

## Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense

### Municipal strategic planning as a strategy for local and regional development of a municipality in the state of Paraná

*Denis Alcides Rezende\**

#### Resumo

O desenvolvimento local e regional dos municípios envolve inúmeras e divergentes questões, vinculadas às diversas temáticas e assuntos municipais. Os munícipes têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e demandado a sua participação na condução dos municípios. Os gestores locais vêm enfrentando constantemente desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e de planejamento. Tais enfrentamentos também estão relacionados com as dificuldades financeiras nos municípios, as legislações severas e as pressões dos munícipes e dos interessados na cidade. O planejamento estratégico municipal pode se constituir num instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional. O objetivo do artigo é propor uma metodologia para projeto de planejamento estratégico municipal. A metodologia especifica quatro fases e contempla os preceitos do empreendedorismo. Também contextualiza o plano plurianual, o plano diretor da cidade, os projetos participativos, o planejamento de recursos humanos, das informações e das tecnologias. A metodologia de pesquisa enfatiza uma pesquisa-ação em um município paranaense. As contribuições estão direcionadas aos municípios, às prefeituras e aos munícipes que podem cooperar na gestão da prefeitura, no aumento da qualidade de vida dos cidadãos e no desenvolvimento local e regional. A conclusão reitera a importância da participação dos cidadãos na gestão municipal e na condução cotidiana das cidades e prefeituras.

**Palavras-chave:** Planejamento Estratégico Municipal; Instrumentos Públicos de Planejamento; Gestão Municipal; Desenvolvimento Local e Regional.

#### Abstract

The local and regional development of municipalities involves innumerable and diverging issues related to the different municipal subjects and themes. The inhabitants have required a more adequate quality of life and demanded their participation in the management of the municipalities. The local managers have faced political, social, financial, and planning challenges. These challenges are also related to the financial difficulties of the municipalities, the strict legislation, and the pressures of the inhabitants and of the people interested in the city. The municipal strategic planning may become a public policy tool, relevant for the local and regional development. The objective of this paper is to propose a methodology for the municipal strategic planning. The methodology specifies four phases and uses the entrepreneurship precepts. It also contextualizes the multi-annual plan, the city's comprehensive plan, participative projects, human resources, information and technology planning. The research methodology emphasizes an action-research in a municipality of Paraná - Brazil. The contributions are directed to the municipalities, city halls, and the inhabitants who can cooperate in city hall management, in the increase of the quality of life of the citizens and in the local and regional development. The conclusion reiterates the importance of citizen participation in the municipal management and in the daily conduction of the cities and city halls.

**Key words:** Municipal Strategic Planning; Public Planning Tools; Municipal Management; Local and Regional Development.

\* Pós-doutor em Administração (FEA/ USP), doutor em Gestão da Tecnologia da Informação (UFSC), mestre em Informática (UFPR), com especialização em Magistério Superior, graduado em Administração de Empresas e em Processamento de Dados. Professor e pesquisador da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), mestre em Gestão Urbana. Líder da Pesquisa Planejamento Estratégico Municipal, Sistemas de Informação e Gestão Pública. Consultor de Planejamento de Informática e de Gestão de Organizações Privadas e Públicas. [denis.rezende@pucpr.br](mailto:denis.rezende@pucpr.br)

## Introdução

O desenvolvimento local e regional dos municípios envolve inúmeras e divergentes questões, vinculadas às diversas temáticas e assuntos municipais. As temáticas podem ser relacionadas, por exemplo, a: agricultura; ciência e tecnologia; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; sociedade; transporte; turismo; urbano e rural. Nesse sentido, os municípios têm constantemente passado por desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e na sua forma de gestão, em que os munícipes têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e demandado sua participação na condução do município.

O planejamento estratégico municipal pode constituir um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela exigência do Estatuto da Cidade e pelas pressões dos munícipes e dos interessados na cidade. Tais interessados também podem ser chamados de atores sociais ou *stakeholders*, residentes ou não no município. Essas pressões podem ser minimizadas pela elaboração e implementação de um planejamento estratégico participativo nos municípios, pois pode propiciar o envolvimento coletivo dos cidadãos, com seus anseios, e pode descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais.

O objetivo deste artigo é propor fases, subfases e produtos de uma metodologia para projeto de planejamento estratégico municipal, detalhando de forma objetiva a visão moderna e a aplicação adequada de um guia para planejamento de municípios e prefeituras. A metodologia proposta especifica quatro fases, as quais estão sendo elaboradas em um município paranaense por meio de uma pesquisa-ação.

Também são contextualizados os demais planejamentos do município e suas formas de integração por meio das políticas públicas municipais entre o plano plurianual municipal, o plano diretor da cidade, os

projetos participativos municipais, o planejamento de recursos humanos e o planejamento das informações e das tecnologias.

No município em questão, o projeto de planejamento estratégico municipal está se constituindo em uma política pública empreendedora e participativa de relevância inquestionável para atender aos anseios de seus munícipes e também para contribuir no desenvolvimento local e regional do município.

## 1 Bases teóricas e premissas de planejamento municipal

As premissas e determinados conceitos devem ser fundamentados, discutidos, entendidos e disseminados. Devem levar em conta a inexorável Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, respeitando a Lei Orgânica Municipal. Durante o processo de consolidação da Constituição Federal de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social do município e da propriedade no seu processo de construção (CIDADES, 2005). O Estatuto da Cidade abrange um conjunto de princípios que expressam uma concepção de cidade e de planejamentos municipais (ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

### 1.1 Informação e conhecimento no município e na prefeitura

A informação deve ser a primeira premissa a ser considerada no planejamento estratégico municipal, pois sem informação não será possível elaborar e implementar esse projeto. A informação é todo dado trabalhado ou tratado. Pode ser entendida como um dado com valor significativo atribuído ou agregado a

ele e com um sentido natural e lógico para quem usa a informação. Pode ser definida como algo útil. A informação e seus sistemas são fundamentais e estratégicos nos municípios e nas prefeituras (REZENDE; ABREU, 2006).

As informações personalizadas e oportunas devem ser discutidas e utilizadas no projeto de planejamento estratégico municipal. Toda e qualquer informação peculiar ou específica pode ser chamada de informação personalizada. Toda e qualquer informação de qualidade inquestionável, porém antecipada, pode ser chamada de informação oportuna. As informações oportunas, juntamente com as personalizadas, são chamadas de informações inteligentes, que efetivamente contribuem com a inteligência das prefeituras e com a qualidade de vida nos municípios. Quando a informação é “trabalhada” por pessoas e pelos recursos computacionais, possibilitando a geração de cenários, simulações e oportunidades, pode ser chamada de conhecimento. O conceito de conhecimento complementa o de informação com valor relevante e propósito definido, podendo ser definido como percepções humanas (tácitas) ou inferências computacionais. As informações podem ser organizadas por meio dos sistemas de informação. Os conhecimentos também podem ser organizados por meio dos sistemas de conhecimentos (REZENDE, 2005).

