

	<p><b>Universidade Federal do Rio Grande do Sul</b>  <b>Programa de Pós-graduação em Administração –</b>  <b>PPGA</b>  <b>Núcleo de Aprendizagem Virtual - NAVI</b>  <b>Curso de Especialização em Administração</b>  <b>Pública Eficaz</b></p>	
---	---	---

**JULIO CESAR DORNELES DA SILVA**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL:  
RELEVÂNCIA, FUNDAMENTOS E PRÁTICAS A PARTIR DE  
EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E ESPANHOLAS**

Trabalho de Conclusão de Curso desenvolvido como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Administração Pública Eficaz no Programa de Pós-Graduação em Administração – CEAPE –da Escola de Administração da UFRGS.

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering  
Co-orientadora: Mst. Cristiane Collar da Silva

Porto Alegre

2007

**JULIO CESAR DORNELES DA SILVA**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL:  
RELEVÂNCIA, FUNDAMENTOS E PRÁTICAS A PARTIR DE  
EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS E ESPANHOLAS**

Trabalho de Conclusão de Curso desenvolvido como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Administração Pública Eficaz no Programa de Pós-Graduação em Administração – CEAPE –da Escola de Administração da UFRGS.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering

---

Mst. Mary da Rocha Biancamano

---

Mst. Luis Alberto Guadagnin

Dedico esse trabalho à Elisa Schreiner,  
minha companheira de caminhada,  
que faz de cada dia um evento especial no  
“plano estratégico” desta vida.

Agradeço  
Ao meu orientador, Prof. Doutor Luis Roque Klering, e  
à minha co-orientadora Profa. Doutoranda Cristiane Colar,  
pelo apoio e pelo incentivos imprescindíveis que  
ambos deram na construção desta pesquisa.

“[...] governamos, fazemos política, espaço público compartilhado, sobre interesses diferentes, às vezes divergentes e, com frequência, contraditórios. [...] Não governamos sobre interesses homogêneos, mas sobre interesses bem diferentes, que definem, inclusive, atividades, atividades de grupos, mundos específicos em cada grupo. E governar não somente significa administrar isso, para que se facilite a convivência com certas margens de segurança e de liberdade nessa convivência, quando se converte em uma arte de governo, se dá um sentido comum a toda essa pluralidade, diversidade, diferença e contraposição de interesses. ***Uma cidade é algo mais que o número de seus cidadãos. Uma cidade é algo mais que a soma de suas associações, sejam políticas, culturais ou econômicas. Uma cidade é algo mais que o Produto Interno Bruto que gera. É algo mais que tudo isso.*** [...]”

Pronunciamento de Felipe González, ex-primeiro-ministro espanhol quando do lançamento do PES 2010, Sevilha, 23 abril, 2003.  
[www.sevilla.org](http://www.sevilla.org) (14/10/2005) Tradução de Julio C. Dorneles da Silva.

**POLÍTICA:** *Ciência do bem e do útil; ciência que realiza a justiça na cidade.*

**POLÍTICO:** *o que sabe organizar o Estado.*

**CIDADE:** *Residência de multidão de homens que se submetem a decretos comuns; multidão de homens que vivem sob a mesma lei.*

Definições de Platão *in Obras Completas, Apêndice III.*

## **RESUMO**

O Planejamento Estratégico Municipal apresenta-se hoje como um dos temas mais atuais e relevantes em administração pública, sendo um instrumento importante para as administrações municipais na articulação das questões locais com as regionais, nacionais e mundiais. A questão que se buscou responder nessa pesquisa é se o Planejamento Estratégico Municipal tem sido um instrumento eficiente e eficaz de administração pública e de inserção dos municípios que o utilizam no contexto da globalização. O objetivo foi realizar um estudo sobre a temática do Planejamento Estratégico Municipal considerando as experiências vivenciadas contemporaneamente por grandes metrópoles e cidades-referências no Brasil e na Espanha, suas convergências e possíveis diferenciais. Para tanto apresentamos os casos de Planejamento Estratégico Municipal das cidades espanholas de Barcelona e Sevilha e das cidades brasileiras de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. Verificamos quais as contribuições que as experiências observadas nos casos estudados podem trazer para a administração pública municipal brasileira e também analisamos se a prática do Planejamento Estratégico Municipal está, nos casos estudados, associada a outras boas práticas de administração pública baseadas na governança local participativa. A metodologia é a pesquisa com referenciais bibliográficos e acadêmicos, e o levantamento de dados documentais disponíveis em meio eletrônico, mediante pesquisa direta na WEB. Constata-se que o Planejamento Estratégico Municipal é uma ferramenta indispensável à boa administração e ao alinhamento de políticas, dos programas de governo, de governança participativa e dos interesses da cidadania, incluindo-se entre as boas práticas de administração a ser incorporada por Prefeitos, Governos Locais, Partidos Políticos e organizações não-governamentais.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico Municipal; governo Local; governança participativa; alinhamento de políticas; boas práticas.

## **ABSTRACT**

Municipal Strategic Planning is today one of the most relevant and current subjects in public administration, being an important tool for municipal administrations in the articulation of the local issues with the regional, national and world issues. The question we wanted to answer with this research was if Municipal Strategic Planning has been an efficient and effective tool for public administration and if it is capable of inserting the cities that has been using it in the globalized context. The objective was to study about Strategic Municipal Planning focusing on the contemporary experiences of big metropolis and reference-cities in Brazil and in Spain, their convergences and possible differences. We presented the Strategic Municipal Planning cases of the Spanish cities of Barcelona and Sevilha, and the Brazilian cities of Belo Horizonte, Curitiba and Porto Alegre. We studied what contributions the observed experiences in these cases can bring and we also analyzed if the practice of the Strategic Municipal Planning is, in the studied cases, associated with other good practices of public administration, based on participative local governance. The methodology used was a research with bibliographic and academic references and a research of documental data in the World Wide Web. We can conclude that Strategic Municipal Planning is an essential tool for good administration and for the alignment of the policies, the governmental programs, the participative governance and the interests of the population, it being included in the good administrative practices that should be used by mayors, local governments, political parties, and non governmental organizations.

Key words: Municipal Strategic Planning, local government; participative governing; policy alignment; good practices.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA .....</b>	<b>12</b>
<b>2 OBJETIVOS.....</b>	<b>13</b>
<b>3 JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>14</b>
<b>4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....</b>	<b>16</b>
4.1 PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL: BASE LEGAL.....	16
<b>4.1.1 Os desafios urbanos e o exercício da cidadania.....</b>	<b>19</b>
<b>4.1.2 As referências semântico-conceituais .....</b>	<b>24</b>
<b>4.1.3 Planejamento estratégico e o contexto da globalização.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.4 Pressupostos do PEM – Planejamento Estratégico Municipal.....</b>	<b>35</b>
<b>4.1.5 Governança Participativa e Descentralização – impulso à gestão compartilhada.....</b>	<b>43</b>
4.2 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM PLANEJAMENTO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL.....	50
<b>4.2.1 Planejamentos Federais.....</b>	<b>51</b>
<b>4.2.2 Planejamento Estratégico brasileiro nos marcos atuais.....</b>	<b>62</b>
<b>4.2.3 Planejamento Estratégico Municipal no Brasil e os casos de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre .....</b>	<b>67</b>
4.3 OS CASOS DE BARCELONA E SEVILHA - ESPANHA .....	88
<b>4.3.1 O caso de Barcelona (Catalunha/Espanha) .....</b>	<b>89</b>
<b>4.3.2 Sevilha: da dicotomia centro x periferia à cidade em rede .</b>	<b>94</b>

<b>5 MÉTODO</b> .....	<b>107</b>
5.1 FASES DA PESQUISA.....	109
5.2 AMOSTRA .....	109
5.3 COLETA DOS DADOS.....	109
5.4 ANÁLISE DOS DADOS.....	109
5.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	110
<b>6 ANÁLISE</b> .....	<b>112</b>
6.1. ANÁLISE DOS RESULTADOS NOS CASOS DE BELO HORIZONTE, CURITIBA E PORTO ALEGRE (BRASIL).....	114
6.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS NOS CASOS DE SEVILHA E BARCELONA (ESPANHA) .....	119
6.3. ANÁLISE GERAL DOS CASOS ESTUDADOS .....	121
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>129</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>138</b>

## **INTRODUÇÃO**

A temática do Planejamento Estratégico Municipal surgiu a partir da nossa experiência como gestor público na cidade de Esteio, RS no período de 2004 a 2006. Nossa experiência, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, permitiram-nos constatar que freqüentemente são realizados “Planejamentos Estratégicos” cujos atores não ultrapassam o núcleo de poder mais próximo ao gestor (neste caso, por exemplo, o Prefeito), quando muito atinge o conjunto dos gestores da Administração Direta (Secretários) e da Administração Indireta (Diretores de Autarquias e Fundações). Também facilmente encontramos relatos de “planejamentos estratégicos” confiados a uma equipe ora de técnicos “desconectados” de condicionantes políticas e sociais ou, no campo oposto, a uma equipe de agentes político-partidários (cargos em comissão, não raramente sem formação técnica superior).

O objetivo geral dessa pesquisa foi realizar um estudo sobre a temática do Planejamento Estratégico Municipal considerando as experiências vivenciadas contemporaneamente por grandes metrópoles e cidades-referências no Brasil e na Espanha (Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Barcelona e Sevilha), suas convergências e possíveis diferenciais.

Inicialmente será realizado um estudo sobre o planejamento estratégico, sua conceituação, origem e aplicação no contexto municipal, bem como a sua base legal. Buscaremos nos acercar da temática do

Planejamento Estratégico em suas origens históricas e semântico-conceituais que considerem a teoria e metodologia de sua aplicação em diversas épocas e áreas diferenciadas até chegarmos ao âmbito da Administração Pública e, mais especificamente, à Municipal.

Veremos, a seguir, uma síntese da experiência brasileira em planejamento do Estado que produziu, como sabemos, ao fim e ao cabo, um novo ordenamento legal que alinha e obriga o Planejamento nos três níveis do estado nacional: o municipal, o estadual e o federal. Em destaque, neste capítulo, apresentamos algumas experiências de PEM no Brasil: Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte.

Também será realizado um estudo sobre os casos de Sevilha e Barcelona, na Espanha. Apresentaremos os casos dos Planejamentos Estratégicos dessas duas cidades, que estão perfeitamente inseridas na perspectiva da sociedade do conhecimento, de um mundo globalizado, fazendo parte da Rede Mundial de Cidades.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, utilizando-se como fonte de levantamento de dados principalmente o meio eletrônico, pois este permite o acesso às páginas municipais das cidades estudadas onde encontram-se disponíveis os dados sobre a temática proposta. Esta Monografia, evidentemente, não tem a pretensão ou objetivo de responder a estas questões em sua inteireza, mas apontará alguns aspectos relevantes para que haja um comprometimento da Administração Pública com a efetivação do Planejamento Estratégico Municipal como ferramenta imprescindível para a gestão de cidades.

## **1 SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA**

Nesta Monografia de Conclusão de Curso trata-se de um dos temas mais atuais e relevantes em Administração Pública: o Planejamento Estratégico aplicado no âmbito da gestão dos municípios. Este será aqui considerado como uma ferramenta de alinhamento da gestão do conjunto dos serviços públicos, da missão, de suas metas e de sua inserção e articulação com os diversos níveis com os quais o município se relaciona.

Atualmente, as diferenciadas formas de gerir um município demandam competências inexoráveis dos gestores públicos nas suas ações cotidianas frente a atual competitividade entre as cidades. Esses desafios contemporâneos também requerem o recurso ao Planejamento Estratégico Municipal (PEM) como uma ferramenta que alinha as políticas e as estratégias da administração pública a fim de que ela possa superar os desafios que se colocam em seu horizonte. Propõe-se aqui a seguinte questão nos casos estudados: o Planejamento Estratégico Municipal tem sido um instrumento eficiente e eficaz de administração pública e de inserção dos municípios que o utilizam no contexto da globalização?

## **2 OBJETIVOS**

### **Objetivo geral**

Realizar um estudo sobre a temática do Planejamento Estratégico Municipal considerando as experiências vivenciadas contemporaneamente por grandes metrópoles e cidades-referências no Brasil e na Espanha (Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Barcelona e Sevilha), suas convergências e possíveis diferenciais.

### **Objetivos específicos**

- Apresentar os casos de Planejamento Estratégico Municipal das cidades espanholas de Barcelona e Sevilha e das cidades brasileiras de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.
- Verificar quais as contribuições que as experiências observadas nos casos estudados podem trazer para a administração pública municipal brasileira.
- Analisar se a prática do Planejamento Estratégico Municipal está, nos casos estudados, associada a outras boas práticas de administração pública baseadas na governança local participativa (Planos Plurianuais, Planos Diretores, Orçamentos Participativos e/ou Consultas Populares).

### **3 JUSTIFICATIVA**

Um dos temas mais atuais e relevantes em administração pública é o Planejamento Estratégico como ferramenta de alinhamento da gestão do conjunto dos serviços públicos, da missão, de suas metas e de sua inserção no contexto atual. Num mundo globalizado e globalizante, em que economia, política, cultura e problemas sociais se inter-relacionam, se interdependem e se interafetam, os municípios, os governos locais e suas cidades são atingidas com intensidade e ritmos acelerados. A recorrência a estruturação e aplicação de Planejamentos Estratégicos Municipais que buscam a articulação do local ao regional, ao nacional e ao mundial, neste contexto, tem sido instrumento que os governos não podem eximir-se de sua implementação, sob pena de literalmente desaparecerem diante da "onda neoliberal globalizante" e seus mais perversos efeitos (desemprego estrutural, insegurança, violência, entre outros).

O Planejamento na Administração Pública é, além de uma necessidade da atual conjuntura mundial, uma obrigação legal para os municípios brasileiros de 20.000 habitantes ou mais e para os que fazem parte das áreas metropolitanas. Realmente, o Estatuto da Cidade<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ESTATUTO DA CIDADE – Lei Federal 10.257/2001, que obriga os municípios de mais de 20.000 habitantes e todos os municípios integrantes das regiões metropolitanas brasileiras a elaborar um Plano Diretor Municipal abrangendo toda a área municipal, sob pena de responsabilização criminal por improbidade do Prefeito Municipal (art. 40 e seguintes da Lei federal 10.257/2001).

estabeleceu essa obrigação sob pena de processo penal contra os dirigentes municipais. Mas a exemplo do que ocorre nos casos das obrigações legais quanto ao processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento municipal, há aspectos muito importantes que vão além da “obrigação legal” que justificam a aplicação de um autêntico processo de Planejamento Estratégico.

Este processo não pode ser simplesmente um atendimento à referida obrigação legal, mas sim um instrumento que atenda ao desenvolvimento sustentável do município e dos núcleos urbanos nele existentes, a cidade-sede, as sedes dos distritos, suas áreas rurais que porventura as tenha, entre outras questões sociais e territoriais. Entre elas, promover a identificação das vocações locais e regionais, as regras de ocupação de solo, a definição das principais estratégias e políticas do município e a explicitação das restrições, proibições e limitações que deverão ser observadas para assegurar e melhorar a qualidade de vida para seus munícipes.

Nossa experiência vivida até aqui, seja na prática da administração pública no âmbito municipal, seja no estudo acadêmico e, especialmente, nas disciplinas ministradas até o momento no CEAPE/EA/UFRGS, nos motiva e coloca em foco central a temática do Planejamento Estratégico Municipal como ferramenta indispensável à boa administração e ao alinhamento das políticas, dos programas de governo, da gestão propriamente dita e dos interesses da cidadania.

## **4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Em um mundo globalizado e globalizante, em que economia, política, cultura e problemas sociais se inter-relacionam, se interdependem e se interafetam, os municípios, os governos locais e suas cidades são atingidos com intensidade e ritmos acelerados. A recorrência à estruturação e aplicação de Planejamento Estratégico Municipal que busca a articulação do local ao regional, ao nacional e ao mundial, neste contexto, tem sido instrumento que os governos não podem eximir-se de implementar, sob pena de literalmente desaparecerem diante da dita "*onda neoliberal globalizante*" e seus mais perversos efeitos (desemprego estrutural, insegurança, violência, entre outros).

A seguir serão vistos os seguintes tópicos: o planejamento urbano e a sua base legal a partir da legislação brasileira; as experiências brasileiras em cidades onde existe uma experiência de planejamento estratégico e também serão estudadas as cidades de Sevilha e Barcelona pois apresentam um modelo interessante de planejamento estratégico municipal.

### **4.1 PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL: BASE LEGAL**

O ordenamento jurídico que emanou do processo constituinte de 1986-1988, especialmente na década seguinte, a partir da consolidação do Estado Democrático de Direito, revestiu a Administração Pública de uma série de obrigações legais e de fortalecimento da participação cidadã

nas esferas de tomadas de decisões. Os fundamentos legais para atuação da Administração Municipal no Planejamento Urbano são encontrados a partir da Constituição Federal de 1988, nos capítulos que tratam das competências pertinentes a cada um dos entes federados. É importante frisar, neste caso, que a União, os Estados e o Município legislam e definem diretrizes e têm responsabilidades sobre determinados serviços e equipamentos urbanos.<sup>2</sup> Pela relevância, transcrevemos abaixo as principais referências do texto constitucional à temática em tela:

Art. 29. O Município reger-se-á por **lei orgânica** [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os **seguintes preceitos**: [...] XII – **cooperação das associações representativas no planejamento municipal**; [...] Art. 30. **Compete aos Municípios**: [...] VIII – **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano**; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual. [...] **Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.** [...] **Art. 182. A política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.**  
**§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.** <sup>3</sup> [Grifos meus]

Poderíamos resumir o conteúdo legal do texto constitucional no que se refere ao planejamento, em seu conteúdo implícito e explícito, sinteticamente, nos seguintes tópicos:

- Planejamento Urbano das Cidades, consubstanciado no instrumento do Plano Diretor, é obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes ou que integrem Regiões Metropolitanas; e está ordenado ao lado de outras obrigações

<sup>2</sup> FAMURS (Org.). *Guia do Administrador municipal: orientações e procedimentos para uma gestão eficiente*. Porto Alegre: Mercado Aberto/FAMURS, 2001. p. 317-323.

<sup>3</sup> BRASIL *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. 2.ed. Rio de Janeiro : Expressão e Cultura, 2002.

dos municípios que necessitam planejamento (saúde, educação, habitação etc.);

- O Planejamento da Cidade está aberto à participação direta ou delegada dos cidadãos;
- O Planejamento Urbano deve estar alinhado ao planejamento orçamentário e financeiro do município: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais;
- O Planejamento objetiva o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes;
- E estabelece diretrizes a fim de que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Se, por um lado, o legislador constitucional determinou esse conjunto de alinhamentos a ser seguido pela Administração Municipal, por outro lado, cabe destacar a descontinuidade e mesmo a dicotomia fundamental existente entre o ordenamento legal vigente e a prática da política real dominante no âmbito estatal. Nossa própria experiência na Administração Pública, ao lado das recorrentes notícias veiculadas pela mídia, permite-nos afirmar empiricamente, e em tese, que há uma descontinuidade nas políticas públicas e nas práticas de relação entre governos (não somente locais) e a cidadania. Há um desalinhamento entre os Programas Partidários e Programas de Governo com os Planejamentos existentes na Administração efetiva de municípios, Estados e União, se consideramos especialmente a prática brasileira ao longo de décadas. E isto, mesmo no curto período que vivenciamos de normalidade democrática, quando freqüentemente, o Governador ou Prefeito, logo após sua eleição sofre de um repentino esquecimento do programa de governo que apresentara durante a campanha eleitoral.

Um dos aspectos mais gritantes de nossa experiência na gestão pública diz respeito à prática ficcional em que são transformados os instrumentos legais orçamentários que, quando de sua execução, não correspondem ao planejamento prévio gerando apontamentos pelos

órgãos de fiscalização do Poder Executivo, seja através das Câmaras Legislativas e Assembléias e pelos Tribunais de Contas. Não raramente, neste e em vários outros aspectos o Ministério Público tem sido acionado e atuado no acompanhamento das políticas públicas sob responsabilidade do Poder Executivo nos três níveis (municipal, estadual e federal).

Qual o alinhamento existente entre os seguintes instrumentos: Programa(s) Partidário(s) do(s) vencedores no pleito eleitoral municipal, entre este e o Programa de Governo (do partido ou coalisão vencedora), e entre este e os instrumentos legais de gestão já referidos (PPA, LDO, LOA, Plano Diretor)? E entre estes e as práticas de Orçamento Participativo, governança participativa, nos casos em que são assumidos pela Administração Municipal?

Esta Monografia, evidentemente, não tem a pretensão ou objetivo de responder a estas questões em sua inteireza, mas apontará alguns aspectos relevantes para que haja um comprometimento da Administração Pública com a efetivação do Planejamento Estratégico Municipal como ferramenta imprescindível para a gestão de cidades.

#### **4.1.1 Os desafios urbanos e o exercício da cidadania**

Um dos fatores determinantes para essa “obrigação” em recorrer-se às mais diversas ferramentas de planejamento na gestão de nossas cidades relaciona-se com a dinâmica do crescimento populacional. Esta fez com que nas últimas décadas houvesse uma alteração radical na relação campo-cidade em termos de ocupação e densidade populacional.

O intenso crescimento urbano populacional é um fenômeno comum aos países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro. Este crescimento associado às transformações econômicas, tecnológicas e culturais, tem implicações sociais que nas últimas décadas aprofundaram a exclusão das camadas mais pobres e abismal desigualdade entre as condições de vida destes em relação com as

camadas mais altas da sociedade.

No Brasil, de 1950 para cá, a população urbana cresceu de 18 para aproximadamente 170 milhões, com um grau de urbanização de 78%. Os dados do IBGE<sup>4</sup> representados em gráficos demonstram claramente o momento em que, na metade da década de 1960, a população urbana superou a rural até chegar-se ao seu patamar atual que responde por praticamente 80% da população brasileira.

Nos espaços urbanos é que emergem, de forma mais nítida e profunda, as contradições do desenvolvimento capitalista atual e das faces mais dramáticas da globalização. Especialmente dos anos 1990 para cá, por exemplo, acentuou-se a defasagem entre as necessidades e demandas da população e a capacidade do poder público oferecer os bens e serviços básicos (saúde, educação, segurança).

Outro aspecto relevante é que essa dinâmica da urbanização configurou no mesmo espaço urbano a existência de “duas cidades”: uma visível e “legível”, e a outra, invisível e “ilegal”, que não se submete às normas cartesianas e que coabita em contrastes gritantes com o progresso e a modernidade, na periferia, nas favelas e nas ruas das pequenas, médias e grandes cidades das Regiões Metropolitanas.<sup>5</sup> Aliás, esta é uma das marcas da dinâmica brasileira de urbanização, pois mesmo cidades pequenas são afetadas pelas mazelas das grandes cidades, pois integram o sistema metropolitano e as chamadas conurbações.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cf. Censo Demográfico 2000. E: IBGE. *Contagem da população – 1996*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997. Estes dados referidos podem ser consultados no sítio [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

<sup>5</sup> FELICÍSSIMO, José Roberto. América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : FGV, v.28, n.03, jul./set. 1994, (p.26-43).

<sup>6</sup> A cidade de Esteio, por exemplo, na Região Metropolitana de Porto Alegre (RS), apesar de seu PIB per capita diferenciado e de seu diminuto território mantém índices de pobreza, exclusão, desemprego e violência semelhantes às cidades vizinhas: Sapucaia do Sul, Canoas, Cachoeirinha e Gravataí. O município de Esteio tem uma população de 80.048 habitantes, segundo o Censo IBGE de 2000, sendo que destes, 79.961 vivem em área urbana, e 87 em área rural. Esteio tem uma área de 27,6 km<sup>2</sup>, sendo o menor

Contudo, esse mesmo processo também potencializa a reorganização social da população urbanizada, fazendo da cidade o principal ator político do desenvolvimento socioeconômico. As últimas décadas produziram as assim denominadas *ciudades mundiais* ou *ciudades globais* vinculadas a uma *Rede de Cidades Mundiais*.<sup>7</sup>

Essa rede vincula cidades em relações econômicas, políticas e

---

município em área da Região Metropolitana de Porto Alegre. Tem a terceira menor taxa percentual de crescimento populacional da região (1,41%) e a maior taxa de urbanização (99,89%). Esteio caracteriza-se por ter uma população jovem que, segundo o Censo IBGE está em 25.510 habitantes com idade de 0 a 17 anos, ou seja, 31,87% de crianças e adolescentes. Em relação à renda, a taxa dos responsáveis por domicílio é de 33,23% com renda de até 2 salários mínimos, o que nos aponta para famílias empobrecidas e fragilizadas no que diz respeito à proteção e garantia de direitos das crianças e adolescentes. A ocupação do seu território se deu de forma descontrolada, originando problemas ambientais e de saneamento que necessitam hoje de correção e investimentos. A atividade econômica que prevalece é a industrial, com destaque para os ramos da metalurgia, vestuário, artefatos de tecidos, produtos alimentícios e metal-mecânicos. Como as demais cidades do Vale dos Sinos, Esteio apresenta problemas semelhantes a qualquer município integrante de região metropolitana, na conjuntura e no mundo em que vivemos: altos índices de violência (segurança), déficits no atendimento das demandas sociais por saúde (311°, FEE, 2002), educação (77°, FEE), habitação e saneamento básico (33°, FEE), entre outras. Conforme pesquisa Idese/FEE-2002, no Bloco Renda, a cidade de Esteio está classificada em 3° lugar e em 4° lugar no índice geral do Estado. Segundo o Índice Social Municipal Ampliado – ISMA (também da FEE), Esteio (0,60) também está em 4° lugar na Região do Vale dos Sinos (Dois Irmãos – 0,61; Ivoti – 0,61; e Campo Bom – 0,60; apresentam, respectivamente, índices melhores). FEE – Fundação de Economia e Estatística. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos Municípios do Rio Grande do Sul – 2002. Dados compilados a partir de: [www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br); IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo IBGE 2000. Brasília/DF, IBGE, 2000. ([www.ibge.gov.br/censo](http://www.ibge.gov.br/censo)); IVS-IJ. Índice de Vulnerabilidade Social Infanto-juvenil/Esteio. Prefeitura Municipal de Esteio, Secretaria de Assistência Social, 2005; PLANO DE GOVERNO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL 2005/2008. Documento da Frente Popular – PSB/PT, Esteio, 2004; PROJETO do Programa Integrado de Inclusão Social. Prefeitura Municipal de Esteio, Gabinete do vice-prefeito, 2005.

<sup>7</sup> Para os conceitos de *ciudades globais* e de *rede de cidades*, é interessante consultar as pesquisas de Manuel Castells. Cf. CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 8ª ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Paz e Terra, 2005. “A nova economia global e a sociedade informacional emergente de fato têm uma nova forma espacial que se desenvolve em vários contextos geográficos e sociais: as megacidades.” (p. 492). “[...] as megacidades são: - centros de dinamismo econômico, tecnológico e social em seus países e em escala global; são os verdadeiros motores do desenvolvimento [...] – [são] centros de inovação cultural e política; - [são] os pontos conectores às redes globais de todos os tipos. A Internet não poderá desviar-se das megacidades: ela depende do sistema de telecomunicações e dos ‘telecomunicadores’ desses centros.” (p. 499). “Outros lugares são os nós ou centros da rede, isto é, a localização de funções estrategicamente importantes que constroem uma série de atividades e organizações locais em torno de uma função chave na rede. A localização no nó conecta a localidade com toda a rede.” (p. 502).

culturais que não se subordinam necessariamente a mediações dos governos estaduais e federais a que pertencem. Estas *ciudades globais*, por sua vez, tendem internamente à fragmentação e hierarquizações de seus espaços seguindo a dinâmica da globalização, e passam a tecer várias outras redes que interligam centenas de cidades à rede de cidades mundiais. Cada cidade mundial, por concepção, funciona como um nó, ou seja, um ponto de interseção da rede mundial.<sup>8</sup> Conforme Castells, as cidades que funcionam como os nós<sup>9</sup> da rede e os centros de comunicação seguem uma hierarquia organizacional proporcional ao seu peso relativo na rede mundial.<sup>10</sup>

Nesta inserção em rede na economia global, cada cidade passa a ser um *locus* desse novo processo que requer grandes reformulações para comportar uma democracia efetivamente participativa, isto é, que conta com a participação na forma direta ou delegada de amplos segmentos da cidadania local, que incorpore parcerias e articulações na recuperação tanto do seu tecido econômico quanto social. Um exemplo notório dessa realidade mundial é a aplicação da prática do assim chamado Orçamento Participativo, amplamente difundida seja na Europa ou no Brasil, especialmente nos casos que veremos mais adiante. Tanto que na Espanha, por exemplo, encontramos esta prática em dezenas de cidades sejam administradas por políticos e administradores ligados ao PSOE – Partido Socialista Operário Espanhol (dito de “esquerda”), ou pelo PP – Partido Progressista (conservador, dito “de direita”), ou por diversos partidos “democráticos”, comunistas, verdes ou liberais. Da mesma forma, no Brasil, ainda que difundido por

---

<sup>8</sup> SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998. p. 16-172.

<sup>9</sup> Curiosamente um *NODO* é o símbolo da cidadã de Sevilha (Espanha), ou seja uma espécie de nó, um laço: “Cada um os pontos que permanecem fixos em um corpo vibrante. Em uma corda vibrante são sempre *nodos* os pontos de extremidades, e pode haver vários *nodos* intermediários.” Tradução nossa do conceito de *NODO* no Dicionário da Real Academia Espanhola in: [www.rae.es/](http://www.rae.es/) capturado em 10.nov.2005.

<sup>10</sup> CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*, 2005, p. 502.

administrações ligadas ao PT – Partido dos Trabalhadores, hoje abrange a quase totalidade do espectro político brasileiro do PT, do PDT, do PPS e do PSDB a partidos como PFL e PPB. <sup>11</sup>

Este fenômeno<sup>12</sup> por assim dizer já demonstra que o que importa na administração da cidade, para além das nuances ideológicas ou políticas das camadas dirigentes são políticas públicas efetivas e que asseguram a atuação política dos cidadãos. Este novo momento precisa ser estudado e entendido como uma evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado e que mantêm o tecido econômico e social. Atualmente, são exigidos mecanismos mais amplos de participação de decisão político-administrativa que motivem a formação, além de estruturas institucionalizadas, como os partidos e sindicatos organizados em torno dos seus interesses, de comunidades organizadas para gerir o seu dia-a-dia, na cidade e nos bairros onde o cidadão mora.

