

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é historicamente marcado por transformações negociadas entre as elites. As mudanças não se radicalizam e cedem espaço aos equilíbrios construídos e dominados por negociações elitistas, conciliações e exclusões, desde o seu passado colonial. A excessiva dominação governamental, intermediadora de exclusivos interesses de classes dominantes, torna-se um instrumento de exclusão da participação social e impede o desenvolvimento da consciência política, a construção de uma institucionalidade democrática e a incorporação social aos seus processos. (NOGUEIRA, 1998).

Neste contexto, a burocracia estatal repete constantemente práticas recorrentes ao seu passado. O padrão de mudanças da revolução burguesa brasileira faz-se de forma sutil, intermediando interesses antigos e atuais, acreditando tratar-se de um processo de modernização. Nogueira (op. cit., p.266) assim descreve esta situação:

[...]nas sociedades marcadas pela falta de sintonia entre os tempos da economia, da política, da sociedade e da cultura, há como que uma reiterada capitulação diante do passado que consegue se prolongar justamente através de múltiplas sedimentações e cristalizações de natureza econômica, política ou cultural. Temos vivido como nação, atormentados pelos “males” modernos e pelos “males” do passado, pelo velho e pelo novo sem termos podido conhecer uma história de rupturas revolucionárias.

A modernização do aparelho estatal torna-se incompleta, viciada num mecanismo estagnante, mas legitimada por uma sociedade impedida de perceber e participar politicamente. Esta situação repete-se no país em todos os níveis. No Espírito Santo, Vasconcellos (1995, p.218) registra "...uma modernização feita sem rupturas com um quadro social e político extremamente perverso".

Contudo, apesar da aparente passividade, torna-se impossível ao aparelho estatal deixar de acolher demandas que representam interesses mais atualizados que, aos poucos, contaminam vigorosamente as estruturas sociais.

Cada vez mais, os desafios de uma sociedade globalizada invadem a vida do ser humano e o levam a discutir, refletir e rever os seus conceitos, despertando-o para novos paradigmas que possibilitam a reconstrução de seu modo de pensar e de agir.

Não é possível nas organizações atuais, assim como na vida particular de cada cidadão, manter os mesmos padrões de relações e de resultados sem repensar os diversos contextos dos ambientes sociais e organizacionais que os cercam. Aqueles que não tiverem consciência e não captarem as dimensões das mudanças e dos paradigmas emergentes, não estarão aptos para lidar com as bases de uma nova ordem. As fronteiras do mundo avançam e esbarram nos modelos mentais do homem, em sua visão de mundo, sua consciência.

Estas questões repercutem na vida diária de todos e, conseqüentemente, nas organizações, principalmente nas públicas, responsáveis pelo gerenciamento das pessoas através de mecanismos nem sempre coerentes e coesos. É preciso, então, refletir de que maneira deve-se integrar estas realidades e quais mecanismos facilitam sua solução. Tudo isto torna a administração pública extremamente complexa e desafiadora.

Procurar aferir o sucesso ou insucesso do planejamento é de certa forma uma tarefa muito delicada por envolver questões abstratas de percepção dos atores que o avaliam. A avaliação mais corrente sobre a competência de um governo em formular e executar seus planos é a sua aprovação ou reprovação popular via eleições democráticas.

Torna-se, assim, imprescindível o exercício de estender cada vez mais nossos conhecimentos sobre as técnicas e sobre a forma como ocorrem as injunções referentes à gestão e à construção do planejamento governamental, sobre as estratégias políticas que lhes dão sustentação e as possibilidades de sua utilização como instrumento dessas mesmas estratégias, a fim de que tal ferramenta, amplamente utilizada e considerada como indispensável ao sucesso empresarial no setor privado, seja aperfeiçoada e aprimorada para o trato da coisa pública, visto ser diretamente proporcional à qualidade de vida das pessoas em suas sociedades. Segundo Barelli (1997), “o planejamento tem sido abandonado pelos governos por descrença, motivada pelo fato de que os planos quase sempre não se efetivam.”

O conhecimento e a análise das experiências da construção do “Vitória do Futuro”, Planejamento Estratégico da cidade de Vitória, poderão trazer contribuições significativas aos municípios que cada vez mais necessitam de uma ferramenta que os levem a aperfeiçoar seus modelos de administração. Alguns dados preliminares apontam para a relevância desse caso: na RIO-97, Vitória é destacada como exemplo de efetiva e eficaz aplicação das proposições da ECO-92; Vitória é alçada a exemplo nacional através de fita de vídeo editada pelo Ministério do Meio Ambiente distribuída por quase 6000 municípios do País (BRASIL, 2001). E mais, os resultados das urnas parecem confirmar a legitimidade do modelo.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Este trabalho tem por propósito identificar e analisar as estratégias políticas, as práticas e o modelo de construção do Planejamento Estratégico Municipal “Vitória do Futuro”, proposto para a cidade de Vitória, durante o Governo Paulo Hartung, período de 1993 a 1996.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Identificar e analisar o modelo de Planejamento Estratégico utilizado;
- b) identificar e analisar a metodologia de elaboração do modelo utilizado;

c) identificar e analisar as estratégias políticas que orientaram o processo de construção do modelo.

1.2 JUSTIFICATIVA

Considera-se que o tema está revestido de elevada importância e pertinência na atual conjuntura política, social e administrativa dos municípios brasileiros. A expansão dos movimentos populares e a necessidade de participação nas questões que se relacionam com a sua vida têm dotado a sociedade de maior consciência social e, ao mesmo tempo, despertando-a para a busca de uma efetiva participação nos destinos a que levam a ação governamental.

Emerge uma sociedade que força a construção de novos e eficazes modelos de administração pública. Modelos estes que requerem a descoberta de novos veículos de gestão, capazes de transportar a ação das administrações públicas aos resultados que dela se espera. Esta sociedade, emergente, aprova ou rejeita seus governantes a partir da compatibilidade dos resultados de seus governos com as suas necessidades e expectativas.

Esta busca por modelos que superem as marcantes conseqüências do reflexo de más administrações públicas somente se concretizará a partir de estudos que permitam levantar, estudar e analisar as diversas opções já experimentadas, suas configurações e suas práticas.

Assim, urge a necessidade de uma reflexão mais ampla sobre os diversos aspectos que envolvem o planejamento governamental e as estratégias que o cercam, pois os administradores públicos e a sociedade civil, esta última cada vez mais atuante, precisam aprofundar-se no conhecimento dos mecanismos que regulam o seu funcionamento. O aprofundamento deste entendimento e o conhecimento de experiências bem sucedidas poderão ser a grande contribuição das pesquisas científicas para impedir a repetição de erros do passado e para aprimorar a Administração Pública no futuro.

Este é o motivo principal para se insistir na procura de teorias, técnicas, ferramentas, práticas administrativas e estratégias políticas suficientes para levar as administrações públicas a superar seus desafios e a obter melhor qualidade de vida para os seus cidadãos. A resposta, certamente, deverá ser construída a partir da análise das experiências adotadas. “As teorizações a este respeito devem partir da observação das experiências, mostrando a dinâmica das suas inter-relações.” (CALIMAN, 2002).

O paradigma que emerge na Administração Pública, no Brasil, a partir dos anos 90, indicando uma nova relação Estado-Sociedade, apressa o esgotamento dos modelos gerenciais burocráticos vigentes. Buscam-se novos modelos de gestão e governança públicas. A partir deste contexto, o planejamento estratégico público, participativo e situacional, e o estudo de estratégias políticas que envolvem sua formulação e utilização ganham espaço, notadamente nos governos municipais. Paradoxalmente, a globalização

restaura a significativa importância da economia local para a competitividade das nações.

Assim, este trabalho justifica-se na medida em que pretende responder à seguinte questão: **“Como se estruturaram as estratégias políticas e o modelo de construção do planejamento estratégico do município de Vitória-ES, denominado “Vitória do Futuro”, durante o governo Paulo Hartung, no período de 1993 a 1996”?**

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO ESTADO BRASILEIRO

As mudanças que se desenham no campo da Administração Pública no Brasil são identificadas por Keinert (2000), através de intensa pesquisa em artigos publicados nas revistas especializadas neste campo de estudos, com o objetivo de compreender qual o conceito de “público” no Brasil, no período de 1930 a 1997.

As conclusões da pesquisa apontam para a existência do seguinte:

- 1) um paradigma do “público enquanto estatal”, vigente no período de 1930 a 1979, quando as ações são pensadas do Estado para a sociedade;
- 2) um momento de crise de paradigmas na década de 80; e
- 3) a erupção de um novo entendimento após os anos 90, quando a relação Estado-Sociedade absorve a idéia do “público enquanto interesse coletivo”, levando em conta a participação da sociedade na definição e gestão da coisa pública e envolvendo múltiplos atores constitutivos do setor público não-estatal.

Estes três momentos aproximam-se fielmente do conceito de Kuhn (1975) de revolução científica. A crise expressa pelas publicações na década de 80 é representativa de que o paradigma anterior não mais consegue explicar os fenômenos, abrindo espaço para um novo posicionamento.

O momento “público enquanto estatal” apóia-se nas idéias centrais dos modelos administrativos clássicos de Taylor (1969) e Fayol (1970) e caracteriza-se pela rígida separação entre planejadores e executores, pelo estilo “one best way”, pela unidade de comando, rigidez hierárquica, autoritarismo e centralismo decisório.

O ideário deste paradigma (“público enquanto estatal”) forma-se a partir de um viés tecnocrático, subdividido em dois momentos: burocrático dos anos 30 a 50 e burocrático-desenvolvimentista, nos anos 50 a 80, sempre alicerçado numa cultura política autoritária, elitista, corporativista e centralizadora. Às unidades federativas cabe a execução das formulações desenvolvidas na unidade central. A relação Estado-Sociedade neste período torna-se nitidamente estadocêntrica, unilateral, limitada a interpretar a noção de “público” como equivalente a estatal. Este modelo de planejamento governamental corresponde ao que Matus (1997) denomina Planejamento Normativo Tradicional: prescritivo, científico-racionalista, cuja base teórica dominante é a da Ciência Econômica.

No período compreendido pela década de 80, a literatura destaca o antagonismo à dimensão exclusivamente técnica e é representado pela exacerbação da dimensão política, caracterizada pela exposição de conflitos latentes, anteriormente negados e agora aflorados por uma democracia emergente.

A partir dos anos 90, a noção de “público” expande-se do entendimento exclusivamente “estatal” para o “coletivo”, adquirindo a conotação de “valor” ao invés de “localização institucional”. Este movimento é marcado pela perspectiva de consolidação democrática e pelo alargamento do espaço público, através da ação de diversos atores ávidos pelo exercício da cidadania e de participação, seja direta ou por meio de conselhos ou associações civis. A relação Estado-Sociedade assume, assim, um caráter sociocêntrico, correspondente a um estilo de gestão pública pós-burocrática, conforme Quadro 1, abaixo.

Paradigma	Público enquanto Estatal (1930-1979)	ANOS 80 CRISE	Emergente: Público enquanto “Interesse Público” (Pós-90)
Conceito de Público			
Relação Estado-Sociedade	Estadocêntrica		Sociocêntrica
Estilo de Gestão Pública	Burocrática		Pós-Burocrática

QUADRO 1: A Administração pública no contexto do Estado Brasileiro
Fonte: KEINERT, 2000

Este novo paradigma suscita novas discussões em torno do papel do Estado, envolvendo temas como a democratização das relações Estado-Sociedade, participação popular e outros, chamando a atenção para o esgotamento das práticas gerenciais públicas até então vigentes.

Os modelos gerenciais que passam a ser discutidos no Brasil nos anos 90, surgem nos países centrais a partir de meados dos anos 70, sob a denominação de “a nova administração pública”, representando uma tendência internacional de conformações variadas, porém marcadas todas elas pela defesa da utilização de princípios e ferramentas administrativos gerados no contexto do setor privado. Este movimento origina-se das idéias da necessidade de um reordenamento do papel do Estado (AZEVEDO e ANDRADE, 1997) e alcança visibilidade tanto pela ênfase de seus defensores, quanto pela severa crítica de seus opositores (FERLIE et al., 1999).

No Brasil, esta discussão é inicialmente abordada no governo Collor de Mello, sob o prisma da “desburocratização” e da “modernização” administrativa, descolada das dimensões sociológicas, das relações de poder no interior e em torno do sistema e de suas características corporativas e clientelistas, resultando no “desmantelamento da máquina pública federal” (AZEVEDO e ANDRADE, 1997, p.65). Posteriormente, essas questões tomam a forma do movimento denominado “administração gerencial” ou “gerencialismo”, guiado pelos conceitos de eficiência, competitividade, qualidade, custo e pela introdução do conceito de “gerentes” em substituição aos administradores burocráticos, convergindo para as novas premissas da administração pública norte-americana, defendidas por Osborne e Gaebler (1994). Finalmente essas idéias culminam na formulação da proposta Bresser Pereira, por quem são originariamente defendidas e consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. (PEREIRA e SPINK, 2001).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 173/95), sobre o assunto, encaminhada ao Congresso Nacional, terminou por ser desconfigurada pelo parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, da Câmara Federal, Deputado Luiz Humberto Prisco Viana (VIANA, 1996).

Keinert (2000, p.104-6) considera que:

...o estilo de gestão pública pós-burocrático tem que dar conta de uma realidade emergente, cada vez mais complexa e plural [...] reconhecendo a existência de grupos de interesse e procurando estabelecer consensos e compromissos por meio da abertura de canais de participação e negociação.

Segundo a autora, a transição de uma matriz centrada no Estado (estadocêntrica) para uma matriz centrada na sociedade (sociocêntrica) requer um reordenamento das relações entre a sociedade e o Estado; sociedade esta que assume um novo espaço público não-estatal, diferente da representação corporativa de interesses.

Considera, ainda, que no novo arranjo de gestão do setor público percebem-se duas vertentes não necessariamente excludentes: uma identificada com o “gerencialismo” comentado acima e outra centrada “*na participação cidadã e no controle social.*” (KEINERT, 2000, p.106).

Nesta mesma linha de pesquisa, FERLIE et al. (1999) identifica quatro modelos da nova administração pública, dentre importantes tendências presentes na organização e gestão dos serviços públicos a partir da década de

80, representativas de um efetivo distanciamento dos modelos clássicos de administração pública, a saber:

a) Modelo 1 – O Impulso para a Eficiência – Este modelo, hoje sob grande contestação, dominou amplamente as idéias da administração pública do início até a metade da década de 1980.

Representou uma tentativa de tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada, guiado por noções rudimentares de eficiência. [...] Para seus críticos ela reflete um modelo inadequado e importado da administração do setor privado que não levou em consideração as características distintas das organizações do setor público. (FERLIE et al., 1999, p. 26/27)

Os temas recorrentemente abordados neste modelo referem-se à forte preocupação com a maximização do valor do dinheiro e elevação dos ganhos de eficiência; com a administração hierarquizada, claro estabelecimento de objetivos e monitoramento de desempenho; com o papel mais importante para os prestadores de serviço não pertencentes ao setor público; com a mentalidade voltada para o mercado; com a orientação para o cliente, dentre outras.

b) Modelo 2 – *Downsizing* e Descentralização - Enfatiza o desmonte e o downsizing organizacional; o abandono do alto grau de padronização; a busca por maior flexibilidade organizacional; o aumento na descentralização da responsabilidade estratégica e orçamentária; o aumento da terceirização e a

separação entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional.

c) Modelo 3 – Em Busca da Excelência – Identificado com as idéias da corrente da “excelência”, iniciada nos anos 80, o Modelo 3 enfatiza a importância da cultura organizacional opondo-se à abordagem racionalista do Modelo 1. O foco volta-se para a forma como as organizações administram a mudança, a inovação e a aprendizagem organizacional. Suas preocupações referem-se à ênfase na aprendizagem e no desenvolvimento organizacional; à valorização da cultura organizacional como forma de adesão; às tentativas explícitas de gerenciamento da mudança da cultura corporativa; aos programas intensivos de treinamento corporativo e gestão de recursos humanos firme e estratégica, dentre outras.

d) Modelo 4 – Orientação para o Serviço Público – Para Ferlie et al. (1999, p. 33), O Modelo 4

Representa a fusão de idéias de gestão dos setores público e privado, a revitalização dos administradores do setor público por meio do delineamento de uma missão de serviço público diferente, mas compatível com as noções adquiridas sobre administração de alta qualidade derivadas de práticas bem-sucedidas no setor privado. [...] ...que toma emprestadas idéias do setor público, mas aplica-as a um contexto caracteristicamente de setor público. Essa nova variante de administração pública atrai defensores de centro-esquerda e inclui uma forte ênfase na preservação da responsabilidade dos serviços para usuários locais e cidadãos (não tanto para consumidores), que não é observada em outras variantes.

Este modelo caracteriza-se por questões voltadas para a preocupação com a qualidade do serviço, incluindo a aplicação de ferramentas de qualidade total; com a abordagem centrada em valor, porém baseada na busca da excelência dos serviços públicos; com o conceito de cidadania; com a adoção do conceito de “usuário” e não de “cliente”; a descrença quanto ao papel dos mercados enquanto delimitadores de valores nos serviços públicos; a prioridade ao desenvolvimento da aprendizagem social e com a ênfase na garantia da participação e responsabilidade como preocupações legítimas no setor público.

Nesse contexto, o planejamento estratégico participativo e situacional e o estudo de estratégias políticas que envolvem sua formulação e utilização, ganham espaço e importância, notadamente nos governos municipais, por atenderem às duas vertentes, na medida em que se constituem em modernos instrumentos de gestão, amplamente experimentados no setor privado, que podem se tornar efetivos elementos de inclusão da participação cidadã e do controle social na gestão pública e, conseqüentemente, em elementos de ampliação da esfera pública.

2.2 ESTRATÉGIAS POLÍTICAS

Dos mais longínquos exemplos que procuram explicar o conceito de estratégia, encontra-se o caso da Guerra de Tróia, descrita por Homero, no épico “Ilíada”.

Segundo Graeml (2000), em 1300 a.C., simulando uma capitulação, os gregos, em guerra com os troianos, retiram seus navios e abandonam próximo às

portas de Tróia um enorme cavalo de madeira. Os troianos recolhem o cavalo para o interior de seus muros. Enquanto comemoram sua vitória, soldados saem de dentro do imenso cavalo e abrem as portas da cidade, que então é atacada e arrasada pelas tropas gregas.

Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2000, p.70), informam que “... os primeiros registros escritos sobre estratégia, que datam de mais de dois mil anos, tratavam da seleção de estratégias ótimas para posições específicas no contexto de batalhas militares”. Refere-se ainda aos escritos de Sun Tzu, em “A Arte da Guerra” (400 a.C.) e do clássico trabalho de Von Clausewitz, “Da Guerra”.

Hatch (1997) entende que o conceito de estratégia vinculou-se à teoria das organizações através da metáfora militar. A estratégia militar envolve o planejamento e direção de operações de larga escala e está particularmente preocupada com as manobras que visam a um melhor posicionamento para atacar o inimigo. As táticas, por sua vez, dizem respeito às manobras militares durante a batalha.

Contudo, destacam-se, na literatura, outras referências indicando momentos em que estes entendimentos são diferentes:

Num primeiro momento a estratégia emergiu como meio de um vencer o outro, dando origem a um instrumento de vitória na guerra [...] sendo mais tarde estendido para a busca de vitória em outros campos do relacionamento humano – em destaque o governo de Estado... (GRAVE & MENDES, 2001, p.7).

Assim, estratégia não se refere apenas a movimentos e ações bélicas, mas também, às habilidades de relacionamentos sociais e políticos.

A utilização deste vocábulo pesa, neste momento, de forma abusiva e inadequada, por força do excesso, correndo o risco de esvaziamento, tornando-o difuso e impreciso, fazendo com que se reconheça que ele representa o foco culminante da preocupação de pessoas que detêm elevado poder, seja na atividade privada ou pública.

Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2000, p.18-20) destacam cinco definições para estratégia, e a respeito delas, fazem as seguintes considerações:

a) A estratégia como um plano, é representativa de um “norte”, uma orientação, uma “bússola”, um curso de ação para o futuro, correspondendo a uma estratégia pretendida. São estratégias desenvolvidas de forma consciente e previamente às ações.

b) A estratégia como um padrão equivale a uma coesão de comportamento ao longo de um prazo, coerente e consistente e municia-se de comportamentos passados, correspondente a uma estratégia realizada.

