

3

METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL PARA CONTRIBUIR NO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: PROPOSTA A PARTIR DE UM SURVEY EM PREFEITURAS BRASILEIRAS

Denis Alcides Rezende

(Pontificia Universidade Católica
do Paraná, Brasil)

RESUMEN

El planeamiento local y regional es una necesidad económica, ambiental, social y política para los municipios preocupados con una calidad de vida adecuada para sus munícipes. El objetivo es proponer una metodología para un proyecto de planeamiento estratégico municipal. La metodología especifica cuatro fases y contempla los preceptos del emprendedorismo. También contextualiza el plano plurianual y el plano director de la ciudad. Para proponer la referida metodología de planeamiento estratégico municipal fuera realizado un *survey* en 91 municipios brasileiros, donde en apenas 6 existía el referido planeamiento. La conclusión reitera la importancia de la metodología y de la participación de los ciudadanos en la gestión municipal y en la conducción cotidiana de las prefecturas, municipios y regiones.

PALABRAS CLAVE:

Planeamiento Estratégico Municipal, Planeamiento Local y Regional, Gestión de Municipios y Prefecturas.

ABSTRACT

The local and regional planning is an economical, environmental, social, and political need for the municipalities concerned with the adequate quality of life of their inhabitants. The objective is to propose a methodology for the projects of municipal strategic planning. The methodology specifies four phases and uses the entrepreneurship precepts. It also contextualizes the multi-annual plan and the city's director plan. To propose the referred municipal strategic planning methodology was accomplished a survey in 91 Brazilian cities, where in just 6 there was the referred planning. The conclusion reiterates the importance of the methodology and participation of the inhabitants in the municipal management and in the daily conduction of the city halls, municipalities, and regions.

KEY WORDS:

Municipal Strategic Planning, Local and Regional Planning, Management of Municipalities and City Halls.

RESUMO

O planejamento local e regional é uma necessidade econômica, ambiental, social e política para os municípios preocupados com qualidade de vida adequada de seus munícipes. O objetivo 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 e o plano diretor da cidade. Para propor a referida metodologia de planejamento estratégico municipal foi realizado um *survey* em 91 municípios brasileiros, onde em apenas 6 existia o referido planejamento. A conclusão reitera a importância da metodologia e da participação dos cidadãos na gestão municipal e na condução cotidiana das prefeituras, municípios e regiões.

PALAVRAS-CHAVE:

Planejamento Estratégico Municipal, Planejamento Local e Regional, Gestão de Municípios e Prefeituras.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento e desenvolvimento local e regional dos municípios envolvem inúmeras e divergentes questões, vinculadas às diversas temáticas e assuntos municipais. As temáticas, como exemplo, pode ser relacionadas aos temas: agricultura; ciência e tecnologia; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; social; transporte; turismo; urbana e rural. Nesse sentido, os municípios têm constantemente passado por desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e na sua forma de gestão, onde os munícipes têm exigido uma qualidade de vida mais adequada e questionado a sua participação no planejamento, desenvolvimento e condução do município.

O planejamento estratégico municipal pode se constituir em um instrumento de política pública relevante para o planejamento e 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 desse 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 que podem contribuir no planejamento e desenvolvimento local e regional de municípios. Também são contextualizados os demais planejamentos do município e suas formas de integração por meio das políticas públicas municipais entre o plano plurianual municipal e o plano diretor da cidade.

Para propor a referida metodologia de planejamento estratégico municipal foi realizado um *survey* em 91 municípios brasileiros, onde em apenas 6 existia o referido planejamento.

2 BASES TEÓRICAS E PREMISSAS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

As premissas e determinados conceitos devem ser fundamentados, discutidos, entendidos e disseminados, levando em conta a inexorável a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica Municipal e a Constituição Federal de 1988 (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).

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 (Rezende; Abreu, 2006; Rezende, 2005). 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 (Certo; Peter, 1993; Dixit; Nalebuff, 1994; Wright; Kroll; Parnell, 2000).