Os desafios atuais vão além de soluções para o déficit habitacional e de saneamento básico (terrível em razão do acelerado e desordenado processo de urbanização). Junto com essas necessidades básicas, nas cidades sobressaem questões como: trabalho e emprego, segurança, lazer e cultura, sustentabilidade ambiental e social e, não por último, governança local participativa.

Uma Administração Pública municipal baseada num amplo compartilhamento da gestão e das ações implicadas no processo de governança parece-nos indiscutivelmente superior em termos de continuidade e futuro do que o equilíbrio precário centrado em poucos

---

<sup>11</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil* : período de 1997 a 2000. Petrópolis: Fórum Nacional de Participação Popular/Vozes, 2003. p. 15.

<sup>12</sup> As práticas de orçamentação participativa no Brasil talvez sejam importantes amostras de alinhamentos adequados entre a base legal e gestões que alinham Programas Partidários e de Governo às boas práticas em administração pública com participação popular e cidadã. Superando enfim, pelo menos em algumas dezenas de cidades pequenas, médias e grandes, a dicotomia entre o arcabouço legal e as práticas reais nos governos de cidades, dos Estados e da União que fizemos referência no item 1.1. acima.

atores políticos e econômicos ou no puro e simples aparelhamento da máquina pública por partidos políticos.

#### 4.1.2 As referências semântico-conceituais

**Planejamento**, segundo o léxico da língua portuguesa<sup>13</sup> deriva do substantivo masculino singular **planeamento**, o qual, por sua vez, deriva de **planear**, quer dizer: “ação ou efeito de planear ou de planificar”; melhor dizendo, “trabalho de preparação para qualquer empreendimento, no qual se estabelecem os objetivos, as etapas, os prazos e os meios para a sua concretização”; enfim: “estabelecimento de um plano”. No Dicionário de *La Real Academia Española* <sup>14</sup>, encontra-se a mesma referência no verbete *planeamiento*, da mesma forma derivado do termo *planear*, com o mesmo sentido do léxico português: traçar um plano ou projeto.

**Estratégico**<sup>15</sup> por sua vez é adjetivo “relativo à estratégica”, isto é, “em que há artil”, ou seja, astúcia, manha, sutileza. Aparece no espanhol, da mesma forma que na língua portuguesa, como vocábulo derivado do latim *strategicus*, e este do termo grego *στρατηγικός*. Estratégico, portanto, é relativo à estratégia, ao que possui a arte da estratégia, a saber, um lugar, uma posição, uma atitude decisiva no desenvolvimento de algo (um plano, um projeto). Como veremos, o conceito está há milhares de anos associado ao pensamento e às ações militares ou governamentais, que praticamente se confundem desde a mais remota Antigüidade.

**Municipal**<sup>16</sup>, por sua vez, vem do latim *municipālis*, ou seja, aquilo que é relativo a município, à municipalidade, herança notadamente romana, da mesma forma repercutida no mundo castelhano e/ou

<sup>13</sup> Extraído de [www.priberam.pt](http://www.priberam.pt) – dicionário eletrônico da língua portuguesa, verbete *planeamento*. (15/11/06).

<sup>14</sup> Extraído de [www.rae.es](http://www.rae.es) – dicionário da Real Academia Espanhola. (15/11/06).

<sup>15</sup> Extraído de [www.priberam.pt](http://www.priberam.pt) – Ibid.

<sup>16</sup> Extraído de [www.priberam.pt](http://www.priberam.pt) – Ibid.

espanhol <sup>17</sup>.

Sendo assim, restringindo-nos ao campo semântico, ao articularmos os vocábulos **Planejamento – Estratégico – Municipal** estamos nos referindo ao que se trata de traçar um plano decisivo para o desenvolvimento da municipalidade, considerando o contexto (a posição em que ela se encontra (seu lugar no espaço, na disposição estratégica). Em que pesem as re-significações mais recentes do Planejamento Estratégico, como já dissemos, ele nos remete à Antigüidade e às primeiras formulações no campo conceitual da Estratégia (simultaneamente militar e de governo).

A formulação originalmente mais consistente do que hoje definimos como *estratégia* remonta ao conceito grego *strátegos* – que, inicialmente, referia-se à uma posição, especificamente à do general no comando de um exército. Num segundo momento veio a significar a própria “arte do general”, considerando-se o conjunto dos saberes inerentes às atribuições e competências de um general no exercício de sua atividade militar (arte ou técnica militar, no sentido original grego).

No tempo de Péricles (aproximadamente 450 a.C), a estratégia já abarcava o complexo das atividades gerenciais de administração da cidade-estado grega, a liderança, a retórica e o exercício do poder pelo governante. Logo em seguida, com Alexandre Magno (330 a.C.), da Macedônia, significava não somente o emprego de forças, homens e armamentos para derrotar os inimigos, mas como articular estes elementos de forma inteligente de tal modo que, mesmo o oponente tendo superioridade em recursos humanos e materiais saia derrotado do campo de batalha.

Contudo, encontramos antecedentes de estratégia em épocas mais remotas da Antigüidade, como entre os egípcios, que foram singulares no que diz respeito a obras de importância estratégica para a sobrevivência

---

<sup>17</sup> Extraído de [www.rae.es](http://www.rae.es) – Ibid.

de sua civilização sempre ameaçada por vizinhos belicistas. Aliás, a guerra foi o cenário que gestou o conceito de estratégia. Os líderes militares ao longo de sucessivas batalhas perceberam a relevância de “pensar antes de agir”, mas não qualquer pensar. Havia a necessidade de pensar-se de modo antecipado os possíveis cenários a serem encontrados nos campos de batalhas. Era preciso pensar-se de modo sistemático e conduzir as guerras mediante planos que antecipassem os cenários futuros e suas conseqüências.

Neste aspecto, talvez o mais conhecido e difundido texto de estratégia militar, hoje aplicado a outras áreas e organizações, seja “*A arte da guerra*”, escrito há provavelmente 2.500 anos passados, pelo general e filósofo chinês Sun Tzu. Nele encontramos a preparação de planos, a descrição da guerra efetiva, do uso das armas de ataque e defesa, da variação das táticas, do exército em marcha, do terreno, da análise dos pontos fortes e fracos do inimigo e da organização de um exército.

Na obra de Sun Tzu destacam-se os fatores a serem considerados no planejamento estratégico militar: o território (condições geoespaciais), os recursos humanos (em número e qualidade), os recursos naturais e materiais que dispomos (fontes de água, alimento, provisões, logística, etc.), e o próprio método, o processo estratégico em si, o uso da inteligência organizacional, a disciplina da organização. Sun Tzu reunia num escopo todo seu ensino acerca da estratégia militar: “A maior habilidade de um militar é conquistar as tropas inimigas sem lutar”.<sup>18</sup>

Passados milhares de anos desde Sun Tzu, a experiência militar a partir de batalhas e guerras mais prolongadas serviu de base para

---

<sup>18</sup> É enorme a lista de obras de administração e planejamento estratégico editadas recentemente que reproduzem integralmente ou em parte *A arte da guerra* de Sun Tzu, citamos uma: McNEILLY, Mark. *A arte da guerra moderna : a milenar filosofia militar chinesa aplicada aos últimos avanços tecnológicos*. Rio de Janeiro : Record, 2003. McNEILLY, o autor, foi capitão da infantaria americana e atualmente é estrategista de marketing da IBM. Esta e outras obras recentes buscam aplicar os princípios do planejamento estratégico militar a outros campos de conhecimento e planejamento organizacional.

aplicação de conceitos e práticas de estratégia militar no mundo dos negócios e de organizações civis. Esta aplicação começou precisamente após a Revolução Industrial, no começo do século XIX, quando organizações empresariais começaram a utilizar conceitos e práticas de estratégia militar em suas operações comerciais.

O século que recém se encerrou, o XX, foi por definição a época de “ouro” desse tipo de aplicação da estratégia no mundo da economia e dos negócios, criando-se corporações mais poderosas que a maioria dos atuais estados-nações. Nesse processo também surgiram as agências trans e multinacionais e diversos organismos de controle da estratégia das mega-organizações e dos países hegemônicos: FMI<sup>19</sup>, BID<sup>20</sup>, Bird<sup>21</sup>, entre outros.<sup>22</sup>

Outra contribuição historicamente relevante para a formulação de estratégias vem do campo da teoria política e da concepção moderna do Estado, a partir não só de “*O Príncipe*”, obra mais conhecida de Nicolau Maquiavel<sup>23</sup>, mas de toda sua produção com a finalidade de orientar a política e a administração para a sustentabilidade duradoura do Estado e da sociedade. Como ele diz:

---

<sup>19</sup> Fundo Monetário Internacional.

<sup>20</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<sup>21</sup> Banco Mundial.

<sup>22</sup> Sobre a globalização financeira do mercado mundial, ver: EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital : uma história do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

<sup>23</sup> Nicolau Maquiavel viveu entre 1469 e 1527, em um período de transição da sociedade feudal para a capitalista, dos principados feudais para os modernos estados-nações em suas primeiras formações mais duradouras no século XVI. Ver: MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe; Escritos Políticos*. 5.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

Assim se dá com as coisas do Estado: conhecendo-se os males com antecedência, o que não é dado senão aos homens prudentes, rapidamente são curados: mas quando, por se terem ignorado, se têm deixado aumentar, a ponto de serem conhecidos de todos, não haverá mais remédio àqueles males.<sup>24</sup>

Talvez com uma visão muito à frente de seu tempo – meados do século XVI – o interesse de Maquiavel não é aconselhar pequenos tiranos locais das cidades-estado italianas, mas modificar a mera tirania (os meios, as táticas) na direção de objetivos “superiores”, ou seja, estratégicos. O objetivo de um príncipe (o líder do Estado), segundo Maquiavel, deve ser o *estabelecimento de uma ordem estável* em meio a um mundo de *contingência* e *acaso* (cenários das cidades e principados italianos ao final do século XV e início do XVI).

O governante ideal de “O Príncipe” de Maquiavel é *hábil, consciente dos usos e dos limites do poder*, de tal forma que alerta:

[...] os estados que surgem de súbito, como todas as outras coisas da natureza que se desenvolvem muito depressa, não podem ter raízes ou membros proporcionados, e, ao primeiro golpe da adversidade, aniquilam-se; a não ser que aqueles príncipes [...] saibam preparar-se para conservar aquilo que a sorte lhes pôs no regaço, e estabeleçam solidamente as bases fundadas anteriormente por outros.<sup>25</sup>

#### **4.1.3 Planejamento estratégico e o contexto da globalização**

Teríamos um longo caminho a percorrer para chegarmos a uma aproximação sólida do tema do Planejamento Estratégico Municipal em toda a sua riqueza atual, contudo o diminuto espaço em tempo e páginas que dispomos nesta Monografia de conclusão de curso não nos permite tal luxo. Sendo assim, vamos apresentar uma síntese do tema e “saltaremos” algumas etapas que não atendem a nossos objetivos sejam eles imediatos ou estratégicos (neste caso).

O Planejamento Estratégico, antes de ser desenvolvido por municípios, vem sendo amplamente aplicado por grandes corporações

---

<sup>24</sup> MAQUIAVEL, *op.cit.*, p. 12.

<sup>25</sup> Id., *ibid.* p. 27.

empresariais, estatais, ou mesmo gigantescas organizações não necessariamente empresariais ou estatais, há quase cinco décadas, especialmente no período pós II Grande Guerra. Pensemos em empresas e organizações como a IBM, Coca-cola, HP, NASA, ONU, GM, Departamento de Defesa dos EUA, CIA, Ministério da Defesa do Reino Unido (Grã-Bretanha), MacDonald, Amanco, entre muitas outras.<sup>26</sup>

Sem entrar em discussões maiores sobre como conceituar “estratégia”<sup>27</sup>, vamos considerar o conceito de planejamento estratégico segundo uma visão que foi amplamente aceita ou utilizada nas últimas décadas por organizações em todo o mundo. Segundo Peter Drucker,

[...] planejamento estratégico é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.<sup>28</sup>

Em outras palavras, o planejamento estratégico consiste em um processo de formulação de estratégias organizacionais (seja qual for a organização!) mediante o qual se objetiva a inserção da organização e de sua missão no ambiente (territorial, social, econômico e, portanto, globalizado) em que ela está atuando. Sendo assim, o planejamento estratégico está associado aos objetivos estratégicos de médio e longo prazo da organização, que afetam, portanto, sua direção (aonde se quer chegar) e/ou mesmo sua viabilidade como empreendimento social, organizacional e/ou econômico. O planejamento estratégico é, por sua vez, desdobrado em planos táticos e planos operacionais que vão

---

<sup>26</sup> Um relato abrangente sobre o planejamento estratégico e a produção de mapas estratégicos de várias dessas organizações encontra-se *in*: KAPLAN, Robert S. *Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

<sup>27</sup> Uma profunda e didaticamente organizada discussão sobre estratégia, suas implicações, conceitos, métodos e correntes encontramos em GODET, Michel. *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.

<sup>28</sup> DRUCKER, Peter. *Introdução à administração*. São Paulo: Pioneira, 1984, p. 133-136.

assegurar (se cumpridos adequadamente) a eficiência, a eficácia e a efetividade da estratégia empresarial ou organizacional.

O conceito de gestão pública e gestão urbana, sob a ótica da administração geral, estão relacionados com um conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas aos atos 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.<sup>29</sup>

A gestão urbana trata da gestão das cidades. As cidades são organismos dinâmicos e complexos que podem ser caracterizados por grandes diversidades e múltiplos contrastes, gerando inúmeras dificuldades aos gestores públicos. Nesse sentido a gestão urbana deve desempenhar um papel relevante para contribuir na diminuição desses contrastes, dificuldades e conflitos e também na solução dos múltiplos problemas enfrentados.<sup>30</sup>

Na administração pública das cidades, os conceitos de estratégias estão relacionados com os estudos e com as aplicações da teoria *New Public Management (NPM)* ou Nova Administração Pública. A *NPM* pressupõe aplicar nas organizações públicas modelos de gestão oriundos da iniciativa privada e conceitos de administração estratégica focados nos negócios empresariais e nos princípios de empreendedorismo.<sup>31</sup>

Evidentemente, já destacamos, a administração pública tem por

---

<sup>29</sup> Cf. CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão estratégica*. São Paulo: Atlas, 2000. MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *O processo da estratégia*. 3.ed. Porto Alegre : Bookman, 2001.

<sup>30</sup> FREY, K. *Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento*. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e política. Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.141- 163, 2002.

<sup>31</sup> CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro : Elsevier, 2003, p. 39-40.

definição e natureza de suas atribuições, funções, serviços e competências legais, diferenças que não possibilitam a aplicação sem adaptações ou mediações das ferramentas há décadas consolidadas na esfera de empreendimentos privados. Contudo, algumas das contribuições da *NPM* dinamizaram (e, ao mesmo tempo, geraram crises nas últimas décadas) a administração pública nos seguintes aspectos:<sup>32</sup>

- *“Impulso para a eficiência”*: fomentando a busca da eficiências na prestação dos serviços públicos, com recurso às noções neotayloristas e transferência de conceitos do setor privado para os serviços públicos;
- *Downsizing e descentralização*: buscando a flexibilização organizacional, mentalidade dos paramercados, a agilização de processos, gestão de contratos, prestação flexível de serviços e outras inovações em uma ótica de administração gerencial;
- *Busca da excelência*: promovendo enfaticamente a mudança da cultura organizacional, a inovação na gestão, a Administração Participativa e o desenvolvimento organizacional;
- *Orientação da gestão para o interesse público e prestação eficaz de serviços públicos à cidadania*, ao lado da *transparência, participação, ouvidoria, equidade e justiça*.

Como veremos nos casos que analisaremos mais adiante, há uma adaptação de contribuições da *NPM* e de outras concepções de administração no setor público que contribuem para a inovação e construção do Planejamento Estratégico Municipal. Esse novo paradigma, a *NPM* contribuiu para trazer ao Setor Público ferramentas que já vinham sendo usadas há décadas por empresas e organizações

---

<sup>32</sup> FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW, Andrew. *A Nova Administração Pública em ação*. Brasília: UnB/ENAP, 1999. E: PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

privadas, como no caso do Planejamento Estratégico. De tal forma que, segundo Pfeiffer<sup>33</sup>, o Planejamento Estratégico já foi visto como uma espécie de panacéia capaz de solucionar todos os problemas de uma organização, mas também já foi considerado um instrumento do passado. Pfeiffer também destaca que o Planejamento Estratégico no setor público ainda que tenha ocorrido nos níveis federais e estaduais<sup>34</sup>, em municípios é algo bem recente, contudo, isto não significa, segundo ele<sup>35</sup>, que as experiências havidas tenham um caráter científico, no sentido de que desconsideraram as diferenças ou características próprias do setor público para as organizações empresariais em que muitos se apegaram como referencial.

Neste ponto, contudo, parece-nos que há sem dúvida uma preocupação legítima em muitas organizações sejam públicas ou privadas com um princípio geral de uma “*quase necessidade de sobrevivência*”<sup>36</sup> no chamado mundo globalizado e globalizante: “É necessária visão global para a ação local”.<sup>37</sup> A preocupação com este princípio geral parece ter nascido na década de 90 do século passado (XX), tendo se generalizado como referencial para empresas transnacionais, multinacionais, impérios corporativos, Organizações Não-Governamentais – ONGs (Greenpeace, entre outras), Organização das Nações Unidas, Governos do G7, G20 e, finalmente, por governos locais como os de Barcelona e Sevilha, entre outros.

---

<sup>33</sup> PFEIFFER, Peter. Planejamento Estratégico Municipal – PEM: uma abordagem para organizar e gerenciar o desenvolvimento municipal. In: BROSE, Markus. *Metodologia participativa* : uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre : Tomo Editorial, 2001, p. 259.

<sup>34</sup> Veja neste trabalho, item 4.5. sobre a experiência brasileira em Planejamento Estratégico na gestão pública.

<sup>35</sup> Id., *ibid.*, p. 259-260.

<sup>36</sup> Grifo meu.

<sup>37</sup> Citado por GODET, Michel. *Manual de prospectiva estratégica* : da antecipação à acção. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1993, p. 23.

No centro desta “cultura”<sup>38</sup> globalizada está a percepção de que o principal fator de competitividade e de excelência é o fator *humano* e *organizacional*, devendo *cada um, ao seu nível*, poder compreender o sentido (estratégico) das suas ações. Ou seja, saber situá-las e re-situá-las *num* projeto ou *no* projeto mais global em que se inserem.<sup>39</sup> Aliás, o fator competição ou competitividade é uma variável presente no processo de globalização com a qual governos, sejam eles nacionais, regionais ou locais têm que lidar, como organizações vivas que são e estão inseridas num mundo concreto (não abstrato) e numa sociedade que não pode ser reduzida à condição de máquina destinada a vender ou produzir valor agregado.

Idalberto Chiavenato e Arão Sapiro vêem as organizações imersas, neste início de milênio, “em fortes pressões competitivas”, que as obrigam a um permanente processo de “*alerta, adaptação e ajuste às mutáveis condições ambientais caso queiram manter sua sustentabilidade*”.<sup>40</sup> Grifamos “sustentabilidade”, pois este é outro conceito que, no contexto da globalização se associa ao da competitividade, e juntos desafiam a existência significativa dos municípios entre outras organizações como estados, províncias e países (estados-nações), no sentido que “existiam” no século XIX ou meados do XX, por exemplo.

Segundo os mesmos autores, planejar é:

[...] conhecer e entender o contexto; é saber o que se quer e como atingir os objetivos; é saber como se prevenir; é calcular os riscos e buscar minimiza-los; é preparar-se taticamente; é ousar as metas propostas e superar-se de maneira contínua e constante.

Destacam-se, novamente, os fatores “sobrevivência”,

---

<sup>38</sup> Os grifos neste parágrafo são nossos.

<sup>39</sup> Conforme GODET, op. cit., p. 23-24.

<sup>40</sup> CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro : Elsevier, 2003, p. XIX (prefácio).

“competividade”, “vantagens competitivas”.<sup>41</sup> Estes aspectos do pensar “estratégico” estão explícita e tacitamente inscritos no discurso do administrador<sup>42</sup> de Sevilha, o médico Alfredo Sánchez Monteseirín, por ocasião da apresentação do *Balanzo do Plano Estratégico Sevilha 2010*:

Sevilha tem sido ao longo de sua história contemporânea, uma cidade em que tem predominado um modelo de crescimento que os especialistas denominam “*de tipo pulsar*”, fazendo uma comparação com esse tipo de estrelas que se *expandem e decrescem* alternadamente.

Já em épocas mais remotas, Sevilha *alternou momentos de expansão e abertura ao exterior*, com outras de *estancamento e ensimesmamento*. Os exemplos mais recentes deste fenómeno podemos observá-los nos dos grandes eventos do século XX: a economicamente frustrada Exposição Ibero-americana de 29 e, sobretudo, a exitosa Exposição Universal de 1992. Neste último caso, nossa cidade conheceu um indubitável impulso modernizador em todos os sentidos, que a converteu em uma das urbes melhor dotadas e comunicadas entre as grandes cidades espanholas. Uma cidade plenamente preparada para exercer seu papel como capital da maior comunidade autônoma da Espanha.

Porém o modelo de crescimento a impulsos tolera [traz consigo] sempre uma etapa (habitualmente mais extensa no tempo) de contração e estancamento. Em nosso caso coincidiu, além disso, com a crise econômica dos anos 90.<sup>43</sup>

Os mesmos aspectos estão presentes e enfatizados, da mesma forma e no mesmo evento, pelo ex-primeiro-ministro espanhol, Felipe González Márquez<sup>44</sup>:

Há uma coisa extraordinariamente importante e relevante na sociedade que estamos vivendo, na **nova** *revolução tecnológica*,

<sup>41</sup> ID., *ibid.*, p. XIX-XX (prefácio).

<sup>42</sup> *Alcalde* de Sevilha, equivalente ao nosso “prefeito”.

<sup>43</sup> AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, *Balance Plan Estratégico Sevilla 2010: Informe y seguimiento de acciones*. NODO - Ayuntamiento de Sevilla: Octubre, 2005. Disponible en lo sitio: [www.sevilla.org](http://www.sevilla.org) Prólogo, pronunciamento do Alcalde de Sevilha, p. 5. Nossa tradução do documento original disponível em: [www.sevilla.org/](http://www.sevilla.org/) capturado e impresso em 31 de outubro de 2005. O pronunciamento do alcalde de Sevilha notadamente traz consigo aspectos enfáticos quanto à sua *Visão* quanto à *Missão* e aos *Valores* presentes no Planejamento Estratégico de Sevilha. [Nota minha: realizei as traduções das fontes documentais e/ou bibliográficas do espanhol para o português. Os documentos originais em espanhol encontram-se com a referência completa na fonte em espanhol.]

<sup>44</sup> Pronunciamento de Felipe González Márquez. In: ID. *Ibid*, *Plan Estratégico Sevilla 2010*. p. 9-10.

na mudança civilizatória, com todos os problemas que isto traz, que sempre são de índole grave, e é que nos encontramos imersos em uma dupla crise: uma crise econômica mundial, a primeira da globalização, e uma crise de segurança também mundial, a primeira da nova era, a partir da queda do muro de Berlim e deste mundo novo.

Há quem diz que rechaça o *multiculturalismo*, como acabo de ler na imprensa hoje. O mundo em que vivemos é, justamente isso, multicultural. Rechaçá-lo é viver em um mundo diferente ou não conhecer o que está passando. Como dizia, o espaço local tem a enorme transcendência neste momento em que o local e o global se conectam com mais facilidade que os espaços intermediários. O local, que se expressa na cidade, a cidade como conceito básico da cidadania, é, e se diz em parte no documento a que me referi agora, a sociedade da rede, a sociedade da Internet. Como os nódulos, os laços dessa rede que se conectam entre si e sem passos intermediários. É a magia dessa revolução tecnológica. E é a cidade a que serve de laço de conexão. [...] Por exemplo, não se reflete sobre o problema da centralidade ou não centralidade em uma sociedade como esta, que é a sociedade da rede.

Sevilha está bem situada, muito bem situada. Mas ainda estando bem localizada, historicamente tem passado por épocas de decadência [...].<sup>45</sup>

#### **4.1.4 Pressupostos do PEM – Planejamento Estratégico Municipal**

Como refere Pfeiffer<sup>46</sup>, o planejamento estratégico é uma ferramenta muito recente na administração de município (cidades). Foi introduzido nos Estados Unidos a partir da década de 1970 e, na Europa, na década que seguinte. No Brasil, experiências esporádicas chegaram a ocorrer a partir dos anos 90 do século XX, sem muita preocupação em implementar o planejamento estratégico com uma metodologia consistente e duradoura.

A experiência de planejamento estratégico municipal de maior repercussão e influência no Brasil veio da cidade de Barcelona

---

<sup>45</sup> Esse tema do desenvolvimento a partir de uma nova inserção (estratégica) das cidades no processo de globalização, embora seja de extrema relevância, não está em nossos objetivos nesta Monografia. Somente faremos referência, como se diz “de passagem”.

<sup>46</sup> PFEIFFER, Peter. Planejamento Estratégico Municipal – PEM: Uma abordagem para organizar e gerenciar o desenvolvimento municipal. In: BROSE, Markus. *Metodologia participativa* : uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre : Tomo Editorial, 2001, p. 259ss.

(Catalunha/Espanha),<sup>47</sup> que se utilizou amplamente de seu Plano Estratégico para reestruturar-se para os Jogos Olímpicos de 1992. Naquele mesmo ano ocorreu no Brasil a Conferência Mundial de Meio Ambiente, batizada de Rio 92. Na seqüência, a cidade do Rio de Janeiro procurou realizar seu próprio planejamento estratégico a partir do chamado “modelo Barcelona”. Essa experiência, segundo Pfeiffer<sup>48</sup>, deixou claro que as cidades brasileiras estão muito longe de ter a capacidade gerencial e mesmo os recursos (financeiros, tecnológicos etc.) necessários para implementar um efetivo planejamento estratégico.

Dessa experiência vivida na década de 90 no Brasil, Pfeiffer extraiu os seguintes pressupostos teóricos e metodológicos:

1. *As diferenças entre os setores público e privado* são tão significativas que não seria possível uma transferência direta e linear. Adequações metodológicas são imprescindíveis.
2. O Planejamento Estratégico tem que ser visto como *processo* que resultará, quando bem-sucedido, em muito mais que o produto “Plano Estratégico”, ele deve resultar em *mudanças* na forma de atuação.
3. Todo e qualquer processo requer um *gerenciamento*. Não basta planejar o que se pretende fazer, é preciso conduzir permanentemente o processo a fim de obter os resultados desejados.
4. Um gerenciamento eficiente exige certas condições mínimas. Isto implica ***uma estrutura organizacional, instrumentos de gerenciamento e habilidades*** para aplicá-los.
5. Planejamento estratégico somente se justifica se é pretendido realizar também intervenções estratégicas. A forma mais eficiente para isso é o *projeto*. Portanto, a rigor, não se implementa um plano estratégico, senão uma série de projetos estratégicos. O êxito destes farão o êxito do PEM.<sup>49</sup>

Pfeiffer destaca o cuidado que se deve ter com as diferenças estruturais existentes entre as organizações dos setores público e privado, considerando as adaptações que devem existir na metodologia de aplicação do planejamento estratégico, que não pode simplesmente ser “transplantado” da iniciativa privada para o setor público. Como pode

---

<sup>47</sup> Veja neste trabalho, Capítulo 4, apresentação do Plano Estratégico de Barcelona.

<sup>48</sup> PFEIFFER, in: BROSE. *Metodologia participativa*. 2001, p. 260.

<sup>49</sup> Id., *ibid.*, p.260-261.

ser visto na tabela<sup>50</sup> abaixo:

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

Considerando-se a necessidade de gerenciamento do planejamento estratégico e a desejável condição de que ele produza interferências na vida real da cidade, de suas instituições e serviços, essas diferenças devem ser consideradas e trabalhadas pelo próprio processo de construção do Plano, como indica o esquema abaixo:

<sup>50</sup> Adaptado a partir de PFEIFFER, *in*: BROSE, *op. cit.*, p. 262.

Esquema (Figura 1): pólos articulados pelo PEM<sup>51</sup>:

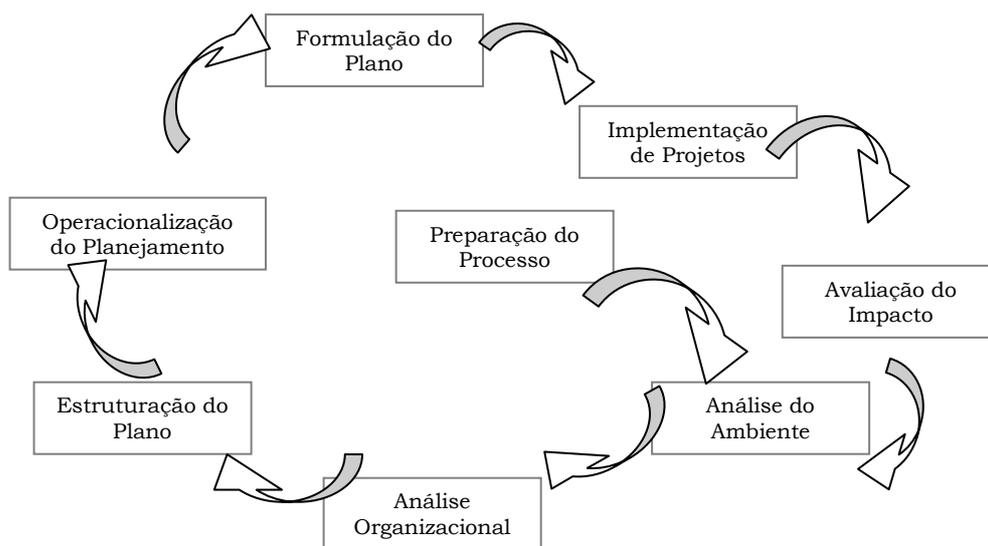
Uma leitura possível do esquema acima pode ser feita da seguinte forma: o Planejamento Estratégico Municipal articula a política municipal (esfera de governo: executivo e legislativo) aos dois pólos que interagem no processo: a própria administração municipal (considerando suas competências e serviços) e a participação da sociedade civil (considerando seus interesses e controle público do processo).

