

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA - CCET
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

FRANCINE LIA WOSNIAK

**ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA NA GESTÃO MUNICIPAL
ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA
GESTÕES 1993 - 1996; 2001- 2004; 2005 - 2008**

CURITIBA

2008

FRANCINE LIA WOSNIAK

**ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA NA GESTÃO MUNICIPAL
ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA
GESTÕES 1993 - 1996; 2001- 2004; 2005 - 2008**

**Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre, ao Curso de
Pós-Graduação em Gestão Urbana, da Pontifícia
Universidade Católica do Paraná, Linha de
pesquisa: Planejamento Urbano e Regional.**

Orientador: Prof. Dr. Denis Alcides Rezende

**CURITIBA
2008**

W935a
2008

Wosniak, Francine Lia
Administração estratégica na gestão municipal : estudo de caso na Prefeitura Municipal de Curitiba gestões 1993-1996; 2001-2004;2005-2008 / Francine Lia Wosniak ; orientador, Denis Alcides Rezende. – 2008.
200 f. : il. : 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

Bibliografia f: 180-196

1. Planejamento estratégico. 2. Administração pública – Curitiba (PR).
3. Curitiba (PR). Prefeitura. I. Rezende, Denis Alcides. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 658.4012

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP, por ter possibilitado que este sonho virasse realidade.

Ao professor Denis Alcides Rezende, por ter me auxiliado a trilhar cada passo dessa jornada e por ter servido de exemplo a ser seguido enquanto demonstração de profissionalismo, disciplina, comprometimento e respeito ao próximo.

Aos professores José Matias-Pereira, Eduardo Damião, e Tomás Antonio Moreira, pelas preciosas contribuições e sugestões para a implementação desse trabalho.

Ao Luiz Carlos e Luiz Fernando, do Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP, pelas preciosas contribuições na programação visual desse estudo.

Ao Lourival e Terezana, do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba - IPPUC, pelo inestimável auxílio nas pesquisas e seleção de documentos.

Aos meus pais, Tadeu e Arlene, pelo amor incondicional.

Aos meus irmãos, Cristiane, minha fonte de inspiração nessa jornada, e Marcel, pelos valiosos auxílios.

Ao Tônico, que ao seu modo, transmitiu força, apoio e carinho.

Ao Cláudio, pela compreensão, tolerância, companheirismo, apoio nos momentos mais difíceis e por estar sempre ao meu lado.

A Deus, que nos momentos de incerteza, me concedeu serenidade e discernimento para continuar.

*Dedico este estudo à memória de meu avô,
Alberto Bordignon, por representar um exemplo
de força, coragem, superação e luta pela vida.*

RESUMO

Os governos locais sofrem crescentes pressões no sentido de adequar suas instituições e modos de agir às expectativas do mundo contemporâneo. Além do aumento de produtividade, espera-se flexibilidade, criatividade e maximização de desempenho, de modo a contemplar as necessidades e interesses dos cidadãos. Para a efetivação das respostas a essas demandas, as Prefeituras precisam inovar constantemente, pois a rapidez das mudanças e dos novos conhecimentos e informações remete à adoção de diferenciadas estratégias e modelos públicos de gestão, assim como à implementação de instrumentos, procedimentos e formas de atuação. O objetivo desse estudo é identificar como a administração estratégica se faz presente nas gestões municipais de Curitiba, com recorte analítico do período compreendido entre 1993 a 2008. Tendo por elemento balizador o objetivo definido, a base teórica fundamentou-se nas temáticas gestão municipal e administração estratégica. Em termos metodológicos optou-se pela realização de um estudo de caso único, de caráter documental exploratório, estruturado por meio de um protocolo de pesquisa, com definição de categorias e subcategorias de análise, onde se estabeleceu relações com os autores que as fundamentaram e as questões priorizadas no roteiro de pesquisa. A interpretação e análise dos resultados ocorreram por meio de abordagem qualitativa que contemplou seis categorias: formalização das estratégias, formulação de estratégias, análises estratégicas do ambiente, diretrizes organizacionais, implementação das estratégias e controles. Os resultados auferidos demonstraram uma intenção em alinhar a Prefeitura em torno de orientações, missão, objetivos e cursos de ações comuns compartilhados. Conclui-se dessa forma que a existência de planejamento, vinculado ao diagnóstico municipal, em consonância com as diretrizes e estratégias municipais e complementado com a utilização de instrumentos de monitoramento e avaliação da gestão, possibilita a percepção de que as gestões analisadas se utilizam, ao menos na perspectiva teórica, dos preceitos e contribuições da administração estratégica.

Palavras-chave: gestão municipal; administração estratégica; processos municipais.

ABSTRACT

The local governments suffer growing pressure to adapt their institutions and manner of action to the expectations of the contemporary world. Besides the increasing in productivity, one expects flexibility, creativity and maximization of development, to attend to the needs and interests of the citizens. To be able to answer to these demands, the City Halls need to innovate constantly, for the speed in the changes and in the new knowledge and information require the adopting of differentiated strategies and public management models, as well as the implementation of tools, procedures, and manners of action. The objective of this study is to analyze how the strategic administration is present in the municipal managements of Curitiba, having as an analytical cut the period between 1993 and 2008. Having as its main element the defined objective, the theoretical basis was founded in the themes of municipal management and strategic administration. In methodological terms we decided for the study of a single case, with exploratory documental character, structured through a research protocol, with a definition of categories and subcategories of analysis, establishing relationships with the authors that analyzed them and the issues prioritized in the research script. The interpretation and analysis of the results happened through a qualitative approach, which analyzed six categories: the formalization of the strategies, the formulation of strategies, strategic analysis of the environment, organizational regulations, implementation of the strategies and controls. The measured results demonstrate that the municipality in question has a practice of strategic administration, with the intention of aligning the City Hall around shared orientations, mission, objectives and common courses of action. Thus, we concluded that the existence of planning, linked to the municipal diagnosis, together with the regulations and municipal strategies and complemented with the utilization of instruments of monitoring and evaluation of the management, lets us affirm that the analyzed managements have, at least in the theoretical perspective, a strategic character.

Key words: municipal management; strategic administration; municipal processes.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Demonstrativo das gestões municipais selecionadas para esta pesquisa	18
Quadro 2	Evolução histórica do campo da estratégia	56
Quadro 3	Processo da formulação de estratégia na visão das dez Escolas.....	59
Quadro 4	Premissas das dez escolas de estratégia, segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel.....	60
Quadro 5	Abordagens para os estudos estratégicos, segundo Whittington.....	61
Quadro 6	Protocolo de pesquisa	107
Quadro 7	Dados do município de Curitiba.....	110
Quadro 8	Indicadores econômicos e de infra-estrutura do município de Curitiba	110
Quadro 9	Análise de conteúdo da categoria: formalização das estratégias....	111
Quadro 10	Síntese da subcategoria: pressupostos metodológicos do planejamento	115
Quadro 11	Síntese da subcategoria: fases do planejamento	119
Quadro 12	Análise de conteúdo da categoria: análises municipais.....	120
Quadro 13	Módulos e produtos da metodologia Decidindo Curitiba.....	122
Quadro 14	Síntese da subcategoria: diagnóstico municipal.....	124
Quadro 15	Análise de conteúdo da categoria: diretrizes organizacionais	126
Quadro 16	Síntese da subcategoria: missão.....	128
Quadro 17	Mudança de paradigma	130
Quadro 18	Síntese da subcategoria: objetivos estratégicos.....	132
Quadro 19	Análise de conteúdo da categoria: formulação das estratégias.....	134
Quadro 20	Síntese da subcategoria: projetos estratégicos	138
Quadro 21	Análise de conteúdo da categoria: implementação das estratégias....	141
Quadro 22	Caracterização das regionais e Ruas da Cidadania – Ano base: 1997.....	143
Quadro 23	Relações entre o nível central e regional.....	145
Quadro 24	População, área e densidade demográfica das administrações regionais de Curitiba - Ano de referência: 2005	148
Quadro 25 -	Síntese da subcategoria: descentralização	149

Quadro 26	Síntese da subcategoria: intersectorialidade.....	155
Quadro 27	Síntese subcategoria: participação social.....	161
Quadro 28	Análise de conteúdo da categoria: controles estratégicos.....	163
Quadro 29	Síntese da subcategoria: monitoramento e avaliação da gestão	166
Quadro 30	Série histórica das gestões municipais – período de abrangência: 1993- 2008	168
Quadro 31	Síntese das categorias e subcategorias analisadas nas gestões municipais.....	174

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Desenho da pesquisa	105
Figura 2	Triângulo de governo da PMC	115
Figura 3	Modelo de gestão da estratégia.....	115
Figura 4	Processo de planejamento estratégico	118
Figura 5	Sistema de acompanhamento das ações do plano de governo	119
Figura 6	Mapa da estratégia	139
Figura 7	Estrutura funcional das Ruas da Cidadania.....	144
Figura 8	Administrações regionais de Curitiba em 1993.....	145
Figura 9	Administrações regionais de Curitiba em 1997.....	145
Figura 10	Administrações regionais de Curitiba em 2005.....	148
Figura 11	Funcionamento intersetorial - Ruas da Cidadania.....	154
Figura 12	Estrutura por grupos funcionais.....	155
Figura 13	Intersetorialidade de ações.....	156
Figura 14	Proposta de modelo de gestão da estratégia	172

LISTA DE ABREVIATURAS

BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Social
DASP	- Departamento de Administração do Setor Público
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IDGP	- Índice de Desenvolvimento de Excelência na Gestão Pública
IMAP	- Instituto Municipal de Administração Pública
IPPUC	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MARE	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCC	- Modelo Curitiba de Colaboração
NGP	- Nova Gestão Pública
ONGs	- Organizações Não-Governamentais
PEM	- Planejamento Estratégico Municipal
PES	- Planejamento Estratégico Situacional
PIB	- Produto Interno Bruto
PMC	- Prefeitura Municipal de Curitiba
PPA	- Plano Plurianual
SAGA	- Sistema de Acompanhamento das Ações do Plano de Governo
SGP	- Sistema de Gestão Pública
SIAC	- Sistema Integrado de Atendimento ao Cidadão
SIGMU	- Sistema de Gerenciamento das Solicitações da Comunidade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	LINHA DE PESQUISA	16
1.2	PROBLEMAS.....	16
1.3	OBJETIVOS	18
1.4	JUSTIFICATIVAS.....	19
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	24
2.1	GESTÃO MUNICIPAL.....	25
2.1.1	Contextualização.....	26
2.1.2	Modelos de gestão.....	30
2.1.3	Reforma do Estado	37
2.1.4	Cidade e urbano	42
2.1.5	Gestão municipal e urbana	45
2.2	ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA	49
2.2.1	Conceito de estratégia.....	52
2.2.2	Formulação da estratégia.....	59
2.2.3	Formalização de estratégias	64
2.2.4	Análises estratégicas do ambiente	70
2.2.5	Diretrizes organizacionais.....	74
2.2.6	Implementação da estratégia.....	78
2.2.7	Controles estratégicos	92
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	95
3.1	MÉTODO DA PESQUISA	95
3.1.1	Abordagem do problema da pesquisa	95
3.1.2	Caracterização dos objetivos da pesquisa	96
3.2	ABRANGÊNCIA DA PESQUISA.....	97
3.2.1	Amostra da pesquisa.....	97
3.2.2	Unidade de observação da pesquisa	98
3.2.3	Instrumentos de coleta e análise de dados	98
3.3	FASES DA PESQUISA	101
3.4	PROTOCOLO DE ANÁLISE DA PESQUISA.....	106

4 ANÁLISES DAS GESTÕES MUNICIPAIS	109
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA	109
4.2 ANÁLISE DA CATEGORIA 1: FORMALIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS.....	111
4.2.1 Subcategoria: pressupostos metodológicos	112
4.2.2 Subcategoria: fases do planejamento.....	116
4.3 ANÁLISE DA CATEGORIA 2: ANÁLISES ESTRATÉGICAS DO AMBIENTE.....	120
4.3.1 Subcategoria: diagnóstico municipal	121
4.4 ANÁLISE DA CATEGORIA 3: DIRETRIZES ORGANIZACIONAIS	125
4.4.1 Subcategoria: missão.....	126
4.4.2 Subcategoria: objetivos estratégicos	129
4.5 ANÁLISE DA CATEGORIA 4: FORMULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS.....	133
4.5.1 Subcategoria: projetos estratégicos	134
4.6 ANÁLISE DA CATEGORIA 5: IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS.....	140
4.6.1 Subcategoria: descentralização	141
4.6.2 Subcategoria: intersetorialidade	151
4.6.3 Subcategoria: participação social.....	157
4.7 ANÁLISE DA CATEGORIA 6: CONTROLES ESTRATÉGICOS.....	162
4.7.1 Subcategoria: monitoramento e avaliação da gestão	163
4.8 SÉRIE HISTÓRICA – GESTÕES 1999-2008.....	167
5 CONCLUSÃO	170
5.1 QUANTO AOS OBJETIVOS DO ESTUDO	172
5.2 QUANTO ÀS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	173
5.3 QUANTO AS CONTRIBUIÇÕES	177
5.4 QUANTO AS LIMITAÇÕES	178
5.5 QUANTO AOS TRABALHOS FUTUROS	179
REFERÊNCIAS	180
APÊNDICE A - ROTEIRO DE INVESTIGAÇÃO DOCUMENTAL	198
APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO	199
ANEXO - DEMONSTRATIVO DOS EIXOS ESTRATÉGICOS DA GESTÃO 2005-2008, COM OS RESPECTIVOS PROGRAMAS DE GOVERNO.....	200

1 INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, as mudanças assumem ritmos cada vez mais velozes. Se, no início do século passado, o que antes ocorria em um século passou a ocorrer em uma década, hoje o que acontecia em décadas passou a acontecer em segundos (VERGARA, 2004).

Para Marini (2003) uma mini-revolução vem se produzindo no âmbito internacional quanto às expectativas da sociedade e aos mecanismos econômicos. A mundialização e o processo de globalização; a necessidade cada vez maior de transparência e de prestação de contas; e a diversidade dos modos de atuar numa sociedade descentralizada, revelam as principais expectativas. Vive-se um contexto de transformação caracterizado pela transição da sociedade industrial para a do conhecimento e, muitas vezes, explicado por alguns condicionantes, tais como: o fortalecimento da democracia; a globalização, que trouxe em seu bojo a crescente integração da sociedade mundial, e o conseqüente aumento da competição entre países; a revolução tecnológica, principalmente nas áreas de comunicação e informação, a qual se por um lado simplificou a comunicação mundial, por outro gerou preocupações crescentes sobre novas formas de exclusão social; o Estado e o debate sobre sua crise contemporânea e sobre a busca de uma nova identidade e incorporação de novos papéis em detrimento de outros (MARINI, 2003).

Analisando o Estado desde a crise do Estado de Bem-Estar Social nos anos 70, observa-se a ascensão de demandas por reformas no aparelho estatal, onde questões como eficiência, eficácia e controle social, foram consideradas como prioritárias na discussão. O Estado brasileiro, nas últimas décadas, tem sofrido duas pressões. A primeira decorre da democratização, a partir dos anos 80, que reflete mudanças na sociedade civil, a qual assumiu uma postura mais participativa e questionadora e com uma maior capacidade de demanda. A segunda decorre da crise fiscal, que direcionou para o Estado a necessidade de reformular seu papel nos negócios públicos e, por conseguinte, a gestão dos serviços públicos. Nesse contexto, propostas de descentralização, participação, privatização, terceirização, parcerias, entram na agenda pública como estratégias de reforma do aparelho do Estado, objetivando tornar a gestão do setor público mais eficiente e com maior participação social (CKAGNAZAROFF, 1997).

A complexidade estrutural das organizações, associada ao ritmo acelerado das mudanças, vêm exigido uma ampliação da capacidade de formulação e implementação de estratégias que possibilitem a superação dos crescentes desafios de mercado e alcance dos seus objetivos tanto de curto como de médio e longo prazo. Tais mudanças conduzem a uma redefinição das estratégias adotadas pelas organizações (nesse contexto também se inserem as Prefeituras, uma vez que são consideradas organizações que gerem os municípios), e uma capacidade contínua de inovação e adaptação (MEIRELLES, 1995).

Uma das conseqüências evidenciadas da crise que se encontra em curso, é a redescoberta da influência que o município pode ter na vida dos cidadãos. No mundo inteiro, a maior parte da população vive atualmente em grandes centros urbanos que devem oferecer os serviços básicos que ela espera receber. Diferentemente do que ocorre nas instâncias regionais, nacionais e mais recentemente supranacionais, onde é possível refugiar-se impunemente na abstração, a proximidade dos cidadãos no nível municipal não oportuniza espaços para fugas. Em todas as suas esferas, os governos falham na oferta de serviços que os cidadãos exigem. Olhando ao redor, observa-se que as instituições governamentais lutam para adaptar-se às mudanças e atuais demandas emergentes (FACHIN; CHANLAT, 1998).

Na concepção de Figueiredo e Lamounier (1996), o ambiente de hoje, em rápida e constante mutação, exige instituições que consigam produzir bens e serviços de alta qualidade. Também demanda instituições que reajam às necessidades de seus clientes, oferecendo opções de serviços não padronizados; que consigam liderar por meio da persuasão e dos incentivos, em vez de ordens; que dêem aos funcionários um sentido de significado e controle, até mesmo de propriedade. Exigem-se instituições que proporcionem poder de ação aos cidadãos, em lugar de meramente servi-los, uma vez que a promoção da dependência aos serviços públicos já não é mais uma virtude. Evidencia-se assim, que os recursos cresceram, porém, as dificuldades também.

As cidades demandam modelos de gestão inovadores para que os gestores urbanos tratem das mudanças que a sociedade globalizada requer. Nesse contexto, a informação se torna um recurso estratégico cada vez mais necessário às prefeituras. Com as profundas mudanças globais, sociais, econômicas e políticas, as cidades estão exigindo novos e inovadores modelos de gestão, assim como novos instrumentos,

procedimentos e formas de ação. Por um lado, é necessário encontrar respostas e soluções rápidas para problemas cujas causas ficam muitas vezes fora da esfera de influência do administrador público, mas cujas conseqüências precisam ser enfrentadas pelo poder local. Por outro lado, torna-se essencial explorar e disponibilizar as chances e oportunidades relacionadas a tais transformações, em favor tanto da administração pública quanto da própria população (REZENDE; FREY, 2005).

Trata-se de um processo de transformação das estruturas, processos e culturas institucionais, com redefinição da missão e dos compromissos sociais de todos os envolvidos, de forma a adequar habilidades e criar instrumentos que possibilitem a plena realização de uma gerência voltada para a democratização, tanto do estado quanto da sociedade. O novo modelo deve basear-se em uma gerência social que seja capaz de promover a mobilização de recursos sociais, a promoção de participação social, a negociação de conflitos, o planejamento estratégico, a gestão de redes de parceiros e as especialidades técnicas no setor social e administrativo (FLEURY, 2004).

A gestão pública demandada pelo novo modelo requer maior democratização de centros decisórios, modernização de estruturas, métodos e processos flexíveis, desconcentração e descentralização, velocidade, maleabilidade e porosidade, atributos que permitem responder a aceleração das mudanças nas condições socioeconômicas, sociopolíticas e culturais. Dos governantes e gestores exige-se, cada vez mais, que disponham de habilidades para a negociação de conflitos, pensamento estratégico, promoção da imagem corporativa da região ou localidade, capacidade de relacionar-se com investidores nacionais e internacionais, em ambientes de incerteza e instabilidade, delegação de responsabilidades, composição e gerenciamento de equipes de trabalho e, estímulo à aprendizagem organizacional (COSTA; CUNHA, 2004).

Nesse contexto as organizações, incluindo-se as Prefeituras, são pressionadas por elevada competitividade, exigência quanto à qualidade dos serviços prestados e expectativa por resultados. Além do aumento de produtividade, se espera flexibilidade, criatividade e melhoria de desempenho, de modo a contemplar as necessidades e interesses dos clientes-cidadãos. Para atender essa demanda, as organizações precisam inovar constantemente, visto que a rapidez das mudanças e dos novos conhecimentos e informações geram transformações na sociedade, criam novas expectativas, novos cenários, novos desafios (SVEIBY, 1998).