## 1.2 Administração estratégica e pensamento estratégico

Não só as funções da administração (planejamento, organização, direção e controle) devem ser consideradas num planejamento estratégico municipal. Os conceitos e preceitos da administração estratégica e do pensamento estratégico devem ser vivenciados na sua elaboração. A administração estratégica é um termo mais amplo que abrange não só a gestão de suas partes ou estágios, mas os detalhes e as discussões que antecedem a elaboração do planejamento estratégico (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000). É um processo contínuo e iterativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente

(CERTO; PETER, 1993). Acentua que os gestores se dediquem a uma série de etapas ou a um processo contínuo. O termo “iterativo” indica que as etapas são repetidas ciclicamente. Os ambientes organizacionais mudam constantemente, e as organizações devem se transformar de forma adequada para assegurar que as metas organizacionais possam ser alcançadas.

O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. Visa superar os adversários, sabendo que eles estão tentando fazer a mesma coisa que a organização ou que seus gestores se propõem. O bom raciocínio estratégico em tantos diferentes contextos continua sendo uma arte (DIXIT; NALEBUFF, 1994).

## 1.3 Empreendedorismo

O empreendedorismo tem sido, nesses últimos anos, objeto de estudo em muitas instituições e tem inquietado os cidadãos e motivado alguns gestores públicos a praticar esse conceito em municípios e prefeituras. Os municípios e as prefeituras podem ser vistos como um empreendimento e, para um empreendimento conquistar seu sucesso, necessita de empreendedores. O empreendedorismo pode ser entendido como realização. O empreendedor é quem realiza, ou seja, põe em prática o planejamento, executa atividades, efetua ações, efetiva fatos, faz acontecer, gera resultados positivos. Os empreendedores são pessoas diferenciadas e que possuem motivação singular. Apaixonados pelo que fazem, não se contentam em “ser mais um na multidão”, querem ser reconhecidos, admirados, referenciados e imitados. Uma vez que os empreendedores estão revolucionando o mundo, seu comportamento e o próprio processo empreendedor devem ser estudados e entendidos (DORNELAS, 2001). Os empreendedores estão sempre buscando mudanças, reagem a elas e as exploram como sendo oportunidades, nem sempre vistas pelos demais. São pessoas que criam algo novo, diferente, mudam ou transformam valores, não restringindo o seu empreendimento a instituições exclusivamente econômicas. São essencialmente inovadores, com capacidade para conviver com riscos e

incertezas envolvidos nas decisões (DRUCKER, 1987). Empreendedores são acima de tudo pessoas com atitudes e posicionamentos positivos embasados em conceitos sedimentados.

O espírito empreendedor pode ser entendido como a parte imaterial do ser humano, a alma (por oposição ao corpo), algo que vem de dentro das pessoas. Está associado com a caracterização pessoal dos gestores quando estes têm uma visão clara de propósitos na direção de atividades mais adaptadas aos seus objetivos estratégicos. Tem relação com a expressão *entrepreneurship*, integrando-a com o termo “inovação” (DRUCKER, 1987). Esse espírito faz parte da chamada “escola empreendedora”, que é uma linha da formação estratégica de características visionárias e pró-ativas nas soluções necessárias para as organizações (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL; 2000).

O perfil empreendedor pode ser entendido como o conjunto de características, habilidades, competências dos empreendedores. Os empreendedores, nos municípios e nas prefeituras, podem atuar como gestores, técnicos ou auxiliares. O perfil pode contemplar resumidamente três grandes conjuntos de habilidades: técnicas, de serviços e humanas (REZENDE, 2005).

Um empreendimento envolve, para o município ou prefeitura, uma série de fatores, inúmeras atividades e muitas ações críticas. Também não ocorre do dia para a noite, leva um determinado tempo para sua realização. O processo empreendedor é constituído por fases que começam pela geração de idéias ou busca de oportunidades, seguidas do desenvolvimento de um plano de negócios ou planejamento estratégico, da busca de recursos financeiros e não-financeiros para sua viabilidade, terminando com o controle ou a gestão do empreendimento.

#### 1.4 Gestão pública, gestão urbana e gestão municipal

O conceito de gestão, sob a ótica da administração, está relacionado com o conjunto de recursos decisórios e a aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL; 2000). Em termos

gerais, a governança pode ser entendida como competência dos gestores nas atividades e nas ações de gestão. A governança pública está associada com a capacidade dos governos na gestão das funções federais, estaduais e municipais, bem como com a competência na implementação de respectivas políticas públicas para facilitar as ações necessárias na condução do país, dos estados e das cidades, contextualizando a participação dos cidadãos nesses desafios. A cidade é um organismo dinâmico e complexo que se caracteriza por grandes diversidades, múltiplos contrastes e divergentes interesses, gerando inúmeras dificuldades aos gestores locais, aos municípios e aos demais interessados na cidade (FREY, 2000).

A gestão urbana pode ser entendida como a gestão da cidade. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando à qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da governança pública municipal. No que diz respeito ao planejamento municipal, a gestão urbana enfatiza o plano diretor da cidade. A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local por meio de seus servidores municipais (REZENDE; CASTOR, 2006). No que diz respeito ao planejamento municipal, a gestão municipal destaca o planejamento estratégico municipal. Ambas as gestões podem estar relacionadas com os conceitos de *new public management*, também chamada de nova gestão pública, que pressupõe a aplicação, nas organizações públicas, dos modelos de gestão da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focados nos negócios empresariais. Também pressupõe aplicar os conceitos e preceitos do empreendedorismo nas iniciativas públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1992; BARZELAY, 2001).

#### 1.5 Políticas municipais

As políticas são as regras ou diretrizes que expressam os limites dentro dos quais as ações ocorrem. A palavra *política* está relacionada com a ciência dos fenômenos referentes ao Estado, e a ciência

política a um sistema de regras respeitantes à direção das atividades públicas. Também pode ser compreendida como a arte de bem governar os povos, ou como o conjunto de objetivos que formam determinado programa de ação governamental e condicionam sua execução. É cidadina, civil, pública, sociável e social (BOBBIO, 1984).

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. As políticas públicas podem ser entendidas como produtos ou *outputs* da atividade política, compreendendo o conjunto das ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Inscreve-se numa estrutura de poder que informa possibilidades e formas de interação entre os atores (RUA, 1997). Na ciência política costuma-se distinguir três abordagens: o sistema político, para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos; o questionamento político, que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório; e as investigações dos resultados de um dado sistema. Ainda, a literatura diferencia três dimensões da política: a *polity*, para denominar as instituições políticas; *politics*, para os processos políticos; e *policy*, para os conteúdos da política (FREY, 2000).