Neste aspecto, como veremos, o Planejamento Estratégico Municipal faz com que não somente os agentes públicos (com mandato político) e o aparelho da administração influam nas ações estratégicas de governo, mas toda a sociedade que, do contrário, não teria espaço de influência direta no processo. No âmbito da sociedade civil não é somente um “eleitor” que interfere como sujeito de cidadania, mas um amplo leque de entidades sociais, sindicais, empresariais e culturais que sendo não-governamentais exerce através de sua participação influência sobre o processo e, por conseqüência, no resultado final (o Plano) e seus desdobramento futuros.

A partir das experiências realizadas, Pfeifer apresenta um modelo de ciclo do PEM, que pode tornar-se um instrumento de gestão

<sup>51</sup> Id., *ibid.*, p. 261.

permanente e por tempo indeterminado, caso seja adotado como um autêntico modelo de gestão e não somente como um instrumento temporário para resolver problemas específicos. Observa-se modelo de ciclo para o PEM na figura abaixo:



**Figura 2: Modelo de Ciclo do PEM**<sup>52</sup>

O Planejamento Estratégico Municipal diz respeito à gestão do governo local, à arte de governar a cidade. Quando nos perguntamos se estamos caminhando para onde queremos ou nos propusemos a ir, se fazemos o necessário para atingir nossos objetivos, estamos começando a debater o problema do planejamento. A grande questão consiste em saber se somos arrastados pelo ritmo dos acontecimentos do cotidiano, cada vez mais acelerado, ou se sabemos onde chegar e concentramos nossas forças em uma direção definida. O planejamento visto estrategicamente não é outra coisa senão a ciência e a arte de acrescentar maior *governabilidade* aos nossos destinos, enquanto pessoas, associações, municipalidades, organizações ou países.

Como atualmente as prefeituras obedecem a novas legislações e

<sup>52</sup> Adaptado a partir de PFEIFFER, in: BROSE, op. cit., p. 263

enfrentam um ambiente competitivo, globalizante e turbulento, elas necessitam realizar sua reestruturação, reorganização, flexibilização, adaptação e modificação de forma política, social, ambiental e econômica, para continuarem atuantes de forma competente e participativa. Nesse contexto, o relevante papel do Planejamento Estratégico Municipal, e de diversas ferramentas advindas do PEM, especialmente em suas formas mais participativas, ao exemplo da execução de Orçamentos (*Presupuestos*) e Planos Diretores Participativos, alinhados ao PEM.

Esses exercícios estão relacionados às atividades cotidianas, dinâmicas e inteligentes dos planejamentos estratégicos municipais. Tais atividades devem ser elaboradas de forma integrada e estruturadas, onde as informações oportunas e os conhecimentos personalizados são fatores essenciais para a gestão competente e participativa das cidades.

A estruturação das informações e a disponibilização compartilhada dos conhecimentos não acontece da noite para o dia e exigem das prefeituras os referidos planejamentos a curto, médio e longo prazo. A partir da estruturação das informações e da disponibilização compartilhada dos conhecimentos organizacionais personalizados, a Tecnologia de Informação e seus recursos podem agregar valores aos seus serviços públicos, auxiliando a promoção da sua inteligência organizacional.

O alinhamento estratégico dos serviços públicos municipais, mediante um PEM é muito importante para a atuação efetiva dessas organizações, principalmente quando ele é utilizado como uma ferramenta de gestão. Muitos são os fatores que em conjunto levam ao sucesso essa atividade, sejam humanos, comportamentais, sociais, culturais políticos, ambientais, organizacionais, sistêmicos e tecnológicos. Além desses fatores, os preceitos e aplicações dos estudos de *New Public Management* (NPM) devem ser considerados na busca da eficiência e da eficácia, respeitando-se as características do setor

público.

O planejamento estratégico das organizações é um processo dinâmico e interativo para determinação de objetivos, políticas e estratégias (atuais e futuras) das funções organizacionais e dos procedimentos das organizações. É elaborado por meio de técnicas de análises do ambiente (interno e externo)<sup>53</sup>, das ameaças e oportunidades, dos seus pontos fortes e fracos, que possibilitam os gestores estabelecerem um rumo para organizações, buscando um certo nível de otimização no relacionamento entre a organização e o meio ambiente que a cerca. É formalizado para produzir e articular resultados, na forma de integração sinérgica de decisões e ações organizacionais.<sup>54</sup>

Especificamente o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é uma ferramenta direcionada a prefeituras que possibilita aos gestores públicos estabelecerem um rumo para as mesmas, objetivando a integração sinérgica de decisões e ações municipais com os diversos atores e cidadãos envolvidos.

As Prefeituras que apliquem o PEM devem, paralelamente, desenvolver o processo de planejamento estratégico da tecnologia da informação (PETI). O PETI é um processo dinâmico e interativo para estruturar estratégica, tática e operacionalmente as informações organizacionais:

- A TI (e seus recursos: hardware, software, sistemas de

---

<sup>53</sup> Entre as técnicas utilizadas por organizações, uma das mais conhecidas e recorridas é a DAFO (em Inglês SWOT). Trata-se de uma ferramenta analítica que permite trabalhar com toda a informação que se possui sobre um negócio, um produto, serviço, organização. Útil para examinar as suas Debilidades, Ameaças, Forças e Oportunidades. Este tipo de análise representa um esforço para examinar a interação entre as características particulares do negócio e o contexto em que está inserido. A análise DAFO tem múltiplas aplicações e pode ser usada por todos os níveis de uma organização. Ver, entre outros: GODET, Michel. *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1993, e CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro : Elsevier, 2003.

<sup>54</sup> PFEIFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000; MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *O processo da estratégia*. 3.ed. Porto Alegre : Bookman, 2001.

telecomunicações, gestão de dados e informações);

- Os sistemas de informação (estratégicos, gerenciais e operacionais);
- Os sistemas de conhecimentos, as pessoas envolvidas e a infra-estrutura necessária para o atendimento de todas as decisões, ações e respectivos processos na administração pública municipal .<sup>55</sup>

O alinhamento entre o PETI e o PEM se constitui a partir das relações verticais, horizontais, transversais, dinâmicas e sinérgicas das funções organizacionais da prefeitura. Promove o ajuste ou a adequação estratégica das tecnologias disponíveis de toda a prefeitura, como uma ferramenta de gestão pública. O alinhamento contempla os conceitos de qualidade, produtividade, efetividade, modernidade, perenidade, *accountability* (responsabilidades), inteligência competitiva e inteligência organizacional.

As funções organizacionais são as principais macroatividades de todos os órgãos da prefeitura, sem as quais as mesmas não funcionariam em sua plenitude.<sup>56</sup> Podem ser divididas em grupos integrados de atividades: serviços; marketing; materiais ou logística; financeira; recursos humanos; jurídico legal entre outras. São decompostas em módulos, os quais podem se apresentar de forma diferente de prefeitura para prefeitura.

Apesar das concepções teóricas de governança serem multifacetadas, há mudanças substanciais ocorrendo nos conceitos tradicionais baseados no princípio da autoridade estatal para abordagens de governança. Assim, são contempladas novas tendências de gestão compartilhada e interinstitucional que envolvem o setor

---

<sup>55</sup> REZENDE, Denis Alcides, CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo, prefeituras e organizações públicas*. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006, p. 36-39.

<sup>56</sup> REZENDE; ABREU, *Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais*. 2003.

público, o setor produtivo e o crescente setor voluntário ou terceiro setor.

<sup>57</sup> A criação de redes e das parcerias públicas-privadas são processos políticos cada dia mais dominantes no novo mundo urbano fragmentado e são essenciais para a abordagem da governança, e da operacionalização da governança participativa.

#### **4.1.5 Governança Participativa e Descentralização – impulso à gestão compartilhada**

O Estado brasileiro até os anos 80 do século passado se pautava por uma excessiva centralização decisória e financeira, típica de um Estado não democrático, com políticas sociais clientelistas que determinavam a exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos, exclusão da sociedade civil dos processos decisórios e ausência de controle social. No seu papel de ente representativo da sociedade, o Estado se manteve sempre sob a influência do modelo clássico de administração pública com uma tradição de controle burocrático. Caracterizou-se, nas décadas de 1960 a 1980, por fortes aparatos para a realização de programas de bem-estar social e projetos de grande escala, com estruturas complexas em que o uso dos recursos públicos era mecanismo comum de preservação do poder político da esfera federal à local.

Este modelo tradicional de administração burocrática entrou em contradição com o processo de transformação mundial na economia, na política e nos próprios processos de administração seja de empresas privadas ou dos espaços da esfera de administração pública. Desde o início da década de 1980 e ao longo de todos os anos 90, em todo o mundo, passou a existir um crescente número de mecanismos sendo explorados para impulsionar estas formas mais inclusivas e deliberativas

---

<sup>57</sup> FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.141- 163,2002.

de interação entre o cidadão e o Estado. Este processo calou fundo na administração pública brasileira e seus desdobramentos se encontram em pleno andamento.

Este conjunto de mecanismos de gestão recebeu diversas denominações, variando entre “*governança participativa*”, “*democracia deliberativa*” e mesmo “*democracia deliberativa empoderada*” (*empowered*), conforme a definição de Fung e Wright <sup>58</sup> :

- Democrática na medida em que se confia na participação e nas capacidades das pessoas comuns;
- Deliberativa porque institui a tomada de decisões a partir de argumentações amparadas nas necessidades;
- Empoderante desde que eles tentem vincular ação com discussão.

Aqui se levam em conta muitos enfoques e experiências nas quais nós vamos discutir neste retiro, como o planejamento participativo (Filipinas), orçamento participativo (Brasil), e os Fóruns de Cidadãos (Indonésia). O trabalho de Fung e Wright<sup>59</sup> sobre mecanismos de inovação deliberativa nos Estados Unidos, Brasil e Índia aponta três princípios - que são fundamentais para DDE (Democracia Deliberativa Empoderada) - e três princípios de desenho para a construção institucional.

Estes são, talvez, importantes pontos de partida para as estratégias de construção de sociedades democráticas:

*Princípios de DDE (Democracia Deliberativa Empoderante)*

- Focar-se em problemas específicos, tangíveis;
- Engajamento da população comum afetada por estes problemas e os funcionários públicos próximos a eles;
- Desenvolvimento deliberativo de soluções para esses

---

<sup>58</sup> FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening Democracy: Innovations. In: *Empowered Participatory Governance*, Politics and Society 29 (1): 2001, p. 5-41.

<sup>59</sup> ID., *ibid.*

problemas.

*Princípios de desenho para a DDE*

- Devolução de autoridade para a tomada de decisão pública;
- Vinculação formal entre responsabilidade, distribuição de recursos e comunicação;
- Uso e geração de novas instituições estatais que apóiem e orientem esses esforços.

Segundo Gaventa e Valderrama<sup>60</sup>, juntar participação à esfera política significa pensar os caminhos nos quais a participação foi concebida e implementada nas experiências vivenciadas até aqui, particularmente no contexto do desenvolvimento. Assim, o caminho que leva ao *desenvolvimento participativo* focou na importância do entendimento do local e na compreensão dele como base do desenvolvimento e em formas diretas de participação por todo o ciclo: diagnóstico de necessidade, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. Uma grande variedade de ferramentas e metodologias participativas surgiu dessa experiência que agora pode aplicar-se no nível da “*governança participativa*”.

Este conceito de *governança participativa* inclui questões críticas como as que se referem à legitimidade da representação, sistemas de prestação de contas públicas, políticas de *advocacy*<sup>61</sup>, educação e conscientização sobre direitos, formação de partidos políticos e mobilização política. Entretanto, a literatura sobre participação política tem dado menor importância a questões como o saber local, processos participativos ou formas diretas e contínuas de interação por parte dos

---

<sup>60</sup> GAVENTA, J.; VALDERRAMA, C. Participation, Citizenship and Local Governance - background paper. Conference: Strengthening Participation. In: *Local Governance*. Brighton: Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS), 1999.

<sup>61</sup> *Advocacy* - Este termo se refere às estratégias e os métodos de defensoria e negociação, mas não temos na língua portuguesa uma tradução adequada.

grupos marginalizados.<sup>62</sup>

A *governança participativa* também implica a descentralização administrativa, sob a ótica das pressões urbanas e, portanto, às exigências de assegurar a ordem igualitária. Ela pressupõe a universalidade do atendimento, a qualidade na prestação de serviços e a facilidade de acesso aos mesmos. Esse compromisso em um contexto de crise fiscal e financeira do Estado remete à necessidade de uma maior racionalidade que veja no local e em novas formas de gestão a direção adequada. Tal perspectiva vem pressionando o redimensionamento da sociedade e das organizações, do ponto de vista político e social.

A reforma do Estado em sua perspectiva não reducionista, mas de novos rearranjos e fortalecimento, vai ao encontro da vitalidade da sociedade civil. O Estado reconhece o papel da sociedade civil em seu processo de ação e decisão, e como importantes aspectos dessa nova relação aparecem a eficácia dos controles externos, a institucionalização de instrumentos de cobrança e de prestação de contas e a efetividade de sua atuação num quadro de maior visibilidade.

Desse modo o conceito de *governança participativa* se amplia e visa mostrar, em princípio, que a ação pública não se reduz a uma função só dos governantes. A compreensão da complexidade de uma gestão que ao invés de contrapor público e privado conjuga a parceria público-privada, envolve uma multiplicidade de atores do sistema político, impedindo os órgãos públicos de serem os únicos atores na gestão pública. A *governança participativa* representa também o esforço na direção de recuperar a capacidade de comando, coordenação e implementação do Estado sem agravar seu isolamento, além de romper com estilos tecnocráticos de gestão e fortalecer os mecanismos e procedimentos de

---

<sup>62</sup> Cf. GAVENTA, J.; VALDERRAMA, C. Participation, Citizenship and Local Governance - background paper. Conference: Strengthening Participation. In: *Local Governance*. Brighton: Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS), 1999.

responsabilização pública dos governantes.<sup>63</sup>

Traduz, assim, a realidade de uma ação pública estreitamente dependente da mobilização de atores privados e do consentimento da população. Cada vez mais a ação pública se define claramente neste espaço, em termos de ação coletiva, e as questões da cooperação e da coordenação se colocam no centro da reflexão sobre o poder político. A ação deve dar conta de uma realidade que conjuga poder, autoridade, eficácia e legitimidade.

A incapacidade de garantir maior equidade social, tanto nas decisões distributivas como no acesso da comunidade aos órgãos do governo, deu origem a um contexto de pressões sociais trazidas pelos movimentos populares que começaram a produzir efeitos no sentido de uma certa flexibilização da ação pública e da construção de efetivas parcerias público-privadas.

Essa conjuntura contribuiu para a construção de um novo arranjo federativo que redefine as funções do setor público entre as três esferas do poder – federal, estadual e municipal –, criando as bases para o modelo de descentralização, que passou a ser palavra de ordem para a solução dos impasses do Estado brasileiro.

As evidências da crise fiscal e as interferências da sociedade pela busca do espaço democrático de participação fizeram crescer, sobretudo nos anos 90 do século XX, a tendência de parcerias entre Estado e organizações sociais na busca de soluções para remover os obstáculos colocados na luta pela conquista da cidadania plena.

Guimarães<sup>64</sup> traz dois componentes principais para a análise da vertente político-institucional da descentralização, a saber:

- Administrativa – refere-se à delegação, ou seja, a

---

<sup>63</sup> DINIZ, Eli. Governabilidade, Governança e Reforma do Estado. In: *Revista do Setor Público*, mai./ago., 1996.

<sup>64</sup> GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. *As controvérsias conceituais e o debate sobre a descentralização na literatura*. Anais do ANANPAD. 1999, p. 2.

transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos, possibilitando maior contato com o cidadão e a canalização de cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada às suas especificidades;

- Social – traduz-se como participação social na gestão pública. Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, de competências e funções, segundo o caso, da administração pública para a sociedade civil – grupos sociais e parcerias com setores sociais e privados.

É necessário esclarecer que a noção de sociedade civil fortalecida não vem na perspectiva de prescindir do papel do Estado e, portanto, não traz a idéia de seu desmonte ou redução. Numa visão distinta, valoriza a noção de público que pressupõe a prioridade a interesses comuns e coletivos. Estas novas relações têm experimentado maiores resultados particularmente no campo social, pela possibilidade de aproximação entre setor público e população, fato que é potencializado pela descentralização.

Numa concepção mais completa de descentralização está contida a idéia de transformar o vínculo serviço/população no fator capaz de impulsionar a formação de uma cultura de modernização do Estado e formas inovadoras de gestão que incluam como elemento-chave a democratização da relação Estado-sociedade. “*A possibilidade de participação direta do cidadão no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia, significando necessariamente conquista e consolidação social e política*”.<sup>65</sup>

Essa perspectiva tem como pressuposto a possibilidade de deflagrar uma dinâmica de gestão que consiga obter ganhos de

---

<sup>65</sup> BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e Cidadania. In: *Revista Pólis: Participação popular nos governos locais*. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, n° 14. São Paulo, 1994, p. 15.

qualidade, racionalidade, redução de custos, visibilidade e responsabilidade política e administrativa, referências essenciais para a construção de um sistema de governo pautado na moderna noção de *accountability*<sup>66</sup>, ou seja, paralelamente à idéia de reforçar a confiança pública na probidade dos governos, é fundamental que as ações sejam também politicamente responsáveis e socialmente desejáveis. Para incorporar essa dimensão, o ajuste nas estruturas e no sistema da gerência pública compreende a revisão de todo um padrão tecnocrático e autodeterminado, no sentido de sua adequação às exigências da construção de um processo de planejamento e decisão compartilhada com a sociedade.

De acordo com Bresser-Pereira, a “[...] sociedade civil tenderá a ser tanto mais forte quanto mais forte for o Estado, ou seja, mais dotado de governança e governabilidade democrática. A sociedade civil não substitui o Estado, mas cresce e se fortalece com ele. É por isso que um papel fundamental a ser desempenhado pela sociedade civil será o de reconstruir o Estado ao mesmo tempo em que ela própria se fortalece”.<sup>67</sup>

Assumida as novas interfaces com a sociedade, o Estado tende a ser mais pressionado. A sociedade organizada começa a exigir respostas mais ágeis e flexíveis, além de participação desde a definição até a avaliação das políticas públicas, exercendo o controle dos produtos ou serviços e seus resultados. Segundo Demo, “[...] a qualidade do Estado não nasce dentro do Estado, nasce fora dele, pois o Estado não é o que diz ser nem o que quer ser, mas o que a cidadania popular organizada o

---

<sup>66</sup> *Accountability* relacionada à administração pública é entendida como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre seus atos e uso de recursos. Conforme entendimento de KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. *Inovação na Gestão Pública: compreensão do conceito, a partir da teoria e da prática*. Texto disponibilizado pelos autores na plataforma CEAPE/NAVI, Disciplina de Gestão Contemporânea, EA/UFRGS, 2005-2006.

<sup>67</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Sociedade Civil: sua democratização para a Reforma do Estado*. ENAP, Brasília, 1998. p. 24.

faz ser e querer".<sup>68</sup>

A governança pode ser traduzida como a capacidade financeira e administrativa de implementar políticas públicas que objetiva tornar o Estado mais forte e menor pela superação da crise fiscal, pela delimitação da sua área de atuação, distinção entre o núcleo estratégico e as unidades descentralizadas, pelo estabelecimento de uma elite política capaz de tomar as decisões necessárias e pela dotação de uma burocracia capaz e motivada.<sup>69</sup> A governança eletrônica (e-gov) pode ser entendida como a aplicação dos recursos da TI ou TIC na gestão pública e política das organizações desse tipo.<sup>70</sup> Ao construir-se um Planejamento Estratégico Municipal estes elementos serão sempre indispensáveis, no sentido de se abarcar o conjunto dos atores, gestores, cidadãos, entidades e empreendedores econômicos na construção da Missão, da Visão, dos Valores, Projetos, Políticas e metas à médio e longo prazo para a cidade considerando todo o seu tecido social, organizacional e administrativo.

#### 4.2 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM PLANEJAMENTO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

O Estado Brasileiro registrou ao longo do último século XX uma história de instabilidades políticas, institucionais e econômicas. Nesta "história recente" do país encontramos um conjunto de experiências em Planejamento Estratégico que antecederam e condicionam as atuais práticas de planejamento municipal.

A seguir veremos uma síntese dessa experiência brasileira em planejamento do Estado que produziu, como sabemos, ao fim e ao cabo, um novo ordenamento legal que alinha e obriga o Planejamento nos três

---

<sup>68</sup> DEMO, Pedro. *Política Social, Educação e Cidadania*. Campinas: Papyrus, 1996. p. 54.

<sup>69</sup> ARAÚJO, *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. 2002.

<sup>70</sup> MARQUES; CUNHA; MEIRELLES, *Modelos de Gestão de Tecnologia de Informação no Setor Público Brasileiro*. 2002.

níveis do estado nacional: o municipal, o estadual e o federal. Em destaque, neste capítulo, apresentamos algumas experiências de PEM no Brasil: Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte.

#### **4.2.1 Planejamentos Federais**

##### 4.2.1.1 Qüinqüenal de Obras e Reparcelhamento da Defesa Nacional

O Plano Qüinqüenal de Obras e Reparcelhamento da Defesa Nacional foi elaborado em 1939, nos marcos do Estado Novo, foi gerado com o objetivo de preparar o Brasil para uma "eventual"<sup>71</sup> participação na Segunda Guerra Mundial. Sendo assim, constituía-se mais em um "*mecanismo político-administrativo de defesa que de desenvolvimento econômico-social*".<sup>72</sup> Para Robert Daland, o "Plano Qüinqüenal..." não era exatamente um plano, mas sim um projeto restrito a uma "lista de investimentos", destaca, no entanto, sua contribuição ao conceito de planejamento por sua duração de cinco anos e por sua característica como "orçamento especial". Destaca-se que não há registros quanto a sua total implementação no período.<sup>73</sup>

##### 4.2.1.2 Plano de Obras e Equipamentos

O Plano de Obras e Equipamentos foi aprovado em 1943, sendo igualmente qüinqüenal e dando ênfase à programação de obras públicas de infra-estrutura e à criação de indústrias básicas. Sua duração não passou de efetivamente dois anos, sendo extinto em 1946, com o fim do governo de Getúlio Vargas. Estes dois primeiros "planos" estiveram inseridos no contexto do Estado Novo, o qual havia sido arquitetado como um Estado autoritário e modernizador que deveria durar muitos

---

<sup>71</sup> Vale lembrar: o Brasil acabou participando da 2ª. Guerra Mundial através do envio da FEB – Força Expedicionária Brasileira aos campos de Batalhas na Itália, em 30 de junho de 1944 (o Brasil entrara na Guerra em agosto de 1942, cfe.: FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001, p. 203).

<sup>72</sup> MELLO E SOUZA, 1968, p. 66 *apud* GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13.ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005, p. 225.

<sup>73</sup> DALAND, Robert, 1969, p. 26 *apud* GIACOMONI, James. *Orçamento público*, 2005.

anos, mas que sucumbiu às pressões por democratização pós-guerra.<sup>74</sup>

#### 4.2.1.3 Plano Salte

O Plano Salte foi elaborado no Governo de Eurico Gaspar Dutra<sup>75</sup>, no período 1946-1947, abrangeria quatro setores: saúde, alimentação, transporte e energia. A autorização dos recursos orçamentários e financeiros para a execução do Plano Salte só ocorreu em 1949 e sua autorização para implementação se deu em 1950 (!) para um período de cinco anos seguidos (1950-1954). O Plano Salte desdobrou-se em vários programas e enfrentou inúmeros problemas administrativo-burocráticos e operacionais que impuseram entraves a sua execução efetiva. Na opinião de Mello e Souza, o Plano Salte não passou em realidade de pura retórica: "[...] *sem nenhuma eficácia executiva, sendo talvez o mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil.*"<sup>76</sup>

Segundo Boris Fausto:

Em seus últimos anos, o governo Dutra alcançou resultados expressivos. A partir de 1947, o crescimento começou a ser medido mais eficientemente através da apuração anual do Produto Interno Bruto (PIB). Tomando-se como base o ano de 1947, o PIB cresceu em média 8% ao ano entre 1948 e 1950.<sup>77</sup>

Ao governo de Dutra seguiu-se o "retorno" de Getúlio Vargas à presidência pela via democrática (1951-1954), intensificando-se no período a política populista e nacionalista, com destaque para a campanha do *Petróleo é nosso*, a qual culminou com a criação da Petrobrás em três de outubro de 1953.

---

<sup>74</sup> FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001, p. 211ss; e, GIACOMONI, 2005, p. 225.

<sup>75</sup> O Governo Dutra iniciou-se dando fim ao Estado Novo, de 1946 a 1950, abrindo um raro período na história republicana brasileira em que vigorou o estado democrático de direito, ainda que com a marca de populista e liberal-conservador. Tanto assim que o período foi marcado por forte repressão ao movimento sindical e ao PCB, este, duramente golpeado pelos órgãos com a atribuição legal e "constitucional" de executar a política hegemônica do PSD. (FAUSTO, 2001, p. 221-222).

<sup>76</sup> MELLO E SOUZA, 1968, p. 70 *apud* GIACOMONI, 2005, p. 226.

<sup>77</sup> FAUSTO, 2001, p. 223.

#### 4.2.1.4 Programa de Metas

O Programa de Metas era por suas características mais uma reunião de programas setoriais do que um plano econômico geral e marcou todo o período do governo JK (Juscelino Kubitscheck – 1956-1960). O Programa de Metas marcou a política econômica do governo JK e abrangia, na verdade, 30 metas ou objetivos mais uma, a chamada *metassíntese*: a construção de Brasília! (ou seja 31 metas).<sup>78</sup>

Estas *Metas* estavam agrupadas em seis grandes grupos: *energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e a construção de Brasília*. O que, sem dúvida, constitui-se num marco da Administração Pública no Brasil, tendo em vista que não somente por Brasília ser uma cidade que nasceu do planejamento arquitetônico e urbanístico, mas por representar uma síntese do planejamento estratégico do conjunto do Governo Federal à época (Governo JK).<sup>79</sup>

Na opinião de Mello e Souza:

[...] o Programa de Metas não foi um plano, nem sequer planejamento, mas pode ser visto como um esforço válido de tomada consciente de decisões em favor da aceleração do processo de desenvolvimento econômico através da complementação do sistema industrial brasileiro.<sup>80</sup> [Grifos meus]

Esta opinião, contudo, difere significativamente de estudiosos do período JK do porte de Carlos Lessa e Celso Lafer ou do historiador Boris Fausto que vêem não só um "esforço válido", mas sim uma contribuição

<sup>78</sup> Vale destacar a contribuição do Programa de Metas e sua referência para o planejamento estratégico na Administração Pública Brasileira visto que a sua metassíntese era justamente a construção de uma cidade efetivamente planejada e que se destinava a ser a capital do país: Brasília.

<sup>79</sup> “A idéia não era nova, pois a primeira Constituição republicana de 1891 atribuía ao Congresso a competência para ‘mudar a Capital da União’. Coube porém a Juscelino levar o projeto à prática, com enorme entusiasmo, mobilizando recursos e mão-de-obra constituída principalmente por migrantes nordestinos – os ‘candangos’. À frente do planejamento de Brasília ficaram o arquiteto Oscar Niemeyer e o urbanista Lúcio Costa, duas figuras de renome internacional.” Cf.: FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001, p. 237.

<sup>80</sup> *Apud* GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13.ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005, p. 226.

realmente efetiva ao planejamento na administração pública e do desenvolvimento nacional.

Pode-se dizer que o Programa de Metas, com seus programas de investimentos em infra-estrutura e industrial, representou uma inovação na rotina dos candidatos à presidência. JK foi o primeiro político brasileiro a formular estratégias de desenvolvimento para o país antes de ser eleito e mantê-las coerentemente no exercício do poder, ainda que enfrentando feroz oposição da UDN, especialmente na figura de Carlos Lacerda.

Vale destacar o que refere Boris Fausto:

O governo JK promoveu uma ampla atividade do Estado tanto no setor de infra-estrutura como no incentivo direto à industrialização. Mas assumiu também abertamente a necessidade de atrair capitais estrangeiros, concedendo-lhes inclusive grandes facilidades. Desse modo a ideologia nacionalista perdia terreno para o **desenvolvimentismo**. [...] A legislação facilitou os investimentos estrangeiros em áreas consideradas prioritárias pelo governo: indústria automobilística, transportes aéreos e estradas de ferro, eletricidade e aço.<sup>81</sup> [Grifos meus]

E, de fato, todas as metas convergiam para o conceito de *desenvolvimentismo*, consubstanciado no bordão "50 anos em 5", e para a metassíntese, a construção de *Brasília*. "Industrializar aceleradamente, transferir do exterior para o nosso território as bases do desenvolvimento autônomo; fazer da atividade manufatureira o centro das atividades econômicas nacionais", escreveu JK<sup>82</sup>.

Novamente, recorremos a Boris Fausto, que destaca a promoção de uma ampla atividade do Estado durante o governo JK tanto no setor de infra-estrutura como no incentivo direto à industrialização, de tal forma que os resultados do Programa de Metas foram impressionantes, sobretudo no setor industrial:

---

<sup>81</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, 2005, p. 236.

<sup>82</sup> *Apud* WEBER, Luiz Alberto. *Correio Braziliense*, Brasília, quarta-feira, 15 de maio de 2002.

