

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BRUNA CERQUEIRA

PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL

São Paulo

2015

BRUNA CERQUEIRA

PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL

Trabalho final apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo do Conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gelis Filho.

São Paulo

2015

PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL

RESUMO

Apesar de sua complementariedade, as práticas de planejamento estratégico e de busca pela qualidade do serviço e da gestão pública tem recebido ênfase alternada ao longo da história política brasileira, acompanhando percepções acerca do papel do Estado. Na administração municipal adquirem especial relevância e complexidade dado histórico de expansão urbana pouco planejada, grande concentração populacional nessas áreas e necessidade de integração de uma série de instrumentos e diretrizes propostos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. O presente trabalho visa sistematizar o histórico desses debates no Brasil, sem pretensão de aprofundamento, e apresentar breves contribuições sobre a situação atual do planejamento e gestão nos municípios.

Palavras chave: Planejamento Estratégico, Gestão Pública Estratégica, Gestão por Resultados, Administração Pública Municipal, Governos Locais.

ABSTRACT

Despite its complementarity, practices of strategic planning and of management and quality of the public service have received alternating emphasis throughout the Brazilian political history, linked to perceptions about role of the State. In the municipal administrations this debate acquires particular relevance and complexity given the history of urban expansion with limited planning efforts, high concentration of population in these areas and the need for integration of a number of instruments and guidelines proposed by the 1988 Constitution and the Statute of the City. This study aims to systematize the history of these debates in Brazil, without any intent to exhaust it, and present brief contributions on the current status of planning and management in municipalities.

Keywords: Strategic Management, Strategic Public Management, Result Oriented Management, Municipal Administration, Local Governments.

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, é possível observar na administração pública brasileira alternâncias entre a primazia do planejamento e a primazia da gestão (CARDOSO JR, 2011). A Constituição Federal de 1988 e a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995 estabeleceram as bases do modelo vigente de planejamento baseado nos Planos Plurianuais vinculados à orçamentação e ao Estado Gerencial, orientado por resultados. A construção desses modelos é fruto de um processo histórico dialético da promoção de distintas visões

acerca do papel do Estado no Brasil, que se intercalam e se sobrepõem, e deve ser observada nestes contextos para melhor compreensão.

Apesar de duas décadas terem se passado desde o primeiro esforço sistemático e organizado de aplicação dos conceitos da nova gestão pública no Brasil, ainda não é possível observar a completa adoção de seus preceitos na administração pública em seus diversos níveis, e ainda assim, a aplicação se dá de forma desigual em órgãos distintos. Cardoso Jr (2011) observa adicionalmente que a lacuna de conexão e complementariedade entre o planejamento estratégico no Governo Federal, centrado em uma visão de futuro baseada em dados e informações, e a gestão estratégica promovida pela Reforma permanece larga, como um grande desafio à eficácia e efetividade da política pública de ciclos planejamento e gestão.

A maior parte dos trabalhos que retratam o histórico da aplicação destes modelos de planejamento e gestão foca-se na Administração Federal ou em estudos de caso de órgãos governamentais em distintos níveis de governo. O presente trabalho propõe uma primeira observação sob a ótica das administrações municipais como base para o aprofundamento de estudos de levantamento empírico.

84,35% da população brasileira vivia em áreas urbanas em 2010, de acordo com o último censo do IBGE (IBGE, 2010), cidades que tampouco tem um histórico de crescimento planejado e que por essa razão sustentam déficits relevantes de infraestrutura urbana em diversos setores como transporte, saneamento e habitação que impactam ainda atividades produtivas concentradas nestes espaços e padrões de emprego, renda, produção e consumo. Em suma, a sustentabilidade de seu desenvolvimento.

O planejamento e gestão nas administrações municipais agregam em complexidade as necessidades de observação dos instrumentos de planejamento nos níveis estadual e federal de governo e da integração dos instrumentos de planejamento previstos no Estatuto da Cidade, que incluem o planejamento e gestão físico-territorial (REZENDE, ULTRAMARI, 2007). Por sua menor escala e proximidade da população, os governos locais também tem o potencial de servir como laboratórios de experimentação e inovação, estabelecendo experiências passíveis de replicação em outros órgãos e níveis de governo. Diversas cidades no Brasil têm adotado experiências de planejamento e gestão estratégicos, aplicando distintas metodologias e abordagens (CERQUEIRA, FRACAROLI, ROLIM, 2015).

Este artigo explorará o histórico e referenciais teóricos sobre a gestão pública e planejamento estratégico no Brasil, inclusive da gestão urbana e buscará apresentar breves contribuições sobre os instrumentos vigentes e estudos sobre experiências municipais.

Não se pretende com isso, exaurir o tema, mas prover um ponto de partida para estudos subsequentes de aprofundamento de variáveis e aplicação de métodos de pesquisa como *surveys* e entrevistas, a fim de contribuir para que se amplie o debate sobre adequação dos instrumentos e a existência de lacunas de implementação na gestão urbana no Brasil de uma perspectiva do planejamento governamental e gestão estratégica.

1. METODOLOGIA

O presente artigo tem como objetivo explorar as conexões teóricas e práticas entre debates que se encontram cindidos na literatura explorada, porém que mantêm implicações relevantes na prática do planejamento e gestão das cidades brasileiras para responder à pergunta de pesquisa: Quais são os elementos que influenciam hoje no Brasil as práticas de planejamento e gestão no âmbito municipal?

Para tal, se utilizará de uma combinação de fontes primárias e secundárias de pesquisa, explorando os seguintes elementos:

- Revisão bibliográfica de uma perspectiva histórica no Brasil sobre padrões de aparato administrativo da gestão pública; planejamento estratégico governamental e planejamento e desenvolvimento urbano;
- Levantamento de legislação aplicável ao planejamento e gestão em municípios e de programas e iniciativas nacionais que buscam influenciar estas práticas;
- Levantamento de estudos sobre experiências municipais;

A revisão de literatura sobre os temas de gestão pública e planejamento estratégico governamental no Brasil buscará contextualizar o debate e esclarecer desde uma perspectiva histórica como e sob que contextos o aparato público evolui no Brasil. Será apresentada ainda a tese de Cardoso Jr. (2011), adotada como premissa do presente trabalho, sobre a alternância da primazia entre planejamento e gestão.

A Revisão bibliográfica sobre a evolução do papel das administrações municipais buscará conexões entre os contextos políticos nacionais e as práticas de planejamento e gestão urbana que marcaram a expansão das cidades brasileiras.

Este ponto será complementado por um breve levantamento da legislação aplicável aos municípios, notadamente as previstas na constituição de 1988, Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade; e dos programas nacionais e regionais que buscam influenciar as

práticas de planejamento e gestão nos municípios; e por uma pequena compilação de estudos sobre experiências municipais de planejamento e gestão estratégica.

Pela própria natureza do formato do trabalho e a extensão do debate tratado, não se pretende que este aprofunde cada um dos elementos explorados, mas que aponte questões e caminhos para o aprofundamento em pesquisas posteriores.

2. PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O debate sobre planejamento e gestão estratégica na administração pública é marcado pela dialética do processo de construção do Estado e pelas distintas visões históricas acerca de seu papel, em especial no que concerne a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, sustentável da nação, sendo nas sociedades democráticas seu instrumento de ação coletiva e esta uma construção política em permanente rearranjo. (BRESSER-PEREIRA, 2010)

2.1. Evolução histórica do debate sobre o papel do Estado e a gestão pública no Brasil

Manning et al. (2009, p. 98) definem a gestão pública como a “máquina que implementa as políticas públicas”, composta por órgãos governamentais, servidores públicos e sistemas de gestão financeira, normatizados por regras processuais.