A Constituição Federal descreve que a política de desenvolvimento local deve ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus municípios. A prefeitura é a maior das instituições responsáveis pela viabilização das políticas municipais por meio do seu aparato governamental. Para tanto, são exigidas integrações entre as múltiplas articulações das instâncias do governo municipal, estadual e federal. Essas viabilizações vão além das negociações entre os governos como atores, envolvendo, acima de tudo, os municípios, gestores locais e demais interessados na cidade. Envolvem meio ambiente, cultura, democracia, riscos e múltiplos atores (AVRITZER, 1995; JACOBI, 1999; NOGUEIRA, 2001; ACSELRAD, 2001).

O planejamento estratégico municipal pode se constituir numa política pública municipal enfatizando o desenvolvimento local e regional. O plano diretor da cidade é uma política estabelecida na Constituição Federal.

## 1.6 Planejamento estratégico municipal

O planejamento estratégico municipal é um processo dinâmico e interativo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, municípios, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus municípios. Trata-se de um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais, uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE; CASTOR, 2006).

Segundo Pfeiffer (2000), o planejamento estratégico municipal é um instrumento de gerenciamento com um único propósito: tornar o trabalho de uma cidade ou prefeitura mais eficiente. O enfoque estratégico no desenvolvimento local diminui as indecisões e favorece as transformações econômicas, sociais e políticas nas cidades, para tratar com coerência a multiplicidade de iniciativas sobre o município, buscando um consenso entre os múltiplos atores (inclusive o governo) na seleção de um futuro desejável e factível (LLONA et al., 2003). Para Lopes (1998), coordena os vários níveis e funções estratégicas de uma cidade em um projeto global. Ainda, Motta (2004) reitera que é uma forma de aprendizado sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal para revelar expectativas e referências de valor.

Inúmeras situações podem levar uma cidade a formular metodologicamente um planejamento

estratégico municipal. Por exemplo, a possibilidade de criar um consenso sobre um modelo de futuro da cidade segundo a percepção das mudanças que se produzem ao redor da mesma, de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia territorial e, também, de perseguir uma maior coesão e integração territorial. Essas situações podem facilitar a gestão estratégica das cidades (BORJA, 1995; ESTEVE, 2000). Os conceitos advindos do planejamento empresarial podem ser adotados pelos governos locais em razão de as cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (ARANTES et al., 2000). Surgem como uma ferramenta para afrontar a problemática urbana, na medida em que permite a possibilidade de agir sobre as populações e os territórios; sobre a desigualdade, pobreza e informalidade; sobre infra-estruturas urbanas e de mobilidade; sobre o espaço público; sobre a competitividade e a nova economia da cidade e seu relacionamento com a gestão urbana; sobre a sustentabilidade; e, finalmente, sobre a construção de um projeto de cidade (CIDEU, 2004). O planejamento estratégico pode ser situacional, mas exige uma metodologia adequada para sua elaboração (MATUS, 1997).

## 1.7 Plano diretor da cidade

O plano diretor da cidade é também chamado de plano diretor municipal ou planejamento urbano. As cidades passam e passarão por mudanças profundas que poderão garantir um futuro de desenvolvimento equilibrado. Também poderão universalizar o direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os seus munícipes. Para tanto, as cidades têm de contar com fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano, indispensáveis para que possam se expandir adequada e democraticamente. Entretanto, para que isso seja possível, os cidadãos também terão que enfrentar um grande desafio nos próximos anos, o de instituir formas de planejamento e controle do território municipal. Juntos, a gestão urbana, a gestão municipal e os munícipes podem

utilizar os potenciais e limites do seu meio físico, as potencialidades abertas pela existência de redes de transporte e logística em seus territórios, de forma que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios e deseconomias, como têm sido as experiências recentes de urbanização. Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõem, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os planos diretores (FERRARI, 1986; CIDADES, 2004).

Os princípios que norteiam o plano diretor estão contidos no Estatuto da Cidade, onde esse plano está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município (ESTATUTO DA CIDADE, 2002). É obrigatório para municípios: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país (CIDADES, 2004). Todas essas questões pertinentes a esse plano têm se constituído em dilemas por décadas, envolvendo múltiplos conceitos e interesses nem sempre coerentes, extrapolando temáticas físico-territoriais (VILLAÇA, 1999).

## 1.8 Plano plurianual municipal

O plano plurianual é exigido pela Constituição Federal, que estabelece o sistema orçamentário federal regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CIDADES, 2005).

O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano no próximo governo. Trata-se de um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. Dele derivam a LDO e a LOA. A LDO, de periodicidade anual, estabelece um conjunto de instruções em termos de normas de forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração. A LOA é de periodicidade anual e proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO. É uma lei de natureza especial, em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida. Estabelece as receitas previstas e autoriza as despesas municipais, explicita a política econômica e financeira e o programa de trabalho do governo municipal e define os mecanismos de flexibilidade que a prefeitura fica autorizada a utilizar. É constituída por orçamentos e programas municipais (ANDRADE et al., 2005; VAINER et al., 2005).

### 1.9 Projetos participativos municipais

As atividades de elaboração do plano plurianual municipal, do plano diretor da cidade e do planejamento estratégico municipal constituem projetos participativos. O plano diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do plano diretor da cidade em audiência pública (CIDADES, 2004); este deve ser vivenciado por todos os municípios de maneira transparente, de modo que os problemas da cidade e da administração pública possam ser amplamente discutidos (JACOBI, 1999; PINHO; SACRAMENTO, 2004).

A Constituição Federal estabelece os direitos sociais dos municípios, tais como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Todos os projetos sociais devem ter regularidade para a garantia de seu funcionamento, mesmo que com tempo predefinido. Os projetos participativos vinculam-se geralmente em

situações sociais, de vulnerabilidade ou situações de risco e envolvem coletivamente todos os municípios, gestores locais e demais interessados na cidade (BOBBIO, 1984; AVRITZER, 1995; DAGNINO, 2004).

### 1.10 Desenvolvimento local e regional

O desenvolvimento estuda estratégias que procuram elevar o padrão de vida (bem-estar) de uma coletividade, incluindo o setor de produção primário (agricultura), secundário (manufaturados) e o terciário (comércio e serviços). Essas estratégias contemplam múltiplas temáticas municipais e seus aspectos econômicos e sociais, entre outros, influenciando significativamente no desenvolvimento regional (CLEMENTE, 1994; ROSSETTI, 2002; VASCONCELLOS, 2003).

O desenvolvimento é o fio condutor da orientação das atividades locais e regionais e dele derivará a necessidade de formular políticas e elaborar planos que as implementem, porque raro será o país em que não existam regiões-problema, sejam elas subdesenvolvidas, deprimidas ou congestionadas. Nesse sentido, o desenvolvimento regional agrupa dois conjuntos distintos de problemas: os de ordem conceitual e os de ordem operacional (LOPES, 2001). O primeiro preocupa-se com a organização espacial, considerando: a variável espaço, a interdependência regional e as abordagens pluridisciplinares. O segundo destaca a preocupação da análise da sociedade, a crítica dos fatos diante das necessidades, as políticas socioeconômicas e o exercício do planejamento (KUKLINSKI, 1970).