Entre 1955 e 1961, o valor da produção industrial, descontada a inflação, cresceu em 80%, com altas porcentagens nas indústrias do aço (100%), mecânicas (125%), de eletricidade e comunicações (380%) e de material de transporte (600%). De 1957 a 1961, o PIB cresceu a uma taxa anual de 7%, correspondendo a uma taxa *per capita* de quase 4%. Se considerarmos toda a década de 1950, **o crescimento do PIB brasileiro per capita foi aproximadamente três vezes maior do que o do resto da América Latina.**<sup>83</sup> [Grifos meus]

Entretanto, nem tudo foram flores no período JK. Os grandes problemas se centraram nas áreas interligadas do comércio exterior e das finanças do governo, pois o *desenvolvimentismo* havia internacionalizado a economia brasileira. Como o Brasil não tinha poupança interna que sustentasse os investimentos previstos no Programa de Metas (isto é: os empresários nacionais não tinham dinheiro em caixa nem o governo, que gastava mais do que arrecadava), o financiamento deste foi feito com inflação e endividamento externo.

Os gastos governamentais para sustentar o Programa de Metas e um sério declínio dos termos de intercâmbio com o exterior resultaram em crescentes déficits do orçamento público federal. O déficit passou de menos de 1% do PIB em 1954 e 1955 para 2% em 1956 e 4% em 1957. Agravando-se ainda mais o quadro, houve um avanço muito significativo da inflação, excetuado o ano de 1957, atingindo seu nível mais alto em 1959, com a variação de 39,5%.<sup>84</sup>

#### 4.2.1.5 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado pelo então ministro extraordinário para o planejamento, Celso Furtado, para cobrir o período 1963-1965. Em síntese, o Plano Trienal objetivava a manutenção de uma taxa elevada de crescimento do produto nacional, redução gradativa da pressão inflacionária, redução do custo social do desenvolvimento melhor distribuição de seus benefícios e

<sup>83</sup> FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 2001, p. 236.

<sup>84</sup>FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*, 2001, p. 238.

redução das desigualdades regionais e de níveis de vida (que notavelmente foram acentuados pelo modelo de desenvolvimentismo da era JK), conforme Mello e Souza.<sup>85</sup>

O momento nacional do Plano Trienal era de grande instabilidade política e econômica advinda de crises sucessivas desde a renúncia de Jânio Quadros. Suas propostas sofreram tantas restrições e tamanha falta de apoio político que suas diretrizes não encontravam respaldo para execução. Sobreviveu apenas até meados de 1963, quando todo o ministério de João Goulart foi substituído.

Segundo Boris Fausto<sup>86</sup>, o Plano Trienal pretendia combinar o crescimento econômico, as reformas sociais (ou de bases) e o combate à inflação, mas dependia da colaboração dos setores que dispunham de voz na sociedade, o que efetivamente faltou.

#### 4.2.1.6 Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)

O Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG foi elaborado às pressas, visando dar consistência às estratégias de reformas econômicas do primeiro governo do Golpe Militar de 1964 (governo do Gen. Castelo Branco). Apresentado ao Congresso em agosto de 1964, o plano cobriu três anos, inclusive 1964. Segundo Robert Daland, "[...] *em grande parte, são abordados os mesmo assuntos do Plano Trienal e no Programa de Ação. No entanto, aparecem no Programa algumas novas ou grandemente expandidas áreas de interesse, tais como habitação, bem-estar social, política salarial e política tributária*", que até então não apareciam ou eram secundarizadas.<sup>87</sup>

O PAEG foi lançado sob a responsabilidade dos ministros do Planejamento, Roberto Campos, e da Fazenda, Otávio Gouveia de Bulhões, e tratou de reduzir o déficit do setor público, contrair o crédito

---

<sup>85</sup> Apud GIACOMONI, James. *Orçamento público*, 2005, p. 226.

<sup>86</sup> FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*, 2001, p. 251-252.

<sup>87</sup> Apud GIACOMONI, 2005, p. 226.

privado e comprimir os salários. Buscou controlar os gastos dos Estados ao propor uma lei proibindo que eles se endividassem sem autorização federal.

Segundo o historiador Boris Fausto: o PAEG alcançou seus objetivos: "[...] a combinação do corte de despesas e do aumento de arrecadação reduziu o déficit público anual de 4,2% do PIB em 1963 para 3,2% em 1964 e 1,6% em 1965. A forte inflação de 1964 tendeu a ceder gradativamente e o PIB voltou a crescer a partir de 1966."<sup>88</sup>

Para Boris Fausto, ao contrário do Plano e Programas que o antecederam, o PAEG atingiu seus objetivos pela combinação de um diagnóstico preciso realizado por Campos e Bulhões com a implantação de um regime autoritário, isto é, de um governo que pôde impor à sociedade e aos diferentes setores seu planejamento, sua agenda de prioridade, suas metas, permitindo-lhes tomar medidas que resultaram em sacrifícios forçados especialmente para classe trabalhadora, sem que esta pudesse resistir.<sup>89</sup>

#### 4.2.1.7 Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social

Através do Decreto n° 57464/65, o Governo Federal instituiu, sob a coordenação do então Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, uma série de Grupos de Coordenação integrados por representantes dos diversos ministérios, de órgãos regionais e estaduais e do setor privado. Estes grupos tinham por missão a realização de estudos, diagnósticos e elaboração de programas, com o objetivo de montar um Plano Decenal a ser cumprido pela área Federal no período de 1967 a 1976. A apresentação do Plano elaborado coincidiu, em março de 1967, com a posse do novo governo militar que, sob nova orientação (iniciava-se o governo do Gen. Artur da Costa e Silva), não encampou um plano com

---

<sup>88</sup> FAUSTO, 2001, p. 261.

<sup>89</sup> Id. Ibid., p. 261.

tão longo prazo de execução.<sup>90</sup>

#### 4.2.1.8 Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)

Consta que na apresentação do Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED – um conjunto de 15 volumes – ao general e presidente Costa e Silva, o então ministro do Planejamento e Coordenação Geral, Hélio Beltrão, afirmava tratar-se de muito mais que um Plano de Governo, conter além das atividades governamentais para o triênio 1968-1970, uma nova estratégia para o desenvolvimento nacional, cujos efeitos se projetariam sobre o futuro. De onde surgiu o rótulo de Programa Estratégico. O PED tinha três objetivos básicos:

- Aceleração do desenvolvimento econômico, com redução progressiva da taxa inflação (6% ao ano, no mínimo, para o crescimento do produto);
- Progresso social; e
- Aumento das oportunidades de emprego (expansão da taxa de emprego de 2,6% ao ano em 1968 para 3,3 a 3,5% ao ano, em 1973).<sup>91</sup>

#### 4.2.1.9 Metas e Bases para a Ação de Governo

Apresentado em setembro de 1970, no segundo ano de governo do Gen. Emilio Garrastazu Médici, não tinha qualquer pretensão de ser um plano global, antes se apresentava como uma prévia do que seria o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social a ser apresentado ao Congresso Nacional de 1971, o qual sim compreenderia o triênio 1972-1974. O que deixava claro era a continuidade no regime militar e de sua característica intervenção na sociedade e na economia nacional.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> GIACOMONI, 2005, p. 226.

<sup>91</sup> GIACOMONI, 2005, p. 227.

<sup>92</sup> Id. Ibid., p. 227.

#### 4.2.1.10 I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1972-1974)

Conhecido como I PND, foi o primeiro a ser elaborado (governo Médici) de acordo com o modelo de Planejamento idealizado pelo Decreto-lei nº 200/67 e formalmente criado pelo Ato Complementar nº 43/69. O I PND tinha sido arquitetado por Roberto Campos, já em 1967, para re-equilibrar as finanças e combater a inflação. Sua característica trienal deveu-se às exigências legais de que o último ano do plano deveria coincidir com o primeiro ano de uma nova administração que teria, nesse período de um ano, o tempo para elaborar seu próprio plano de ação. No período do I PND desenvolveu-se o chamado "milagre econômico", associado à imagem do ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto, ao lado de Roberto Campos, e se estendeu de 1969 a 1973, combinando um extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação (que não passou de 18% ao ano).<sup>93</sup>

#### 4.2.1.11 II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1975-1979)

O II PND correspondeu ao governo do General Ernesto Geisel e primeiro ano de governo do General João B. Figueiredo. Na elaboração e condução do II PND estavam Mário Henrique Simonsen, no ministério da Fazenda, e João Paulo dos Reis Veloso, no ministério do Planejamento. Este Plano fixava uma lista de metas quantitativas a serem atingidas ao final do período (1979) nas áreas de crescimento do PIB, investimento bruto fixo, produção industrial e agrícola, emprego, exportações, entre outras. O II PND abarcou o período da importante crise econômico-financeira internacional relacionada com a crise nos preços do Petróleo<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Cf. GIACOMONI, 2005, p. 227; FAUSTO, 2001, p. 268.

<sup>94</sup> Em outubro de 1973, ainda no período Médici, ocorreu a primeira crise internacional do petróleo, como consequência da chamada Guerra do Yom Kippur, movida pelos Estados árabes contra Israel. A crise afetou profundamente o Brasil, que importava mais de 80% do total de seu consumo. (FAUSTO, 2001, p. 273, grifo meu).

e à instabilidade política no Oriente Próximo e Oriente Médio.<sup>95</sup>

Segundo o historiador Boris Fausto:

A preocupação do II PND com o problema energético era evidente, pois se propunha o avanço na pesquisa de petróleo, o programa nuclear, a substituição parcial da gasolina pelo álcool, a construção de hidrelétricas, cujo exemplo mais expressivo foi a de Itaipu, construída no rio Paraná, na fronteira Brasil-Paraguai, a partir de um convênio firmado entre os dois governos. [...] tratou [o II PND] de incentivar os investimentos da grande empresa privada na produção de bens de capital. Todo o sistema de incentivos e créditos do BNDE foi lançado nesse esforço. Entretanto, a nova política colocava no centro do palco da industrialização brasileira a grande empresa estatal. Os gigantescos investimentos a cargo do sistema da Eletrobras, da Petrobras, da Embratel (telecomunicações) e de outras empresas públicas eram, a rigor, o sustentáculo do programa.<sup>96</sup> [Grifos meus]

#### 4.2.1.12 III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1980-1985)

O III PND fora elaborado em 1979, quando estava em franco declínio a "euforia desenvolvimentista" que havia marcado os PNDs anteriores, além disso a crise econômica internacional se agravara e se intensificara ainda mais. Era então presidente o General João Batista Figueiredo, sucessor de Geisel, que havia mantido Simonsen, inicialmente, no ministério da Fazenda, mas que, atendendo a pressões, o substituiu pelo "homem do milagre", Antônio Delfim Netto, em agosto de 1979. O III PND atendeu mais a exigência de uma norma legal do que propriamente a um plano real de ação de governo. Este optou por "baixar" pacotes de medidas de curto e curtíssimo prazos a fim de enfrentar a instabilidade econômica mundial. Neste contexto, lembra-nos Boris Fausto que:

O segundo choque do petróleo, com a conseqüente elevação de preços, agravou o problema do balanço de pagamentos. As taxas internacionais de juros continuaram subindo, complicando ainda mais a situação. A obtenção de novos empréstimos era cada vez mais difícil e os prazos para pagamento se estreitavam.

---

<sup>95</sup> FAUSTO, 2001, p. 273.

<sup>96</sup> Id. *ibid.*, p. 273-274.

A sonhada experiência de crescimento com controle da inflação durou pouco. Sob pressão dos credores externos, Delfim optou por uma política recessiva em fins de 1980. [...] A recessão de 1981-1983 teve pesadas conseqüências. Pela primeira vez, desde 1947, quando os indicadores do PIB começaram a ser estabelecidos, o resultado em 1981 foi negativo, assinalando queda de 3,1%. Nos três anos, o PIB teve um declínio médio de 1,6%. Os setores mais atingidos foram as indústrias de bens de consumo durável e de capital, concentradas nas áreas mais urbanizadas do país, gerando o desemprego.<sup>97</sup>

Sem "saídas" milagrosas para tamanha crise o Brasil recorreu ao FMI – Fundo Monetário Internacional – em fevereiro de 1983, a fim de aplicar a denominada "receita" do FMI para os "países em desenvolvimento". Desta política, ao iniciar-se 1985, quando Figueiredo deixou o governo, o balanço era muito negativo: a inflação anual se acerara de 40,8% em 1978 para 223,8% em 1984, e, no mesmo período, a dívida externa subira de US\$ 43,5 bilhões para US\$ 91 bilhões.<sup>98</sup>

#### 4.2.1.13 I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)

Na própria apresentação do I PND-NR vem inscrita a diferença deste para os planos globais anteriores:

Difere em sua concepção. Em virtude da circunstância em que vivemos no campo econômico-social e devido à nova orientação do governo sobre as funções do setor público, associada ao decisivo estímulo para que o setor privado assuma papel de liderança no processo de crescimento, este não é um plano de investimentos públicos, nem uma proposta acabada e compulsória de direcionamento dos investimentos empresariais.

Este não é um plano de gastos, mas um programa de ajuste e reorientação do setor público, com ênfase nas prioridades sociais.<sup>99</sup>

O contexto da "Nova República" como ficou conhecida a retomada da normalidade democrática no país a partir do Governo de José Sarney (1985-1989), no que se refere ao planejamento e à condução da

---

<sup>97</sup> FAUSTO, 2001, p. 278-279.

<sup>98</sup> Id., *ibid.*

<sup>99</sup> *Apud* Giacomoni, 2005, p. 228.

economia nacional, foi de intensas disputas, instabilidades, sucessões de ministros da Fazenda, que atuavam em medidas paliativas e circunstâncias, tanto que o então ministro Mailson da Nóbrega cunhou a expressão "política do feijão com arroz" para sintetizar a dominância de ações e políticas e curto prazo na vida econômica nacional.

#### **4.2.2 Planejamento Estratégico brasileiro nos marcos atuais**

O Estado Brasileiro saiu num breve período de "transição democrática" de uma longa ditadura para um regime democrático de direito cujo marco fundamental foi a Carta Magna, a Constituição Federal de 1988. Ela expressou um conjunto de princípios, valores, paradigmas e direitos que viam sendo, desde 1964, represados ou duramente reprimidos.

Neste sentido, o legislador constituinte inseriu no texto constitucional os referenciais que entendia ser normativo para o Estado e a sociedade, incluindo nesta a experiência passada, mas numa moldura renovada e na perspectiva democrática. Contudo, no que se refere à administração pública na Constituição de 1988, não somente forças progressistas, democráticas e com diagnóstico correto atuaram de forma decisiva, conforme a crítica de Bresser-Pereira:

Os dispositivos sobre a administração pública [...] foram o resultado, por outro lado, de deliberado esforço dos grupos burocráticos [...] Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, contraditoriamente, em influir para que a constituição adotasse princípios burocráticos clássicos. A administração pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União e em cada nível da federação. As novas orientações da administração pública, que vinham sendo implantados no país desde 1967, foram mais que ignoradas, destruídas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o valor das contribuições e estabilidade adquirida quase que

automaticamente a partir do concurso público.<sup>100</sup>

Além desse retrocesso burocrático, a vontade política do constituinte colidia com a conjuntura econômica e política internacional. Inspirada numa concepção de Estado que tem autonomia para implementar e assegurar políticas sociais e ações estratégicas, esta vontade política colidiu quase que simultaneamente com o avanço do processo de globalização econômica em ritmo acelerado e a conseqüente redução ou mesmo, em alguns casos, anulação da autonomia dos Estados Nacionais para atuarem em questões estratégicas, regular políticas sociais ou estender suas mãos sobre o mercado todo-poderoso.

Já no início da década de 1990 verifica-se uma intensa crise econômica internacional com ampla repercussão no Brasil, especialmente expressa na forma de hiperinflação. Estados nacionais de países desenvolvidos como Inglaterra, Alemanha e França, entre outros, vinham realizando reformas administrativo-gerenciais a fim de se adaptarem à nova ordem econômica global e atender, mesmo na crise, a seus cidadãos.

Neste contexto, a administração pública gerencial concebe a sociedade como um campo de conflitos e incertezas. Neste cenário, os cidadãos, diferentes grupos e classes sociais defendem seus próprios interesses e afirmam suas posições ideológicas conflitantes. Sendo assim, não cabe ao Estado buscar e constituir uma racionalidade perfeita, mas definir aquelas instituições e práticas administrativas que sejam suficientemente abertas e transparentes a fim de atender ao interesse coletivo na produção de bens públicos.<sup>101</sup>

No Brasil a aplicação da idéia de administração pública gerencial se deu nos marcos da democracia, a fim de atender às necessidades de

---

<sup>100</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil : história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo : Ed. 34, 2003, p. 321.

<sup>101</sup> BRESSER-PEIREIRA Luiz Carlos. A Reforma da Administração Pública no Brasil. In: I CONGRESSO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Rio de Janeiro, 7-9 nov.1996, p. 4.

descentralização política, administrativa, redução dos níveis hierárquicos, flexibilização das organizações, agregação de confiança, controle por resultados e atendimento do cidadão. Mais precisamente, aplicou-se a partir da reforma do Estado ou reforma gerencial, de 1995.<sup>102</sup>

Esta reforma gerencial objetivava o ajuste fiscal em curto prazo, especialmente nos Estados e Municípios da União, e, em médio prazo, tornar mais eficiente a administração pública, sendo, sem dúvidas, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, a maior expressão deste processo. E foi Luiz Carlos Bresser-Pereira (e sua equipe!) quem formulou a reforma gerencial de 1995, a partir de sua posse no recém criado Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, em primeiro mandato.

O próprio Bresser-Pereira define em sua proposta de reforma do aparelho do Estado os três setores fundamentais de atuação do Estado:

Os Estados modernos contam com três setores: *o setor das atividades exclusivas de Estado*, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; *os serviços sociais e científicos*, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam, do ponto de vista técnico e ético, que continham forte financiamento do Estado; e, finalmente, *o setor de produção de bens e serviços para o mercado*.<sup>103</sup> (Grifos meus).

Desta síntese desdobrou-se a reforma do Estado brasileiro ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e, que tem seguimento, mesmo a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, em 2002, conforme destaca Bresser-Pereira:

A reforma continuará a enfrentar a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos e o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado. O Estado patrimonial era um Estado, por definição, capturado pelos interesses de classe. O Estado burocrático-industrial e o Estado gerencial são estados

---

<sup>102</sup> BRESSER-PEREIRA, *Desenvolvimento e crise no Brasil*, 2003, p. 324-331.

<sup>103</sup> Id., *ibid.*, p. 327.

de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes [...]<sup>104</sup>

Cabe ainda ressaltar que, a partir da Constituição de 1988 e da LRF de 2000, ao lado da Lei nº4.320/1964, permanecem valendo no campo do planejamento orçamentário e financeiro os seguintes instrumentos legais e administrativos para os três entes federados:

- O *Plano Plurianual - PPA*, regido pelo art. 165, inciso I, da Constituição Federal e normas complementares, sendo ele o instrumento normativo para que todos os entes federados materializem o planejamento de seus programas e ações governamentais, contemplando um período de quatro anos. O PPA define as diretrizes, os objetivos, programas e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Por ser documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis de Orçamento Anuais (LOAs). Assim:
- A *Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO* - compreenderá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- A *Lei Orçamentária Anual - LOA* - proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO.

Seguindo a perspectiva de reforma gerencial do Estado, o Ministério do Planejamento tem dado, desde 1995, clara orientação para que se elabore nos Estados e municípios da União um planejamento estratégico orientado para melhoria de gestão e foco nos resultados, a fim de que os PPAs não sejam meras peças de ficção orçamentárias e de governos, mas instrumentos reais de implementação de boas políticas

---

<sup>104</sup> BRESSER-PEREIRA, *Desenvolvimento e crise no Brasil*, p. 330.

públicas. Neste sentido, todo o processo de elaboração e realização envolvendo PPAs – LDOs – LOAs, deve considerar as seguintes etapas:

- Elaboração - processo de construção da base estratégica e de definição dos Programas e ações, através dos quais se materializará a ação do governo. O PPA elaborado será apresentado sob a forma de Projeto de Lei, para discussão com o Legislativo;
- Implantação - é a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, onde a disponibilização de recursos, através dos orçamentos anuais, tem caráter fundamental.
- Monitoramento - processo de acompanhamento da execução das ações do Programa, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.
- Avaliação - é o acompanhamento dos resultados pretendidos com o PPA e do processo utilizado para alcançá-los. A avaliação do Plano buscará aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem as demandas sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA.
- Revisão - processo de adequação do Plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A revisão do PPA resulta dos processos de monitoramento e avaliação.

### **4.2.3 Planejamento Estratégico Municipal no Brasil e os casos de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre**

No caso dos municípios brasileiros, acrescenta-se aos instrumentos já referidos de planejamento e ordenação orçamentária, as exigências de planejamento urbano, através dos Planos Diretores das cidades. O planejamento urbano municipal deve seguir o que preconiza o *Estatuto da Cidade*, Lei Federal 10.257/2001, que criou a figura da gestão participativa orçamentária e que veio a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política Urbana.

#### 4.2.3.1 Caso PEM Belo Horizonte: Orçamento Participativo, desenho institucional regionalizado e descentralização da Administração<sup>105</sup>

Belo Horizonte é uma das capitais brasileiras com maior dinamismo e diversidade econômica, marcada pelo desenvolvimento de atividades industriais, com população mais homogênea e menores taxas de pobreza e de crescimento populacional se comparada com outras capitais (como, por exemplo, Salvador e Recife). Na atualização de 2000, Belo Horizonte apresentava uma população de 2.238.526 habitantes em uma área de 330,90 km<sup>2</sup> com uma densidade demográfica de 6.764,96, apresentou uma taxa de crescimento populacional da ordem de 1,15% entre 1980 e 1991, e que se manteve nos mesmos parâmetros entre

---

<sup>105</sup> A apresentação e análise do caso de Belo Horizonte encontram-se nas fontes disponíveis na própria página institucional da Prefeitura de BH na internet: <http://www.pbh.gov.br/> e nas pesquisas realizadas por: PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. Monografia apresentada no Curso Superior – Habilitação em Administração Pública. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, 2001, e por: BOSCHI, Renato Raul. *Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador*. *Dados*, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, v.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

1991 e 2000: 1,16% ao ano.<sup>106</sup>

Segundo Renato Boschi, a cidade de Belo Horizonte:

[...] caracteriza-se por um contexto político bem articulado nas relações entre o Executivo municipal, suas secretarias – principalmente a de Planejamento – e a Câmara de Vereadores, *seja externamente, nas relações do município com as esferas estadual e federal*, mas também por um processo gradual de negociação e incorporação dos principais atores e interesses organizados, bem como por uma prática histórica de descentralização administrativa.<sup>107</sup> [Grifos meus]

Em 1993, A Prefeitura de Belo Horizonte foi assumida pela Frente BH Popular, liderada por Patrus Ananias (PT), cujo marco programático propunha a realização de uma gestão participativa e aberta aos diversos setores representativos da sociedade no processo de decisório quanto às diretrizes de ação do poder público local. Segundo Boschi<sup>108</sup>, essa meta se concretizou pela inovação de procedimentos que incorporavam diferentes setores da sociedade e cidadãos no processo, sem que para isso fossem criadas novas estruturas burocrático-administrativas<sup>109</sup>.

Um fator sem dúvida decisivo para a continuidade entre as propostas de campanha eleitoral e Programa de Governo, foi a decisão da Frente BH Popular em retomar o processo, iniciado e paralisado em administrações anteriores, de elaboração do *Plano Diretor* da cidade. Conforme relata Boschi:

Mais que um plano de metas e um instrumento de geração de

---

<sup>106</sup> Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Dados estatísticos completos sobre BH são acessíveis em: [http://portal1.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT\\_VisualizaConteudo\\_Header.html?query=pp\\_conteudo.id=5472](http://portal1.pbh.gov.br/pbh/pgEDOCUMENT_VisualizaConteudo_Header.html?query=pp_conteudo.id=5472)

<sup>107</sup> BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 Mar 2006. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0011-52581999000400002.

<sup>108</sup> BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana. *Dados*, v.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>109</sup> Essa análise é ratificada por: RIBAS. *Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. 2001, p. 77-90.

*renda e emprego, era um plano definidor de rumos do processo de produção e apropriação da cidade que priorizava a gestão democrática. O Plano Diretor proposto consistia em um instrumento de gestão urbana em cuja concepção as atividades de análise, planejamento e regulamentação seriam tarefas permanentes, dotadas de flexibilidade e abertas à participação de diversos setores.*<sup>110</sup> [Grifos meus]

Seguindo em sua gestão, à semelhança com a Administração Popular de Porto Alegre, concluída a minuta do Plano Diretor, a Prefeitura de Belo Horizonte promoveu a realização de um *Fórum da Cidade*, para o qual foram convocados a participar, além dos órgãos e setores de governo, amplos setores representativos dos trabalhadores, empresários, organizações comunitárias e populares da cidade. Seguindo, portanto, uma estratégia de envolvimento do conjunto desses setores na definição das políticas públicas e do planejamento estratégico da cidade.

Esse Fórum da Cidade ocorreu em 1996, associando ao Centenário da Cidade de Belo Horizonte, a discussão do Plano Diretor e a participação das entidades e cidadãos no Planejamento Estratégico Municipal. Esse primeiro Fórum da Cidade reuniu 640 pessoas que debateram os seguintes desafios para Belo Horizonte nas áreas de desenvolvimento econômico:

- Desenvolvimento sócio-cultural
- Desenvolvimento urbano;
- E financiamento da cidade.<sup>111</sup>

O estudo realizado por Boschi revela que a mobilização da comunidade para o processo de discussão do Plano Diretor foi bastante significativa e diferenciada. Na medida em que as pessoas passavam a reconhecer as questões que lhes eram afetas, demandavam mudanças pontuais nas políticas e ações do governo local. Isso obrigava,

---

<sup>110</sup> BOSCHI, 1999.

<sup>111</sup> RIBAS. *Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. 2001, , p. 30.

evidentemente ao Executivo administrar conflitos, estabelecer a negociação entre as partes e possibilitar a aprovação do Plano Diretor.

O Plano Diretor de BH elaborado pelo Executivo com a participação das entidades representativas e da cidadania, estabeleceu:

- A participação popular nos comitês de decisão e acompanhamento de obras urbanísticas que afetam a comunidade;
- A avaliação de impacto urbanístico das atividades da área, conforme estabelecido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;
- O estímulo à criação de fóruns locais para as comunidades discutirem questões relativas às condições locais de vida, particularmente as concernentes à habitação, meio ambiente, saúde, saneamento, adensamento demográfico e concentração de atividades não residenciais;
- Além da constituição de um Conselho Consultivo composto por representantes da população local, da Administração Municipal e da comunidade técnica.<sup>112</sup>

Boschi refere que a pré-existência de uma gestão urbana descentralizada na gestão da cidade que precedeu a experiência do Orçamento Participativo<sup>113</sup>, contribuiu para o processo de negociação do

---

<sup>112</sup> “Na discussão do Projeto do Plano Diretor na Câmara dos Vereadores foram introduzidas mudanças com relação à participação popular que reduzem seu escopo. Mas, para todas as formas de participação, foi mantido o caráter público, transparente, que possibilitava acompanhamento e avaliação contínuos dos efeitos do Plano Diretor, particularmente os relativos à qualidade de vida urbana de Belo Horizonte.” Cf.: BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana. *Dados*, v.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>113</sup> Trata-se das Administrações Regionais - as ARs. “[...] O início da implantação de duas das atuais ARs de Belo Horizonte ocorreu ainda na década de 70. Mais tarde, foram criadas outras sete, que, ao longo da década de 80, se foram implantando lentamente e com pouca autonomia. Sob o governo do PSDB (1989-1992), foram adotadas duas outras iniciativas relevantes. Uma foi a proposta de criação de Conselhos Comunitários por administração regional; outra, o Programa Participativo de Obras Prioritárias - Propar, que consistia na realização de assembleias regionais, com a presença do prefeito, nas quais eram sugeridas as obras que os participantes julgavam prioritárias em suas áreas. Tais assembleias não tinham, entretanto, caráter

Plano Diretor. No entanto, destaca que essas experiências de participação:

[...] tinham ainda caráter incipiente, com manifestação de interesse e participação desiguais no processo de discussão e negociação do Plano Diretor, observando-se o predomínio de alguns setores - em especial a construção civil e algumas associações de bairros de zona nobre da cidade. O formato de participação adotado pela Prefeitura foi amplo e descentralizado, envolvendo setores diversos da sociedade, mas não foi suficiente para assegurar representação significativa de todos os segmentos. A natureza técnica e especializada da maior parte das questões em discussão dificultou a participação de setores populares, especialmente os de mais baixa renda, excluindo-os mesmo do processo.

Desde o Fórum da Cidade, em 1996<sup>114</sup>, a Prefeitura de Belo Horizontes (PBH) passou a estruturar seu Plano Plurianual (PPA) de forma participativa e com caráter de Planejamento Estratégico Municipal a médio prazo, desdobrado em planos regionais descentralizados. Atualmente, esse plano recebe o nome de Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, com caráter quadrienal, sendo lei que incide sobre o segundo ano da gestão em que é aprovada até o primeiro ano da gestão seguinte. Conforme metodologia similar a adotada pelos governos estaduais e pela União em atenção à legislação em vigor (LRF, Estatuto

---

minimamente deliberativo. Serviam apenas para indicar, de forma descontínua e nada sistemática, as principais preocupações dos moradores de cada região. Tais iniciativas não chegaram a inaugurar um novo estilo de governar, mas criaram condições institucionais para isso (principalmente no caso da descentralização), além de terem contribuído para manter uma certa vitalidade das formas de organização popular onde elas já tinham maior enraizamento.” BOSCHI. Descentralização... *Dados*, v. 42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>114</sup> “O Fórum da Cidade aconteceu durante três dias e dele saiu a sugestão de se formar uma Comissão de Fórum Permanente para discutir em profundidade a minuta. A Comissão foi composta, inicialmente, por quatro representantes da Prefeitura Municipal, quatro da Câmara de Vereadores, quatro do setor técnico, quatro do setor empresarial e quatro do setor popular. A participação dos diversos setores na Comissão do Fórum foi diferenciada. O setor empresarial teve participação relevante em todos os momentos. No setor técnico foi crescente a demanda por discussões específicas envolvendo entidades como o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB e, principalmente, a Universidade. O setor popular, por sua vez, teve participação muito diluída e desigual. Os representantes da Câmara demoraram a se fazer presentes na Comissão. Os representantes do Executivo foram inicialmente muito presentes, mas gradativamente deixaram de participar.” Cf.: BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana. *Dados*, v.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

da Cidade e outras leis e decretos federais).<sup>115</sup>

Os dados que dispomos demonstram que, ao longo de mais de 10 anos de existência do Orçamento Participativo (OP) em Belo Horizonte (desde a primeira edição em 1994), este instrumento de orçamentação participativa teve incidência sobre as inovações ocorridas na formatação institucional e administrativa da Administração da Cidade (descentralização de serviços e regionalização administrativa). E, mais especificamente, a dinâmica do processo do OP, aliada a continuidade político-administrativa, incidiu sobre seu sistema de Planejamento: processo de diagnóstico, processamento das demandas, elaboração dos projetos de execução, execução dos mesmos, acompanhamento etc.