Os cinco temas abaixo descritos fundamentam a interconexão para a proposta da metodologia de planejamento municipal.

2.1. 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 em prefeituras. Os municípios e as prefeituras podem ser vistas 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 a mudanças, reagem a ela e a exploram como sendo uma oportunidade, nem sempre vista 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 envolvidas nas decisões (Drucker, 1987). Empreendedores acima de tudo são 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 tem 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 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 e termina com o controle ou a gestão do empreendimento. 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: técnica, de serviços e humana (Rezende; Castor, 2006).

O plano diretor da cidade, o plano plurianual municipal, o planejamento local e regional e o planejamento estratégico municipal podem se constituir em projetos empreendedores nos municípios.

2.2. PLANO DIRETOR DA CIDADE

O plano diretor da cidade também é 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 as cidades possam manter e expandirem-se 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 tem sido as experiências recentes de urbanização. Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, 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 tem se constituído em dilemas por décadas, envolvendo múltiplos conceitos e interesses nem sempre coerentes, extrapolando temáticas físico-territoriais (Villaça, 1999).

2.3. 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 Orçamentária (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Cidades, 2005).

O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano no próximo

governo. É um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. Dele se derivam a LDO e LOA. A LDO é 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. A LOA 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).

2.4. PLANEJAMENTO LOCAL E REGIONAL

As cidades que podem ser entendidas como um ímã que atrai mais e mais pessoas ao seu redor ou como um local permanente de trabalho e de moradia pressupõe a convivência coletiva dessas pessoas (Rolnik, 1995), durante o último meio século tem fortalecido seu posicionamento na realidade mundial. Diversos pesquisadores nacionais e internacionais ressaltam que os altos índices de crescimento populacional, a consolidação da globalização e os problemas econômicos por parte do Estado mudaram a forma de abordar a problemática das cidades (Koolhaas, 2001; Rogers, 2001; Ascher, 2004). As soluções parciais que antes eram formuladas por arquitetos, engenheiros ou políticos de forma isolada, devem agora ser serem construídas de forma coletiva, abrangente e integradas. A complexidade dos desafios urbanos requer de um trabalho multidisciplinar, na construção de caminhos alternativos para superar essas problemáticas que envolvem múltiplas e diferenciadas questões urbanas, regionais, nacionais e internacionais (Güel, 1997).

Os problemas decorrentes da urbanização ultrapassaram há muito o âmbito das preocupações e discussões de alguns intelectuais e urbanistas, para se tornarem assunto diário de políticos, empresários e da sociedade civil organizada, onde o planejamento urbano é concebido como um instrumento potencial para organizar racionalmente a ocupação do espaço, para melhoria das relações sociais e estilo de vida das populações. Os planejamentos urbano, metropolitano e regional não devem ser encarados apenas como meios para embelezar ou racionalizar o ambiente físico e os condicionamentos

da vida social. As disparidades e os desequilíbrios urbanos e regionais são evidentes nas múltiplas e diferentes questões municipais. As decisões sobre a organização do espaço e da vida social ultrapassam a problemática e a competência técnico-instrumental dos planejadores e tecnocratas, configurando uma situação que exige o diálogo, a comunicação e a interação consciente dos envolvidos (Rattner, 1974).

Os estudos precursores da origem do planejamento apontam planos irregulares e regulares desde os registros da própria história da humanidade que vivia em grupos de pessoas (Birholz et al., 1980; Geddes, 1994).

O planejamento urbano e regional tem sido compreendido como um instrumento de política governamental. Como método e como processo, deve ser sistêmico, onde as regiões podem ser subsistemas delineados e integrados como estímulos e estratégias de desenvolvimento nacional, sejam de expansão ou consolidação (Hilhorst, 1975). Essa visão sistêmica também pode ser entendida como um planejamento cíclico controlável com políticas de governo pertinentes (McLoughlin, 1971; McLoughlin, 1975).