As teorias do desenvolvimento regional podem ser assim sistematizadas: a partir de dentro; a partir de fora; e organização do sistema urbano. A primeira enfatiza a especialização e a diversificação das atividades regionais, aumento da produtividade, formação de capital, infraestrutura, interação interna das regiões, inovação tecnológica e social. A segunda procura externamente os recursos naturais e humanos, acesso à informação, matéria-prima e mercadorias do seu exterior. E a última

teoria procura transmitir a inovação e a mobilidade para as áreas envolvidas, integrar fatores econômicos, sociais e políticos do desenvolvimento local e regional, inter-relacionar os determinantes externos e internos e incrementar as economias de urbanização minimizando custos e procurando efetividade da região (HILHORST, 1967). Essas teorias devem levar em consideração o desenvolvimento local e regional sustentável (NIJKAMP et al., 1990; GUIMARÃES, 1994; CAVALCANTI; 2001). Essa primeira teoria também é chamada de desenvolvimento endógeno (AMARAL FILHO, 1996; VAZQUEZ-BARQUERO, 2000).

O desenvolvimento regional é um processo em curso com três cenários interdependentes: contextual, estratégico e político. O cenário contextual é o resultado da interação do processo de abertura externa, impellido pela força da globalização, e do processo de abertura interna, impulsionado pela força da descentralização. O primeiro é um processo essencialmente econômico, enquanto o segundo é um processo político. O cenário estratégico é construído a partir da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e novas modalidades de gestão regional. O cenário político é construído sobre a interseção de dois processos: a modernização do Estado (do ponto de vista territorial) e as novas funções dos governos territoriais (BOISIER, 1996). Esse autor defende ainda que o desenvolvimento de um território organizado depende da existência, da articulação e das condições de manejo de seis elementos: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno.

## 2 Metodologia da pesquisa

A metodologia de pesquisa empregada constitui uma abordagem de natureza aplicada numa realidade circunstancial, com ênfase no método indutivo favorecido pelas experiências vivenciadas do autor pesquisador, tanto em projetos de assessoramento em

prefeituras como em projetos acadêmicos em sala de aula de graduação e mestrado. Foi aplicada porque está gerando novos conhecimentos úteis para o avanço da ciência e para o desenvolvimento de um projeto de planejamento estratégico em um município. Contempla parcialmente conceitos da pesquisa exploratória no que tange ao levantamento bibliográfico e documental sobre planejamento estratégico municipal, principalmente seus conceitos e premissas (NACHMIAS; NACHMIAS, 1987; MARCONI; LAKATOS, 1996; GIL, 1999).

Apesar de mesclar métodos indissociáveis, enfatiza uma pesquisa-ação em desenvolvimento desde outubro de 2005 em um município paranaense localizado na região metropolitana da capital. São cumpridos todos os procedimentos exigidos pelo método da pesquisa-ação, desde a definição do tema, equipe, intervenção, problema, até a elaboração do plano de ações, implementações, conclusão e divulgação (VERGARA, 2005, p.205; GIL, 1999, p.46).

## 3 Metodologia para o planejamento estratégico municipal

A organização e a metodologia proposta para o planejamento estratégico municipal, aceitas como políticas públicas, são atividades que devem ser amplamente discutidas e entendidas antes de iniciar esse projeto do município e de seus munícipes. Quando se investe tempo nessas atividades, problemas, desgastes pessoais e perda de tempo podem ser evitados.

A metodologia proposta neste capítulo tem como base (conceitual e empírica) autores precursores nessa temática (ANDRADE et al., 2005; ARANTES et al., 2000; BARZELAY, 2001; BORJA, 1995; CIDEU, 2004; ESTEVE, 2000; FERRARI, 1986; LLONA et al., 2003; LOPES, 1998; MATUS, 1997; MOTTA, 2004; OSBORNE; GAEBLER, 1992; PFEIFFER, 2000; REZENDE; CASTOR, 2006; VAINER et al., 2005).

### 3.1 Organização do planejamento estratégico municipal

A realização do planejamento estratégico municipal de forma coletiva e participativa oferece para os municípios e seus munícipes benefícios positivos. Os municípios preocupados com seu sucesso e com a qualidade de vida dos seus munícipes devem integrar ou alinhar os seus diferentes planejamentos. Os planejamentos nos municípios, nessa proposta, podem compreender os seguintes instrumentos integrados de políticas públicas: plano plurianual municipal; plano diretor da cidade; planejamento estratégico municipal; políticas municipais (incluindo o programa de governo do prefeito eleito); projetos participativos municipais; planejamento de recursos humanos; e planejamento de informações e tecnologias.

Para a organização do planejamento estratégico municipal será necessário definir os seus **objetivos** e adotar uma metodologia para esse projeto coletivo e participativo. Também requer uma equipe multidisciplinar que representa uma parte fundamental para o seu sucesso. A **equipe multidisciplinar** também pode ser chamada de comitê de trabalho. Reúne talentos de diversas e diferentes competências, vivências, experiências, interesses e valores. O somatório dessas variáveis e de distintos conhecimentos possibilita a geração de produtos consistentes no planejamento. A equipe multidisciplinar deve ser adequada para cada projeto e para cada município, respeitando a cultura, a filosofia e as políticas locais. Todos os componentes devem possuir seus respectivos planos de trabalho, individuais e coletivos.

Os demais interessados na cidade podem se constituir de pessoas jurídicas e pessoas físicas interessadas de alguma forma no município, seja de maneira positiva ou negativa. São pessoas que representam empresas privadas, organizações públicas, organizações sem fins lucrativos, instituições, associações, conselhos regionais, comunidades, partidos políticos, igrejas,

grupos específicos formais e informais, governo federal e estadual, outros municípios ou distritos e o próprio cidadão.

Na abordagem da equipe multidisciplinar os seus componentes assumem papéis específicos. Os principais papéis são: patrocinador do planejamento estratégico municipal; gestor do planejamento estratégico municipal; equipes técnica ou de serviços municipais; e equipes de munícipes. Os eventuais consultores ou assessores internos ou externos constituem opções. Também podem ser agregadas outras pessoas, como coordenadores, técnicos, especialistas e outros com competências específicas. A equipe pode sofrer alterações ao longo do projeto.