1.1 LINHA DE PESQUISA

Linha de pesquisa: Planejamento Urbano e Regional.

Projeto de pesquisa: Planejamento estratégico municipal, sistemas de informação e gestão pública.

1.2 PROBLEMAS

Com a Constituição de 1988, iniciou-se um processo de descentralização que resultou numa maior autonomia aos municípios brasileiros. Porém, as suas competências técnicas e administrativas se mostraram limitadas diante das novas possibilidades (PFEIFFER, 2000). Os problemas advindos da União e dos Estados aumentaram a demanda por serviços nos municípios, os quais passaram a assumir uma série de encargos que formalmente seriam de outras esferas administrativas. Nesse contexto, a Prefeitura, para não ver o munícipe privado do serviço público, incorporou tais tarefas (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996).

O espaço da cidade se constitui num ambiente de diversidades, múltiplos contrastes e interesses divergentes, ocasionando uma gama de dificuldades aos gestores locais, aos munícipes e aos demais interessados na cidade. As mudanças sociais e econômicas que afetam no momento atual as instituições públicas, empresas e entidades sem fins lucrativos ainda não são significativas, se comparadas com as que virão num futuro próximo. A potencialidade para inovações se expande e há maior consciência sobre os direitos dos usuários e maior acesso a informações. Dessa forma, vislumbram-se de um modo mais intenso não só a demanda por qualidade, mas também a alteração nas necessidades e desejos das pessoas (MOTTA, 2004; REZENDE; CASTOR, 2006).

O atual contexto da globalização, da liberalização econômica e da crise sócio-ambiental, ocasiona múltiplas respostas de governantes, administradores públicos e atores da sociedade civil com vistas ao enfrentamento de maneira mais efetiva dos problemas urbanos cada vez mais acirrados. O descompasso entre as demandas locais

e a capacidade de arrecadação de recursos públicos origina conflitos na área de gestão, constituindo uma situação de crise permanente que prejudica a sua capacidade de ação e controle (LOPES, 1998; SOARES; CACCIA-BAVA, 2002; FREY, 2000).

Na percepção de Singer (1998), as grandes cidades brasileiras são desafiadas por mudanças decorrentes, em grande parte, pelas transformações as quais a economia mundial está passando. Essas mudanças – a terceira Revolução Industrial, o neoliberalismo e a globalização – afetam as grandes cidades não só do Brasil, mas em quase todos os países. E as afetam tanto diretamente, pelos seus efeitos sobre a tecnologia, os processos de trabalho, o comércio internacional e intranacional e centralização produtiva em empresas globais, como indiretamente, por meio dos Estados nacionais, que se encontram em crise ou pelo menos em processo de enfraquecimento. As cidades devem alterar o seu esvaziamento econômico e demográfico, reabilitar e ampliar os serviços públicos e devem, para tudo isso, poder mobilizar as forças vivas da comunidade urbana. O grande desafio político com que se defrontam os gestores é, portanto, como mobilizar as forças vivas da sociedade para fortalecer a economia urbana e reverter a exclusão social que a globalização vem acentuando, o que deve ser feito de modo articulado com as administrações públicas do município, dos municípios vizinhos da área metropolitana, do Estado e da União (SINGER, 1998).

Os gestores urbanos sofrem crescentes pressões por parte da população e das comunidades locais. Tais pressões estão direcionadas à criação de condições favoráveis para uma inserção progressiva dos setores mais modernos e dinâmicos da cidade no mundo globalizado, bem como, à implantação de medidas e políticas capazes de mitigar os crescentes problemas sociais, econômicos e ambientais (FREY, 2007).

O mundo se transformou de modo veloz nas duas últimas décadas e os governos burocráticos, com características lentas e lineares por natureza, começaram a ficar, inadequados e ineficientes. A qualidade do governo, nessa perspectiva, é o ponto central da competitividade do Estado. O perfil requerido das organizações, inclusive dos governos, na "Era da Informação" é composto por organizações enxutas, flexíveis, que trabalhem por meio de parcerias, com foco às necessidades do cliente, inovadoras e em permanente evolução (MACHADO, 2001). A falta de métodos, instrumentos e procedimentos adequados na administração pública, em nível municipal, exige transformações urgentes. O processo, nesse sentido, ainda é lento quando comparado

às mudanças macroeconômicas (PFEIFFER, 2000). Tais transformações indicam para a necessidade de alterações de estruturas, regras e processos, demandando uma postura mais flexível, criativa e empreendedora (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Identificar e compreender como que a administração estratégica pode se constituir num processo facilitador da gestão municipal nesse cenário, determina o caminho a ser perseguido nesse estudo. Diante desse contexto, a questão-problema determinada se encontra assim constituída: como a administração estratégica se faz presente nas gestões municipais analisadas, identificando e caracterizando as etapas ou fases que a compõem.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo principal desse estudo é identificar como a administração estratégica se faz presente nas gestões municipais de Curitiba.

Para fins de análise foi definido o período compreendido entre 1993 a 2008, conforme demonstrado no Quadro 1. Nesse intervalo de tempo, convém ressaltar que foi excluída a gestão de 1997-2000, por se tratar de primeiro mandato da mesma gestão, optando-se assim, pela efetivação da análise do mandato posterior, quando da reeleição.

Quadro 1 - Demonstrativo das gestões municipais selecionadas para esta pesquisa

PERÍODO DA GESTÃO MUNICIPAL
1993-1996
2001-2004
2005-2008

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba- 2008

O conceito de gestão municipal, nesse estudo, refere-se à gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias (REZENDE; CASTOR, 2006, p.27). É a administração pública dos bens de interesses municipais e é executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa e atos de gestão, os quais

devem estar em consonância com os princípios básicos da administração pública (CASTRO JUNIOR, 2008; PACHECO, 1999; PFEIFFER, 2000).

As estratégias, no contexto da administração pública, nesse estudo, foram consideradas como um padrão ou um plano que integra de forma coesa os objetivos, as políticas e as ações da organização. Pressupõem a adoção de cursos de ação e a alocação dos recursos necessários para atingir essas metas, com um diferente conjunto de atividades (MINTZBERG; QUINN, 2001; CHANDLER, 1962; PORTER, 1999).

Diante desses conceitos adotados, entende-se que a administração estratégica volta-se ao estabelecimento de objetivos e metas para a organização e com a manutenção de um conjunto de relações entre a organização e o ambiente, que lhe permitam perseguir seus objetivos e lhe possibilitem continuar a ser sensível às exigências do ambiente (ANSOFF; McDONNELL, 1993; MINTZBERG; QUINN, 2001).

Para complementaridade desse estudo definiu-se como objetivos específicos:

- a) realizar análise comparativa das gestões municipais priorizadas, tendo por pressuposto as etapas do processo de administração estratégica que se constituíram em objetos de investigação desse estudo,
- b) elaborar série-histórica das gestões municipais analisadas, demonstrando, numa perspectiva temporal, os principais componentes estratégicos identificados, quando da pesquisa documental;
- c) propor um modelo de gestão de estratégia, concebido enquanto ferramenta de gestão para os governos locais, resultante da combinação das categorias e subcategorias que compuseram este estudo.

1.4 JUSTIFICATIVAS

No mundo contemporâneo a principal função do Estado é a ampliação, de modo sistemático, das oportunidades individuais, institucionais e regionais. Para Matias-Pereira (2008, p.2),

o Estado pode ser concebido enquanto *locus* no qual o cidadão exerce a cidadania. Dessa forma, todos os esforços devem convergir para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos na perspectiva de quem o utiliza e oportunizar o aprendizado social de cidadania. A partir das escolhas da sociedade quanto à configuração do Estado que se deseja, são direcionados os limites e as possibilidades da gestão pública demandada, seu modelo, suas práticas e seus valores (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.116).

O século XXI direciona-se para uma reabilitação da *polis*, da cidade. As cidades que compreenderem que se tornaram o centro de gravidade das atividades econômicas, culturais, sociais, políticas e, ao mesmo tempo, adotarem, tanto no plano político como no administrativo, as estruturas e os modelos à altura de suas novas responsabilidades, contribuirão de maneira tangível para o bem-estar dos munícipes. A presença do município na vida dos cidadãos, desde as antigas reformulações da Cidade-Estado, até as atuais, aponta para a importância de uma melhor gestão nesse nível de governo. Assim, a dinâmica do governo municipal, eficiente, eficaz, e democrático, é ambição a alcançar (FACHIN; CHANLAT, 1998).

Na concepção de Castells (1983), o espaço urbano é estruturado, quer dizer, ele não está organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele, expressam os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social. Nesse sentido, considerar a cidade como projeção da sociedade no espaço é ao mesmo tempo um ponto de partida indispensável e uma afirmação muito elementar.

Para Costa e Cunha (2004), os governos centrais precisam, cada vez mais, rever suas funções, antes bem definidas, de construtores de nações unificadas e homogêneas em termos econômicos e culturais, para assumir o papel de agentes reguladores, parceiros e estimuladores do desenvolvimento endógeno das sociedades regionais e locais. O desenvolvimento das regiões e cidades, antes pensado como simples parte de uma matriz de insumo-produto nacional, adquiriu importância crescente, na medida em que, na ordem econômica internacional hoje hegemônica, regiões e cidades tornam-se atores tão significativos quanto os Estados nacionais.

Nas palavras de Frey (2007), os governos locais, tradicionalmente voltados para solucionar problemas intra-urbanos, sobretudo pelo planejamento urbano e diferentes políticas públicas locais, vêem-se confrontados com a necessidade de contemplar nas suas estratégias urbanas os riscos e oportunidades auferidas por esse ambiente externo em acelerada transformação. Em função dos programas de ajuste estrutural implementados no Brasil nas últimas décadas, os governos locais

são pressionados no sentido de adequar suas instituições e modos de agir a esse novo contexto cada vez mais globalizado, complexo e interdependente.

Evidencia-se que o ambiente mundial, no final de século XX, está marcado por importantes transformações, em meio às quais algumas tendências se tornam cada vez mais hegemônicas. Dentre elas, a tendência à globalização dos fluxos comerciais, produtivos, tecnológicos e financeiros, sob o comando de verdadeiros atores globais. A enorme mobilidade desses fluxos globalizados impõe novos desafios aos atores que operam em espaços locais (NETO; ARAÚJO, 1998).

As cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado. A globalização tem se revelado processo não antagônico, mas sim, compatível, com movimentos de descentralização. Nesse ambiente, os espaços locais vêm ganhando crescente relevância (CASTELLS; BORJA, 1996).

A boa administração municipal, é fruto de pelo menos quatro fatores: a descentralização propiciada pela Constituição de 1988; a consciência da corrida contra o tempo para melhoraria das condições sociais; a busca da eficiência nas administrações locais, e, sobretudo a busca de soluções criativas, que maximizem e tornem duradouro o impacto dos recursos disponíveis; e finalmente, o máximo envolvimento possível da comunidade na formulação e na execução dos projetos, que dessa forma passam a contar com o apoio e a efetiva colaboração de seus futuros beneficiários (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996).

É necessário que cada vez mais a ciência e as inovações, não só no campo tecnológico, mas também nas políticas públicas sejam sensíveis às novas exigências impostas pela atual maneira que as sociedades estão buscando viver. Esse fato permitirá que se tornem mais eficazes e ajustadas aos padrões e expectativas de vida das populações (SANTOS, 2002).

O espaço local é uma esfera privilegiada de ação. É no plano local que as mais diferentes articulações entre os vários atores sociais podem acontecer, possibilitando a emergência de efeitos sinérgicos em favor de uma melhor qualidade de vida do local. Tal esfera propicia uma maior aproximação entre os atores sociais, seja por afinidades ou pelo simples fato da proximidade, o que facilita a formação de redes

de colaboração, de parceria, de compartilhamento (DOWBOR, 1999). Nas palavras de Matias-Pereira (2008, p.5)

o processo de aprofundamento da democracia tem estimulado o surgimento de demandas sociais crescentes. À medida que se elevam os graus de cidadania e educação, uma crescente parte da população acostuma-se com padrões mais altos de serviço no setor privado, e torna-se cada vez mais intolerante às respostas inflexíveis e burocráticas dos serviços públicos. O atendimento dessas demandas remete os gestores públicos para a melhoria do desempenho na gestão pública e, conseqüentemente, a elevação da qualidade e da produtividade do setor.

A partir do momento que a sociedade fica mais consciente de seus direitos e responsabilidades, torna-se agente de transformação e têm a capacidade de multiplicar mudanças de valores, de quebrar paradigmas, de influenciar o ambiente social, de ousar e construir o futuro (CARVALHO, 2001).

De acordo com o ideário de Machado (2001), um governo empreendedor deve obedecer a alguns princípios básicos, e reunir algumas características tais como: ser um governo catalisador (onde a função do governo deve ser a de promotor e coordenador, não mais de provedor direto); ser um governo competitivo; ser orientado para resultados (ligado à noção de desempenho, à qualidade dos serviços, à busca de soluções); ser um governo voltado para os clientes e aos cidadãos; ser um governo empreendedor (que ganha dinheiro com a venda de serviços públicos eficientes, em vez de só gastá-lo); ser um governo descentralizador; da comunidade (proporcionando maior participação da sociedade nas decisões governamentais); ser orientado para o mercado (que usa mecanismos do mercado para oferecer serviços públicos).

Para Certo e Peter (1993) são possíveis vislumbrar dentre os principais benefícios potenciais da prática da administração estratégica em uma organização: a indicação dos problemas que podem surgir antes que os mesmos ocorram; alerta a organização para as mudanças e permite ações em resposta as mesmas; melhora a canalização de esforços para a realização de objetivos predeterminados; permite aos administradores uma clara visão do negócio; oferece uma visão objetiva dos problemas da administração; fornece uma estrutura para revisar a execução do plano e controlar as atividades; minimiza os efeitos indesejáveis de condições e mudanças adversas; torna mais efetiva a alocação de tempo e recursos para a identificação de oportunidades; permite ordenar as prioridades dentro do cronograma do plano; e cria uma estrutura para a comunicação interna entre as pessoas, entre outros.

No campo da administração, estratégia tem diversos significados. Longo prazo, ambiente, planejamento e concorrência são algumas palavras-chaves associadas aos significados principais, os quais gradativamente foram formulados e acrescidos ao moderno vocabulário da administração estratégica (MINTZBERG, 1979).

Pensar no futuro, de forma integrada ao processo decisório, com articulação de resultados, estabelecimento de metas e objetivos, e adoção de cursos de ação para alocação dos recursos e meios necessários para atingi-los também evidencia as múltiplas possibilidades da atuação estratégica (MINTZBERG, 1979; CHANDLER, 1962).

A administração estratégica surge como uma das possíveis alternativas que o gestor municipal pode lançar mão, numa perspectiva de enfrentamento e superação dos desafios aqui expostos.

A relevância e a atualidade desse estudo residem no sentido de contribuir para a disseminação e o compartilhamento de conhecimentos e experiências em gestão de estratégias. Acredita-se ser possível que os *modus operandi* descritos ao longo dessa pesquisa possam ser replicados e estendidos a outras realidades, sendo capaz de auxiliar no processo de gestão, numa perspectiva de enfrentamento aos crescentes desafios imposto aos governos locais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta a base teórica que fundamenta o presente estudo. O referencial teórico utilizado não esgota a temática abordada, nem tão pouco é o único existente. Representa apenas uma seleção efetuada pela autora, no sentido de possibilitar um olhar mais abrangente e sistêmico, tendo por elemento balizador o objetivo definido.

No transcorrer desse estudo foram referenciados e utilizados alguns conceitos e fundamentos, os quais, pela importância e relevância do tema, mereceram ser aprofundados para a compreensão e o entendimento de sua totalidade. Diferentes autores foram citados com a finalidade de apresentar abordagens e contribuições diversificadas, com vistas ao enriquecimento das questões propostas.

Nessa lógica, e buscando uma melhor organização didática, este capítulo foi subdividido em duas temáticas: gestão municipal e administração estratégica.

Para propiciar uma abordagem mais consolidada da temática gestão municipal, que se constituiu objeto desse estudo, optou-se pela sua estruturação por meio dos seguintes tópicos: contextualização (abordou-se o conceito de gestão pública e os respectivos desafios a ela impostos, fazendo emergir um novo modelo de gestão, com vistas à modernização do Estado); modelos de gestão (apresentou-se de forma sucinta uma caracterização das três formas de administração pública: patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial, numa perspectiva de *continuum*); reforma do Estado (efetuou-se uma breve retrospectiva histórico-temporal dos principais fatores condutores que induziram a Reforma do Estado, no processo de transição de uma administração burocrática para uma de enfoque gerencial); cidade e urbano (diferenciou-se o conceito de cidade e urbano, considerando a primeira como um objeto definido e definitivo, e o segundo como uma abordagem teórica mais complexa de um objeto virtual ou possível); gestão municipal e urbana (clarificou-se a complementaridade conceitual entre gestão municipal e urbana, analisando a necessidade emergente da adoção de modelos de gestão inovadores pelos governos locais frente às mudanças que a atual sociedade globalizada impõe).

No que se refere à administração estratégica iniciou-se com a conceituação do tema, segundo a visão de alguns autores, onde em seguida abordou-se o conceito de

estratégia sob diferentes perspectiva e concepções. Na seqüência foram fundamentadas as fases ou etapas clássicas que compõem o processo de administração estratégica, as quais constituíram as categorias de análise dessa pesquisa, assim constituídas: análises estratégicas do ambiente (cujo foco de estudo e análise investigativa foi o diagnóstico municipal); diretrizes organizacionais (com ênfase na missão e nos objetivos estratégicos organizacionais); formulação da estratégia (priorizou o conteúdo e o processo da formulação da estratégia, segundo a concepção de diferentes autores, contextos e perspectivas); implementação da estratégia (com vistas a possibilitar a análise comparativa nessa pesquisa, optou-se em concentrar o estudo e investigação em três estratégias operacionais – intersectorialidade, descentralização e participação social); controles estratégicos (com ênfase nos mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação da gestão); a estas, foi acrescida também a etapa de formalização das estratégias (cujo objetivo foi possibilitar a identificação da existência do planejamento, bem como, dos procedimentos metodológicos adotados e suas respectivas fases).

2.1 GESTÃO MUNICIPAL

O conceito de gestão, sob a ótica da administração, está relacionado com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. O processo de gestão é uma função orgânica básica da administração. São processos mentais e físicos de estabelecer o que é desejável e como serão elaborados. Gestão é fazer administração nas organizações. Procura reunir planejamento estratégico e administração em um único processo (MINTZBERG; QUINN, 2001).

O conceito de gestão que se estabeleceu no ambiente profissional ligado à administração de empresas vem adquirindo crescente popularidade. O termo gestão traz a conotação de um controle mais democrático, com base em acordos e consensos. Articula o planejamento e o orçamento monitorado e referenciado nos indicadores sociais do município e ainda, aponta para a intersectorialidade. Tais características se constituem em fatores de transformação da cultura pública tradicional para uma cultura voltada para resultados, cujos referenciais permeiam os momentos do processo

de gerir uma cidade, que traduzidos em ação contribuem para que a prefeitura seja cada vez mais orgânica, atuante e resolutiva (SOUZA, 2002).

A gestão cumpre a função primordial de orientar os atores para uma ação sinérgica. Estabelece um elo entre seus componentes, indicando seus tempos, espaços e funções, de maneira que a realização de cada um guarde importância em si e ainda construa um resultado positivo. Está pautada numa base de funcionamento que envolve pessoas e recursos, traçando um ciclo em permanente movimento. Sob a ótica da administração, está relacionada com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir (TAVARES, 2000; REZENDE, 2004).