Bresser-Pereira (2009) propõe uma conexão entre as formas políticas do Estado e suas formas administrativas, assim, como tipos ideias weberianos, três tipos de administração do Estado se sucedem em um padrão evolutivo: a administração patrimonialista, a burocrática e finalmente a gerencial. Esse seria um processo natural à evolução do Estado de sua forma política absolutista, à liberal ou democrático liberal e à democrático social. É patente na visão do autor, no entanto que assim como as características atreladas às formas políticas do Estado não se sucedem de forma abrupta e puramente sequencial, essas formas administrativas se sobrepõem e convivem mutuamente, com predominância variante em distintos períodos.

No contexto político brasileiro, considera-se que ao longo de todo período da República Velha (1889-1930) a administração pública no Brasil manteve traços tipicamente patrimonialistas, em que a esfera pública é tratada como a extensão da privada, característica que pauta códigos e normas para gestão da coisa pública. (CARDOSO JR, 2011)

O advento da Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder se dão em um contexto de desgaste do modelo político anterior frente à crise econômica internacional que afetava diretamente a principal produção nacional, de café. A partir da década de 1930 o

Estado brasileiro passa a orientar-se paulatinamente ao nacional desenvolvimentismo, em especial por meio da promoção da industrialização pela substituição de importações, transformando as bases econômicas e sociais da Nação (BRESSER-PEREIRA, 2009; CARDOSO JR, 2011)

É possível situar historicamente os primeiros surtos contínuos de industrialização no período do Estado Novo, após 1937. Nesse mesmo período, foi feito o primeiro esforço explícito e significativo de burocratização da administração estatal brasileira por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP pelo decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Segundo Rabelo (2011):

“O DASP foi um departamento primordial para a execução dos objetivos do governo, organizando orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalismo de procedimentos), organizando os processos seletivos de funcionários por meio de concursos (meritocráticos) e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública, os primeiros do Brasil. As reformas conduzidas pelo DASP, vistas como inovadoras para a época, consideravam que os antigos princípios políticos deveriam ser substituídos por uma nova estrutura mais burocratizada e menos dependente de interesses clientelistas” (pp. 134-135)

Com isso, busca-se pela primeira vez no Estado Brasileiro a padronização de procedimentos por parte da Administração Pública e a superação de práticas clientelistas do Estado Patrimonial, ainda que estes objetivos não tenham sido logrados por completo. Na década de 1950, durante o governo de Juscelino Kubitschek, seguem convivendo na administração elementos do patrimonialismo e do burocratismo na medida em que se avança a agenda desenvolvimentista pelo Estado, não sem custo apresentado pelas limitações do modelo adotado, explicitadas pelo endividamento e dificuldades de manutenção de seu financiamento. (CARDOSO JR, 2011)

Bresser-Pereira (1996) atribui ao Decreto-Lei 200, de 1967, durante o período militar, a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, pela ênfase dada à descentralização, delegando autonomia à administração indireta.

“O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista... Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle de resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O

momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações.” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.7)

O autor reconhece que esse movimento teve como efeitos o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, considerado excessivamente burocratizado e a volta das contratações sem concurso público em escala. Pontos estes que, em um período autoritário, com baixa robustez das instituições burocráticas e processuais para resolução de conflitos e a centralização do poder e dos processos de tomada de decisão, pouco permeáveis, levaram ao aprofundamento de práticas patrimonialistas.

O final da década de 70 e a década de 80 são novamente marcados por crises econômicas internacionais, endividamento e estagnação, que exacerbam a percepção de esgotamento do modelo de intervenção do Estado no campo econômico e se manifestam também em crises políticas sequenciais. O processo de redemocratização em seus primeiros passos traz, de acordo com Bresser-Pereira (1996), um retorno aos ideais burocráticos de 1930 e tentativa de volta ao populismo de 1950. Primeiras respostas à crise econômica baseadas no aumento do gasto público e uma nova Constituição em 1988 que se coloca como uma reação às práticas patrimoniais, e busca o aprofundamento do modelo burocrático, com pouco espaço para descentralização (referindo-se à administração indireta).

Este cenário abre espaço à emergência fortalecida de propostas de liberalização da economia e mudanças na percepção do papel a ser desempenhado pelo Estado (CARDOSO JR, 2011).

A Reforma Gerencial de 1995 e a nova gestão pública

A Reforma Gerencial de 1995 significou no Brasil a tentativa concertada, intencional e integral de promoção de mudanças na direção da chamada nova gestão pública. Sua implementação no âmbito da administração federal alcançou inserir na agenda pública brasileira definitivamente o debate sobre a qualidade da gestão pública e o modelo gerencial, abrindo caminho para adoção de seus princípios em outros níveis de governo.

A Reforma promovida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) descreve-se motivada pela constatação de que o Estado havia se desviado de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, de deterioração dos serviços públicos e agravamento da crise fiscal (BRASIL, 1995).

Como respostas à situação, as recomendações alinhadas à Reforma Gerencial eram por um ajustamento fiscal; reformas econômicas orientadas ao mercado; uma reforma da previdência social; inovações nos instrumentos de política social; e uma reforma do aparelho

do Estado. Como objetivos globais da reforma do aparelho do Estado propunha aumentar a governança; limitar a ação do Estado a funções próprias; e transferir ações de caráter local para governos locais.

O MARE concebia o Estado como ente regulador de uma economia de mercado, dotado do dever de garantir serviços básicos, o Estado como promotor e regulador do desenvolvimento. Tal modelo de Estado exigiria uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, capaz de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, como cliente.

Principal instrumento da reforma da máquina, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado classificou os setores do Estado entre um núcleo estratégico com atividades exclusivas; serviços não exclusivos; e produção de bens e serviços para o mercado, indicando que se deveria transferir para o setor privado todas as atividades que podiam ser controladas pelo mercado; ao passo que deveriam se transferir ao setor público não estatal as atividades cujo dever de garantia fosse do Estado, porém sua execução fosse não exclusiva ao Estado, processo intitulado publicização. À classificação em setores correspondia uma classificação de tipos de propriedade, dividida entre propriedade Estatal; propriedade privada; propriedade pública não estatal e propriedade privada.

Além disso, propunha uma administração pública em bases modernas e racionais, gerencial, baseada em conceitos de eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada, para chegar ao cidadão, com ênfase na qualidade e produtividade do serviço público. Define a boa gestão como aquela que define objetivos com clareza; recruta melhores quadros; treina permanentemente; dispõe de sistemas de motivação; dá autonomia aos executores; e cobra resultados.

Notam-se nesse período esforços similares entre representantes do empresariado brasileiro pela qualidade e competitividade em um período de abertura de mercados. Estes influenciaram e se coadunaram com programas de melhoria da qualidade e produtividade do serviço público (FERREIRA, 2009).

É relevante observar que as propostas da Reforma Gerencial de 1995 lograram implementação de forma fragmentada, o que criou uma série de idiossincrasias na medida em que diretrizes desenhadas para promover a eficiência e flexibilização da administração pública por meio do controle de resultados passaram a conviver com uma série de estruturas criadas para o controle burocrático de processos e com a permanência de cultura patrimonialista em diversos órgãos da administração. O choque, portanto, entre gestores com perfil gerencial e órgãos de controle talhados para o conservadorismo é inevitável.

Gestão por Resultados

A disseminação do conceito de gestão por resultados na administração pública brasileira, e seus diversos desdobramentos em programas nacionais e regionais, públicos e privados de promoção da qualidade da gestão pública, ainda que de forma incompleta, é uma forte característica do avanço da aplicação da Nova Gestão Pública no Brasil e reflete diversas de suas características.