Além da equipe multidisciplinar, alguns **comitês de trabalho** podem ser sugeridos. Os comitês de trabalho são conjuntos de pessoas que participarão ativamente na elaboração do projeto de planejamento estratégico municipal. São grupos ou órgãos deliberativos e consultivos que buscam as participações, as discussões, os consensos e as aprovações das fases metodológicas do planejamento estratégico municipal. É fundamental a adequada e íntegra nomeação dos comitês de trabalho para o sucesso da elaboração e da implementação do planejamento estratégico municipal. Os comitês de trabalho podem ser compostos pelos seguintes grupos de pessoas: conselho da cidade, conselho municipal ou conselho da comunidade local; conselho diretor ou patrocinadores do planejamento estratégico municipal; comitê gestor ou comitê executivo, ou equipe multidisciplinar coordenadora do planejamento estratégico municipal; grupos de trabalho, comissões especializadas ou conselhos setoriais; e assessores externos.

Após nomear a equipe multidisciplinar ou os comitês de trabalho responsáveis pela elaboração e implementação do planejamento estratégico municipal, será necessário **capacitar** todas as pessoas que constituem esses grupos e, posteriormente, planejar as atividades para cada integrante.

### 3.2 Metodologia proposta de planejamento estratégico municipal

Uma metodologia para o planejamento estratégico municipal pode se constituir em uma abordagem organizada para alcançar o sucesso do projeto por meio de passos preestabelecidos. É basicamente um roteiro sugerido. Também pode ser entendida como um processo dinâmico e interativo para o desenvolvimento estruturado e inteligente de projetos, visando sua produtividade e efetividade. Permite o uso de múltiplas técnicas e apresenta, essencialmente, fases ou partes. Cada fase deve ser desmembrada em subfases, as quais devem gerar pelo menos um produto (ou resultado ou documento). As subfases funcionam como guia básico e podem ser ajustadas. Todos os produtos devem ser avaliados e aprovados.

As avaliações e aprovações do projeto de planejamento estratégico municipal são os momentos de apresentação para todos os munícipes, os gestores locais e demais interessados na cidade. A apresentação pressupõe análises de cada fase parte do projeto e de seus documentos que formalizam as fases e o projeto final. Nessas análises deve-se verificar o grau de satisfação e atendimento aos requisitos do projeto e às necessidades municipais, obedecendo aos padrões de qualidade, produtividade e efetividade estabelecidos.

São três as premissas propostas para a elaboração do planejamento estratégico municipal de forma metodológica: modularidade do projeto; existência de metodologia; e equipe multidisciplinar ou comitês de trabalho capacitados e integrados.

A metodologia proposta para elaborar e implementar o planejamento estratégico municipal contempla as fases: análises estratégicas municipais; diretrizes estratégicas municipais; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento. Podem ser elaboradas de forma seqüencial ou concomitantemente, de forma integrada e complementar uma da outra. É um ciclo retroalimentado e em constante amadurecimento.

Desde o início deve-se adotar uma forma de **gestão, divulgação e documentação** do projeto e critérios de **aprovação** dessas fases.

### 3.3 Análises estratégicas municipais

As análises estratégicas, também chamadas de diagnósticos municipais, procuram identificar qual a real situação da cidade, de seu entorno e de sua administração, incluindo variáveis internas e externas. Podem ser divididas em três partes: análises da cidade; análises externas à cidade; e análises da administração municipal. As duas primeiras partes podem ser divididas em temáticas municipais, como por exemplo: agricultura; ciência e tecnologia; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; sociedade; transporte; turismo; urbano e rural.

Procura-se verificar aspectos positivos e negativos, bem como formalizar o que o município tem de bom, de regular ou de ruim. Busca responder a questões relacionadas com os diferenciais municipais, com as pessoas (jurídicas e físicas) que influenciam o momento atual e o futuro da cidade e os pormenores que serão descritos nas diretrizes estratégicas do projeto de planejamento estratégico municipal. Devem ser efetuadas da forma mais real possível, pois qualquer tomada de posição errada nesta fase prejudicará todo o restante do projeto de desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico municipal.

Para elaborar as **análises da cidade** e as **análises externas à cidade** é necessário conhecer o contexto em que o município está inserido. Os municípios vivem num cenário caracterizado por uma multiplicidade de variáveis e forças diferentes que provocam movimentos, mudanças, desejos e inquietações dos munícipes e demais interessados na cidade. O ambiente varia constantemente, oferecendo oportunidades, facilidades e vantagens que podem ser aproveitadas pelo município. Também impõe dificuldades, ameaças e coações que o

município precisa evitar ou neutralizar, apresentando contingências que muitas vezes não se pode prever. É do ambiente que o município obtém seus recursos materiais, financeiros, políticos, sociais, humanos e mercadológicos, onde pode distribuir os resultados de suas ações municipais. Também obtém tecnologias adequadas para poder processar, da melhor maneira possível, os recursos de que necessita para atingir seus objetivos. Como exemplo, as análises dos ambientes municipais podem envolver questões humanas, sociais, políticas, econômicas, demográficas (ou populacionais), ambientais, ecológicas, tecnológicas, legais, produtivas (produtividade local), de parcerias e outras. Algumas dessas questões podem depender de outras variáveis externas ao município. Por exemplo, outros municípios concorrentes, os municípios circunvizinhos, as conurbações, os *stakeholders* não-locais, os cidadãos não residentes no município, o governo federal, o governo estadual, os mercados nacional e internacional, as organizações fora dos limites municipais, as tecnologias importadas, as parcerias públicas ou privadas, a mão-de-obra externa e outras dependências externas.

Para elaborar as **análises da administração municipal** é necessário diagnosticar a prefeitura, que tem implicação imediata e específica na gestão da cidade. O ambiente de tarefa municipal pode ser constituído dos aspectos organizacionais e operacionais dos serviços municipais. Também se deve diagnosticar a cultura, a filosofia e as políticas organizacionais, os serviços municipais e as funções municipais (serviços municipais; marketing; materiais ou logística; financeira; recursos humanos; e jurídico-legal), os sistemas de informação, as tecnologias da informação e comunicação, juntamente com o modelo de gestão da prefeitura.

### 3.4 Diretrizes estratégicas municipais

As diretrizes estratégicas podem corresponder à segunda fase da metodologia proposta do planejamento estratégico municipal. Nada impede que seja elaborada concomitantemente com a primeira fase (análises

estratégicas municipais). As diretrizes estão relacionadas com traçados de caminhos, programas de atividades, conjuntos de instruções, indicações de ações e normas ou procedimentos. A elaboração das duas primeiras fases será pré-requisito para o desenvolvimento da terceira fase (estratégias e ações municipais) do projeto.

Podem ser divididas em diretrizes da cidade e diretrizes da administração municipal. As **diretrizes da cidade** podem se dividir nas subfases: visão da cidade; vocações da cidade; valores ou princípios da cidade e dos cidadãos; e objetivos municipais.

A **visão da cidade** representa o cenário futuro do município, considerando inclusive os sonhos dos seus munícipes. Deve identificar as linhas imaginárias que os munícipes e os demais interessados na cidade podem enxergar ou visualizar, explicitando os seus desejos ou aspirações de forma racional. Deve oportunizar, acomodar e harmonizar os anseios estratégicos dos envolvidos na cidade e, muitas vezes, nos municípios circunvizinhos.

