

O papel do planejamento estratégico nos processos de desenvolvimento local

Dieter Rugard Siedenberg / UNIJUI / dieters@unijui.edu.br
Marcos Paulo Dhein Griebeler / UNIJUI / marcos.dhein@unijui.edu.br

Resumo

No que diz respeito ao planejamento do processo de desenvolvimento local no Brasil é comum constatar-se a sobreposição de planos nacionais, regionais e locais interagindo espacialmente de forma concomitante. Assim, sobretudo no âmbito municipal é comum observar a coexistência de diferentes tipos de planos em execução como, por exemplo, o Plano Plurianual e o Plano Diretor, ambos instrumentos legais de gestão que não devem ser confundidos com um plano estratégico de desenvolvimento local. Da mesma forma, um Plano Estratégico também não deve ser confundido com outros planos de caráter obrigatório como, por exemplo, os Planos Setoriais ou até planos facultativos. Esta profusão de planos, além do confundir o cidadão, muitas vezes representa uma duplicidade de esforços, contribuindo para desacreditar o planejamento enquanto instrumento de gestão. Este estudo procurou evidenciar que importância o planejamento estratégico ocupa na gestão pública local, tomando como referência de análise um conjunto de 11 (onze) municípios que integram a chamada Região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul, aos quais se fez uma proposta concreta de desencadeamento do processo. Inicialmente constatou-se que nenhum dos 11 municípios da referida região tinha um Plano Estratégico de Desenvolvimento elaborado e/ou atualizado sendo que apenas dez dos 11 municípios da referida região manifestaram oficialmente o interesse na elaboração do referido plano. Passado mais de um ano desde que a oferta de assessoria gratuita foi feita, em apenas dois dos dez municípios restantes na região, o processo de planejamento estratégico foi efetivamente desencadeado. Constatou assim a necessidade de se fazer um trabalho de base: além de informar e discutir detalhadamente todas as etapas, vantagens e envolvimento requeridos com os gestores e cidadãos, também foi necessário tentar despertar e manter um mínimo de interesse pelo assunto para que a participação se mantivesse efetiva em todas as etapas desenvolvidas.

Palavras chave:

Planejamento estratégico, desenvolvimento, Conselhos Municipais, Rio Grande do Sul

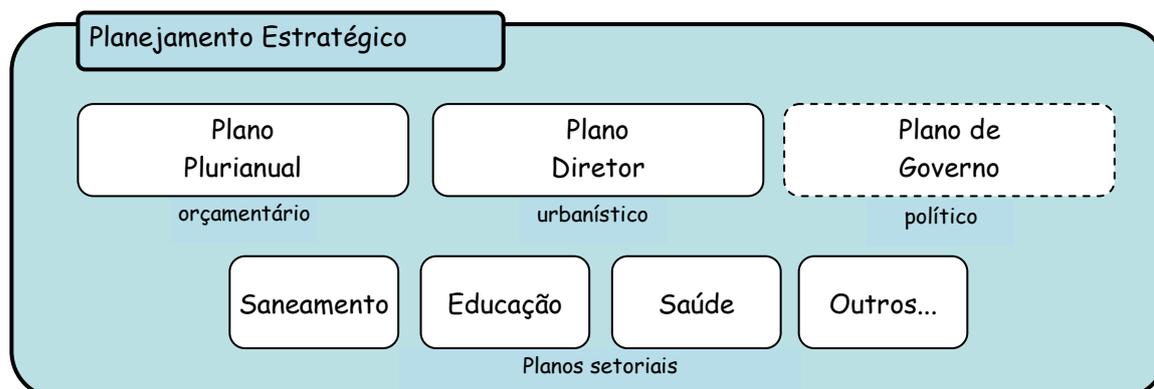
Introdução

O Brasil assume uma configuração peculiar no cenário mundial, ao constituir-se república federativa pela união indissolúvel de 26 estados-membros, do distrito federal e de 5.565 municípios, todos elevados à condição de entes federativos, autônomos e com competências delimitadas pelo princípio da predominância de interesses, do mais geral (nacional) ao local (municipal). É precisamente neste último nível federativo (municípios) que se replicam a maior parte das estratégias, ações e políticas de governo, bem

como seus respectivos instrumentos e mecanismos de controle, com maior ou menor eficiência.

No que diz respeito aos processos de planejamento para o desenvolvimento socioeconômico local é comum constatar-se a sobreposição de planos nacionais, supraregionais, regionais e locais interagindo espacialmente. Algumas vezes se esboça uma tentativa de coordenação, mas na maioria dos casos não há possibilidades de grande articulação, seja em função das condições técnicas, financeiras, dos prazos, das metas, da capacidade, dos interesses, etc. Assim, sobretudo no âmbito municipal é comum observar a coexistência de diferentes tipos de planos em execução como, por exemplo, o PPA – Plano Plurianual (de caráter orçamentário) e o Plano Diretor (de caráter urbanístico), ambos instrumentos legais de gestão que não devem ser confundidos com um plano estratégico de desenvolvimento local ou regional (de caráter administrativo). Da mesma forma, um Plano Estratégico também não deve ser confundido com outros planos de caráter obrigatório (como, por exemplo, os Planos Setoriais de Saúde, Saneamento ou Educação) ou planos facultativos (como, por exemplo, um Plano de Governo) que normalmente têm um viés político-partidário forte. Além desses, muitas vezes sobrepõem-se, no mesmo espaço, diferentes planos de ação desencadeados a partir de Ministérios (governo federal) ou Secretarias (governo estadual). Não é difícil imaginar que, além do confundir o cidadão, muitas dessas iniciativas representam uma duplicidade de esforços, contribuindo para desacreditar o planejamento enquanto instrumento de gestão.