“A gestão por resultados, com foco no cidadão, se coloca como objetivo e como instrumento da melhoria da gestão pública. Assim, é primordial desenvolver e implementar mecanismos que orientem e subsidiem os processos de pactuação de resultados e alinhem as estruturas de incentivos. A gestão por resultados se apresenta como uma proposta de cultura organizativa, de direção e de gestão, por meio da qual se enfatiza os resultados e não os processos e procedimentos.” (BRASIL, 2012, p. 21)

É neste sentido que Cardoso Jr. (2011) argumenta que o movimento da administração pública gerencial, em suas vertentes teórica e política, promove a primazia da gestão sobre o planejamento, argumento que será explorado adiante no presente trabalho.

2.2. Histórico do Planejamento Estratégico no Brasil

Philip Kotler (1975) define planejamento estratégico como uma metodologia gerencial, que permite estabelecer a direção da organização, visando maior interação com o ambiente e engloba os elementos de âmbito de atuação, macropolíticas, políticas funcionais, filosofia de atuação, macroestratégia, estratégias funcionais, macroobjetivos, objetivos funcionais. (KOTLER, APUD ALDAY, 2000)

A metodologia teria sido primeiro formulada por Igor Ansoff e defendida por Philip Kotler em contraposição ao Planejamento de Longo Prazo, baseado apenas em projeções de situações passadas. O planejamento estratégico se baseia em leituras do contexto no qual a organização se insere e projeções de evolução do mesmo. (ALDAY, 2000)

Henry Mintzberg (2004) descreve o histórico do planejamento desde 1965, e enfatiza sua popularidade especialmente na Europa Comunista e na América Corporativa. Nos Estados Unidos, começa a se proliferar centrado na ótica das projeções orçamentárias, nos anos 1950, e se difunde rapidamente, culminando inicialmente em um Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação (SPPO), no final da década de 1960 (MINTZBERG, 2004). Alday (2000) aponta neste sentido uma confusão comum entre a prática de orçamentação e a de planejamento, em especial no setor público.

No âmbito governamental, DAGNINO (2012) atribui forte conexão entre a aplicação de práticas de planejamento estratégico ao regime socialista e a regimes totalitários em seguida, dotando-o de relevante conotação ideológica, a exemplo da aplicação na URSS e Alemanha Nazista.

Como a gestão estratégica, os movimentos de Planejamento Estratégico Nacional se mostram fragmentados e descontínuos ao longo da história política brasileira, atrelados à percepção vigente sobre o papel do Estado e com baixa capacidade de implementação, em especial de estratégias de longo prazo.

Cardoso Jr. (2011) separa esses movimentos em três grandes fases na América Latina, com seu auge entre 1940 e 1970, declínio entre 1980 e 1990 e retomada nos anos 2000. (CARDOSO JR, 2011, p.11)

“A indução do desenvolvimento por meio da implementação de algum tipo de planejamento é uma atividade que vem desde o governo Dutra, passando pelo plano de metas de Juscelino Kubitschek, pelos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) dos governos militares, alcançando o Programa Avança Brasil do Presidente Fernando Henrique Cardoso e chegando ao Plano Brasil de Todos do Presidente Lula, estes últimos constituindo planos plurianuais, nos termos da exigência constitucional.” (BRASIL, 2004, p.11)

O Estado se comporta de forma eminentemente reativa até a década de 30, quando as necessidades de antecipação e direcionamento do processo desenvolvimentista se tornam explícitos. Quanto mais a industrialização se impunha como uma necessidade real, mais aumentava a necessidade de planejamento governamental. Surgem então os planos econômicos, voltados para o desenvolvimento, buscando introduzir um ciclo de planejamento setorial.

Ao final da década é promulgado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939 – 1944), seguido pela primeira tentativa de realização de um plano estatal plurissetorial, o Plano SALTE, já no Governo Dutra. Ambos fracassaram por falhas de planejamento e de alocação dos recursos necessários à sua consecução.

Nos anos 50, o Governo JK inaugura o momento áureo do planejamento com o Plano de Metas, apoiado pela consolidação da percepção do papel do Estado como indutor do desenvolvimento com forte suporte das teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (CARDOSO JR, 2011). O momentum é seguido por um período de centralidade do planejamento autoritário-tecnocrático durante a ditadura militar com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico (PNDs) (CARDOSO JR, 2011)

Na década de 80, o ambiente econômico de crise e a instabilidade geram descrédito ao planejamento, visto como uma tentativa fracassada da década anterior. O mundo passava por reformas econômicas de cunho neoliberal, propostas como saídas da crise baseadas na austeridade e gestão da moeda, da arrecadação, do gasto e da dívida pública. As reformas administrativas cederam poder aos Ministérios responsáveis por estas estruturas (CARDOSO JR, 2011) Predominaram então nesse períodos planos relacionados às políticas econômicas, e o Estado conduzido ao papel de promoção e manutenção da estabilidade para atuação econômica dos entes privados.

A Constituição de 1988 e os novos instrumentos de planejamento

A Constituição promulgada em 1988 institui as figuras dos Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) em seu Artigo 165, que prevê:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Constituição Federal, 1988, Art. 165)

Estabelece, dessa forma, um mecanismo de planejamento de médio prazo, contínuo, obrigatório a todos os entes da federação e que se submete às disponibilidades orçamentárias como parte do ciclo de orçamentação.

Ainda assim, o início da década de 90 assistiu a um desmonte das estruturas de planejamento e inclusive de elaboração do orçamento como uma peça estratégica, tendo o PPA 1991-1996 sido elaborado como puro cumprimento da obrigação constitucional (REZENDE, 2011). Apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso, a pasta do Planejamento e Orçamento readquire status de Ministério e lidera a elaboração do PPA 1996-1999 com base em estudos, projeções macroeconômicas e uma visão estratégica do papel do Estado para reduzir os desequilíbrios e promover a inserção competitiva e modernização produtiva (REZENDE, 2011).

No entanto, diversas crises no período levaram o governo a voltar seu foco prioritário a uma agenda paralela de reformas estruturais. Em seu segundo mandato essa linha de retrocessos se mantém e o PPA passa a ser composto por uma série de projetos prioritários em

detrimento de estabelecer uma visão estratégica do papel do Estado, como uma forma de garantir recursos à sua implementação (REZENDE, 2011).

Finalmente, os dois planos plurianuais construídos nos governos Lula retomam um aspecto fundamental do Planejamento, a visão estratégica do Estado e seu papel de proposição do modelo de desenvolvimento nacional. Sem um aparato sustentador suficiente e com limitações financeiras, no entanto, sofre falhas de implementação em comparação com a ambição demonstrada (REZENDE, 2011).

Cardoso Jr. (2011) avalia que ao longo das duas últimas décadas vivemos um ambiente hostil ao exercício da função de planejamento do Estado, tendo essa sido esvaziada de seu conteúdo político estratégico para adquirir elementos técnico-operacionais fortalecidos, promovendo mecanismos de controle físico financeiros voltados à eficiência do gasto e sua execução.

2.3. A primazia alternada entre Planejamento e Gestão

É notória na literatura revisada a alternância entre trabalhos que priorizam o componente da administração pública e gestão e os que versam sobre planejamento estratégico.