As **vocações da cidade** definem, validam ou revisam os principais potenciais do município e estão relacionadas com as escolhas, preferências ou tendências de toda a cidade. Também podem ser entendidas como os talentos, as centralidades municipais ou os movimentos desenvolvidos pelos munícipes. Podem contemplar diferentes centralidades, tais como lazer, cultura, sociedade, indústria, comércio, agricultura, pecuária, serviços, inovação, ciência e tecnologia etc.

Os **valores** ou os **princípios da cidade e dos cidadãos** dizem respeito ao que o município e os munícipes acreditam. Estão relacionados com padrões sociais entendidos, aceitos e mantidos pelas pessoas da cidade e pela sua sociedade. Também podem ser chamados de credos, códigos de conduta, preceitos ou doutrinas que regem uma cidade. Os valores ou os princípios da cidade e dos cidadãos representam bens sociais e recursos locais essenciais que podem reger as ações dos munícipes e dos gestores municipais.

Os **objetivos municipais** são alvos devidamente qualificados e quantificados. Especificam desafios a

serem conquistados pelo município e pela prefeitura. Devem considerar itens mensuráveis, variáveis coerentes, prazos definidos e resultados viáveis. Também podem ser chamados de macroobjetivos. Para alcançar os objetivos municipais é necessária a participação dos munícipes, dos gestores locais e dos demais interessados na cidade. Para tanto, é fundamental oferecer condições e envolver todos num clima favorável e num ambiente motivador, com padrões de comportamento estabelecidos coletivamente. Alguns indicadores podem constituir a base para a projeção de objetivos ou podem constituir marcos a serem atingidos.

As **diretrizes da administração municipal** são mais direcionadas à prefeitura, ou seja, são atividades de responsabilidade da administração local, representada pelo prefeito, secretários municipais e servidores públicos. Podem ser divididas nas subfases: missão municipal, atividades municipais, políticas municipais e procedimentos organizacionais.

A **missão da prefeitura** expressa o seu maior compromisso, que deve cumprir junto aos seus munícipes e também aos interessados na cidade. Pode descrever as atividades municipais de uma forma diferenciada.

As **atividades municipais** definem, validam ou revisam as principais atividades da prefeitura, as quais estão relacionadas com as prestações de serviços da prefeitura destinadas ao município e aos seus respectivos interessados. Além de formalizados, os serviços devem ser compreendidos e vivenciados por todos na prefeitura.

As **políticas municipais** são as regras gerais de administração local ou as orientações para a gestão do município. Podem ser estabelecidas pela gestão local, ser solicitadas pela comunidade local e seus cidadãos e, também, ser impostas por fatores externos ou pelos governos estadual e federal.

As políticas municipais devem ser complementadas com os **procedimentos operacionais ou organizacionais**, como opção ao projeto de planejamento estratégico

municipal. Os procedimentos descrevem detalhadamente como as respectivas políticas municipais serão elaboradas ou executadas no nível mais operacional (passo a passo).

### 3.5 Estratégias e ações municipais

Esta fase pode ser elaborada após a realização das duas fases anteriores (análises e diretrizes estratégicas municipais). Mas não há nenhum impedimento de que sejam definidas algumas estratégias e as ações municipais no início do planejamento. Outra possibilidade plausível é que essa fase seja elaborada de maneira simultânea com as demais, uma vez que o projeto é cíclico.

As **estratégias municipais** são atividades para atender aos objetivos do município e da prefeitura, anteriormente qualificados e quantificados. Os estudos da ciência da administração oportunizam, para os estrategistas municipais, inúmeros tipos e classificações de estratégias que podem ser utilizadas na íntegra ou adequadas ao planejamento estratégico municipal. A partir da definição das estratégias municipais será necessário formular sua posterior implantação no município e na prefeitura. As estratégias podem definir o futuro escolhido para o município, pelos munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. A elaboração das estratégias municipais deve ser coletiva e participativa.

As **ações municipais** são as atividades para atender às estratégias municipais elaboradas. Devem ser detalhadas e requerem os planos de ação, ou planos de trabalho, os quais organizam as atividades ou tarefas num determinado tempo para que o planejamento estratégico municipal seja implementado e também controlado na sua execução. Para a execução do planejamento estratégico municipal, o processo das ações municipais sugere criar grupos de trabalho, formalizar planos de trabalho, aprovar e assegurar os recursos necessários. Os planos de trabalho formalizam o detalhamento das estratégias por meio das ações municipais. As atividades para dar conta das ações

municipais devem ser desenvolvidas de forma participativa e com o envolvimento dos munícipes que possuem diferentes interesses.

As ações municipais e seus planos devem ser amplamente divulgados em todo o município e prefeitura, informando como serão realizadas as estratégias municipais. Uma vez que os objetivos municipais estão definidos e as respectivas estratégias estão descritas e detalhadas em seus planos de ação, as atividades constantes nos planos de trabalho precisam ser viabilizadas.

A **viabilidade das estratégias municipais e de suas respectivas ações** municipais pode ser de cunho financeiro e não-financeiro. Ambas as viabilidades possuem vantagens e desvantagens, bem como envolvem custos e gastos municipais.

A **viabilidade das estratégias e ações municipais** não pode ser entendida apenas como viabilidade financeira. Além da análise de custos, benefícios e riscos, outras análises não-financeiras devem ser elaboradas. Nesse sentido, destacam-se os benefícios que podem ser mensuráveis e os não-mensuráveis. Nos benefícios mensuráveis devem constar, nos itens, os valores monetários e, eventualmente, os percentuais ou índices pertinentes. Nos benefícios não-mensuráveis os itens aparecem sem valores monetários. São mais difíceis de mensurar matematicamente ou financeiramente. Muitas vezes são abstratos e, outras vezes, são de cunho social ou político. Nos riscos devem ser descritos os possíveis ou prováveis resultados que podem acontecer a partir de diversas ações municipais que envolvem o planejamento estratégico municipal. Para facilitar a elaboração e entendimento dos riscos envolvidos, recomenda-se separá-los em positivos e negativos. Na viabilidade deve ser apresentado o resultado (financeiro e não-financeiro), o qual, diante do exposto e analisando-se os extremos, permitirá afirmar se as estratégias e as ações municipais serão viáveis ou não viáveis. O resultado pode ser desfavorável sob o ponto de vista matemático (quando relatados apenas os benefícios mensuráveis), mas pode ser favorável quando são relatados os benefícios não-mensuráveis, inclusive benefícios sociais e políticos para o município.

### 3.6 Controles municipais e gestão do planejamento

Os controles municipais constituem a última fase do projeto ou etapa do projeto do planejamento estratégico municipal. Quando da primeira elaboração do planejamento, essa fase só deve ser realizada após as três fases anteriores (análises estratégicas, diretrizes estratégicas e estratégias e as ações municipais). Um competente sistema de controle permitirá também verificar se as análises estratégicas realizadas estavam corretas.

