fortalecimento do apoio político: um Plano Estratégico que se baseia num amplo consenso usufrui uma legitimação mais sólida e pode contar com um apoio suprapartidário mais amplo.

É evidente que os benefícios mencionados serão apenas alcançados à medida que se apliquem os instrumentos de maneira séria e competente. Contudo, isso significa que, na verdade, tem de ocorrer uma transformação no pensamento e na ação dos responsáveis.

Face a tantas vantagens potenciais do Planejamento Estratégico, pergunta-se por que não se aplica mais freqüentemente esse método. Para isso há uma série de razões, mas a maioria não passa de desculpas esfarrapadas. No entanto, existem também boas razões para não se iniciar um Planejamento Estratégico:

- uma organização não dispõe de nenhum recurso para realizar qualquer medida que seja considerada necessária pelo planejamento;
- uma organização não dispõe de capacidade e competência técnica mínimas para conduzir o processo;
- os responsáveis políticos e administrativos da organização não assumem o compromisso para levar o processo até o planejamento operacional.

6. Conclusões

A falta de métodos modernos com instrumentos e procedimentos adequados na administração pública, em nível municipal, é gritante e exige mudanças urgentes. O quadro político geral para tais mudanças melhorou consideravelmente nos últimos anos, mas o processo corre ainda bastante lento quando comparado às transformações em nível macroeconômico.

A abertura econômica do país trouxe muitas novidades às empresas brasileiras, inclusive efeitos negativos como em todos os casos em que ocorre a modernização sob pressão. Entre os efeitos positivos, pode-se constatar a introdução de métodos de gerenciamento com conceitos como: qualidade, eficiência dentre outros. A longo prazo, isso não ficará limitado às empresas privadas, mas deve afetar, de uma forma ou de outra, a administração pública também. Aqueles municípios que utilizam há tempo novos métodos e instrumentos para o desenvolvimento municipal, levarão vantagens na corrida por melhores oportunidades de desenvolvimento.

A situação do funcionalismo nas administrações municipais mostra também que será um grande desafio capacitar pessoal tecnicamente

competente para participar e, eventualmente, conduzir esse processo. Portanto, formação e capacitação devem fazer parte das prioridades nos municípios — sem uma boa base de conhecimentos em administração e gerenciamento não será possível introduzir novos métodos de forma sustentável.

As experiências com Planejamento Estratégico, como as com gerenciamento de projetos, mostram que nesses campos há um considerável déficit metodológico, o que representa um obstáculo tão grande quanto o excessivo controle político da administração.

Por outro lado, ambos os conceitos, o Planejamento Estratégico e o Gerenciamento de Projetos, abrem a possibilidade de aprendizagem sucessiva, porque o enfoque de trabalho deles favorece isto. Contudo, uma condição importante é que o pessoal esteja suficientemente motivado, o que não é sempre o caso quando a remuneração é baixa, as competências de decisão são poucas e as oportunidades de crescimento profissional são limitadas.

A descentralização política no Brasil, decidida há 10 anos, poderia alcançar uma nova qualidade em nível municipal, se instrumentos e procedimentos obsoletos fossem repensados e substituídos por métodos modernos e adequados. Se a filosofia básica do Planejamento Estratégico — conduzir o processo de desenvolvimento, em vez de correr atrás dele — for aplicada nos municípios, haverá novas oportunidades para aproveitar melhor os recursos e potenciais existentes.

Notas

- ¹ Sem entrar na discussão dessa questão, pode-se verificar que há dúvidas se esses instrumentos já cumpriram as suas funções plenamente, mesmo em outros tempos. O fato das grandes cidades terem evoluído da forma como aconteceu, mostra claramente a ineficiência, embora esta não possa ser atribuída exclusivamente aos instrumentos.
- ² Osborne e Gaebler (1992) mostram uma grande variedade de exemplos de novas formas locais de governar nos Estados Unidos. Eles destacam a necessidade de introduzir ou fortalecer um pensamento empreendedor no setor público.
- ³ Desde os anos 60, praticamente todas as grandes corporações realizaram em algum momento um Planejamento Estratégico. Na era da globalização, esse instrumento ganhou novamente importância, por ser especificamente apto a lidar com mudanças de forma flexível.
- ⁴ O termo “organização” está sendo utilizado deliberadamente num sentido amplo. O seu formato, a sua estrutura e o seu caráter têm de ser definidos no início do processo de planejamento.
- ⁵ O conjunto dessas últimas é também chamado Terceiro Setor. Nos Estados Unidos é amplamente utilizado o termo *non-profit organization*, o qual descreve uma ampla variedade de organizações de utilidade pública como fundações, universidades, escolas, igrejas etc. Como organizações públicas (*public organizations*) são entendidas instituições governamentais e da administração pública em todos os níveis.
- ⁶ *Public Technology, Inc.* (1984) e Kemp (1992).
- ⁷ Um panorama sobre algumas experiências européias encontra-se em: *Stadtentwicklungsbehörde Hamburg / TU Hamburg-Harburg* (1992). A reestruturação de Barcelona em função dos Jogos Olímpicos de 1992 baseou-se num Plano Estratégico. Ele tornou-se referência para muitos Planos Estratégicos em toda América Latina, e também no caso do Rio de Janeiro.
No entanto, o enfoque espanhol mostra mais semelhanças com os tradicionais Planos Diretores do que o enfoque americano, o qual está mais orientado na metodologia utilizada por empresas. Contudo, um princípio básico está presente em todos os casos: a ampla participação, formalizada numa parceria público/privado.