“Tanto nos capítulos da obra editada por Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010) como em vasta bibliografia existente sobre o assunto se fala muito da trajetória e das especificidades da experiência do planejamento governamental brasileiro, mas muito pouco – ou quase nada – sobre o árduo processo correlato de montagem dos aparatos burocráticos destinados à gestão pública. Não que não existam bons trabalhos também sobre o tema da gestão ou administração pública referentes ao mesmo período histórico, mas, em quase todos, alusão pouca ou nenhuma é feita, por sua vez, à dimensão do planejamento governamental” (CARDOSO JR, 2011, p.11)

Cardoso Jr e Gimenez (2011) propõe uma reconciliação entre os temas de estudo por meio de um trabalho de periodização combinado, conforme disposto no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2010).

Ciclos Econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República	– Dominância liberal oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Ausência de planejamento. Exceções:	Montagem do aparato estatal burocrático	Patrimonialista

desenvolvimento para fora			Convênio de Taubaté e Crise de 1929		
1933-1955 – Era Getúlio Vargas – nacional desenvolvimentismo	Dominância nacional desenvolvimentista	Industrialização restringida; produção de bens de consumo não duráveis e dependência financeiro-tecnológica	Planejamento não sistêmico. Exceções: primeiras estatais e Plano Salte	Montagem do sistema corporativista	Patrimonial-burocrática – DASP 1938
1956-1964 – Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal democrática	Industrialização pesada I, produção de bens de consumo duráveis e montagem do tripé do desenvolvimento	Planejamento discricionário. Cepal: ideologia Desenvolvimentista, Plano de Metas de JK (1956-1961)	Acomodação e crise do modelo.	Patrimonial-burocrática
1964-1979: Regime militar – estatização econômica	Dominância estatal autoritária	Industrialização pesada II, milagre econômico (1968-1973) e endividamento externo (1974-1989)	Planejamento burocrático autoritário. ESG: ideologia Brasil potência. PAEG (1964-67) e II PND (1974-79)	Consolidação institucional-autoritária	Patrimonial-burocrática – PAEG 1967
1980-1989: redemocratização; crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal democrática	Estagnação, inflação e endividamento externo 1974-1989	Planos de estabilização: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988) e Plano Maílson (1989)	Redemocratização e reconstitucionalização	Patrimonial-burocrática – Constituição Federal de 1988
1990-2006: consolidação da democracia – reformas estruturais	Dominância liberal democrática	Estagnação, estabilização e endividamento interno (1995 em diante)	Planos de estabilização: Plano Collor (1990); Plano Real (1994) e PPA (2000-2011)	Consolidação democrática, reforma gerencialista, experimentalismo societal	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Fonte: Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p. 10-11).

É possível observar por meio dessa periodização conjunta que em diversos momentos a causa das falhas do planejamento estiveram diretamente conectadas a estruturas incipientes do aparelho do Estado. Cardoso Jr. e Gimenez (2011) observam que a urgência do desenvolvimento, da industrialização fez o aparato do planejamento avançar mais que a estrutura necessária para lhe dar força, as estruturas estratégicas de gestão, que vinham a reboque do planejamento. É neste sentido que o autor fala na primazia do planejamento sobre a gestão.

“A partir de um resgate histórico da atuação do Estado brasileiro, desde a Primeira República ao período atual, confirma-se a percepção de dissociação e primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão no país. Por um lado, durante grande parte do século XX, teria predominado o planejamento sem gestão (“administração paralela”) e a busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro, a partir da década de 1990, ganha primazia a gestão e a construção de suas instituições, desprovidas, porém, de sentido ou conteúdo estratégico.” (CARDOSO JR, 2011, p.5)

No entanto, planejamento estratégico e gestão são partes essenciais do papel do Estado, e não podem se dar de forma separada. O Planejamento estratégico dota o Estado de uma visão de futuro almejada, apenas com esse direcionamento claro e estratégico, que é político, é possível falar em efetividade e eficácia do conjunto de políticas públicas. Por outro lado, sem um aparato adequado à gestão da estratégia, o planejamento está fadado ao fracasso, a falhas de implementação, ineficiência da ação ou à prática da criação de estruturas paralelas para realização de programas prioritários, a chamada administração paralela.

Apesar de considerar o momento atual de clara primazia da gestão no poder público, Cardoso Jr. (2011) reconhece os instrumentos de planejamento estabelecidos pela Constituição de 1988, mas como ferramentas de gestão orçamentária-financeira, que reforçam o entendimento da atividade de planejamento como mais uma categoria de atividade rotineira de gestão, esvaziando a função mais política e estratégica do Estado (CARDOSO JR, 2011)

“...torna-se imprescindível reequilibrar e ressignificar ambas as dimensões – planejamento governamental e gestão pública –, tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional. Seja em termos analíticos, seja em termos práticos, de definição estratégica das políticas ou de condução cotidiana das ações, o binômio planejamento e gestão, até então tratado separadamente, precisa agora – e a conjuntura histórica é bastante propícia a isso – ser colocado em outra perspectiva e em outro patamar de importância pelos que pensam o Estado brasileiro e as reformas de que este necessita para o cumprimento de sua missão supostamente civilizatória” (CARDOSO JR, 2011, p.10)

3. PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL E URBANA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A maior parte da literatura revisada dedica-se à análise e sistematização dos movimentos de planejamento estratégico e qualidade da gestão pública no âmbito federal, ainda que com vistas ao planejamento do desenvolvimento nacional. Trabalhos dedicados à administração local versam em sua maior parte sobre planejamento urbano (físico-territorial) ou estudos de caso de aplicação de práticas de gestão pública estratégica, gestão por resultados e seus instrumentos. Em menor escala, é possível encontrar também trabalhos sobre a aplicação de metodologias de planejamento estratégico no âmbito municipal.

Nos itens que seguem, o presente trabalho buscará uma primeira incursão no exame conjunto destas dimensões, sob uma perspectiva histórica; apresentará um levantamento dos instrumentos legais vigentes hoje para municípios e de iniciativas que buscam influenciar práticas de planejamento e gestão municipal; e compilará alguns estudos recentes de levantamento de experiências municipais e estudos de caso de municípios.

3.1 Evolução do papel da Administração Municipal e do Desenvolvimento Urbano

A evolução da lógica de organização das administrações municipais constitui tema de enorme relevância no processo de consolidação do Estado brasileiro. O município representa a face do Estado mais próxima dos cidadãos, ambiente onde a participação política pode ocorrer de modo mais direto. A história republicana, no que se refere ao pacto federativo e ao nível de autonomia municipal, é marcada pelas fortes rupturas e mudanças de rumos, seguindo um padrão evolutivo de sístoles e diástoles. Essa história marca também a construção de capacidade de gestão dos governos locais e as feições do planejamento e do desenvolvimento urbano, padrões que determinaram o perfil das cidades brasileiras e infraestrutura urbana de que são dotadas hoje.

Durante a República Oligárquica (1889-1930), os municípios estavam sob forte influência dos estados. O controle era exercido por meio da Comissão Verificadora de Poderes, que garantia a estabilidade política facilitando a vitória eleitoral dos grupos que fossem alinhados aos interesses da oligarquia que controlava o sistema político estadual. As reformas urbanísticas realizadas no início do Século XX foram assim definidas pelo perfil e ideais das elites oligárquicas, abarcavam apenas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico de caráter higienístico, além de implantarem as bases legais para um mercado imobiliário capitalista (MARICATO, 2000).