2.1.1 Contextualização

O debate sobre a administração pública tem ocupado importante espaço na agenda internacional, nos fóruns de discussão e nas diversas publicações especializadas sobre o contexto contemporâneo de transformação do Estado e da sociedade. Na verdade, tal situação não representa algo novo, pois a reforma da administração pública está em curso desde que existe administração pública. O debate sobre a gestão pública ainda se confunde, na maior parte dos casos, com o debate sobre o Estado, embora nem sempre seguindo o mesmo ritmo. Alguns estudiosos argumentam que as mudanças nas formas de regime político do Estado acontecem num ritmo mais acelerado do que as mudanças nas formas de administração pública (MARINI, 2003).

A reforma da administração pública representou uma inovação que trouxe melhorias na qualidade dos serviços públicos e foi um dos fatores fundamentais para a gestão dos municípios, ao possibilitar a análise das condições definidas pela população e pelos processos sociais. Para alcançar tais resultados, a reforma propôs uma mudança no quadro constitucional legal, por meio da adoção de novos instrumentos de gestão pública cujo desafio é o de combinar uma gestão efetiva com novos chamados à participação, aprimorando continuamente, os processos e possibilidades de gestão participativa (PACHECO, 1999).

Um novo modelo de administração pública se impõe cujas características fundamentais são a descentralização e a capacidade de mobilizar as energias existentes

fora do Governo, no tecido social brasileiro, para o cumprimento de objetivos e de políticas de interesse público. Esse modelo deverá compreender duas estratégias básicas e intercomplementares: a primeira, por meio de uma extensiva descentralização administrativa; a segunda, pela mobilização das energias existentes no tecido social, fora da máquina pública e presentes principalmente, na chamada comunidade organizada com o fim de complementar a prestação de serviços públicos e subsidiar a ação governamental (CASTOR; FRANÇA, 1987).

Segundo Matias-Pereira (2008, p.102),

o aumento das expectativas e das demandas dos cidadãos em uma parcela significativa dos países passou a exigir uma nova forma de orientação na prestação de serviços por parte da administração pública para responder às crescentes demandas e expectativas da população. A qualidade dos serviços ofertados e o nível de satisfação do cidadão/cliente se constituem no referencial da nova gestão pública (NGP) a qual se apresenta, em escala mundial, como o novo paradigma do final do século XX.

Reinventar o governo, reforma do setor público, nova gestão pública, os termos são vários, mas o fato é que se encontra em curso um processo de reestruturação do setor público, que se iniciou nos países centrais e se propaga pela América Latina. Não se trata de um processo meramente ideológico, pois a maioria dos países está diante das mesmas pressões fundamentais, na direção de mudanças, e está respondendo de forma muito similar. Pode-se citar como pressões a globalização financeira, a integração de mercados, privatizações e terceirizações, os novos valores culturais, a insatisfação dos cidadãos, a crise fiscal, a revolução tecnológica, a ascensão de uma sociedade civil organizada, o crescimento em escala dos problemas, tornando mais difícil a ação de governo. Por outro lado, as demandas sociais estão mudando rapidamente e novas necessidades estão surgindo, ocorrendo uma fragmentação da sociedade em centenas de grupos de interesses, fato este que contribui para o surgimento de demandas bem diferenciadas das observadas há tempos atrás (MACHADO, 2001).

O modelo da Era Industrial, que funcionou bem durante muitas décadas, teve, certamente, grande papel empregador, gerou estabilidade, segurança e conseguiu muitas realizações. Entretanto, os governos foram se fechando em si mesmos, tornaram-se ineficazes, mais corporativos, se afastaram das demandas dos cidadãos e acabaram ficando no mundo inteiro, como uma entidade à parte, o que

acabou gerando no cidadão um distanciamento e uma sensação de não pertencimento. "O cidadão não tem clareza sobre o que é a coisa pública, não entende a noção de patrimônio público, nem sente que o governo defende o bem público" (MACHADO, 2001, p.12).

Ao se analisar o trato das cidades nas últimas décadas sob a ótica da gestão pública brasileira, pode-se falar em três períodos distintos. Primeiramente, uma fase de ação administrativa, em que o poder local vê a cidade apenas como um compromisso de prover infra-estruturas e serviços urbanos. As outras instâncias de poder, federal ou estadual, participavam dessa percepção por meio do repasse de recursos para o cumprimento parcial desses compromissos, uma vez que era – e ainda é – reduzida a capacidade de inversão do poder que trabalha em nível local. No caso brasileiro, pode-se situar essa fase na década de 70, período em que ainda havia disponibilidade de recursos a serem repassados aos municípios e as suas reduzidas capacidades técnicas e gerenciais os obrigavam a uma simples posição operativa. Dessa fase, alguns municípios souberam internalizar mais que outros os recursos disponíveis, valendo-se da sua situação prioritária de capitais de estado, de municípios localizados nas regiões de fronteira, os turísticos, mas, sobretudo aqueles que contavam com uma forte representação parlamentar que pudesse defender seus interesses no executivo da União (ULTRAMARI; REZENDE, 2006).

Na década de 80, para Ultramari e Rezende (2006), evidencia-se o esgotamento da capacidade de inversão dos governos, e alternativas começam a ser buscadas em todos os níveis da estrutura político-administrativa que ofertassem soluções emergenciais, uma vez que já não funcionava mais a simples ação administrativa tradicional. Passa-se, então, a gerir a cidade com interesses de desenvolvimento, e a ação administrativa passa a ser uma gestão urbana, na qual se ampliam às competências do agora "gestor" urbano, devido não apenas à redução na capacidade de inversão por parte do Estado, mas igualmente devido ao incremento das complexidades observadas no espaço urbano. Inicia-se assim, a segunda fase da gestão urbana brasileira mais recente. São dessa época as constatações de que intervenções físicas não eram suficientes para a transformação positiva das cidades. O administrador urbano deixa, pois, de ser um prestador de serviços e passa a ser um agente de desenvolvimento da cidade. Assim, a complexidade urbana anunciada na teoria das cidades parece agora ser assimilada pela gestão de fato desses espaços,

constituindo, sem dúvida, um avanço significativo no sentido da atuação sobre o espaço administrado (ULTRAMARI; REZENDE, 2006).

Na década de 90, o modo de entender a cidade por parte do poder público e das agências que lhe dão suporte financeiro mais uma vez é alterado, sem poder deixar de responder aos compromissos dos períodos anteriores, mas sempre acrescentando novos. Começava no Brasil aquilo que, substituindo a gestão urbana, agora se definia por uma gestão ambiental urbana (a terceira fase). O discurso e a preocupação com o social do período anterior agora são divididos, compartilhados ou colocados em oposição aos interesses ambientais. Se, do primeiro para o segundo período, a transição parece ser mais clara, do segundo para o terceiro percebe-se uma difusão de idéias e de práticas, que ora prioriza o social, ora o ambiental; isso a despeito de a produção científica insistir na possível convivência e na possibilidade de satisfazer esses dois interesses. Nesse período, percebe-se, pois, co-existências ora possíveis, ora virtualmente inviáveis em nível da gestão (ULTRAMARI; REZENDE, 2006).

Segundo Marini (2003), os principais elementos que fizeram emergir um novo modelo de gestão pública, ainda se fazem presentes em nossa realidade, onde pode-se destacar: crise fiscal; persistência da cultura burocrática em meio a práticas patrimonialistas; e profundo déficit de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos. O debate contemporâneo sobre as questões de desenvolvimento da sociedade, sobre as questões de Estado e sobre as questões de gestão pública parece reafirmar alguns dos princípios básicos da agenda atual: a focalização no cidadão; a transparência; o controle social; a conscientização da responsabilidade fiscal; a orientação da gestão para resultados; a ética; e a profissionalização do servidor público (MARINI, 2003).

Ressalta ainda Matias-Pereira (2008, p.111) que

o modelo de Administração Pública, superado na atualidade, foi a solução adotada para gerir um Estado burocrático. A gestão pública, por sua vez, foi a forma encontrada para administrar os Estados que estão adotando o modelo gerencial. Nessa perspectiva, vislumbra-se que na trajetória histórica do Estado moderno ocorreram apenas duas reformas administrativas significativas: a burocrática (processo de transição do Estado patrimonial para o burocrático) e da gestão pública (orienta a transição do Estado burocrático para o gerencial).

Enquanto é possível identificar cinco formas de regimes políticos, desde que emergiram os Estados nacionais modernos – o absolutista, o liberal, o liberal-

democrático, o social-democrático e o emergente Estado social-liberal –, somente três formas de administração pública aconteceram - a patrimonial, a burocrática e a emergente administração gerencial (MARINI, 2003).

Tais formas ou modelos de gestão serão descritos, de modo a traduzir suas principais características, a seguir.

2.1.2 Modelos de gestão

a) Patrimonialismo

Quando da vigência do Estado absoluto, a administração podia ter um caráter patrimonialista, “haja vista que não havia necessidade dos monarcas diferenciarem seu patrimônio particular do público. Já no Estado liberal, com as conquistas políticas e sociais advindas da população, tal mudança foi inevitável” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.111).

Segundo Bresser Pereira (1996), a característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalista e pré-democrática era a privatização do Estado, ou a confusão entre o patrimônio público e privado. Nessa perspectiva, patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância do príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, veio a se estabelecer uma distinção clara entre *res publica* e bens privados.

Nesse tipo de administração, o Estado era concebido enquanto propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Os servidores públicos possuíam *status* de nobreza real. Os cargos funcionavam como recompensas, o que gerava o nepotismo. Tal prática contribuía para a corrupção e o controle do órgão público por parte dos soberanos. Esse tipo de administração revelar-se-ia incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então, a administração

burocrática moderna, racional-legal (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998; MATIAS-PEREIRA, 2008).

b) Burocrático

Foi um grande progresso o desapontar, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Apesar disso quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara e ineficiente (WEBER, 1978).

O movimento de instauração do modelo burocrático no Brasil ocorreu no período correspondente ao da primeira era, em torno de 1936-1937, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Entretanto, observam-se, segundo o autor, duas iniciativas consideradas como "fora da rota". A primeira ocorreu em 1968, quando foi editado o Decreto-Lei n.º 200. Houve, nitidamente, um movimento pioneiro de contestação da lógica burocrática vigente, quando a experiência internacional buscava, simplesmente, o aperfeiçoamento burocrático. A segunda iniciativa, ao contrário da primeira, significou um retrocesso. Em 1988, quando a experiência internacional já buscava substituir a lógica burocrática vigente com a introdução do modelo gerencial, o país retorna a "estaca zero". A Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição cidadã, que, do ponto de vista do seu objetivo maior, significou um importante avanço no capítulo específico da administração pública reintroduziu, de modo intenso, a lógica burocrática - regime jurídico único, estabilidade rígida, entre outros (MARINI, 2003).

A democracia e a administração pública burocrática despontaram como as principais instituições que visavam proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia pode ser considerada como o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que afirma os direitos políticos de votar e ser votado, que assegura os direitos sociais contra a exploração, e que afirma os direitos públicos em relação à *res publica*. Já a burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, dois traços inerentes à administração patrimonialista, os princípios de um serviço público profissional e de

um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional. O pressuposto de eficiência em que se baseava a burocracia não se mostrou real. No momento em que o Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público e nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Na década de 70, a crítica à burocracia se acentuou à medida que a crise financeira tornou-se mais aguda. Os Estados Unidos serviram de palco para essas críticas, pois os problemas fiscais do Estado aliavam-se à má gestão pública, simbolizada pela bancarrota da Prefeitura de Nova York. Como soluções para esse quadro surgiram importantes instrumentos de gestão orçamentária, tornando as finanças públicas mais vinculadas a objetivos do que a regras rígidas do serviço público. Em resumo, a solução foi introduzir mecanismos gerenciais na administração pública. Mas foi na década de 80, em função do clima político preponderante e do esfacelamento do aparato estatal estruturado no pós-guerra, que a burocracia *weberiana* sofreu seu maior ataque. Nesse processo, o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, foi o desencadeador das reformas, embora não exclusivo, nem tampouco imutável. Ressalte-se, porém, que o chamado *managerialism* foi o propulsor inicial das grandes mudanças por que passa o setor público (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Para Castor (1987), em sua forma ideal, a burocracia *weberiana* nunca chegou a existir. A primeira dificuldade foi prevista pelo próprio Weber (1978), quando da tendência das burocracias em desenvolverem seus interesses próprios como corporação, e assim deixarem de ser porta-vozes e agentes tão eficazes dos governos. O desenvolvimento de uma ética corporativa própria é fundamental para qualquer grupo social que pretenda manter altos seus padrões de qualidade, desempenho e ética no trabalho. Ao mesmo tempo, isto pode levar à criação de um excesso de poder por parte desse grupo, através da criação de um sem número de regras e procedimentos administrativos que na realidade só interessam à própria burocracia. O outro lado desse problema é a apatia, transformando a atuação formal e legal do administrador em comportamento ritualista e desinteressado, e, portanto, ineficiente (CASTOR, 1987).

Em função da adoção do modelo de Estado burocrático, nas palavras de Matias-Pereira (2008, p.112)

impõe-se a reforma do serviço público, por ser um pré-requisito para tornar efetiva a ação da organização estatal. Quando o Estado assume um caráter democrático, tendo por responsabilidade a geração do bem comum, ocorre expressiva ampliação das suas funções no campo socioeconômico e político. O aumento dessas pressões acrescido da incapacidade do Estado burocrático em atendê-las, origina o processo de transformações, com a introdução da reforma da gestão pública, a qual busca transformar o modelo de Estado burocrático em Estado gerencial .

c) Gerencial

No lugar da velha administração pública burocrática emergiu uma nova forma de administração – a gerencial – que trouxe do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX, no que se refere à administração das empresas, sem perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público. À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente em prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar. Se, nos países desenvolvidos, os direitos individuais (civis e políticos) e direitos sociais estavam razoavelmente protegidos, os direitos públicos não estavam: a *res publica* continuava exposta a todo tipo de ameaças. Convém destacar que o nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, entretanto, surgiram novas modalidades de apropriação privada do patrimônio público (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta. Algumas características peculiares definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o

contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Enquanto a administração pública burocrática foca nos processos, na definição de procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços, e na satisfação das demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para os resultados. A burocracia atenta para os processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles, *a priori*, são preventivos. A administração pública gerencial, por sua vez, parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos. Esses podem ter sido necessários quando predominavam os valores patrimonialistas, mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios públicos e privados. A administração gerencial além de ser uma forma mais eficiente para gerir o Estado, envolve estratégias mais efetivas na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

No que se refere à prática desses dois modelos, no burocrático a preocupação se dá com o controle do processo que ocorre *a priori*, e a estrutura é hierárquica. A centralização, a capacitação permanente, a carreira, também caracterizam o modelo *weberiano*. Já a prática do modelo gerencial é a definição de objetivos e controle de resultados *a posteriori*. O que importa é o resultado. Sua estrutura, diferentemente do modelo burocrático, deve ser horizontal: descentralização de funções, recompensa pelo desempenho, capacitação permanente, competição administrada e orientada para o cidadão-cliente (MACHADO, 2001).

A abordagem gerencial, também conhecida como "nova administração pública", parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantia da propriedade e dos contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades, tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para tanto, faz-se necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. Sendo assim, gerenciar difere de controlar. Quase da mesma forma que fazer acontecer difere de evitar que aconteça. Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as funções do estado em um mundo globalizado exigem

novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Segundo Osborne e Gaebler (1992), para contemplar todos esses movimentos e mitigar disfunções burocráticas, alguns estudiosos têm proposto o que se denominou administração pública gerencial. Tal movimento busca dar respostas às novas características do mundo atual e opõe-se à administração burocrática como praticada no setor público, propondo a reforma do Estado com base na racionalidade gerencial do setor privado. Tal racionalidade pode ser concebida enquanto orientação para missão e objetivos; descentralização; formação de parcerias com o setor privado e com as organizações voluntárias; estabelecimento de competição entre os que prestam serviços ao público; transferência de poder aos cidadãos; medição dos resultados; redefinição dos usuários como clientes; prevenção de problemas; estabelecimento de mecanismos de mercado (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

As modificações efetuadas na burocracia estavam vinculadas a um projeto de reforma do Estado que se caracterizava como um movimento de retração da máquina governamental a um número menor de atividades. A palavra de ordem da primeira-ministra inglesa era *rolling back the State*, o que significava basicamente a privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e constantes tentativas de reduzir os gastos públicos (BUTLER, 1998).

À estrutura extremamente hierárquica característica do modelo *Whitehall* foi contraposto um modelo em que se procurava delegar autoridade (*empowerment*) aos funcionários. No contexto da cultura gerencial, era preciso capacitar mais gerentes, com habilidade e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência governamental. Assim, a delegação de autoridade era uma resposta, num primeiro momento institucional, que com o tempo poderia transformar a cultura da burocracia. Com o conceito de efetividade, recupera-se a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços. É a ótica da qualidade que começa a ser incorporada pelo modelo gerencial. Porém, a valorização do conceito de efetividade também traz de novo à tona o caráter político da prestação de serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a qualidade dos programas governamentais. E aqui se encontra um dos maiores

empecilhos do modelo gerencial puro, ou seja, a subestimação do conteúdo político da administração pública (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

A discussão em torno do modelo gerencial tornou-se mais intensa e complexa adquirindo novos contornos a partir da metade da década de 80. A mais importante mudança foi a tentativa de se constituir de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes-consumidores. Nesse aspecto o modelo gerencial faz emergir o aspecto público da administração pública, sem, no entanto, abandonar o conceitual empresarial vinculado à eficiência e à busca da qualidade dos serviços (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Enquanto a administração pública burocrática é auto-referida, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão. Como observa Barzelay (1992, p.8), "uma agência burocrática se concentra em suas próprias necessidades e perspectivas; uma agência orientada para o consumidor concentra-se nas necessidades e perspectivas do consumidor".

O enfoque gerencial da administração pública emergiu na Grã-Bretanha e nos EUA depois que governos conservadores assumiram o poder em 1979 (governo Thatcher) e em 1980 (governo Reagan). Apenas na Grã-Bretanha o gerencialismo foi aplicado ao serviço público imediatamente após a posse do novo governo, e levou a uma reforma administrativa profunda e bem sucedida. O serviço público britânico tradicional passou por profundas transformações, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Segundo Matias-Pereira (2008), faz-se necessário no debate sobre a reforma e modernização do Estado e da gestão pública no Brasil, destacar a importância das duas principais vertentes de reflexão teórica, quais sejam: o modelo gerencial da Administração Pública e o democrático-participativo.

O primeiro tem como fonte de inspiração a prática de gerenciamento de empresas privadas, por meio do qual se procura transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público. O segundo modelo tem como principal preocupação o aumento do controle social, por meio do processo de democratização das relações Estado-sociedade e o aumento da participação da sociedade civil e da população, na gestão pública. Busca-se ainda a promoção da *accountability* mediante o envolvimento e participação social na formulação, implementação e controle das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.116).

2.1.3 Reforma do Estado

Ao se tratar da reforma de Estado não se pode deixar de efetuar algumas ressalvas. A primeira é que não é só uma reforma da máquina administrativa, é também uma reforma do Estado, ou seja, envolve as dimensões e novos papéis do Estado e principalmente das relações desse Estado com a sociedade. Outro aspecto que merece ser salientado é que não se pode confundir Estado com organização privada. Então a nova gestão pública não é coincidente, embora apoiada na teoria moderna de organização empresarial, mas sim, ela se distingue. A reforma administrativa gerencialista atual não acaba com o modelo de gestão burocrática *weberiano*. Embora ela tenha surgido e insurgido contra a modelo burocrático, a nova gestão pública mantém esse modelo em alguns aspectos (MACHADO, 2001).

Nessa fase histórica, no mundo, preponderou a proteção aos direitos públicos e a reforma do Estado se apresentava como prioridade em boa parte dos países. Também foi ressaltada a necessidade de mudanças no processo democrático e a revisão da administração pública burocrática, as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público. A democracia deveria se tornar mais participativa ou mais direta ao passo que a administração pública burocrática deveria ser substituída por uma administração pública gerencial, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado; e, finalmente, como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rentseeking* ou da corrupção aberta (BRESSER-PEREIRA, 1996).