As organizações, públicas ou privadas, utilizam-se freqüente e simultaneamente de ambas as definições, formulando planos para o seu futuro, extraídos de padrões de seu passado. No entanto, dificilmente conseguirão realizar apenas as estratégias pretendidas, motivo pelo qual surge um terceiro

grupo de estratégias, chamadas “emergentes”. As estratégias “emergentes” equivalem a uma realização não necessariamente pretendida, contrapondo-se, portanto, ao grupo das estratégias “deliberadas”. Raramente as estratégias são exclusivamente deliberadas ou totalmente emergentes. Estrategistas eficazes devem estar ao mesmo tempo preparados para prever (estratégias deliberadas) e para reagir a impactos estratégicos inesperados (estratégias emergentes).

c) Estratégia como posição refere-se a estudos bastante difundidos a partir dos anos 80, sustentados nas publicações de Porter (1986, 1989), envolvendo a capacidade da organização em localizar seu produto numa posição original e lucrativa no ambiente e construir uma vantagem competitiva sobre suas concorrentes.

d) Estratégia como perspectiva corresponde à chamada Teoria do Negócio, vastamente utilizada pelas escolas de administração através da elaboração de Planos de Negócio. Sob este conceito, a estratégia forma-se a partir da visão dos estrategistas para se materializar nos objetivos e na visão da organização para o seu futuro, através da formação e compartilhamento de pensamentos comuns, levando a ações também comuns.

e) Estratégia como uma manobra, um truque, um stratagem para dissuadir um concorrente e levar vantagem sobre ele.

Embora os conceitos e estudos sobre estratégia no mundo empresarial possam parecer desbalanceados quando comparados àqueles que se pressupõem

para a Gestão Pública, eles se retro-alimentam. Aproximando-se mais do entendimento de estratégia voltado para o campo da política, Matus (1996) considera que a palavra estratégia, apesar de seu uso indiscriminado, possui quatro interpretações:

- a) estratégia como um processo capaz de indicar algo importante ou indispensável para o alcance de um objetivo;
- b) estratégia como forma de superação de obstáculos apresentados por um ator que possua objetivos conflitantes com os objetivos do estrategista;
- c) estratégia como um componente da teoria matemática dos jogos;
- d) estratégia como forma de vencer resistência ou obter a colaboração de um ator, através de um jogo social.

Como Ciência Social aplicada, a Administração Pública sempre sofreu de um mal congênito: a dicotomia política X administração, segundo relata Keinert (2000). A profunda relação existente entre a Política e a Administração e, ainda mais quando se trata da Administração no Setor Público, traz aos estudiosos incessantes desafios na busca de explicações que dirijam luz a estas discussões.

Kliksberg (1996) advoga que o problema central não se circunscreve à dicotomia administração X política ou política X implementação. Segundo esse autor, existe também uma carência de estratégias, provocada pelo abandono de variáveis institucionais e gerenciais. Necessita-se de abordagens integrativas.

As idéias desenvolvidas por Matus (1997) e Moore (2002) procuram sanar a dicotomia administração X política, presente e recorrente na Administração Pública, na medida em que incorporam ao planejamento e às formulações estratégicas as nuances do aspecto político em um só modelo esquemático.

Matus (op. cit.) utiliza-se de um conjunto de variáveis, denominadas triângulo de governo que, embora desempenhe cada uma um papel autônomo como figura de análise, mantêm entre si permanentemente um elevado nível de articulação, caracterizando-se como interdependentes, dinâmicas e relativas. Este triângulo de governo, que “busca sintetizar a situação de um governo perante a realidade” (op.cit. p.18), compõe-se de:

Projeto de Governo (P) – sistema propositivo - refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação necessários ao alcance de um ou de vários objetivos. São os projetos de ação que o ator se propõe a realizar visando a implantar políticas, reformas administrativas e institucionais, etc., podendo ser direcionado para atender objetivos pessoais de um grupo ou aos anseios de uma sociedade.

a) Governabilidade do Sistema (G) – A maior ou menor complexidade possível do Projeto de Governo é delimitada pela Governabilidade do Sistema. Baixos níveis de Governabilidade do Sistema impelem a um Projeto de Governo mais modesto e vice-versa.

b) Capacidade de Governo (C) – Os limites de competência da Capacidade de Governo delimitam a qualidade das leituras de cenários e, por conseguinte, da capacidade de proposição de soluções. Um baixo nível de Capacidade de Governo poderá inviabilizar a proposição de projetos arrojados que demandem alta capacidade de gerenciamento.

Capacidade de Governo (C) – sistema diretivo - espaço próprio de reflexão teórica a respeito das técnicas e métodos de planejamento e das habilidades, conhecimentos e experiências daquele ator e de sua equipe – refere-se à capacidade de planejamento, direção e controle. A Capacidade de Governo (C) será maior quanto maior for o capital intelectual acumulado pela equipe governante e os seus domínios sobre a ciência, a arte e as técnicas de gestão. (MOTA, 1995).

a) Governabilidade do Sistema (G) - Para Matus (1997), os dirigentes governamentais utilizam-se da Capacidade de Governo para superar os obstáculos ativamente resistentes encontrados na Governabilidade do Sistema. A Governabilidade do Sistema poderá limitar a construção de uma boa Capacidade de Governo, restringindo a sua configuração, e uma boa Capacidade de Governo certamente garantirá melhor Governabilidade do Sistema.

b) Projeto de Governo (P) – A superação dos obstáculos impostos pela Governabilidade do Sistema é necessária para que os dirigentes alcancem os objetivos que escolhem e alteram em seu Projeto de Governo segundo as

circunstâncias. Este é o ponto inicial e orientador da construção da Capacidade de Governo.

Governabilidade do Sistema (G) – sistema social – capacidade de controle sobre os diversos fatores intervenientes no processo de governo. Refere-se ao capital político do ator frente ao sistema (estrutura) de poder reinante e o peso das variáveis do processo de governo que o ator controla ou não. O controle de maior número de variáveis decisivas dá ao ator maior liberdade de ação e, conseqüentemente, maior condição de Governabilidade do Sistema. Considerando que os atores, em função de suas subjetividades, conhecimentos, habilidades, experiências, etc, controlam diferentemente as variáveis do sistema, um mesmo sistema tem um nível de governabilidade diferente para diferentes atores.

a) Projeto de Governo (P) - poderá proporcionar maior ou menor Governabilidade do Sistema, à medida em que este projeto for, respectivamente, mais modesto ou mais ambicioso.

b) Capacidade de Governo (C) - a Capacidade de Governo redundará em maior ou menor Governabilidade do Sistema, à medida em que esta capacidade for, respectivamente, mais ou menos elevada.

O conhecimento e a conscientização sobre os diversos sistemas, propositivo de ações (P), de planejamento, direção e controle (C) e social (G) permitem aos administradores públicos diagnosticar, analisar e se aperfeiçoar na

complexa tarefa de gestão da coisa pública e a estar sempre aprimorando sua capacidade de condução e liderança do processo, buscando soluções adequadas para o atingimento de seus objetivos, através de estratégias, táticas e operacionalizações eficazes. (MATUS, 1997).

Matus (op. cit.) considera que o elo que mais estreita a interação entre os diversos sistemas é a ação humana. Esta ação é fundamental e representa o ponto principal, articulador e delimitador do sistema. Se a Capacidade de Governo (C) relaciona-se com o ato de gerir e controlar ações, o Projeto de Governo (P) diz respeito à construção da proposta destas ações; a Governabilidade do Sistema (G) refere-se às possibilidades de agir e controlar seus efeitos.

Moore (2002), igualmente, trabalha seus entendimentos sobre estratégia no setor público a partir de um triângulo, aproveitado da estratégia organizacional do setor privado, o qual deverá proporcionar as seguintes indicações:

- a) estabelecer o propósito do empreendimento. “(considerado em termos de valores públicos importantes.)” (op. cit., p.111);
- b) oferecer um panorama das fontes de apoio e legitimidade que darão sustentação ao empreendimento junto à sociedade;
- c) fornecer soluções estruturais e operacionais que permitam cumprir os propósitos enunciados.

Contudo, a adaptação de tal modelo ao setor público somente será concretizada se efetivado o seu alinhamento aos seguintes critérios: a

estratégia deverá ser (1) *substantiva e valiosa*, equivalente ao *Plano de Governo*; (2) *legítima e politicamente sustentável*, equivalente à Governabilidade do Sistema; e (3) *operacional e administrativamente factível*, próxima à Capacidade de Governo. (op. cit. p.111-112 e MATUS, 1997).

Aplica-se às idéias de Moore (2002) a mesma linha de raciocínio utilizada para explicar o elevado nível de articulação e interdependência dos elementos constitutivos do triângulo de governo proposto por Matus (op. cit., 1997). A ausência de qualquer um dos critérios acima comprometerá a produção de valor no setor público e o sucesso do estrategista. “O sucesso ou o fracasso das estratégias é o sucesso ou o fracasso das pessoas que as formularam.” (SILVA, 1998, p. 21).

A análise de cada um dos pontos do triângulo fornecerá ao estrategista um repertório de metodologias analíticas capazes de levá-lo a melhores resultados públicos.

Para efeito deste trabalho, entende-se estratégia política como um conjunto de critérios norteadores das decisões dos dirigentes públicos capazes de levá-los à melhor utilização dos bens públicos, através da efetividade e relevância de suas ações, em proveito da sociedade em geral.

2.3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

2.3.1 Origens e conceitos

Desnecessário estender sobre os primórdios do planejamento na Antigüidade. Arnold Toynbee, citado por Gross (1982), escreveu que “uma das características do ser humano é fazer planos”. As sociedades predatórias mais simples já conheceram o planejamento humano voltado para suas preocupações essenciais de sobrevivência, através do ataque e defesa, contra a natureza e contra outros homens.

As primeiras burocracias nacionais nascem com os primeiros despotismos orientais e com os primeiros precursores do totalitarismo moderno e, com eles, as primeiras obras sobre as artes do planejamento, como o “Arthasustra”, de Kantilya, “A Arte da Guerra”, de Sun Tzu e o “Livro de Governo”, de Al-Mulk.

O planejamento é assim, incessantemente utilizado pelo homem como instrumento de tentativa de controle de mudança, ao longo da história da civilização humana. Nos períodos vividos pela civilização, desde o *Homo Predator* até as sociedades atuais, a aceleração da velocidade das mudanças cresce meteoricamente e leva os indivíduos à busca de novas técnicas de apoio ao planejamento humano.

As transformações sofridas pelas sociedades são acompanhadas por novas formas de organização social e, ao mesmo tempo, induzem ao surgimento de

novos modelos de tomada de decisões, novos valores a serem esposados e novos modelos de uso e legitimação do poder. A necessidade humana de planejar se impõe até mesmo pelo período de tempo vislumbrado pelos indivíduos em sua luta pela sobrevivência: os caçadores com a refeição do dia seguinte e os agricultores com as estações do ano. (GROSS, 1982).

Nas primeiras décadas do século XX, o planejamento surge na área governamental vinculado aos problemas econômicos e mantém-se, assim, limitado aos parâmetros da análise econômica, numa visão técnico-metodológica, neutra, apenas concebida como método. (BUSTELO, 1982).

Lafer (1984, p.17), por exemplo, afirma que:

“A técnica do planejamento, em suas linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos.”

Em 1929, a União Soviética adota o primeiro plano quinquenal, destacando-se como o único país, até a Segunda Guerra, a utilizar o planejamento de forma sistemática. A necessidade de sua utilização justifica-se pelo fato de que, numa economia onde a alocação dos recursos de produção não se dava no livre-mercado e eram pertencentes ao Estado, seria impossível uma alocação de máxima eficiência e uma determinação de preços que pudesse levar à melhor utilização de recursos.

Assim, a planificação central seria um substituto para o sistema de preços. As discussões sobre o mecanismo de mercado e a intervenção do governo tomam grandes proporções entre os mais destacados economistas socialistas e

capitalistas. Tal discussão radicaliza-se. Chega-se mesmo a afirmar que a utilização do planejamento só poderia se dar em economias socialistas. As economias capitalistas poderiam dele se abdicar, pois se serviam do mecanismo de mercado como ferramenta normalizadora e reguladora na busca da máxima eficiência. (LAFER, 1984).

Por muitas décadas, especialmente nos Estados Unidos, economistas neoclássicos defensores do *laissez-faire* criam uma ideologia antiplanejamento, implantando uma falsa dicotomia, um falso paradoxo, entre “mercado” e “planejamento econômico”. Nessa fase do industrialismo capitalista, as experiências mais significativas de planejamento são efetuadas por grandes empresas privadas e pelos estabelecimentos militares, conforme Gross (1982).

O planejamento interessa-se em definir e alcançar objetivos para o futuro, de maneira que as transformações que ocorrem em certas sociedades e nações não sejam determinadas simplesmente por circunstâncias fortuitas ou externas, mas como resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes. (BROMLEY, 1982, p.124).

Para Greaves, citado por Bromley (1982, p.9), “um plano pode ser a descrição do presente, uma projeção sobre o futuro (uma atividade essencialmente passiva), ou uma intervenção no presente para alcançar um futuro desejável (implicando intervenções propositais e ativas).”

O campo de estudos das Ciências Econômicas concebe a definição de planejamento a partir de diversos fatores. Na macroeconomia, o termo planejamento pode significar uma política econômica, um plano de

estabilização, um plano de desenvolvimento nacional, regional ou setorial ou mesmo uma proposta de gerenciamento de contas orçamentárias.

No âmbito microeconômico, planejamento pode indicar um projeto de viabilidade econômico-financeira. Exemplo disto é a conceituação de Lafer (1984, p.7): “um modelo teórico para a ação que se propõe a organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade.”

Enquanto alguns autores destacam de forma crítica a relevância do planejamento, como Oliveira (1982, p.6), para quem “é o sinal mais marcante do capitalismo dos oligopólios [...] trabalho técnico cuja tarefa é racionalizar a irrazão do sistema capitalista [...]”, outros o consideram apenas “uma simples técnica para administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro.” (DELFIM NETTO, 1966, p.13).

Porém, Alves & Sayad (1984) informam que as atividades governamentais revestem-se de uma importância tal para a vida da nação que não podem prescindir do planejamento com o fim de evitar uma ação desordenada. Para Matus (1997), não existe alternativa ao planejamento. O homem deverá planejar ou se escravizar às circunstâncias.

2.3.2 O Planejamento Governamental no Brasil

Faz-se necessário conhecer um resumo histórico do planejamento governamental no Brasil, com o objetivo de reunir o retrospecto sumário da experiência brasileira de planejamento, de forma a habilitar o leitor a criar uma imagem do estágio do planejamento governamental, da seqüência dos planos empreendidos, do arcabouço que se formou no país para a elaboração e execução dos planos, da extensão em que o planejamento atingiu a atividade governamental, dos resultados obtidos na execução dos principais planos federais, estaduais e municipais, enfim, do complexo emaranhado do qual vai emergindo um sistema nacional de planejamento.

Todavia, este objetivo é o de recompor, em termos descritivos e a partir da análise documental direta, a história do planejamento governamental sem pretensão de crítica ou doutrina.

A administração pública brasileira, nos últimos quarenta anos, em especial a partir da Constituição de 1946, vem realizando tentativas de institucionalizar a atividade do planejamento, tanto na esfera federal, como na estadual e na municipal. Com efeito, os sucessivos Presidentes da República e muitos Governadores de Estado associaram as respectivas gestões a planos de certa envergadura, a fórmulas de planejamento, a esquemas administrativos envolvendo órgãos de planejamento e coordenação.

De acordo com Benedicto Silva (apud COSTA, 1971), o planejamento governamental brasileiro pode ser classificado como ocasional, empírico e

científico. Por isso, conforme Costa (1971), divide-se em três períodos a história do planejamento governamental no Brasil.

Contudo, um detalhe importante deve ser observado: o início da fase do planejamento empírico não representa o fim da fase anterior, no sentido de que a administração brasileira, em conjunto, atingira novo estágio técnico. A caracterização de uma fase seguinte é determinada, substancialmente, pelas modificações de conteúdo e de forma que se vão operando nos planos governamentais, sobretudo no âmbito federal.

A primeira fase, a fase do planejamento ocasional, estende-se até 1939. É um período caracterizado pela falta de continuidade com que a administração encarava problemas que exigiam ação constante e prévia elaboração. Por isso, na fase colonial, no Império e na Primeira República, foram raras as atividades planejadas. A eventualidade é a marca de tudo o que é realizado. (COSTA, 1971).

A idéia de plano só apareceu expressa na documentação administrativa brasileira na última década do século XIX, já no regime republicano. O Decreto 524, de 26 de junho de 1890, que tratava do Sistema Nacional de Viação, criou a obrigatoriedade de incluir, num plano geral de viação que viria a ser elaborado, todas as estradas brasileiras para cuja exploração far-se-iam concessões.

Mais tarde, o Decreto 862, de 16 de outubro de 1890, estabeleceu o sistema de viação geral e encerrava um grau razoável de previsões e disposições sobre estabelecimento de uma rede lógica de comunicações, combinando-se ferrovias e vias fluviais.

Ainda, segundo Costa (1971), data de 1912 um conjunto de medidas governamentais destinadas à defesa econômica da borracha e a estimular a colonização do vale do Amazonas. Criou-se, nessa época, a Superintendência da Defesa da Borracha, precursora, com quase meio século de antecedência, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, dando abertura à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

Já em 1913, o Congresso reduziu as verbas da Superintendência, sendo suprimidos vários serviços e estabelecimentos cujo material foi recolhido à Capital Federal, encerrando, assim, uma experiência promissora de colonização da Amazônia. A intervenção ostensiva do Estado em prol das populações flageladas do Nordeste também vem dos fins do século XIX. Sucessivos presidentes procuraram dar atenção ao problema, mas todos falharam devido à inorganicidade da ação governamental.

O melhor plano da época foi o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro. Este plano, elaborado pelo engenheiro Alfred Agache, entre 1927 a 1930, na Administração de Antônio Prado Júnior, aparentemente exitoso, com cunho racional e científico, inclusive

por acertar em 100% o número do aumento da população num determinado espaço de anos decorridos, garantindo um conjunto de especificações exatas, infelizmente, também careceu de continuidade administrativa (COSTA, op. cit.).

Na fase do planejamento empírico, Costa (1971) inclui a maioria dos planos nacionais, estaduais e municipais empreendidos a partir de 1939. Nesta fase, os planos começaram a ganhar expressão, isto é, a surgir como resultado da decisão expressa de se vincular a atividade governamental a algum objetivo preformulado ou, pelo menos, a recursos prefixados e especificamente destinados a determinadas realizações públicas. Os documentos começam a ser melhor elaborados, mas ainda faltam técnica, equilíbrio e exequibilidade.

A característica marcante desta fase é a adesão oficial ao planejamento, o reconhecimento governamental da relevância do mesmo. Embora planejados ainda com muitas falhas, sem pesquisa eficiente, sem coordenação e controle adequados, nessa fase, a tarefa de planejar obtém um caráter tentativo empírico.

Nesta fase, tendências diferentes marcaram o conteúdo dos planos empreendidos. A mais relevante foi a tentativa de identificar aspectos parciais para os quais o governo deveria canalizar recursos especiais ou de aplicação garantida, do ponto de vista financeiro e orçamentário.

Os planos desta fase são sempre marcados por alguma espécie de insuficiência em sua elaboração, o que comprometia o alcance dos resultados colimados. Pode-se apontar dois motivos para esse fato: a falta de pesquisa na

fase de elaboração dos planos, fazendo com que esses acabassem inconsistentes em função de que os dados a que se referiam eram desprovidos de confiabilidade. O outro fator era a carência de um mecanismo que, exercendo as funções de coordenação e controle eficientes, acionasse a máquina administrativa acelerando ou retardando suas ações de maneira a garantir a harmonia na execução dos planos. (COSTA, 1971).

Essa tendência foi sendo aos poucos superada em favor de um tratamento dos problemas governamentais de forma globalizada e com dominância expressa da perspectiva econômica. Considera-se que essa fase empírica divide-se em duas etapas: uma compreendida de 1939 até 1952, permeada por uma série de planos de longo prazo e uma segunda que se inicia com a criação do BNDE em 1952 e estende-se até 1956, quando se dá o início da transição para a fase científica.