Após a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder federal, ocorre uma forte centralização de poder na esfera da união. Intencionando romper as estruturas de poder das antigas oligarquias estaduais e simultaneamente introduzir uma nova lógica de organização administrativa ao Estado brasileiro, o governo federal, com o auxílio dos recém-criados IBGE e DASP estabelece o município como espaço preferencial de ação da execução das políticas públicas, voltadas, no entanto aos esforços desenvolvimentistas, de criação da indústria de base. A consolidação da administração burocrática conferiu alguma racionalidade às administrações municipais, seguindo os preceitos e políticas estabelecidos no âmbito da união. Villaça (1999) descreve que são deste período os Planos Prestes Maia, de São Paulo e o Plano Agache, no Rio de Janeiro, classificados como planos de conjunto por abarcarem pela primeira vez o conjunto do território.

Maricato (2000) discorre sobre a influência dos projetos nacionais de desenvolvimento econômico em moldar as cidades brasileiras, a começar pela crescente privatização da propriedade da terra ainda no século anterior e à baixa importância dada à reprodução da força de trabalho, que influenciou, a partir da década de 30 no governo Vargas, uma industrialização pautada por baixos salários e consequentemente trabalhadores que não podiam habitar os centros, povoando as periferias mal servidas de infraestrutura urbana.

Com a queda de Vargas e a promulgação da Constituição de 1946, os estados retomaram grande parte de suas autonomias perdidas na Era Vargas e os municípios em certa medida retornaram para a área de influência estadual, sem, contudo, perder o legado da reforma administrativa do período anterior.

O processo de urbanização no Brasil se intensificou na segunda metade do século XX, tendo a taxa de urbanização do país passado de 31,24% em 1940 para 84,36% em 2010 (IBGE, 2010), e se concentrou em especial em cidades grandes e médias. Tal crescimento, decorrente entre outros fatores da política nacional de industrialização, foi acompanhado de um fenômeno de metropolização, a concentração da população migrante em grandes centros urbanos, de periferização e construção de assentamentos informais.

Durante boa parte deste período, os esforços – ainda que incipientes – de desenvolvimento urbano direcionado foram pautados em larga medida por intervenções nos centros das cidades, e tratados como escolhas técnicas, sem um viés político. Como na década de 50, a escolha de Juscelino Kubitschek pelo modelo rodoviário e voltado à infraestrutura considerada necessária para o desenvolvimento nacional. O discurso de que o desenvolvimento econômico traria a solução para os problemas urbanos levaram ao

crescimento espraiado, à segmentação sócio espacial nas cidades e a um significativo déficit de infraestrutura urbana, em especial nas periferias e áreas informais.

Na década de 60, o Instituto de Arquitetos do Brasil manifesta a necessidade de uma reforma urbana, proposta na em simetria com a reforma agrária, com ênfase na moradia e questão fundiária (IAB). No lugar disso, as intervenções urbanísticas realizadas pelos Municípios seguiram pautadas pela falta de diretriz e coordenação, dando espaço à consecução de “ideias fora de lugar” (MARICATO, 2000), a replicação de projetos urbanísticos inadequados às realidades das cidades brasileiras.

Uma nova onda de centralização seria iniciada após o golpe de 1964 e a instauração do regime burocrático-autoritário. A Constituição de 1967 e os Atos Institucionais baixados no período proporcionaram um enorme controle da união sobre as administrações estaduais e municipais, particularmente nas capitais. Interventores foram designados para garantir o estreito enquadramento desses governos às prioridades do regime.

Villaça (1999) caracteriza este período pela adoção de Planos de Desenvolvimento Integrado, que acompanham as características do Planejamento Nacional, agregando aspectos econômicos e sociais ao planejamento territorial. Apesar da abrangência dos planos, no entanto, se distanciam cada vez mais da real capacidade de implementação por diversas razões que incluem o desinteresse das elites e a própria estrutura da burocracia estatal incompatível com a capacidade de gestão de um plano integrado.

Também foi no período do Regime Militar, a partir de 1964, durante o qual se instaurou um modelo unionista autoritário (ABRUCIO, 1998 APUD ABRUCIO 2002), que encontramos os primeiros esforços coordenados em torno de políticas de habitação e transportes urbanos.

“É com o Banco Nacional da Habitação, integrado ao Sistema Financeiro da Habitação, criados pelo Regime Militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passam a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional em escala nunca vista no país, ocasiona a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos” (MARICATO, 2000, p. 23)

Entre 1970 a 2000, os municípios com menos de 20 mil habitantes foram os que mais perderam espaço no contexto nacional, enquanto os municípios médios, de 100 a 500 mil habitantes, foram os que mais ganharam proporcionalmente ao total, seguidos pelos municípios entre 500 mil e 1 milhão de habitantes (CUNHA, 2003). Ocorre que ambas faixas apresentam importante concentração de cidades no entorno de metrópoles, em áreas que

vieram a se constituir como Regiões Metropolitanas. Observa-se assim, em paralelo, o processo de periferação da população nas regiões metropolitanas, com maior crescimento das cidades periféricas (CUNHA, 2003).

O processo de redemocratização iniciado em meados da década de 1980 trouxe enormes impactos para a organização das administrações municipais. Pela primeira vez na história republicana, os municípios foram reconhecidos como entes federados, o que lhes garantiria um nível de autonomia inédito. Paralelamente às capacidades e prerrogativas, a Constituição Federal estabeleceu uma série de responsabilidades e atribuições legais na prestação de serviços públicos pelos municípios, sem que, contudo, fosse garantida a eles a capacidade de arrecadação tributária compatível com as suas responsabilidades. A precariedade da situação fiscal dos municípios foi também agravada pela profusão de novos municípios criados entre o fim dos anos 1980 e o início dos anos 1990, quando uma emenda constitucional estabeleceu regras mais duras para a criação de novos municípios.

A descentralização de competências tornou a política de desenvolvimento urbano competência exclusiva dos municípios. À União, se reservaria a competência de instituir as diretrizes nacionais, ao passo que os Estados da federação ficaram incumbidos pela gestão das Regiões Metropolitanas, antes administradas pela União. Abatidos por forte crise fiscal na década de 90, os Estados pouco investiram na articulação das regiões metropolitanas. Coincide com esse período a observação da concentração da pobreza urbana, e a chamada tragédia urbana brasileira (MARICATO, 2000).

A Constituição de 1988 estabelece pela primeira vez a obrigatoriedade do Plano Diretor para Municípios com mais de 20 mil habitantes, sem ainda regulamentá-lo. Villaça (1999) data deste período a predominância dos chamados Planos sem Mapas, a ampla simplificação dos Planos Urbanos como uma reação à baixa capacidade de implementação dos Planos integrados anteriores.

Também se proliferam nesse período os movimentos pela qualidade da gestão pública e competitividade, pautados pela aplicação de práticas de planejamento e gestão originárias do setor privado ao setor público, em todos os níveis de governo, com adesão de uma série de municípios ainda que incipiente em escala se considerarmos o total dos municípios brasileiros.

O Instituto de Arquitetos do Brasil novamente capitaneia na década de 90 reivindicações ao Congresso Nacional em favor de uma reforma urbana e realiza, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, seminários sobre a

reformulação do Sistema Financeiro da Habitação e a Nova Política Urbana, nas capitais do País.

Nesse contexto, finalmente o Estatuto da Cidade (2001) estabelece um marco na política urbana após a promulgação da Constituição por definir instrumentos de desenvolvimento urbano e regulamentar o instrumento dos planos diretores participativos para municípios com mais de 20 mil habitantes em consonância com os instrumentos de planejamento físico orçamentários constitucionais. Em 2003, no governo Lula, finalmente o tema urbano voltaria a ganhar centralidade e coordenação com a criação do Ministério das Cidades.