As novas propostas e as transformações que atingem a administração pública situam-se num contexto maior de reformas, destinadas a redefinir o papel do Estado. Foi em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973, que entrou em xeque o antigo modelo de intervenção estatal, quando uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a II Guerra Mundial. Teve fim a "Era Dourada". A crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits. O corte de custos virou prioridade. No que tange à administração pública, isso produziu dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal, que

era vista como uma saída necessária – os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo dessa tendência. Segundo, a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que, para boa parte dos reformadores da década de 80, implicava uma modificação profunda do modelo *weberiano*, classificado como lento e excessivamente apegado a normas. Em síntese, considerava-se o antigo modelo ineficiente. Por outro lado, o estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, especialmente ao considerar os problemas da governabilidade e os efeitos da globalização. Portanto, surgia naquele momento não só um estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder. Para enfrentar essa situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Propunha-se assim, a construção de uma nova burocracia (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

A causa básica da crise dos anos 80 ocorreu em decorrência de uma crise do Estado, que se deu de três formas: a crise fiscal; a do modo ou das estratégias de intervenção estatal; e a da forma burocrática pela qual o Estado é administrado. Caminhou-se para o enfrentamento dessa crise, através da reconstrução e da reforma do Estado, por meio da redução de seu tamanho, com limites nas funções de produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador. Por outro lado, a reforma implicou em uma possível ampliação de suas funções no financiamento de organizações públicas não-estatais para a realização de atividades que envolviam externalidades ou direitos humanos básicos. Elas necessitavam de subsídios do Estado e dotadas de meios para apoiar o desenvolvimento das indústrias locais diante de uma competitividade internacional cada vez mais acirrada (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Os efeitos da globalização sobre a produção e os serviços, trouxeram a questão da mundialização dos fluxos, de um lado, e uma maior relevância e das questões locais, de outro. Os municípios foram desafiados a se mostrarem mais competitivos, adotando estratégias locais que contemplassem a colaboração entre municípios e outros atores sociais. Nesse contexto, novos desafios e oportunidades se apresentavam aos municípios. Com a Constituição de 1988, os municípios ampliaram suas agendas, temas como o desenvolvimento econômico, a formação e reciclagem de mão-de-obra e a articulação supramunicipal ganharam relevância. A *performance* dos municípios era considerada fundamental para enfrentar esse cenário onde se questionava a

qualidade de desempenho dos governos locais nos planos econômico, social e político-administrativo (PACHECO, 1999).

Se os anos 80 foram da crise de um Estado que cresceu demasiadamente e foi capturado por interesses particulares, ao mesmo tempo em que perdia autonomia relativa em face do processo de globalização da economia mundial, os anos 90 foram os da reforma do Estado e, particularmente, da reforma da administração pública. Configura-se nesse final de século um novo marco teórico e uma nova prática para a administração pública – a abordagem gerencial, que substitui a perspectiva burocrática anterior (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

No contexto internacional, entretanto, o enfoque gerencial sobre a administração pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha, depois do governo conservador de Margareth Thatcher ter assumido o poder em 1979, fato que levou alguns analistas a verem, nesse enfoque, uma visão conservadora. Na verdade, só na Grã-Bretanha o gerencialismo foi aplicado ao serviço público imediatamente após a posse do novo governo, e levou a uma reforma administrativa profunda e bem-sucedida. Uma série de programas – o programa das "Unidades de Eficiência" (*Efficiency Units*), que envolviam a avaliação dos custos de cada órgão do Estado; o programa "Próximos Passos" (*Next Steps*), que introduziu as agências executivas; e o programa "Garantia do Cidadão" (*Citizens Chart*) – constituem alguns exemplos que contribuíram para tornar o serviço público na Grã-Bretanha mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão. O serviço público britânico tradicional passou por uma transformação profunda, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Reformas semelhantes ocorreram na Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia sob governos, durante a maior parte do tempo, social-democratas. Nos EUA, Osborne e Gaebler (1992) descrevem as reformas administrativas que aconteciam desde o início da década dos anos 70, que não se originaram no governo federal, mas sim, nas administrações municipais e estaduais. Em 1992 estabeleceu-se a meta de reformar a administração pública federal norte-americana por critérios gerenciais, quando um político democrata – o Presidente Clinton – transformou a idéia de "reinventar o governo" em programa de governo: a "Revisão do Desempenho Nacional" (*Nacional Performance Review*). Na França, reformas com o mesmo intento começaram em 1989, durante o Governo do Primeiro-Ministro Michel Roçar, social-democrata, mas

foram em seguida abandonadas. No Brasil, a primeira tentativa no sentido de uma administração gerencial data de 1967 – muito antes de emergirem as idéias neoliberais em consequência da crise do Estado (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Em 1963, Michel Crozier realizou um estudo baseado numa pesquisa feita no fim dos anos 50 sobre a administração pública francesa, intitulado "fenômeno burocrático", o qual identificou aumento da informalidade como resposta aos controles formais, gerando irracionalidade no sistema. Nesse período, começaram a ganhar destaque os relatórios que indicavam limitações do modelo burocrático. Na França, por exemplo, o relatório Nora, de 1967, destacava os entraves burocráticos e propunha, pela primeira vez, a adoção de contratos de gestão; no Reino Unido, o relatório Fulton, de 1968, apontava a excessiva hierarquização e recomendava a necessidade de aumentar a eficiência (MARINI, 2003).

No Brasil, a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Teve seu delineamento iniciado ainda na primeira reforma administrativa nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram inseridos no país por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A criação do DASP representou não só a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, só aconteceu no final dos anos 60, mediante o Decreto-lei n.º 200, de 1967. Foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, não apresentaria, entretanto, perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significaria, no plano administrativo, um retorno aos ideais burocráticos dos anos 50 (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Ao contextualizar o cenário das reformas da administração pública no Brasil, Marini (2003) afirma que uma das primeiras demonstrações foi dada em 1995, quando da transformação da então Secretaria da Administração Federal (SAF) em um novo ministério, que, além das funções tradicionais de gestão da função pública, assumiu o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. Além deste novo ministério, o Ministério da Administração Federal e Reforma do

Estado (MARE), foram instalados: a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma; e um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a Câmara nesta matéria. Ainda em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma, que, a partir de um diagnóstico que apontou os principais problemas da administração pública brasileira nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão. Em 1998, foi extinto o MARE, sendo suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, num esforço de integração dos principais instrumentos de gerenciamento governamental: planejamento, orçamento e gestão (MARINI, 2003).

Para Nunberg (1995), a administração pública gerencial é freqüentemente identificada com as idéias neoliberais, uma vez que técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam enfrentar a crise fiscal do Estado. Tal situação foi percebida na Nova Zelândia, no Japão, nos EUA, Grã-Bretanha, no Canadá, e na Austrália. Atualmente, observa-se também tal situação na América Latina, incluindo o Brasil, onde a reforma administrativa é formalmente orientada para substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial, mas envolve também o objetivo de corte de despesas (NUNBERG, 1995).

Numa visão neopública, a Nova Gestão Pública (NGP) demanda o reforço do conceito de cidadania; o reforço aos valores da coisa pública nos servidores (eficácia, eficiência e ética); o reconhecimento de novos direitos como garantia dos cidadãos; ter como horizonte a satisfação do cidadão; simplificação, redução de tempos, melhoria da qualidade do atendimento; foco na universalidade e igualdade; incremento da qualidade e da quantidade de serviços; delimitação da externalização dos serviços, admitindo, por exemplo, as privatizações, mas a partir de uma prévia discussão sobre o que é e o que não é papel do Estado, e não como iniciativas do tipo Estado mínimo. Em síntese, é possível afirmar que o debate contemporâneo sobre as questões de desenvolvimento da sociedade, sobre as questões de Estado e sobre as questões de gestão pública parece reafirmar alguns dos princípios básicos da agenda atual, tais como: o foco no cidadão, a transparência, o controle social, a conscientização da responsabilidade fiscal, a orientação da gestão para resultados, a ética e a

profissionalização do servidor público. O grande desafio a ser perseguido é o de assegurar a irreversibilidade do processo de transformação a partir do fortalecimento das iniciativas bem-sucedidas e do realinhamento que se fizer necessário para a incorporação dos temas emergentes (MARINI, 2003).

2.1.4 Cidade e urbano

A cidade pode ser considerada um espaço vivo, portanto, em constante mutação, originando o seu estudo e análise sob diferentes óticas e abordagens, tais como histórica, geográfica, econômica, política e arquitetônica.

Ao diferenciar o conceito de cidade e urbano, Lefebvre (1999) define a primeira como sendo um objeto definido e definitivo, já o segundo, como uma abordagem teórica mais complexa de um objeto virtual ou possível.

Ao tratar da cidade e do fenômeno urbano, merece destaque o conceito de geografia urbana, compreendida como uma especialidade da geografia, tendo como perspectiva o estudo da cidade. O urbano permite considerar as desigualdades e, nesse sentido, possibilita a apreensão da dinâmica dos elementos dessa realidade. Nesse sentido, o processo de produção do espaço é desigual e decorre do acesso diferenciado da sociedade à propriedade privada e da estratégia de ocupação do espaço urbano (CARLOS, 1994).

O urbano designa uma forma especial de ocupação do espaço por uma determinada população, considerada como o aglomerado resultante de uma concentração ou uma densidade relativamente alta (CASTELLS, 1983).

É na cidade que se materializa a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Uma vez que é resultante do trabalho coletivo de um povo, sua realidade ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se inter-relacionar, de se organizar em torno do bem-estar comum; de produzir e trocar bens e serviços; de criar cultura e arte; de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona (ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

Em se tratando dos desafios e tendências da cidade do século XXI, é possível vislumbrar a sobreposição de muitas cidades; mescla da dispersão populacional pelo território; migração transnacional ocasionada por catástrofes naturais e conflitos sociais; e nichos de pobreza imposta aos excluídos pela nova ordem mundial (MORENO, 2002).

Na discussão da questão urbana Castells (1983) insere a importância do Estado interventor e os movimentos sociais, onde a intervenção do Estado já se fazia menor com redução dos recursos voltados para as grandes intervenções urbanas, e mais do que isso, caminhava-se para a desestatização, a descentralização, a liberalização econômica; a redução do poder de controle estatal a até mesmo para a revisão da figura do Estado-nação. Desse modo, a cidade perdia não apenas seus paradigmas de centralidade espacial, como também a figura de um agente hegemônico (ULTRAMARI, 2005).

Na transferência de competências ao poder municipal definido pela Constituição Federal Brasileira de 1988, as responsabilidades urbanas devidas aos municípios foram ampliadas, cabendo à União o estabelecimento de políticas, diretrizes e normas importantes para o exercício das responsabilidades mencionadas. Assim, o governo municipal, hoje a instância considerada mais adequada para o enfrentamento da questão urbana, salvo municípios de importância econômica no cenário nacional ou regional, vê reduzidas suas capacidades para o trato das políticas de emprego. Ao mesmo tempo, os municípios se limitam a instituir algumas políticas de geração de renda, sobretudo coincidentes com as de uso e ocupação do solo, e paralelamente a projetos de recuperação urbano-ambiental (ULTRAMARI, 2005).

No momento atual é possível afirmar que o mundo é urbano, pois aproximadamente metade de seus habitantes vive nas cidades. Considerando-se que o Brasil é um país essencialmente urbano, com mais de 80% da população brasileira e a maior parte das atividades econômicas em áreas urbanas, é possível compreender porque as cidades concentram uma complexidade de problemas e o Poder Público não tem conseguido intervir com efetividade na questão urbana (SOUZA, 1999; ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

Segundo Ultramari (2005), a análise do trato das cidades nas últimas décadas pela perspectiva da gestão pública permite identificar três períodos distintos: o primeiro período foi composto por uma fase de ação administrativa, na qual o poder

local via a cidade apenas com o compromisso de prover infra-estrutura e serviços urbanos. No caso brasileiro, essa fase ocorreu na década de 1970, quando haviam recursos a serem repassados aos municípios, e a escassa capacidade técnica e gerencial relegava o gestor público a uma simples posição operativa; no segundo período (na década de 1980), tornou-se possível vislumbrar o esgotamento da capacidade de inversão dos governos, com a procura de saída em todos os níveis da estrutura político-administrativa que ofertassem alternativas emergenciais, visto que a ação administrativa tradicional já não mostrava resultados. A gestão da cidade passa a ser movida por interesses de desenvolvimento, e a ação administrativa transforma-se em gestão urbana; já no terceiro período, o administrador urbano deixa de ser prestador de serviços e passa a ser um agente de desenvolvimento da cidade. Iniciava assim o período da gestão ambiental urbana, em substituição à gestão urbana. O discurso e a preocupação do período anterior, entrados no aspecto social, são divididos, compartilhados ou colocados em oposição aos interesses ambientais (ULTRAMARI, 2005).

O desenvolvimento das regiões e cidades, antes pensado como simples parte de uma matriz de insumo-produto nacional, adquiriu relevância crescente, na medida em que, na ordem econômica internacional hoje hegemônica, regiões e cidades tornam-se atores tão significativos quanto os Estados nacionais. Os governos centrais, em um mundo cujo dinamismo é liderado por empresas globais que decidem como e onde investir, precisam, cada vez mais, rever suas funções, para assumir o papel de agentes reguladores, parceiros e estimuladores do desenvolvimento endógeno das sociedades regionais e locais (COSTA; CUNHA, 2004).

Para Dowbor (1999) o espaço local se constitui numa esfera privilegiada de ação, pois é no município, onde a articulação entre a administração pública e as organizações da sociedade civil pode ser concretizada com maior facilidade, visto que essa esfera possibilita uma maior aproximação entre os atores sociais, o que facilita a formação de redes de colaboração e de parceria. É no plano local que as mais variadas articulações entre os vários atores da sociedade podem acontecer, possibilitando a emergência de efeitos sinérgicos em favor de uma melhor qualidade de vida do local (DOWBOR, 1999).

O equacionamento da questão urbana, na atual conjuntura, não pode ser restrito a ampliação do acesso aos bens de consumo coletivo, mas requer,

necessariamente, a consolidação das cidades como espaços de produção, sobretudo, de serviços (CASTELLS, 1983).

Conforme Munford (1998), antes que o homem moderno possa controlar as forças que hoje ameaçam sua própria existência, é necessário que retome posse de si mesmo. A principal missão para a cidade do futuro está vinculada à criação de uma estrutura regional e cívica visível, destinada a colocar o homem à vontade em face de seu ego mais profundo e de seu modo mais amplo, ligados a imagens de nutrição e amor humano.

2.1.5 Gestão municipal e urbana

Para Rezende e Frey (2005), a cidade é um organismo dinâmico e complexo, que pode ser caracterizado por grandes diversidades e múltiplos contrastes, gerando inúmeras dificuldades ao gestor público. Nesse sentido a gestão urbana deve desempenhar um papel relevante para minimizar esses contrastes, dificuldades e conflitos e também na solução dos múltiplos problemas enfrentados. O Estatuto da Cidade destaca nas suas diretrizes gerais que a gestão urbana democrática é elaborada por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade menciona que os instrumentos previstos que demandam dispêndio de recursos por parte do poder público municipal, devem ser objeto de controle social, que garanta a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Aborda também as formas de gestão democrática das cidades, com ênfase nos mecanismos de interesse público, o acesso à informação e o controle social sobre os processos decisórios das políticas e dos recursos públicos, a participação popular, mediante a realização de orçamentos participativos, entre outros instrumentos (REZENDE; FREY, 2005).

O ambiente mundial, nesse final do século XX, foi pautado por importantes transformações, tais como a tendência à globalização dos fluxos comerciais, produtivos, tecnológicos e financeiros, sob o comando de verdadeiros atores globais. A

mobilidade desses fluxos globalizados impõe novos desafios aos atores que operam em espaços locais (NETO; ARAÚJO, 1998).

As cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado. Nesse ambiente, a globalização tem se revelado processo não antagônico com movimentos de descentralização, onde os espaços locais ganham crescente relevância (CASTELLS; BORJA, 1996).

As cidades brasileiras se defrontam atualmente com desafios que em boa parte são decorrentes das mudanças pela qual a economia mundial está passando. Essas mudanças – a terceira Revolução Industrial, a voga do neoliberalismo e a globalização – afetam diretamente pelos seus efeitos sobre a tecnologia, os processos de trabalho, o comércio internacional e intranacional, como indiretamente, por meio dos Estados nacionais, que se encontram em crise ou pelo menos em processo de enfraquecimento (SINGER, 1998).

O equacionamento de problemas centrais das sociedades urbanas, como os de transportes, infra-estrutura, saúde, educação, segurança, defesa ambiental entre outros, tem sido cada vez mais tratados na esfera local. Os espaços locais e os espaços urbanos tendem a se constituir, em novos pólos de articulação de interesses e a abrigar novos atores da regulação econômica e da promoção do desenvolvimento econômico. Por outro lado, os espaços locais são, também, palcos da manifestação e da articulação de conflitos, tanto socioeconômicos como culturais (NETO; ARAÚJO, 1998).

O desafio político que se defrontam os governos das grandes cidades brasileiras é como mobilizar as forças vivas da sociedade para fortalecer a economia urbana. A crise social deteriora a qualidade de vida nas grandes cidades, à medida que a violência criminosa se propaga, gerada em grande parte pela exclusão social e pela falta de perspectiva. A qualidade de vida é prejudicada também pela decadência dos serviços públicos, o que provoca a emigração das sedes das grandes empresas e da classe alta para cidades pequenas, nas proximidades das grandes cidades, mas sem depender de seus serviços e sem contribuir para seu erário (SINGER, 1998).

A gestão pública demandada pelo novo modelo requer democratização de centros decisórios, modernização de estruturas, métodos e processos flexíveis, desconcentração e descentralização, abertura externa, velocidade, maleabilidade e

porosidade, atributos que permitem responder a aceleração das mudanças nas condições socioeconômicas, sociopolíticas e culturais (COSTA; CUNHA, 2004).

Trata-se de um processo de transformação das estruturas e culturas institucionais, redefinindo a missão e os compromissos sociais de todos os atores envolvidos, de forma a adequar habilidades e criar instrumentos para permitir a plena realização de uma gerência voltada para a democratização, tanto do Estado quanto da sociedade. O novo modelo deve basear-se em uma gerência social capaz de promover a mobilização de recursos sociais, a promoção de participação social, a negociação de conflitos, o planejamento estratégico, a gestão de redes de parceiros e as especialidades técnicas no setor social e administrativo (FLEURY, 2004).

Tais transformações remetem para governantes e gestores a necessidade de aperfeiçoar os meios de coordenar e integrar ações de governo, substituindo as formas carismáticas e autoritárias para alcançar a eficiência e eficácia desejável. Dos governantes e gestores exige-se cada vez mais competências para negociar conflitos e incentivar a construção de acordos consensuais, pensamento estratégico, promoção da imagem corporativa da região ou localidade, tomada de decisão em ambientes de incerteza e instabilidade, delegação de responsabilidades, criação e gerenciamento de equipes de trabalho e, estímulo à aprendizagem organizacional (COSTA; CUNHA, 2004).

As mudanças globais, sociais, econômicas e políticas, remetem as cidades à adoção de inovadores modelos de gestão, assim como modernos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os gestores urbanos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada. Por um lado, se faz necessário encontrar respostas e soluções rápidas para problemas cujas causas ficam muitas vezes fora da esfera de influência do administrador público, mas cujas conseqüências precisam ser enfrentadas pelo poder local. Por outro lado, constitui tarefa essencial explorar e disponibilizar as chances e oportunidades relacionadas a tais transformações, em favor tanto da administração pública quanto da própria população (REZENDE; FREY, 2005).

O processo de gestão é uma função orgânica básica da administração. São processos mentais e físicos de estabelecer o que é desejável e como serão elaborados. Gestão é fazer administração nas organizações. Procura reunir planejamento estratégico e administração em um único processo (MINTZBERG; QUINN, 2001).