As principais experiências que caracterizaram esta fase foram o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Este foi o primeiro plano quinquenal brasileiro delimitado no tempo (de 1939 a 1943). Esse plano deu margens a programas especiais de longo prazo de investimentos públicos. Em seguida, veio o POE - Plano de Obras e Equipamentos, decretado em 1943 para vigorar entre 1944 a 1948, mas indo até 1946 somente. Ambos os planos, Especial e POE, caracterizavam-se por terem somente objetivos e fixação de limites orçamentários.

Em 1946, aprovou-se o Plano Geral de Viação Nacional. Melhor que o primeiro, mas ainda muito falho na consecução dos objetivos. Em 1949, deu-se início à

implantação do Plano Salte, dos setores da saúde, alimentação, transporte e energia, considerados à época pontos críticos de estrangulamento do progresso brasileiro. Na história administrativa brasileira até a década de 50, esta foi a experiência de maior vulto de concentração de recursos para a realização de desígnios governamentais (COSTA, 1971).

Em 15 de dezembro de 1948, através da Lei 541, criou-se a Comissão do Vale do São Francisco dando impulso ao Plano de Emergências. Em 11 de junho de 1953 foi aprovado o Plano do Carvão Nacional. Logo após, esquematizado com o Plano de Desenvolvimento Econômico, abrangendo vários setores e trinta metas ou objetivos básicos, foi finalmente apresentado o Programa de Metas. Consubstanciou-se a esse plano o programa de ação do governo no período de 1956 a 1960. Representou a manifestação concreta da tendência de resolver, sob o ponto de vista econômico global, os problemas nacionais.

Somente a partir da década de 50 surgem as primeiras tentativas de planejamento relativas a programas e projetos de investimento público, visando à (KAPLAN, 1982, p.94):

- a) extensão da infra-estrutura econômica ou social; projetos industriais em áreas estratégicas;
- b) redução e compensação dos desequilíbrios que se produziram nas relações externas, sistema monetário, investimento, produção, oferta, demanda, ocupação;
- c) atribuição de bases de racionalidade e justificativa formais à solicitação e à consecução de cooperação externa e de recursos financeiros internacionais, à vista sobretudo da consagração ritual do planejamento ao desenvolvimento, do aparecimento da Aliança para o Progresso e da maior necessidade de organismos internacionais de assessoramento e financiamento;

- d) política da urbanização acelerada e atenuação de suas conseqüências mais explosivas e destrutivas, através dos chamados planos reguladores, das normas de zoneamento, loteamento e edificação, assim como de determinados estímulos e freios;
- e) redução de desequilíbrios regionais e tentativas de fortalecimento da integração nacional incompleta;
- f) esforços de simples racionalização administrativa no sentido de superar o caos criado pela intervenção inorgânica e contraditória do Estado e pela proliferação de suas agências, com vistas a uma organização mais coordenada e efetiva, especialmente no tocante ao comportamento do setor público e do seu dispêndio;
- g) ação de organismos e grupos técnicos internacionais e, em menor escala, de equipes técnicas nacionais para o levantamento de informações de caráter primordialmente econômico sobre as estruturas, problemas e processos de subdesenvolvimento na América Latina; análise dessas informações, elaboração de metodologias, uso de projeções para a previsão e avaliação de alternativas a nível regional e nacional. (Essas tarefas constituem, sobretudo, pré-requisito de um possível posicionamento, mas por si mesmas não chegam a configurá-lo);
- h) formulação dos primeiros planos de variada natureza, envergadura e alcance e estabelecimento de meios e mecanismos primários para sua elaboração e implementação.

Assim, principalmente a partir de 1956, tem-se a transição do planejamento empírico para o científico, em que planos e projetos são destacados pelo empenho em aprimorar os métodos administrativos brasileiros. Esta fase caracteriza-se pela consideração do planejamento como algo “desejado, aceito, incorporado e praticado”. (COSTA, 1971). Desta maneira, o plano se torna o centro de informações e atividades do governo.

Em conseqüência disso ocorre um contínuo aperfeiçoamento das previsões e dos meios de controle baseados em informações concretas e lógicas, e bem assim da coordenação em função dos objetivos anteriormente estabelecidos, que por sua vez, se desdobram em objetivos parciais equilibrados e harmônicos.

Segundo Costa (1971), nesta fase a administração pública passa a ser exercida em função de planos. A elaboração dos planos experimenta obedecer a fases lógicas, cumpridas com rigor. Inicia-se a formulação clara das políticas, após a escolha de uma das várias alternativas de ação. Há pesquisa exhaustiva de dados para se cumprir metas pré-estabelecidas. Passa-se também a verificar o grau de capacidade de execução dos objetivos por parte de cada unidade de governo incumbida de cumprir alguma parte deste plano, a ponto de incluir, quando necessário, a devida adequação do órgão para o cumprimento do mesmo.

As cifras e os prazos perdem o caráter global e genérico para se revestir de conteúdo de informação concreta e de cômputo. Enfim, nesta fase, há um melhor “domínio dos instrumentos eficazes de controle, registro e análise necessários ao acompanhamento progressivo dos planos, às reformulações parciais e à elaboração de planos seqüentes, cada vez mais exeqüíveis e precisos.” (COSTA 1971, p.37).

Segundo Costa (op. cit.), entre 1958-1962, o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, para o Estado de São Paulo, foi um marco importante nessa transição.

Em síntese, o planejamento governamental brasileiro, especialmente aquele de âmbito federal, deixou de ser ocasional, isto é, a administração brasileira adquire a consciência da necessidade de planejar. Vive, contudo, um período experimental, meio improvisado, bastante tentador, preparando-se para ingressar numa fase realmente científica.

Por ser o Brasil um país continental, no qual, de forma generalizada, a administração federal serve de modelo aos estados e aos municípios, repete-se com o planejamento o que ocorre com outras técnicas administrativas, ou seja, sua penetração em outras esferas de governo é retardada e lenta. Isto deixa seqüelas porque enquanto algumas unidades administrativas e políticas entram em pleno desenvolvimento técnico, outras ainda estão muito aquém, em estágios bastante rudimentares, num descompasso impróprio.

A Política de Planejamento da Ação Governamental, a partir da edição da Lei 4.320/64, introduziu o conceito de orçamento-programa como instrumento de operacionalização de planejamento. Da implementação da então nova sistemática, organizada por programas, projetos e atividades, emergiu a necessidade de criação de um sistema de controle da ação administrativa planejada, que determinou a introdução dos conceitos de Controle Interno e Controle Externo no serviço público.

Contudo, Kaplan (1982) afirma que aquilo que se apresenta como planejamento na América Latina equivale muito mais a formas variadas de intervencionismo ou dirigismo estatal, algumas delas persistentes, que, porém,

raramente se transformam em efetivas manifestações de planejamento e ainda assim, na maioria das vezes, de forma parcial.

2.3.3 O Planejamento Governamental em Busca de Novos Modelos

Diversos são os fatores que dão motivação ao surgimento e à busca de novos modelos para o planejamento governamental. Loeb (1984, p.151) destaca a importância do fator político-social, igualando-o à necessidade de conhecimento técnico:

A idéia de plano liga-se muito mais a um conjunto de medidas relacionadas com a participação política efetiva por parte da população de que a um amontoado de recomendações e desenhos, cuja viabilidade é quase impossível. Interessa muito mais a criação de uma mentalidade de planejamento do que a elaboração de um plano propriamente dito.

Para Bromley (1982), esta idéia de “planejamento como escola de aprendizado social” resulta de um conceito mais elaborado de planejamento denominado *action planning* – planejamento pragmático ou planejamento ativo. Este conceito, embora represente um avanço sobre a rigidez do modelo até então utilizado, não traz inovações adequadas e significativas.

Matus (1997), faz uma analogia da complexidade do esforço de planejamento ao de se tentar agarrar com as mãos um peixe na correnteza de um rio em más condições de visibilidade. Diz que o peixe parece “adivinhar” o nosso propósito, dificultando-o através de manobras inteligentes e velozes.

O planejamento é um processo não redutível a uma teoria bem estruturada e que requer muita experiência, perseverança e capacidade de aprendizagem na prática, além de forças e recursos para alterar o curso dos acontecimentos na direção desejada [...] O objeto do plano não é um alvo fixo, inerte e sem inteligência para o qual aponta o planejador. (MATUS, 1993, p.10)

Quando o planejamento se refere a um processo social, como é o caso do planejamento governamental, nem mesmo a analogia dá conta da complexidade da questão de planejar. A correnteza do rio não é uma força social. Ela pertence à natureza que pode ser dominada pelo homem por meio da tecnologia. A questão das relações sociais extrapola o domínio do homem, a mudança social independe da sua vontade. “Somos condutores conduzidos.” O planejamento é uma ferramenta de conquista da liberdade.

Para Matus (1997), descobrir que o planejamento pode se basear em diversas teorias e enfoques precede a possibilidade de se tomar consciência do planejamento como método, como teoria e como tecnologia. Sem esta consciência é impossível uma reflexão teórica que assuma a complexidade das questões que envolvem o processo de planejamento. Deduz, assim, que “para as pessoas que conhecem apenas um modo de planejamento (o planejamento econômico normativo) suas técnicas não constituem problema teórico, na explicação das deficiências práticas do planejamento na América Latina.”

A este respeito, Bromley (1982 p.124) alerta para duas questões relevantes e necessárias a serem explicitadas: em primeiro lugar, seria simplista e inocente pensar que o planejamento possa assumir “poderes divinos de onisciência, onipresença e onipotência.”

Gross (1982, p.34), afirma que o axioma “a razão do homem pode prevalecer” passa a ser incorporado na idéia de que “não há limite para a capacidade humana de entender o mundo”.

Contudo, a racionalidade possível de ser abarcada pelo processo planificador é limitada a um número de ações, a um espaço de atuação, a um período de tempo e, sobretudo, à capacidade de conhecimento, percepção e interpretação do presente por parte dos planejadores-decisores.

Assim, o planejamento deve ser entendido como uma tentativa de controle do curso das ações, de especulação com o desconhecido, de resultado do jogo de poder entre diversos atores, objetivando uma situação futura desejável, sob controle em determinados limites ou que pelo menos evite situações totalmente indesejáveis e absolutamente fora de controle.

E para Bromley (1982), esta é a segunda questão: no planejamento governamental, estas pressões são ainda mais evidentes. Planejar o desenvolvimento é muito mais desafiador e complexo do que projetar uma linha de produção industrial ou a construção de edificações. Neste caso, o simplismo pode representar o fracasso. Neste sentido, a literatura sobre o estudo do planejamento passa a entender como é mais factível aceitar o planejamento como um processo de tentativas e erros do que projeto e criação da utopia.

Para Matus (1997), o planejamento não é um simples cálculo precedendo e presidindo a ação. Há que se interpor entre eles a reflexão. A qualidade da

ação dependerá do alcance e da profundidade do ato de reflexão. Assim, o planejamento, na visão de Matus (1997), é:

[...] o cálculo sistemático que relaciona o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e torna-se uma mera pesquisa sobre o futuro.

Seis argumentos são apresentados, justificando a superioridade do planejamento reflexivo sobre o cálculo imediatista, tecnocrático e parcial:

a) É necessária uma mediação entre o futuro e o presente: o homem constrói o seu amanhã a partir de suas ações do presente. Estas ações e as ações de outros homens afetarão a todos sob a forma de efeitos que podem ser positivos ou negativos. Portanto, as ações do presente são tomadas a partir da previsão de suas conseqüências no futuro. “A exploração do futuro ajuda-nos a decidir hoje com maior eficácia.” (MATUS, 1997, p.21). Quanto maior o alcance da reflexão mediadora entre o futuro e o presente, maiores as possibilidades de êxito em seus objetivos. Ocorre que a formalidade do planejamento e a dificuldade da visão prospectiva levam o homem a resistir ao planejamento. Contudo, “o tempo social é irreversível.”

b) É necessário prever quando a predição é impossível: apenas alguns cenários futurísticos subordinam-se a possibilidades probabilísticas. O amanhã geralmente não é previsível, por envolver e depender de variáveis até mesmo inimagináveis. O homem necessita realizar atos de previsão e arquitetar planos

para realizá-los. É preciso prever possibilidades para, a partir daí, prever ações.

c) É necessária uma reação veloz e planejada ante as surpresas: mesmo assim, o amanhã pode continuar fora das possibilidades de nossa imaginação e, assim, surpreender-nos. Nossa capacidade de predição e previsão não é suficientemente ampla a ponto de evitar totalmente as surpresas. Este argumento “pode ser enunciado como a necessidade de estar preparado para reagir de forma veloz e eficaz ante a surpresa.” (MATUS, 1997, p.22).

d) É necessária uma mediação entre passado e futuro: a capacidade de aprender com os próprios erros é a saída para assumir apenas o custo necessário de nossos erros. Se falhamos no item anterior (reação veloz e planejada ante as surpresas), precisamos prever maneiras de aprender com o passado recente. A mediação entre o passado e o futuro precisa ser apreendida.

e) É necessário mediação entre conhecimento e ação: Ainda que possa representar mera análise do presente para o presente, o planejamento faz-se necessário entre a ação e o conhecimento da realidade. Ainda que não existissem os problemas relacionados nos quatro itens anteriores, seria necessário refletir antes de agir. “Apontar para o alvo antes de disparar.” Contudo, este cálculo não é obvio, como imaginavam os adeptos do planejamento de base racionalista. Existem alternativas técnicas e econômicas

e, principalmente, existem as percepções diferentes dos diversos atores que coexistem e interferem num determinado problema. Para Matus (1997), o “conhecer” do cientista, que parte de uma perspectiva técnico-científica, é apenas uma das perspectivas de análise de um dado problema. O “conhecer” do homem de ação é fundamentado em seu comprometimento, indicando uma efetiva ação direcionada a um compromisso. As explicações e propostas para a ação podem ter peso e argumentos diferentes, dependendo da posição de cada ator frente à situação. Segundo Matus (op. cit.), estas posições diferentes podem gerar quatro atitudes diferentes, ou mesmo poderá ter algo de cada uma dessas atitudes, resultando numa quinta atitude:

- 1) atitude técnica convencional;
- 2) atitude técnica transformadora;
- 3) atitude sócio-política convencional;
- 4) atitude sócio-política transformadora;

Assim, é fundamental situar o planejamento entre o conhecimento da realidade e a ação, ainda que fosse uma simples análise do presente e para o presente. Todas estas questões de fundo técnico, político e social complexificam o planejamento que deve preceder e presidir a ação. Sem elas, o planejamento será supérfluo.

f) É necessário coerência global ante as ações parciais dos atores sociais: o resultado social geral pode não ser coerente em função de que os fatos políticos sociais, econômicos e bélicos produzidos pelos diversos atores advêm de suas visões e propósitos particulares.

Isto ocorre tanto no interior de um ator composto de sub-atores como na coexistência conflitante entre atores diversos [...] é necessária uma ação central que busque a coerência global frente às ações parciais dos atores sociais, se é que queremos conduzir o sistema social a objetivos decididos democraticamente pelos homens. (MATUS, 1997, p.27).

Os argumentos acima dão sustentação à idéia do planejamento societário como instrumento indispensável à condução ou governo de distintos atores sociais, independentemente dos processos a serem governados, a partir de qualquer situação, seja ela favorável ou não.

Para Matus (op. cit., p.28), “o planejamento econômico é apenas um caso particular e limitado da teoria geral do planejamento e de sua prática social.” Ainda que o governo do Estado seja o ator mais poderoso, redes de governo circunscritas a âmbitos específicos são compostas por um sistema social. Partidos políticos, sindicatos, associações, etc, governam em espaços específicos do sistema social e influem em outros espaços, independentemente do governo do Estado.

2.4 PLANEJAMENTO E GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL

2.4.1 Gestão Municipal

O modelo de unidade político-administrativa do município brasileiro tem sua origem mais remota na República Romana, que o impôs às regiões

conquistadas, incorporando, posteriormente, os aprimoramentos da *comuna* portuguesa, que previa sua administração por câmaras municipais, detentoras de ampla autonomia. (IBAM, 2003).

Depois de passar por períodos em que os poderes municipais intercalam-se numa escala de maior ou menor autonomia, os municípios brasileiros enfrentam um relativo engessamento em seu desenvolvimento econômico decorrente do modelo de substituição de importações estendido por duas décadas de profunda desautonomia ditada pelos governos militares, em função do modelo de desenvolvimento centralista, de políticas públicas verticais, baseado em grandes obras e grandes utopias. (PFEIFFER, 2000).

Após dezenas de anos subjugados pelo centralismo, a Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988 encerra diversas discussões sobre a posição dos municípios como parte integrante da Federação, inserindo-os abruptamente como ente federativo e consagrando definitivamente a autonomia municipal, representada pelo poder municipal de elaborar Lei Orgânica própria.

Se por um lado a Constituição de 88 introduz instrumentos de participação popular na gestão administrativa municipal, a exemplo da participação das associações representativas como elementos de colaboração no planejamento municipal, a iniciativa popular de projetos de leis de interesse do Município e as possibilidades de plebiscito e *referendum* das leis pelo eleitorado, por outro esta Carta transfere aos municípios inúmeras responsabilidades e encargos,

sem qualquer contrapartida, a não ser o discurso da autonomia e da ampliação das possibilidades de participação da sociedade civil em suas gestões. (IBAM, 2003).

Outros movimentos são fomentadores das idiossincrasias experimentadas pelos municípios. Após 1990, o país abre-se formalmente ao capitalismo globalizado, para um processo que "... cria sua própria geografia histórica distintiva. Sua trajetória de desenvolvimento não é previsível em nenhum sentido comum..." (HARVEY, 2002). O processo de privatização e a desregulamentação da economia também, aliadas à globalização, trazem forte impacto ao contexto das administrações municipais. Acossados por restrições financeiras os municípios aderem à era das privatizações e terceirizações, sob o pretexto de que não são competentes o suficiente para a prestação de diversos serviços e, ainda, lançam-se numa guerra fiscal canibalista que exaure ainda mais seus recursos. (PFEIFFER, 2000).

A formação dos quadros de servidores públicos apresenta-se como mais um dos desafios enfrentados pelas prefeituras. Reféns de primeiros-gestores defensores de interesses privados, coronelistas ou populistas, em grande parte dos municípios, os servidores encontram-se abandonados à própria sorte, anestesiados num clima de nefasta desmotivação. Num momento de extremo dinamismo ambiental, gerador de inovações e discontinuidades, os funcionários públicos sofrem a privação de informações e conhecimentos que os preparem para desempenhar seus valorosos papéis.

Diante de tantas situações adversas, as práticas administrativas até então adotadas mostram-se inadequadas e insuficientes. Neste contexto, o planejamento estratégico tem demonstrado ser capaz de prestar substancial contribuição às gestões municipais.

2.4.2 Planejamento Municipal

O planejamento local no Brasil desenvolve-se historicamente voltado para os centros urbanos, de maior densidade populacional e onde se concentra a unidade administrativa do poder político. À periferia é reservado o papel de “cinturão de abordagem para as populações rurais recém-chegadas às cidades.” (LOEB, 1975, p.140). Na periferia, verificam-se taxas de investimentos em estrutura urbana praticamente inexistentes. Este é um dos motivos pelos quais o planejamento municipal no Brasil, quando existente, restrinja-se ao planejamento territorial urbano, como sinônimo de urbanismo. Ainda assim, há que se considerar que inúmeras manifestações de planejamento sob esse título referem-se apenas a preocupações com a disposição física das cidades. Abrigam-se sob o rótulo genérico de Plano Diretor vários documentos que objetivam desde o controle de loteamentos até um Plano Diretor Geral e integrado, passando por códigos de obras e leis de zoneamento. (COSTA, 1971, LOEB, op. cit.).

Esses planos, de caráter isolado, episódico e temporário, refletem na maioria dos casos a atuação individual de Prefeitos que tiveram alguma clarividência com relação ao futuro de suas cidades, ou foram pressionados por crises urbanas mais intensas. (COSTA, op. cit., p.375).

Carentes de modelos que abranjam organicamente sua variada gama de problemas, as formas de planejamento experimentadas pelos municípios brasileiros são da iniciativa esparsa e rara de dirigentes municipais ou decorrem de obrigatoriedade impostas pelo governo central, todas elas de cunho tecnicista, no modelo normativo-tradicional (MATUS, 1997). Neste último caso, enquadra-se o orçamento-programa, instituído pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, de uso obrigatório para União, Estados e Municípios. Buscando uma classificação mais apropriada para receitas e despesas, este instrumento de apurada técnica orçamentária objetiva aperfeiçoar a contabilidade nacional e dar um ordenamento às estatísticas financeiras públicas. Novamente a falta de cuidado dos decisores públicos para com a formação dos quadros de servidores traz dificuldades para o correto entendimento e aplicação da metodologia. Outras alterações com algum significado para o planejamento local somente acontecerão com a Constituição de 1988.