Figura 1 – Planos no contexto do Planejamento Estratégico



Fonte: elaborado pelos autores

Parte-se aqui do pressuposto que um plano estratégico de desenvolvimento local deve ser entendido como uma espécie de pano de fundo ou moldura para todos os demais

planos. Isto significa que, se por um lado o plano estratégico precisa levar em consideração todos os demais planos existentes, sobretudo aqueles que são desencadeados a partir da esfera local, devem levar em consideração as diretrizes do planejamento estratégico, como ilustra a Figura 1.

Neste contexto, o objetivo deste estudo foi o de procurar evidenciar que importância o planejamento estratégico ocupa na gestão pública local, tomando como referência de análise um conjunto de 11 (onze) municípios que integram a chamada Região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul, aos quais se fez uma proposta concreta de desencadeamento do processo. Buscou-se interpretar, também, as principais razões que explicam a resistência na adoção do processo de planejamento local.

Bases teóricas do planejamento estratégico

Atribui-se ao biólogo, filósofo e urbanista Patrick Geddes, que viveu na Escócia no fim do século XIX, a proposição do termo *planejamento local* como uma acepção ao mesmo tempo técnica, política e acadêmica, ou seja, como uma abordagem transdisciplinar (Carvalho, 2004). Segundo Geddes (apud Hall 1995:165) “o planejamento deve começar com o levantamento dos recursos de uma determinada região natural, das respostas que o homem dá a ela e das complexidades resultantes da paisagem cultural”. Geddes tornou-se conhecido também por suas contribuições inovadoras nos campos do planejamento urbano vinculados à educação participativa e cidadã.

Para Sachs (2004:33) o planejamento na atualidade

é essencialmente participativo e dialógico, e exige uma negociação quadripartite entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, levando a arranjos contratuais entre as autoridades públicas, as empresas, as organizações de trabalhadores e a sociedade civil organizada.

Considerando que o planejamento local não trata apenas de questões físico-naturais, mas também de questões econômicas, sociais, políticas e legais, o mesmo configura-se como um instrumento capaz de provocar mudanças que envolvem inúmeros aspectos e, da mesma forma, entraves. Portanto, a eficácia de estratégias localizadas é constatada com maior intensidade, sobretudo quando os gargalos que emperram os principais problemas de uma sociedade são superados, quando recursos potenciais e ociosos são mais

bem utilizados, quando a energia latente e a criatividade são liberadas, quando as demandas sociais são atendidas.

A abertura de espaços onde a democracia e o exercício da cidadania são fomentados, bem como o “empoderamento” de comunidades (Friedmann, 1999) assumindo um papel ativo e criativo no desenho do seu próprio futuro indica a consolidação de um novo paradigma de ação territorial, no qual diálogos, negociações e vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento são uma característica básica.

Cabe destacar, ainda, que na atualidade estratégias de planejamento territorial promissoras buscam enfatizar, entre outros aspectos, a colaboração efetiva do mercado e da sociedade, o fomento de um clima favorável ao empreendedorismo, a utilização de novas tecnologias, a valorização de atividades até então consideradas economicamente irrelevantes (como o turismo, o lazer, o esporte, a cultura e o artesanato) e a preservação dos bens culturais, sociais e naturais.

Kotler, Haider e Rein (1994:23) lembram que

Nenhum lugar vai determinar suas estratégias, utilizar seus recursos, definir seus produtos ou implantar seus planos da mesma forma. Cada local apresenta uma história, cultura, política e lideranças diferentes e sua própria maneira de lidar com as relações entre o setor público e o privado. Por conseguinte, é preciso reconhecer que não existem panaceias, doutrinas, receitas ou simples elixires mágicos.

Enfim, o *mix* adequado de vários aspectos (políticos, sociais, ambientais, econômicos, organizacionais) parece ser fundamental para o sucesso e desenvolvimento socioeconômico que diferentes lugares no mundo vêm experimentando através do planejamento estratégico.

Holanda (1983:36) afirma que “podemos definir planejamento como a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos de ação alternativos com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura.” Para Ander-Egg (1995:25), planejamento é

a ação consistente de utilização de um conjunto de procedimentos mediante os quais se introduzem uma maior racionalidade e organização em um conjunto de atividades e ações articuladas entre si que, previstas antecipadamente, tem o propósito de influenciar no curso de determinados acontecimentos com o fim de alcançar uma situação eleita como desejável, mediante o uso eficiente de meios e recursos escassos ou limitados. [traduzido pelos autores].

Para Daland (1967:6), “o planejamento não é só técnico como também político, pois abrange o encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, bem como a criação de atitudes de aceitação para as decisões de planejamento.”

Enfim, pode-se considerar que o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possível. Ou, no dizer de Matus (1989:20), planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” num processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro.