A gestão municipal pode ser concebida como sendo a administração pública dos bens e interesses municipais. É executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa, atos de gestão, os quais devem estar de acordo com os princípios básicos da administração pública, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia dos interesses públicos (CASTRO JUNIOR, 2006).

A gestão municipal permite transparência no uso de recursos públicos, uma vez que determina previamente os resultados a obter com o uso daqueles recursos, bem como os indicadores para mensurar o desempenho institucional (PACHECO, 1999; PFEIFFER, 2000).

Para Rezende e Castor (2006), gestão municipal pode ser entendida como gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local, por meio de seus servidores. No que se refere ao planejamento, essa gestão enfatiza o planejamento estratégico municipal. Já a gestão urbana pode ser entendida como a gestão da cidade. Está relacionada ao conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, com qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbano, propiciando melhores condições de vida e aproximação dos cidadãos nas decisões e ações da governança pública municipal. Em respeito ao planejamento municipal, a gestão urbana enfatiza o plano diretor da cidade (REZENDE; CASTOR, 2006).

A gestão urbana é definida como a gestão de cidades, a qual se caracteriza por diversidade e múltiplos contrastes que geram dificuldades de administração ao gestor público. Nesse sentido, deve exercer um papel relevante para contribuir na redução desses contrastes, dificuldades e conflitos, como também na resolução dos diversos problemas (FREY, 2002). Sob a ótica da ciência social, a gestão urbana é concebida como sendo estratégias de desenvolvimento urbano (SOUZA, 2002).

No Brasil, o debate sobre gestão urbana tem sido caracterizado, desde o início dos anos 90, pela contraposição entre as concepções dos modelos gerencial e democrático-participativo. As transformações ocorridas em função da globalização, da imposição do modelo neoliberal de desenvolvimento e das crescentes demandas por participação pela população e pela sociedade civil, levaram, no entanto, a transformações

importantes que se encontram explicitadas nos conceitos de governança urbana e gestão em rede. A melhoria da qualidade de vida nas cidades não é obrigação exclusiva do governo, mas sim responsabilidade compartilhada entre todas as organizações e cidadãos que constituem o tecido social da cidade. A condução de políticas públicas locais, fundamentadas nos pilares do desenvolvimento sustentável, requer modelos de governança urbana com capacidade de mobilização de todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e democratização dos processos decisórios locais (FREY, 1996; FREY, 2003b).

2.2 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

Em decorrência das transformações na economia mundial e nas conjunturas sociopolíticas que determinaram novas configurações de caráter geopolítico, a administração estratégica deixou de ser uma característica inerente e exclusiva de organizações empresariais de caráter assumidamente privado. É cada vez mais freqüente a sua adoção nas esferas públicas de gestão, refletindo uma crescente tendência de revisão das práticas administrativas internas como forma de se obter ganhos em termos de tempo, efetividade nas ações e otimização dos serviços prestados à comunidade. Da mesma forma, os cidadãos tornam-se mais exigentes quanto à qualidade dos serviços ofertados e requerem maior autonomia no trabalho. As demandas são constantemente renovadas, o que justifica a necessidade de organizações públicas cada vez mais flexíveis, adaptáveis, inovadoras e centradas no usuário. Uma vez delineada esta conjuntura de escala mundial, torna-se lógico que as regras ditadas pelo mercado internacional financeiro venham adquirindo cada vez mais espaço na forma de governar, o que se reflete na criação, ou na constatação, de novas políticas de gestão pública. O que se torna fundamental nesse processo é a adoção de visões estratégicas, com respaldo mercadológico, que podem alçar as economias locais para níveis mais altos de desenvolvimento, culminando com serviços públicos mais efetivos e que devem ter como objetivo final atender as necessidades e anseios da população (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007).

Olhando ao redor, observa-se que a maior parte das instituições governamentais está lutando para adaptarem-se às mudanças. O ambiente de hoje, em rápida mutação, demanda instituições que consigam produzir bens e serviços de alta qualidade, extraindo ao mesmo tempo cada vez mais de cada centavo. Exige instituições que reajam às necessidades de seus clientes, oferecendo opções de serviços não padronizados; instituições que consigam liderar através da persuasão e dos incentivos, em vez de ordens; que dêem aos funcionários um sentido de significado e controle, até mesmo de propriedade. Exige instituições que proporcionem poder de ação aos cidadãos, em lugar de meramente servi-los, uma vez que a promoção da dependência aos serviços públicos já não é mais uma virtude (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996).

Com base nessa visão, torna-se pertinente contemplar o posicionamento de Mintzberg (1998), segundo a qual é preciso maior cuidado na denominação do cidadão como consumidor ou cliente. Essas prerrogativas fazem com que grande ênfase seja dada aos serviços públicos enquanto produtos, o que conduz ao reducionismo da função do Estado. O principal dificultador desse processo é a maneira como se deve promover a transição na forma de governar, visto que não se trata de mera replicação de conceitos e fundamentos administrativos advindos do meio privado para a esfera estatal. Existem condicionantes muito significativas que merecem abordagens peculiares e, nesse sentido, há que se reforçar a aproximação da administração, enquanto subsídio para planejamento estratégico, com o ato de governar, que até pouco tempo atrás era sinônimo de burocratização e centralização das ações (SOUZA; REZENDE; HARDT, 2007).

Os recursos cresceram e as dificuldades também. Os problemas acumulados na União e nos Estados aumentaram a demanda por serviços das administrações municipais. Tornou-se prática comum os municípios assumirem uma série de encargos que formalmente seriam de outras esferas administrativas. O cidadão, que não tem uma noção muito clara de quem faz o que, acha que a responsabilidade é quase sempre da Prefeitura. E, a Prefeitura, para não ver o munícipe privado do serviço público, acaba assumindo tarefas alheias (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996).

A boa administração municipal é fruto de pelo menos quatro fatores: a descentralização propiciada pela Constituição de 1988; a consciência, hoje generalizada no país, de que teremos que correr contra o tempo para melhorar o

mais breve possível as nossas condições sociais; a busca da eficiência nas administrações locais e, sobretudo, a busca de soluções criativas que maximizem e tornem duradouro o impacto dos recursos disponíveis; o máximo envolvimento possível da comunidade na formulação e na execução dos projetos, que dessa forma passam a contar com o apoio e a efetiva colaboração de seus futuros beneficiários (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996).

O exercício estratégico visa identificar mudanças atuais e potenciais na comunidade e na própria administração e reinterpretar como essas mudanças afetam o atual sentido de direção (MOTTA, 2004). O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro. O bom raciocínio estratégico em diferentes contextos continua sendo uma arte. Seus fundamentos, entretanto, resultaram na emergência da chamada ciência da estratégia. A ciência do pensamento estratégico chama-se "teoria dos jogos". Os jogos nessa teoria vão desde o xadrez até criar filhos; de tênis à transferência de controle acionário de uma organização; de propaganda a controle de armas. Todos os gestores precisam pensar estrategicamente tanto no trabalho quanto em casa. Técnicos de futebol planejam estratégias para seus jogadores executarem em campo. Pais que tentam estimular o bom comportamento dos filhos precisam tornar-se estrategistas amadores (DIXT; NALEBUFF, 1994).

A reflexão estratégica não dispensa a produção de dados ou as análises sistemáticas para as decisões, uma vez que representa um processo de aprendizado para conhecer novas opções. A eficácia da reflexão e do planejamento estratégico depende mais da capacidade inventiva e criadora de novas possibilidades e visão do que da capacidade analítica ou intuitiva de perseguir caminhos já traçados (MOTTA, 2004).

Administração estratégica é um termo mais amplo que abrange uma série de estágios, passos e atividades (internas e externas) que a alta administração deve realizar na organização (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000).

Para Motta (1997), a gerência estratégica recupera, restitui e reforça a globalidade na perspectiva organizacional. O ponto de partida da gestão estratégica não será mais nem as metodologias nem o formalismo dos sistemas de planejamento, mas o efetivo alinhamento da organização em torno de orientações, missões, objetivos, valores e cursos de ações comuns compartilhados.

A administração estratégica emergiu como uma parte do planejamento, que atualmente é considerado um dos seus principais instrumentos e surgiu como uma de suas etapas – a de seleção de caminhos a ser trilhados e das ameaças e oportunidades diagnosticadas em seu ambiente de atuação. Como uma evolução do planejamento estratégico, a gestão estratégica surgiu com um corpo teórico mais amplo, com a comunicação de uma visão estratégica global da empresa para os diversos níveis funcionais, com o objetivo de que as iniciativas da empresa sejam coerentes com a diretriz geral (MEIRELLES; GONÇALVES, 2001).

O processo de administração estratégica visa manter uma organização como um conjunto integrado ao seu ambiente, num processo evolutivo, contínuo e iterativo. Esse significado conduz, no seu escopo, a idéia de que a administração estratégica é, sobretudo, a administração da mudança. Nesse sentido, a administração estratégica pode ser resumida em etapas inter-relacionadas e interdependentes, que a alta administração deve realizar e apoiar, conforme demonstrado a seguir: análise de ambiente externo – verificando as oportunidades e ameaças ou limitações; análise de ambiente interno – pontos fortes e fracos; estabelecimento de missão organizacional e dos objetivos gerais; formulação de estratégias em todos os níveis, que permitam à organização combinar os seus pontos fortes e fracos com as oportunidades do ambiente; implementação de estratégias; e, realização de atividades de controle estratégico. Um dos produtos finais da administração estratégica é um potencial de cumprimento futuro dos objetivos da organização. Isto envolve recursos, produtos finais de rentabilidade futura comprovada e um conjunto de regras de comportamento social que permitam à organização continuar a alcançar seus objetivos (ANSOFF; McDONNELL, 1993).

2.2.1 Conceito de estratégia

A literatura nos apresenta uma ampla e diversificada possibilidade de opções conceituais referentes ao tema estratégia, proposto por estudiosos da área. Para a realização desse estudo, optou-se por alguns autores e respectivas abordagens, as quais serão relatadas a seguir.

O uso e a aplicação do conceito de estratégia na literatura gerencial têm se disseminado à medida que aumentam os desafios e exigências de mudanças, transformações e ajustes dos sistemas de produção e gestão, frente às novas situações sociais, políticas, econômicas ou tecnológicas (MOTTA, 1997).

Estratégia pode ser conceituada como a determinação das metas e dos objetivos básicos de uma empresa para o longo prazo, assim como a adoção de cursos de ação e a alocação dos recursos necessários para atingi-los. Visa criar uma posição valiosa e exclusiva, envolvendo um diferente conjunto de atividades (CHANDLER, 1962; CHRISTENSEN, 1999; PORTER, 1999).

A estratégia pode ser concebida como um padrão ou um plano que integra de uma forma coesa os objetivos, missão, as políticas e as ações de uma organização. Compreende um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento da organização, vista como uma ferramenta para trabalhar com as turbulências e as condições de mudanças que permeiam as organizações (ANSOFF, 1983; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000).

As decisões antecipadas de o que fazer, o que não fazer, de quando fazer, de quem fazer, de quais recursos são necessários para atingir alvos num tempo predefinido, podem ser chamadas de estratégia (OLIVEIRA, 2003).

A idéia mais simples de estratégia pode ser resumida como a arte de planejar, compreendendo um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento da organização, vista como uma ferramenta para trabalhar com diferentes e divergentes condições (ANSOFF; McDONNELL, 1993).

É uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados e em uma programação. Pode-se relacionar a estratégia com a palavra guerra, e a tática com a palavra batalha. Mas, na prática, uma relação pode complementar a outra e, estratégia e tática podem ser vistas de formas diferentes pelos diversos envolvidos no município, conforme a escala ou perspectiva de ação (MINTZBERG; QUINN, 2001).

A estratégia numa visão mais operacional define-se como a decisão sobre o recurso que deve ser adquirido e utilizado a fim de possibilitar a potencialização das oportunidades e a minimização dos fatores que ameaçam a consecução dos resultados desejados. É a mobilização de todos os recursos da organização no âmbito nacional

ou internacional visando atingir objetivo a longo prazo, com flexibilidade de resposta às contingências imprevisíveis (MICHEL, 1990; LODI, 1969).

A estratégia deve ser usada para gerar projetos estratégicos por meio de um processo de busca. O papel da estratégia nesse contexto é, primeiramente, focalizar a atenção em áreas por ela definidas e, em segundo lugar, identificar e eliminar possibilidades que com ela sejam incompatíveis. É uma ferramenta para lidar com as condições de mudança que cercam a organização na atualidade. Oferece importante auxílio para lidar com as turbulências enfrentadas pelas organizações, a perda de relevância sentida pelas universidades, a deterioração de organismos de cumprimento da lei, o declínio de sistemas de apoio à saúde, o congestionamento urbano. Merece atenção, portanto, como uma ferramenta de gestão não apenas para a empresa, como também, para uma ampla gama de organizações sociais (ANSOFF; McDONNELL, 1993).

Segundo Porter (1996), a eficiência operacional e a estratégia são essenciais ao bom desempenho, pois se constitui no objetivo principal de qualquer empresa, entretanto, funcionam de maneira diferenciada. As empresas têm de ser flexíveis para responder rapidamente às alterações competitivas e do mercado. Têm de se comparar com os rivais (*benchmarking*) para obter maior eficiência e evoluir continuamente. Têm de possuir competências centrais (*core competences*) para se manter numa posição privilegiada frente seus rivais. O posicionamento, nesse contexto considerado a alma da estratégia, é hoje rejeitado, por ser demasiado estático frente às transformações dos mercados e das tecnologias. De acordo com a nova doutrina, as empresas podem facilmente imitar o posicionamento estratégico dos rivais, tornando temporárias as vantagens competitivas. Do mesmo modo, a diferenciação surge tanto da escolha de uma atividade única como da forma como é executada. As atividades são, portanto, os fatores-chave da vantagem competitiva. Logo, a vantagem ou desvantagem competitiva de uma empresa resulta do conjunto das suas atividades, e não apenas de algumas (PORTER, 1996).

Apesar de não existir uma única definição universalmente aceita para estratégia, ela faz parte do planejamento estratégico organizacional e municipal, e contribui de modo efetivo para o sucesso de um município. As estratégias podem ser concebidas enquanto produtos de um processo consciente e planejado ou estarem expressas de forma implícita, porém internalizadas na cultura do município e de seus gestores, como uma força que interliga ambientes internos e externos para concretizar

a missão e atingir os objetivos (MINTZBERG; QUINN, 2001; MINTZBERG, 1998; VASCONCELOS FILHO; PAGNONCELLI, 2001).

A essência da estratégia competitiva consiste em criar uma posição diferenciada em relação aos concorrentes. Significa priorizar um conjunto de atividades para fornecer uma combinação única de valor. A maioria dos gestores descreve o posicionamento estratégico em termos dos seus clientes, porém, a essência da estratégia está nas atividades – optar por exercer atividades de modo diferente ou exercer atividades diferentes das dos rivais. Se o mesmo conjunto de atividades fosse o melhor para produzir todo o tipo de variedades, de satisfazer todas as necessidades e de ter acesso a todos os consumidores, então as empresas poderiam facilmente substituir-se entre si e a eficiência operacional determinaria os resultados (PORTER, 1996).

Mintzberg (1998) propôs os 5 "Ps" para classificar as estratégias enquanto: perspectiva; posição; pauta ou pretexto (estratagema); plano e padrão. Na perspectiva do plano, a estratégia é considerada como algum tipo de curso de ação pretendido, uma diretriz para lidar com uma determinada situação. Trata da maneira como os líderes tentam estabelecer direção para as organizações. Como pretexto, a estratégia remete à esfera da competição direta, na qual ameaças, estratagemas e várias outras manobras são utilizados para obtenção de vantagem. A definição de estratégia enquanto padrão concentra-se em ação, onde o conceito torna-se vazio se não levar em consideração o comportamento. Como posição, a estratégia estimula olhar para as organizações em seus ambientes competitivos, como elas encontram suas posições e se protegem para enfrentar a concorrência, evitá-la ou subvertê-la. E, finalmente, como perspectiva, a estratégia levanta questões sobre intenções e comportamentos em um contexto coletivo (MINTZBERG; LAMPEL; QUINN; GLOSHAL, 2006)

O Quadro 2 aborda de maneira sintetizada os principais pressupostos teóricos, referências, eventos, ferramentas e modelos que compõem a evolução histórica do campo da estratégia, o qual foi compilado por Bulgacov et al. (2007) com base em pesquisas bibliográficas efetuadas.

Quadro 2 - Evolução histórica do campo da estratégia

continua

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
Antecedentes Históricos	Estratégias militares.	Sun Tzu (<i>A Arte da Guerra</i>). Carl Von Clausewitz (1800, estratégias militares napoleônicas).		
Século XIX	A estratégia aparece como um meio de controlar as forças de mercado e modelar o ambiente competitivo.	Maquiavel. Miyamoto Musashi. Alfred Sloan.	Expansão de empresas ferroviárias e de manufatura nos EUA. Aparecimento dos mercados de massa. Descoberta da economia de escala.	
Começo do século XX	Introdução do conceito de "estratégia" no ambiente de negócios.	Ronald Coese (1937): "The nature of the firm", artigo clássico a respeito de "por que as empresas existem?". Chester Barnard (1938): chama a atenção para os fatores estratégicos e limitadores. Joseph Schumpeter (1942): propôs ampliação do conceito de estratégia. Outros: Keynes, Otto Bauer.	Produção em massa. Henry Ford cria a linha de montagem e institui o conceito de padronização. Competição GM × FORD. Surtem as primeiras universidades de administração.	
Década de 50	Busca por um modelo de estratégia empresarial amplamente aplicável. Foco no planejamento financeiro, orçamento, controle financeiro. Visão de curto prazo.	Kenneth Andrews e outros pesquisadores em Harvard incentivaram os alunos a estudar as estratégias empresariais (análise de <i>cases</i>). Outros (anos 50 a 70): Peter Drucker, Theodore Levitt, Derek F. Abell, George S. Odiorne, Arthur D. Little, John von Neumann.		Administração por Objetivos (APO): Peter Drucker.
Década de 60	Busca por um modelo de formulação estratégica que adequasse capacidades internas e possibilidades externas. Foco na projeção de tendências de longo prazo, estudos de cenários. Mudanças seguem regras bem conhecidas de causa e efeito. O objetivo é projetar o futuro. Estratégia é responsabilidade dos altos executivos.	Igor Ansoff (1965): <i>Corporate strategy</i> : propõe que as estratégias devem resultar de um planejamento formal, racional, centralizado; fornece as bases para a racionalização de processos e ganhos de eficiência. Alfred Chandler (1962): <i>Strategy and structure</i> : o livro marcou as discussões a respeito da relação entre estrutura e estratégia.	Ascensão de empresas de consultoria na área de estratégia (EUA): BCG, Boston Consulting Group, McKinsey & Company. Segunda pesquisa do Stanford Research Institute, em 1963, praticamente todas as grandes empresas americanas tinham um setor dedicado ao planejamento empresarial.	Análise SWOT (Pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças). Matriz BCG (Matriz de crescimento e participação). Curva de Experiência UEN: Unidades estratégicas de negócios. Matriz de atratividade da indústria – força do negócio. Utilização de métodos quantitativos por computador. (PROM)

Fonte: Bulgacov et al. (2007)

Quadro 2 - Evolução histórica do campo da estratégia

continua

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
Década de 70	Auge do Planejamento Estratégico. Análise ambiental externa e interna. O objetivo é definir a estratégia. Estratégia vem antes da estrutura. O critério de eficácia organizacional. Foco no crescimento por meio da expansão e diversificação.	Mintzberg (1973). Outros: Kenneth Andrews, George A. Steiner, John B. Miner, Keniche Ohmae, Pierre Wack/Royal Dutch Shel, Alvin Toffler, John Naisbitt, Dan Schendel.	Criação, entre o final dos anos 70 e início dos anos 80, do <i>Strategic Management Journal (SMJ)</i> e da Strategic Management Society (SMS). Crescimento do setor industrial brasileiro.	PIMS (<i>Profit Impact of Market Strategies</i>). Teoria dos Jogos.
Década de 80	O estudo sistemático do ambiente industrial (ou setor industrial) revelaria as estratégias a serem seguidas. Foco na Administração Estratégica e no conceito de competitividade. O objetivo é determinar a atratividade da indústria. A responsabilidade estratégica passa a ser compartilhada com todas as funções e operações de <i>management</i> .	Michael Porter (1980, 1985): <i>Competitive strategy, Competitive advantage</i> . Thomas Peters e Robert Waterman (1983): Nas grandes empresas “excelentes”, a estratégia segue a estrutura. Outros: Jack Welch/GE, Taiichi Ohno, Richard J. Schonberger, James P. Womack/Daniel T. Jones/Daniel Roos (Xerox).	Empresas americanas têm dificuldade em concorrer com as empresas japonesas. Ascensão do Marketing Estratégico.	Análise da atratividade da indústria (Modelo das 5 forças competitivas). Conjunto de estratégias genéricas (Modelo das estratégias genéricas: liderança em custo, diferenciação, foco). ISO 9000. Prêmios da Qualidade. Deming/Movimento pela Qualidade. Cadeia de Valor.
Década de 90	Busca pelas competências essenciais. Atividades não centrais ao negócio devem ser terceirizadas. A preocupação com os valores centrais deve superar a preocupação com a maximização do lucro. Foco na Gestão Estratégica, pensamento sistêmico, integração entre planejamento e controle.	Hamel e Prahalad (1990): <i>The core competence of the corporation</i> . Mintzberg (1994): artigo “The fall and rise of strategic planning”, crítica ao planejamento estratégico. Collins e Porras (1996): artigo “Building your company’s vision”, conceito de empresa visionária. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998): <i>Strategy</i>		Mintzberg et al. classificam a visão estratégica dos estudos realizados até o momento em três grupos: (1) A visão da estratégia como processo deliberado, formalizado, prescritivo e controlado. (2) A visão da estratégia como um processo emergente. (3) A visão da estratégia como um processo ao mesmo tempo deliberado e emergente.