2.4.3 Planejamento e Gestão na Cidade de Vitória

As descontinuidades do planejamento municipal no Brasil, acima citadas, refletem, evidentemente, suas correlações no histórico do planejamento e da gestão na cidade de Vitória.

No auge da fase açucareira, a Vila de Nossa Senhora da Vitória segue as características da Capitania da qual é a capital: baixo índice populacional e o

domínio de um pequeno número de pessoas poderosas sobre as suas esparsas atividades econômicas. Elevada à categoria de cidade em 1823, sua população permanece em 4.496 habitantes até 1861 e somente no governo do Presidente do Estado José de Melo Carvalho Muniz Freire, de 1892 a 1896, é foco de um plano de governo que objetiva torná-la um pólo econômico de comércio apto a centralizar o desenvolvimento do Estado, preparando-a para a vocação que posteriormente se revelaria: o comércio exterior. Contudo, o primeiro movimento de modernização da cidade acontece na gestão de Jerônimo Monteiro, de 1908 a 1912, através da implantação de serviços básicos inexistentes, a exemplo de energia elétrica, bondes elétricos, redes de esgoto e, principalmente, a construção do porto, evitando que a cidade fosse suplantada pelo maior dinamismo econômico até então centrado em Cachoeiro do Itapemirim. (VASCONCELLOS, 1993).

Novos movimentos de modernização ocorrem durante os governos de Nestor Gomes (1920 a 1924) e, mais acentuadamente, Florentino Avidos (1924 a 1928).

[...] se o aspecto religioso foi o fio condutor da vida na Vitória Colonial, e o projeto político racional dos coronéis, que resultou na reordenação urbana e arquitetônica, foi o epicentro da vida na cidade modernizada, a partir dos anos 1950 foram os projetos econômicos o centro das atenções. (VASCONCELLOS, op. cit., p.119).

Até os anos 50, a cidade sofre evoluções incrementais decorrentes das políticas públicas idealizadas no cenário federal voltadas para o vetor econômico para a abertura progressiva da educação aos setores populares, resultando, a partir daí, no surgimento de novos atores da vida pública, sejam

eles políticos populistas, entidades de associação econômica ou movimentos de resistência e reivindicação. Contudo, na análise de uma pesquisa realizada em abril de 1992, Vasconcellos (op. cit. p.24) conclui que “ [...] Vitória é uma cidade bastante tradicional, na qual a renovação das elites é obstaculizada por um processo excessivamente controlado no âmbito social”.

Os anos 70 trazem uma grande transformação à “cidade-presépio”. A instalação dos chamados “Grandes Projetos” provoca um incontrolável crescimento populacional e as mazelas dele decorrentes, comprometendo rigorosamente a capacidade de atendimento dos serviços públicos e, evidentemente, a qualidade de vida de seus cidadãos. De uma população de 83.900 habitantes em 1960, Vitória abriga 207.747 habitantes em 1980, dos quais 49,6% de pessoas consideradas carentes. (VASCONCELLOS, 1993).

O “Plano Estratégico Vitória do Futuro” é fruto de um esforço concentrado ocorrido no período de fevereiro a setembro de 1996, envolvendo em sua fase final um Conselho Municipal composto por 351 lideranças representando diversos segmentos sociais. A partir do diagnóstico elaborado por 38 consultores e especialistas foram construídos dois cenários para a cidade. O cenário inercial “O Caminhar do Caranguejo” seria decorrente do imobilismo dos atores sociais e o cenário “O Salto do Marlin Azul” representativo da cidade que se objetiva construir até o ano de 2010. As estratégias e projetos necessários a se obter a “Vitória do Futuro” em 2010 são subdivididos em 10

áreas e 5 subáreas temáticas que deram origem a 68 estratégias e 130 projetos. (VITÓRIA, 1996).

2.5 MODELOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Com o objetivo de se estabelecer um referencial comparativo ao “Vitória do Futuro”, são apresentados adiante dois modelos de planejamento estratégico aplicáveis à administração municipal, extensamente citados e reconhecidos como referência no assunto.

2.5.1 O Modelo de Bryson e Souto-Maior

Adicionando procedimentos de envolvimento participativo (mormente aqueles que são peculiares às características sócio-econômicas e culturais brasileiras) ao modelo de Bryson (1988), Souto-Maior (1994) desenvolve um modelo ao qual denominou “Planejamento Estratégico Participativo” (PEP), provavelmente o modelo de criação brasileira com maior divulgação e aplicação em municípios no país.

A metodologia compõe-se de oito etapas, com flexibilidade que admite espaços de tempo e níveis de aprofundamentos variados em cada uma delas e sua retroalimentação constante. Contudo, recomenda que a análise ambiental seja invariavelmente posterior ao estabelecimento do mandato e da missão da organização.

A figura 1 demonstra as fases e sua seqüência, descritas a seguir:

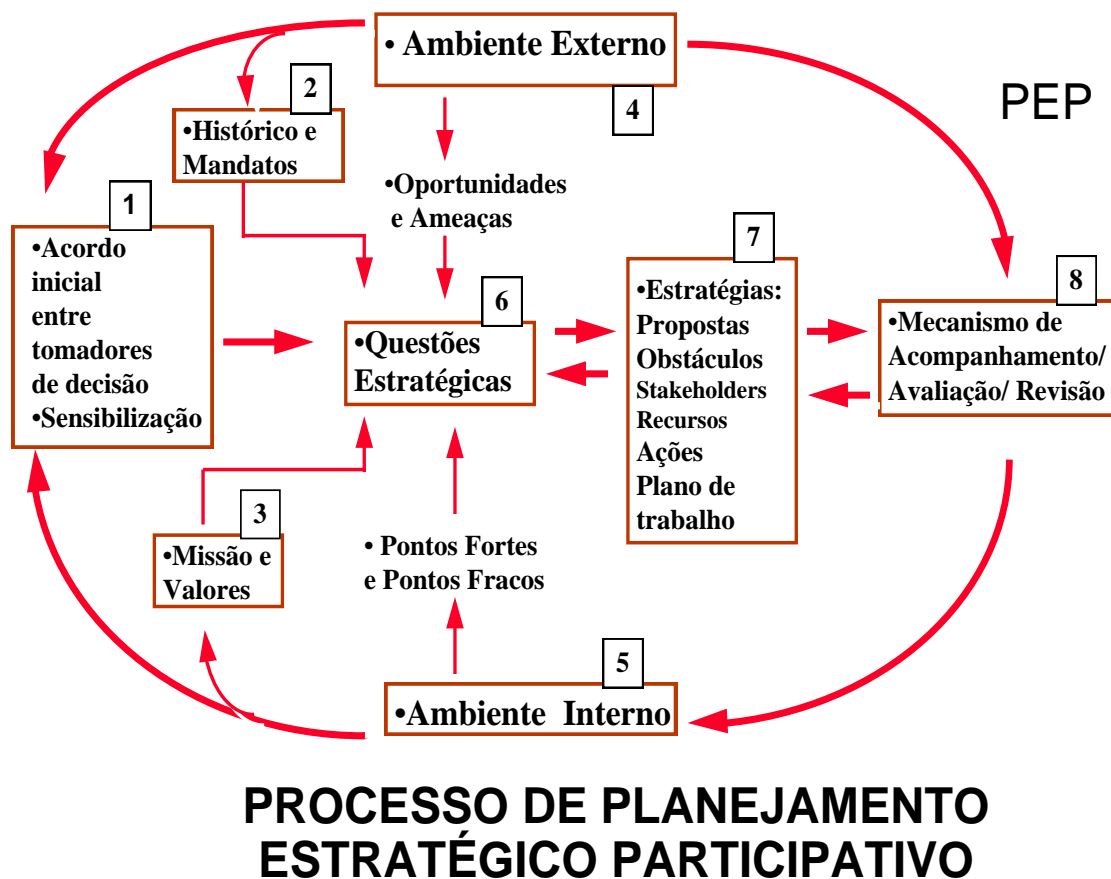


FIGURA 1: PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

Fonte: SOUTO-MAIOR, 1994

As fases do modelo podem ser assim sumarizadas:

Fase 1

- a) estabelecimento de acordo entre os decisores sobre a necessidade de utilização da metodologia;
- b) sensibilização dos grupos a serem envolvidos no processo.

Fase 2

- a) resgate da história da organização para destaque dos momentos significativos de sua existência e identificação de suas tendências: de onde veio e para onde vai;
- b) definição do mandato da organização: quais os limites decisórios impostos pela legislação, normatização e tradição.

Fase 3

- a) identificação dos atores envolvidos (*stakeholders*), previsão de seus posicionamentos e expectativas;
- b) estabelecimento da missão, a partir dos valores organizacionais e/ou comunitários.

Fase 4

- a) análise sistemática e criteriosa do ambiente externo, destacando-se tendências políticas, sociais, econômicas, legais, trabalhistas e tecnológicas;
- b) identificação de ameaças e oportunidades.

Fase 5

- a) análise do ambiente interno, distinguindo-se no nível micro, recursos humanos, financeiros e materiais e no nível macro, estrutura e clima organizacionais, desempenho e estratégias atuais;

- b) identificação de pontos fortes e fracos.

Fase 6

- a) definição de questões estratégicas, entendidas como “desafios”, os quais, se não superados, poderão comprometer o futuro almejado;
- b) levantamento das origens e causas dos “desafios” identificados.

Fase 7

- a) formulação de propostas alternativas de solução para as questões estratégicas a curto, médio e longo prazos, definindo como, onde, quando e por quem serão implementadas;
- b) definir grupos-tarefa para desenvolvimento de propostas específicas para cada questão estratégica e previsão de custos;
- c) conjugar e integrar as soluções propostas.

Fase 8

- a) criação de mecanismo de acompanhamento, avaliação e revisão.

Prevê-se a possibilidade de acrescentar etapas intermediárias entre as fases 6 e 7 para a definição de objetivos específicos ou a criação de uma “visão de sucesso”.

Alguns requisitos são básicos para a implantação da metodologia. Estes requisitos dizem respeito menos à disponibilidade de recursos e mais à disponibilidade de pessoas comprometidas e qualificadas para o desenvolvimento do processo, que possam oferecer suporte logístico e orientação metodológica, coleta de informações, acompanhamento e controle e, principalmente, com habilidade para formação da coalizão política de sustentação do planejamento. (ABREU, 1997).

Souto-Maior (1994, p.64) lista os benefícios que o PEP proporciona à organização:

- a) ajuda no desenvolvimento de estratégias efetivas para resolver problemas organizacionais e aproveitar oportunidades;
- b) esclarece em que direção a organização vem caminhando e ajuda no traçado de um caminho futuro;
- c) ajuda no estabelecimento de prioridades e na tomada de decisões à luz de conseqüências futuras e, portanto, com uma base defensável;
- d) ajuda a lidar efetivamente com um ambiente político-econômico-social em rápida mudança;
- e) facilita o processo decisório entre diferentes níveis e funções organizacionais e identifica os usos mais efetivos para os seus recursos;
- f) ajuda a desenvolver nos membros da organização e da comunidade a capacidade de trabalho em grupo e a construir um consenso sobre seus principais problemas.

2.5.2 O Modelo de Matus

Matus (1996 e 1997) rejeita o modelo de planejamento que classifica como Planejamento Normativo Tradicional ou Planejamento Econômico Tradicional, cujas características são:

Normativo – por ater-se à perspectiva prescritiva, entendendo que as relações causa-efeito ocorrem mecanicamente, menosprezando as relações humanas interativas de iniciativa-resposta. O Planejamento, assim, é visto como a mediação entre o conhecimento dos planejadores e o plano normativo-prescritivo. As ações dele decorrentes são problemas exclusivos dos governantes e políticos. Sem considerar a unidade teoria-prática, que necessariamente deverá estar presente no planejamento como uma mediação entre conhecimento e ação, ele assume que este diálogo irá, artificialmente, ocorrer.

Técnico e Neutro – A forma de conhecimento dominante é a posição científico-racionalista. A verdade científica-racionalista domina o contexto e objetivamente explica a realidade, sem se preocupar com as circunstâncias em que será aplicada, com os fatores que a executará e os propósitos a que se destina.

Econômico – sua teoria de base é a Economia. Supõe que o comportamento dos agentes econômicos é calculável. As circunstâncias que envolvem a aplicação dos planos são tomadas como dados calculáveis.

O modelo de Matus (op. cit.) parte de que o planejamento é uma ferramenta que o homem tem para viabilizar a possibilidade de governabilidade do seu próprio futuro. Neste sentido engloba a compreensão e a sistematização de aspectos próprios das políticas públicas e sociais: a atuação de vários atores sociais com interesses e motivações diferenciadas, situações de compartilhamento do poder, a complexidade e a dinâmica da realidade social, dentre outros; tudo isto numa prática de gestão participativa e democrática.

A garantia da viabilidade de um processo de governo há que passar pela análise do “Triângulo de Governo” composto de: “plano de governo”, “governabilidade do sistema” e “capacidade de governo”. O autor interessa-se especialmente pela “capacidade de governo”, que envolve técnicas de governo, dentre elas o planejamento.

O modelo Planejamento Estratégico Situacional (PES), idealizado por Matus (op. cit.) tem por essência a situação, considerando que a atividade de planejar refere-se a um processos social dinâmico e criativo, o qual não é simplesmente regido por leis, como o considera o planejamento normativo tradicional. Por isto, o modelo não apresenta etapas rígidas para o desenvolvimento de um plano com começo, meio e fim categoricamente estabelecidos. Desta forma, o PES é fundamentado em quatro momentos descritos a seguir, cada um deles apoiado por uma matriz que facilita sua operacionalização:

a) Momento Explicativo – refere-se ao reconhecimento da existência de problemas que levam um ator à ação. Compreender o processo de inter-relação entre os problemas e, a partir disto, obter uma visão de síntese do sistema que os produz. Neste momento, seleciona-se os problemas a serem enfrentados, pontuando qual o valor de cada problema para cada ator social participante do processo.

b) Momento Normativo – chamado de programa direcional, é a proposta normativa de um ator ou um conjunto orgânico de seus projetos. Busca-se, aqui, identificar a situação inicial e desenhar a situação que se objetiva alcançar, fundamentado no momento explicativo. Inclui-se neste momento a construção de cenários, que se constituem de exercícios para imaginar diferentes possibilidades de ação. São nas condições e pressupostos demonstrados pelos cenários que se situa o plano. Esse plano poderá situar-se sem diversos cenários, já que a diante das dinâmicas da realidade os atores sociais que planejam não podem dominar todas as variáveis.

c) Momento Estratégico – Objetiva analisar a interação entre o ator que planeja e os outros atores que se posicionam frente ao plano. Este momento tem por finalidade o uso adequado das oportunidades que o contexto situacional oferece ao ator, com o objetivo de que o plano se materialize. O centro da preocupação estratégica é a análise da viabilidade do plano, cruzando-se numa matriz as viabilidades política, econômica e organizacional com as viabilidades de decisão, operacional e de permanência.

d) Momento Tático-operacional – Este momento representa a mediação entre o conhecimento e a ação. Contudo, além da própria ação, outros fatores irão contribuir para a construção de uma nova situação. A dinâmica do Momento Tático-operacional está em avaliar a ação no contexto em que foi concretizada e atuar para voltar a observar a situação e atuar novamente. Dois submomentos se encadeiam nesta fase: (1) a avaliação da situação na conjuntura, permitindo captar e avaliar a realidade, identificar novos problemas e reavaliar o direcionamento do processo; e (2) resolução sobre problemas e operações, quando se efetua a correção recíproca entre plano e realidade, ajustando-se um ao outro, mediante decisões e ações efetivas.

Os trabalhos acadêmicos que se utilizam de um modelo empírico não podem prescindir de uma preocupação conceitual. A abordagem teórica aqui estudada pretende dar sustentação à investigação empírica que se objetiva, proporcionando uma articulação entre o conceitual e o empírico.

3 METODOLOGIA

Embora não possua eficácia incondicional, o método é, não raro, confundido com ciência, em função da importância de suas características. (RUIZ, 1996).

Analisando diversos conceitos de método, Lakatos (2000, p.44), identifica aqueles que advogam que “as regras (que obtêm êxito) discerníveis na prática científica não são cânones intocáveis”. A obtenção da verdade não é por elas garantida. “O método de captação é que delinea a concepção possível da verdade encontrada por cada um, embora todos procurem por uma mesma verdade”. (DEMO, 1999, p.26).

A obtenção de conhecimentos com validade exige que as decisões tomadas na busca dessa validade sejam sistematizadas para facilitar a detecção de erros e ordenar a atividade científica, afirmando grifadamente que “não há ciência sem o emprego de métodos científicos”. (LAKATOS, 2000, p.45).

As discussões em torno da ruptura com o dogmatismo e a certeza da ciência foram proporcionadas por uma visão contemporânea de ciência e método iniciados a partir de descobertas da física e da mecânica quântica. Esta nova visão posiciona a abordagem cartesiano-newtoniana como um paradigma cristalizado que não mais suporta a interpretação da realidade.(CAPRA, 1995).

A questão metodológica assume, portanto, posição de suma importância no processo de pesquisa, na medida em que coloca o desafio de como proceder.

“[...] nas linhas, desenha os passos da análise e nas entrelinhas, a tonalidade ideológica própria do autor, que é ator”. (DEMO, 1999, p.31).

3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

“[...] a formulação de problemas, talvez seja a parte decisiva do planejamento de uma pesquisa, porque obriga o pesquisador a uma profunda reflexão”. (ANDRADE, 1997, p.31).

O problema desta pesquisa concentra-se em identificar e analisar como se estruturaram as estratégias políticas e o modelo de construção do Planejamento Estratégico, do município de Vitória-ES, denominado “Vitória do Futuro”, durante o Governo Paulo Hartung, no período de 1993 a 1996.

3.2 PERGUNTAS DA PESQUISA

Para Triviños (1987), as questões de pesquisa, ou perguntas norteadoras, podem subentender a introdução de alguma hipótese e exercem um papel de orientação ao trabalho do pesquisador, partindo das idéias apresentadas na formulação do problema e das finalidades da pesquisa.

Para esta pesquisa, considera-se que as perguntas que deverão ser respondidas para a obtenção dos resultados propostos são aquelas que correspondem aos objetivos específicos citados anteriormente em 1.1.2, as quais direcionarão para o atendimento à pergunta da pesquisa, citada em 1.2.

3.3 UNIVERSO E SUJEITOS DA PESQUISA

O universo desta pesquisa é constituído dos atores que atuaram diretamente e exerceram papéis relevantes na formulação e elaboração, ou seja, na “construção” do Planejamento Estratégico em pauta, composto pelo movimento social organizado, dirigentes públicos, consultores e especialistas.

Portanto, para este trabalho, fundamentalmente qualitativo, os sujeitos da pesquisa, ou seja, os elementos investigados, não representam uma amostragem aleatória, mas sim uma amostra não-probabilística por julgamento, que inclui os representantes do universo da pesquisa mais diretamente envolvidos e representativos da situação-objeto.

Para Samara e Barros (1997, p.71), a amostra não-probabilística por julgamento é aquela em que “os elementos da amostra são selecionados segundo um critério de julgamento do pesquisador, tendo como base o que se acredita que o elemento selecionado possa fornecer ao estudo.” Optou-se intencionalmente por esse tipo de amostra, a fim de assegurar rigor às evidências encontradas.

Com o objetivo de preservar a identidade dos entrevistados e, ao mesmo tempo, facilitar a análise por parte dos leitores, optou-se por atribuir um número aleatório aos entrevistados, identificados conforme quadro abaixo:

PAPEL NO PROJETO/CATEGORIA	IDENTIFICAÇÃO
<i>Gestores</i>	1 a 5
<i>Consultores</i>	1 a 3
<i>Especialistas</i>	1 e 2
<i>Representante Comunitário</i>	1

QUADRO 2 – Sujeitos da pesquisa

3.4 TIPO DE ESTUDO

O método de investigação adotado foi exclusivamente de abordagem qualitativa.