O planejamento territorial está relacionado com a história das mudanças de atitude do homem em relação ao seu abrigo, meios de vida e tempo por ele empregado. No passado referia-se somente a áreas urbanizadas (cidades). O conceito de planejamento evoluiu e ampliou-se partindo do estudo das cidades como elemento isolado para a compreensão dos aglomerados urbanos no contexto de áreas regionais e nacionais, contempladas com as naturezas de planos econômicos, sociais, físicos ou territoriais e institucionais (Birholz et al., 1980).

Para Hall (1995) o planejamento urbano pode ser historiado como cidades: da imaginação; da noite apavorante; do desvio variegado; jardim; na região; dos monumentos; das torres; da suada equidade; a beira da auto-estrada; da teoria; do empreendimento; e da permanente ralé. Na década de 60 um ensaio de urbanismo é proposto por Choay (2000) contendo críticas antológicas na revisão de 37 autores, abordando questões dos pré-urbanismos (progressista, culturalista e sem modelo), dos urbanismos progressista, culturalista e naturalista, da tecnopia, da antópolis e da filosofia da cidade. O planejamento como instrumental urbano para a sociedade pode contemplar as unidades de habitação, de trabalho, de lazer, de circulação e de paisagem, porém as cidades não devem perder a sua forma e alma (Corbusier, 1984).

As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico. Não tendo nenhuma forma de participação da sociedade

civil nas discussões de propostas para a cidade, ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões que propiciassem segundo vários autores de cunho marxista, a reprodução da força do capital, conforme os anseios dos atores responsáveis pela “máquina de crescimento urbano” (Logan; Molotch, 1993; Ferrari Júnior, 2004, p.16).

O planejamento urbano e regional para Güel (1997) contempla o conceito de planejamento estratégico de cidades, oriundo do regime militar. Para entender a dinâmica urbana é necessário investigar a inter-relação das variáveis socioeconômicas, políticas, tecnológicas e culturais envolvidas, empregando conceitos sistemas e de pensamento sistêmico para olhar o todo. O olhar o todo implica em entender o espaço urbano e o espaço regional das cidades e seus movimentos nas cidades, considerando um meio espacial estruturado (Forrester, 1969; Harvey, 1980; Castells, 1983; Villaza, 1998).

Com o passar do tempo as cidades evoluíram requerendo planejamento urbano, regional e nacional. Dessas exigências foram surgindo outros pesquisadores e outras teorias. Como por exemplo, o conceito de metápoles (Ascher, 1995), o “novo urbanismo” (Ascher, 2004), a pós-metrópole (Soja, 2002), as cidades-regiões globais (Sassen, 1991). Essas teorias, e inúmeras outras, tornam evidente que a cidade, no sentido estrito, constitui uma unidade menos adequada ou viável da organização social local que as cidades-regiões ou redes regionais de cidades (Scott et al., 2001).

Os impactos dos processos globais econômicos podem transformar radicalmente a estrutura social das cidades, alterando a organização do trabalho, a distribuição dos ganhos, a estrutura de consumo, invariavelmente, alterando e criando desigualdades sociais urbanas. Esse fenômeno ocorre principalmente nas grandes cidades e respectivas regiões metropolitanas, mas também podem ocorrer nas pequenas cidades, incentivada pela globalização da economia, da cultura global e da realidade social e política internacional (Sassen, 1991; Sassen, 1998). A globalização das cidades pode provocar mudanças no seu espaço e na sua forma, revelando um padrão crescente de divisão e polarização do espaço. Como o resultado do processo de globalização, os temas atuais das cidades são examinados como assuntos globais com influências nacionais e locais, por exemplo, migração, reestruturação econômica, raças, política e cultura (Marcuse; Kempen, 2000).