No que diz respeito aos objetivos dos planos, é necessário considerar que estes podem ser os mais diversos. Embora alguns planos proponham atingir um só objetivo, a maioria deles visa alcançar diferentes objetivos ao mesmo tempo. Sob condições de normalidade, em qualquer sociedade os objetivos e interesses sociais são muito diferenciados e, muitas vezes, conflitantes. Desta forma, as decisões tomadas no processo de planejamento resultam de uma disputa política de atores, cada um procurando influenciar o projeto coletivo com suas próprias expectativas em relação ao futuro e com os meios e instrumentos disponíveis (Castells e Borja, 1996).

Como parte do processo político, o planejamento constitui um espaço privilegiado de negociação entre a sociedade civil e o governo local, confrontando e articulando seus interesses e alternativas. Como a hegemonia não é um dado estático, mas um fato social dinâmico e construído, o planejamento abre a oportunidade para a reconstrução e reordenação do jogo do poder, permitindo uma redefinição dos objetivos dominantes na sociedade e a ampliação das liberdades individuais e coletivas (Sen 2000).

Para Mindlin (1987), o processo de planejamento, apesar de na realidade ser uno, pode ser subdividido em três fases distintas: a decisão de planejar, que é uma decisão essencialmente política; o plano em si, que normalmente configura um instrumento técnico; e a implementação do plano, que também é um fenômeno notadamente político.

Todavia, a concepção contemporânea de aplicação de métodos e técnicas de planejamento que visem ao desenvolvimento socioeconômico local envolve, entre outros as-

pectos, uma ação de longo prazo, priorização de uma abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social (Buarque, 1999).

No entender de Miglioli (1982:16), toda e qualquer forma de planejamento

apresenta um conjunto de características comuns: é voltado para o futuro, visa a objetivos determinados, implica a existência de um sujeito, implica a existência de caminhos ou ações alternativas e as ações necessárias para atingir os objetivos tem uma sequência lógica e são empreendidas de modo organizado.

Porém, o planejamento representa também uma forma de a sociedade exercer o poder sobre seu futuro, rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam seu destino (Ingelstam, 1987). Deste ponto de vista, é uma ‘aposta no futuro’, que orienta e molda a vontade dos atores e as decisões coletivas.

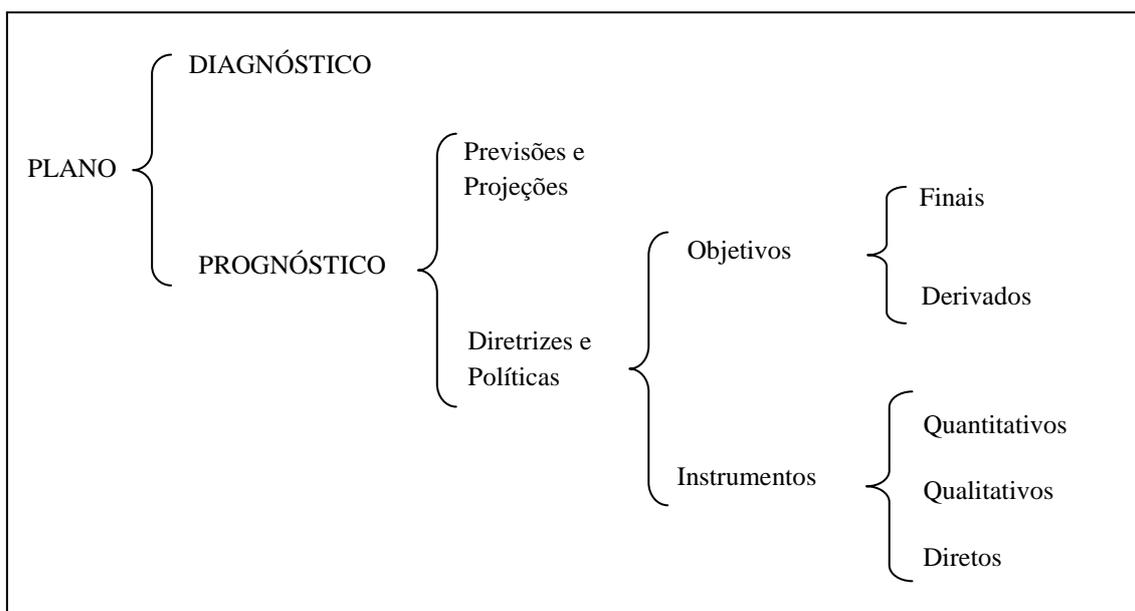
Segundo Holanda (1983), a criação e efetiva implementação de todo e qualquer processo de planejamento pressupõe a existência de condições favoráveis, em termos institucionais, administrativos e técnicos.

Do ponto de vista institucional, as atividades de planejamento requerem apoio político, compreensão e participação popular, fundamentação legal adequada, estabilidade, força e prestígio do Governo. Do ponto de vista administrativo torna-se necessária a criação ou definição de uma organização ou estrutura específica para formular e coordenar a execução dos planos de desenvolvimento, bem como uma estrutura administrativa comprometida com uma filosofia de planejamento que suplante os obstáculos da burocracia tradicional e assegure uma integração de esforços para a consecução dos objetivos comuns propostos. Do ponto de vista técnico, segundo o autor supracitado, o planejamento não pode prescindir de um conjunto de informações básicas nem de pessoal técnico capaz e habilitado para desempenhar tal função estratégica no desenvolvimento de territórios.