Fonte: Bulgacov et al. (2007)

Quadro 2 - Evolução histórica do campo da estratégia

conclusão

PERÍODO	Principais bases ou pressupostos teóricos	Referências	Eventos	Ferramentas e Modelos
Década de 90 (Continuação)	Visão mais integrada e menos centralizada das funções administrativas. O objetivo é buscar sintonia com os ambientes interno e externo. <i>Clusters</i> como geradores de competitividade. Preocupação com o impacto da gestão ambiental na estratégia.	<i>safari</i> , apreciação crítica das principais publicações no campo da estratégia. Robert S. Kaplan e David P. Norton. Outros: Jordan D. Lewis, Michael Y. Yoshino, Robert Porter Lynch, John Kay, Gregory Bateson, James F. Moore, Charles H. Fine, Warren Bennis, John Kotter, Richard C. Whiteley, Adrian J. Slywotzky, David J. Morrison, Stephen H./Rhines Moth, Al Ries.		ECO 92. ISO 14000.
Tendências	É preciso superar a dicotomia entre “pensar” e “agir”. A gestão estratégica do futuro significa uma mudança na prática gerencial que exige visão de futuro, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade para conviver com o inesperado e ambíguo. Atuação global, proatividade e foco participativo, incentivo à criatividade. Ênfase em alianças e parcerias, responsabilidade social, aprendizagem contínua. Estratégia como prática. Estratégia é um processo contínuo, envolve raciocínio complexo e implementação através de projetos.	Whittington (1996) Jarzabkowski (2005).		Controle pelo <i>Balanced Scorecard</i> (BSC). Organização em UENs. Aplicações de teoria da complexidade e teoria do caos. Teorias de redes. Tecnologia da Informação (TI).

Fonte: Bulgacov et al. (2007)

Considerando a estruturação didática proposta para esse estudo, os conteúdos e os processos de formulação da estratégia, bem como, o conceito de estratégia corporativa, serão abordados quando da explanação do item 2.2.2, o qual trata do processo de formulação das estratégias.

2.2.2 Formulação da estratégia

A essência da formulação estratégica é lidar com a competição. Qualquer que seja seu esforço coletivo, o objetivo estratégico da organização é encontrar uma posição onde ela possa melhor se defender das forças combatentes e ameaças ou influenciá-las em seu benefício. O conhecimento dessas fontes básicas de pressão competitiva propicia o trabalho preliminar para uma agenda estratégica de ação. Elas acentuam os esforços críticos e os pontos fracos da organização, dão vida ao seu posicionamento no setor, tornam claras as áreas onde as mudanças estratégicas possam oferecer maiores vantagens e acentuam os lugares onde as tendências do setor prometem ser da maior importância, seja como oportunidade, seja como ameaça. Uma vez analisadas as forças que afetam a competição em um setor e suas causas básicas, o estrategista corporativo pode identificar o vigor e as fraquezas da empresa. Pode então divisar um plano de ação o qual poderá incluir o posicionamento da empresa de tal modo que suas capacitações forneçam a melhor defesa contra a força competitiva; ou influenciar no equilíbrio de forças por meio de ações estratégicas, melhorando, portanto, a posição da empresa (MONTGOMERY; PORTER, 1998).

Ao considerar os estágios diferentes do desenvolvimento da administração estratégica, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) propuseram dez escolas de pensamento sobre formulação da estratégia, cujas visões referentes ao seu processo podem ser resumidas conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 - Processo da formulação de estratégia na visão das dez Escolas

ESCOLAS	VISÃO
Escola do <i>Design</i>	Formulação da estratégia como um processo de concepção
Escola do Planejamento	Formulação da estratégia como um processo formal
Escola do Posicionamento	Formulação da estratégia como um processo analítico
Escola Empreendedora	Formulação da estratégia como um processo visionário
Escola Cognitiva	Formulação da estratégia como um processo mental
Escola de Aprendizado	Formulação da estratégia como um processo emergente
Escola do Poder	Formulação da estratégia como um processo de negociação
Escola Cultural	Formulação da estratégia como um processo coletivo
Escola Ambiental	Formulação da estratégia como um processo reativo
Escola da Configuração	Formulação da estratégia como um processo de transformação

Fonte: Elaborado pela autora com base em Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000)

Tais escolas surgiram em estágios diferentes do desenvolvimento da administração estratégica e podem ser agrupadas da seguinte forma: as três primeiras são de natureza prescritiva, ou seja, mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas do que em como elas são formuladas. As seis escolas seguintes consideram aspectos específicos do processo de formulação das estratégias e têm-se preocupado menos com a prescrição do comportamento estratégico ideal do que como as estratégias são, de fato, formuladas. O último agrupamento contém apenas uma escola, embora seja possível argumentar que esta escola, na realidade, combina as outras. Em busca da integração, tais escolas agrupam o processo de formulação de estratégias, o conteúdo das mesmas, as estruturas organizacionais e seus contextos (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000), conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 - Premissas das dez escolas de estratégia, segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel

continua

ESCOLAS	PREMISSAS
Escola do <i>Design</i>	A formação da estratégia deve ser um processo deliberado de pensamento consciente; a responsabilidade desse controle deve ser do executivo principal; o modelo de formação da estratégia deve ser mantido simples e informal; as estratégias devem ser únicas; o processo de <i>design</i> está completo quando as estratégias parecem plenamente formuladas como perspectiva; as estratégias precisam ser explícitas.
Escola do Planejamento	As estratégias devem resultar em um processo controlado e consciente de planejamento formal; a responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal. Na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores; as estratégias surgem prontas desse processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas por meio da atenção detalhada a objetivos, programas e planos operacionais de vários tipos.
Escola do Posicionamento	Estratégias são posições genéricas, especificamente comuns e identificáveis no mercado; o mercado é econômico e competitivo; o processo de formação da estratégia é, portanto, de seleção dessas posições genéricas; os analistas desempenham um papel importante nesse processo; as estratégias saem desse processo totalmente desenvolvidas para serem articuladas e implementadas.
Escola Empreendedora	A estratégia existe na mente do líder como perspectiva, um senso de direção a longo prazo; o processo de formação da estratégia é baseado na experiência e intuição do líder; o líder promove a visão de forma decidida mantendo controle pessoal da implementação; a visão estratégica é maleável e a estratégia empreendedora tende a ser deliberada e emergente; a organização é igualmente maleável, com estrutura simples, sensível às diretivas do líder.
Escola Cognitiva	A formação da estratégia é um processo cognitivo que tem lugar na mente do estrategista; as estratégias emergem como perspectivas que dão forma à maneira pela qual as pessoas lidam com as informações vindas do ambiente; como conceito, as estratégias são difíceis de realizar. Quando realizadas, ficam abaixo do ponto ótimo.
Escola de Aprendizado	A natureza complexa e imprevisível do ambiente da organização impede o controle deliberado. A formação de estratégia precisa assumir a forma de um processo de aprendizagem, no qual formulação e implementação tornam-se indistinguíveis; embora o líder também precisa aprender, em geral é o sistema coletivo que aprende; o papel da liderança passa a ser de não preconceber estratégias deliberadas, mas de gerenciar o processo de aprendizado estratégico.

Quadro 4 - Premissas das dez escolas de estratégia, segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel

conclusão

ESCOLAS	PREMISSAS
Escola do Poder	A formação da estratégia é moldada por poder e política; as estratégias resultantes desse processo tendem a ser emergentes e assumem a forma mais a forma de posições e meios de iludir do que de perspectivas; o poder micro vê a formação da estratégia como a interação, por meio da barganha, persuasão e as vezes, até o confronto direto; o poder macro vê a organização como promovendo seu próprio bem-estar, por controle ou cooperação com outras organizações, mediante o uso de manobras estratégicas ou estratégias coletivas (redes e alianças).
Escola Cultural	A formação da estratégia é um processo de interação social, baseado nas crenças e nas interpretações comuns aos membros da organização; o indivíduo adquire essas crenças mediante processo de aculturação ou socialização; as estratégias assumem a forma de uma perspectiva, enraizada em intenções coletivas; a cultura e, em especial a ideologia, não encorajam as mudanças estratégicas, nem a perpetuação da estratégia existente.
Escola Ambiental	O ambiente, considerado como conjunto de forças gerais é o agente central no processo de geração de estratégia; a organização deve responder a essas forças, ou será eliminada; a liderança torna-se um elemento passivo para fins de leitura de ambiente e garantia de uma adaptação adequada pela organização; as organizações acabam se agrupando em nichos distintos, posições nas quais elas permanecem até que os recursos se tornem escassos os as condições demasiado hostis. Então elas morrem.
Escola da Configuração	Na maioria das vezes uma organização pode ser descrita em termos de algum tipo de configuração estável de suas características; esses períodos de estabilidade são ocasionalmente interrompidos por algum processo de transformação; esses períodos sucessivos de configuração e transformação podem se ordenar, ao longo do tempo, em seqüências padronizadas; a chave para a administração estratégica é sustentar a estabilidade, ou no mínimo, mudanças estratégicas adaptáveis a maior parte do tempo; o processo de geração de estratégia pode ser de concepção conceitual ou planejamento formal, análise sistemática ou visão estratégica, aprendizado cooperativo ou politicagem competitiva; as estratégias resultantes assumem a forma de planos ou padrões, posições ou perspectivas, porém, cada um a seu tempo e adequado à sua situação.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Mintzberg; Ahlstrand; Lampel (2000)

Já segundo Whittington (2002) as mesmas se diferenciam pelos resultados da estratégia e pelos processos pelos quais são aplicadas.

Quadro 5 - Abordagens para os estudos estratégicos, segundo Whittington.

ABORDAGEM	VISÃO
Clássica	Concebe a formação da estratégia como um processo racional de análise deliberada com o objetivo de maximizar a vantagem em longo prazo da organização.
Evolucionária	Elimina a possibilidade de planejamento racional, substituindo a disciplina de mercado pela lei do mais forte.
Processualista	Concebe que tanto as organizações como os mercados constituem fenômenos desordenados, de onde emergem as estratégias.
Sistêmica	Acredita na capacidade das organizações em planejar e agir efetivamente dentro de seus ambientes.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Whittington (2002)

Ao tomar por base o conteúdo da estratégia torna-se possível a identificação de algumas dimensões, tais como: identifica as tarefas gerenciais distintas dos vários níveis hierárquicos; define um padrão de decisões; expressa a intenção estratégica da empresa; determina os propósitos da organização em termos de objetivos de longo prazo, planos de ação e prioridades na alocação de recursos; prioriza os negócios onde a empresa irá atuar; busca como alcançar vantagens competitivas sustentáveis por responder apropriadamente às oportunidades e ameaças do ambiente e aos pontos fortes e fracos da empresa; objetiva a criação e o desenvolvimento das competências essenciais da empresa; e desenvolve as capacitações que assegurem a sustentação da vantagem competitiva (HAX; MAJLUF, 1996).

É possível afirmar que uma organização diversificada tem dois níveis de estratégia: a estratégia das unidades de negócios (ou competitiva) e as estratégias corporativas (ou da totalidade do grupo empresarial). A estratégia competitiva diz respeito à criação de vantagens competitivas em cada um dos ramos de negócios em que o grupo compete. Já as estratégias corporativas voltam-se aos negócios que o grupo deve participar e como a matriz deve gerenciar a variedade de unidades de negócio (MONTGOMERY; PORTER, 1998).

A estratégia corporativa é um processo organizacional, inseparável da estrutura, do comportamento e da cultura da empresa onde ocorre. É o modelo de decisões de uma organização que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para atingir essas metas e define o escopo de negócios que a empresa vai adotar. As principais etapas do processo da formulação de estratégia incluem identificação de oportunidades e ameaças no ambiente da organização e a inclusão de algumas estimativas ou riscos para as alternativas elencadas. Antes de efetuar uma escolha, devem-se avaliar as forças e as fraquezas de uma organização, além dos recursos disponíveis (MINTZBERG; LAMPEL; QUINN; GLOSHAL, 2006).

Para Christensen (1999), estratégia corporativa é aquela que se preocupa com o escopo corporativo, ou seja, de que complexo de negócios a corporação deve participar; o relacionamento entre as suas partes: em que bases as unidades de negócios da corporação devem relacionar-se umas com as outras; e os métodos para a gestão do escopo e dos relacionamentos: que métodos e processos serão adotados para efetuar mudanças específicas no escopo corporativo e nos relacionamentos.

Na concepção de Andrews (1998) a estratégia corporativa é um padrão de propósitos e metas, integrada às principais políticas para o alcance das mesmas, e que definem o negócio com o qual a organização atua, bem como, o tipo de organização que se busca obter no futuro.

Lynch (2000) define estratégia corporativa enquanto objetivos maiores, propostas de metas, políticas e planos para consegui-las, onde se estabelece um rumo e se define em que negócios a organização está (ou estaria) e que tipo de companhia é (ou seria). Pode ser concebida também como o *link* que une a gestão dos recursos internos da organização com os externos. Consideram em sua formulação três elementos: contexto: é o ambiente onde as estratégias são executadas; conteúdo: ações que integram a estratégia; e o processo: modo como as estratégias são desenvolvidas. O processo da estratégia corporativa pode ser abordado de duas formas: a prescritiva: define a estratégia corporativa como sendo uma linha racional e linear, partindo da análise da posição atual da organização e qual estratégia faz-se necessário desenvolver para uma posição de futuro; e a emergente: onde a estratégia corporativa surge como algo que se desenvolve de modo contínuo, não podendo ser resumida num plano com vistas a sua implementação.

Dentre os benefícios gerados ao município e a prefeitura em decorrência da formulação das estratégias, destacam-se: a possibilidade da escolha de caminhos a serem percorridos pelo município; criação de diferenciais competitivos; orientação do marketing; unificação do pensamento no município; orientação dos servidores municipais; agregação de valores positivos à cidade e aos munícipes e determinação dos gastos municipais e dos investimentos no município (VASCONCELOS FILHO; PAGNONCELLI, 2001).

Para Rezende e Castor (2006), as ações municipais são as atividades para atender às estratégias municipais elaboradas. Necessariamente, as ações municipais devem ser detalhadas e requerem planos de ação ou planos de trabalho, os quais organizam as atividades ou tarefas num determinado tempo, possibilitando que o planejamento seja implementado e também controlado em sua execução.

As ações se tornarão realidade a partir da realização de projetos específicos que venham a ser definidos e priorizados. Esses projetos poderão ser novos, já definidos ou a elaborar, ou projetos em andamento a serem incrementados (LOPES, 1998).

Nesse contexto, torna-se fundamental a compreensão da estratégia enquanto um conjunto de decisões fixadas em um plano ou advindas do processo organizacional que integra missão, objetivos e seqüência de ações administrativas num todo interdependente. Outro aspecto diz respeito à relação entre estratégia e plano: normalmente, a idéia de plano nos conduz a valorizar antecipação, previsão, identificação racional e lógica de oportunidades ou cenários desejáveis; entretanto, a realidade nos mostra que nenhum plano é realizado como foi previsto (MOTTA, 1997).

Para fins de realização desse estudo, optou-se pelo conceito de estratégia enquanto um padrão ou um plano que integra de forma coesa os objetivos, as políticas e as ações da organização. Pressupõem a adoção de cursos de ação e a alocação dos recursos necessários para atingir essas metas, com um diferente conjunto de atividades (MINTZBERG; QUINN, 2001; CHANDLER, 1962; PORTER, 1999).

2.2.3 Formalização de estratégias

O planejamento na esfera governamental não é um método de trabalho de natureza diferente daquele que se pratica nas organizações e instituições em geral. Entretanto, se diversifica no que diz respeito aos objetivos porque demanda que o gestor municipal se envolva de modo mais contínuo e sistemático com complexos problemas de interesse público (CABRAL, 1996).

Planejar é evitar que os problemas ocorram. É propor alternativas que otimizem recursos e consigam resolver as demandas urbanas antes que eles venham a acontecer. É preciso realizar investimentos que ordenem os anseios da população, permitam oportunidades iguais para que todos os cidadãos realizem seus desejos singulares e a cidade continue sua sina coletiva, sem grandes prejuízos sociais (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996).

O processo de planejamento diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura (MINTZBERG; QUINN, 2001).

O planejamento pode também ser concebido como a formulação do programa de governo para atender às necessidades e aos ideais da sociedade. Constitui o processo de ordenação das atividades governamentais num conjunto harmônico de decisões. Planejar, portanto, é decidir-se por ações que permitam a cidade o alcance de determinados objetivos (MINTZBERG; QUINN, 2001; LLONA; LUIO; MELGAR, 2003; REZENDE; CASTOR, 2006).

Um planejamento bem elaborado contempla os anseios e as características da população, elenca as prioridades e possibilita a conclusão de projetos iniciados. Possibilita a realização das ações dentro da capacidade do município e a manutenção e conservação do patrimônio público. Torna-se indispensável para permitir a aplicação correta e responsável dos recursos públicos, pois é um instrumento que impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, de modo imediatista considerando apenas os anseios pessoais (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996; MINTZBERG, 1998; CARVALHO, 2001; ARAÚJO, 2002).

Planejar significa, portanto, preparar-se para a tomada de decisões. Pode traduzir-se em projetos destinados a nortear o desenvolvimento material da cidade, da mesma maneira que pode manifestar-se sob a forma de orçamentos, de programas de trabalho, ou mesmo, diretrizes políticas, para a orientação da ação presente e futura. Pode-se conceber o planejamento como uma forma de aprendizado. É por meio do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal (MINTZBERG; QUINN, 2001; OLIVEIRA, 2003; MOTTA, 2004).

O planejamento constitui o método adotado por governos que desejam evitar a improvisação e dar atenção aos problemas prioritários do município, tendo uma dimensão técnica e outra política. A primeira implica no domínio de uma metodologia específica de trabalho pela sistematização de informações atualizadas e, freqüentemente, no apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de diferentes áreas. A segunda constitui um processo de negociação que procura conciliar valores, prioridades, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade que anseiam pelos benefícios da ação governamental (CABRAL, 1996).