Os principais objetivos dos controles são a definição de padrões e medição de desempenho, o acompanhamento, a correção de desvios e a garantia do cumprimento do planejamento estratégico municipal. Também visam analisar como está uma determinada atividade do planejamento estratégico municipal, avaliando seu resultado e proporcionando eventuais ações de mudanças. Um sistema de controles municipais deve atender a duas necessidades simultaneamente: a todas as exigências legais e às necessidades de gestão municipal, ou seja, o fornecimento de informações relevantes, confiáveis, oportunas e personalizadas, para que o administrador municipal possa tomar decisões apropriadas.

No que tange aos **níveis de controles municipais**, podem ser divididos nos níveis estratégico, tático e operacional.

Para estabelecer os **meios de controles municipais**, os municípios devem também atender aos instrumentos legais vigentes. O controle dos atos dos administradores municipais obedece a regras gerais estabelecidas na Constituição Federal, na Lei Orgânica dos Municípios e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas regras são complementadas por normativos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas estaduais.

As auditorias municipais podem ser meios efetivos de controles municipais. A medição do desempenho municipal, a comparação do desempenho municipal

com padrões predefinidos e as ações corretivas podem constituir etapas integradas de controles municipais. A avaliação dos controles municipais faz parte de um processo cíclico e interativo, o qual pode ser denominado sistema de controle municipal. Os produtos das ações municipais definidas podem ser medidos por meio de indicadores. Os sistemas de informação e os sistemas de conhecimentos também são relevantes meios de controle do planejamento estratégico municipal, assim como a tecnologia da informação e o governo eletrônico.

Quanto ao encerramento do planejamento estratégico municipal, os controles municipais podem ser elaborados sob duas formas. A primeira se dá quando os planejadores estabelecem como serão os controles municipais no planejamento estratégico municipal. A segunda forma refere-se a como efetivamente os controles municipais serão feitos na sua implementação. O planejamento estratégico municipal é um projeto e, como todo projeto, deve ser iniciado e encerrado. Esse encerramento diz respeito a um “corte do projeto”, pois o planejamento estratégico municipal é um processo permanente e contínuo e pode contemplar outros planos (tais como os orçamentos municipais, que são compostos de outros diversos programas e atividades). Pode ser considerado um corte situacional para iniciar sua implementação e, ao mesmo tempo, sua nova versão complementar. As atividades de encerramento ou finalização do planejamento estratégico municipal estão relacionadas com a conclusão de sua documentação, com a sua ampla divulgação e com a aceitação do projeto pelos munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. Uma cartilha do planejamento estratégico municipal pode ser elaborada para facilitar sua divulgação, aceitação e implementação. Também se recomenda a realização de um evento para lançar oficialmente e publicamente o planejamento estratégico municipal, valorizando a participação dos munícipes.

No que diz respeito à **gestão do planejamento estratégico municipal**, num primeiro momento sua gestão começou quando foi elaborada a primeira atividade do projeto. Num segundo momento, a gestão acompanhou o desenvolvimento de todo o projeto.

Então, foi reiniciada imediatamente após o seu encerramento, como um processo cíclico e dinâmico.

O planejamento estratégico municipal deve ser elaborado para um tempo coerente com os objetivos, as estratégias e as ações municipais definidas pelos munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. O tempo para quantificar e qualificar todas as variáveis das diretrizes municipais não deve estar vinculado ao tempo de mandato de um determinado governo local. O planejamento estratégico municipal compõe-se de atividades complexas, desafiadoras e inovadoras nos municípios, principalmente porque procura organizar os diferentes e divergentes anseios dos munícipes, dos gestores locais e dos demais interessados na cidade. Para tanto, um instrumento de gestão se faz necessário para lidar com os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos que são requeridos pelo planejamento estratégico municipal.

As teorias de gerenciamento de projetos podem facilitar a gestão do planejamento estratégico municipal. O processo administrativo ou das funções da administração (planejamento, organização, direção e controle) é uma dessas teorias. Os sistemas da qualidade também podem contribuir, dentre eles as normas ISO, o método PDCA e o 5S. O método PERT/CPM (*Program Evaluation Review Technique / Critical Path Method*) também pode ser utilizado para a gestão do planejamento estratégico municipal e para o desenvolvimento de tarefas em série e, em paralelo, por meio de redes. Cite-se também o PMI (*Project Management Institute*), que estabelece cinco fases (iniciação ou definição, planejamento, execução, controle e encerramento ou finalização) e nove áreas de conhecimento (integração, escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos, suprimentos ou contratos). Essas fases e áreas podem ser consideradas na gestão do projeto de planejamento estratégico municipal (PMBOK, 2000).

Dessa forma, a gestão e o plano de projeto devem ser constituídos de uma variedade de componentes para definir a forma como deverá ser desenvolvido e acompanhado o planejamento estratégico municipal.

## 4 Análise dos resultados e conclusão

A proposta sugerida de uma metodologia prática e diferenciada para o projeto de planejamento estratégico municipal, como uma política pública de desenvolvimento local e regional, está relacionada com os preceitos do empreendedorismo e com a efetiva participação dos municípios. Ambos os temas, planejamento e participação, são atuais e necessários nos municípios. Essa proposta, entendida como um instrumento de política pública municipal empreendedora, pode contribuir com os municípios preocupados com seu desenvolvimento local e regional e com os desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e de gestão.

O objetivo deste artigo foi descrever fases, subfases e produtos de uma metodologia proposta para projeto de planejamento estratégico municipal, detalhando de forma objetiva a visão moderna e a aplicação adequada de um guia para planejamento de municípios e prefeituras. Também foram contextualizados os demais planejamentos do município, ou seja, o plano plurianual municipal, o plano diretor da cidade, os projetos participativos municipais, o planejamento de recursos humanos e o planejamento das informações e das tecnologias. Tais planejamentos são integrados pelas políticas municipais estabelecidas e legislações pertinentes.

No município em questão, o planejamento estratégico municipal, juntamente com os demais planos e planejamentos municipais integrados, vêm se mostrando relevantes instrumentos de política pública empreendedora para o desenvolvimento local e regional, bem como instrumentos de gestão participativa de relevância inquestionável para atender aos anseios de seus municípios. Tal relevância também foi pautada na obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, nas exigências do Estatuto da Cidade e nos anseios dos municípios e dos demais interessados (residentes ou não no município).

Os resultados preliminares auferidos são profícuos para o município participante dessa pesquisa-ação, pois

a metodologia proposta de planejamento estratégico municipal está sendo utilizada na íntegra, ou seja, o projeto está em elaboração com a efetiva participação dos municípios, os quais compõem a equipe multidisciplinar e respectivos conselhos municipais.