Toda escolha coletiva que passa por uma negociação e formulação política envolve interesses e percepções distintas da sociedade, dos atores e agentes envolvidos sobre o que se pretende alcançar no futuro. No entanto, planejamento também tem uma conotação técnica e racional de suporte para as escolhas da sociedade. Desta forma, o planejamento do desenvolvimento incorpora e combina uma dimensão técnica e outra dimensão política, constituindo-se, segundo Buarque (1990) numa síntese técnico-política.

A dimensão técnica se materializa na figura de um diagnóstico, ao passo que a dimensão política se configura um prognóstico. De maneira simplificada, pode-se dizer que o ponto de partida para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento é o diagnóstico, que compreende uma análise do passado do território em questão e se constitui numa base factual, estatística e histórica.

Figura 2 – Representação gráfica dos elementos básicos de um plano



Fonte: Holanda, 1983:39

O planejamento propriamente dito é um prognóstico sobre o comportamento futuro do território em questão, que se fundamenta, por um lado, em previsões ou projeções de tendências visualizando as potencialidades ou possibilidades de desenvolvimento e identificando os fatores que limitam ou restringem essas possibilidades. Ainda de acordo com Holanda (1983), se a extrapolação da projeção do passado apresenta resultados satisfatórios e se não existem fatores que justificam uma alteração dessa tendência, não há necessidade de planejamento.

Por outro lado, o prognóstico também se configura como uma revisão de projeções à luz de diretrizes e políticas que expressam os desejos e as aspirações da comunidade. A formulação dessas diretrizes está associada à definição de objetivos e instrumentos da política de planejamento.

No contexto brasileiro, apesar de todos os avanços havidos nas últimas décadas, as possibilidades da participação popular (ou social) na administração pública ainda são restritas, pois envolvem interferências no processo de realização da função administrativa do Estado, de acordo com os interesses de todos na comunidade. Por outro lado, o desafio também se coloca para a sociedade: descobrir e aprender a utilizar os canais de participação para fazer valer seus interesses.

Para Demo (1993), participação é um processo de conquista e uma construção organizada da emancipação social que se relaciona à individualidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gestão pública.

Para Souto-Maior (1995:78), participação significa

[...] ter ou tomar parte em alguma coisa, ou comunicar alguma coisa, enquanto participação *social* significa um ato de interação grupal dirigido a tomar parte em alguma atividade pública ou administrativa para intervir em seu curso. Ela se distingue da participação *política* por ser direta e contínua, enquanto essa última se dá através do voto periodicamente por ocasião das eleições, ou é exercida indiretamente através da militância em partidos políticos.

A participação social é algo que não pode ser descentralizada; ela simplesmente ocorre, “... não existe participação imposta, concedida ou doada” (Demo, 1991:35). Quando a descentralização não é feita pela participação social, e sim imposta pelos governos vigentes, a participação social não ocorre de fato. Também Médici (1995:96), explicita que

[...] a participação social permite que haja maior efetividade no processo de descentralização, mas ela depende da natureza de condições históricas e sociais inerentes a cada região ou localidade. Ela pode ser estimulada, mas nunca outorgada.

A participação, por sua vez, pode ocorrer em diferentes níveis de intensidade, que Arnstein (apud Bandeira 1999:64) explicita em uma escala crescente de oito níveis, classificada segundo o grau de influência das comunidades em relação às entidades promotoras dos processos participativos: manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento, parceria, delegação do poder e controle pelos cidadãos.

Já a cidadania, a exemplo de outros conceitos comumente utilizados nas ciências sociais, é um termo clássico que se encontra em constante mutação. Não é uma definição estanque, delimitada, mas, sim, um conceito que vem assumindo várias conotações ao longo da história.

Segundo Bedin (1997a; 1997b), a luta pelo reconhecimento e respeito à cidadania possui uma larga tradição histórica, construída ao longo de quatro gerações de direitos. A primeira geração: direitos civis ou liberdades civis (direito contra o Estado); segunda geração: direitos políticos e liberdades políticas (direito de participar do Estado); terceira geração: direitos econômicos e sociais (direitos por meio do Estado); e quarta geração: direitos de solidariedade (direitos sobre o Estado). Nos direitos de quarta geração, são colocados, como regra, o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e a autodeterminação dos povos.

Na concepção de Dallari (1998:14) cidadania, hoje, expressa

Um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

Tenório e Rozenberg (1997:104) consideram a participação o grande instrumento de acesso à cidadania. “Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida enquanto ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado”. Mas, ainda que participação seja uma condição *sine qua non*, não é requisito exclusivo. Para alcançar a “cidadania plena, a organização social e a participação política deverão vir associadas à superação das desigualdades econômicas”.

Enfim, cabe considerar que a cidadania não é dada, mas construída e conquistada a partir da capacidade de organização, participação e intervenção social. Nesta articulação devem estar envolvidos todos os cidadãos com a finalidade de poder participar, opinar nas questões da sociedade e no rumo da sua vida, região e país. É, portanto, uma conquista legal, amparada e embasada em ideias e ações.