Aliado a ocupação ilegal do solo em muitas cidades e regiões e após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades e dos países

centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do Século XX (Maricato, 2000, p. 123). O debate também envolve necessariamente as problemáticas inerentes do desenvolvimento sócio-econômico das cidades e das regiões urbanas, bem como, a consolidação de uma rede como um processo sistêmico de desenvolvimento urbano com suas respectivas políticas públicas, para de um lado, limitar ou ordenar o crescimento das metrópoles e estimular o desenvolvimento das cidades médias e pequenas (Toledo; Cavalcanti, 1978).

No que tange a urbanização e desenvolvimento no Brasil, dois desafios relacionados com as questões urbanas ainda merecem destaque: uma solução duradoura para a dívida externa; e a realização de diversas reformas de base, tais como, habitação popular, saneamento básico, saúde, educação e agrária. Inclui-se aí, a reforma do aparelho do Estado. Faz-se necessária a interação entre as soluções exógena (internacional) e endógena (nacional) para alcançar uma massa crítica econômico-financeira e político-institucional, fortalecendo o planejamento (e não a gestão sem planejamento), a ampla análise social e a participação popular com independência do Estado ou de partidos (Souza, 1996; Souza, 2002).

Os estudos regionais e urbanos, na análise do período recente, muito ainda terão que avançar no balanço da sensibilidade diferencial das regiões à crise; à política macroeconômica; à deterioração da infra-estrutura econômica; à abertura comercial; aos determinantes microeconômicos, sobretudo à “reestruturação produtiva” e organizacional das empresas, entre outros. É preciso avaliar, em pesquisas minuciosas regionalizadas, como esses processos impactaram e o que representaram em termos de desmontagem e penalização seletiva, regional e setorialmente (Brandão, 2004).

O planejamento estratégico municipal, o plano diretor da cidade e o plano plurianual municipal podem ser considerados instrumentos de planejamento e desenvolvimento local e regional.

2.5. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

O planejamento estratégico municipal é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para e articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus

municipais. É um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais. É uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (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 das cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas (Arantes et al., 2000). Surge como uma ferramenta para afrontar a problemática urbana na medida em que permite a possibilidade para 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).

Os temas empreendedorismo, plano diretor da cidade, plano plurianual municipal, planejamento local e regional, e planejamento estratégico municipal, que compõem as bases teóricas, estabelecem os fundamentos e a interconexão para a proposta da metodologia de planejamento municipal.

3 METODOLOGIA PARA O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

A organização e a metodologia proposta para o planejamento estratégico municipal 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.

3.1. MOTIVAÇÃO PARA A PROPOSTA DA METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Para propor a referida metodologia de planejamento estratégico municipal, o método de pesquisa evidenciado foi um *survey* em 91 municípios brasileiros explorando fenômenos com base em diferentes ângulos (Roesch, 1999), mesclando abordagens e integrando instrumentos de pesquisa indissociáveis (Marconi; Lakatos, 1996; Nachmias; Nachmias, 1987; Gil, 1999; Vergara, 2005). A amostra do *survey* foi definida em função da acessibilidade por conveniência (Gil, 1999, p. 104). Parta tanto foram enviados questionários para todos os municípios que disponibilizavam seus *e-mails* nos sites do governo estadual. Posteriormente foram efetuados telefonemas para os municípios das Regiões Sul e Sudeste que disponibilizavam seus telefones nos seus sites. E finalmente foram visitados alguns municípios dessas duas regiões. Os instrumentos de coleta de dados da pesquisa foram: roteiro de levantamento de dados do município; questionário; entrevistas semi-estruturadas; e observações assistemáticas. A unidade de observação para as entrevistas foi constituída pelos integrantes das equipes internas de servidores públicos municipais das prefeituras (secretários, diretores ou gerentes e técnicos), mais direcionadas as Secretarias Municipais de Planejamento (ou de Administração).