Observa-se, no entanto, que apesar da obrigatoriedade dos instrumentos de planejamento orçamentário e urbano em cada município, sua utilização se fragiliza significativamente pela falta de capacidade técnica flagrada para elaboração dos planos e sua execução em contextos urbanos que permanecem dinâmicos. Há também uma grande dificuldade de coordenação desses planos entre municípios pertencentes a uma região metropolitana, dado o cumprimento ineficiente dos Estados em seu papel de articulador.

A história fragmentada de gestão municipal parece ter minado a construção de corpos técnicos qualificados e experiências mal sucedidas, por sua vez, uma cultura de planejamento integrado, de desenvolvimento territorial, econômico e social. Argumento aqui que, em especial pelas demandas dinâmicas com as quais lida o Município e alto risco de captura por interesses privados, as práticas de planejamento estratégico governamental integrado, considerando o conjunto da sociedade local e as necessidades de superação de padrões históricos de segregação sócio espacial, aliadas ao fortalecimento das capacidades de gestão conectadas a sua aplicação, se fazem de grande relevância.

3.2 Instrumentos e programas e promotores do planejamento e gestão estratégicos para municípios

Para melhor contemplar o momento atual do planejamento e gestão nos municípios brasileiros, passamos a um breve levantamento dos instrumentos legais obrigatórios e facultativos vigentes e de alguns dos mais vultosos movimentos e programas de promoção dessas agendas.

A Constituição Federal de 1988 institui a obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais (PPAs) em periodicidade de quatro anos, com vigência do segundo ano de mandato do governo eleito ao final do primeiro ano do mandato seguinte e para todos os entes

da federação como uma peça de planejamento. Deve ser ainda acompanhado da elaboração anual de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de uma Lei Orçamentária Anual (LOA). Um documento de orientação aos municípios pelo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informa que:

“O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA, a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual, a LOA.

- O PPA: estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras, decorrentes da implantação de programas de duração continuada.
- A LDO: deverá estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício administrativo, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA.
- A Lei Orçamentária Anual (LOA): define os recursos necessários para as ações da LDO.” (BRASIL, 2013)

Como já vimos, o PPA é tratado como uma ferramenta de planejamento estratégico, mas leva a um entendimento do planejamento como orçamento, como compatibilização dos recursos disponíveis com projetos prioritários sem garantir, necessariamente a atuação estratégica do governo. Como um instrumento formal, são aplicados controles administrativos de seus aspectos técnicos formais, o que não garante um processo de pensamento estratégico de formulação. Este documento recente do Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 pelo Governo Federal (BRASIL, 2013) se apresenta como uma tentativa de suprir a lacuna de capacidade municipal e orientar gestores acerca do processo proposto para elaboração do documento.

A Constituição também marca pela primeira vez a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes, ainda sem regulamentar a exigência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, complementa a visão de planejamento de base orçamentária, estabelecendo regramentos adicionais ao processo de construção do orçamento, detalhando os requisitos das peças e de gestão da arrecadação e despesas privilegiando o conteúdo programático da despesa pública, limitando gastos com pessoal e estabelecendo limites e regras ao endividamento.

O último e talvez mais relevante instrumento legal de diretriz ao planejamento e gestão municipal é a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Pela primeira vez fala das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos de gestão urbana, especificamente como instrumentos de

planejamento municipal, prevê a necessidade de: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

É considerado por planejadores urbanos e especialistas um grande marco para gestão urbana brasileira, e detalha parâmetros para elaboração dos planos diretores como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e como parte integrante do processo de planejamento municipal, vinculando o PPA, LDO e LOA a suas diretrizes e prioridades. Se trata de um instrumento de planejamento físico-territorial a ser revisado pelo menos a cada dez anos.

Além dos instrumentos vinculantes, o Governo Federal mantém desde 2005 o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com raízes no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, iniciado durante o Governo Collor para aumentar a competitividade dos bens e serviços brasileiros (DAROS, 1997), e seu Subcomitê da Administração Pública, embrião do atual programa (FERREIRA, 2012). É fruto do amadurecimento das concepções do Estado Brasileiro acerca do modelo de gestão pública e carrega um histórico relevante de experiências no contexto do caminho à administração gerencial no Brasil, em todos os níveis de governo (CERQUEIRA, FRACAROLI et ROLIM, 2015).

É relevante notar que o movimento no setor público tem uma contrapartida privada em programas que veremos a seguir, são modelos privados que inspiram Modelo de Excelência em Gestão Pública, que mantém, no entanto, forte consciência do papel e características singulares do poder público e é desenhado para responder a este ambiente institucional legal. Além de ditar uma série de princípios de gestão, o modelo é desenhado em quatro blocos e oito dimensões, que interagem de forma sistêmica, conforme a Figura 1, que segue:

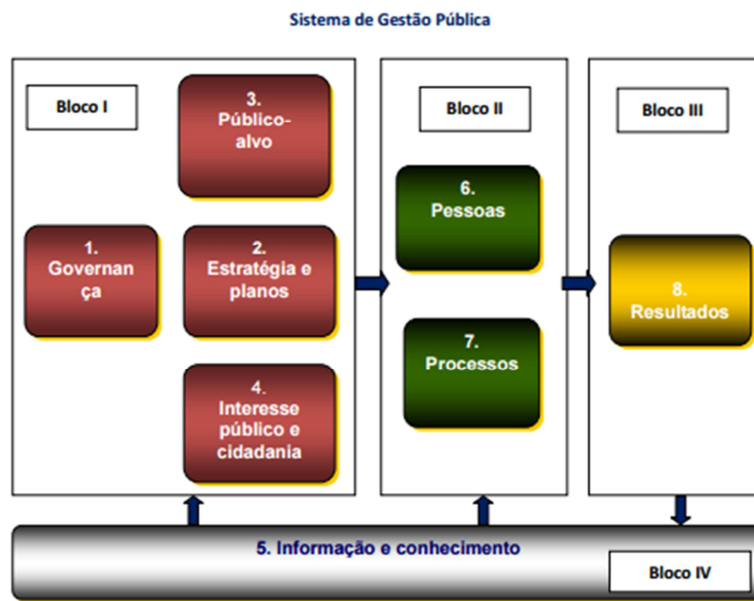


Figura 1 Visão Sistêmica do Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Fonte: BRASIL (2014, p. 20).

No âmbito do modelo, o primeiro bloco é de planejamento, que contempla Estratégias e Planos, com revisão de diagnósticos relevantes, alinhamento ao PPA e desdobramento em outros planos setoriais e temáticos e vínculos com processo orçamentário, porém sem enfatizar papel mais estratégico e integrado.

Como foi dito, o modelo se baseia em outros promovidos pelo setor privado, em especial na Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ), criada em 1991 por 39 organizações privadas e públicas com o objetivo central de administrar o Prêmio e impulsionar boas práticas de gestão para promover a competitividade das organizações brasileiras, que se torna Fundação Nacional da Qualidade em 2005 e é acrescida em 2001 do Movimento Brasil Competitivo com objetivo mobilizar a excelência em gestão e melhoria da competitividade brasileira, idealizado por Jorge Gerdau.

A Fundação Nacional da Qualidade promove o Modelo de Excelência em Gestão® (MEG) no Brasil, no qual se baseia a iniciativa do governo federal, e concebe a organização como um sistema vivo e integrado, que interage com um ecossistema complexo e é adaptável às suas mudanças. Já o Movimento Brasil Competitivo promove o Programa Modernizando a Gestão Pública, do qual participam inúmeras administrações municipais brasileiras, além do Prêmio Prefeito Inovador e o Hall of Fame.