Elementos do processo metodológico

O projeto que dá sustentação a esta análise foi desencadeado a partir de 2010 visando atender os 11 municípios da região de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial no Estado do Rio Grande do Sul quanto a estruturação do Planejamento Estratégico Local. A região abrange uma área de 5.168 km² e conta com uma população de aproximadamente 166.600 habitantes, distribuídos em 11 municípios: Ijuí, Panambi, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ajuricaba, Augusto Pestana, Pejuçara, Jóia, Bozano e Nova Ramada.



Fig. 3: Noroeste Colonial

É necessário considerar que a instituição gestora regional (COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial) vinha manifestando ao longo dos últimos anos o propósito de que todos os municípios desencadeassem os seus respectivos processos de planejamento estratégico, o que

em tese facilitaria o trabalho. Havia um modelo de planejamento proposto, estruturado especialmente para aplicação no contexto territorial (regiões e municípios).

Aliás, na atualidade é possível observar a existência de uma grande profusão de modelos de planejamento estratégico, sobretudo aqueles aplicados ao ambiente organizacional ou empresarial, que fornecem muitos subsídios teóricos e metodológicos para aplicação nas demais áreas do conhecimento e, também, na gestão pública.

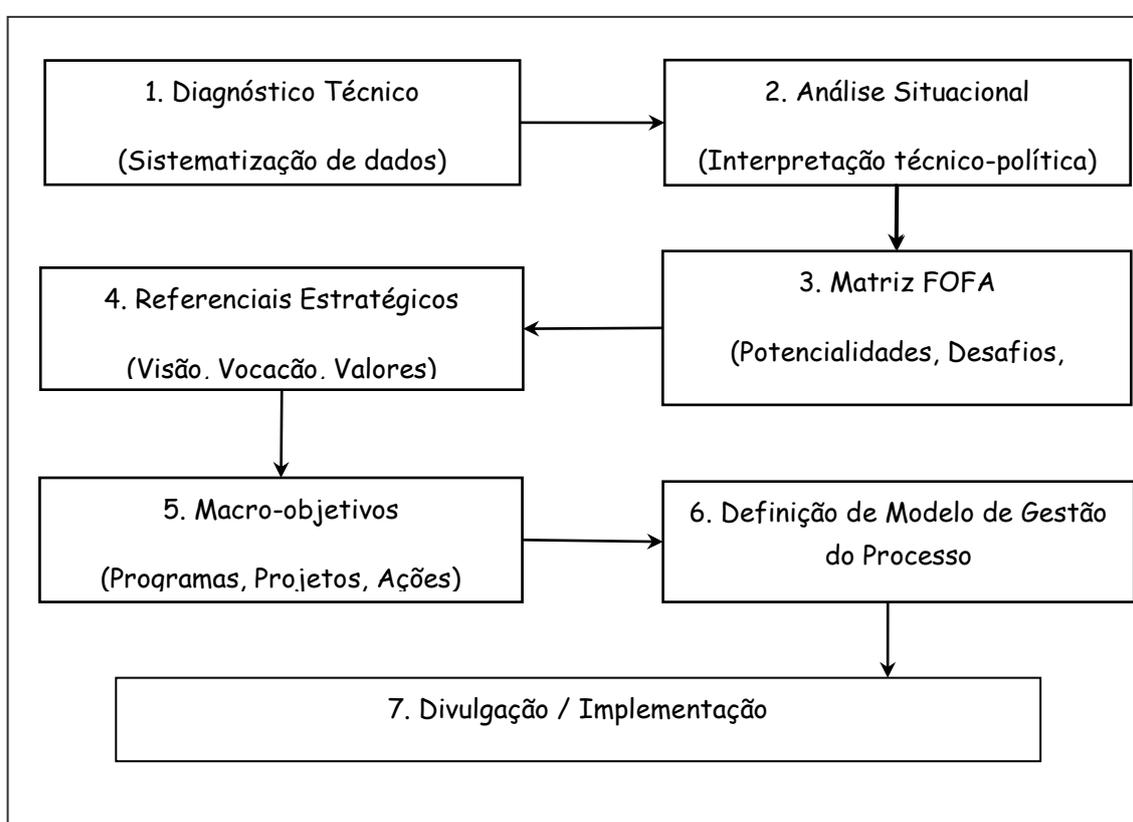
Em se tratando de processos de planejamento estratégico territorial há certa concordância na bibliografia disponível e concernente ao assunto sobre a maior parte dos aspectos instrumentais, assim como há algumas diferenças operacionais em torno de outros aspectos que, todavia, implicam mais na forma do que nos resultados. Verifica-se, também, o uso de diferentes terminologias, que da mesma forma se diferenciam mais na nomenclatura técnica do que na essência operacional.

O ponto de partida no diagnóstico, a utilização da matriz FOFA e a necessidade de ao final do processo detalhar programas, projetos e ações concretas são senso comum nos processos de planejamento estratégico territorial. Já as principais diferenças operacionais dizem respeito a alguns instrumentos intermediários do processo, que encontram respaldo em metodologias e terminologias ligeiramente diferenciadas, cada qual com

suas vantagens e desvantagens, e que são utilizadas sem maiores prejuízos em diferentes contextos.