Estes avanços foram significativos não somente no que se refere aos avanços na estruturação da Secretaria Municipal de Planejamento<sup>116</sup>, mas também com a importância dos estudos, projetos e publicações do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais e da Fundação João Pinheiro e sua Escola de Governo, ambos na capital Belo Horizonte.<sup>117</sup>

Ao longo desse período (1993-2006) foram introduzidos e executados quanto a Planejamento da cidade: (a) o Plano Diretor<sup>118</sup>; (b) os Planos Diretores Regionais; (c) os Plano Globais Específicos; entre outros instrumentos de planejamento local e participação cidadã nesses processos que produziram uma cultura de planejamento na

---

<sup>115</sup> BELO HORIZONTE – Lei n° 084/05, originária do Projeto de Lei n° 723/05, de autoria do Poder Executivo, que "*Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG -, para o quadriênio 2006-2009*". Belo Horizonte, 30 de dezembro de 2005.

<sup>116</sup> Atualmente, a Secretaria tem a seguinte denominação: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação – SMPL.

<sup>117</sup> Ver: <http://www.eg.fjp.gov.br/> - O site da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro – Governo de Minas Gerais traz o Programa de Gestão Urbana e de Cidades - Banco de Experiências e Alternativas. Há links importantes como o WEB AP – Portal de Administração Pública e para a Revista CEPAL, entre outros.

<sup>118</sup> BELO HORIZONTE, Lei n° 7.165, de 27.ago.1996 – Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/ativurb/novalei/plano/ind7165.htm>.

administração da cidade. Ao lado disso, buscou-se aprimorar o processo de levantamento, captação e qualificação das demandas, os critérios de abrangência e relevância social e a implantação do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU).<sup>119</sup>

Essas inovações também contribuíram para o levantamento da capacidade técnica dos órgãos responsáveis pela execução de obras da cidade (Urbel e Sudecap), a busca de maior cooperação institucional e intersetorial entre os órgãos da administração direta e indireta, implantação das Unidades de Planejamento (UP), que funcionam como uma regionalização intramunicipal, introdução da bianualidade para o Orçamento Participativo e a criação da Secretaria Executiva e do Grupo Gerencial do OP.<sup>120</sup>

Desde seu início, a formulação e implementação do OP exigiram da Secretaria de Planejamento de Belo Horizonte uma reestruturação ampla e radical. Além de recrutar alguns técnicos bem treinados, importante investimento foi feito com vistas à produção do Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU, que passou a ser utilizado para uma distribuição mais adequada e mais justa de recursos pelas várias regiões da cidade, através das Unidades de Planejamento (UP) seguindo a própria montagem do OP. A partir de iniciativas como essa, foi-se desenvolvendo no órgão uma "cultura de planejamento" que se nutriu, fundamentalmente, do trabalho de detectar problemas e definir prioridades, desenvolvido pelas ARs nos marcos do OP. A partir do órgão central de planejamento, a prática se expandiu para a Superintendência de Desenvolvimento da Capital – Sudecap, que reativou sua Diretoria de Planejamento, afinando-a com a dinâmica do OP.

---

<sup>119</sup> PIRES, Roberto R. C. *Orçamento Participativo e Planejamento Municipal*, 2001, p. 90-91.

<sup>120</sup> Id., *ibid.*, p. 91-92.

#### 4.2.3.2 Caso Curitiba: a construção da gestão urbana local<sup>121</sup>

A cidade de Curitiba, localizada ao sul do Brasil, capital do Paraná, com aproximadamente 1,5 milhões de habitantes e uma superfície de 432 km<sup>2</sup>, é a cidade pólo da Região Metropolitana, que é formada por 25 municípios totalizando 2,5 milhões de habitantes, uma das regiões do país que vem apresentando, desde os anos 1970, as mais elevadas taxas de crescimento populacional.

Na década de 1970, Curitiba iniciou um novo estágio de desenvolvimento na gestão da cidade, buscando um planejamento efetivo que enfrentasse o processo migratório que provocava uma ampliação geométrica da população da periferia urbana brasileira. Esta nova etapa tinha como perspectiva criar e fortalecer unidades de prestação de serviços locais, dada a grande demanda por serviços básicos de saúde, habitação, educação, lazer, esporte, atividades recreativas, entre outras.

O caráter era de descentralização de serviços e maior aproximação do poder público com a comunidade na realização do conjunto das políticas públicas de bem-estar social. Pela extensão dos problemas e pela amplitude da cobertura dos serviços sociais criou-se para gerir as políticas de ação social, o Departamento de Desenvolvimento Social - DDS, em 1983, estendendo essa reestruturação para os órgãos setoriais da saúde e educação. Para coordenar as ações de infra-estrutura urbana foram criados, em 1986, os Distritos Rodoviários. Cabe destacar que, na ocasião, o Governo Federal dava sinais de apoio a programas descentralizados, repassando recursos aos municípios, para a construção de equipamentos sociais e para a gestão de programas sociais.

---

<sup>121</sup> Os dados que subsidiaram este item de nossa pesquisa são basicamente referenciados nos seguintes estudos: o primeiro, do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba, o IMAP - CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. *A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática na Prefeitura Municipal de Curitiba*. Curitiba: IMAP, 2000, 38p. E o segundo, CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Curitiba em Números*. Curitiba : Prefeitura Municipal de Curitiba, 1999. 67p.

Em decorrência dessa política, foram implantados os Centros Sociais Urbanos e outros que foram criados, como os Centros de Atendimento Infantil, as Casas da Comunidade, os Centros Esportivos e Culturais, já incorporavam a preocupação com a mobilização comunitária, no sentido de engajar os diversos grupos locais como participantes dos programas sociais. Em 1984, Curitiba contava com 100 Associações de Moradores, ao lado de outros movimentos sociais, com igual expressividade, como sindicatos e partidos políticos, que atuavam na organização da população nos bairros.

Com a continuidade do crescimento populacional e com os novos contornos da sociedade, o Plano Diretor da cidade passa por adequações que determinaram novas modalidades de gestão pública local. São criadas as Unidades de Vizinhança como centros de referência para os bairros e vilas dentro de um mesmo raio geográfico, que dispunha de rede escolar de primeira à quarta série, áreas verdes para recreação, atendimento à saúde, lazer, esportes e sistema viário. O que se pretendia era criar laços de convivência social e cultural entre os moradores e promover sua organização territorial, para a melhoria das condições de vida. Seguiu-se a criação de coordenações regionalizadas de programas sociais, como uma iniciativa de integrar as diversas ações da Prefeitura nos bairros. Delineava-se, assim, o embrião da política de descentralização municipal, com articulação da sociedade civil e a criação de parcerias interinstitucionais, porém com uma característica predominantemente assistencialista, de caráter compensatório e emergencial, o que, em verdade, refletia a forma tradicional de intervenção social do Estado, que era padrão em todo o país.

A reforma administrativa de 1986 trouxe novos conteúdos de gestão, incorporando os paradigmas da abertura democrática num momento em que o movimento popular começava a ganhar mais expressividade, criando espaços concretos de participação na definição de políticas públicas condizentes com seus interesses e necessidades.

Neste sentido, a forma de gestão dos serviços foi sendo alterada gradativamente, com novos significados de papéis e intervenções. A política de descentralização ganha um novo impulso. Assim, em 1986, são criadas pelo Decreto nº 41, de janeiro de 1986, Regionais denominadas de Freguesias, subordinadas à Secretaria Municipal das Administrações Regionais. Sua finalidade era coordenar o planejamento local, promovendo a articulação entre as áreas-fins da Prefeitura e a população, com as seguintes atribuições, contidas na Lei 6.817/86<sup>122</sup>:

- identificar as necessidades, estabelecer prioridades e prover formas e métodos de execução dos projetos comunitários;
- desenvolver o planejamento local compatível com as condições físico-territoriais e socioeconômicas de forma a instrumentalizar as ações concretas definidas pela população;
- promover por todas as formas a interligação do planejamento local, ao planejamento da cidade como um todo;
- acompanhar de forma integrada as ações das secretarias municipais dentro de suas áreas limites, participando da organização de seus serviços;
- fornecer à população, informações administrativas, orientações sobre procedimentos e expedição de documentos que lhe forem requeridos nos limites de sua competência;
- apresentar e executar alternativas de obras de serviços públicos que satisfaçam as perspectivas da administração regional e da população;
- manter o cadastro de dados e informações sobre a cidade e serviços realizados.

As Regionais estiveram voltadas ao longo dos anos prioritariamente para questões de obras e de infra-estrutura urbana, representando, na realidade, uma extensão do poder central, no sentido de “ouvir” e encaminhar as demandas da população.

Outro cenário apresentou-se, com a Constituição de 1988, que

---

<sup>122</sup> CURITIBA, Lei nº 6.817, de 02 de janeiro de 1986. *Diário Oficial do Município de Curitiba*. 02 jan.1986.

promoveu a descentralização de recursos federais, em particular os do setor saúde, para os municípios, fato que exigiu novas formas de organização municipais. Pela Lei 7.671/91<sup>123</sup> de reestruturação administrativa, foram criadas instâncias administrativas regionalizadas – Núcleos Setoriais para coordenar as políticas sociais com serviços que passaram a funcionar num espaço, denominado Rua da Cidadania, que passou também a sediar a Administração Regional.

Em 1997, as Regionais passaram de sete para oito para atender o grande crescimento da mancha de ocupação urbana com a implantação de novos loteamentos e sua infra-estruturação. O poder público tratou de redimensionar as relações entre o nível central e o regional considerando sua interdependência no exercício de funções complementares de planejamento, execução e avaliação, estabelecendo atribuições distintas:

<b>NÍVEL CENTRAL</b>	<b>NÍVEL REGIONAL</b>
Relação com a população intermediada pelo Núcleo Regional	Relação direta com a população
Emana diretrizes políticas e técnicas	Coloca as diretrizes em prática e as realimenta
Reúne a visão do todo	Aprofunda a visão do território
Garante respostas para o conjunto da cidade	Garante respostas locais

Na perspectiva de concretizar os avanços democráticos e o aperfeiçoamento da gestão da cidade, o Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, a partir de 1997, introduziu a metodologia do PES – Planejamento Estratégico Situacional<sup>124</sup>, no

<sup>123</sup> CURITIBA, Lei nº 7.671, de 10 de junho de 1991. *Diário Oficial do Município de Curitiba*. 10 jun.1991.

<sup>124</sup> O marco teórico geral desta concepção de planejamento não será abordada em nossa pesquisa. Trata-se do PES – Planejamento Estratégico Situacional, metodologia elaborada pelo professor e economista Carlos Matus, a qual incorpora a elaboração de cenários como ferramenta essencial para construir viabilidade ao planejamento, em cujo centro metodológico está a fusão da dimensão política com a dimensão técnica.

sentido de apoiar a implantação dos projetos estratégicos do Plano de Governo e a execução do Planejamento Estratégico (PE). Este último aspecto envolvia necessariamente o delineamento (desdobramento) do PE em todos os órgãos da Administração Pública de Curitiba.<sup>125</sup>

Dois anos após, já em 1999, foi realizado mais um investimento no exercício prático de Planejamento Estratégico da gestão municipal com um curso de capacitação gerencial para mais de 600 gerentes da Prefeitura Municipal de Curitiba – PMC. Dentro do conteúdo programático, no curso “Gestão para Resultados”, se faz a introdução de uma ferramenta objetiva para reflexão e reorientação estratégicas dos órgãos, denominada Arquitetura Estratégica.<sup>126</sup>

Com as práticas de Planejamento Estratégico, passou-se a:

- Exigir informação atualizada para avaliação de resultados, o que, sem dúvida, veio provocar mudanças internas nos órgãos.
- Pela necessidade de comunicação gerencial mais ágil, instalou-se o Notes – que aproxima e facilita a tomada de decisão.
- Com o cenário de desempenho para resultados, tornou-se inevitável a remodelação do orçamento e dos seus processos de elaboração, já que o orçamento é a concretude do planejamento. Introduziram-se assim na elaboração orçamentária, novos conceitos e novo fluxo, com participação de mais atores a cada ano.

---

Ver, entre outras obras: MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*, Tomo I e II, IPEA, Brasília, 1993.

<sup>125</sup> CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. *A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática na Prefeitura Municipal de Curitiba*. Curitiba: IMAP, 2000, p. 10.

<sup>126</sup> Sobre a “Gestão para resultados” e a “Arquitetura Estratégica” ver: OTERO, Roberto Bevilacqua. *Planejamento e controle gerencial*. Curitiba: IPARDES, 1998. E também: OTERO, Roberto Bevilacqua. *Gestão para resultados no setor público*. Apostila, FGV / EBAP - IMAP, 1999.

- Na evolução do Relatório Anual, houve também o esforço de todos os órgãos da eleição de indicadores de resultados, o que demonstra um avanço na perspectiva do planejamento e avaliação da gestão.

Em 1999, foi feito mais um reforço ao exercício prático de Planejamento e Gestão com a Capacitação Gerencial para mais de 600 gerentes da PMC. Dentro do conteúdo programático, no curso “Gestão para Resultados”, se faz a introdução de uma ferramenta objetiva para reflexão e reorientação estratégicas dos órgãos, denominada Arquitetura Estratégica.



Os processos referidos até o momento se revestem de uma ampla cultura de planejamento na administração pública da Cidade de Curitiba altamente dirigida pela atuação técnica e política de arquitetos e urbanistas. Esta cultura curitibana, sem dúvida, se comparativamente a outras capitais brasileiras, constitui-se numa referência nacional e internacional em planejamento e gestão urbana. Nisso soma-se um histórico de atuação do Instituto Municipal de Administração Pública –

IMAP<sup>127</sup>, e especialmente, do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, sendo o órgão encarregado da condução do processo de planejamento urbano.<sup>128</sup> Este histórico segue resumidamente abaixo:

- **Os primeiros tempos - 1693 a 1930:** A tradição em planejamento urbano, em Curitiba, remonta ao século XIX, quando a cidade foi escolhida para sediar a capital da nova província do Paraná, em 1853. Desde então, até o início da década de 40, a cidade se adequou ao rápido crescimento da população. Em 1895 surge o primeiro Código de Posturas de Curitiba. Em 1903 inicia-se o processo de hierarquização de usos de solo, revisado em 1930. - **Plano Agache - anos 40:** [...] inicia em 1943, [...] Plano Agache. [...] previa crescimento radial, definição de áreas para habitação, serviços e indústrias, reestruturação viária e medidas de saneamento[...] - **Plano Preliminar de Urbanismo:** [...] nasce de concurso, em 1964, propondo melhoria da qualidade de vida urbana da Cidade, através de um modelo linear de expansão urbana. O IPPUC é criado em 1965, [...] *Este plano é discutido com a população em uma série de debates públicos, no Seminário denominado "Curitiba de Amanhã"*. [Grifos meus] - **Plano Diretor de Urbanismo:** Aprovado em 1966, entre suas diretrizes básicas estão a hierarquização do sistema viário, o zoneamento de uso do solo, a regulamentação dos loteamentos, a renovação urbana, a preservação e revitalização dos setores históricos tradicionais e a oferta de serviços públicos e equipamentos comunitários. [...] - **Anos 70 - A implantação:** O Plano Diretor de Urbanismo começa a ser efetivamente implementado. Ao invés de intervir na estrutura da cidade, provocando grandes cirurgias urbanas, o IPPUC procurou resolver os problemas com um enfoque global da cidade, respeitando a escala, a história e a cultura da cidade. [...] - **Anos 80 - A caminho da descentralização:** Cresce a participação popular e a cidade se volta às ações sociais. Dividida em Administrações Regionais, a Prefeitura fica mais próxima do cidadão. A expansão dos equipamentos sociais passa a exigir maior e melhor planejamento. É instituída a Tarifa Social Única que dá suporte à implantação da Rede Integrada de Transporte. O patrimônio cultural ganha importante instrumento: a Lei do Solo Criado. - **Desenvolvimento Sustentável - anos 90:** [...] A cidade conta com quase 30 parques e bosques. A RIT se consolida e começam a circular os ônibus Biarticulados e os Ligeirinhos. Os serviços sociais - saúde, educação, creches - são estruturados em redes. O Linhão do Emprego cria opções de emprego e renda em 15 bairros periféricos. - **O NOVO MILÊNIO 2000 a 2004:** Prioriza-se a construção de uma cidade mais humana em que a estruturação urbana do território garanta um desenvolvimento Sustentável e Integrado e onde os projetos e ações da Prefeitura de Curitiba sejam solidários com toda a metrópole. O planejamento urbano continua integrando todas as políticas setoriais através de intervenções urbanísticas

<sup>127</sup> Órgão encarregado pelo Planejamento “interno” (gestão) da Administração Municipal de Curitiba. Endereço eletrônico: <http://imap.curitiba.org.br/>.

<sup>128</sup> Órgão encarregado pelo Planejamento Urbano da Cidade de Curitiba. Endereço eletrônico: <http://www.ippuc.org.br/>.

que mudam cenários sócio-culturais e econômico-produtivos. A participação popular é a maior virtude deste período ao permitir priorizar o que a população realmente precisa, acrescentando o conceito de equidade a uma gestão cada vez mais compartilhada e democrática.

Nas últimas décadas do século XX, a Cidade de Curitiba também apresentou-se com uma preocupação permanente em matéria de *e-gov* – Governo Eletrônico<sup>129</sup>, com diversos serviços acessíveis através de sua página na WEB<sup>130</sup> e das páginas próprias de seus órgãos da administração direta e indireta. Deve-se destacar que facilmente se acessa informações essenciais ao exercício da cidadania: Orçamento anual, Prestação de Contas, Plano Diretor, Plano de Governo, Relatório de Gestão e Programas de Governo, para citar apenas alguns dos mais importantes, estão disponíveis por meio eletrônico.

À semelhança de Belo Horizonte e Porto Alegre, a Cidade de Curitiba segue rigorosamente a legislação brasileira sobre o planejamento de gestão consubstanciado na Lei do Plano Plurianual<sup>131</sup>, segundo o modelo de planejamento quadrienal, seguindo o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal em todas as normativas prevista, alinhado ao Plano Diretor<sup>132</sup>, incluso a participação popular, como segue

---

<sup>129</sup>Destacamos no eixo do Programa de Governo e da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC): “*Cidade do Conhecimento*: PROGRAMA: E-GOV : Programa que compõe o eixo Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional, que expressa o compromisso com o fortalecimento da sociedade civil, o desenvolvimento comunitário e institucional e a gestão social. *Webmail* para todos os servidores da PMC. PROGRAMA: SE LIG@ : Se Lig@, é um programa que visa facilitar o acesso mais democrático da população à informação e comunicação através do mega-portal da Cidade de Curitiba na internet. O objetivo principal é promover a cidadania interativa, por meio da inclusão digital, melhorando assim a comunicação entre a administração pública e os cidadãos. Acesso em 10.nov.2006: <http://rgestao.imap.org.br/index.php?menu=realizMunicPorEixo>. In: <http://www.curitiba.pr.gov.br/>

<sup>130</sup> A saber: <http://www.curitiba.pr.gov.br/>.

<sup>131</sup> CURITIBA, Lei nº 11.652, de 22 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2006/2009. *Diário Oficial do Município de Curitiba*, nº 29.dez.2005.

<sup>132</sup> CURITIBA, Lei nº 11266 de 16 de Dezembro de 2004, “*Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município*”. Acessado em 18.nov.2006 in: [http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004\\_Lei\\_Plano\\_Diretor.pdf](http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004_Lei_Plano_Diretor.pdf).

destacado no artigo 48 deste:

Art. 48. *Será assegurada a participação direta da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano sustentável, mediante as seguintes instâncias de participação:*

I - *órgão colegiado municipal de política urbana;*

II - *debates, audiências e consultas públicas;*

III - *conferência municipal da cidade;*

IV - *Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

V - *conselhos municipais distritais.*

Parágrafo único. *A conferência municipal da cidade, de que trata o inciso III, será realizada no ano de 2005 e sempre a cada biênio. [Grifos meus]*<sup>133</sup>

#### 4.2.3.3 Caso Porto Alegre: democracia e governança participativa

A redemocratização do Estado brasileiro na década de 1980 e as inovações que se seguiram no final daquela década e início da década seguinte tiveram uma convergência singular na capital do Rio Grande do Sul: a cidade de Porto Alegre. Em 1989, a administração municipal de Porto Alegre, sob comando do Partido dos Trabalhadores – PT, deu início a execução do Orçamento Participativo (OP). Ferramenta de gestão duramente criticada por partidos conservadores, o OP ganhou destaque mundial, sendo adaptado e recomendado em várias partes do mundo por forças políticas da esquerda à direita, passando pelas recomendações de sua aplicação feitas pelo Banco Mundial – Bird.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Id., *ibid.* O texto na íntegra do Plano Diretor da Cidade de Curitiba pode ser acessado em: [http://www.ippuc.org.br/informando/index\\_plano\\_diretor.htm](http://www.ippuc.org.br/informando/index_plano_diretor.htm), incluindo-se anexos, desdobramento, mapas, emendas etc.

<sup>134</sup> O Banco Mundial chegou a realizar um encontro internacional sobre OP, em Porto Alegre, de 01 a 04 de junho de 2004, conforme segue: “*Banco Mundial indica Porto Alegre para liderar rede de cidades do Orçamento Participativo: O Seminário sobre Orçamento Participativo (OP), promovido pelo Banco Mundial em Porto Alegre, encerrou [...] com a estruturação de um Guia Prático para ser utilizado como material didático sobre o modelo do OP adotado em Porto Alegre e outros países da América Latina e a criação de uma estrutura de difusão e apoio técnico à replicação da experiência [...] que estará à frente desta rede. [...] Durante quatro dias, 13 representantes do Banco Mundial, entre técnicos e consultores, estiveram reunidos no Hotel Intercity para analisar e debater o Orçamento Participativo de Porto Alegre [...] O coordenador do grupo, o técnico do Banco Mundial, Willian Reuben, lembrou que a instituição já havia recomendado formalmente o OP como modelo de gestão para tornar os orçamentos públicos mais transparentes e democráticos e no combate à pobreza. ‘Estudamos a experiência do OP em vários governos locais e constatamos que a experiência de Porto*

Segundo Tarso Genro, referindo-se à prática do OP no período de 1992-1996, foi até fácil para engenheiros aprender a linguagem e o discurso para se fazer entender pelos cidadãos em plenárias e assembleias, contudo, difícil foi aprender a ouvir o que a população tinha para dizer-lhes. Saber falar e saber ouvir são condições indispensáveis aos membros do Executivo municipal para o exercício democrático nas esferas.<sup>135</sup>

A Administração Popular de Porto Alegre foi pioneira em instrumentos de orçamentação e gestão participativa no Brasil, tendo influenciado na ampliação dos recursos à governança participativa em 103 municípios brasileiros.<sup>136</sup> Como vimos, estas ferramentas de gestão tiveram repercussão também em capitais importantes como Belo Horizonte, que recorreu à experiência porto-alegrense do OP e, inclusive a aprofundou em diversos aspectos com incidência sobre a gestão e do planejamento da máquina administrativa.

Leonardo Avritzer vê nas experiências do OP em Porto Alegre e Belo Horizonte um formato de uma “*democracia brasileira*” que, através da mobilizada e participação popular, produziu novas expressões culturais e, dessas, geraram-se novas instituições.<sup>137</sup> Entre as inovações a

---

Alegre a credencia para coordenar a rede de governos locais interessada na implantação do Orçamento Participativo’, destacou Reuben. Com sede em Washington (EUA), o Banco Mundial foi concebido durante a Segunda Guerra e inicialmente ajudou a reconstruir a Europa após o conflito. O trabalho de reconstrução permanece como um enfoque importante do Banco Mundial devido aos desastres naturais, emergências humanitárias e necessidades de reabilitação pós-conflitos, mas atualmente a principal meta do trabalho do Banco Mundial é a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento [...]  
[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/acessibilidade\\_smarty/default.php?projeto\\_sec=144&p\\_secao=3&pg=1749&p\\_reg=57617](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/acessibilidade_smarty/default.php?projeto_sec=144&p_secao=3&pg=1749&p_reg=57617)

<sup>135</sup> Sobre esta temática, ver: GENRO, Tarso. Crise do Estado e representação. *Utopia*, n° 9, ago./set.1993. E também; GENRO, Tarso. *O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Vozes, 1999.

<sup>136</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis : Fórum Nacional de Participação Popular/Vozes, 2003, p. 80.

<sup>137</sup> AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.).

participação popular no processo de elaboração de planos diretores e dos planos plurianuais, constituíram-se em práticas das administrações das capitais gaúcha e mineira.

É importante grifar que no caso de Porto Alegre, a prática da participação popular na elaboração do Plano Diretor, assim como a discussão pública do orçamento, antecipou-se à lei, sendo praticamente paralela à fase de consolidação do OP. Nesta etapa a cidade de Porto Alegre definiu suas diretrizes e estratégias de desenvolvimento urbano. As diretrizes e estratégias da cidade foram apontadas pela população no Iº Congresso da Cidade, promovido em 1993, quando decidiu que Porto Alegre deveria ser uma cidade com gestão:

- Democrática;
- Descentralizada;
- Que combata a desigualdade social e a exclusão social;
- Que promova a qualidade de vida das pessoas e do ambiente natural;
- Que promova uma cidade culturalmente rica e diversificada, atrativa e competitiva;
- Que articule parcerias público-privadas;
- Que promova uma estratégia para financiar a cidade, e que esta estratégia seja articulada com a região Metropolitana.<sup>138</sup>

Desde 1989, até o Iº Congresso da Cidade (1993), a administração da cidade de Porto Alegre passou a construir e aplicar uma metodologia similar a do OP ao tratar das discussões sobre o Plano Diretor da cidade, denominado de PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, ao lado das discussões que envolviam o Plano Plurianual, a LDO e a LOA. Nesse período foram aperfeiçoados e inovados: o Sistema

---

*Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

<sup>138</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Iº Congresso da Cidade, Porto Alegre, 1993.

Municipal de Gestão do Planejamento (que era de 1979)<sup>139</sup>, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e implantados os Fóruns Regionais de Planejamento, que compreendem as regiões já existentes do OP, todos os Conselhos Municipais foram reestruturados e criou-se, também, o Projeto “Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte”, que tratou dos temas estratégicos da cidade para além do período quadrienal do Plano Plurianual.<sup>140</sup>

Os Fóruns Regionais de planejamento são instâncias ligadas ao “Sistema Municipal de Planejamento” e foram criadas visando atender à estratégia de gestão do planejamento do PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que mencionou em seu artigo 25, o seguinte:

Art. 25. Compõem a Estratégia do Sistema de Planejamento: [...]II - Programa de Regionalização e Participação da Comunidade que busque a concretização de canais de participação, assegurando às Regiões de Gestão do Planejamento o espaço de deliberação sobre políticas de desenvolvimento regional [...]<sup>141</sup>

Além disso, o artigo 40 do PDDUA, que traz a composição do CMDUA, previu a participação de 08 representantes (e 08 suplentes) das “Regiões de Gestão do Planejamento”, a serem eleitos em suas

---

<sup>139</sup>Sobre o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento de Porto Alegre, destacamos: “[...] Ao tratar do tema participação/descentralização do Estado e do novo papel do poder local na sua relação com os cidadãos, o economista e sociólogo paulista, Pedro Jacobi, aponta que a participação/descentralização tem objetivos conceitualmente diversos e complexos mas são, no entanto, políticas complementares de um mesmo processo. Ambas têm em seu cerne o desenvolvimento de políticas democráticas do governo, tendo como eixos principais a divisão territorial, a organização político-administrativa e a participação popular. [...] O planejamento urbano do Município deve ser capaz de pensar a cidade estrategicamente, garantindo um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos.” Texto de GREEN, Eliane D’Arrigo, Assistente Social, Coordenadora d Grupo de Sistema de Gestão do Planejamento do 2º PDDUA de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/9.htm>.

<sup>140</sup> Ver texto de GUIMARAENS, Maria Etelvira, acessível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/4.htm>.

<sup>141</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Lei Complementar n° 434/1999. Em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/pddua\\_com\\_alteracoes\\_de\\_2005.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/pddua_com_alteracoes_de_2005.pdf) [Capturado em 31.out.2006.]

respectivas regiões “através de convocação de plenárias da comunidade”. A partir dessa previsão legal, a Secretaria de Planejamento Municipal – SPM montou uma proposta de estruturação dos “Fóruns Regionais de Planejamento”, e, em 2000, passou a compor os referidos fóruns.