Van Maanen, citado por Easterby-Smith (1999, p.71), define métodos qualitativos como “uma série de técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir e chegar a um acordo com o significado e não a frequência de certos fenômenos que ocorrem de forma mais ou menos natural no mundo social”.

É inegavelmente reconhecida a importância que a pesquisa qualitativa assume no estudo dos fenômenos, em seus contextos, envolvendo as complexas relações sociais que decorrem da integração dos seres humanos. Os fenômenos são parte de um contexto e vice-versa. A pesquisa qualitativa permite que o pesquisador, em campo, capte a dinâmica dos fenômenos, “[...] a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas[..]”. (GODOY, 1995).

Utilizando a tipologia de Demo (1989) quanto à classificação, esta pesquisa é do tipo teórico-empírica. Teórica por estudar teorias sobre o assunto, “[...] indispensáveis como a formulação de quadros explicativos de referências”.

(DEMO, 1999, 21). Yin (2001, p.32) considera que “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real [...]”.

Na visão de Andrade (1997), trata-se de pesquisa descritiva, na medida em que observou, registrou, analisou, classificou e interpretou fatos relativos à “construção” do Vitória do Futuro, planejamento estratégico municipal da cidade de Vitória (ES), sem manipulação dos fatos por parte do pesquisador.

Na visão de Santos (1999), por se preocupar com os porquês do fenômeno, ou seja, com o reconhecimento dos elementos que determinaram tal ocorrência, este trabalho enquadra-se, também, na categoria de explicativo e de campo, por recolher dados no local onde aconteceram os fatos e fenômenos.

Dentre os métodos, tipos ou caminhos coerentes com a pesquisa qualitativa, destacam-se o estudo de caso, a pesquisa documental e a etnografia. Por ter a finalidade de estudar, em profundidade, numa perspectiva de corte longitudinal, num determinado período e numa unidade social específica, a presente pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso, método de pesquisa social empírica que se apresentou como a forma mais adequada para abordar o objeto de estudo em questão. (GODOY, 1995; ANDRADE, 1997).

Uma forma de se fazer pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltipla fonte de evidência. (YIN, 2001).

O uso do estudo de casos em pesquisa, embora criticado por alguns acadêmicos por parecer pouco estruturado, revela-se, na verdade, aquele que impõe maior dificuldade de aplicação da metodologia de pesquisa, exatamente por se tratar de forma pouco estruturada e, assim, demandar maior dedicação acadêmica e cuidado por parte do observador, permitindo, contudo, o descobrimento de situações que não seriam identificadas de outras formas. (CAMPOMAR, 1991).

3.5 COLETA DE DADOS

O método do estudo de caso permite ao pesquisador utilizar múltiplas fontes de evidência para a reconstituição da experiência vivida. A literatura aponta como técnicas de coleta de dados mais usuais em pesquisa qualitativa e, notadamente, em estudos de casos as entrevistas, observações, análise documental e questionários. Este último recurso, muito embora largamente utilizado em métodos quantitativos, é aceito em métodos qualitativos como ferramenta auxiliar de tratamento estatístico não sofisticado com o objetivo precípuo de clarificar algum aspecto considerado relevante e garantir o êxito desta fase da pesquisa.

Este trabalho utilizou como fonte primária a entrevista semi-estruturada, num processo interativo e recorrente, e como fonte secundária de dados a pesquisa documental.

Para uma primeira aproximação ao objeto e unidade de pesquisa foram reunidos documentos e realizadas duas entrevistas: com o gestor 5, a respeito de antecedentes sobre o assunto e com o gestor 4, a respeito do processo de construção do “Vitória do Futuro”.

3.6 ANÁLISE DOS DADOS

“A realidade nunca é evidente, interpretar é preciso”. (DEMO 1999, p.34).

Segundo Cortes (2002), percebe-se a importância das técnicas de análise qualitativa de dados em ciências sociais até mesmo pela possibilidade de sua utilização em pesquisas de cunho quantitativo. Segundo ele, essa análise qualitativa de dados envolve três obstáculos:

- a) ilusão da transparência;
- b) o fascínio por métodos e técnicas consagradas de pesquisa;
- c) o descolamento entre descrições empíricas e teoria.

Neste trabalho procurou-se estar atento aos obstáculos acima citados e utilizou-se das técnicas qualitativas de análise de conteúdo como tratamento básico. Tal técnica tem o objetivo de reconhecer a presença ou ausência de determinadas categorias no material analisado, em detrimento de técnicas de análise de conteúdo de caráter mais quantitativo que buscam atestar a frequência com que certas palavras ou temas aparecem no material.

As categorias aqui definidas foram retiradas dos principais fenômenos observados na análise das entrevistas (BARDIN, 1977), tendo como ponto de partida os objetivos específicos pré-determinados e as relações permitidas ou possíveis com as teorias utilizadas. Exceção faz-se á categoria “Antecedentes”, constituída em razão da necessidade de contextualizar o leitor no ambiente de “construção” do Vitória do Futuro.

3.7 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Das limitações próprias de um estudo de caso destaca-se a restrição à sua abrangência. Segundo Yin (2001), os estudos de casos não são generalizáveis a populações e universos.

Assim esta pesquisa não tem como se libertar das limitações inerentes ao método utilizado:

- a) está limitada ao caso “Vitória do Futuro” e suas conclusões são, portanto, específicos e próprios deste estudo. Quaisquer generalizações, exceto de suas proposições teóricas, são de responsabilidade de investigadores futuros;
- b) está limitada, também, às percepções e interpretações dadas pelos elementos investigados.

Contudo, este estudo oferece subsídios para pesquisas futuras que podem, inclusive, iniciarem-se a partir da análise apresentada.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 OS ANTECEDENTES E A CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Para uma melhor compreensão do processo que culmina no Vitória do Futuro há que se reportar a um breve histórico dos movimentos de planejamento e participação que o antecederam, na cidade de Vitória, notadamente a partir do Governo Vítor Buaiz (1989-1992).

Eleito juntamente com os primeiros prefeitos de capitais galgados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) após a redemocratização do país, o Governo Vítor Buaiz traz em sua proposta de trabalho o embrião da intenção da bandeira partidária petista de inversão de prioridades e acolhimento da participação social no processo decisório da gestão pública. Segundo o Gestor 5, o orçamento participativo conduz a uma primeira aproximação do Governo Vítor Buaiz com o planejamento estratégico e têm origem quase simultânea: “Essas coisas vieram juntas: um pouco pela forma de administrar do Vítor; um pouco pela questão partidária”.

Nós implantamos em Vitória o orçamento participativo. [...] Isso muda a forma de você conduzir administrativa e politicamente a prefeitura. Para fazer o orçamento participativo nós tínhamos que ter um planejamento estratégico, porque você não poderia ir discutir o orçamento com a população, sem ter uma visão de médio prazo. (idem).

Nesse momento, o planejamento estratégico é experimentado pela administração municipal com o papel de “dar o suporte” necessário à

viabilização de políticas administrativas, assumindo um caráter de fio condutor e integralizador das ações internas da máquina administrativa municipal.

Dentre outros antecedentes dos movimentos de planejamento na cidade de Vitória, comprova-se que as preocupações com o ordenamento físico da cidade foram, reconhecidamente, um elemento precursor e facilitador da planificação da gestão municipal. No caso de Vitória, essas preocupações (a ocupação racional e ordenada dos espaços disponíveis na cidade) destacam-se como um exercício reflexivo, facilitador da implantação de programas de planejamento de cunho mais abrangente na cidade e servem também como um exemplo de continuidade administrativa no desenvolvimento e execução de seus projetos. Para o Gestor 5, o exercício de “pensar a cidade” nasce daí:

Começamos a pensar a cidade no plano diretor em 79/80. Na época a gente tinha aqui a implantação dos grandes projetos (CST, etc) e se conseguiu com o governo federal, através do governo estadual, recursos para se planejar a Grande Vitória. Vitória tinha uma série de leis esparsas. Em 84 nosso plano foi aprovado. Quando chegamos ao Governo em 89, o plano já tinha quase 10 anos de pensado. Em 90 começamos a estudar a cidade de novo. Aí fizemos uma série de discussões com a comunidade. Não conseguimos aprovar em 1992, ele foi aprovado em 94, se não me engano já no Governo Paulo Hartung.

Ainda a respeito da importância da continuidade administrativa na performance da cidade, destaca-se o seguinte depoimento do mesmo entrevistado:

A qualidade de vida que Vitória vem se construindo desde 1980. [...] Passa pelo período do Vítor e passa pela continuidade administrativa. O Paulo Hartung seguiu e depois o Luiz Paulo também seguiu o que vinha sendo feito.

O Consultor 2 reconhece que:

O Vítor trouxe o PT e todo esse modelo de participação popular e desenvolvimento da sociedade para Vitória. Isto renovou Vitória.[...] É uma cidade que, tanto na elite como nas regiões mais carentes, tinha uma efervescência de organização.

Esse reconhecimento é corroborado pelo Gestor 2: “tínhamos sido herdeiros da metodologia do orçamento popular, que mantivemos ao longo desses anos todos, com aperfeiçoamentos metodológicos ano a ano”.

Vitória vai se tornando uma cidade habituada a discutir seus problemas e estava organizada institucionalmente para isto, por meio de conselhos e de uma equipe de governo forjada nesse tipo de movimento. (CONSULTOR 2).

A continuidade administrativa e a vocação para o planejamento que vai se edificando na cidade de Vitória, reflete-se, também, no depoimento do Gestor 4: “Na ECO-92 apenas sete cidades do país assinaram o compromissos de implantar uma Agenda-21. Vitória está entre elas.”

Na opinião do Especialista 1 o Vitória do Futuro é o quarto momento de uma sucessão de iniciativas de “pensar Vitória”: O primeiro momento é iniciado na Fundação Jones dos Santos Neves com a intenção de se formular estratégias de desenvolvimento para Vitória; O segundo momento traduz-se na formulação de políticas para uma visão urbanística da cidade; O terceiro momento é a incorporação desta visão urbanística como norteadora da ação municipal.

Embora seja reconhecida a importância dos diversos movimentos de organização social na cidade, é a implantação do orçamento participativo, no Governo Vítor Buaiz, o marco histórico da “construção” da “efervescência de organização” na cidade de Vitória, por se tratar de movimento com regularidade pré-determinada e abrangência geral.

4.2. O MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO UTILIZADO

Também no Governo Paulo Hartung, desde o seu início, o planejamento estratégico é utilizado internamente como uma ferramenta de gestão e integração da máquina administrativa.

Introduzimos a metodologia de planejamento estratégico antes mesmo do Paulo Hartung tomar posse. [...] O primeiro seminário de planejamento estratégico aconteceu em dezembro de 1992 e no início de cada ano fazia-se um balanço do ano anterior e se analisava o ambiente externo e interno. Com isto estabeleciam-se planos para o ano em curso, de maneira que todo o corpo gerencial da prefeitura pudesse estar sintonizado nos principais desafios, diretrizes e valores, a fim de que, após esta reflexão estratégica, as pessoas não ficassem imersas no seu dia-a-dia operacional, sem uma reflexão do porquê, para quê, e para onde iríamos. (Gestor 2).

4.2.1 A Construção do Modelo

Um dos projetos nascidos no planejamento estratégico interno da Prefeitura previa a elaboração de um planejamento para a cidade de médio a longo

prazo, abrangente em seu conteúdo e que envolvesse toda a sociedade, com o nome de “Vitória do Futuro”.

Com esse intuito, o Secretário Municipal de Planejamento Luiz Paulo Velloso Lucas, reempossado no final de 1994, dá início ao projeto Vitória do Futuro, juntamente com Lília Maria C. F. Mello, Presidente da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV) e Antônio Fernando Dória Porto, Coordenador-Chefe de Administração Estratégica.

Posteriormente é incorporado à equipe, na qualidade de consultor, Júlio Olímpio Fusaro S. Mourão, ex-superintendente de Planejamento do BNDES, onde implantou programas de planejamento estratégico relevantes e de grande repercussão no País. Dos trabalhos desenvolvidos durante o ano de 1995 surge a proposta do Vitória do Futuro, oficializada, em seminário, ao final daquele ano. (GESTOR 2 e RABELO, 2003).

Das poucas experiências existentes anteriormente à “construção” do Vitória do Futuro, a de Barcelona é a que mais serve a ele, principalmente como inspiração e como um elemento motivador. Transmitia ao grupo uma sensação de segurança, de que o trabalho era possível de ser realizado com sucesso.

Tínhamos ouvido falar de cidades que haviam feito um planejamento estratégico; havia o caso de Barcelona ou o caso da Filadélfia. Depois, mais adiante, conhecemos outras experiências bem sucedidas.” (GESTOR 2). Ou: Lemos algumas coisas sobre a experiência de Madrid, mas nós tínhamos muito pouco o que copiar. (GESTOR 4).

As outras raras experiências brasileiras conhecidas à época não preenchiam os requisitos e os propósitos desejados pelos idealizadores do Vitória do Futuro.

Diferentemente da “construção” do planejamento estratégico da cidade de Barcelona, em parte motivada por fatores externos ao cotidiano da cidade (a preparação da cidade para a realização dos Jogos Olímpicos e a idealização do Mercado Único Europeu), conforme descreve Moura (1997), o Vitória do Futuro nasce de motivação proporcionada basicamente por três estímulos, capitaneados pelo estilo administrativo do principal gestor, Prefeito Paulo Hartung, moldado a partir de suas origens políticas e acadêmicas.

Economista formado pela Universidade Federal do Espírito Santo, Paulo César Hartung Gomes inicia suas atividades políticas no movimento estudantil como presidente do Diretório Central dos Estudantes naquela Instituição, em meio à turbulenta resistência à ditadura militar. Forma-se, assim, num movimento de bandeiras e convicções políticas defensoras da democracia participativa e da necessidade do controle social da gestão pública. Por outro lado, sua formação universitária o aproxima de modelos conceituais que investigam temas como eficiência, eficácia e efetividade.

(Motivação 1) - Acredito que a nova política e o novo padrão de gestão pública que estamos lutando para implantar no País demandem a incorporação de modernas ferramentas desenvolvidas mundo afora, dentre elas o programa de qualidade, o planejamento estratégico, o trabalho em rede e as novas tecnologias de informação e comunicação. (GESTOR 1).

O setor público precisa ter rumo, deve funcionar a partir de projetos e metas mobilizadoras, tendo parâmetros de avaliação e instituição de indicadores. Dessa forma, o cidadão-contribuinte retoma a confiança na administração governamental, que é financiada com o pagamento de impostos. Funcionando bem a máquina pública estabelece uma nova relação com o cidadão. O governo precisa voltar a ser bom provedor de serviços públicos. (Ibidem).

A democracia participativa encerra conflitos que podem ser superados, com o diálogo e a integração. [...] A nossa intenção era a de construir um modelo que pudesse absorver a representação de toda a sociedade civil. (Ibidem).

As afirmações acima permitem, claramente, referenciar-se aos conceitos da Nova Administração Pública (NAP) pesquisados por Ferlie et al. (1999), mais especificamente, ao Modelo 4, de sua concepção, que identifica um gestor público “gerencialista”, guiado por conceitos de eficiência e competitividade, mas, ao mesmo tempo, voltado para preocupações com a inclusão da participação cidadã e do controle social na gestão pública. (KEINERT, 2000).

O Consultor 2 demonstra também sua atenção para com o cuidado necessário que deve haver ao se interpretar e adotar, na gestão pública, as idéias de um “gerencialismo” radical (mais próximo ao Modelo 1) e ferramentas do mundo empresarial:

[...]nesse movimento de reconstrução do Estado e fortalecimento do capitalismo, o mercado está virando, *infelizmente*, uma referência para a ação política. Nós utilizamos esse ferramental, que era do mercado, e o adaptamos à ação política. (Grifo do autor).

Aliado a isso e também decorrente disso, registre-se o fato de que esse modelo de gestor público irá sempre se cercar de quadros administrativos que

comunguem com esse estilo de gestão pós-burocrático, centrado na matriz sociocêntrica, identificada por Keinert (op. cit.).

Basicamente quem compunha o secretariado dele ou eram pessoas desse movimento estudantil ou eram pessoas mais velhas que lutavam em outras trincheiras para a restauração da democracia. (CONSULTOR 2).

Outros dois elementos motivadores do projeto Vitória do Futuro, na visão deste mesmo entrevistado, referem-se a:

(Motivação 2) “[...]um caminhar hegemônico, na década de 90, para a reestruturação das estruturas de governo e das máquinas governamentais, [...] levando os municípios a se reestruturarem para sobreviver e para usarem melhor os recursos que têm.” e (Motivação 3) “[...] uma questão que é política. Que é a questão de trabalhar de acordo com os anseios da sociedade.”

Nesse contexto, facilitado pela trajetória de envolvimento dos movimentos sociais e pela constituição de “uma equipe de governo forjada nesse tipo de movimento” (ibdem) e já amadurecida no trato com o tema planejamento estratégico, constrói-se o Vitória do Futuro, com o seguinte objetivo:

Identificar as ações de caráter preventivo e corretivo que deverão ser introduzidas no espaço urbano e nos campos sócio-econômico, cultural e recreativo, para assegurar que o futuro de Vitória seja aquele que atenda aos anseios da sua população. (VITÓRIA, 1996a).

4.2.2 Os Referenciais Teóricos e o Modelo

A vocação para a adoção de um novo modelo de gestão pública, sustentado em práticas participativas e na busca de articulação e interação com os diversos segmentos da sociedade, que foi repetidamente citado pelos atores entrevistados, confirma-se no referencial teórico mais mencionado pelos entrevistados, Carlos Matus, desde a Gestão Vítor Buaiz.

Para fazer o orçamento participativo nós tínhamos que ter um planejamento estratégico, porque você não poderia ir discutir o orçamento com a população, sem ter uma visão de médio prazo. Aqui entra o Matus. Eu e outro componente do governo fizemos um curso sobre a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional e estratégias políticas, patrocinado pelo partido. (GESTOR 5).

A nossa base é Carlos Matus. (CONSULTOR 3)

O modelo de planejamento estratégico escolhido para a “construção” do Vitória do Futuro está claramente assentado nos modelos utilizados pelo setor privado, como se acontecer, e, mais especificamente, no que Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) classificam como a Escola do Design, identificado, conforme o Especialista 2 como “[...] aquele modelo que começa com o diagnóstico, com pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.[...] daí então você traça as ações, intervenções e formula os projetos.”

A mais antiga das escolas e talvez por isto a mais utilizada, citada e estudada, tem suas origens atribuídas à obra publicada em 1957 por Selznick (1972) e encontra sua mais ampla divulgação, em 1965, através de publicações do grupo de Administração Geral da Harvard Business School. Esse modelo tem

como sua principal base a análise *SWOT*. Tal análise distribui-se entre os ambientes: (1) interno (ambiente sob domínio da organização, no qual ela poderá promover alterações, impor regulamentações) onde são identificados seus pontos fortes (*Strengths*), capazes de alavancar sua atuação e seus pontos fracos (*Weaknesses*), equivalentes aos fatores inibidores de sua ação e (2) externo, situado além dos domínios da empresa, sobre os quais ela não exerce influência, que lhe oferece oportunidades (*Opportunities*) a serem maximizadas ou impõe-lhe ameaças (*Threats*) que necessitam ser minimizadas. Da análise desses ambientes emerge (a formação de cenários, em suas versões atuais e) a formulação de estratégias que deverão buscar a adequação entre essas variáveis, internas e externas para posteriormente serem avaliadas e implementadas. (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

A utilização do planejamento de cenários constitui-se numa forte ferramenta de apoio à aglutinação, discussão e criação de idéias, remetendo o exercício de “pensar a cidade”, a partir de uma idéia compartilhada por todos, para *insights* que ultrapassam a análise formal.

A utilização de cenários proporciona à população um caminho fácil para entender o planejamento estratégico. Você mostra que existem várias formas de se atingir um futuro. (GESTOR 4).

Os cenários escrutinados pelos especialistas correspondem a uma visão inercial e a uma visão ideal, facilitadas por suas denominações,

correspondentes a animais comuns ao Estado do Espírito Santo e, principalmente, à cidade de Vitória: “O Caminhar do Caranguejo” e “O Salto do Marlin Azul”, respectivamente.

A este ferramental de uso da iniciativa privada são acrescentados os fundamentos das idéias de Carlos Matus (o autor mais citado pelos entrevistados) que dão ao modelo condições de proporcionar-lhe governabilidade.