Assim, não há a menor dúvida de que alguns dos instrumentos operacionais que configuram metodologias consolidadas são capazes de propiciar excelentes resultados, porém, sempre sob determinadas condições de disponibilidade de tempo, de recursos financeiros, de conhecimento técnico e de capacidade didática, sobretudo quando se considera que os processos de planejamento geralmente envolvem os mais variados públicos com diferentes níveis de compreensão e interesse.

Figura 4 – Síntese das etapas do Modelo de Planejamento Estratégico Territorial



Fonte: elaborado pelos autores

As sete macroetapas do modelo de planejamento estratégico proposto (conforme Figura 3) formam uma sequência logicamente encadeada e a sua operacionalização é decorrente de uma série de atividades que necessitam ser desenvolvidas, de forma articulada com os demais *stakeholders* locais, por pessoal técnico minimamente capacitado para tal fim.

É necessário considerar que este modelo de planejamento estratégico configura uma síntese metodológica mínima e flexível, ou seja, nada impede que sejam agregados outros elementos operacionais, de acordo com a necessidade e a capacidade disponível em cada território. Porém, para que o processo de planejamento estratégico se constitua efetivamente num instrumento de desenvolvimento socioeconômico, é importante destacar que todas as etapas aqui descritas precisam ser desenvolvidas.

Resultados obtidos

Inicialmente constatou-se através de levantamento *in loco*, que nenhum dos 11 municípios¹ da referida região tinha um Plano Estratégico de Desenvolvimento elaborado e/ou atualizado. Alguns municípios ainda apresentaram documentos que haviam sido elaborados há mais de 4 ou 5 anos que, todavia, jamais foram implementados, isto é, foram literalmente ‘engavetados’ enquanto instrumentos de gestão municipal.

Assim, buscou-se de imediato verificar junto aos representantes do poder público destes municípios o interesse pela elaboração/atualização do respectivo plano, como um serviço gratuito de extensão acadêmica oferecido pela universidade comunitária regional (UNIJUÍ) aos municípios, de acordo com um modelo de planejamento previamente estabelecido e indicado como referência pelos próprios Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul aos respectivos Conselhos Municipais de Desenvolvimento.

Constatou-se, já nesta ocasião, que apenas 10 dos 11 municípios da referida região manifestaram oficialmente o interesse na elaboração do referido plano. A liderança política de um dos municípios foi enfática manifestando já naquele momento que a oferta provavelmente não seria aceita, pois não havia interesse no desencadeamento do processo sob a alegação de que havia a necessidade de gerenciar os diversos conflitos e interesses políticos locais ‘em jogo’. Provavelmente a proximidade do período eleitoral municipal (marcado para outubro de 2012) bem como o ‘medo do desconhecido’ paralisou o interesse, isto é, a liderança contatada entendeu como arriscado abastecer a comunidade (leia-se adversários políticos) com dados e informações relevantes.

¹ Para preservar a identidade das lideranças contatadas nos onze municípios, não se fará qualquer menção de nomes ou lugares que porventura possam comprometer os entrevistados.

Mesmo assim, foi curioso observar que exatamente neste município foram realizadas nada menos do que duas ‘audiências públicas’ municipais com a finalidade específica de apresentar a metodologia proposta formalmente a um grupo de lideranças locais. Evidentemente esteve reunido apenas um seleto grupo de lideranças especialmente convocada para dar quórum e sustentar a decisão tomada. Aparentemente o convite havia sido estendido (inclusive pela mídia falada e escrita) a todas as pessoas da comunidade, representantes institucionais e demais lideranças locais, porém, nenhum cidadão não alinhado ao poder local atendeu ao chamado.

Nos outros dez municípios, depois de contatar as lideranças do poder público municipal (prefeito, vice prefeito ou secretários municipais) com o objetivo de fazer a proposta, a equipe de trabalho se propôs a retornar, no mínimo, mais uma vez com o objetivo de apresentar todos os detalhes à comunidade em geral. Para tanto o poder público municipal deveria agendar uma reunião aberta (audiência pública municipal), na qual se faria uma explanação da proposta para todas as pessoas convidadas (gestores e secretários municipais, funcionários públicos, professores, vereadores, representantes de instituições públicas e privadas, empresários urbanos e rurais, bem como cidadãos em geral), sobre funcionamento de todo o processo, explicitando conceitos e respondendo aos mais diversos questionamentos.

O quadro abaixo sintetiza as ações desenvolvidas nos 11 municípios.

Quadro 1 – Ações desenvolvidas nos 11 municípios do COREDE Noroeste Colonial

Município	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ações desenvolvidas											
Contato com lideranças municipais											
Opção pelo não desencadeamento											
Manifestação favorável ao desencadeamento											
Realização de audiências públicas municipais											
Plano Estratégico em andamento											

Fonte: elaborado pelos autores.

Passado mais de ano desde que a oferta de assessoria gratuita e exposição inicial foi feita (os primeiros contatos foram estabelecidos em abril de 2011), em apenas dois dos

dez municípios restantes na região, o processo de planejamento estratégico foi efetivamente desencadeado pelo poder público local. Nos outros oito municípios a liderança política local manifestou, sim, explicitamente o interesse pela questão, porém não tomou nenhuma medida efetiva para desencadear o processo, evidenciando que o papel e o lugar do planejamento estratégico ainda não são compreendidos como uma ferramenta essencial de gestão, sobretudo pela liderança local e, também, pela população.