O IVº Congresso da Cidade<sup>142</sup>, realizado em maio de 2002, trabalhou um diagnóstico do Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, apontando algumas questões muito pertinentes e críticas quanto à condução do planejamento da cidade de Porto Alegre e à falta de incidência deste no “interior” da administração municipal (em todos os seus órgãos da administração direta e indireta e não somente na SPM):

- Problemas de *comunicação e divulgação* das reuniões;
- Ausência de *infra-estrutura*;
- *Ausência de reconhecimento e apoio de outros órgãos do Governo Municipal* (para além da SPM) ao processo de planejamento participativo;
- *Dificuldades técnicas* para montar um “Plano de Ação Regional”;
- Dificuldades com as *pautas* propostas, muitas vezes pouco objetivas ou relacionadas com os interesses da comunidade;

---

<sup>142</sup> O 4º Congresso da Cidade foi instituído pela Portaria 68, de 23 de maio de 2002. A pauta deste Congresso – *Democracia e Gestão* – procurou continuar a lógica dos Congressos anteriores, que se iniciou com a pergunta: “*Que Cidade Queremos?*”, feita no I Congresso da Cidade, realizado durante o ano de 1993. O conjunto de questões levantadas induziram a rápida realização do II Congresso, em 1995, durante o qual se procurou detalhar *a cidade que se queria* desde o ponto de vista do seu desenvolvimento urbano, definindo novos parâmetros para o Plano Diretor da Cidade. Seguindo-se a isto, o III Congresso, realizado em 2000 debruçou-se sobre as questões relativas às Políticas Sociais, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Políticas de Cultura, Lazer e Turismo. A Plenária Final do 4º Congresso da Cidade, realizada no Auditório Araújo Vianna, nos dias 17, 18 e 19 de outubro de 2002, contou com a presença de 1500 pessoas e aprovou uma série de resoluções e diretrizes para a gestão da cidade. As resoluções desta estão disponíveis em: [http://www.portoalegre.rs.gov.br/congresso\\_cidade/Default.asp?proj=366&secao=1079&m1=15725](http://www.portoalegre.rs.gov.br/congresso_cidade/Default.asp?proj=366&secao=1079&m1=15725).

- *Frustração da comunidade* com o não encaminhamento das propostas dos Fóruns;
- *Falta de clareza sobre o “papel”* dos fóruns regionais de planejamento;
- Problemas na *formação / composição dos fóruns* e na eleição dos conselheiros por região;
- *Abandono dos fóruns pelas “entidades”* da sociedade civil eleitas, o que implica em problemas para alcançar quorum.
- *No debate sobre o “poder” dos fóruns*, surgiu com força o tema do descontentamento com a ausência de poder destas instâncias. A necessidade de levar os processos debatidos nas regiões para decisão no CMDUA, sem reconhecimento de poder de decisão para os fóruns, foi apontada como um limitador do poder e, conseqüentemente, do interesse nos fóruns regionais de planejamento. Segundo alguns depoimentos, já foram apresentadas propostas (na Região de Planejamento 1) de alteração do regimento dos fóruns de planejamento dando poder deliberativo aos mesmos para várias matérias. As mesmas, no entanto, não teriam prosperado internamente ao Governo ou circulado em outros fóruns de planejamento.
- Além disso, foi relatado que os fóruns regionais de planejamento teriam debatido, em todas as regiões, o Plano Plurianual, a fim de apresentar propostas ao Plano que seria apresentado pela Prefeitura à Câmara. De acordo com esse relato, as sugestões feitas pelos Fóruns de Planejamento teriam sido desconsideradas, sem terem sido incorporadas ao Plano Plurianual, o que teria deixado uma sensação de *exclusão* do poder de decisão.
- *No que diz respeito ao tema da “interface com outros conselhos existentes no município”*, foi apontado quase que

de forma unânime pelos representantes dos Fóruns Regionais de Planejamento presentes à entrevista que *a ausência de integração do processo de planejamento participativo com o processo do orçamento participativo* seria um dos problemas fundamentais para o bom funcionamento dos fóruns regionais de planejamento. Um dos representantes presentes cita como exemplo o fato de que a sua região avançou bastante na elaboração do “Plano Regional”, mas nada do que foi “planejado” foi incorporado pelo Orçamento Participativo no ano seguinte, e como não há um espaço no processo de construção do orçamento em que se escutem os fóruns regionais, as propostas que requeriam recursos financeiros ficaram todas no papel, frustrando a comunidade.<sup>143</sup>

Evidentemente, deve-se considerar a importância do diagnóstico acima referido, no sentido de manter os avanços e aperfeiçoamentos da gestão democrática da cidade de Porto Alegre e objetivar-se a correção dos problemas apontados tanto quanto à metodologia do planejamento como no que diz respeito à eficácia de sua incidência sobre as deliberações no sentido do fortalecimento da governança local participativa.

#### 4.3 OS CASOS DE BARCELONA E SEVILHA - ESPANHA

Neste capítulo, apresentamos os casos dos Planejamentos Estratégicos de duas das mais destacadas cidades espanholas: Barcelona e Sevilha. Herdeiras de uma longa tradição que remonta a história das comunas medievais, passando pela constituição jurídica dos municípios castelhanos (dos antigos Reinos de Castela e Leão), até

---

<sup>143</sup> Parte do *Diagnóstico sobre os mecanismos da Democracia Participativa em Porto Alegre*. Realizado durante o IVº Congresso da Cidade de Porto Alegre (2002), disponível em:

[http://www.portoalegre.rs.gov.br/congresso\\_cidade/docs/Diagnóstico%20do%20GT%201%20revisado.doc](http://www.portoalegre.rs.gov.br/congresso_cidade/docs/Diagnóstico%20do%20GT%201%20revisado.doc).

chegarmos ao moderno Estado Espanhol e as regiões que gozam e certa autonomia administrativa e financeira; atualmente, tanto Barcelona como Sevilha estão perfeitamente inserida na perspectiva da sociedade do conhecimento, de um mundo globalizado e da inserção de suas administrações na tessitura de uma Rede Mundial de Cidades.<sup>144</sup>

#### **4.3.1 O caso de Barcelona (Catalunha/Espanha)**

Desde fins dos anos 1950 se produziu a consolidação econômica e social de Barcelona sobre a base de um modelo próprio da etapa do industrialismo do século XX e um papel muito reativo, até a democracia, do planejamento urbano e muito mais pró-ativo desde aquelas épocas.<sup>145</sup> No transcurso deste amplo período de tempo, teve lugar um fenômeno de simbiose entre a cidade de Barcelona e as cidades e povoados de seus arredores. De maneira que se até os anos 1950 o crescimento se concentra em Barcelona (ao redor de 80 a 85% da população da Área Metropolitana de Barcelona – AMB), a partir de então o crescimento da população se dispersa atingindo os arredores. De maneira que em 1960 o peso de Barcelona no conjunto da área era já de 77%; em 1970, de 64%; em 1980, de 56%; em 1990, de 54%, e em o 2001, de 51%. Este processo continuado se acentuou em grande medida nos 15 anos compreendidos entre 1960 e 1975, quando todas as populações da área dobraram, no mínimo, sua população. Em alguns casos a triplicaram: El Prat, Sant Boi, Sant Feliu, Sant Vicenç dels Horts, e em outros se chegou a quadruplicar: Castelldefels, Sant Joan Despí, Viladecans y Santa Coloma de Gramenet.

Todo este forte crescimento de atividades no território se sustentou com uns elevados volumes de imigração (800.000 pessoas em 20 anos,

---

<sup>144</sup> Ver: CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 492-521; e: SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998. p. 16-172..

<sup>145</sup> As informações desta unidade encontram-se basicamente subsidiadas no próprio portal de Barcelona, através dos documentos e fontes bibliográficas em meio eletrônico ali disponíveis. Ver: <http://www.bcn2000.es/>.

dado o processo de envelhecimento da população autóctone e a baixa taxa de natalidade), um uso extensivo do solo e uma falta de planeamento conjunto, apesar das iniciativas do Plano Comarcal [regional] de 1953, do Plano diretor de 1966 (que amplia notavelmente os limites da área metropolitana), da primeira proposta de revisão do Plano Comarcal de 1953 (apresentado em 1974) e do Plano Geral Metropolitano de 1976. A partir do ingresso na Comunidade Européia o balanço é claramente favorável. A Área Metropolitana de Barcelona, desde 1986 ganhou posições no núcleo da economia européia e melhorou claramente em competitividade exterior, produtividade e grau de ocupação. Entre 1986 e 1999, o PIB da região de Barcelona aumentou em 64%, uma das taxas mais elevadas da União Européia e apresentou outros números e dados importantes:

- A taxa de atividade (ocupação, trabalho) – a partir da população potencialmente ativa de 15 a 64 anos – passa de 65% de 1995 a 74% no ano 2000, e a taxa de desemprego se reduz, no mesmo período, de 20% a 8%.
- A AMB constitui um claro exemplo de metrópole polinuclear muito diversificada em seu conjunto, mas com um grau de especialização produtiva nas diversas cidades que a integram.
- Hoje, a economia de Barcelona é a base principal exportadora da Espanha, e Barcelona constitui uma metrópole européia produtora de bens de intensidade média-alta e exportadora de serviços turísticos.<sup>146</sup>

Atualmente, a AMB se encontra em plena fase de expansão e de projeção com um conjunto de mais de 40 projetos que, sem dúvida, transformaram suas potencialidades globais com a construção de quase 11 milhões de metros quadrados de diferentes usos (escritórios, habitações, zonas comerciais, equipamentos), com um investimento total superior aos 36,6 bilhões de Euros, sem contar os investimentos de tipo

---

<sup>146</sup> Dados disponíveis no documento já referido: “*Programa de Actuación Municipal 2004-2007*”, nos documentos eletrônicos disponíveis no acervo do portal de Barcelona: [www.bcn.es/](http://www.bcn.es/), mais diretamente em: [http://w3.bcn.es/V61/Home/V61HomeLinkPl/0,2687,200713899\\_200720828\\_2,00.html](http://w3.bcn.es/V61/Home/V61HomeLinkPl/0,2687,200713899_200720828_2,00.html).

infra-estruturais e de conectividade.<sup>147</sup> Segundo o Monitor Europeu de Cidades (European Cities Monitor), no ano 1990 Barcelona ocupava o posto número 11 neste ranking. Agora, no ano 2002, seu lugar é o 6º, de forma que superou cidades como Zurique, Genebra, Milão e Glasgow. As cidades com as que nos temos de comparar são Londres, Paris, Frankfurt, Bruxelas e Amsterdã. Mas, obviamente, não podemos esquecer as outras, já que todas estão igualmente motivadas para melhorar as posições atuais.<sup>148</sup>

#### 4.3.1.1 - Iº Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona: instrumento de mudança<sup>149</sup>

O fato de que um território aposte por pensar estratégias de futuro e busque as orientações mais adequadas para este fim significa que não se quer deixar que o mercado – como sucedia antes – dê as pautas deste futuro. Significa que se quer incidir ativamente neste futuro, a partir da lógica da cidadania e das novas pautas que já se podem antever no momento presente.

Um processo de planeamento estratégico não é, neste sentido, um processo de *benchmarking*<sup>150</sup>. É um processo de imaginação para impulsionar novas situações. É fácil compreender que se todos fazemos *benchmarking*, todos acabaremos fazendo mais ou menos as mesmas coisas.

---

<sup>147</sup> Para verificar detalhadamente estes dados no documento “*Programa de Actuación Municipal 2004-2007*”, nos documentos eletrônicos disponíveis no acervo do portal de Barcelona: [www.bcn.es/](http://www.bcn.es/)

<sup>148</sup> Id., *ibid.*

<sup>149</sup> Apresenta-se sistemática e sinteticamente o Iº Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona – publicado em março de 2003, e disponível em: [http://www.bcn2000.es/es/2\\_plan\\_estrategico/presentacion.aspx](http://www.bcn2000.es/es/2_plan_estrategico/presentacion.aspx). Neste endereço também estão disponíveis outros planos estratégicos de Barcelona: Sistema de Informações (TI), Cultural, entre outros.

<sup>150</sup> [minha nota]: *Benchmarking* é um processo contínuo de comparação dos produtos, serviços e práticas empresarias entre os mais fortes concorrentes ou empresas reconhecidas como líderes. É um processo de pesquisa que permite realizar comparações de processos e práticas “*companhia-a-companhia*” para identificar o melhor do melhor e alcançar um nível de superioridade ou vantagem competitiva.

Em uma área metropolitana, como a de Barcelona a governabilidade deve se buscar e construir. A configuração dos esquemas de política e de gestão nos quais os municípios se assentam comodamente é, de alguma maneira, um dos objetivos próprios do Plano. E, quanto aos agentes econômicos e sociais, seu papel fica menos definido pelo próprio peso das administrações municipais e porque nem todos têm um espaço territorial coincidente com a área. Nestas condições, a experiência seguida até agora nos leva a seguir com determinação a busca do consenso e das boas relações em todos aqueles conceitos que vão estruturar o conteúdo do Plano.

Cinco comissões técnicas trabalharam em cinco temas críticos para garantir as condições a fim de que se produza o progresso econômico e social do território metropolitano de Barcelona nos próximos anos. Com este material, se tem à disposição um conjunto de propostas que foram ordenadas, priorizadas e selecionadas para dotar de coerência ao conjunto do Plano. Esta coerência global deve obter-se a partir de uma coincidência sobre a visão de futuro da AMB – *até onde se quer ir* – e que estabeleça as pautas das mudanças que devem ser introduzidas a fim de que sejam atingidas as metas planejadas.

Por outro lado, esta visão de futuro não saiu do nada. Tem que se ter presente as premissas já comentadas que configuram os contornos mais importantes, assim como o diagnóstico das potencialidades. De todas as maneiras, tanto ou mais importante tem sido o acordo sobre os princípios e os valores que têm de inspirar a concepção desta visão de futuro. Desta maneira, o esquema do Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona se configura ao redor dos seguintes elementos:

#### 4.3.1.2 Iº Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona: elementos básicos

- Missão que o Plano estratégico metropolitano de Barcelona quer assumir no conjunto do território metropolitano de Barcelona. O Plano

estratégico metropolitano de Barcelona tem como missão propor, em um marco de cooperação público-privada e intermunicipal, com a participação dos agentes econômico-sociais, os processos de transformação que se necessitam na AMB, para orientar o desenvolvimento econômico e social deste território e a constante regeneração de seu potencial de crescimento.

• Princípios ou valores que foram acordados como sendo os que guiarão o processo de mudança. Os membros do Plano Estratégico metropolitano de Barcelona compartilharam os seguintes princípios gerais e funcionais:

*Princípios Gerais:*

- Solidariedade
- Subsidiaridade
- Responsabilidade de capitalidade
- Coesão social, igualdade de oportunidades e equidade social, entendida como uma interação positiva entre grupos
- Consenso e participação
- Cooperação público-privada
- Visão de futuro

*Princípios funcionais:*

- Co-responsabilidade, perspectiva metropolitana e cooperação intermunicipal
- Racionalidade e simplificação metropolitana. Eficiência dos instrumentos de atuação territorial
- Sustentabilidade ambiental, econômica, social e territorial
- Pluricentralidade, re-equilíbrio e coesão territorial
- Cultura como fator de convivência
- Geração de ocupação em um marco de qualidade laboral

• Visão de futuro. Como nós imaginamos a AMB daqui a vários anos? Que modelo urbano nós podemos imaginar? Em que atividade queremos nos destacar? Como nós queremos nos entender socialmente?

Em uma visão de cinco/sete anos, em que se estará configurada a renovada União Européia, a AMB deverá adaptar-se para administrar com a máxima eficiência o processo de transformação econômica, social e política que irá permitir-lhe seguir avançando entre as regiões européias mais avançadas. A qualidade de vida, o bem-estar da cidadania e a cultura serão os parâmetros que deverão guiar a evolução deste território como resposta ao processo de adaptação aos novos esquemas da sociedade atual. Nos próximos anos, a AMB crescerá sobre a base da renovação de seus setores, pela via do maior valor

agregado e da impulsão de outros setores que se basearão na geração e difusão do conhecimento e da criatividade como matéria-prima básica.

O capital humano será o recurso mais valorizado, e as empresas, as universidades e outros centros de investigação trabalharão mais coordenadamente como motores desta transformação.

Esta visão de futuro se concretiza nos três pontos seguintes:

a) Fazer da inovação, a criatividade e o conhecimento a base da competitividade e o progresso da AMB, valorizando o potencial existente e facilitando a difusão e aplicação dos novos conhecimentos que vão sendo gerando e captando.

b) Atuar sobre os elementos que intervêm no que chamamos a produtividade do território (os elementos dinamizadores do mesmo território), para garantir o progresso das pessoas, em um marco de sustentabilidade econômica, social e ambiental (mobilidade, moradia, qualidade de vida, cultura...).

Prover-se dos mecanismos necessários para assegurar a eficiente gestão do território a serviço dos cidadãos, empresas, entidades, instituições e municípios da AMB.

- Temas críticos para alcançar esta visão e que constituem oportunidades, ameaças ou tendências que devem ser mudadas.

- Estabelecimento de objetivos, os temas críticos deverão estar apoiados por um conjunto de objetivos que haverão de ser incorporados por parte dos diferentes agentes implicados e por um conjunto de ações que tornarão concreto e materializarão estes objetivos.

- Estratégias de implantação. Como se passa da proposta à ação? Isto pode implicar uma análise mais atenta de cada proposta, uma maior concreção e detalhe e uma identificação dos agentes mais diretamente implicados na ação concreta.

#### **4.3.2 Sevilha: da dicotomia centro x periferia à cidade em rede**

A cidade de Sevilha desencadeou um processo de planejamento estratégico que procurou contextualizar a cidade em um cenário em que Barcelona se destacava como referência justamente em planejamento urbano e planejamento estratégico em administração pública mundialmente reconhecida. Vivendo a mesma conjuntura que a capital catalã, Sevilha persegue sistematicamente na Rede Mundial de Cidades.

Diferentemente dos planos estratégicos de importantes cidades

brasileiras, que mantém, via de regra, planejamentos quadrienais, Sevilha desenvolveu no período de 1999 a 2003, um Plano Estratégico para a cidade de Sevilha com a projeção do ano 2010 em seu horizonte futuro, o PES 2010<sup>151</sup> - Plano Estratégico da Cidade de Sevilha. Este processo de planejamento será apresentado a seguir.

#### 4.3.2.1 Fase Inicial: impulso e colocação em marcha: Ano 0 (1999)

Em 18 de outubro de 1999, o Pleno do *Ayuntamiento* (Prefeitura/Governo)<sup>152</sup> de Sevilha decidiu apoiar a realização de um Plano Estratégico da Cidade que, contando com a implicação da cidadania e de seus agentes sociais e econômicos, contribuísse para a melhor definição dos cenários futuros da cidade, a melhorar a equidade social, a dinamizar o crescimento econômico, a elevar a qualidade física e ambiental da cidade e a intensificar as ações de cooperação pública e privada.

Com estas palavras, iniciou-se a abertura oficial do processo de elaboração do Plano Estratégico Sevilha 2010. E, em pouco tempo, foi

---

<sup>151</sup> Neste capítulo quando referimos a sigla PES 2010, estamos nos referindo ao PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DE SEVILHA. Adotamos esta referência tal como aparece no documento AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, *Plan Estratégico Sevilla 2010: Año II: Informe y seguimiento de acciones*. NODO - Ayuntamiento de Sevilla. Disponible en lo sitio: [www.sevilla.org/](http://www.sevilla.org/) [capturado em setembro de 2005].

<sup>152</sup> Aqui não temos como e nem mesmo é nosso objetivo explicar as diferenças históricas, políticas e administrativas entre os municípios espanhóis (remontando aos antigos municípios ou *pueblos* do reino de Castela e a administração castelhana) e os municípios brasileiros (com origem na administração colonial portuguesa), tão somente cabe referir que o *Ayuntamiento* é o correspondente espanhol ao nosso município, como referência neste caso à Administração Municipal, o que seria a Prefeitura (em nosso caso). Contudo, ele é mais que isto pois reúne atribuições e funções que em nosso caso estão divididas entre a Prefeitura (Executivo) e a Câmara Municipal de Vereadores. Ou seja, resumidamente, o *Alcalde* (Prefeito) comanda o *Ayuntamiento* que abarca *Delegados* (secretários de governo) e os *Consejales* (Conselheiros, correspondentes aos nossos vereadores).

Uma consulta muito produtiva pode ser realizada no sítio [www.rae.es/](http://www.rae.es/), da Real Academia Espanhola que disponibiliza consulta *on line* aos já clássicos léxicos da língua castelhana. O próprio Miguel de Cervantes em sua obra máxima “Don Quijote de La Mancha” faz referência a estes termos em seu sentido original: “*alcaide*”, governador de um castelo; “*alcaidia*”, fortaleza governada por um *alcalde*; “*alcalde*”, máxima autoridade municipal e juiz de paz; e assim com outros termos. Conforme o Glossário *in*: CERVANTES, Miguel de. *Don Quijote de La Mancha*. Madrid : Real Academia Española, 2004, p.1160-1161.

proposto um documento aberto denominado *Bases para a realização do Plano Estratégico* da cidade que se apresentou na Comissão Permanente do Conselho Econômico e Social da Cidade e no que se estabeleciam como eixos fundamentais para o êxito do Plano a participação, o consenso e o compromisso com a ação.

No referido documento de Bases, ficava manifesto que a intenção do Governo<sup>153</sup> da cidade ao início de seu mandato, não era outra, que comprometer-se a impulsionar um plano estratégico que pudesse obter um grande pacto social para desenhar o futuro da cidade e, deste modo, adequá-la aos desafios da modernidade e competitividade impostas pela atualidade da ordem mundial, concretizados, no novo papel dos Governos Locais assim como nos desafios que se deduzem da globalização da globalização econômica, a integração européia e a Sociedade da Informação.

O Plano Estratégico que se pretendia levar ao cabo, aspirava visualizar de uma maneira integral e participativa a dinâmica interna e externa do território assim como a identificação dos programas e projetos necessários para transformá-la dentro de uma visão compartilhada. Hoje podemos afirmar que, depois da elaboração e posterior desenvolvimento do Plano, essa aspiração é uma realidade palpável, tal e como se verá posteriormente.

Os objetivos que a seu tempo aparecem recolhidos nas Bases para a elaboração do Plano, iam desde a mobilização da cidade, integrando aos cidadãos na discussão dos problemas comuns e na tomada de decisões, até o comprometer a cidade no modelo de desenvolvimento a alcançar no futuro, passando pela identificação da missão da cidade no próximo milênio. A *metodologia de planejamento estratégico* que se contemplou e que se seguiu desde o princípio à realização do Plano, e sempre tendo presente a adaptação do mesmo à realidade sevilhana,

---

<sup>153</sup> *Alcaldía*, Prefeitura.

abarcando diferentes etapas:

- Em uma primeira etapa se procederia aos seguintes passos: por um lado, o estabelecimento dos acordos iniciais e do marco organizativo, a determinação do plano de trabalho e a programação das atividades gerais. E, por outro, a identificação dos temas críticos para a definição das diretrizes estratégicas, em torno de um modelo social de cidade, um modelo econômico e um modelo territorial.
- A fase seguinte consistiu na análise e diagnóstico da “*cidade que temos*”. Seu objetivo consistiria em aprofundar-se na análise dos pontos críticos com determinação de prioridades específicas, dando como resultado o posicionamento da cidade tanto em termos de análise interna como externa a partir de suas *fortalezas e debilidades* assim como de suas *oportunidades e ameaças*.
- Na terceira etapa, dedicada à “*Cidade que queremos*”, se definiria de maneira prospectiva os cenários futuros como ponto de partida para o processo de reflexão que conduz à formulação de uma visão estratégica e seu respectivo consenso. Determinaria-se o êxito desta fase, após a definição de uma visão estratégica, esta se concretiza em um Objetivo Central do Plano Estratégico, que atuará como elemento globalizador de todas as estratégias. E além disso, se alcançava a identificação de uma série de temas chaves para poder passar da situação atual à situação desejada e que, dada sua relevância, apontariam diretamente na direção da realização do dito Objetivo Central.
- A continuação, se procederia à execução dos projetos, atendendo a “*Cidade que construímos*”. Nesta fase, se trataria de por em marcha ações concretas para contribuir para a realização do Plano Estratégico. Em alguns casos, as

ações seriam de um alto grau de concreção, em cujo caso se falaria de projetos; em outros casos, se trataria de medidas sem o grau de maturidade suficiente, que é necessário iniciar.

- Por último, e este documento seria o resultado desta fase, se trataria de avaliar o Plano Estratégico, e ajustar as linhas, objetivos e ações mediante a detecção da existência de interação entre as estratégias do Plano e a dinâmica da cidade e o seguimento no cumprimento dos prazos de execução dos projetos estratégicos, a evolução da economia local e o progresso dos indicadores sociais.

#### 4.3.2.2 A fase de constituição do modelo organizativo do PES 2010: Ano 1 (2000)

Esta fase se iniciou em fevereiro de 2000 com a constituição formal da Comissão Executiva, como órgão dirigente do Plano Estratégico já em novembro de 1999, com a apresentação do modelo organizativo do Plano ao Conselho Económico e Social da Cidade e a constituição da (o) Oficina (escritório) do Plano Estratégico, se dão os primeiros passos na direção desse modelo organizativo. Nas palavras do *Alcalde* [Prefeito] da cidade, em sua convocatória a participar aos membros da *Comissão Executiva*, se expôs a necessidade de contar com o apoio e compromisso de outras instituições, para além do impulso dado pela Prefeitura (*Ayuntamiento*) ao projeto, com a finalidade de que o plano estratégico se realize e desenvolva como um exercício coletivo de participação ao lado do rigor e do consenso. Desse modo, foram convidadas 12 entidades de âmbito público ou representativas dos agentes sociais e económicos, a assumir o encargo de encabeçar a direção do processo de elaboração do Plano Estratégico Sevilha 2010. As entidades que constituíram a Comissão Executiva do Plano foram as seguintes:

- União Provincial de Sevilha da União Geral de Trabalhadores

- União Provincial de Sevilha de Comissões Operárias
- Confederação Empresarial Sevilhana
- Câmara Oficial de Comércio, Indústria e Navegação de Sevilha
- Autoridade Portuária de Sevilha
- Cartuja 93 S.A.
- Delegação do Governo da Junta de Andaluzia de Sevilha
- Subdelegação do Governo de Sevilha
- Deputação Provincial de Sevilha
- *Ayuntamiento* [Prefeitura] de Sevilha
- Universidade Pablo de Olavide
- Universidade de Sevilha

Em junho, foi firmada a Declaração Institucional pela qual diversas entidades, a partir de suas responsabilidades cidadãs, aceitavam o convite do *Alcalde* [Prefeito] da cidade, a tomar parte da Comissão Executiva do Plano Estratégico Sevilha 2010. Na estrutura organizativa, o órgão de participação cidadã com mais de 150 entidades, foi o *Conselho Geral*, convocado pela primeira vez em 11 de outubro. Entre as atividades realizadas nesse ano, junto com a constituição do modelo organizativo, cabe destacar a celebração, em março, de uma *Jornada* sobre “*Experiência de Planejamento Estratégico Urbano na Espanha*”.

#### 4.3.2.3 Início do Processo de Elaboração: Ano 2 (2001)

Em 15 de janeiro, nos *Reales Alcázares*, com a presença de cerca de 500 pessoas de diferentes coletivos sociais, pôs-se em marcha o processo de elaboração do Plano Estratégico, com a celebração da *Conferência Estratégica Urbana*. A partir desta Conferência, organizada em torno a quatro mesas de trabalho: economia, território e meio ambiente, sociedade e cidadania, debateu-se sobre a situação da cidade assim como os prováveis caminhos de solução. Deste modo se iniciou o

Pré-diagnóstico. As conclusões desta Conferência Estratégica se apresentaram na segunda reunião do Conselho Geral do Plano Estratégico, no mês de fevereiro, junto à distribuição entre os membros do dito Conselho de uma Pesquisa DAFO (Debilidades, Ameaças, Forças e Oportunidades).

Em março, apresentou-se o primeiro *esboço* sobre “*Análise e Diagnóstico Interno e Externo*”, a partir das diferentes Entrevistas a Diretores de Área e serviços municipais, dos encontros com grupos setoriais como foram com a Escola de Organização Industrial, o Instituto Internacional de San Telmo, a Federação de Associação de Moradores ou a Associação de Mulheres Empresárias, entre outros; assim como a participação em certames feriais a recolher as opiniões dos diferentes setores de atividade representados, como foram a Feira de Novas Tecnologias, FITUR ou a Feira de Arte Contemporânea.

Os resultados da Pesquisa DAFO realizada com os membros do Conselho Geral, o documento “*Análise Comparativa, Sevilha no sistema de cidades espanhol e europeu*”, assim como os resultados da *Pesquisa de Percepção Cidadã* sobre o presente e o futuro da cidade, realizada a partir de uma amostra de 800 cidadãos, foram apresentados no mês de maio, formando parte das fontes de informação do Diagnóstico do Plano Estratégico. Em 21 de junho, a Comissão Executiva do Plano Estratégico aprovou o *Diagnóstico Inicial da Cidade*. Com o Diagnóstico, chegou-se a dispor de uma base de conhecimento que fundamentou a definição da estratégia futura de Sevilha desde a convergência de interesses e desde a possibilidade de poder fazê-la realidade. Igualmente se apresentou a Análise DAFO, surgida a partir do primeiro diagnóstico.

Com a finalidade de chegar a um Diagnóstico definitivo, base da estratégia futura, e partindo do Diagnóstico Inicial da Cidade, e imediatamente avançar nos Desafios e Propostas de atuação, se constituíram 12 *grupos de trabalho*, presididos cada um por um representante de cada instituição pertencente à Comissão Executiva.

Cada Grupo, além disso, contaria com a figura de um relator especialista na matéria a ser tratada no dito Grupo.

Os Grupos de trabalho versaram sobre as seguintes questões:

- *A Cidade e o Território*: os principais temas que foram tratados: a cidade em seu âmbito supra-regional e regional, a construção da cidade metropolitana, a mobilidade e intermodalidade, as novas centralidades, os novos espaços públicos no âmbito urbano e metropolitano e a moradia, entre outros.
- *A Cidade Educadora*: tratou sobre o novo modelo de ensino de formação profissional, a relação entre a educação e o mercado de trabalho, o ensino de valores ou a relação entre a educação e a formação, entre a cidade e a cidadania.
- *A Cidade Sustentável*: abordou o tratamento e a gestão dos resíduos sólidos urbanos, a poluição acústica e atmosférica, os espaços verdes e livres, a geração e o consumo de energia e o desenvolvimento urbano sustentável, entre outros.
- *A Cidade da Informação*: entre os temas tratados estavam o acesso e uso generalizado das Tecnologias de Informação e o Conhecimento, apoio ao desenvolvimento de setores emergentes e a introdução das novas Tecnologias da Informação em setores estratégicos.
- *A Cidade Compartilhada*: tratou sobre a perspectiva de gênero na construção da cidade sustentável e de qualidade, o déficit atual na disponibilidade de análises específicas, avanço na direção de uma maior co-responsabilidade de homens e mulheres, e a participação das mulheres nos âmbitos de tomada de decisões da cidade, de bairros, entre outros.
- *A Cidade Solidária*: tratou sobre fomentar a participação nos assuntos da cidade, sobre os direitos da cidade, apoio ao

tecido social existente e fomento ao associativismo, a cooperação interinstitucional e a qualificação do emprego existente na cidade e conscientização do próprio empresário, entre outros.