É um processo técnico-político. Não é exclusivamente técnico e nem é exclusivamente político. Tem uma discussão, uma interação constante entre a validação técnica e a legitimação política. [...]. Este processo só terá resultados que podem ser considerados em termos de gestão pública quando se chega ao desenho estratégico construído através de uma interação, de uma discussão técnico-política. (ESPECIALISTA 2).

Se você ler Adeus, Senhor Presidente você vai ver a essência de tudo que a gente quer (GESTOR 4).

Outras idéias presentes na montagem do modelo utilizado referem-se às dimensões extraídas de Kotler, Haider e Rein (1994), consideradas como essenciais à competitividade das cidades: habitabilidade, visitabilidade e investibilidade.

Nós procuramos dividir tematicamente a competitividade de uma cidade nas três dimensões do Phillip Kotler: investibilidade, habitabilidade e visitabilidade. (GESTOR 2).

Assim, da adaptação de um ferramental criado para utilização no ambiente público, surge a primeira versão do modelo do Vitória do Futuro, representado na Figura 02, adiante.

Posteriormente, esse modelo passará por evoluções (analisadas à frente), demandadas pela dinâmica das interlocuções provocadas pela interação participativa entre governo e sociedade civil.

4.3 A METODOLOGIA PROPOSTA

4.3.1 A Preparação para o Projeto

Igualmente ao modelo, a metodologia utilizada no Vitória do Futuro é absorvida das experiências criadas na iniciativa privada e sofre cuidadosas alterações visando adaptá-la à gestão pública. Da mesma forma, cuidadoso é, também, o planejamento de todo o processo.

Destaque-se aqui um dos méritos do projeto, relatados pelo Especialista 1: “Esse planejamento estratégico tinha uma estrutura político-administrativa muito bem determinada.”

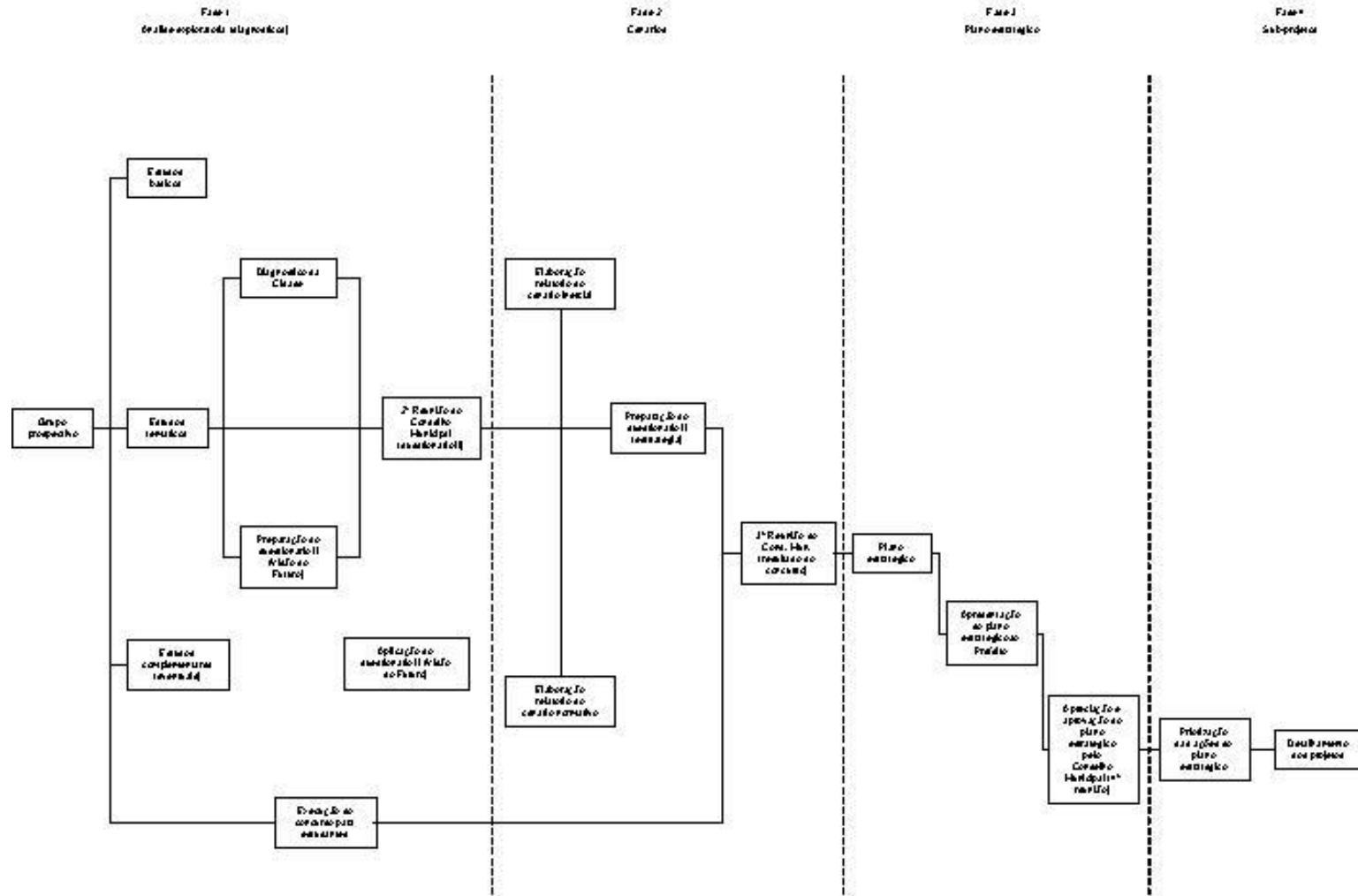


FIGURA 02 – Detalhamento das fases do projeto
 Fonte: VITÓRIA, (1996a)

A execução do projeto é prevista desde a sua estrutura gerencial, nos níveis estratégico, tático e operacional, cruzada com o papel e a composição de cada um dos órgãos constitutivos desta estrutura, conforme a figura 03, e do esquema de desenvolvimento dos produtos que resultarão das atividades de cada uma das fases previstas no modelo, conforme figura 04, abaixo:

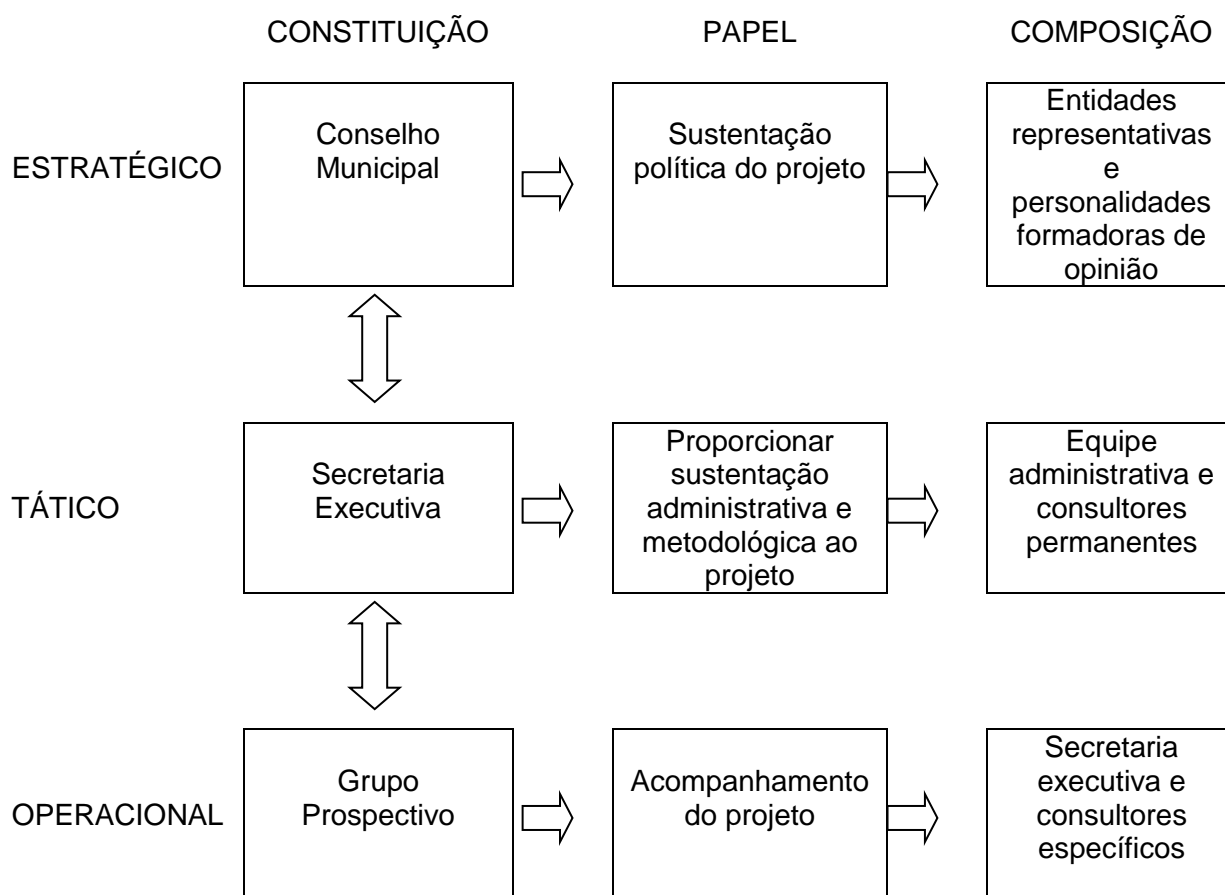


FIGURA 03 – Estrutura Gerencial
Fonte: VITÓRIA (1996a)

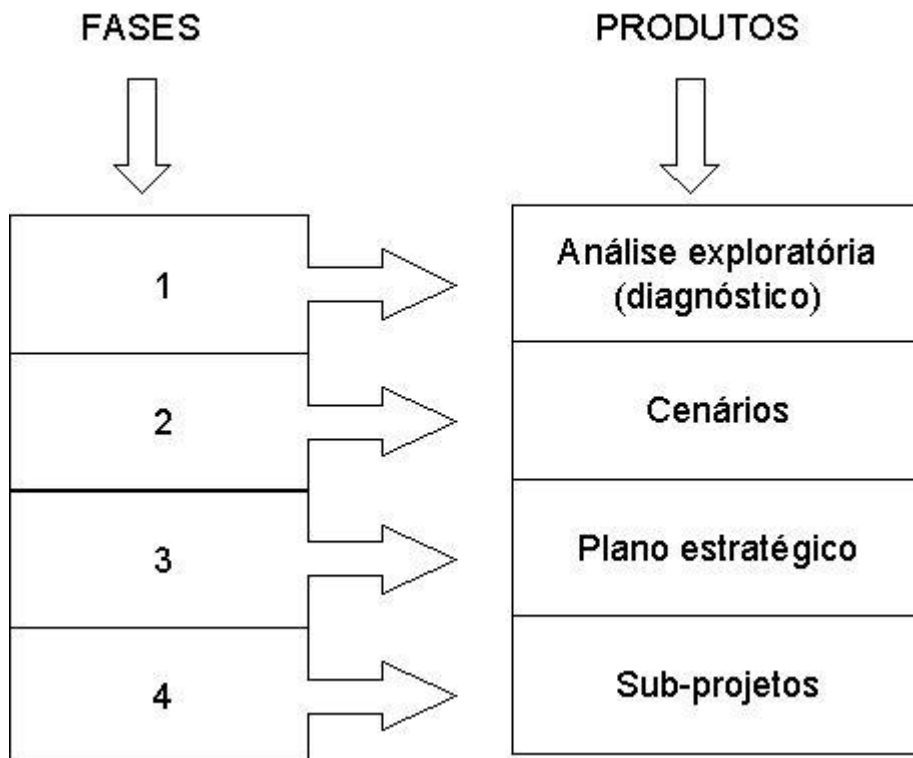
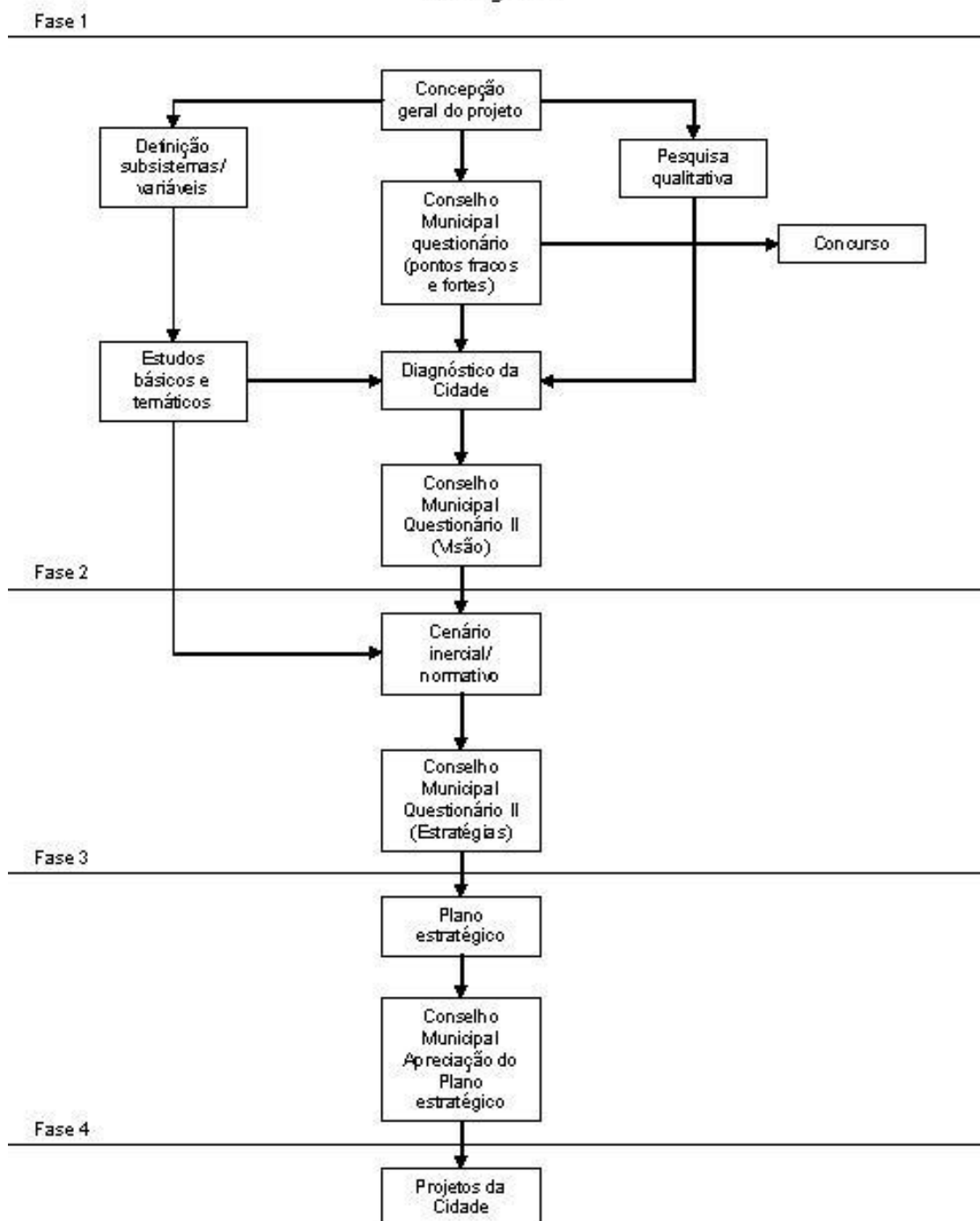


FIGURA 04 – Esquema de desenvolvimento
 Fonte: VITÓRIA (1996a)

4.3.2 Detalhamento das Fases

O fluxograma 01, abaixo, apresenta o fluxo geral proposto para o projeto. A partir de pesquisa em fontes e bibliografia sobre o assunto, notadamente Vitória (1996a) e Rabelo (2003), extrai-se o seguinte detalhamento das fases previstas:

Fluxograma



FLUXOGRAMA 01 – Fluxograma do projeto

Fonte: VITÓRIA (1996a)

Fase 1- Análise Exploratória (Diagnósticos)

Esta fase tem como ponto de partida a definição dos estudos básicos e temáticos, obtidos através de pesquisa de opinião e dados internos da Prefeitura, os quais deverão revelar os subsistemas, as variáveis-chave, ou seja “os temas que seriam estudados, que seriam diagnosticados, para os quais seriam apontados cenários” (GESTOR 3), e seus atores principais. Resultam daí os seguintes estudos a serem explorados:

- Estudos básicos:
 - Vitória nos contextos nacional e internacional
 - Contexto metropolitano; estadual
 - Contexto nacional; internacional
 - Vitória – seu povo e seu espaço
 - Perfil demográfico
 - Características sócio-econômicas
 - Uso e ocupação do solo urbano

- Estudos Temáticos
 - Porto de Vitória
 - Turismo (inclusive projetos turísticos)
 - Transporte e trânsito
 - Centro de Vitória
 - Vocações econômicas e emprego

- Qualidade de vida
- Cultura, comunicação e informação

Os estudos básicos e temáticos devem manter entre si constante relação de retroalimentação, garantindo uma abordagem sistemática e integrada.

Prevê-se, ainda, a realização de estudos complementares, com o objetivo de proporcionar maior aprofundamento a temas que apresentem cobertura insuficiente, conforme avaliação do consultor do tema, do grupo prospectivo e dos consultores especializados.

O Decreto Municipal 9810 cria o Conselho Municipal do Vitória do Futuro com o objetivo de “dar sustentação política ao projeto, através da apresentação das demandas e das oportunidades da sociedade, permitindo a ativa participação na definição e no desenho do futuro da cidade”, a ser integrado por formadores de opinião, representantes da sociedade organizada, entidades de classe e outras personalidades, cuja posse deverá ocorrer na solenidade de lançamento do projeto. Esse Conselho, em sua posse, estará efetivando sua participação através da resposta a um questionário preparado pelo Instituto Futura Consultoria e Pesquisa, responsável pelas pesquisas de opinião do projeto.

O Diagnóstico da Cidade será fruto da consolidação do questionário I (aplicado ao Conselho Municipal), dos estudos básicos e temáticos e da pesquisa

qualitativa realizada em *stand* da Prefeitura Municipal instalado no Shopping Vitória.

Anunciado na solenidade de posse do Conselho Municipal, durante o fórum de lançamento do projeto, um concurso de redação e ou desenhos, busca envolver estudantes de primeiro e segundo graus matriculados em escolas públicas do município na participação da definição do futuro da cidade. Este lançamento consolida-se posteriormente no concurso de redação com o tema “A Vitória que Queremos em 2010”, para alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental e da 5ª à 8ª série. Patrocinado pela Companhia Siderúrgica de Tubarão e divulgado através de campanha publicitária à parte, o concurso mobiliza 1.300 estudantes de 56 escolas públicas e privadas.

Na segunda reunião do Conselho Municipal, com a presença de 324 pessoas, são lembrados os objetivos e a metodologia do projeto, esclarecidos os motivos daquela reunião, apresentados e aprovados os resultados das pesquisas e da versão preliminar do Diagnóstico e é entregue o segundo questionário versando sobre cenários. Essa metodologia repete-se em todas as reuniões do Conselho Municipal, variando apenas o objetivo principal do evento: diagnóstico, cenários, estratégias e plano estratégico.

Fase 2 – Cenários

Prevê-se a elaboração de dois cenários, a cargo dos consultores específicos (especialistas), juntamente com o grupo prospectivo. O cenário inercial, uma

visão de futuro para o caso de ser mantido o *status* vigente, deverá estar fundamentado nos estudos básicos e temáticos. O cenário normativo apresentará, com a participação de toda a equipe, as possibilidades de alterações, ao longo do tempo, do futuro desejável e possível. A apresentação desses cenários será realizada em mesa redonda com representantes do Conselho Municipal.

Fase 3 – Plano Estratégico

A consolidação de todo o trabalho desenvolvido terá como ponto de partida o resultado da fase 2 e envolverá os consultores permanentes, específicos (especialistas) e, se necessário, consultoria especializada. O Plano Estratégico deverá exprimir a participação técnica e a contribuição da sociedade, gerando propostas de intervenção. Após ser apresentado ao Prefeito Municipal, deverá ser apreciado e aprovado pelo Conselho Municipal, em sua quarta reunião.