Num dos municípios que manifestou pro-forma interesse pelo desencadeamento do processo, o prefeito municipal expressou sua opinião nos seguintes termos: “Eu, particularmente, não tenho a menor ilusão sobre o papel do planejamento aqui no *meu município* [grifo nosso]. Isso aí só serve pra entreter desocupados. Eu sou prefeito no terceiro mandato e eu conheço *meu município* como nenhum outro. Eu sei exatamente o que a comunidade e o cidadão precisam; não é necessário consultar a população ou fazer qualquer tipo de planejamento pra isso. É perda de tempo e só complica tudo. Mas..., já que não tem custo e é uma oferta da universidade aqui da nossa região, até podemos fazer. Aliás, com isso eu já resolvo uma demanda da Associação Comercial e Industrial e dos empresários, que estão me pedindo pra fazer esse tal de planejamento estratégico há muito tempo. Mas, eu já adianto com todas as letras: não vai servir pra nada, porque aqui sou eu quem manda e sabe das coisas.”

Ora, é natural que em tal contexto, quando a maior liderança política local tem esta percepção e postura, o planejamento estratégico represente uma atividade natimorta. A sociedade até pode estar disposta assim como os empresários já estão solicitando o desencadeamento, mas, sem a participação efetiva do poder público local como principal incentivador do processo, simplesmente não se constituem condições básicas para a realização do mesmo.

Em outros dois municípios que num primeiro momento haviam manifestado interesse pelo desencadeamento do processo verificou-se, logo em seguida, que a articulação local entre os meios empresarial e político praticamente ‘eclipsou’ a sociedade no processo, ou seja, em nenhum momento foi considerado relevante dar a oportunidade aos cidadãos e à sociedade civil em geral de tomar conhecimento da oferta. Procurados reiteradas vezes, os responsáveis afirmaram que as atividades do cotidiano praticamente impediam que o poder local dedicasse tempo ao planejamento. Em outros cinco municípios com os quais não se manteve nenhum contato posterior não aconteceu absoluta-

mente nada relacionado ao desencadeamento do processo, ou seja, o poder público simplesmente deixou de tomar qualquer iniciativa neste sentido.

Por fim, nos dois municípios onde o processo de planejamento estratégico foi desencadeado efetivamente (que chamaremos de A e B), a equipe responsável constatou a necessidade de fazer um trabalho de base: além de informar e discutir detalhadamente todas as etapas, vantagens e envolvimento requeridos com os gestores e cidadãos, também foi necessário tentar despertar e manter um mínimo de interesse pelo assunto para que a participação se mantivesse efetiva em todas as etapas desenvolvidas.

No município “A” foram realizadas até este momento oito audiências públicas municipais, havendo uma participação média de 40 pessoas por reunião. No contexto dessas audiências e discussões o Conselho Municipal de Desenvolvimento – COMUDE foi reativado e neste município o processo de planejamento estratégico avançou até a Etapa 5 do referido modelo de planejamento (definição de macro-objetivos: programas, projetos e ações). A liderança local e o COMUDE estão motivados e interessados na conclusão do processo, já tendo assumido o desafio de publicar e socializar o diagnóstico municipal e o respectivo documento do plano estratégico. Para que isto se concretize, só falta a compilação dos dados (por parte da equipe técnica) e definição de projetos (em reuniões entre a equipe técnica, representantes do poder público e o COMUDE).

No município “B” foram realizadas até este momento quatro audiências públicas municipais. Avançou-se até a Etapa 3 do referido modelo de planejamento (discussão da matriz FOFA). O Conselho Municipal de Desenvolvimento está ativo e atuante e a liderança local muito motivada para dar continuidade às ações em parceria com a equipe técnica.

Conclusão

Em sentido geral é possível afirmar que a tão propalada participação social e cidadã como elemento crucial das políticas de desenvolvimento socioeconômico local ainda não passa de um mito nos municípios em questão. Por um lado presume-se que a população local ainda não descobriu o poder que tem instrumentos de gestão como este do planejamento estratégico. Por outro lado também é necessário considerar que há um desinteresse generalizado pela coisa pública. Durante décadas a sociedade civil não foi

chamada a participar do processo decisório. Portanto, há um tempo de maturação e aprendizagem que precisa ser levado em conta.

A participação e a cidadania devem ser entendidas como um processo de construção contínua, cujos espaços devem ser conquistados e, sobretudo, ampliados pela população, desacostumada da atividade em função de um centralismo político vigente no Brasil por várias décadas. Há que se considerar, ainda, que participação não se resume apenas no processo decisório (voto), mas se concretiza nos resultados econômicos e sociais (bens tangíveis e valores intangíveis) daquilo que foi votado, ou seja, através da inclusão cidadã.

Também é possível admitir em função da experiência feita com os dados levantados, que a população em geral e a liderança local está saturada de iniciativas de planejamento similares, ou seja, planeja-se muito, executa-se pouco. Não se trata apenas de saturação em relação a planos estratégicos. No nível municipal é que normalmente todos os tipos imagináveis de plano (do governo federal, estadual, municipal, autarquias, instituições públicas e privadas) encontram um campo fértil de execução. Quando as pessoas enxergam mais intenções do que resultados, acabam colocando em dúvida inclusive as boas iniciativas locais, onde tem maior poder de participação, ação e decisão.