É o processo pelo qual uma pessoa ou instituição procura racionalizar suas decisões, tanto no que tange à fixação de objetivos quanto à forma de atingi-los

(CABRAL, 1996). Deve, entretanto, ser considerado como um processo, o que lhe garante continuidade, retroalimentação contínua e dinamismo, sendo baseado na multidisciplinaridade, que se constitui em alicerce para a devida integração entre as áreas envolvidas (HARDT; HARDT; OBA, 2003).

Não só as funções da administração (planejamento, organização, direção e controle) devem ser consideradas num planejamento estratégico municipal. "Os conceitos e preceitos da administração estratégica e do pensamento estratégico devem ser vivenciados na sua elaboração" (REZENDE; CASTOR, 2006, p.25).

De acordo com Pfeiffer (2000), os municípios brasileiros encontram-se num processo de profundas transformações. Com o advento da Constituição em 1988, iniciou-se um processo de descentralização que resultou numa maior autonomia para os municípios brasileiros. Dessa feita, foram transferidas para os municípios diversas técnicas administrativas, as quais se mostraram limitadas diante das novas responsabilidades. Começou-se a evidenciar que os tradicionais instrumentos de planejamento urbano já não eram adequados para lidar com a dinâmica de desenvolvimento das médias e grandes cidades. Eles são caracterizados, sobretudo, por normas e regras, mas oferecem pouco apoio para as decisões necessárias e na orientação das ações. Com esses instrumentos, os municípios são administrados de modo mais burocrático do que gerenciados de forma flexível e dinâmica. Além disso, o processo da globalização mostra, cada vez mais, os seus efeitos em nível local, em que algumas cidades conseguem um crescimento econômico muito satisfatório, enquanto outras ficam à margem do desenvolvimento.

As atuais estruturas administrativas em nível local e os procedimentos e instrumentos vigentes encontram-se entre os maiores obstáculos no caminho para um gerenciamento urbano moderno e dinâmico, o qual seria capaz de lidar adequadamente com os processos atuais. O planejamento urbano não pode mais ficar limitado à abrangência do próprio município. Torna-se necessário a criação de novas oportunidades, fato não considerado pelos tradicionais instrumentos de planejamento urbano (PFEIFFER, 2000).

O planejamento estratégico municipal se refere ao processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais

interessados na cidade. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus munícipes. É um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais. É uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE; CASTOR, 2006).

Planejamento estratégico não é uma panacéia. Trata-se de um instrumento de gerenciamento cujo propósito é tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Isso pode significar que aquilo que se faz atualmente, deve ser feito diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira. A mudança faz parte do enfoque metodológico, seja porque mudanças ocorrem no ambiente e obrigam a organização a adaptar-se a elas, seja porque a própria organização quer provocar tais mudanças (PFEIFFER, 2000).

O planejamento estratégico de cidades busca uma visão de futuro, a partir da realidade atual que permita evoluir dentro de condições pré-estabelecidas de modo a qualificar a sociedade urbana para a superação dos desafios impostos. Desenvolveu-se em decorrência da necessidade de compatibilizar os desafios gerados pela atual estruturação da sociedade urbana, com a administração dos espaços locais. Considera a comunidade local enquanto ator ativo e participante inserido em sua dinâmica, e mantém como premissas: a promoção da organização comunitária para o planejamento estratégico; descentralização; participação; continuidade administrativa das ações estratégicas; e desenvolvimento sustentável (LOPES, 1998; PAGNONCELLI; AUMOND, 2004).

Envolve governo e sociedade numa interface e co-responsabilidade pela definição de novos rumos, ao enfatizar as relações de intercâmbio, negociação e colaboração entre todos os seus segmentos representativos. O planejamento estratégico de uma cidade pressupõe um compromisso coletivo com um processo contínuo de adaptação e mudança, num esforço ordenado para produzir ações decisórias que orientem a cidade, a partir do estágio em que se encontra em direção a um objetivo central. Admitindo incertezas, descontinuidades, variáveis imprevisíveis e novas tendências, diferencia-se do planejamento tradicional por incorporar metodologias inovadoras de abordagem estratégica, sendo um método permanente de elaboração, implementação e avaliação (RIO DE JANEIRO, 2007).

O planejamento estratégico diferencia-se de forma significativa das formas tradicionais de planejamento de médio e longo prazo praticadas no setor público no Brasil, os quais geralmente efetuam um levantamento de dados, à base do qual são realizados diagnósticos, cuja apresentação muitas vezes já é tida como plano. Dessa forma são elaborados inúmeros planos, cuja utilidade é limitada, por um lado, porque muitas informações já se tornaram defasadas até o término do documento e, por outro, porque geralmente não contêm elementos para a operacionalização das ações (PFEIFFER, 2000).

Os municípios preocupados com seu sucesso e com a qualidade de vida dos seus municípios devem integrar ou alinhar os seus diferentes planejamentos. Os planejamentos nos municípios podem compreender os seguintes instrumentos integrados: plano plurianual municipal; plano diretor; planejamento estratégico municipal; políticas municipais; projetos participativos municipais; planejamento de recursos humanos; e planejamento de informações e tecnologias (REZENDE; CASTOR, 2006).

Lopes (1998) considera quatro pontos principais no processo de planejamento estratégico, quais sejam: a missão, onde queremos ir; as estratégias, como chegar lá; o orçamento, o que podemos fazer; e o controle, como medir o andamento do processo. A dificuldade gerada por ser muito compreensivo e detalhado, torna muitas vezes difícil manter o foco necessário a um planejamento estratégico bem-sucedido, principalmente no caso de organizações grandes e complexas.

De acordo com Motta (2004), a eficiência da reflexão e do planejamento estratégico depende mais da capacidade inovadora e criadora de novas possibilidades e visão do que da capacidade analítica ou intuitiva de perseguir caminhos já trilhados. Planejamento é uma forma de aprendizado, por meio do qual se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal (MOTTA, 2004).

O planejamento estratégico é um processo permanente que acaba sendo a forma de desenvolver uma nova governabilidade democrática, evidenciando uma vontade transformadora, inovadora e progressista, tanto da cidade, como das formas de organização e funcionamento do governo local. Ao contrário de um plano diretor municipal, o planejamento estratégico não é uma norma legal, senão um contrato político e social, cuja efetivação corresponde àquelas partes que têm a competência, habilidade ou capacidade para executá-lo. Deve ser compreendido como uma prática

sistemática no qual o ambiente da organização é observado e analisado, ações são planejadas, implementadas e os seus impactos são avaliados (BORJA, 1995).

Para Matus (1996), governar ou conduzir é algo muito complexo que não pode ser reduzido inteiramente a uma teoria. É uma arte, mas não é pura arte. Para governar requer-se cada vez mais domínio teórico sobre os sistemas sociais. Governar exige a constante articulação de três variáveis: projeto de governo; capacidade de governo e governabilidade do sistema. O projeto de governo refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator propõe-se realizar para alcançar seus objetivos. A discussão sobre o projeto de governo versa sobre as reformas políticas, o estilo de desenvolvimento, a política econômica, que parecem pertinentes ao caso e ao grau de governabilidade do sistema. A governabilidade do sistema é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo. É relativa a um ator determinado, às demandas ou exigências colocadas pelo projeto de governo a esse ator e à sua capacidade de governo.

A capacidade de governo é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados à governabilidade de sistema e conteúdo do projeto de governo. A proposta de planejamento estratégico situacional não é válida para qualquer realidade. Pelo contrário, é um método que pretende ser eficaz para uma determinada tipologia de situações. A problemática que ele pretende representar é a do conflito na mudança situacional. Deve-se, portanto, entender o planejamento como articulação constante e incessante da estratégia e da tática que guia nossa ação no dia-a-dia. A essência desse planejamento é a mediação entre o conhecimento e a ação (MATUS, 1996).

Por ser simples em sua formulação e complexo na sua elaboração e implantação, o planejamento estratégico apresenta riscos e benefícios peculiares. Dentre os riscos destacam-se os relacionados com o escopo do projeto, o horizonte de objetivos, a participação e a dinâmica dos grupos envolvidos, a sua promoção e difusão e as formas e cronograma de implantação. Já dentre os benefícios estão relacionados os resultados mensurados, com referência à qualificação da cidade, a sua governabilidade, à formação da cidadania, à eficiência de atuação dos setores públicos e privados, a sua capacidade de acumulação de geração de riqueza e promoção social (LOPES, 1998).

2.2.4 Análises estratégicas do ambiente

As análises estratégica podem fazer parte da análise das forças e fraquezas municipal. São partes fundamentais do diagnóstico estratégico da cidade para o seu planejamento municipal. Podem ser utilizadas múltiplas técnicas que permitem identificar e monitorar as variáveis necessárias para a performance da cidade e se constitui em etapa fundamental nos estudos do processo da administração estratégica (CERTO; PETER, 1993; MINTZBERG; QUINN, 2001; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000).

As análises ambientais indicam o processo de aquisição e revisão dos conhecimentos existentes na organização com vistas a torná-los novos fatores de qualidade e desempenho. Exerce-se a análise ambiental de forma contínua pelo monitoramento das ações organizacionais e do contexto em que ela atua. No entanto, na reflexão estratégica faz-se a interpretação coletiva dos processos usados pela instituição na busca de novos conhecimentos e tecnologias. A reflexão conduz, ainda, à ampliação de perspectivas sobre a realidade e de possibilidades de inserção da organização em sua comunidade (MOTTA, 2004).

Os diagnósticos em paralelo à análise do ambiente, que requer um aprofundamento dos estudos em relação aos cenários que constituem a cidade, formam um instrumento de decisão e norteiam os primeiros passos nas definições de estratégias e objetivos (LOPES, 1998).

As análises estratégicas do ambiente constituem o processo de monitorar o ambiente organizacional para identificar os riscos e oportunidades presentes e futuros. Nesse contexto, o ambiente organizacional encerra todos os fatores, tanto interno como externos à organização, que podem influenciar o progresso obtido mediante a realização dos objetivos. Uma consideração da necessidade dos gestores realizarem uma análise do ambiente baseia-se na teoria geral dos sistemas. De acordo com essa teoria, as organizações modernas são sistemas abertos, ou seja, são influenciadas pelo ambiente e estão constantemente interagindo com ele (CERTO; PETER, 1993).

Também chamadas de diagnósticos municipais, as análises estratégicas procuram identificar qual a real situação da cidade, de seu entorno e de sua administração, incluindo variáveis internas e externas. Procura-se verificar aspectos positivos e

negativos, bem como formalizar o que o município tem de bom, de regular ou de ruim. Os dados, os indicadores e as informações da cidade e os conhecimentos dos cidadãos são recursos imprescindíveis para a elaboração das análises estratégicas da cidade e da administração municipal (REZENDE; CASTOR, 2006).

O diagnóstico tem como principal objetivo estabelecer uma visão comum e compartilhada pelos atores sociais sobre a situação de determinado território. O processo para eleger a identificação comum dos aspectos críticos e determinantes é um dos principais desafios do diagnóstico estratégico municipal, visto que em uma comunidade existem diferentes pontos de vista, enfoques e percepções sobre a mesma realidade (LLONA; LUYO; MELGAR, 2003).

A análise da situação deve concentrar-se naqueles temas críticos que se manifestam no ambiente, sobre os quais a organização possui governabilidade. Nessa análise, não devem ser considerados apenas os problemas, ameaças e oportunidades existentes, mas também as possibilidades de reação a eles, tratando-se, portanto, de uma análise de problemas como de uma análise de potenciais. Muitas vezes, o levantamento de dados é visto como condição indispensável ao planejamento. A construção de um banco de dados é uma das propostas mais freqüentes, deixado de lado o fato de que o planejamento estratégico não pretende ser um planejamento detalhado, uma vez que se concentra nos problemas e fenômenos mais emergentes e claramente tangíveis. Para esses problemas geralmente não é necessário um banco de dados. Além disso, tratando-se de fenômenos novos, é muito provável que eles não possam ser expressos em termos quantitativos. Partindo de problemas urgentes e mudanças óbvias, são definidos os temas críticos – *strategic issues* – (PFEIFFER, 2000).

Segundo Rezende e Castor (2006), as análises estratégicas podem ser elaboradas em três visões temporais. A primeira e a segunda visão temporal estão respectivamente no passado e no presente, analisando o ontem e o hoje da cidade e de sua administração. Além do enfoque no momento atual, deve-se elaborar o diagnóstico com olhos no futuro, no próximo momento, no próximo desafio, a fim de se constituir na dimensão crítica para o sucesso permanente da cidade e de sua administração. Para analisar a cidade é necessário conhecer o contexto em que o município está inserido. Os municípios vivem dentro de um contexto caracterizado por uma multiplicidade de variáveis e forças diferentes que provocam movimentos,

mudanças, desejos e inquietações dos munícipes e demais interessados na cidade. Os ambientes municipais são multivariados e extremamente complexos, com variáveis em constante mudança. Esses ambientes também se constituem num conjunto difuso de condições genéricas aos municípios e que contribui de um modo geral para tudo aquilo que ocorre na cidade, seja para definição de objetivos, elaboração de estratégias ou para implementação de ações municipais (REZENDE; CASTOR, 2006).

Segundo Certo e Peter (1993), a análise do ambiente, desde que utilizada de forma adequada, auxilia na obtenção de resultados de impacto social. Entretanto, as regras ou papéis organizacionais que o sistema de análise do ambiente assume para garantir esse sucesso podem variar de organização para organização. Três desses papéis são: a função orientada para a política: onde o principal propósito é melhorar o desempenho organizacional mantendo a alta administração informada sobre as principais tendências emergentes no ambiente; o papel do planejamento estratégico integrado: o principal propósito deste tipo de análise é melhorar o desempenho organizacional, tornando os altos administradores e os gerentes de divisões cientes das questões que surgem no ambiente da empresa, tendo um impacto direto sobre o planejamento e ligando o planejamento corporativo e divisional; o papel orientado para a função: visa melhorar o desempenho organizacional e fornece informações ambientais concernentes ao desempenho efetivo de funções organizacionais específicas. Esse tipo de análise do ambiente é normalmente feito para aumentar o desempenho de uma função em especial ou de uma atividade organizacional principal, tanto em nível de corporação como divisional.

À medida que tais funções são revistas, diversos fatos são clarificados. Em primeiro lugar, a função orientada para a política parece ser a mais ampla em termos de escopo e a menos relacionada ao planejamento organizacional formal. Por outro lado, o papel orientado para a função parece ser mais especificamente direcionado para as questões organizacionais em particular. Mais do que os outros dois papéis, o papel do planejamento estratégico integrado parece enfatizar um relacionamento próximo entre a análise do ambiente e o planejamento organizacional formal. Esses três papéis são três exemplos simples de como um sistema de análise ambiental pode ser projetado para trabalhar por uma organização. Os administradores precisam ter em mente que as funções de análise ambiental em qualquer organização devem atender as necessidades específicas da mesma. Quaisquer dessas funções poderão

constituir uma barreira para o sucesso organizacional se não refletirem necessidades específicas (CERTO; PETER, 2003).

Para realizar uma análise ambiental de forma eficiente e efetiva, faz-se necessário a compreensão da estruturação dos ambientes organizacionais, os quais geralmente se encontram divididos em três níveis distintos: o ambiente geral, o operacional e o externo. Entende-se por ambiente geral o nível de um ambiente externo à organização, composto de componentes que geralmente tem amplo escopo e pouca aplicação imediata para o gerenciamento de uma organização (aspectos econômicos, sociais, políticos, legais e tecnológicos). O ambiente operacional é o nível do ambiente externo à organização composto de setores que normalmente têm implicações específicas e relativamente mais imediatas na gestão da organização. Seus principais componentes são os clientes, a concorrência, a mão-de-obra, o fornecedor e o componente internacional da análise operacional. Já o ambiente interno é o nível de ambiente da organização que está inserido na organização e normalmente tem aplicação imediata e específica na administração da organização. Ao contrário dos componentes do ambiente geral e operacional, que são extrínsecos à organização, os componentes do ambiente interno estão inseridos nela (CERTO; PETER, 1993).

Para Motta (2004), o cenário é a configuração do ambiente a ser enfrentado pela instituição pública em determinado horizonte de tempo, o qual se caracteriza como social, econômico, político ou tecnológico.

As atividades de análise ambiental são realizadas nas organizações para ajudá-las a atingir suas metas de forma efetiva e eficiente. Dependendo da qualidade das atividades de análise ambiental realizadas, algumas são mais úteis do que outras. Uma análise ambiental bem-sucedida está de modo conceitual interligada às operações de planejamento. Caso contrário, os resultados da análise terão pouca ou nenhuma utilidade no estabelecimento da diretriz que a organização adotará em longo prazo (CERTO; PETER, 1993).

2.2.5 Diretrizes organizacionais

Para Rezende e Castor (2006), as diretrizes estão relacionadas com traçados de caminhos, com programas de atividades, com conjunto de instruções, com indicações de ações e com normas ou procedimentos. São as linhas que definem e norteiam o futuro da cidade, bem como as políticas, valores, princípios e objetivos a serem definidos. Pode-se também considerar as diretrizes como os rumos, os processos, as linhas estratégicas e os objetivos a serem trabalhados.

Há dois indicadores principais de direção para os quais uma organização é levada: a missão e os objetivos organizacionais. A missão é a finalidade de uma organização ou a razão pela qual ela existe. Estabelece a meta geral da organização. Os objetivos são as metas que as organizações têm. Reduzem o enfoque para alvos mais específicos. Após ter realizado uma análise do ambiente para apontar os pontos fortes e fracos, oportunidades e riscos para a organização, freqüentemente a administração fica mais capacitada a estabelecer, reafirmar ou modificar sua meta organizacional. A fim de estabelecer apropriadamente a meta organizacional, a administração deve saber no que se resume uma declaração de missão organizacional, entender a natureza dos objetivos da organização e adotar um processo efetivo e eficiente para estabelecer a meta organizacional (CERTO; PETER, 1993).

As diretrizes da cidade podem ser divididas nas subfases: visão da cidade; vocações da cidade; valores ou princípios da cidade e dos cidadãos; e objetivos municipais. Já no que diz respeito à prefeitura, o projeto pode ser dividido nas seguintes subfases: missão municipal; atividades municipal; política municipal e procedimentos operacionais. As diretrizes da cidade são mais direcionadas aos munícipes, ou seja, são atividades de responsabilidade dos atores locais, representados pelos cidadãos, pelos interessados na cidade (*stakeholders*) e pelas instituições locais. Já as diretrizes da administração municipal são mais direcionadas à Prefeitura, ou seja, são atividades de responsabilidade da administração local, representada pelo prefeito, pelos secretários municipais e pelos servidores públicos (REZENDE; CASTOR, 2006).

a) Missão

Missão é uma dedução do *métier* ou área de atuação da organização. Refere-se ao propósito final que justifica as ações administrativas locais. Aplicada à gestão municipal, a missão estabelece a maneira pela qual a organização local se apresenta perante seus usuários. Por ser ampla, a missão possui um caráter generalista, mas deve fornecer um sentido de direção e ação bastante nítida e obrigatória na base de um mandato. Não se trata somente de uma proposta atraente, mas de uma referência a ser interiorizada por todos os funcionários e a ser conhecida pelos usuários, provedores e público externo (MOTTA, 2004; PFEIFFER, 2000).

Para Rezende e Castor (2006), a missão da prefeitura relata o maior compromisso que deve cumprir junto aos seus munícipes e também aos interessados na cidade. Pode descrever as atividades municipais de uma forma diferenciada. É normalmente descrita em uma única frase. Essa descrição está relacionada com a proposta para a qual a prefeitura existe, considerando os seus munícipes e os demais interessados na cidade. A missão também pode ser compreendida como o principal papel da administração local. Procura traduzir os sistemas de valores em termos de crenças, tradições, filosofias dos gestores locais e dos munícipes. Também pode considerar as principais vocações da cidade e as principais atividades do município. Deve representar a finalidade, o dever ou a incumbência do município. Pode contemplar um modelo de cidade desejado que permita a replicação por outros municípios quando de sua realização. Será a base para o estabelecimento dos objetivos municipais. Sua formalização é essencial para ser amplamente conhecida, divulgada e vivenciada pelos gestores locais, pelos munícipes, pelos interessados na cidade e também pelos servidores da prefeitura. Deve orientar as decisões e as ações dos gestores locais e dos servidores municipais, respeitando os interesses coletivos locais. Presume um inexorável instrumento de gestão municipal e de referência de valores locais (REZENDE; CASTOR, 2006).