As Regiões do Brasil são divisões que tem caráter legal e que foi proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1969. O IBGE levou em consideração apenas aspectos naturais na divisão do país, como clima, relevo, vegetação e hidrografia; por essa razão, as regiões também são conhecidas como “regiões naturais do Brasil”. Há uma pequena exceção com relação à região Sudeste, que foi criada levando-se parcialmente em conta aspectos humanos (desenvolvimento industrial e urbano). Cada uma dessas divisões é composta por uma região, e as regiões brasileiras são: Centro-Oeste; Nordeste; Norte; Sudeste; e Sul. Região Centro-Oeste, que se compõe dos estados: Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal. Possui um território de 1.604.852 km² (18,9% do território nacional). Sua população é de cerca de 12 milhões de habitantes. Região Nordeste, que se

compõe dos estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Possui um território de 1.556.001 km² (18,2% do território nacional), dentro dos quais está localizado o Polígono das secas. Sua população é pouco superior a 50 milhões de habitantes. Região Norte, que se compõe dos estados: Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Amapá e Tocantins. Possui um território de 3 851 560 km² (45,2% do território nacional), e uma população pouco superior a 14 milhões de habitantes – o que faz dela a região com menor densidade demográfica. Região Sudeste, que se compõe dos estados: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. Possui um território de 927.286 km² (10,6% do território nacional). Sua população é de cerca de 77 milhões de habitantes. Região Sul, que se compõe dos estados: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Possui um território de 575.316 km² (6,8% do território nacional) e sua população é de mais de 26 milhões de habitantes.

Na amostra de 91 municípios brasileiros consta também duas capitais.

Tabela 1

Municípios participantes

Estado	Municípios	Habitantes (média)
BA	2	100.000
ES	1	180.000
MG	13	240.133
MS	5	62.696
MT	2	27.358
PR	27	70.157
RJ	2	38.500
RN	1	805.053
RS	22	26.848
SC	6	30.432
SP	10	38.472

O Planejamento Estratégico Municipal (PEM) não existia em 85 municípios (94,4%). Apesar de que em 11 municípios o PEM estava em estudos iniciais e em 4 municípios existiam projetos parciais ou planejamentos municipais que tinham algumas características estratégicas. Dos 6 municípios que possuíam PEM (5,6%), em 1 município tinha sido elaborado anteriormente, mas estava em desuso porque a atual administração não concordava com

a administração anterior que o elaborou de forma endógena. Nos demais 5 municípios o PEM era considerado um projeto municipal global e participativo (realizado nos estados do Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná e Minas Gerais).

Tais realidades, dificuldades e inexistências encontradas no respectivo *survey* se constituem na principal motivação para a proposta de metodologia de planejamento estratégico municipal.

3.2. ORGANIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

A realização do planejamento estratégico municipal de forma coletiva e participativa pode oferecer para os municípios e seus munícipes benefícios positivos (Rezende; Castor, 2006).

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 se constitui numa 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 específicos papéis. 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 se constituem em opções. Também podem ser agregadas outras pessoas, tais como, coordenadores, técnicos, especialistas e outras pessoas 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 ínte-gra 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.

3.3. 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 desenvolvimento estruturado e inteligente de projetos, visando sua produtividade e efetividade. Permite o uso de múltiplas técnicas. Essencialmente apresenta fases ou partes. Cada fase deve ser desmembrada em subfases. Cada subfase deve 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 capacitadas e integradas.

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 do projeto, de divulgação, de documentação e dos pré-requisitos de aprovação das suas fases.

3.3.1. 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; social; transporte; turismo; urbana 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 questões relacionadas com os diferenciais municipais, com as pessoas (jurídicas e físicas) que influenciam o momento atual e 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 resto 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 dentro de um contexto 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 o município pode aproveitar. Também impõe dificuldades, ameaças e coações que o município precisa evitar ou neutralizar, oferecendo contingências que muitas vezes não 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 que necessita para atingir seus objetivos. Como exemplo, as análises dos ambientes municipais podem envolver questões humanas, sociais, políticas, econômicas, políticas, 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, governo estadual, mercado nacional e internacional, as organizações fora dos limites municipais, tecnologias importadas, parcerias públicas ou privadas, 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.