O Programa Modernizando a Gestão Pública dissemina práticas de gestão voltadas para resultados e ferramentas de planejamento estratégico, em especial os métodos de Gerenciamento pelas Diretrizes e do Balanced Scorecard.

Uma metodologia alternativa de Planejamento Estratégico Situacional, com maior viés político do processo de planejamento é de autoria do ex-ministro chileno Carlos Matus, e impulsionada no Brasil pela Fundação ALTADIR, representada pela empresa Strategia Consultores. Se trata de uma ferramenta voltada às especificidades governamentais e adotada por diversos órgãos e prefeituras em especial ligadas ao Partido dos Trabalhadores (CERQUEIRA, FRACAROLI et ROLIM, 2015).

Finalmente, é relevante explicitar aqui os movimentos recentes da sociedade civil voltados a influenciar a agenda pública local com valores apreciados pelo cidadão e manter controle ativo da ação governamental. As iniciativas, hoje disseminadas em diversas cidades brasileiras tiveram início com a criação do Movimento Nossa São Paulo, em 2007, mais tarde transformado em Rede Nossa São Paulo. De acordo com o site da iniciativa, a

“Rede pretende construir uma força política, social e econômica capaz de comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade. Nosso propósito é transformar São Paulo em uma cidade segura, saudável, bonita, solidária e realmente democrática.” (Nossa São Paulo)

No ano seguinte, a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis foi lançado em Belo Horizonte para congregar estes movimentos municipais da sociedade civil, os movimentos Nossa São Paulo, Nossa BH, Nosso Rio, etc. Além de manter ativo acompanhamento das iniciativas e ações do poder público local, o Nossa São Paulo cunhou na cidade a lei que cria o Programa de Metas, que obriga a todos os Prefeitos eleitos na cidade a elaborar seu Plano de Metas até 90 dias após sua posse, observando no mínimo seu programa de campanha e as diretrizes do plano diretor municipal. Essa iniciativa ganhou adesão posterior de 38 outros municípios brasileiros, de acordo com a Rede.

3.3 Estudos de caso e levantamentos sobre experiências municipais na literatura

A literatura examinada sobre planejamento e gestão estratégicas nos municípios, selecionada a partir de buscas dessas palavras chave no Portal de Periódicos da CAPES e trabalhos referenciados neles, certamente não é completa, mas nos aponta algumas tendências de pesquisa sobre o tema.

Foram brevemente examinados sobre seus temas e abordagens de pesquisa, 21 trabalhos com referências a experiências municipais. Destes, seis com foco em Planejamento Estratégico, sete na Gestão por Resultados e oito na aplicação de instrumentos de planejamento, dos quais seis sobre a aplicação da ferramenta do Balanced Scorecard em um ou mais municípios, dois sobre a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional.

Quanto à abordagem, apenas três incluíam levantamentos e os demais de estudos de caso. Exceto quando se tratam de trabalhos do mesmo autor ou da aplicação de ferramentas, os parâmetros de análise de casos variam significativamente. Seria imprudente, portanto, buscar qualquer inferência sobre o estado da arte do planejamento e gestão estratégica dos municípios a partir da análise conjunta destes trabalhos.

Outra fonte interessante de experiências municipais são premiações, em sua maioria voltadas para gestão pública. Novamente neste caso, no entanto se tratam de casos de êxito, sem padronização.

Cerqueira, Fracaroli e Rolim (2015) compilaram quadro sobre iniciativas em planejamento estratégico ou gestão por resultados nos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes que declaram explicitamente em seus sítios tal aplicação para além do uso obrigatório do PPA como ferramenta de planejamento orçamentário.

Quadro 2 – Experiências Municipais de Planejamento e Gestão em municípios acima de 500 mil habitantes

Prefeitura (cidade)	Início do ciclo	Processo ou metodologia declarado	Consultoria, apoio técnico ou influenciador	Marco normativo ou instrumento
Belém	2013	Gestão por resultados; BSC	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará	PPA 2014-2017
Belo Horizonte	2009; 2013	Gestão estratégica orientada por resultados; planejamento situacional de longo prazo	Macroplan	Decreto nº 13.568, de 13 de maio de 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados.
Brasília	2007; 2011; 2015	Gestão para resultados; PES; BSC	Escola Nacional de Administração Pública; Movimento Brasil Competitivo	Decreto nº. 27.691, de 06 de fevereiro de 2007. Institui o Modelo de Gestão para Resultados
Contagem	2014	Gestão por resultados	Macroplan	Decreto nº 377, de 28 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Programa de Metas e Resultados

				da Prefeitura
Cuiabá	2013	Planejamento estratégico de longo prazo; BSC	Tribunal de Contas do MT (Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado)	Plano Decenal (2013-2023)
Curitiba	2013	Planejamento estratégico	Instituto Municipal de Administração Pública (provê consultoria a órgãos da prefeitura)	Plano de Governo 2013-2016
Fortaleza	2013	Programa de gestão para resultados; BSC; planejamento estratégico de longo prazo	Fundação Dom Cabral	PPA 2014-2017; Fortaleza 2040 (em elaboração)
Goiânia	2014	Gestão por resultados (sistema de monitoramento e avaliação de resultados)	Instituto Publix; Programa de Cidades Emergentes e Sustentáveis (BID)	Lei Complementar nº 276, de 03 de junho de 2015. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências
Londrina	2014	Gestão estratégica orientada para resultados; programa de metas da gestão	SEBRAE	Decreto nº 148, de 09 de fevereiro de 2015. Institui o Sistema de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR)
Maceió	2014	Planejamento estratégico; foco em projetos prioritários (Programa Mais Maceió)	Porto Marinho; Movimento Alagoas Competitivo	PPA 2014-2017; Programa Mais Maceió
Osasco	2013	Gestão orientada para resultados; BSC	GV Projetos	PPA 2014-2017
Porto Alegre	2005; 2009; 2013	Processo de gestão da estratégia orientado a resultados; BSC	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade; Movimento Brasil Competitivo	Decreto nº 18.261, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre a institucionalização do modelo de gestão para resultados no âmbito do Poder Executivo Municipal.
Recife	2013	Modelo de gestão pública por resultados; planejamento de longo prazo		PPA 2014-2017
Rio de Janeiro	2009; 2013	Modelo de gestão orientada para resultados (sistema municipal de gestão de alto desempenho); planejamento de longo	McKinsey & Company	Decreto nº 36.670, de 1º de janeiro de 2013. Institui o modelo de governança para execução do Plano Estratégico 2013-2016;

		prazo		Lei nº 5.595, de 20 de junho de 2013. Institui o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho, autoriza a celebração de Acordos de Resultados e Contratos de Gestão; Visão Rio 500
Salvador	2013	Modelo de excelência em gestão pública; gestão por resultados; planejamento de longo prazo	FIEB; Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização	Planejamento Estratégico 2013-2016; Plano Salvador 500
Santo André	2013	PES		PPA 2014-2017
São Luís	2013	Modelo de gestão orientado para resultados	Macroplan	PPA 2014-2017; Programa Avança São Luís
São Paulo	2008; 2013	Programa de metas; gestão estratégica para resultados; modelo de excelência em gestão pública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)	Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 26 de fevereiro de 2008. Institui a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo
Sorocaba	2009; 2013	Gestão estratégica para resultados; modelo de excelência em gestão pública; BSC	FUNDAP; Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)	PPA 2014-2017
Teresina	2000; 2013; 2015	Gestão por resultados; planejamento de longo prazo	Banco Mundial; Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)	Agenda 2015; PPA 2014-2017; Agenda 2030

Fonte: CERQUEIRA, FACAROLI et ROLIM, 2015, adaptado.