A análise dos resultados dessa proposta está direcionada à aplicação da metodologia sugerida na terceira seção deste artigo. A metodologia sugerida foi composta pelas quatro fases retroalimentadas: análises estratégicas municipais; diretrizes estratégicas municipais; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento. As **análises estratégicas municipais**, já parcialmente elaboradas, formalizaram as análises da cidade, as externas à cidade e as análises da administração municipal ou da prefeitura. As **diretrizes estratégicas municipais**, em elaboração, estão formalizando a visão da cidade, as vocações da cidade, os valores ou princípios da cidade e dos cidadãos e os objetivos municipais. E, quanto à prefeitura, já foram documentadas a missão, as atividades e as políticas municipais com seus respectivos procedimentos. As **estratégias e ações municipais**, em elaboração, estão formalizando as atividades para atender aos objetivos do município e da prefeitura por meio de seus planos de ações municipais. E, finalmente, estão sendo concluídos os **controles municipais** e os procedimentos de gestão do planejamento estratégico no município.

Nesse sentido, as atividades de planejamento e implementação dos objetivos, das estratégias e das ações municipais estão sendo compartilhadas com os municípios e os interessados na cidade. Por um lado, esse compartilhamento torna menos densa a administração local e as atividades do prefeito e secretários, pois as atuações desses gestores locais estão sendo descentralizadas e, conseqüentemente, tornando-se mais ágeis e efetivas. Isso corrobora o compartilhamento do poder do governo municipal com os municípios e demais interessados na cidade. Por outro, a efetiva participação dos municípios no planejamento estratégico municipal tem motivado os cidadãos a entender e vivenciar o município. Também tem valorizado

sua vida cívica, permitindo o envolvimento no crescimento de seu município e possibilitando o desenvolvimento de ações sociais e políticas de sua cidade. Isso tem diminuído suas angústias e pressões sem propósitos junto à administração local. Ambas as abordagens estão cooperando com os fatores competitivos entre os municípios e com o conseqüente aumento da qualidade de vida dos seus munícipes.

Para que o projeto de planejamento estratégico municipal obtenha seu conclusivo sucesso, foram apresentadas algumas premissas fundamentadas, que foram amplamente discutidas, entendidas e disseminadas no município participante da pesquisa-ação. Destacaram-se as premissas: informação e conhecimento no município e na prefeitura, administração estratégica e pensamento estratégico, empreendedorismo, gestão urbana, gestão municipal, projetos participativos municipais e políticas municipais. Em especial, os conceitos e preceitos do empreendedorismo receberam atenção diferenciada pelos munícipes, pelos demais interessados na cidade e, principalmente, pelos gestores locais. Essas pessoas adquiriram as habilidades requeridas pelo perfil empreendedor e incorporaram o espírito empreendedor para se envolver nos problemas dos municípios e nas respectivas propostas de soluções participativas. Tais premissas permitiram que o planejamento e a gestão municipal não dependessem exclusivamente de um plano de governo limitado ao mandato, pois os objetivos e as estratégias municipais estão extrapolando esse tempo predefinido e permitindo gerar cenários para muitos anos futuros.

Também foi fundamental estabelecer um esforço no município para entender os pormenores dos planejamentos municipais e suas integrações como instrumentos de política pública empreendedora e participativa. O município pesquisado, preocupado com suas políticas sociais, com seu desenvolvimento local e regional e com a qualidade de vida dos seus munícipes, está integrando os seus diferentes planejamentos e planos.

Antes da elaboração do projeto de planejamento estratégico municipal propriamente dito, foi fundamental estabelecer a sua organização e a sua metodologia. Essas duas atividades foram amplamente discutidas, entendidas e minuciosamente trabalhadas de forma coletiva para evitar problemas, desgastes pessoais e perda de tempo.

No que tange às contribuições deste trabalho, a metodologia proposta contribuiu de maneira empreendedora com o município participante dessa pesquisa-ação, sobretudo no que diz respeito às práticas cotidianas de gestão municipal, minimizando os problemas relacionados com as implicações de planejamento aqui discutidos e apresentados. Ademais, a metodologia proposta de planejamento estratégico municipal está contribuindo com o município no sentido de seu desenvolvimento local e regional. Para a academia e para outros municípios, pode contribuir nos estudos teóricos e em pesquisas aplicadas em municípios e em prefeituras sugerindo alternativas para os seus desafios emergentes de planejamento e de gestão que envolvem munícipes, servidores, gestores locais, demais interessados na cidade, municípios circunvizinhos e região.

As principais limitações deste estudo estão relacionadas com dois aspectos: com os estudos empíricos embasados nas experiências vivenciadas do autor pesquisador em projetos de assessoramento em prefeituras e em projetos acadêmicos, e com a pesquisa-ação em um único município. Isto nem sempre reflete a realidade aprofundada de todos os municípios. Outras pesquisas e outros estudos podem ser realizados a partir deste, voltados principalmente a melhorar a metodologia proposta, seja nos métodos científicos ou como resposta para novas questões em outros municípios.

- Recebido em: 28/09/2006
- Aprovado em: 25/10/2006

## Referências

- ACSELRAD, H. (Org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. Planejamento e políticas públicas. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**. Brasília: IPEA, n.14, p.35-73, dez. 1996.
- ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica das teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.10, n.28, p.109-122, 1995.
- BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue**. Regents of the University of California. California: Ucpres, 2001.
- BOBBIO, N. **Curso de introdução à ciência política: o significado de política**. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília: IPEA, n.13, p.111, 145, jun. 1996.
- BORJA, J. **Barcelona: um modelo de transformación urbana**. Série Gestión Urbana, v.4. Quito: Programa de Gestión Urbana, 1995. (Gestión urbana, v.4).
- CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- CERTO, S.; PETER, P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CIDADES - Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA, 2004.
- CIDADES - Ministério das Cidades. **Programas Urbanos**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 22 fevereiro 2005.
- CIDEU. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. **10 anos de la planificación estratégica en Iberoamérica**. Barcelona: CIDEU, 2004.
- CLEMENTE, A. **Economia e desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 1994.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Política & Sociedade: **Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v.1, n.5, p.137-161, 2004.
- DIXIT, A. K.; NALEBUFF, B. J. **Pensando estrategicamente: a vantagem competitiva nos negócios, na política e no dia-a-dia**. São Paulo: Atlas, 1994.
- DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: transformando idéias em negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- DRUCKER, P. **Inovação e espírito empreendedor: prática e princípios**. São Paulo: Pioneira, 1987.
- ESTATUTO DA CIDADE: **guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2002.
- ESTEVE, J. M. P. **De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades**. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 2000.
- FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1986.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-259, jun. 2000.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia**: micro e macro. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VAZQUEZ-BARQUERO, A. Desarrollo endógeno y globalización. **Revista EURE**, Santiago de Chile, v.26, n.79, p.47-65, dez. 2000.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. Ed. especial. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 1999.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.