3.3.2. 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, com programas de atividades, com conjuntos de instruções, com indicações de ações e com 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 ser divididas 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. Essas vocações 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 municípios. Podem contemplar diferentes centralidades, tais como, lazer, cultural, social, industrial, comercial, agrícola, pecuária, de serviços, de inovação, da 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 se constituem em 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. Podem ser entendidos como situações desejadas ou almejadas para que o município alcance. 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 se constituir na base para projeção de objetivos ou podem se constituir em marcos a serem atingidos.

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

A *missão da prefeitura* relata 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. Essas atividades 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. As políticas podem ser estabelecidas pela gestão local, podem ser solicitadas pela comunidade local e seus cidadãos e também podem ser imposta 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).

3.3.3. ESTRATÉGIAS E AÇÕES MUNICIPAIS

Essa 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 os 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 as estratégias para 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 as estratégias municipais elaboradas. Devem ser detalhadas e requerem os planos de ação ou planos de trabalho. Os planos de ação organizam as atividades ou tarefas num determinado tempo para que o planejamento estratégico municipal seja implementado e também controlado na sua execução. 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 não mensuráveis. Nos benefícios mensuráveis os itens devem constar 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 matemática ou financeiramente. Muitas vezes são abstratos e outras vezes são de cunhos sociais ou políticos. 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 separar em positivos e negativos. Na viabilidade deve ser apresentado o resultado (financeiro e não financeiro) que diante do exposto e analisando os extremos, 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.

3.3.4. CONTROLES MUNICIPAIS E GESTÃO DO PLANEJAMENTO

Os controles municipais se constituem na última fase do projeto ou etapa do projeto do planejamento estratégico municipal. Quando da primeira elaboração do planejamento, essa fase só deve ser elaborada após a realização das 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 visa 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 duas necessidades simultaneamente: todas as exigências legais; e as 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 os 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, os sistemas de indicadores, os sistemas de informação e os sistemas de conhecimentos também se constituem em relevantes meios de controles, bem 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 forma é quando os planejadores estabelecem como serão os controles municipais no planejamento estratégico municipal. A segunda forma é como efetivamente os controles municipais serão feitos na sua implementação. O planejamento estratégico municipal é um projeto e como todo projeto, ele 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 a sua implementação e ao mesmo tempo a 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 é recomendado

fazer 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, a sua gestão começa quando é elaborada a primeira atividade do projeto. Num segundo momento, a gestão acompanha o desenvolvimento de todo o projeto. No último, ela é 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 se constitui em 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 desenvolvimento de tarefas em série e em paralelo, por meio de redes. E também o PMI (*Project Management Institute*) que estabelece cinco fases (iniciação ou definição, planejamento, execução, controle e encerramento ou finalização) e nove áreas de conhecimentos (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 CONCLUSÃO

A proposta sugerida de uma metodologia prática e diferenciada para o projeto de planejamento estratégico municipal, como uma política pública de planejamento e desenvolvimento local e regional, está relacionada com os preceitos do empreendedorismo e com a efetiva participação dos munícipes. 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 que estão preocupados com seu planejamento e desenvolvimento local e regional e com seus desafios políticos, sociais, ambientais, financeiros e de gestão.

A partir de um *survey* em 91 municípios brasileiros, o objetivo desse 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 e o plano diretor da cidade. Tais planejamentos podem ser integrados pelas políticas municipais estabelecidas e legislações pertinentes, e pela necessidade de atender os anseios de seus munícipes.

Quando da adoção da metodologia proposta, as atividades de planejamento e implementação dos objetivos, das estratégias e das ações municipais podem ser compartilhadas com os munícipes e com os interessados na cidade. Por um lado esse compartilhamento poderá tornar menos densa a administração local e as atividades do prefeito e secretários, pois as atuações desses gestores locais estão sendo descentralizadas e conseqüentemente mais ágeis e efetivas. Isso poderá corroborar com o compartilhamento do poder do governo municipal com os munícipes e demais interessados na cidade. Por outro lado, a efetiva participação dos munícipes no planejamento estratégico municipal pode motivar os cidadãos a entender e vivenciar o município. Também pode valorizar a sua vida cívica, permitindo o envolvimento no crescimento de seu município e possibilitando o desenvolvimento de ações sociais e políticas de sua cidade. Isso propõe diminuir suas angústias e suas pressões sem propósitos junto à administração local. Ambas as abordagens visam cooperar nos fatores competitivos entre os municípios e no conseqüente aumento da qualidade de vida dos seus munícipes.