- *A Cidade Inovadora*: tratou do tema da cidade inovadora a partir de uma perspectiva metropolitana, fomento à inovação nos novos setores de atividade, incentivo ao investimento em tecnologias intangíveis, entre outros.
- *A Cidade Empreendedora*: entre os principais temas tratou sobre a definição de qual é o rol da Administração Pública na promoção econômica da cidade, potencializar as relações Universidade-Empresa nas vertentes de formação, inovação e desenvolvimento tecnológico, a promoção da cidade e projeção da imagem “Produto Sevilhano”, entre outros.
- *A Cidade Cultural*: entre os principais temas tratados estavam a acessibilidade à cultura e qualidade de vida, a produção, distribuição e consumo cultural, o patrimônio cultural e o patrimônio da cidade. Com este grupo de trabalho, iniciou-se a elaboração do Plano Estratégico da Cultura de Sevilha.
- *A Cidade Visitada e Vivida*: tratou-se da definição do “produto Sevilha”, sobre a capacidade de que a cidade seja atrativa, sobre a qualidade, o papel das administrações públicas, as mudanças no setor tanto na demanda como na oferta e promoção da cidade, entre outros.
- *A Cidade Governável*: os temas tratados foram: reorganização competencial das entidades públicas que incidem no governo da cidade, sobre a Cidadania do século XXI, a co-responsabilidade e a cooperação público-privada, com respeito às atribuições da Administração e o resto dos atores.

- *A Cidade Global*: entre os principais temas tratados estavam: a política de *City Marketing*, Sevilha no marco europeu e espanhol, o papel no Arco Atlântico e Mediterrâneo, as redes de cidades e os grandes acontecimentos esportivos.

A primeira sessão dos Grupos de Trabalho do Plano Estratégico de Sevilha para analisar a situação da cidade na temática definida para cada grupo foi realizada no mês de outubro (Ano 2, 2001). Nestas reuniões de trabalho se debateu, validou e se consensuou o Diagnóstico Inicial. Participaram mais de 300 cidadãos e cidadãs que realizaram um total de 1.077 contribuições e sugestões. Ao final, resultaram na redação do Documento “*Diagnóstico Compartilhado da cidade de Sevilha*”, apresentado no mês de dezembro.

Paralelamente a esse processo de elaboração se efetivou uma série de ações com o objetivo de difusão e socialização deste processo de Planejamento Estratégico realizado até aqui. Como por exemplo, mobilizando-se a cidadania, iniciou-se no mês de julho, o Programa “*O Plano ao pé do bairro*”, bem como a realização em novembro das Jornadas Técnicas sobre “*Estratégias Empresariais*” organizadas pelo Escritório do Plano Estratégico junto à Confederação Empresarial Sevilhana e a Câmara de Comércio, Indústria e Navegação.

Em dezembro foi realizada a segunda sessão dos Grupos de Trabalho. Nesta sessão se estabeleceram os Desafios e as principais Forças e Oportunidades segundo o entendimento dos cidadãos e cidadãs de Sevilha. Foram recebidas 431 propostas de atuação (metas) para o Plano Estratégico.

Ao longo de Ano 2 do Plano Estratégico também foram realizadas diversas reuniões e encontros setoriais com agentes sociais e econômicos da cidade, como por exemplo: encontro “Arquitetura e Desenvolvimento Sustentável” (arquitetos), encontro de empresários de novas tecnologias, associações de moradores, coletivo de carteiros, Conselho Municipal da Mulher, entre outros.

#### 4.3.2.4 Desenvolvimento do Processo de Elaboração: Ano 3 (2002)

Em março de 2002, a Comissão Executiva do PES analisou a primeira proposta de Cenários de Futuro, assim como os Objetivos Centrais e as Linhas Estratégicas do Plano. Tratava-se do primeiro esboço do documento “*Visão de Futuro Sevilha 2010, Sevilha Nodo de Criatividade, Diversidade e Paz*”. Este documento corresponde à fase de elaboração dedicada ao Posicionamento da Cidade no sistema de cidades, assim como à formulação das propostas estratégicas com respeito à escolha do tipo de desenvolvimento econômico, o posicionamento da cidade sobre o desenvolvimento social, o modelo de desenvolvimento sustentável e a estrutura e dinâmica interna do território. Este documento, no qual se expõe o modelo de cidade, foi resultado do processo que estabeleceu as prioridades dos cidadãos quanto às propostas apresentadas nas sessões dos grupos de trabalho.

No mês de junho a Comissão Executiva aprovou definitivamente o Modelo de Cidade, o Objetivo Central do PES, sendo este:

*“Sevilha região metropolitana de projeção continental, modelo de desenvolvimento inovador e harmônico com o entorno natural, social e cultural e Capital da Andaluzia universal criativa e solidária”;*

E as linhas estratégicas de atuação, que foram as seguintes:

- Linha 1: Sevilha nodo para promover o progresso humano.
- Linha 2; Modernização da base produtiva e emprego.
- Linha 3: Cidade da convivência e do desenvolvimento social eqüitativo.
- Linha 4: Cidade sustentável e de alta qualidade ambiental.
- Linha 5: Cidade metropolitana policêntrica que se expressa nos bairros.

Em 3 de julho realizou-se o III Conselho Geral do PES, que teve como finalidade refletir sobre o documento “Visão de Futuro de Sevilha 2010” assim como a priorização por parte dos cidadãos dos principais

projetos que configurariam o PES. A partir deste Conselho Geral, os cidadãos selecionaram 27 projetos e programas, os quais se concretizaram e se desenvolveram em *Fichas de Projetos*. Estas *Fichas* consideravam os seguintes aspectos:

- Descrição detalhada da medida ou proposta.
- Justificativa com respeito ao objetivo da Linha Estratégica.
- Impacto em outras Linhas Estratégicas.
- Identificação de outras iniciativas.
- Identificação dos agentes implicados na execução e grau de compromisso da mesma.
- Orçamento de execução.
- Financiamento possível, previsto ou previsível.
- Grau de desenvolvimento do Projeto.
- Calendário previsto de execução.
- Atividades que os órgãos do Plano deverão impulsionar.
- Incidência do Projeto no emprego; direto e indireto (induzido).

Em dezembro, a Comissão Executiva presidida pelo *Alcalde* (Prefeito) da Cidade de Sevilha, apresentou ao Presidente da *Junta* (Governo) da Andaluzia, o conteúdo dos projetos que conformaram o PES 2010. Resta ainda referir que fizeram parte do processo de elaboração assim como da difusão do próprio plano, os seguintes eventos, jornadas e atos:

- Jornadas “Sevilha, espaço logístico do Transporte”.
- Jornadas sobre “A Sociedade da Informação e do Conhecimento. Estratégias para a Sevilha de 2010’.
- Jornada sobre “A Grande Sevilha Metropolitana”.
- Conferência de Exploração Estratégica do Esporte, em cooperação com a Universidade Pablo de Olavide.
- Apresentação na Feira do Livro de informe sobre “A

Economia e Cultura”, a respeito do livro na cidade de Sevilha.

- Jornadas sobre “O Transporte e a Cidade”, e a exposição fotográfica sobre o transporte na Região Parisina.
- Semana de Arquitetura de Sevilha, em colaboração com o Colégio de Arquitetos de Sevilha.
- Jornadas sobre “Estratégias de Comunicação para Sevilha 2010, em colaboração com a Faculdade de Comunicação da Universidade de Sevilha”.
- Exposição “A Sevilha Imediata”.

#### 4.3.2.5 Fase final do Processo de Elaboração – 2003: início da execução do PES

O PES foi apresentado publicamente no dia 23 de abril de 2003, pelo ex-primeiro-ministro do governo espanhol, Felipe González Márquez, no *Ayuntamiento* de Sevilha, junto ao *Alcalde* da cidade, Alfredo Sánchez Monteseirín. Neste mesmo mês, os membros da Comissão Executiva, apresentaram o Plano Estratégico ao Comissário Europeu Pedro Solbes.

Por fim, tendo sido encerrada a fase de elaboração do Plano, constituiu-se a Associação do PES 2010, integrada por todos os membros do Conselho Geral e da Comissão Executiva, entre outros. A partir de então, desdobrou-se a execução do PES conforme as Linhas Estratégicas de atuação.

## 5 MÉTODO

É necessário que se trabalhe com método para haver rigor na apuração dos fatos, para assegurar que os resultados da pesquisa sejam confiáveis e válidos. René Descartes, há mais de três séculos atrás, já escrevia a esse respeito:

O método são regras precisas e fáceis, a partir da observação exata das quais se terá certeza de nunca tomar um erro por uma verdade, e, sem aí desperdiçar inutilmente as forças de sua mente, mas ampliando seu saber por meio de um contínuo progresso, chegar ao conhecimento verdadeiro de tudo que se é capaz.<sup>154</sup>

Este estudo trabalhou com a coleta dos dados através de pesquisa eletrônica realizada diretamente em sites governamentais das cidades estudadas (Belo Horizonte<sup>155</sup>, Curitiba<sup>156</sup> e Porto Alegre<sup>157</sup>, no Brasil; Sevilha<sup>158</sup> e Barcelona<sup>159</sup>, Espanha), disponíveis na internet. Ao lado dos dados coletados nos sítios oficiais das administrações municipais estudadas, foram consultados outros sítios especializados na Rede Mundial de Computadores (WEB) que disponibilizam informações sobre

---

<sup>154</sup> DESCARTES *apud* LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 11.

<sup>155</sup> Ver: <http://portal2.pbh.gov.br/> - Portal da Prefeitura de Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil.

<sup>156</sup> Ver: <http://www.curitiba.pr.gov.br/> - Portal da Prefeitura de Curitiba – Paraná – Brasil.

<sup>157</sup> Ver: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/> - Portal da Prefeitura de Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil.

<sup>158</sup> Ver: <http://www.sevilla.org/> - Portal da Administração Municipal da cidade de Sevilha – Andaluzia – Espanha.

<sup>159</sup> <http://www.bcn.es/> - Portal da Administração Municipal da cidade de Barcelona – Catalunha - Espanha.

os casos estudados. Por exemplo, através de consulta direta aos sítios específicos nos casos estudados que disponibilizam os planos estratégicos, orçamentários e de administração dos casos pesquisados.

Recorremos também às páginas específicas dos planos estratégicos de Sevilha<sup>160</sup> e Barcelona<sup>161</sup> e, no caso de Curitiba, dos institutos municipais de administração<sup>162</sup> e planejamento urbano<sup>163</sup>, que disponibilizam um conjunto de informações que referimos e apresentamos sinteticamente neste estudo.

O método de pesquisa utilizado neste trabalho é o da pesquisa com referenciais bibliográficos e acadêmicos, e o levantamento de dados documentais disponíveis em meio eletrônico, mediante pesquisa direta na WEB. O estudo considerou a pesquisa em algumas publicações disponíveis sobre a temática, porém essas em menor número, por serem mais escassas ou de difícil acesso.<sup>164</sup> Os dados foram coletados no período de agosto a dezembro de 2006 e disponibilizados em meio eletrônico e bibliográfico para sua sistematização e estudo.

Os documentos são uma importante fonte de dados para o pesquisador. As publicações de organismos podem expressar orientações, enunciar políticas, expor projetos e assim por diante. Os sites governamentais podem contribuir de forma rica se estudados com profundidade por serem de fácil acesso e apresentarem dados já tratados e organizados.

---

<sup>160</sup> Ver: <http://www.planestrategicosevilla2010.org/> - Portal do Plano Estratégico de Sevilha.

<sup>161</sup> Ver: <http://www.bcn2000.es/> - Portal do Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona.

<sup>162</sup> Ver: <http://imap.curitiba.org.br/> - Página do Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP – Curitiba.

<sup>163</sup> Ver: <http://www.ippuc.org.br/> - Página do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC,

<sup>164</sup> Chama-nos a atenção que em nossa pesquisa em busca de referenciais bibliográficos publicados no Brasil, somente encontramos um título com a temática desta pesquisa que realizamos, trata-se da obra referida: REZENDE, Denis Alcides, CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo, prefeituras e organizações públicas*. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

## 5.1 FASES DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada no período compreendido entre agosto de 2006 e fevereiro de 2007. As etapas da pesquisa foram as seguintes:

- a) Reunião da bibliografia disponível sobre o assunto;
- b) Pesquisa eletrônica dos dados;
- c) Realização de um estudo comparativo dos dados;
- g) Análise dos resultados;
- h) Análise geral e elaboração do relatório final.

## 5.2 AMOSTRA

Nem sempre é possível alcançar toda a população na pesquisa que se quer realizar, então se utiliza uma amostra dessa população. No presente estudo, foram pesquisados os casos de Planejamento Estratégico municipal de cinco cidades, que foram escolhidas porque efetivamente executam algum tipo de Planejamento Estratégico na sua administração. As cidades escolhidas para compor este estudo foram Barcelona e Sevilha, na Espanha, e Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, no Brasil.

## 5.3 COLETA DOS DADOS

A coleta dos dados foi realizada nos meses de agosto a dezembro de 2006. Esta foi realizada através de pesquisa em sites governamentais das cidades estudadas disponíveis na internet. Foram utilizadas também algumas publicações, porém essas em menor número, por serem mais escassas ou de difícil acesso.

## 5.4 ANÁLISE DOS DADOS

Roesch<sup>165</sup> aborda o tema da análise dos dados e frisa que “interpretar é tomar uma posição a respeito das idéias enunciadas, é superar a estrita mensagem do texto, é ler nas entrelinhas, é forçar o

---

<sup>165</sup> ROESCH, Sylvia. *Projetos de estágio e de Pesquisa em Administração*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 94.

autor a um diálogo, é explorar toda a fecundidade das idéias expostas é cotejá-las com outras, enfim, é dialogar com o autor”. Dessa forma, após a coleta dos dados, ocorreu a sua transcrição, categorização e interpretação, com o objetivo de posteriormente se fazer a análise das informações obtidas e se chegar a uma conclusão.

Realizou-se uma análise qualitativa do conteúdo, pois esta conserva a forma literal dos dados. Segundo Laville:

O pesquisador decide prender-se às nuances de sentido que existem entre as unidades, aos elos lógicos entre essas unidades ou entre as categorias que as reúnem, visto que a significação de um conteúdo reside largamente na especificidade de cada um de seus elementos e nas relações entre eles, especificidade que escapa amiúde ao domínio do mensurável.<sup>166</sup>

Nesse tipo de análise não há regras tão formalmente definidas, mas ao mesmo tempo, é preciso assegurar-se que a análise seja estruturada, rigorosa e sistemática. O modo de análise e interpretação qualitativa escolhida nessa pesquisa foi o emparelhamento, também chamado de *pattern-matching*. Nesse caso, associam-se os dados recolhidos a um modelo teórico com a finalidade de compará-los. A seguir, verifica-se se há correspondência entre a construção teórica e a situação observada.

## 5.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Este estudo teve limitações impostas principalmente pela carência de material bibliográfico sobre o tema. Não foi possível encontrar bibliografia extensa sobre experiências de Planejamento Estratégico Municipal no Brasil e mesmo os sites governamentais das cidades brasileiras apresentam escassez de informações.

Houve também limites de recursos financeiros para que se viabilizassem outros instrumentos de coleta de dados, pois poderiam ter sido feitas, por exemplo, visitas às cidades estudadas, entrevistas e

---

<sup>166</sup> LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 226.

observação, o que certamente tornaria essa pesquisa bem mais rica em detalhes e informações. A proposta desse estudo poderá ser mais bem explorada em estudos posteriores, mais aprofundados, por ser relevante no âmbito da administração pública eficaz e por apresentar uma importante contribuição para a construção do conhecimento nessa área. A seguir apresentaremos a análise dos dados coletados durante a pesquisa, finalizando com as considerações finais sobre a temática.

## 6 ANÁLISE

Procura-se reunir e analisar neste capítulo os principais resultados encontrados no estudo a partir da análise qualitativa dos dados levantados mediante pesquisa eletrônica realizada diretamente em sites governamentais das cidades estudadas (Belo Horizonte<sup>167</sup>, Curitiba<sup>168</sup> e Porto Alegre<sup>169</sup>, no Brasil; Sevilha<sup>170</sup> e Barcelona<sup>171</sup>, Espanha); e, em outros sítios especializados na Rede Mundial de Computadores que disponibilizam informações sobre os casos estudados.

Além desses dados, são analisados os dados pesquisados em páginas específicas dos planos estratégicos de Sevilha<sup>172</sup> e Barcelona<sup>173</sup> e, no caso de Curitiba, dos institutos municipais de administração<sup>174</sup> e

---

<sup>167</sup> Ver: <http://portal2.pbh.gov.br/> - Portal da Prefeitura de Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil.

<sup>168</sup> Ver: <http://www.curitiba.pr.gov.br/> - Portal da Prefeitura de Curitiba – Paraná – Brasil.

<sup>169</sup> Ver: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/> - Portal da Prefeitura de Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil.

<sup>170</sup> Ver: <http://www.sevilla.org/> - Portal da Administração Municipal da cidade de Sevilha – Andaluzia – Espanha.

<sup>171</sup> <http://www.bcn.es/> - Portal da Administração Municipal da cidade de Barcelona – Catalunha - Espanha.

<sup>172</sup> Ver: <http://www.planestrategicosevilla2010.org/> - Portal do Plano Estratégico de Sevilha.

<sup>173</sup> Ver: <http://www.bcn2000.es/> - Portal do Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona.

<sup>174</sup> Ver: <http://imap.curitiba.org.br/> - Página do Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP – Curitiba.

planejamento urbano<sup>175</sup>, e nos referenciais bibliográficos (revisão da literatura) pertinentes à temática do Planejamento Estratégico Municipal (PEM)

Vimos que o PEM é uma ferramenta com uso muito recente na administração municipal. Introduzido nos Estados Unidos a partir de 1970 e na Europa na década seguinte. Houve algumas experiências efêmeras no Brasil a partir da década de 90 do século 20.<sup>176</sup>

A teoria da administração e a prática na gestão recomendam a inovação<sup>177</sup> no âmbito da gestão pública municipal. Nesse processo de inovação, que supõe o exercício do Planejamento Estratégico na esfera da administração pública municipal, devem ser considerados os pressupostos teórico-metodológicos apontados por Peter Pfeiffer<sup>178</sup>, em especial, as diferenças estruturais existentes entre as organizações dos setores público e privado.

Também vimos, na revisão da literatura, que a experiência brasileira em planejamento estratégico traz uma carga muito forte de centralização nas práticas dos “planos” federais de desenvolvimento, em sua maioria, altamente centralizadores e na ampla maioria dos casos sem envolver os outros entes federados (Estados e Municípios). Talvez a experiência histórica que mais articulou o local ao nacional, tenha sido justamente no Governo JK e seu “Plano de Metas”, a experiência da metassíntese com a construção de Brasília e toda a reestruturação político-administrativa que se seguiu à transferência da sede da capital federal do Rio de Janeiro para o Planalto Central (1960). Neste caso,

---

<sup>175</sup> Ver: <http://www.ippuc.org.br/> - Página do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC,

<sup>176</sup> PFEIFFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000. 37 f. (Texto para discussão, 37).

<sup>177</sup> Ver: KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. *Inovação na Gestão Pública: compreensão do conceito, a partir da teoria e da prática*. Texto disponibilizado pelos autores na plataforma CEAPE/NAVI, Disciplina de Gestão Contemporânea, EA/UFRGS, 2005-2006.

<sup>178</sup> PFEIFFER, P. Planejamento Estratégico Municipal – PEM. In: BROSE, Markus. *Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre : Tomo Editorial, 2001.

Brasília surgiu como uma cidade planejada estrategicamente não somente do nos aspectos urbanísticos ou arquitetônicos, mas como expressão de uma nova administração pública voltada ao desenvolvimentismo e que supõe o pensar estrategicamente o território, a economia e a sociedade brasileira inserida no contexto internacional.<sup>179</sup>

Contudo, esta experiência foi uma exceção no período. Nas décadas de 1960 a 1980, o Estado e a administração pública em geral no Brasil caracterizaram-se pelo seguimento do modelo tradicional de administração burocrática. Este modelo logo viria a se chocar com o processo de transformação mundial na economia e seus impactos sobre a gestão pública: a globalização.

#### 6.1. ANÁLISE DOS RESULTADOS NOS CASOS DE BELO HORIZONTE, CURITIBA E PORTO ALEGRE (BRASIL)

No que diz respeito aos casos estudados das cidades de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, no Brasil, pudemos verificar que as três cidades referidas recorrem ao Planejamento Estratégico Municipal como ferramenta de gestão urbana e de planejamento da cidade e da própria administração municipal. Verificamos que nos três casos as administrações atendem ao artigo 182 da Constituição Federal, que estabeleceu a política de desenvolvimento urbano, a qual deve ser executada pelo poder público municipal. Como parte do processo de Planejamento Estratégico Municipal essas administrações estudadas atendem as diretrizes gerais fixadas em lei, com objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o *Plano Diretor*, mediante, a participação dos cidadãos e de entidades representativas.

Da mesma forma, vimos que as três cidades estudadas no Brasil

---

<sup>179</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 2005, p. 236. E: WEBER, Luiz A. *Correio Braziliense*. 15.maio.2002. Capturado em 31.out.2006: [http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO\\_20020515/pri\\_ult\\_150502\\_165.htm](http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20020515/pri_ult_150502_165.htm).

atendem ao Estatuto da Cidade que estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população da cidade em todas as decisões de interesse público e em todas as etapas de construção do Plano Diretor (elaboração, implementação e avaliação). E não somente isto, mas a participação dos cidadãos e de entidades representativas na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal, prevendo-se a promoção de audiências públicas franqueadas à cidadania.

Os dados coletados nos permitem afirmar que nas três cidades estudadas no Brasil há uma associação entre a prática do Planejamento Estratégico Municipal e as práticas de governança local participativa. Em Porto Alegre, por exemplo, a prática da participação popular na elaboração do Plano Diretor antecipou-se à Lei Federal 10.257/2001, sendo praticamente paralela à fase de consolidação do Orçamento Participativo na medida em que a cidade definiu suas diretrizes e estratégias de desenvolvimento urbano.<sup>180</sup>

Em Porto Alegre houve, sem dúvida, uma paradigmática inovação no que diz respeito à governança participativa desde 1989, que repercutiu em todo o Brasil e mundialmente. Tanto que paralelamente aos processos de orçamentação participativa (OP), houve a realização dos *Congressos da Cidade*, o processo de *Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte* e a realização de quatro edições do *Fórum Social Mundial* na cidade (2001, 2002, 2003 e 2005). Entretanto, no “interior” da administração municipal, o processo de *planejamento estratégico* ficou praticamente restrito ao âmbito da Secretaria de Planejamento Municipal. Segundo os pontos críticos apresentados no diagnóstico do sistema municipal de planejamento de Porto Alegre, houve uma baixa incidência do processo de planejamento estratégico municipal sobre a

---

<sup>180</sup> Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Iº Congresso da Cidade, Porto Alegre, 1993. Ver também: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

máquina pública, ou seja, no próprio tecido da administração pública, suas secretarias, autarquias e demais estruturas burocráticas.

Consideramos fundamental a realização de efetivos planejamentos estratégicos que produzam planos que realmente tenham incidência e dirigismo sobre os rumos de nossas cidades e sobre a transformação permanentemente inovadora de nossas administrações locais. Nos casos de Belo Horizonte e Curitiba houve uma forte repercussão dos respectivos planejamentos estratégicos promovendo inovações no âmbito da administração (organização da gestão municipal) quando na transformação urbana, espacial e territorial dos municípios.

Como vimos anteriormente, na apresentação dos casos em estudo, as capitais que referimos neste trabalho quanto aos seus Planejamentos Estratégicos, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, encontram-se perfeitamente adequadas às exigências legais e, sobretudo, Curitiba apresenta um histórico de aplicação de ferramentas de planejamento urbano e de gestão em sua administração. Porto Alegre, como já referimos, e Belo Horizonte por sua vez, vêm apresentando sucessivas administrações que trabalham não somente na perspectiva de atender à legislação, o que é uma obrigação, mas em ampliar as ferramentas de participação cidadã, orçamentação participativa, *accountability* e planejamento estratégico.

Pode-se afirmar que, um ponto central da experiência de OP em Belo Horizonte refere-se ao fortalecimento político da Administração Regional como esfera de governo. O OP, em Belo Horizonte, no entendimento de Boschi:

[...] contribuiu fundamentalmente para a descentralização do poder, até mais que em outras cidades, como Porto Alegre, em que a experiência é bem mais antiga. Poder-se-ia afirmar que as novas práticas político-administrativas implementadas por intermédio do OP alteraram positivamente todo o funcionamento do governo municipal.<sup>181</sup> [Grifos meus]

Nesse sentido, podemos concluir que à boa experiência anterior de descentralização administrativa de Belo Horizonte (através das AR) se somou a prática do OP e as inovações que esta ferramenta motivou em diversos níveis das práticas cidadãs da população da capital mineira e nos órgãos da administração direta e indireta da cidade que incorporaram a cultura de boas práticas em administração pública que ampliam a governança de forma democrática e participativa.

Dentre os dados levantados pela pesquisa, a cidade de Curitiba constituiu-se como uma referência em planejamento urbano, sendo “rota” freqüente de encontros, seminários e cursos nos diversos temas correlatos à temática geral do planejamento no âmbito das cidades. Destacam-se, à semelhança das cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre, os temas recorrentes deste início de terceiro milênio:

- Desenvolvimento sustentável (social, econômica e ambientalmente);
- Governança eletrônica e democracia participativa

Acrescenta-se ainda, que nos três casos estudos no Brasil, a aplicação do Planejamento Estratégico Municipal, alinhado aos Programas de Governo e aos Planos Plurianuais e Diretores, tem como um de seus objetivos a inserção das referidas capitais brasileiras na rede mundial de cidades e no processo de globalização. Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre realizam encontros internacionais sobre gestão e governança participativa, preocupam-se com a atração de investimentos externos, relacionam-se com os organismos internacionais de financiamento, com o intercâmbio cultural e com o uso e aplicação de

---

<sup>181</sup> BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana. *Dados*, v.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

tecnologias inovadoras na gestão municipal que acompanhem o processo de integração em rede e administração eletrônica (*e-gov*).

Belo Horizonte e Curitiba têm importantes Institutos e Fundações de pesquisa e planejamento em administração pública e gestão de governos. Todas as três, incluindo Porto Alegre, têm em seus territórios importantes Universidades, Faculdades, Entidades Representativas e cidadania atuante no que diz respeito à participação cidadã na governança local. A cidade de Curitiba, especialmente, apresenta uma “cultura” e um histórico de planejamento urbano, administrativo e estratégico consolidados há décadas, sendo, neste aspecto uma referência nacional e internacional. Comparativamente a Porto Alegre, as capitais mineira e paranaense, respectivamente, apresentam avanços em matéria de governança eletrônica e inovação permanente de suas máquinas administrativas. Isto pode ser verificado com o simples acesso aos portais das prefeituras na internet que apresentam uma “arquitetura” eletrônica e um elenco de serviços que surpreendem pela diversidade e riqueza de sua amplitude.

Nos casos das cidades brasileiras estudadas não há efetivamente “planos estratégicos” com um marco temporal mais longo, fixando-se o planejamento estratégico no marco temporal que trabalha com a prospectiva de 4 anos (planos plurianuais) e 10 anos (planos diretores). Esse fato restringe o planejamento ao período de um mandato de governo, fazendo com que não se pense o desenvolvimento e o futuro da cidade a longo prazo.

Chama a atenção o fato de não haver a disponibilidade na íntegra dos planos estratégicos das administrações das cidades de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre nas páginas oficiais, o que faz com que concluamos que esses documentos ainda não foram apropriados pela cidadania e pelos agentes políticos, sociais e econômicos como uma ferramenta que todos devem acessar. Poderia pensar-se, nesses casos, que os planos estratégicos foram apropriados somente por alguns

agentes políticos do governo, mas que, contudo, não podemos afirmar com certeza absoluta a partir dos dados que coletamos.

## 6.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS NOS CASOS DE SEVILHA E BARCELONA (ESPANHA)

Como vimos nos casos estudados de Barcelona e Sevilha, as administrações dessas cidades perseguem com obsessão a implantação e o aperfeiçoamento de mecanismos de governança que articulam a excelência técnico-administrativa com a democracia participativa. Como referimos na apresentação dos casos, a própria arquitetura dos portais das cidades de Barcelona e Sevilha expressa com veemência essa busca constante pela inovação, pela excelência e, especialmente, por permitir aos cidadãos, às empresas, entidades e organizações sociais dos espaços urbanos e metropolitanos o acesso às informações e serviços essenciais das cidades.

A administração de Barcelona tem desenvolvido ao longo das últimas décadas um modelo de gestão pública, o assim chamado "modelo Barcelona", que conjuga visão estratégica, liderança política, gestão profissional, inovação, pactuação (*concertación*), proximidade aos cidadãos, cultura cívica, participação cidadã e qualidade de vida. Este "modelo" tem abordado três grandes desafios com os quais se defrontam as administrações municipais:

a) O *e-government*, cuja experiência de Barcelona, pode ser considerada o melhor portal de uma cidade espanhola e um dos melhores do mundo na internet.<sup>182</sup>

b) As Parcerias público-privadas: o acordo cívico para o desenvolvimento da Agenda 21.

c) A cooperação interadministrativa: o Consórcio de Educação de

---

<sup>182</sup> Sem dúvida, o portal de Barcelona é algo impressionante pela qualidade, por sua arquitetura, layout, quantidade de serviços acessíveis aos cidadãos, acervo de bibliografia, mapas, pesquisas, gráficos etc., ao mesmo tempo em que é simples a sua navegação. Ver: [www.bcn.es/](http://www.bcn.es/). O portal de Sevilha segue o mesmo modelo, veja em [www.sevilla.org/](http://www.sevilla.org/).