Por se tratarem de cidades, que em princípio teriam maior capacidade técnica e financeira, é interessante notar que apenas cerca de metade das Prefeituras nesta categoria tem buscado dar sentido estratégico adicional ao planejamento e implementar estratégias de gestão eficiente e voltada a atingir resultados traçados.

Os autores apontam ainda que em apenas sete cidades o planejamento tem se mantido contínuo há mais de um ciclo, e que os métodos e processos adotados são bastante diversos, tendo como elemento comum na maioria dos casos o objetivo de fomentar a gestão orientada para resultados. (CERQUEIRA, FRACAROLI et ROLIM, 2015)

Essa análise corrobora a visão de Cardoso Jr. (2011) sobre o momento atual da primazia da gestão sobre o planejamento. Aponta, no entanto, algumas experiências em que as práticas de gestão estão vinculadas a uma cadeia de objetivos de longo prazo integrados, metas com indicadores de performance e projetos prioritários para o alcance dessas metas, foram apontadas oito Prefeituras que realizaram ou estão em processo de formulação de planejamento de longo prazo, tipicamente para período maior que dez anos, além do Plano Diretor, como planejamentos integrados.

Esse breve levantamento poderia apontar à existência de algumas experiências robustas e inovadoras, que merecem aprofundamento a exemplo dos estudos de caso observados sobre Porto Alegre e Curitiba, mas também aponta à possibilidade de que o caminho para mais ampla disseminação da compreensão acerca da importância da prática combinada de planejamento em seu sentido estratégico e gestão pública voltada à estratégia ainda será longo e merece atenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste artigo sistematizar, desde uma perspectiva histórica relacionada às mudanças na percepção pública acerca do papel do Estado, os debates sobre a gestão pública e planejamento estratégico no setor público, explicitando a cisão verificada na literatura revisada entre os dois debates e a alternância da primazia entre eles.

A partir do estabelecimento desta premissa e do exame deste processo no âmbito federal, foi feita uma tentativa de construção de linha histórica nos municípios combinando os padrões de desenvolvimento e planejamento urbano com os movimentos de centralização, descentralização e gestão local. Este exercício apontou a uma série de esforços de planejamento urbano com baixo nível de implementação e a uma forte influência dos padrões de desenvolvimento econômico nacional no desenvolvimento urbano dada sujeição do solo e propriedade urbana ao mercado e a alternância entre o baixo interesse e a baixa capacidade do Estado em alterar esse quadro.

Para exame da situação atual, foram compilados os instrumentos legais e iniciativas de promoção vigentes para o planejamento e gestão estratégica nos municípios, com destaque à importância do Estatuto da cidade, e à variedade de instrumentos à disposição da administração local. Foi realizada busca ainda uma breve análise sobre o foco atual dos estudos sobre experiências municipais, como apontamentos empíricos a lacunas existentes no

planejamento e gestão municipal, bem como experiências inovadoras que podem ser de interesse dos gestores.

Aponto finalmente à necessidade de busca pela reconciliação entre estes debates e sua aplicação no nível municipal de governo como forma de construir e sedimentar entendimentos e parâmetros comuns à análise empírica, que certamente teria a contribuir com os gestores responsáveis por políticas públicas urbanas no país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. IN: O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC, Brasília, 2002.

ALDAY, H. O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. Revista FAE, v. 3, n. 2, Curitiba: maio/ago. 2000, pp. 9-16

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Brasília: 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 20 de outubro de 2015.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

_____. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Cadernos NAE no. 1, jul. 2004. Brasília, 2004

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento Estratégico 2012-2015, Brasília; 2012. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/publicacoes/130314_planejamento_estrategico.pdf Acesso em 22 de outubro de 2015

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017-Agendas de Desenvolvimento Territorial. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/eventos-e-seminarios/130611_ppa_municipios.pdf Acesso em 20 de outubro de 2015

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública, Brasília; MP, SEGEF, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <https://conteudo.gespublica.gov.br/pasta.2014-06-12.8013949452/Modelo%20de%20Excelencia%20em%20Gestao%20Publica%202014%20vs%2005062014.pdf> Acesso em 10 de setembro de 2015

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, jan.-abr. 1996

_____. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In Medeiros, Paulo César e Evelyn Levy (orgs.), *Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

_____. *A Construção Política do Estado*. Revista Lua Nova. São Paulo, 81: 117-146, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GIMENEZ, D. Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): Evidências e Possibilidades do Ciclo Recente. In: *A Reinvenção do Planejamento Governamental do Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 4, IPEA, Brasília, 2011.

CARDOSO Jr, J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, Instituto de Economia e Pesquisa Aplicada (IPEA), Brasília, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf Acesso em 22 de outubro de 2015.

CERQUEIRA, B.; FRACAROLLI, G.; ROLIM, F. Gestão por Resultados: Disseminação e Engajamento dos Servidores para Implementação do Planejamento Estratégico Municipal. Propostas à Prefeitura Municipal de Osasco. Dissertação de Mestrado MPGPP – FGVSP, depositada em outubro de 2015.

CUNHA, J. Redistribuição Espacial da População: tendências e trajetória. IN: São Paulo em Perspectiva, 17(3-4): 218-233, 2003.

DAGNINO, R. Planejamento estratégico governamental. 2. ed. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2012.

DAROS, M. O programa brasileiro da qualidade e produtividade: uma análise de política. Campinas, UNICAMP, 1997. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000121695> Acesso em 5 de setembro de 2015.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública. IN: Revista Eixo, V.1 N.1, 2012. Disponível em: <http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/article/view/16> Acesso em 3 de outubro de 2015.

Fundação Nacional da Qualidade. Disponível em: <http://fnq.org.br> Acesso em 5 de setembro de 2015.

Instituto de Arquitetos do Brasil. Disponível em: <http://www.iab.org.br/> Acesso em 20 de outubro de 2015

IBGE. Séries Históricas e Estatísticas. 2010. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>

KAPLAN, R.; NORTON, D. *Organização Orientada para Estratégia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MANCINI, B. GUERRA, A. e CAZZUNI, D.H: Gestão orientada para resultados em Osasco/SP: da vinculação do orçamento à estratégica ao monitoramento e avaliação dos resultados. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/049.pdf

MANNING, N., et al. Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (orgs.). *Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

MARICATO, Ermínia. “Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras.” IN: São Paulo em Perspectiva, 14(4), 2000.

Movimento Brasil Competitivo. Disponível em: <http://www.mbc.org.br/> Acesso em 5 de setembro de 2015.

PERDICARIS, P. R. *Gestão para resultado como política pública: uma análise da formação da agenda e formulação de alternativas em municípios brasileiros*. 140f. Dissertação (Mestrado em Administração, EAESP – FGV, 2009).

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

POISTER, T.; STREIB, G. *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Statuts after Two Decades*. Public Administration Review, Vol. 65, No. 1 (Jan-Feb, 2005), pp. 45-56.

RABELO, F. *O DASP e o combate à ineficiência dos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945)*. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, vol.3, no. 5, dezembro de 2011.

RESENDE, D. *Planejamento Estratégico Municipal: Projeto de Planejamento e de Política Pública de um Município Brasileiro*. Planejamento e Políticas Públicas – PPP No 32 Jan/Jun 2009.

RESENDE, D.; ULTRAMARI, C. *Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual*. RAP Rio de Janeiro 41(2):255-71, mar/abr 2007.

REZENDE, F. Capítulo 2: Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e Caminhos para Reconstrução. IN: CARDOSO Jr., José Celso (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.