No que tange as contribuições desse trabalho, a metodologia proposta pode contribuir de maneira empreendedora com os municípios que adotam a metodologia proposta, principalmente no que diz respeito às práticas

cotidianas de gestão municipal, minimizando os problemas relacionados com as implicações de planejamento aqui discutidos e apresentados. Bem como, a metodologia proposta de planejamento estratégico municipal pode contribuir com os municípios no que tange ao seu planejamento e 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 para entender e sugerir alternativas para os seus desafios emergentes de planejamento e de gestão que envolve munícipes, servidores, gestores locais, demais interessados na cidade, municípios circunvizinhos e região.

As principais limitações desse trabalho estão relacionadas com os estudos empíricos embasados nas experiências vivenciadas do autor pesquisador em projetos de assessoramento em prefeituras e em projetos acadêmicos. Isso nem sempre reflete a realidade aprofundada de todos os municípios. Outras pesquisas e outros estudos podem ser elaborados a partir desse, principalmente as direcionadas a melhorar a metodologia proposta, sejam nos métodos científicos ou como respostas para novas questões em outros municípios.

REFERÊNCIAS

Andrade, N.A. et al. (2005): *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*, Atlas, São Paulo.

Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. (2000): *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Editora Vozes, Petrópolis.

Ascher, F. (2004): *Los principios del nuevo urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid.

Ascher, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*, Ed. Odile Jacob, Paris.

Birholz, L.B. et al. (1980): *Introdução ao planejamento*, FAUSP, São Paulo.

Borja, J. (1995): *Barcelona: um modelo de transformación urbana*. Série Gestión Urbana, v. 4. Quito: Programa de Gestión Urbana.

Brandão, C.A. (2004): "Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado", *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Nº 107, pp. 57-76, Jul./Dez Curitiba.

Castells, M.: *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

Certo, S.; Peter, P. (1993): *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*, Makron Books, São Paulo.

Choay, F. (2000): *O urbanismo: utopia e realidades de uma antologia*, Perspectiva, São Paulo.

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.

Corbusier, L. (1984): *Planejamento urbano*, Perspectiva, São Paulo.

Dixit, A.K.; Nalebuff, B.J. (1994): *Pensando estrategicamente: a vantagem competitiva nos negócios, na política e no dia-a-dia*, Atlas, São Paulo.

Dornelas, J.C.A. (2001): *Empreendedorismo: transformando idéias em negócios*, Campus, Rio de Janeiro.

Drucker, P. (1987): *Inovação e espírito empreendedor: prática e princípios*, Pioneira, São Paulo.

Estatuto da Cidade: *Guia para implementação pelos municípios e cidades*. 2 ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2002.

Esteve, J.M.P. (2000): *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*, CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), Barcelona.

Ferrari, C. (1986): *Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo*, Atlas, São Paulo.

Ferrari Júnior, J.C.: "Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras". *Estudos Geográficos*, Rio Claro, 2 (1):15-28, junho - 2004 .

Forrester, J.W. (1969): *Urban dynamics*. Waltham: Pegasus Communications.