Fase 4 – Sub-projetos – Projetos da Cidade

Dentre as ações propostas no plano estratégico serão objeto de projetos aquelas que apresentem maior prioridade em função de seus reflexos na vida do cidadão. Estes projetos são apresentados ao Conselho Municipal durante a fase 3, no seminário de encerramento, juntamente com o plano estratégico.

4.3.3 Cronologia dos Eventos

Entre o seminário de abertura (29 de fevereiro de 1996) com a participação de 380 pessoas e a entrega do plano à cidade, na reunião final do Conselho Municipal (em 08 de setembro do mesmo ano), presenciada por aproximadamente 1.200 pessoas, são identificados os seguintes eventos:

28.04 – Lançamento do livro Escritos de Vitória

02.05 – Lançamento do concurso de redação

14.05 – Reunião do Conselho Municipal – Diagnóstico (324 participantes)

22.05 – Lançamento do livro Novo Arrabalde

04.06 – Seminário Temático – Diagnóstico/Cenários

02.07 – Reunião do Conselho Municipal – Cenários (520 participantes)

11.07 – Premiação do concurso de redação (125 participantes)

24.07 – Seminário Temático – Estratégias e Projetos

10.08 – Reunião do Conselho Municipal – Estratégias e Projetos (500 participantes).

4.3.4 Fontes de Custeio

Com um orçamento total de aproximadamente R\$.750.000,00, excetuadas as despesas com divulgação e com as pesquisas realizadas pelo Instituto Futura, bancadas pela Prefeitura Municipal, o Vitória do Futuro é custeado pela iniciativa privada, num total de onze empresas, com predominância da Companhia Siderúrgica de Tubarão. Esta empresa num primeiro momento

exigiu exclusividade no financiamento do projeto, mas, posteriormente, ao perceber a sua abrangência e significativa importância para a cidade, permitiu a participação de outros patrocinadores.

4.3.5 Papéis dos Atores Coletivos

Além do Conselho Municipal, constituído conforme o quadro 3, abaixo, os demais órgãos que atuam diretamente na construção do Vitória do Futuro são:

Grupo de especialistas – composto inicialmente por 19 especialistas contratados, alguns deles criam equipes próprias, elevando para 39 o número de especialistas atuantes. Os especialistas elaboram diagnósticos, conduzem as reuniões temáticas, preparam documentos preliminares para cada etapa, segundo um roteiro previamente estabelecido, indicam as estratégias e os projetos;

Grupo Permanente – efetuava a coordenação geral do projeto e era composto por sete pessoas: o Secretário Municipal de Planejamento, Luiz Paulo Velloso Lucas, a secretária executiva do projeto (presidente da Companhia de Desenvolvimento de Vitória), Lília Maria C. Figueiredo e Mello, o consultor nacional Júlio Olímpio F. Mourão, a coordenadora da equipe de apoio técnico e administrativo, Madalena de Carvalho Nepomuceno, e os consultores locais Antônio fernando Dória Porto, Roberto Garcia Simões e Aminthas Loureiro Júnior.

Grupo Prospectivo – composto pelo Grupo Permanente e cinco consultores-especialistas: Antônio Celso Dias Rodrigues, Arlindo Vilaschi Filho, Guilherme Gomes Dias, João Gualberto Moreira Vasconcellos e Vera Maria Simoni Nacif, este grupo era eventualmente acrescido de outros especialistas e secretários municipais convidados, conforme seus envolvimento com o assunto tratado. Este grupo “avaliava o produto vindo dos especialistas, filtrava e consolidava o material a ser validado nos fóruns” (GESTOR 3) ou “desempatava discussões, discutia processos, redirecionava caminhos” (GESTOR 4).

Equipes Técnica e Administrativa-Financeira – Presta apoio operacional ao sistema.

ORIGEM	NÚMERO ABSOLUTO	PERCENTUAL
Empresa	50	14,25
Organizações de Trabalhadores	33	9,40
Organizações comunitárias filantrópicas	103	29,34
Governo (inclui Poder Judiciário)	39	11,1
Legislativo (idem)	52	14,82
Universidade	25	7,12
Cultura	23	6,55
Outros	26	7,41
TOTAL	351	100,0

QUADRO 3 – Origem dos membros do Conselho Municipal
Fonte: Relatório do Vitória do Futuro.

4.4 EVOLUÇÃO DO MODELO E DA METODOLOGIA

O processo natural de amadurecimento das equipes envolvidas na construção do Vitória do Futuro leva-as a experimentar uma contínua evolução na direção do aperfeiçoamento do modelo e de sua metodologia, ainda que no curto espaço de tempo entre sua idealização e sua aprovação final.

Segundo Mintzberg (1998, p.419), “a imagem de uma criação artesanal é a que melhor representa o processo de elaboração de uma estratégia eficaz.” Assim, artesanalmente, vão sendo agregados componentes que atuam no aprimoramento do projeto.

O Vitória do Futuro não surge, em seus primeiros momentos, como Agenda 21, mas como planejamento estratégico de cidade que, posteriormente, reforça suas preocupações com os aspectos ambientais e o desenvolvimento sustentável, já existentes.

Agenda 21 hoje é uma exigência. Nós fizemos porque quisemos fazer. Muitas cidades que dizem ter Agenda 21 têm coisas pontuais. Eles dizem: recuperamos a lagoa tal, estamos trabalhando com piscicultura. Mas não é um plano global. Nós pegamos todos os ramos essenciais na vida da cidade. (GESTOR 4).

A Especialista Ivani S. Techinelli me convidou para participar de uma reunião de Agendas 21. [...] Lá participavam outras poucas cidades, como Angra dos Reis, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Porto Alegre. As experiências deles eram a de fazer reuniões nas comunidades para falar sobre meio ambiente. [...] O nosso processo já tinha as características de uma Agenda 21, sem este nome. Bastava referendar, reforçar e colocar a questão

ambiental como uma questão fundamental em todo o processo. (CONSULTOR 1).

Dois livros são lançados como eventos ligados ao projeto. Escrito por um dos especialistas do Vitória do Futuro, Carlos Teixeira de Campos Júnior, professor da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), a obra *O Novo Arrabalde*, comemora os 100 anos do primeiro plano de urbanização da cidade, retomando-lhe os caminhos e a sua história, sob patrocínio da Secretaria Municipal de Cultura e do Banco Santos Neves. Uma série de 13 volumes que abordam casos e acontecimentos do dia-a-dia da cidade é reunida no *livro Escritos de Vitória – Vitória do Futuro*, reunindo crônicas e poemas de autoria de integrantes de conselhos do Vitória do Futuro, dentre outros autores. (RABELO, 2003).

Em reunião do Conselho Prospectivo, com a participação de diversos especialistas, os cenários inercial e desejável recebem, respectivamente, as denominações de “O Caminhar do Caranguejo” e “O Salto do Marlin Azul”, posteriormente aprovados pelo Conselho Municipal.

[...] o cenário inercial, “O Caminhar do Caranguejo”, contrapõe-se ao cenário desejável, “O Salto do Marlin Azul”, que expressa uma idéia de cidade competitiva e vencedora. [...] Eles querem dizer o seguinte: Vitória, você quer ser uma vilazinha de pescador, bucólica, esquecida do mundo, onde todos se conheçam, com ruas não pavimentadas, que lembre a cidade dos nossos avós; ou, Vitória, você quer ser uma cidade cosmopolita, com vida cultural intensa, com profusão de emprego, com moradores de alta renda? São opções estratégicas da cidade que fazem parte do imaginário e nós desejávamos que fosse criado um consenso desenvolvimentista da cidade em torno do cenário do Salto do Marlin, uma coisa de combater o negativismo, o complexo de inferioridade, o provincialismo que estaria embutido no cenário do caranguejo. [...] Essas denominações ajudam as pessoas a

compreender os cenários. Eles são instigantes e procuram fugir da tecnocracia. Procuramos trazer as pessoas por um aspecto técnico, mas também ligado a uma subjetividade. (GESTOR 2).

[...] nós demos nome ao cenário que a gente não quer para Vitória de O Caminhar do Caranguejo e o cenário que a gente quer é o Salto do Marlin Azul. O caranguejo é um animal nosso. Dez por cento de Vitória é mangue e o marlin também é nosso. O maior marlin do mundo foi pescado na costa de Vitória com 635 Kg. (GESTOR 4).

Essas denominações, que procuram promover uma maior aproximação com o imaginário da população da cidade e uma melhor compreensão do significado dos cenários, geram polêmicas e protestos no âmbito do projeto, principalmente por parte de pessoas ligadas ao meio ambiente. Esses especialistas, num primeiro momento, não concordam com a identificação do caranguejo, um crustáceo que exerce papel fundamental na preservação do ecossistema do manguezal, com a proposta negativa, não desejável, contida nesse cenário. Embora essa questão fique acordada entre os consultores e especialistas do projeto, ela permanece entre segmentos externos à construção do projeto.

A ênfase no diálogo, em busca do “pacto de consensos”, repetidamente citada pelos entrevistados, não se converte em realidade, em função da quase inexistência de espaços de discussão previstos no primeiro modelo proposto. (VITÓRIA, 1996a). “Nos fóruns previstos, havia uma apresentação, um *coffee-break* e o encerramento. Aí você pergunta: tem espaço para discussão nisso?” (GESTOR 3).

Diante desse questionamento, a partir do aprofundamento dos debates no Grupo Prospectivo, o modelo converge para a criação dos Seminários Temáticos com o fim de ampliar os espaços de participação social, destinados à análise, discussão e deliberação sobre cada um dos temas específicos. São instituídos dois Seminários Temáticos para a expansão das discussões sobre: (1) diagnóstico/cenários, com a presença de 468 pessoas e (2) estratégias e projetos, com a participação de 348 pessoas. Esses seminários, coordenados pelos especialistas, contavam com a presença do Grupo Permanente nas sessões cujos temas eram considerados mais polêmicos, a exemplo daqueles relativos à questão viária.

Dos estudos básicos e temáticos apresentados anteriormente (VITÓRIA, 1996a), são diagnosticadas, na versão final (VITÓRIA, 1996b) os seguintes temas:

- Vitória em seu Contexto
 - Vitória nos Contextos Nacional e Internacional
 - Vitória nos Contextos Metropolitano e Estadual
- Vocações Econômicas e Emprego
 - Indústria
 - Comércio
 - Serviços
 - Turismo
 - Telecomunicações

- Vitória e seu Povo
 - Perfil Demográfico
 - Qualidade de Vida
 - Educação
 - Saúde
 - Ação Social
 - Cultura
 - Esportes
 - Segurança
 - Meio Ambiente

- Vitória e seu Espaço
 - Uso e Ocupação do Solo
 - Centro da Cidade
 - Porto de Vitória
 - Transporte e Trânsito

Também, nessa versão, são apresentadas 68 estratégias e 130 projetos relativos a:

1) Estudos Básicos: Vitória nos Contextos Nacional e Internacional, Vitória no Contexto Metropolitano e Estadual, Perfil Demográfico e Uso e Ocupação do Solo;

2) Estudos Temáticos: Sistema Portuário, Turismo, Transporte e Trânsito, Centro de Vitória, Vocações Econômicas e Emprego, Ação Social, Educação, Saúde, Segurança, Meio Ambiente, Habitação, Cultura, Comunicação, Tecnologia da Informação e Esportes.

4.5 AS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS ADOTADAS

As estratégias adotadas são analisadas, abaixo, segundo o modelo conceitual apresentado no referencial teórico deste trabalho, a partir do triângulo de governo, de Matus (1997) e das idéias a ele equivalentes de Moore (2002).

4.5.1 Capacidade de Governo

A capacidade do governo em fornecer soluções que permitam cumprir os projetos enunciados (MOORE, op. cit.) e a sua competência em gerir e controlar ações (MATUS, op. cit.) são uma preocupação permanente do governante, que perpassa a composição da equipe de governo e a composição da equipe específica agregada à construção do Vitória do Futuro.

Uma característica marcante do gestor 1 é a sua visão clara de que necessita e busca constantemente quadros de elevada competência, elevado saber, que sejam capazes de articular recursos que possibilitem a efetiva obtenção de bons resultados. (ESPECIALISTA 2).

A contratação de um consultor de fora, sem vínculos com a cidade e com vasta experiência em planejamento estratégico e construção de cenários, é descrita como um fator positivo para a condução do processo. “Um consultor veio de fora e na minha opinião ele era um grande avanço do ponto de vista da autoridade local, da autoridade municipal com relação aos passos anteriores.” (ESPECIALISTA 1).

O Júlio Mourão fez o planejamento estratégico da Petrobrás. Ele e o Luiz Paulo elaboraram juntos o planejamento estratégico do BNDES para o período de 1983-1990, com a utilização de cenários.” (GESTOR 4).

O Secretário de Planejamento Luiz Paulo Velloso Lucas, engenheiro de produção, ex-professor do Departamento de Economia da PUC-RJ, com passagens por diversos cargos relevantes no governo federal, como chefe do Departamento de Planejamento do BNDES, Diretor do Departamento da Indústria e Comércio do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, secretário nacional de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, trouxe para sua equipe técnicos do BNDES, que exerceram papéis de destaque na formulação do Vitória do Futuro.

O mesmo cuidado em integrar o governo com elementos de elevados conhecimentos científicos, característico das idéias da Nova Administração Pública (FERLIE et. al., 1999), se repete na escolha dos especialistas responsáveis pelos diversos temas a serem desenvolvidos. “Nós contratamos

os melhores especialistas para conduzirem os temas sob suas responsabilidades.” (CONSULTOR 3).

Dentre os escolhidos a participar das diversas instâncias do projeto, destacam-se professores da Universidade Federal do Espírito Santo, mestres e doutores com forte penetração na comunidade acadêmica, conferencistas, articulistas, autores de vasta produção literária em suas áreas, especialistas de destacada participação e influência na formação do “pensar” a cidade.

Numa posição de destaque e acima de tudo isto, considere-se a imagem de administrador competente e intransigente na busca pela eficiência e o equilíbrio das finanças públicas, capaz de incorporar à gestão municipal modernos instrumentos gerenciais; imagem esta tecida nos seus primeiros anos de mandato.

4.5.2 Governabilidade do Sistema

O capital político do ator frente ao sistema de poder reinante é crucial para as suas possibilidades de agir e controlar as diversas variáveis que interferem num processo de governo que procure ser legítimo e politicamente sustentável. (MATUS, 1997; MOORE, 2002). Neste sentido, o comprometimento irrestrito do governante ao projeto mostrou-se essencial ao seu sucesso. “A liderança política do Paulo Hartung foi crucial para o sucesso do projeto. Isto é indiscutível.” (ESPECIALISTA 2).

O prefeito assumiu como bandeira dele o que o secretário de planejamento tinha começado por iniciativa própria. O prefeito deu força, mandou que a prefeitura se envolvesse, bancou a coisa. (CONSULTOR 1).

[...] antes de chegar ao desenho estratégico de ação, há um processo de construção. Construção de uma espécie de pactos que direcionam ações específicas para pontos considerados relevantes para o desenvolvimento da cidade. Acho que esse é um aspecto importante. E, aí, a liderança política é crucial. (ESPECIALISTA 2)

[...] ele mandava os convites para as entidades. [...] eram textos dele, poderia ser, por exemplo, do secretário, do consultor, mas não, eram textos dele, ofícios dele, saíam do gabinete dele. (CONSULTOR 2)

Além disto, a competência dos quadros constitutivos do Governo Paulo Hartung, aliada à *expertise* dos elementos convidados para o projeto Vitória do Futuro, proporciona elevado nível de governabilidade na condução desse Projeto de Governo (O Vitória do Futuro) e no controle das variáveis que se impõem ao governante de uma maneira geral.

O momento de lançamento do projeto (o *timing*) é, também, um fator preponderante para a governabilidade do projeto. “Foi importante preparar primeiramente o processo para depois lançar o projeto.” (GESTOR 1).

Os anos de governo anteriores ao projeto servem como um tempo de aproximação, habilitação e aprimoramento dos quadros funcionais nas técnicas do planejamento estratégico.

O Paulo Hartung utilizou instrumentos gerenciais de muita qualidade, como o programa de qualidade total na prefeitura, os seminários de planejamento estratégico interno, uma gestão

financeira austera, exigência de qualidade nas obras, no atendimento nas unidades de saúde, nas escolas, floriu a cidade e tudo isto se refletiu num resgate do amor pela cidade por parte da população. (GESTOR 4)

Essa espera pelo momento ideal, na visão do Gestor 1, contribui para solidificar, junto à população, a imagem de eficiência e habilidade no uso de modernas tecnologias de gestão, que dá credibilidade ao governo:

O desafio era fazer um planejamento participativo. Reunir técnicos numa sala e elaborar projetos é coisa fácil. O difícil é agregar a sociedade civil ao processo técnico de planejamento. Superamos esse desafio lançando o projeto no momento certo, no momento em que a administração já tinha alcançado a credibilidade junto à cidade. Uma iniciativa dessa envergadura poderia não ter o êxito que teve se lançada no início do governo.

O nível de participação e envolvimento social em torno do projeto, resultante de diversos fatores comentados anteriormente e da forte campanha de comunicação e mobilização social em torno do projeto, intensamente analisada por Desirée Cipriano Rabelo em sua tese de doutoramento, posteriormente transformada no livro Comunicação e Mobilização na Agenda 21 Local, traduz-se, também, em outro fator que confere ao governante elevado nível de governabilidade do sistema.

Quando iniciamos o Vitória do Futuro o nível de atrito era pequeno e o interesse em participar, grande. Os vereadores, por exemplo, perceberam que se integrar ao projeto era uma forma de oxigenar seus mandatos. (GESTOR 1).

O Gestor 2 reafirma:

Não queríamos que o Vitória do Futuro fosse confundido com um plano da prefeitura, do prefeito ou de um partido político, mas que fosse um pacto de consensos estratégicos da cidade.

Algumas conceituações sobre governabilidade consideram-na como um equilíbrio sistêmico entre as pressões das instituições representativas de interesses, na entrada do sistema (input) e a capacidade de respostas da instituições governamentais responsáveis pela formulação e implantação de políticas, na saída do sistema (output) e, cruelmente, levam ao entendimento de que a expansão da permissão aos direitos democráticos pode gerar mecanismos desestabilizadores, fornecendo, assim, aos maus governantes uma sustentação teórica para a contenção de demandas e para a extrapolação da autoridade estatal. (DINIZ, 1997).

A permissão a pressões das instituições representativas de interesses é levantada pela maioria dos entrevistados como o grande diferencial do Vitória do Futuro em relação aos demais planejamentos estratégicos conhecidos e em relação a técnicas de gestão pública freqüentemente utilizadas.

Contudo, essa questão, a participação social na definição das grandes decisões de governo, gera alguma controvérsia entre os entrevistados.

Citamos, como exemplo, o Especialista 2, para o qual não existe dúvida quanto às inúmeras possibilidades de efetiva participação da sociedade representada nas várias fases e instâncias do projeto.

É um processo da interação constante do que se chamaria de interesalaridades. São escalas diferenciadas que também implicam em processos interorganizacionais. O processo do Vitória do Futuro foi um processo trabalhado a partir de amplas representações de organizações. Você tinha presidentes de associações de moradores, líderes comunitários, os religiosos, as igrejas, os políticos, empresários nas suas várias representações, do setor de turismo, comércio e indústria, educação, saúde. Isso tudo no fundo são os atores. Quando você fala em termos de cenário é difícil imaginar que eles possam ser construídos a partir das pequenas comunidades. [...] Os canais estavam abertos, disso eu não tenho dúvida. Tanto nas reuniões temáticas, de discussões, todas as fases, desde o diagnóstico você tinha a oportunidade de participar. [...] Muitas coisas que foram colocadas no diagnóstico, depois nas proposições e mesmo nos cenários receberam intervenções nas reuniões com os representantes do local. Tanto no sentido de concordar, discordar, reforçar ou colocar alguma coisa que não tinha sido colocada na 1ª. fase.

O Representante Comunitário destaca o caráter democrático e as possibilidades de intervenção no processo: “Eu mesmo fiz sugestões de propostas de grande vulto que foram incluídas nos projetos.” Todavia reconhece que muitos dos participantes não estavam preparados para a plena compreensão e efetiva participação no processo; opinião essa compartilhada pelo Especialista 1.