Barcelona.

O modelo Barcelona se estrutura em três grandes âmbitos de atuação: o governo político, a gestão administrativa e a relação com os cidadãos. As tarefas de governo, as mais puramente políticas, são caracterizadas por sua visão estratégica e por uma preocupação por desenvolver uma cultura estratégica consensuada entre os agentes urbanos e pactuar com eles os projetos em longo prazo. Internamente, o âmbito político também exerce funções de liderança estratégica da organização municipal. No âmbito da gestão, Barcelona optou por distinguir as funções políticas das executivas criando espaços para a gestão profissional dos serviços municipais; assim, foram criadas 15 gerências profissionais que asseguram a eficiência e qualidade dos serviços.

Os dados que coletamos acerca da administração e do planejamento estratégico de Sevilha nos permitem dizer que esta cidade segue o mesmo modelo “Barcelona”, ainda que busque construir sua marca própria. Os processos históricos, sociais, políticos e econômicos vivenciados por Sevilha são semelhantes aos de Barcelona e tudo isso parece ter refletido na construção de seus planos estratégicos. A própria apresentação do Plano Estratégico de Sevilha revela seus objetivos gerais e, ao mesmo tempo, os resultados que se buscam:

Fundamentalmente por sua dimensão como cidade, e por sua significação qualificada atual e histórica. Seu peso como cidade propriamente dita e seu importante significado como Metrôpole, exigem ordenar e planejar seu desenvolvimento em todos os sentidos, para adaptar-nos à transformação tão competitiva que se nos avizinha. Os objetivos gerais de nosso plano estratégico convergem em resultados tão concretos como: revisão do Plano Geral de Ordenação Urbana, construção do metrô, coesão social da cidade, candidatura olímpica, a condição de capital cultural e administrativa da Andaluzia, boa imagem internacional, qualidade de vida para os sevilhanos, permeabilidade metropolitana. <sup>183</sup>

Da mesma forma como no caso de Barcelona, em Sevilha

---

<sup>183</sup> Veja em: <http://www.planestrategicosevilla2010.org/>. Por que Sevilha necessita um Plano Estratégico? Tradução: Julio C. Dorneles da Silva.

aparecem três dos grandes desafios das administrações municipais na atualidade: governança eletrônica, parcerias público-privadas e cooperação interadministrativa em áreas como saúde e educação. Também é clara a divisão da administração pública municipal em três grandes âmbitos: o governo político, a gestão administrativa e os instrumentos de participação e relação dos cidadãos com o governo local e seus desdobramentos regionais ou setoriais na cidade.

Verificamos que há nos casos de Barcelona e Sevilha a disponibilidade na íntegra de seus planos estratégicos que têm como perspectiva temporal o médio e o longo prazo, chegando a considerar uma prospectiva de 20 anos. Assim como os casos estudados do Brasil, Barcelona e Sevilha também apresentam planos orçamentários e urbanos semelhantes aos planos plurianuais e planos diretores das cidades brasileiras. Há absoluta clareza nos casos de Barcelona e Sevilha quanto ao papel de seus Planos Estratégicos não somente no que diz respeito aos aspectos urbanísticos ou territoriais locais, mas em toda abrangência cultural, quanto ao planejamento do desenvolvimento econômico e social, ambiental e da inserção dessas metrópoles na rede mundial de cidades e no processo de globalização.

### 6.3. ANÁLISE GERAL DOS CASOS ESTUDADOS

As mudanças, atualmente, são demasiadamente rápidas e profundas para poder sustentar respostas temporalmente duradouras por um longo período. É por isso que o verdadeiro planejamento estratégico é aquele processo que conduz a *constituição de um território que pensa estrategicamente*. Pode-se claramente perceber essa referência comum nos casos estudados: Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, no Brasil; e Barcelona e Sevilha, na Espanha. Quando cada uma dessas cidades se lançou no planejamento estratégico, pensava-se exatamente em constituir um território que pensa estrategicamente. Foi possível constatar que as cinco cidades estudadas fizeram de seus processos de

Planejamento Estratégico instrumentos desse “pensar-se estrategicamente”.

Nos casos brasileiros constatamos que não houve um pensar em termos de uma década ou duas, nesta escala encontramos os planejamentos estratégicos das cidades espanholas estudadas. Os casos estudados deixam claro que para existir um efetivo planejamento estratégico municipal (com a perspectiva de 10 a 20 anos), este, necessariamente, deverá estar alinhado aos demais planos, em especial, ao plano diretor municipal (com a perspectiva de 10 anos) e ao plano plurianual municipal (4 anos). Ademais, é notório que os programas de governo, as políticas municipais, ações e projetos devem, igualmente, estar alinhados aos respectivos planos estratégico, diretor e plurianual. Os casos de Barcelona e Sevilha revelam que nessas cidades há essa cultura que alinha, inclusive, os sistemas de serviços e informações e toda a tecnologia de informação da municipalidade aos planos desenvolvidos. Em nossa realidade político-administrativa brasileira, sem dúvida, essa cultura está em processo de implantação, não sem reveses, e o recurso à ferramenta do planejamento estratégico municipal haverá de contribuir para a superação dos obstáculos que se impõem à boa governança.

Constatamos que Porto Alegre e Belo Horizonte vêm apresentando sucessivas administrações que trabalham não somente na perspectiva de atender à legislação, o que é uma obrigação, mas em ampliar as ferramentas de participação cidadã, orçamentação participativa, *accountability* e planejamento estratégico. As duas cidades espanholas também mantêm a política de realização de orçamentos participativos de modo permanente que são abertos a participação da sociedade civil organizada ou não.

Quando comparamos os casos brasileiros estudados de planejamento estratégico municipal com os casos de Sevilha e Barcelona, na Espanha, percebemos convergências quanto à metodologia

participativa e à dinâmica do planejamento estratégico e seus desdobramentos táticos e operacionais. Também há convergência quanto aos fundamentos e focos na sociedade do conhecimento, do mundo globalizado, das cidades em rede. Quanto aos temas que são destacados nos casos estudados percebemos: o desenvolvimento sustentável, a democracia participativa, governança eletrônica e governança participativa, cultura e meio ambiente.

Em Barcelona e Sevilha, os documentos de seus planos estratégicos demonstram que essa perspectiva da globalização, da sociedade do conhecimento e das cidades ou sociedades em rede permeia os fundamentos, a metodologia, os objetivos e princípios destes planejamentos. Os dados disponíveis e apresentados nos casos de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre também permitem visualizar essa associação entre o instrumento do planejamento estratégico destas cidades inseridas no processo e contexto da globalização.

Como pudemos verificar, todos os casos estudados seguem a concepção geral de Planejamento Estratégico com as devidas adaptações à esfera da administração pública municipal e segundo os pressupostos e cuidados referidos por Peter Pfeiffer<sup>184</sup> quanto às diferenças entre os setores público e privado.

Há muito mais clareza e objetividade, transparência e acesso à metodologia e aos desdobramentos dos Planos Estratégicos dos casos de Sevilha e Barcelona do que nos casos de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre; tendo em vista que, objetivamente, as cidades de Barcelona e Sevilha disponibilizam a íntegra de seus planos estratégicos (em forma de documento eletrônico), bem como de seus desdobramentos, mapas, relatórios, fontes, referenciais etc. Estas, respectivamente as principais cidades da Catalunha e da Andaluzia, têm órgãos administrativos específicos encarregados do processo de planejamento estratégico, seus

---

<sup>184</sup> PFEIFFER, Peter. Planejamento Estratégico Municipal – PEM: uma abordagem para organizar e gerenciar o desenvolvimento municipal. In: BROSE, Markus. *Metodologia participativa*: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

desdobramentos e monitoramento. Nos casos de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, somente a capital paranaense apresenta um conjunto de dados mais significativos de seu planejamento estratégico municipal e dispõe de um instituto encarregado quanto ao seu processo. Ainda assim, Curitiba não disponibiliza um documento na íntegra que consubstancie seu plano estratégico.

Em Belo Horizonte e Porto Alegre são as secretarias de planejamento municipal os órgãos encarregados pelo processo, mas os documentos disponíveis (escassos e fragmentados) não abarcam propriamente os planejamentos estratégicos destas cidades, havendo acesso eletrônico aos outros instrumentos de planejamento como os planos diretores e os planos orçamentários (plurianual, LDO, LOA). Chama a atenção também a facilidade de navegação e acesso a informações e serviços que se tem nos sítios de Barcelona e Sevilha, o que não ocorre no mesmo padrão nos casos das páginas das municipalidades de Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

## **CONCLUSÃO**

Percorremos em nossa pesquisa sobre o Planejamento Estratégico Municipal (sua relevância, fundamentos e práticas) um caminho de descobertas desafiantes e de valorização de nossa prática seja na administração pública, enquanto gestor, seja no aprendizado engendrado pelos casos estudados. O tema do Planejamento Estratégico ainda que não seja uma novidade, constitui-se num autêntico desafio à administração pública tão engessada por culturas avessas à inovação e a transformação das lamentáveis práticas clientelistas e patrimonialistas do Estado brasileiro.

Como vimos, o Planejamento Estratégico Municipal engloba, em suas etapas e desdobramentos, a necessidade de alinhamento e articulação com outros planos, programas, projetos e planejamentos da Prefeitura e da cidade em si, especialmente no que diz respeito ao seu Plano Diretor e ao Plano Plurianual municipal.

Mais que “um Plano Estratégico”, deve-se considerar *uma metodologia capaz de fazer pensar estrategicamente os territórios*, a organização municipal, as estruturas e redes locais vinculadas às redes regionais, nacionais e internacionais. Nesse sentido, verificamos que todas as cidades estudadas efetivamente conduzem um processo com o objetivo da *constituição de um território que pensa estrategicamente*.

Sintética e objetivamente podemos dizer que a pesquisa considerou o conceito de planejamento estratégico segundo uma visão que foi amplamente aceita ou utilizada nas últimas décadas pelas mais diversas

organizações em todo o mundo, na formulação de Peter Drucker, segundo a qual:

[...] planejamento estratégico é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.<sup>185</sup>

Ou seja, o planejamento estratégico está associado aos objetivos estratégicos de médio e longo prazo da organização, que afetam, portanto, sua direção (aonde se quer chegar) e/ou mesmo sua viabilidade como empreendimento social, organizacional e/ou econômico. O planejamento estratégico é desdobrado em planos táticos e planos operacionais que vão assegurar em um processo adequado a eficiência, a eficácia e a efetividade da estratégia empresarial ou organizacional. O planejar-se estrategicamente consiste em um processo de formulação de estratégias organizacionais mediante o qual se objetiva a inserção da organização e de sua missão nos ambientes territoriais, sociais, econômicos e, portanto, globalizados, em que ela está atuando.<sup>186</sup>

Verificamos, durante o estudo feito, que o planejamento estratégico municipal é, em primeiro lugar, um processo cuja aplicação, acompanhamento e controle devem ser assegurados em todas as suas etapas: a fase estratégica deve ser completada com fases operacionais (programação das ações, avaliação dos meios humanos, técnicos e financeiros, coordenação dos esforços) e orçamental (investimento, equipamentos necessários e adequados aos objetivos, definição clara dos compromissos, competências, responsabilidades sobre a execução, sobre

---

<sup>185</sup> DRUCKER, Peter. *Introdução à administração*. São Paulo: Pioneira, 1984, p. 133-136.

<sup>186</sup> Cf. CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 492-521. E também: SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998. p. 16-172.

o monitoramento, indicadores de desempenho e controle orçamentário).

O desenvolvimento dos instrumentos de diagnóstico estratégico deve ser acompanhado pela criação de procedimentos de planejamento que sejam flexíveis e adequados ao processo (mas que sobretudo, expressem claramente o diagnóstico realizado pelo conjunto dos atores-gestores). O Plano Estratégico dá lugar à elaboração de um relatório, o documento *PLANO*, é ao longo do processo de mobilização interna que permitiu a produção do relatório e que prossegue depois, para o monitoramento e controle da execução do planejamento em si. É importante compreender, portanto, que o Plano em si mesmo não é um produto final, mas apenas *uma etapa* de um *processo de planejamento*.

É possível dizer-se que este estudo atendeu ao objetivo proposto de estudar as experiências de algumas cidades, apresentando um panorama geral dos casos estudados e de cada caso em particular. Há, sem dúvida, convergências quanto à concepção geral do Planejamento Estratégico Municipal como instrumento de gestão e processo contínuo de prospectiva quanto ao futuro das cidades estudadas. Em todos os casos encontramos as linhas gerais de um planejamento estratégico, abordando-se Missão, Visão, Princípios ou Valores, Temas Críticos, Objetivos, Estratégias de implementação etc.

Os casos estudados foram devidamente apresentados em seus aspectos centrais e relevantes no que se refere à temática geral e ao problema da pesquisa. Verificamos que os casos estudados têm contribuições a dar à administração pública municipal brasileira, destacando-se a necessidade de alinhamento dos diversos instrumentos de planejamento urbano e de gestão administrativa e orçamentária, dos planos, programa e projetos de governos, aos planos estratégicos (mais abrangentes seja nos marcos temporais e nas temáticas, e mais claros quanto às perspectivas de futuro).

Os dados coletados em todos os casos também demonstram uma convergência em alguns temas, enquanto desafios, que parecem comuns

aos municípios no contexto da globalização: *e-government*, parcerias público-privadas e cooperação interadministrativa e intermunicipal em áreas como meio-ambiente, educação saúde e cultura.

Por fim, concluímos que (em todos os cinco casos estudados: Barcelona e Sevilha, na Espanha, e Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, no Brasil), ocorre sim uma prática de Planejamento Estratégico Municipal que está associada a outras boas práticas de administração pública baseadas na governança local participativa (planos plurianuais, planos diretores, orçamentos participativos e audiências ou consultas populares).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília : ENAP, 2002. 27 f. (Texto para discussão, 45).

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, Balance Plan Estratégico Sevilla 2010: Informe y seguimiento de acciones. NODO - Ayuntamiento de Sevilla: Outubro, 2005. Disponible en lo sitio: [www.sevilla.org/](http://www.sevilla.org/) [capturado em outubro de 2005]. E: <http://www.planestrategicosevilla2010.org/>

BELO HORIZONTE, Lei nº 7.165, de 27.ago.1996 – Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/ativurb/novalei/plano/ind7165.htm>.

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e Cidadania. In: *Revista Pólis: Participação popular nos governos locais*. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, nº 14. São Paulo, 1994, p. 11-19.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=pt&nrm=iso). (10/03/06

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*. Brasília : ENAP, 2001. 65f. (Texto para discussão, 42).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma da Administração Pública no Brasil. In: I CONGRESSO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Rio de Janeiro, 7-9 nov.1996.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Civil: sua democratização para a Reforma do Estado*. ENAP. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e crise no Brasil : história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

BROSE, Markus. *Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre : Tomo Editorial, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CERVANTES, Miguel de. *Don Quijote de La Mancha*. Madrid : Real Academia Española, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão estratégica*. São Paulo: Atlas, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: ENAP, 2001. 43 p. (Texto para discussão, 44).

CURITIBA, Lei nº 6.817, de 02 de janeiro de 1986. *Diário Oficial do Município de Curitiba*. 02 jan.1986.

CURITIBA, Lei nº 7.671, de 10 de junho de 1991. *Diário Oficial do Município de Curitiba*. 10 jun.1991.

CURITIBA, Lei nº 11266 de 16 de Dezembro de 2004, “*Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município*”. Disponível em:

[http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004\\_Lei\\_Planos\\_Diretor.pdf](http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004_Lei_Planos_Diretor.pdf). (18/11/06)

CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Curitiba em Números*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1999. 67p.

CURITIBA, Lei n° 11.652, de 22 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2006/2009. *Diário Oficial do Município de Curitiba*, n° 29.dez.2005.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Instituto Municipal de Administração Pública. *A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática na Prefeitura Municipal de Curitiba*. Curitiba: IMAP, 2000, 38p.

CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Rede Cidadania: Rede Cidadão, Serviços Públicos ao Cidadão do Estado do Paraná*. Curitiba : Prefeitura Municipal de Curitiba, 1998.

DEMO, Pedro. *Política Social, Educação e Cidadania*. Campinas: Papirus, 1996.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Governança e Reforma do Estado. In: *Revista do Setor Público*. mai./ago., 1996.

DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social. Propostas para uma Gestão Descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.

DRUCKER, Peter. *Introdução à administração*. São Paulo: Pioneira, 1984.

EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

ESTATUTO DA CIDADE, Lei Federal n° 10.257/2001.

FAMURS (Org.). *Guia do Administrador municipal: orientações e procedimentos para uma gestão eficiente*. Porto Alegre: Mercado Aberto/FAMURS, 2001.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. *Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos Municípios do Rio Grande do Sul – 2002*. ([www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br)).

FELICÍSSIMO, José Roberto. América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : FGV, v.28, n.03, jul./set. 1994, (26-43).

FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise,

PETTIGREW, Andrew. *A Nova Administração Pública em ação*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

FREITAS, H. M. R.; MOSCAROLA, J. *Análise de dados quantitativos e qualitativos: casos aplicados*. Porto Alegre: Sphinx Consultoria; Sagra Luzzatto, 2000.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e política: Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.141- 163, 2002.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening Democracy: Innovations. In *Empowered Participatory Governance, Politics and Society* 29 (1): 2001, p. 5-41.

GAVENTA, J.; VALDERRAMA, C. Participation, Citizenship and Local Governance - background paper. Conference: Strengthening Participation. In: *Local Governance*. Brighton: Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS), 1999.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13.ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005.

GODET, Michel. *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1993.

GREEN, Eliane D'Arrigo, Assistente Social, Coordenadora d Grupo de Sistema de Gestão do Planejamento do 2º PDDUA de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/9.htm>.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. *As controvérsias conceituais e o debate sobre a descentralização na literatura*. Anais do ANANPAD. 1999.

GUIMARAENS, Maria Etelvira, disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm2/4.htm>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contagem da população – 1996*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

\_\_\_\_\_. Censo IBGE 2000. Brasília/DF, IBGE, 2000. ([www.ibge.gov.br/censo](http://www.ibge.gov.br/censo))

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA *Movimentos Mundiais: Curitiba Rumo ao Próximo Milênio*. V. 1. Curitiba : Prefeitura Municipal de Curitiba, 1998. 70p.

- IVS-IJ – *Índice de Vulnerabilidade Social Infante Juvenil/Esteio*. Prefeitura Municipal de Esteio: Secretaria de Assistência Social, 2005.
- FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- HAMEL, Gary; PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo Futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- KAPLAN, Robert S. *Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. *Inovação na Gestão Pública: compreensão do conceito, a partir da teoria e da prática*. Texto disponibilizado pelos autores na plataforma CEAPE/NAVI, Disciplina de Gestão Contemporânea, EA/UFRGS, 2005-2006.
- KOTLER, Philip. *Marketing para o Século XXI*. São Paulo: Futura, 2000.
- LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LEI DE FEDERAL DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Lei Complementar nº 101/2000.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe; Escritos Políticos*. 5.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- MARQUES, E. V.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. S. Modelos de Gestão de Tecnologia de Informação no Setor Público Brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 26., 2002, Salvador. *Anais...* Salvador : ANPAD, 2002.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Tomo I e II. Brasília : IPEA, 1993.
- McNEILLY, Mark. *A arte da guerra moderna: a milenar filosofia militar chinesa aplicada aos últimos avanços tecnológicos*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MINTZBERG, Henry et al. *Safári de Estratégias*. Porto Alegre: Bookmann, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *O processo da estratégia*. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

OTERO, Roberto Bevilacqua. *Planejamento e controle gerencial*. Curitiba: IPARDES, 1998.

\_\_\_\_\_. *Gestão para resultados no setor público*. Apostila, FGV / EBAP - IMAP, 1999.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PFEIFFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000. 37 f. (Texto para discussão, 37).

\_\_\_\_\_. Planejamento Estratégico Municipal – PEM. In: BROSE, Markus. *Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre : Tomo Editorial, 2001.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. Monografia apresentada no Curso Superior – Habilitação em Administração Pública. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, 2001

PLANO DE GOVERNO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL 2005/2008. Documento da Frente Popular – PSB/PT, Esteio, 2004.

PLATON. *Obras Completas*. Madrid : Aguilar, 1990.

PORTER, Michael E. *Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: campus, 1989.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Iº Congresso da Cidade, Porto Alegre, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Lei Complementar nº 434/1999. Disponível em:

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/pddua\\_com\\_alteracoes\\_de\\_2005.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/pddua_com_alteracoes_de_2005.pdf) (31/10/06)

PROJETO do Programa Integrado de Inclusão Social. Prefeitura Municipal de Esteio, Gabinete do vice-prefeito, 2005.

OLIVEIRA, Djalma de. P.R. de. *Planejamento estratégico*. São Paulo: Atlas, 1994.

REZENDE, D. A. *Alinhamento do planejamento estratégico da tecnologia da informação ao planejamento empresarial: proposta de um modelo e verificação da prática em grandes empresas brasileiras*. 2002. 278p. Tese (Doutorado em Gestão da Tecnologia da Informação) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

REZENDE, D. A. *Planejamento de sistemas de informação e informática*. São Paulo: Atlas, 2003.

REZENDE, Denis Alcides, CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo, prefeituras e organizações públicas*. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, D. A.; ABREU, A. F. *Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Fórum Nacional de Participação Popular/Vozes, 2003.

ROESCH, Sylvia. *Projetos de estágio e de Pesquisa em Administração*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Paulo R. Guimarães. Participação Social: Instrumento de Gestão Pública. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. FGV, v.30, n.02, mar/abr, 1996.p.44-70.

TAVARES, Mauro Calixta. *Gestão Estratégica*. São Paulo: Atlas, 2000.

VALOR ECONÔMICO. *Inédita, discussão participativa provoca polêmicas*. Quarta-feira, 7 de março. 2007, A14.

WEBER, Luiz Alberto. *Correio Braziliense*, Brasília, quarta-feira, 15 de maio de 2002. Disponível em:

[http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO\\_20020515/pri\\_ult\\_150502\\_165.htm](http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20020515/pri_ult_150502_165.htm). (31/10/06).

## SÍTIOS NA INTERNET – Home pages

### **Sítios governamentais:**

[www.bcn.es/](http://www.bcn.es/) - Ayuntamiento/Administração Municipal de Barcelona – Catalunha - Espanha.

[www.sevilla.org/](http://www.sevilla.org/) - Ayuntamiento/Administração Municipal de Sevilha – Andaluzia - Espanha.

<http://portal2.pbh.gov.br/> - Prefeitura de Belo Horizonte – MG – Brasil.

<http://www.curitiba.pr.gov.br/> - Portal da Prefeitura de Curitiba – Paraná – Brasil.

<http://www.portoalegre.rs.gov.br/> - Prefeitura de Porto Alegre – RS – Brasil.

### **Outros sítios importantes consultados:**

<http://www.bcn2000.es/> - Página do Plano Estratégico de Barcelona – Catalunha – Espanha.

[www.clad.org.ve/](http://www.clad.org.ve/) - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Venezuela.

<http://www.eg.fjp.gov.br/> - O site da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro – Governo de Minas Gerais traz o Programa de Gestão Urbana e de Cidades - Banco de Experiências e Alternativas. Há *links* importantes como o WEB AP – Portal de Administração Pública e para a Revista CEPAL, entre outros.

[www.enap.gov.br/](http://www.enap.gov.br/) - ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, Brasil.

[www.fee.rs.gov.br/](http://www.fee.rs.gov.br/) - Fundação Estadual de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil.

[www.ibge.gov.br/](http://www.ibge.gov.br/) - IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pode ser consultado o Censo IBGE 2000 e uma ampla gama de informações e análises sociais, econômicas, demográficas entre outras. Brasília/DF, Brasil.

<http://imap.curitiba.org.br/> - Página do Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP – Curitiba, Paraná – Brasil.

<http://www.ippuc.org.br/> - Página do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC– Curitiba, Paraná – Brasil.

<http://www.planejamento.gov.br/> - Ministério do Planejamento – Governo Federal /Brasil.

<http://www.planestrategicosevilla2010.org/>- Página do Plano Estratégico de Sevilha – Andaluzia – Espanha.

**ANEXOS**

## ANEXO 1

## NOTA BIOGRÁFICA DO AUTOR DA MONOGRAFIA

JULIO CESAR DORNELES DA SILVA

Consideramos que nossa própria experiência profissional na Administração Pública, tanto enquanto agente político engajado em determinado projeto como servidor público concursado, consolidou a preocupação diante das práticas comuns à condução da Administração Pública brasileira. Esta tão contaminada, ainda, pelas práticas clientelistas, de aparelhamento político-partidário da máquina pública e pela igualmente terrível apropriação privada e patrimonial por determinados grupos e segmentos de bens e serviços que deveriam, por sua natureza e conceito, serem públicos.

Desde 1993, mantivemos vínculo com a Administração Pública, especialmente no âmbito municipal e suas múltiplas interfaces com o Estado e o Governo Federal. Atuamos em diversos cargos, valendo referir de passagem:

- Na Prefeitura Municipal de São Leopoldo, Vale dos Sinos, RMPA<sup>187</sup>: no Gabinete do Prefeito, sendo o elo de relação entre este e as entidades comunitárias, partidos políticos, grupos de interesse locais.
- Prefeitura Municipal de Esteio, Vale dos Sinos, RMPA: na Secretaria Municipal de Saúde, como Secretário (Administração Direta) e no Hospital São Camilo (autarquia), como Diretor Administrativo. Atuando nestas duas funções públicas pudemos acompanhar o processo de planejamento e execução do Orçamento Participativo municipal, as

---

<sup>187</sup> RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre.

Audiências Públicas do Poder Executivo e do Legislativo municipais, a elaboração, aprovação e execução do PPA, da LDO e da LOA, e não por último do Plano Diretor.

- No Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS – Governo do Estado como Coordenador-Chefe do Setor de Planejamento: experiência do planejamento do IPERGS, Audiências Públicas e Prestação de Contas da Gestão (1999-2002).
- Na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul – ALERGS /Comissão de Cidadania e Direitos Humanos - CCDH: na elaboração e análise de Projetos de Lei, realização de Audiências Públicas, acompanhamento das Políticas Públicas (análise das políticas de governo) e acompanhamento da relação entre os diferentes poderes.

Dessa experiência vivenciada até aqui, podemos destacar aspectos positivos, com reais avanços, e aspectos muito negativos que se relacionam estreitamente com a existência ou não de um efetivo planejamento de nossas cidades com uma concepção de Planejamento Estratégico na Administração Pública municipal.

## ANEXO 2

## CURRICULUM VITAE

**Julio Cesar Dorneles da Silva**

Data de nascimento: 05/09/1970  
Rua São Miguel, 100/501  
São Leopoldo, RS  
Fones (51) 3037-2215 e (51) 81761970  
E-mail: [juliodorneles@hotmail.com](mailto:juliodorneles@hotmail.com)

## FORMAÇÃO ACADÊMICA

- ❖ Pós-Graduando (Especialização) em Administração Pública – CEAPE/EA/UFRGS. 2007.
- ❖ Bacharel em Teologia pela EST – Escola Superior de Teologia da IECLB. 1998
- ❖ Licenciado em História pela UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. 2003.

## ATIVIDADES PROFISSIONAIS

- ❖ Assessor de Projetos da Cooperativa Integral de Trabalhadores Ltda. Atual.
- ❖ Professor de história do Município de São Leopoldo. Atual.
- ❖ Assessor de Planejamento Estratégico para a Administração Pública (Administração, Saúde e Educação), Atual.
- ❖ Representante para o Setor Público da Biofast Laboratórios (São Paulo), soluções em análises clínicas laboratoriais. Atual.
- ❖ Professor Coordenador do Setor de Educação – da ICP – Integral Cursos Profissionalizantes, São Leopoldo. 2006.
- ❖ Diretor Administrativo do Hospital Municipal São Camilo de Esteio (RS). 2005 a 2006.
- ❖ Secretário Municipal de Saúde de Esteio – Prefeitura Municipal de Esteio (RS). 2004.
- ❖ Assessor de Gabinete da Vereadora Michele Pereira – Câmara Municipal de Vereadores de Esteio (RS). 2004.
- ❖ Professor da Escola Ensinos. História e Geografia – Ensino Fundamental e Médio – EJA e escola regular – Novo Hamburgo. 2004.
- ❖ Chefe da Assessoria de Planejamento e Assessoria Especial da Presidência do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS– Governo do Estado. 2002.

- ❖ Coordenador da Assessoria Técnica da CCDH – Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALERGS). 2001.
- ❖ Assessor Técnico da CCDH - Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALERGS). 2000-2001.
- ❖ Assessor Legislativo do Gabinete da Deputada Maria do Rosário. 1999 a 2001.
- ❖ Professor de História no Supletivo de Trabalhadores (Ensino Fundamental) da UNISINOS. 1999 e 2000.
- ❖ Chefe de Relações Públicas do Gabinete do Prefeito Municipal de São Leopoldo. 1993.
- ❖ Auxiliar de escritório - Empresa: Moinhos de Trigo Indígena S/A - MOTRISA - Canoas/RS. 1985-1990.

#### OUTRAS ATIVIDADES

- ❖ Monitor das Disciplinas de Prática de Ensino (Fundamental e Médio) do Curso de História da UNISINOS. 2003.
- ❖ Monitor da Disciplina de História Medieval do Curso de História da UNISINOS/RS, 1999 e 2000 .
- ❖ Pesquisador (iniciação científica) do PPGH – Programa de Pós-graduação em História da UNISINOS/RS, de 1994 a 1998.

#### IDIOMAS

- ❖ Espanhol - leitura e escrita fluentes.

São Leopoldo, março de 2007.