- ⁸ Desde 1996, a ENAP Escola Nacional de Administração Pública, por encargo do Governo Federal, está realizando um concurso em nível nacional sobre experiências inovadoras na gestão pública federal. A lista dos projetos premiados mostra que foram elaboradas experiências e propostas inovadoras em praticamente todas as áreas. Porém a maioria delas não foi aplicada amplamente. (Ver a respeito no site: www.enap.gov.br).
- ⁹ Por um lado o termo inglês *stakeholder* compreende todas as pessoas, grupos ou organizações que fazem parte (*stake*) dos temas tratados, seja como participantes ativos no processo, seja como afetados das medidas a serem tomadas.
- O termo participante sugere um papel ativo, o que nem sempre é o caso. Por isso utiliza-se o termo em inglês.
- Por outro lado, deve ser evitada a suposição de que todos os *stakeholders* tenham a mesma importância. É preciso diferenciar entre os *stakeholders* responsáveis, ou seja, aquelas pessoas ou organizações que têm responsabilidade direta pelo planejamento e a sua implementação, dos demais *stakeholders*, cujo papel e importância pode variar, dependendo da situação.
- ¹⁰ Existem muitas variações do Planejamento Estratégico em função das diversas áreas de aplicação. Para o setor público e o setor não lucrativo, Bryson (1995) tornou-se uma referência importante, mas ele não trata especificamente do caso dos municípios. Para experiências em municípios nos Estados Unidos, veja Kemp (1992).
- ¹¹ Na elaboração do método aqui apresentado foram aproveitadas experiências feitas na aplicação no norte de Santa Catarina entre 1997 e 1998. Atualmente, a metodologia está sendo aplicada em municípios do Ceará e de Pernambuco.
- ¹² Por isso, os enfoques mais eficazes do Planejamento Estratégico para empresas, realizam uma rigorosa *gap-analysis*, na qual se avalia a distância entre os objetivos e o potencial da empresa para alcançá-los. Ver, por exemplo, Goodstein / Nolan / Pfeiffer, (1993).
- Para o caso do PEM, isso implicaria em muitas análises, porque, a rigor, cada uma das organizações envolvidas deveria ser submetida a uma análise. Uma forma indireta para avaliar a distância entre o desejado e a realidade é a análise criteriosa dos projetos individuais que formam a base do Plano Estratégico e que devem ser elaborados e realizados pelos diversos *stakeholders*.
- ¹³ Conforme as capacidades de gerenciamento e a urgência de atuação, pode-se optar pelo enfoque do *fast-track*, ou seja, várias atividades de diferentes etapas podem ser realizadas paralelamente.