Embora reconheça os inúmeros benefícios propiciados à cidade pelo Vitória do Futuro, o Especialista 1 coloca em dúvida o adjetivo “participativo” agregado ao planejamento estratégico, recomendando que o tema “participação” deve merecer estudos específicos, de corte vertical, à parte. “Neste pensar o seu futuro (o futuro da cidade de Vitória), eu acho que tem uma coisa interessante que é a do discurso mais participativo, mais amplo e mais geral, e, uma

prática.” Para ele o aprofundamento do tema “participação” traria efetiva contribuição para o entendimento e o aperfeiçoamento do processo.

Às vezes eu fico pensando que essa participação se dá de forma errática e muito espasmódica. Você vai para um determinado evento que tem apelo político e social intenso, com a participação de Governador, de Prefeito, de autoridades e técnicos, ouve palestras, etc. Você tem uma audiência maior que a esperada e até um grau de percepção mais ampliado. Mas e depois, na hora do operacional propriamente dito? Quem tem participado do detalhamento disso? Em sua fase operacional o planejamento estratégico continua sendo exclusivamente uma tarefa técnica, um instrumento fortemente burocrático? Burocrático no sentido de que os estamentos técnicos e os estamentos internos dos órgãos públicos envolvidos são os grandes fios condutores, norteadores e balizadores do processo?

O entrevistado continua suas preocupações, questionando a validade do planejamento estratégico como instrumento de mobilização popular e de criação de uma visão comum, principalmente na sua fase operacional:

O operacional disso continua sendo majoritariamente uma tarefa operacional? Ou ele busca realmente criar uma maior participação como nos é proposto pelos seus inúmeros advogados, aqueles que defendem o planejamento estratégico enquanto um instrumento de mobilização social e de criação de uma visão como para onde queremos ir? Eu não sei se este instrumento fez isto. Sem dúvida nenhuma temos bons documentos, alguns deles atualizados. Mas até que ponto isso se enraizou nos diversos segmentos sociais? Até que ponto isso além de balizar, digamos, a modificação no plano diretor, além de, por exemplo, de uma certa forma dar uma orientação no mercado imobiliário? Até que ponto isso serviu para uma mobilização mais intensa da população? Dos movimentos populares de um modo geral, além dos movimentos de bairro? [...] Porque que a gente não aproveita um momento como este para ampliar uma visão mais crítica da população com relação aos rumos que quer dar? [...] Como diria o grande saudoso e querido baiano Milton Santos, até que ponto essa coisa se tornou um modo operacional ou até que ponto ele respondeu a uma lógica da moda? É modo ou moda? [...] Não é uma questão de culpar o modelo. A grande questão é a seguinte: é um novo modo de administrar

ou estamos adotando uma moda? [...] Não adianta o modelo. O que importa é com que intenções o modelo está sendo utilizado. A essência disto tudo vai se diferenciar pela determinação política de quem o conduz, de quem tem poderes para conduzi-lo.

O entrevistado Gestor 3 considera que a metodologia a ser desenvolvida é o que pode definir um modelo de planejamento estratégico como um instrumento de efetiva participação social e, conseqüentemente, auto-sustentável ao longo do tempo. Segundo ele, apesar do aperfeiçoamento obtido com a criação dos seminários temáticos, são dois os motivos de tal preocupação: (1) a falta de acompanhamento sobre o repasse das discussões, da parte dos representantes para os seus representados, num Conselho que é essencialmente institucional; opinião esta compartilhada pelo Representante Comunitário e (2) a falta de um maior número de eventos que proporcionassem espaços de discussão.

Então você pergunta: isso aqui bastou enquanto processo de discussão? Não, ainda nesse entremeio houve várias reuniões em relação a alguns temas polêmicos. Houve uma grande pressão de técnicos, vindos de fora, que representavam interesses empresariais, inclusive com presença de pessoas ligadas a lobby, defendendo projetos considerados inviáveis pelos especialistas.

Entretanto, reconhece ele:

Só que, enquanto um processo aberto e de construção de consensos, você tinha que sentar com esses segmentos no sentido de levar os interesses divergentes a um bom termo para que não rachasse o processo. Esse era o objetivo o tempo todo, o objetivo de construir consenso.

Para o Representante Comunitário, além da necessidade de “preparar as pessoas para estarem discutindo aquilo”, o outro ponto que merece aprimoramento no processo refere-se à execução e acompanhamento dos projetos: “faltou estabelecer prazo de execução dos projetos.”

O Gestor 1 expressa sua preocupação com as questões da participação, acompanhamento e controle. Interrogado sobre as alterações que implantaria num processo dessa natureza atualmente, assim se manifesta:

A novidade, se fôssemos iniciar uma empreitada dessas agora, seria agregar tudo o que as novas tecnologias de comunicação e informações podem oferecer para potencializar tanto o processo técnico como o político, nos procedimentos de participação, avaliação e acompanhamento.

O Consultor 2 refere-se também à participação ao sugerir modificações para o aperfeiçoamento do processo no atual contexto de avanços tecnológicos:

Hoje eu colocaria a internet. Eu aproveitaria o próprio planejamento e as formas de financiamento dele para dotar as diversas comunidades organizadas de alguma ferramenta de tecnologia e distribuiria ainda mais a participação. [...] Ao invés de tirar as pessoas de suas comunidades para trazer para um evento eu levaria o evento até elas através de novas tecnologias. Naquela época, na circunscrição dos anos 95/96, nós fizemos o melhor.

4.5.3 Plano de Governo

Com o intuito de agregar valor aos bens e ao ato público, os projetos de ação que o governante propõe-se a realizar deverão ser substantiva e valiosamente constituídos. (MATUS, 1997; MOORE 2002). “Nós idealizamos o Vitória do

Futuro para que fosse um legado da Administração Paulo Hartung a seus sucessores e representasse um marco referencial na administração pública municipal.” (Gestor 2).

O objeto de estudo deste trabalho é o próprio plano de governo, o Vitória do Futuro, em torno do qual forma-se este estudo de caso.

A força política do Plano Vitória do Futuro, impulsionada e que reciprocamente impulsiona os outros elementos do triângulo de governo, revela-se, dentre outras manifestações, no fato de que o projeto é adotado por todos os candidatos a prefeito nas eleições do final de 1996, gerando, inclusive solicitação ao Judiciário no sentido de que o candidato Luiz Paulo Velloso Lucas, idealizador do projeto, fosse impedido de utilizá-lo em sua campanha eleitoral.

[...] até houve uma ação de um candidato que tentou proibir que eu usasse na minha campanha o Vitória do Futuro. A população considerou que eu estava mais bem preparado para me apropriar e executar o Vitória do Futuro” (GESTOR LUIZ PAULO VELLOSO LUCAS).

Ainda a este respeito o Consultor 2 expressa:

Todos os candidatos a prefeito referendaram o Vitória do Futuro como um balizador de seus programas de governo, ou seja, exatamente a amplitude desse processo e a representatividade dessa “construção” barraram qualquer possibilidade de boicote ou do seu desvirtuamento. Talvez a grande chave para que esse processo tenha sobrevivido a possíveis ataques e tenha sido efetivamente aceito pela sociedade, seja a representatividade de quem foi chamado a participar. Não se chamou somente aliado político, chamaram-se pessoas de todas as representações políticas.

Embora não seja objetivo deste trabalho, transcrevemos, abaixo, algumas das contribuições que este Plano de Governo traz à cidade de Vitória:

Quem sabe o objetivo foi o de levantar uma bandeira nova? Certamente isso é um crédito definitivo que eu dou a esse processo. Foi ele ter levantado uma bandeira de que o desenvolvimento econômico, social e político do município de Vitória é atributo primordial da prefeitura de Vitória. Na nossa história os grandes empreendimentos que aconteceram no município de Vitória decorreram de decisões que aconteceram no plano estadual ou federal. [...] Daqui para frente, nós somos os condutores do processo. Hoje nós sabemos quem são nossos concorrentes, nossos parceiros, seja na esfera privada ou na esfera pública. Esse planejamento estratégico criou essa maior visibilidade do poder público municipal. Ele demarcou o seu território. Esse mérito é inquestionável de da maior importância. (ESPECIALISTA 1).

Esse plano sem dúvida nenhuma é uma bússola e uma fonte de inspiração. Nós nos aproximamos muito mais do Salto do Marlin Azul do que do Caminhar do Caranguejo. (GESTOR 2).

Se os políticos não tivessem medo de enfrentar uma discussão pública sobre os rumos das cidades, este país estaria muito diferente. (GESTOR 4).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos que visam ao acompanhamento da aplicação de modelos gerenciais que otimizem os processos e os resultados da administração pública certamente contribuirão para o aperfeiçoamento e a disseminação desses modelos, proporcionando à sociedade uma melhor qualidade de vida.

A Nova Administração Pública deverá caminhar inexoravelmente para a descoberta e o aperfeiçoamento de instrumentos gerenciais vinculados a formas de articulação entre governo e sociedade civil. Nesse sentido, o Vitória do Futuro serve como uma confirmação do êxito político que poderão alcançar os governos que se aproximarem, cada vez mais, do modelo de gestão sociocêntrico, identificado por Keinert (2000) e do Modelo 4, da tipologia de Ferlie et al. (1999).

O planejamento estratégico, aplicado à gestão pública de forma participativa e democrática, desde que adequadamente adaptado às peculiaridades desta esfera, revela-se um instrumental que contribui para o atingimento desses propósitos.

O Vitória do Futuro desenvolve um modelo próprio de Planejamento Estratégico bastante distanciado daquele desenvolvido por Bryson (1988) e Souto-Maior (1994), considerado básico para a administração pública e órgãos não-governamentais sem fins lucrativos. Aproxima-se do modelo de Matus nas

suas dimensões fundamentais: Momento Explicativo; Momento Normativo; Momento Estratégico e Momento Tático-operacional.

Ainda que as declarações dos entrevistados sejam redundantes em afirmações elogiosas ao projeto, o Vitória do Futuro não passa incólume a ajustes em sua trajetória. Questões que vão da escolha das denominações dos cenários à ausência de um mecanismo de acompanhamento e de controle, e transitam pela necessidade de ampliação dos espaços de discussão, devem servir como um alerta aos gestores públicos para a complexidade e o cuidado necessário com a adaptação destes instrumentos gerenciais.

Contudo, não há como negar que o Vitória do Futuro é uma experiência inovadora e inédita, marcada pelo sucesso obtido por meio de fatores relevantes, alguns dos quais descrevemos a seguir:

- 1) O capital político constituído pelo governante durante os primeiros anos de sua gestão, através de uma administração eficiente e eficaz, permite-lhe edificar e, no momento adequado, acionar uma rede de interlocuções que dão uma rigorosa sustentação política ao projeto, concedendo-lhe legitimidade e governabilidade. A refinada capacidade de articulação política do governante revela-se fundamental para o sucesso do empreendimento. Este capital político acumulado é empenhado ao Vitória do Futuro, através de irrestrito comprometimento pessoal do primeiro gestor.

2) A perspicácia e a coragem do gestor em “dar tempo ao tempo”, aguardando o momento ideal para o lançamento de seu plano de governo, combinadas com o fator acima comentado, são preponderantes para o sucesso do projeto. Lançado em momento inadequado, o plano, além de não exitoso, poderia trazer conseqüências irreparáveis.

3) A construção do Vitória do Futuro como um “pacto de consensos estratégicos da cidade”, elaborado pela comunidade e pertencente a ela, desvinculado do poder constituído e de colorações partidárias, fornece-lhe um forte argumento para sua aceitação pela sociedade em geral.

3) O Vitória do Futuro torna-se um invólucro apaixonante para as pessoas com ele envolvidas e é conduzido por quadros de inquestionáveis conhecimentos e experiências com o trato da coisa pública. A construção do fortalecimento de capacidades para a formulação e a condução do projeto mostra-se um elemento preponderante para o seu êxito e para o êxito da carreira política de governantes que o adotam sob a perspectiva de uma gestão pública que não descarta o concurso da competência técnica no alcance dos seus objetivos.

4) A metodologia de aplicação do modelo de Planejamento Estratégico utilizado e as estratégias políticas a ele vinculadas indicam que a mobilização social obtida em torno do projeto destaca-se como um fator de elevada relevância para o seu sucesso.

Em setembro de 1996, Paulo César Hartung Gomes, posteriormente Senador da República e atualmente Governador do Estado, era o prefeito com maior índice de popularidade no país, com 91,4% de aprovação segundo pesquisa Istoé/Brasmarket e 93% segundo pesquisa do IBOPE. Em janeiro de 1997, assume como prefeito o Secretário de Planejamento Luiz Paulo Velloso Lucas, idealizador do Vitória do Futuro, reeleito para o período 2001/2004.

O Vitória do Futuro revela-se, então, um marco na adoção de um novo olhar à dimensão política e administrativa da gestão local. Como uma boa prática, estimula diversos municípios do Estado à criação de seus planejamentos estratégicos, conduzidos por consultores formados nessa experiência e serve de modelo, inclusive, para cidades situadas além das fronteiras do Estado.

Em 2001, após cinco anos de implementação, o Vitória do Futuro torna-se a primeira Agenda 21 do País a passar por uma revisão, concluída em dezembro de 2002, vislumbrando um horizonte de 15 anos.

Nessa versão, o Conselho Municipal atinge um total de 800 pessoas e a estrutura organizacional do projeto conta com uma nova instância: um Conselho Consultivo, composto por 33 pessoas representativas do Conselho Municipal, responsável pela revisão e aprovação dos documentos encaminhados ao Conselho Municipal e que deverá, de forma permanente, acompanhar, orientar e controlar o processo de implementação de projetos do Vitória do Futuro. Esse Conselho, a ser transformado numa Organização Não-

Governamental, será responsável também pela criação de Grupos de Impulsão, que exercerão uma ação mobilizadora com a finalidade de tornar realidade os projetos de interesse da cidade.

Este trabalho aponta para as possibilidades de estudos futuros que venham a ampliar a compreensão sobre a questão da aplicação do Planejamento Estratégico à gestão pública. Tais estudos poderão versar sobre análises comparativas de formulação e implementação de Planejamentos Estratégicos, formas de viabilização de execução, acompanhamento e controle dos projetos; acompanhamento dos resultados efetivamente obtidos; estratégias comparativas de participação social; estilos administrativos e de liderança de dirigentes municipais envolvidos com o tema; e, possibilidades de interface do orçamento popular e do Plano Plurianual com o planejamento estratégico.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cláudio C. **Avaliação da aplicação da metodologia de planejamento estratégico e participativo**: o caso do tribunal de contas do estado de Santa Catarina. Projeto de Dissertação de Mestrado em Administração. Florianópolis (Mimeo), 1997.

AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

ALVES, Denizard; SAYAD, João. **O plano estratégico de desenvolvimento**. In: LAFER, Betty M. (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1984.

AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. **A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira**. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

ANDRADE, Maria M. **A pesquisa científica**. In: **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: edições 70, 1977.

BARELLI, Walter. Prefácio. In: TEIXEIRA, Alberto. **Planejamento público: de Getúlio a JK (1930–1960)**. Fortaleza: IPLANCE, 1997.

BROMLEY, Ray. **O processo de planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro**. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, Eduardo. (Org). Política X técnica no planejamento: perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.

BRYSON, John. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

CALIMAN, Orlando. **Arranjos produtivos**. Palestra proferida na Universidade Federal do Espírito Santo. Mestrado em Administração, Vitória-ES, 2002.

CAMPOMAR, Marcos C. **Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração**. In: Revista de administração. São Paulo, v. 26, n.3, p.95-97, jul./set. 1991.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1995.

CORTES, Soraia M. V. **Como fazer análise qualitativa de dados**. In: BÊRNI, Duílio A. (Org.) Técnicas de pesquisa em economia. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTA, Luiz Gustavo. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

DELFINO NETTO, Antônio. **Planejamento para o desenvolvimento econômico**. São Paulo: Pioneira, 1966.

DEMO, Pedro. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1989.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

EASTERBY-SMITH, M.; THORPE, R.; LOWE, A. **Pesquisa Gerencial em administração: um guia para monografias, dissertações, pesquisas internas e trabalhos em consultoria**. São Paulo: Pioneira, 1999.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1970.

FERLIE, Ewan et al., **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília : ENAP, 1999.

GODOY, A S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. In: Revista de administração de empresas. São Paulo, v.35, n.3, mai/jun. 1995.

GRAEML, Felipe R. **Indicadores estratégicos: uma ferramenta de auxílio na administração municipal**. Dissertação de Mestrado. UFSC, 2000.

GRAVE, Paulo S., e MENDES, Ariston A.. **Pensamento estratégico contemporâneo**: possíveis fundamentos antigos da estratégia como uma medida administrativa atual ou em busca do elo perdido? Anais da 25ª ENANPAD, 2001.

GROSS, Bertram M. **O planejamento numa era de revolução social**. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, Eduardo. (Org). Política X técnica no planejamento: perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2002.

HATCH, Mary J. **Organization theory: modern, symbolic and postmodern perspectives**. Osford: Oxford University Press, 1997.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **O Desafio do planejamento governamental**. Disponível em www.ibam.org.br. Acesso em 02 set. 2003.

KAPLAN, Marcos. **Aspectos políticos do planejamento na América Latina**. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, Eduardo. (Org). Política X técnica no planejamento: perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.

KEINERT, Tânia M.M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. **A modernização do Estado para o desenvolvimento social** – algumas questões-chave. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 30 (I): p.78-90, jan-fev. 1996.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. 14. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

KOTLER, Philip, HAIDER, Donald e REIN, Irving. **Marketing público**: como atrair investimentos, empresas e turismo para cidades, regiões, estados e países. São Paulo: Makron Books, 1994.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAFER, Betty M. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LOEB, Roberto. **Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil**. In: LAFER, Betty M. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente**: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1996

_____. **Estratégias políticas**: Chipanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, da Amazônia Legal e dos Recursos Hídricos. **Construindo a agenda 21 local**. Brasília. 2001. 1 fita de vídeo (18 minutos).

MINTZBERG, Henry. **A criação artesanal da estratégia**. In: MONTGOMERY, Cynthia e PORTER, Michael E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOORE, M.H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: UNILETRA; Brasília-DF: ENAP, 2002.

MOTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.** Rio de Janeiro: Record, 1995.

MOURA, Maria Suzana S.. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local.** 1997. Tese (Doutorado em Administração Pública)-Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do estado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. **Planejamento e poder: o enigma transparente.** São Paulo: Cadernos PUC-SP, n. 12, 1982.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.

PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K.. (Orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

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

PORTER, Michael. **Estratégia competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1986.

_____. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RABELO, Desirée C. **Comunicação e mobilização na agenda 21 local.** Vitória, ES: EDUFES/FACITEC, 2003.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SAMARA, Beatriz S. e BARROS, José Carlos de. **Pesquisa de Marketing: conceito e metodologia.** São Paulo: Makron Books, 1997.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. Rio de Janeiro: DP&A editora, 1999.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

SILVA, Daniel José. **Uma abordagem cognitiva ao planejamento estratégico**. Tese de Doutorado apresentada à UFSC, 1998.

SILVA, Marta Zorzal e. **Espírito Santo**: estado, interesses e poder. Vitória-ES: ED. F. Ceciliano Abel de Almeida, 1995.

SOUTO-MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo (PEP): uma abordagem para os municípios. Florianópolis-SC: UFSC (mimeo), 1994.

_____. **Planejamento estratégico participativo**: uma abordagem para o setor público. Anais da 23ª. ENANPAD. Curitiba-PR: ANPAD, 1994. PP. 57-74.

TAYLOR, Frederick W.. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1969.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS, João Gualberto M. **A invenção do coronel**: ensaio sobre as raízes do imaginário político brasileiro. Vitória-ES: EDUFES, 1995.

_____. **A construção dos imaginários de Vitória**. In: VASCONCELLOS, João G.M. (Org.). Vitória: trajetórias de uma cidade. Vitória-ES: IHGES, 1993.

VERGARA, S. C. **Paradigmas sociológicos e análise organizacional, segundo Burrell e Morgan**. Rio de Janeiro: PUC-Departamento de Administração. Documento de Trabalho n.74, março de 1991.

VIANA, Luiz H. Prisco. **A reforma administrativa e os direitos adquiridos**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, 1996.

VITÓRIA (ES). Prefeitura. **Projeto 21 Vitória do Futuro**. Vitória-ES: Companhia de Desenvolvimento de Vitória: PMV, 1996a
_____. **Vitória do futuro: Plano estratégico da cidade – 1996-2010**. Vitória-ES: PMV, 1996b.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.