Embora o estudo não tenha um caráter quantitativo explícito, percebe-se pelo levantamento feito e pelo andamento dos trabalhos que o processo de planejamento estratégico desperta interesse em aproximadamente apenas 20% dos municípios, tomando como referência para tal a atuação da liderança local. Evidenciou-se, ainda, que numa parcela significativa (entre 30 e 40% dos municípios) o planejamento é ostensivamente rechaçado enquanto instrumento gerencial, ao passo que nos demais 50% dos municípios (aproximadamente) ele é solenemente ignorado.

A pesquisa realizada também serviu para demonstrar que em alguns municípios os representantes do poder público crêem piamente na sua capacidade interpretativa acerca das demandas sociais, relativizando completamente o processo de participação cidadã e exercício da cidadania. Infelizmente este contexto de amadorismo gerencial centralizador ainda é realidade em muitos municípios.

Naqueles municípios onde o processo de planejamento estratégico participativo encontrou eco, isto é, foi assumido pelo poder público (Estado) e pelos cidadãos (Sociedade), percebeu-se que os representantes do Mercado, isto é, das atividades econômicas e do

setor privado retraíram-se significativamente. Por outro lado, em alguns municípios se constatou que o Estado e o Mercado também compactuavam firmemente. Isto parece evidenciar que na arena onde deveriam atuar conjuntamente os três *stakeholders* (Estado, Mercado e Sociedade), normalmente só dois atores contracenam entre si, isolando o terceiro.

Todavia, é necessário considerar que todos estes avanços verificados, retrocessos experimentados e resultados alcançados representam apenas o início de uma longa jornada de aprendizagem sobre participação cidadã, tanto por parte do Estado, quanto da própria Sociedade e também do Mercado.

Referências Bibliográficas

- Ander-Egg, Ezequiel. *Introducción a la planificación*. Buenos Aires: Lumen, 1995.
- Ander-Egg, Ezequiel; Idáñez, Maria José Aguilar. *Diagnóstico Social: conceptos y metodología*. Buenos Aires: Lumen, 1995.
- Arnstein, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute Planners*, v. 35, n. 3, 1969. Pág. 216-224.
- Bandeira, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1999. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf
- Bedin, Gilmar Antonio. Estado, cidadania e globalização do mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos. In: Oliveira. O. M. de (Org.). *Relações internacionais e globalização: grandes desafios*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997b. Pág. 123-149.
- Bedin, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997a.
- Buarque, S. C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento municipal e regional. Projeto de Cooperação Técnica do INCRA / IICA*. Brasília: Mimeo, 1999.
- Buarque, S. C.; Sousa, E. M. *Pobreza e Meio ambiente no Brasil*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 1990.
- Carvalho, Pompeu F. de. Patrick Gueddes – pioneiro do planejamento moderno. In: *Boletim Território e Cidadania, do Laboratório de Planejamento Municipal, Rio Claro, n° 2, Ano IV, jul/dez 2004*. Pág. 1. Disponível em <http://www.rc.eniesp.br/igce>.
- Castells, M.; Borja. J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP – Dossiê Cidades*, n° 45, Jul 1996.
- Daland, Robert. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.
- Dallari, Dalmo A. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.
- Demo, Pedro. *Estratégias de desenvolvimento. Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, v. 10, n.12, dez. 1993.

- Demo, Pedro. Participação e planejamento: um arranjo preliminar. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3. Pág. 31-54, jul.-set. 1991.
- Friedmann, John. *Empowerment – The politics of alternative development*. Blackwell: Oxford, 1999.
- Holanda, Nilson. *Planejamento e Projetos*. Fortaleza: UFC, 1983.
- Ingelstam, Lars. La planificación del desarrollo a largo prazo: notas sobre su esencia y metodología. In: *Revista de la CEPAL*, nº 31, Santiago, 1987.
- Kotler, Philip; Haider, Donald H.; Rein, Irving. *Marketing Público – Como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões, estados e países*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- Lopes, Carlos Thomas G. *Planejamento, Estado e Crescimento*. São Paulo: Pioneira, 1990
- Matus, Carlos. *Guia teórico. Material didático do Curso Governo e Planejamento*. Brasília: IPEA/Cendec, 1993.
- Matus, Carlos. *O Planejamento Estratégico Sustentável na prática. Material didático do Curso Governo e Planejamento*. Brasília: IPEA/Cendec, 1989.
- Medici, André Cesar. Saúde: modelos de gestão descentralizadas - alternativas para o Brasil. In: Velloso, J. P. dos R.; Albuquerque, R. C.; Knoop, J. (Orgs). *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995. Pág. 91-148.
- Miglioli, Jorge. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- Mindlin, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- Sachs, Igancy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garmond, 2004.
- Sen, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Souto-Maior, Joel. Sobre participação, transparência e suas alternativas no planejamento estratégico no setor público. In: XIX Encontro Nacional da ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 1995, João Pessoa. *Anais. João Pessoa: Enanpad*, 1995. Pág. 78-96.
- Tenório, Fernando Guilherme; Rozenberg, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, nº 4. Pág. 101-25, jul./ago. 1997.