- Geddes, P. (1994):** *Cidades em evolução*, Papirus, Campinas.
- Gil, A.C. (1999):** *Métodos e técnicas de pesquisa social*, Atlas, São Paulo.
- Güel, J.M.F. (1997):** *Planificación estratégica de ciudades*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- Hall, P. (1995):** *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no Século XX*, Perspectiva, São Paulo.
- Harvey, D. (1980):** *A justiça social e a cidade*, Hucitec, São Paulo.
- Hilhorst, J.G.M. (1975):** *Planejamento regional: enfoque sobre sistemas*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Koolhaas, R. et al. (2001):** *Mutaciones*, Arc em revê, Barcelona.
- Llona, M.; Luyo, M.; Melgar, W. (2003):** *La planificación estratégica del desarrollo local en Perú: análisis de casos*, Escuela para el desarrollo, Lima.
- Logan, J.; Molotch, H. (1993):** "The city as a growth machine", in Fainstein e Campell (ed). *Readings in Urban Theory*, Blackweells, Oxford.
- Lopes, R. (1998):** *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*, Mauad, Rio de Janeiro.
- Marconi, M.A.; Lakatos, E.M. (1996):** *Técnicas de pesquisa*, Atlas, São Paulo.
- Marcuse, P.; Kempen, R. (2000):** *Globalizing cities: a new spatial order?*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Maricato, E. (2000):** "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil" in Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E.: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Vozes, Petrópolis.
- Matus, C. (1987):** Planejamento, orçamentos e gerência. *Revista ABOP*. Nº 29/88. Brasília.
- McLoughlin, J.B. (1975):** *Planificación urbana y control*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- McLoughlin, J.B. (1971):** *Planificación urbana y regional: um enfoque de sistemas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J. (2000): *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*, Bookman, Porto Alegre.

Motta, P.R. (2004): "Gestão Estratégica", in Vergara, S.C.; Corrêa, V.L.A.: *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*, Editora FGV, Rio de Janeiro.

Nachmias, D.; Nachmias, C. (1987): *Research methods in the social sciences*, St. Martin's Press, New York.

Pfeiffer, P. (2000): *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. ENAP - Textos para discussão Nº 37, Brasília.

PMBOK 2000. Project Management Institute, 2000: *A guide to the project management body of knowledge*. PMI Standard, CD-room.

Rattner, H. (1974): *Planejamento urbano e regional*, Companhia Editora Nacional, São Paulo.

Rezende, D.A. (2005): *Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e municípios*, Atlas, São Paulo.

Rezende, D.A.; Abreu, A.F. (2006): *Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas*, Atlas, São Paulo.

Rezende, D.A.; Castor, B.V.J. (2006): *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*, Brasport, Rio de Janeiro.

Roesch, S.M.A. (1999): *Projeto de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertação e estudos de caso*, Atlas, São Paulo.

Rogers, R. (2001): *Ciudades para un pequeño planeta*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

Rolnik, R. (1995): *O que é cidade*, Brasiliense, São Paulo.

Sassen, S. (1998): *As cidades na economia mundial*, Studio Nobel, São Paulo.

Sassen, S. (1991): *The global city*, Princeton University Press, New York, London, Tokyo. Princeton.

Scott, A.J. et al. (2001): "Cidades-regiões globais". *Espaço & Debates*, NERU, Nº 41, pp. 11-25, São Paulo.

Soja, E.W. (2002): *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Blackwell Pub, Oxford.

Souza, M.J.L. (2002): *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.

Souza, M.J.L. (1996): *Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual*, Ática, São Paulo.

Toledo, A.H.P.; Cavalcanti, M. (Org.) (1978): *Planejamento urbano em debate*, Cortez & Moraes, São Paulo.

Vainer, A.; Albuquerque, J.; Garson, S.: *Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios*. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.

Vergara, S.C. (2005): *Métodos de pesquisa em administração*, Atlas, São Paulo.

Villaça, F. (1999): "Dilemas do plano diretor", in *O município no século XXI: cenários e perspectivas*, Ed. Especial, Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, São Paulo.

Villaça, F. (1998): *Espaço intra-urbano no Brasil*, Studio Nobel: FAPESP, Lincoln Institute São Paulo.

Wright, P.; Kroll, M.J.; Parnell, J. (2000): *Administração estratégica: conceitos*, Atlas, São Paulo.