- ¹⁴ Se não houver uma necessidade imediata, a princípio, também é possível realizar um Planejamento Estratégico, mas o seu caráter é diferente. O seu intuito seria então o monitoramento, e não a intervenção. Desse plano não se poderia esperar uma mudança da situação.
- ¹⁵ As mudanças mais eficientes acontecem onde há pessoas que se envolvem e se empenham além das responsabilidades formais. Se a execução de tarefas é seguida apenas por regras burocráticas, é pouco provável que o processo “decole”. A pessoa (ou várias) que agita, organiza, mobiliza, divulga e, sobretudo, identifica-se com o que faz, chamamos de pró-motor.
- ¹⁶ Por exemplo, o fechamento de uma indústria importante num determinado local poderá desencadear uma série de efeitos que serão mensuráveis apenas mais adiante, quando o processo já estiver avançado. Nesse caso, a espera de uma base objetiva de dados significaria simplesmente uma perda de tempo na busca de alternativas.
- ¹⁷ A maioria dos modelos de Planejamento Estratégico não trata dessa parte, porque se supõe que as medidas necessárias serão tomadas e que a capacidade de planejar e implementar projetos existe. Porém, devido à prática de planejamento no Brasil, o PEM vincula explicitamente Planejamento Estratégico com o Planejamento de Projetos, a fim de garantir a coerência do plano.
Na área de projetos industriais, o modelo de Cleland (1994) também destaca a importância da relação entre Planejamento Estratégico e Gerenciamento de Projetos na área das indústrias.
- ¹⁸ Para a elaboração, planejamento e implementação de projetos, existe um grande número de enfoques e modelos metodológicos, variando conforme a situação e a necessidade específica. Para a área do desenvolvimento urbano, o método ZOPP (*Zielorientierte Projektplanung*), aplicado pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ) representa um enfoque viável (ver GTZ, 1997). Ele serviu como base para a elaboração da concepção GCP (Gerenciamento do Ciclo de Projeto), aplicada na operacionalização de Planos Estratégicos em Santa Catarina (Pfeiffer, 1998:a). Um método com nome parecido foi elaborado para o setor privado por Andersen, Grude e Aug (1998). Para o panorama mais completo dos instrumentos mais importantes de Gerenciamento de Projetos, veja PMI (1996).
- ¹⁹ Para orientar e conduzir melhor os processos de planejamento, e para capacitar gerentes de projetos, foi utilizada a metodologia Técnicas de Moderação e Direção de Grupos (Pfeiffer, 1998:b).

Referências bibliográficas

- ANDERSEN, Erling S., GRUDE, Kristoffer V., HAUG, Tor. (1998), *Goal Directed Project Management. Effective techniques and strategies*. 2 ed. London: Kogan Page.
- AURELIANO, Liana M. (1996), “Descentralização de políticas sociais: alguns exemplos da saúde, educação e assistência”, in *Debates: Poder local face às eleições de 1996* (n. 10). São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, p.25 a 31.
- BROJA, Jordi. (1995), “Barcelona. Un modelo de transformación urbana”. *Série Gestión Urbana*, v. 4. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- BRYSON, John M. (1995), *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- CLELAND, David I. (1994), *Project Management. Strategic design and implementation*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- CONSTITUIÇÃO DE 1988. Brasília: Centro Gráfico, Senado Federal.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT — GTZ. (1997), *Ziel Orientierte Projekt Planung (ZOPP). Eine Orientierung für die Planung bei neuen und laufenden Projekten und Programmen*. Eschborn: GTZ.
- GOODSTEIN, Leonard; NOLAN, Timothy; PFEIFFER, J. William. (1993), *Applied Strategic Planning. How to develop a plan that really works*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- HARTH, Alexander. (1995), “Stadtplanung in Brasilien. Grundlagen und Kontrollmöglichkeiten”, in *Dialog. Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt*, (n. 46) p.20-25.
- KEMP, Roger L. (1992), *Strategic Planning in Local Government. A casebook*. Chicago: APA Planners Press.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1995), *Reinventando o Governo — como o espírito empreendedor pode transformar o setor público*. Brasília: MH Comunicação.
- PFEIFFER, Peter. (1997), “Gerenciamento Urbano — uma concepção empreendedora para superar impasses político-administrativos”, in *Revista*

do IBAM. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, n. 222, jul/set.

_____. (1998:a), *Gerenciamento do Ciclo de Projetos. Curso de Capacitação*. Jaraguá do Sul: Fundação Empreender.

_____. (1998:b), *Técnicas de Moderação e Direção de Grupos. Curso de capacitação*. Jaraguá do Sul: Fundação Empreender.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI); STANDARDS COMMITTEE. (1996), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Newton Square: PMI.

PUBLIC TECHNOLOGY, Inc. (1984), *Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide*. Washington, D.C.: Public Technology, Inc.

SILVEIRA, Paula; TRINDADE, Nelson. (1992), *A gestão na Administração Pública. Usos e costumes, manias e anomalias*. Lisboa: Editorial Presença.

STADTENTWICKLUNGSBEHÖRDE / TU HAMBURG-HARBURG. (1992), "Strategien der Stadtentwicklung in europäischen Metropolen. Berichte aus Barcelona, Berlin, Hamburg, Madrid, Rotterdam und Wien".

Documentação de congresso sobre estratégias de desenvolvimento urbano em metrópoles europeias. Hamburgo.