Como metodologia, definir missão e valores significa adotar uma referência para direcionar análises e cenários posteriores. A missão comunica um sentido de propósito, uma vez que cria uma linguagem própria e uma forma de comunicação entre gestores, funcionários e o público externo. Para o autor, uma missão bem definida é um instrumento valioso para o incentivo do uso de novas modalidades de ação e de novos instrumentos administrativos (MOTTA, 2004).

A missão organizacional, nas palavras de Certo e Peter (1993) é a proposta ou a razão pela qual uma organização existe, contribuindo para a concentração do esforço para uma direção comum, serve de base lógica para alocar recursos organizacionais e atua como base para o desenvolvimento de objetivos organizacionais. No que se refere às informações contidas em uma declaração de missão a maioria contempla os tópicos: produto ou serviço da organização: identifica os bens ou serviços produzidos pela organização; mercado: descreve os clientes da organização; tecnologia: inclui tópicos como instrumentos, materiais, técnicas e processos utilizados na produção dos bens e serviços; objetivos da organização: quaisquer objetivos específicos devem estar relacionados aos objetivos da organização, contemplado na missão da organização; filosofia: é declaração que reflete as crenças, os valores básicos que devem guiar os membros da organização; auto-conceito: é a visão ou a impressão que a companhia tem de si mesma; imagem pública: impressão que a organização está buscando projetar para o público da organização (CERTO; PETER, 1993).

b) Objetivos estratégicos

O objetivo estratégico prevê uma posição de liderança desejada e estabelece os critérios que a organização utilizará na representação desse progresso. Engloba ainda um processo de gestão ativa que inclui: focar a atenção da organização na essência da vitória; motivar pessoas ao comunicar o valor da meta; deixar espaço para contribuições individuais e de equipes; sustentar o entusiasmo fornecendo definições para novas operações à medida que as circunstâncias mudam; e usar consistentemente o objetivo para guiar as alocações de recursos. O objetivo estratégico captura a essência da vitória; é estável; estabelece uma meta que justifica esforço pessoal e comprometimento (MINTZBERG; LAMPEL; QUINN; GLOSHAL, 2006).

Para Drucker (1954), as organizações devem planejar a realização de diversos objetivos em vez de se limitar a um único. Devem ser especificados objetivos suficientes para que todas as áreas importantes ao funcionamento da empresa sejam envolvidas. Propõe que os objetivos organizacionais devem abordar as seguintes áreas-chave: posição de mercado; inovação; produtividade; níveis de recursos; lucratividade; desempenho e desenvolvimento do administrador; desempenho e atitude do empregado e responsabilidade social.

Segundo Rezende e Castor (2006), os objetivos estratégicos são alvos devidamente qualificados e quantificados. Constituem os desafios, as situações desejadas para o município. Devem considerar itens mensuráveis, variáveis coerentes, prazos definidos e resultados viáveis. Também podem ser entendidos como situações desejadas ou almejadas para que o município. Para o alcance dos mesmos, entretanto, é necessário a participação dos munícipes, dos gestores e demais interessados. Os objetivos municipais, segundo os autores, podem ser organizados por eixos temáticos municipais que interessam à cidade. Para cada objetivo estratégico municipal determinado será necessário a atribuição posterior de uma ou mais estratégias correspondentes para o alcance do resultados esperados.

Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004), os objetivos são resultados, desafios que a cidade precisa atingir, num prazo determinado, para concretizar sua visão e incluem indicadores para a avaliação de seu desempenho. Enquanto a visão tradicional de estratégia se concentra no grau de ajuste entre os recursos existentes e as oportunidades atuais, o objetivo estratégico cria uma falta de ajuste extrema entre recursos e ambições (MINTZBERG; LAMPEL; QUINN; GLOSHAL, 2006).

Um objetivo estratégico é uma meta para a qual a organização direciona seus esforços. É utilizado para se reportar às metas que a organização está tentando atingir. São desenvolvidos e formalizados para dar diretrizes gerais para a administração das tarefas globais do planejamento corporativo, bem como, fornecem os fundamentos para o planejamento, organização, motivação e controle. De um modo geral, a definição dos objetivos deve ser utilizada como diretriz na tomada de decisões, como guia para auxiliar na tomada de decisões e para subsidiar a avaliação de desempenho. Algumas diretrizes têm sido desenvolvidas ao longo do tempo para auxiliar os administradores no processo de desenvolvimento de objetivos organizacionais de alta qualidade, dentre as quais se destacam: ser específicos, com indicação clara do que é para ser realizado, quem deve realizá-lo e dentro de qual intervalo de tempo; exigir um nível desejável de esforço, os quais devem ser difíceis o suficiente para exigir esforço dos funcionários para atingi-los; devem ser atingíveis e flexíveis, sabendo-se que eles podem ser alterados e adaptados; devem ser mensuráveis e que sejam consistentes a longo e a curto prazo, refletindo diversos cronogramas desejáveis e que apoiem uns aos outros (CERTO; PETER, 1993).

2.2.6 Implementação da estratégia

A implementação efetiva da estratégia pode tornar uma decisão estratégica sólida ineficaz ou uma escolha bem-sucedida discutível, fazendo-se importante, portanto, analisar os processos de implementação e as vantagens das alternativas estratégicas disponíveis. A implementação da estratégia compreende uma série de subatividades primariamente administrativas. Se o objetivo é determinado, então é possível mobilizar os recursos da organização para atingi-lo. Uma estrutura organizacional apropriada para o desempenho eficiente das tarefas exigidas deve ser posta em prática pelos sistemas de informação e relacionamentos, permitindo uma coordenação das atividades subdivididas. Os processos organizacionais de avaliação de desempenho devem ser voltados para o tipo de comportamento exigido pelo objetivo organizacional. O papel da liderança pessoal é importante e algumas vezes decisivo para a realização da estratégia (MINTZBERG; LAMPEL; QUINN; GLOSHAL, 2006).

Esta etapa envolve colocar em ação as estratégias desenvolvidas logicamente e que emergiram de etapas anteriores ao processo de administração estratégica. Sem a implementação efetiva da estratégia, as organizações são incapazes de obter os benefícios da realização de uma análise organizacional, do estabelecimento de uma diretriz organizacional e da conseqüente formulação da estratégia. A fim de implementar com sucesso a estratégia organizacional, os administradores devem ter uma clara idéia de assuntos distintos como: quantas mudanças são necessárias dentro de uma organização quando se implementa uma nova estratégia; qual a melhor forma de se lidar com a cultura da organização para garantir que a estratégia será de fato implementada; como a implementação da estratégia e suas formas de estruturas organizacionais estão relacionadas e que conhecimentos são necessários ao administrador que espera ser bem-sucedido no processo de implementação da estratégia (CERTO; PETER, 1993).

A implementação ou execução das estratégias exige conhecimento das funções da administração (planejamento, organização, direção e controle). A função planejamento pode estabelecer alternativas para implementar as estratégias. A função organização pode determinar atividades necessárias ao alcance das estratégias municipais. A função direção pode orientar os envolvidos na execução das estratégias municipais. E a função

controle pode avaliar se o planejamento das estratégias municipais está gerando os resultados desejados ou se será necessário elaborar reajustes e retroalimentar o ciclo funcional (REZENDE; CASTOR, 2006).

Considera-se como estratégia operacional o preconizado por Johnson; Scholes (1999) os quais classificam as estratégias em grandes corporações por meio de três níveis: a estratégia corporativa, a estratégia da unidade de negócios e a estratégia operacional. Nesse contexto, a estratégia operacional está relacionada à forma como os componentes da organização, em termos de recursos, processos, pessoal e suas habilidades efetivamente vão contribuir para direcionar a empresa na direção das estratégias da unidade de negócios e corporativa.

Priorizou-se nesse estudo, para fins de oportunizar uma análise comparativa quando da realização do estudo de caso, três estratégias operacionais assim constituídas: descentralização; intersetorialidade; e participação social.

a) Descentralização

Na opinião de Ckagnazaroff (2002), o Brasil, desde a década de 70, experimenta mudanças gerenciais ocorridas em governos municipais, caracterizadas por propostas de descentralização, participação cidadã e, mais recentemente, de arranjos intersetoriais. No que se refere à descentralização, observa-se sua utilização, principalmente pelas grandes cidades. Em muitos casos, a descentralização remete a idéia de participação cidadã por meio de conselhos regionais, setoriais ou do orçamento participativo. Já a intersetorialidade pode ser concebida enquanto um rearranjo entre secretarias, procurando colocar secretarias afins sob uma mesma coordenação. Em ambas as situações, a intenção é atingir eficiência e eficácia da gestão da coisa pública. Tais desafios estão relacionados com a necessidade de uma maior interação seja com atores da sociedade seja com membros de diferentes níveis hierárquicos e de diferentes formações profissionais dentro da máquina pública. Essas interações podem significar mudanças nas relações formais de poder, na alocação de recursos e nas visões e valores organizacionais dominantes (CKAGNAZAROFF, 2002).

Segundo Junqueira (1998), a descentralização é um fenômeno que pautou a administração pública do final do século XX. A utilização da descentralização como estratégia de mudança nas relações entre Estado e Sociedade teve início nos anos 70 pelos países centrais democráticos, como alternativa à crise do Estado do Bem-

Estar Social, cujo modelo além de ocasionar expansão do aparato burocrático, também gerou acentuada centralização das decisões e comprometimento de sua eficácia. Nesse contexto, emergiu a demanda por reformas administrativas do aparelho estatal para que esse pudesse aprimorar o seu funcionamento em termos de eficácia, eficiência e abertura do processo decisório perante a sociedade, no que se refere à questão de políticas sociais.

Analisando o Estado brasileiro, observa-se que, nas últimas décadas, o mesmo vem sofrendo duas pressões. A primeira decorrente da democratização, a partir dos anos 80, que reflete mudanças na sociedade civil, que está se tornando mais questionadora e com uma maior capacidade de demanda. A segunda, em consequência da crise fiscal, que colocou para o Estado a necessidade de reformular seu papel nos negócios públicos e, por conseguinte, a gestão dos serviços públicos. Neste contexto, estratégias de descentralização, participação, privatização, terceirização e parcerias entram na agenda de reforma do aparelho do Estado, objetivando tornar a gestão do setor público mais eficiente e aberta à sociedade (CKAGNAZAROFF, 1997).

A sociedade civil, ao organizar-se, amplia sua participação no processo decisório do Estado e, em consequência, seu controle sobre as decisões do Estado enquanto mecanismo para difusão e multiplicação das esferas de ação social. Sendo assim, descentralização implica em democratização na medida em que é entendida não apenas como delegação de funções, mas também como fragmentação do poder através das diferentes esferas sociais (ALMINO, 1986).

O princípio da gestão descentralizada, de modo integrado, colegiado e participativo, ainda se encontra no estágio inicial e os entraves são significativos e diferenciados. A mudança de paradigma e os desafios que se apresentam para a implementação de práticas participativas estão intimamente relacionados com o papel dos gestores e a lógica do atual sistema (JACOBI, 2000).

Borja (1986) distingue três formas de descentralização que se caracterizam da seguinte forma: descentralização territorial: objetiva fazer com que os habitantes de uma região sejam representados mediante eleição de pessoas para uma organização com autonomia sobre suas responsabilidades e uso dos seus recursos; descentralização funcional: constitui um tipo de descentralização setorial que procura uma gerência pública mais flexível e ágil por meio do estabelecimento de organizações autônomas com o objetivo específico em determinado setor; e

desconcentração: processo que estabelece pequenas unidades administrativas que não são nem autônomas nem representativas dos habitantes locais (BORJA, 1986).

O conceito de descentralização, segundo Lane (1993), pode se referir aos processos de mudanças assim descritos: a) transferência geográfica de uma organização do centro para a periferia; b) ênfase na implementação em detrimento do planejamento e elaboração de políticas públicas; c) transferência de funções do Estado central para o governo local; d) transferência de decisões do nível central para o nível local de organizações do setor público; e) participação do nível local com influência no nível central; f) formalização de instituições implícitas; g) integralização de organizações. Para clarificação do conceito de descentralização, o autor afirma que devem ser considerados os processos descritos nos itens d, e, f.

Para Pimenta (1995) a descentralização na administração pública pode se manifestar nos seguintes sentidos: descentralização interna, ou intra-governamental, que ocorre dentro de uma mesma estrutura administrativa, de cima para baixo; de dentro para fora da organização estatal onde se considera a parceria com a sociedade, terceirização, descentralização para Organizações Não-Governamentais (ONGs) e outras organizações e privatização; e a descentralização intergovernamental, onde se tem a federalização, municipalização e microregionalização.

Para Araújo (2002) a descentralização representa uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos. É vista como um processo de transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades.

Jacobi (2000) classifica o processo de descentralização tomando por referência o grau de poder político que é transferido da seguinte maneira: desconcentração, delegação ou devolução. Desconcentração é a redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central; delegação é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem; e devolução que se constitui na transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes (JACOBI, 2000).

Araújo (2002) ao diferenciar o processo de desconcentração e descentralização política, afirma que o primeiro representa apenas a distribuição da responsabilidade executiva de programas, projetos e atividades, sem transferência da autoridade e autonomia decisória. Esclarece também, que o processo de descentralização pode se apresentar de duas formas diferentes e complementares: descentralização Estado-Estado; e descentralização Estado-sociedade.

Se a descentralização implica tão somente na transferência de responsabilidades para níveis inferiores de governo isto pode ser feito de maneira relativamente rápida. Entretanto, se buscar o fortalecimento da democracia levará algum tempo, visto que a verdadeira democracia, construída sobre os fundamentos da participação ativa da população nos assuntos locais e nacionais se torna um processo moroso (DOWBOR, 2001).

A descentralização pode ser assim entendida como uma estratégia política representando um processo de reconfiguração do espaço de ação popular e de redefinição do terreno da relação Estado-cidadão, dentro de uma conjuntura conflituosa de diversos interesses e alianças. Constitui um processo democratizante na medida em que ela passa a ser entendida não apenas como delegação de funções, mas também como fragmentação do poder via diferentes esferas sociais (ALMINO, 1986; JACOBI, 2000).

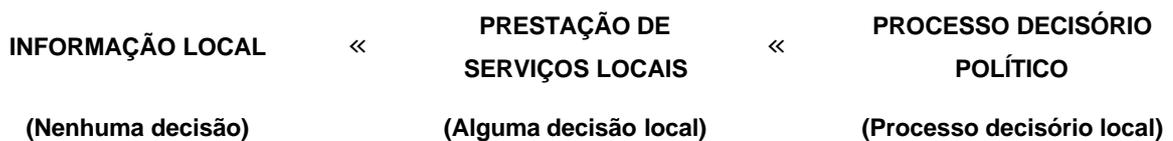
Na concepção de Lane (1993), a gestão centralizada apresenta como vantagem a igualdade e coordenação, e, como desvantagem, a hierarquia e a excessiva estandardização dos serviços, não levando em conta realidades e necessidades distintas de cada região. Já a gestão descentralizada apresenta como vantagens a flexibilidade e a adaptabilidade, e como desvantagens, o tradicionalismo e a desigualdade. Ou seja, via organização teria mais condições de se adaptar de acordo com a realidade local e de se modificar quando fosse necessário, garantindo, assim, eficiência e eficácia na gestão.

Diante do exposto, conclui-se que a descentralização não se constitui num conceito único, absoluto, uma vez que demanda em sua implementação certo grau de centralização. O papel do poder central, nesse caso, é o de garantir que as diferenças existentes entre as unidades descentralizadas sejam consideradas ao longo do processo e que suas ações estejam integradas sob um plano mais genérico. O risco inerente à centralização se refere ao processo decisório (de cima para baixo),

desconsiderando os níveis inferiores da organização e os cidadãos que usufruem dos serviços e políticas públicas da prefeitura. Outra questão é o tratamento padronizado de problemas semelhantes, porém vivenciados de modos distintos em realidades diferentes. A descentralização, neste caso, pode trazer para o Estado uma capacidade ampliada, tanto de articulação com os cidadãos, quanto de atuação, de acordo com as demandas da realidade. O esforço de colocar sob a responsabilidade de uma unidade descentralizada (administração regional ou subprefeitura) serviços provenientes de diferentes setores demanda um trabalho em conjunto, bem gerenciado, por parte dos diferentes departamentos envolvidos e que pode conduzir a uma abordagem intersetorial na prestação de serviços (CKAGNAZAROF; MOTTA, 2003).

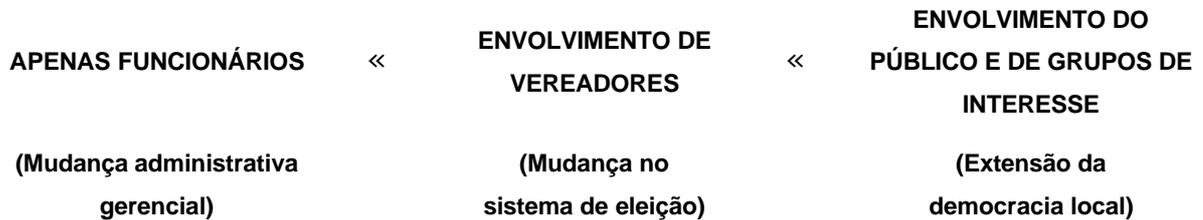
Segundo Ckagnazarof (2002) a descentralização pode ser analisada por meio de um *continuum* e, em consequência disso, não pode ser considerada enquanto um processo absoluto e puro. Pode acontecer que dentro do Governo Municipal alguns departamentos tenham sido mais descentralizados que outros e a relação entre centro e periferia podem ser diferentes de acordo com o que for descentralizado. O processo de descentralização envolve basicamente três dimensões, que são a do processo decisório, a dimensão política e a dimensão da integração de serviços.

A dimensão do processo decisório se refere ao grau de descentralização de poder do centro para a periferia da organização, ou unidade descentralizada. Utilizando a idéia de *continuum* pode-se obter uma melhor visualização do processo descrito.



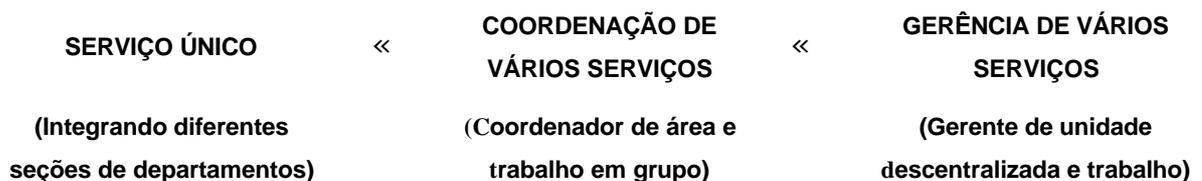
Numa ponta (localizada à esquerda) tem-se a relação de serviços numa perspectiva mais localizada com o objetivo de melhorar o acesso público aos serviços das autoridades municipais. Movendo-se ao longo do *continuum*, a unidade local do Governo Municipal (administração regional) recebe maior poder decisório e é capaz de ampliar a prestação de serviços. Na outra ponta (à direita) a administração regional obteria um grau de poder decisório em termos de políticas públicas, mas tendo que seguir diretrizes estabelecidas pelo Poder central (CKAGNAZAROFF, 2002).

Na dimensão política se comparam esquemas administrativos de descentralização com esquemas politicamente orientados.



Numa ponta, à esquerda, estão os esquemas que concebem descentralização apenas como uma reorganização administrativa ou gerencial na qual a participação do público e de políticos (como representantes do legislativo) não é considerada. Caminhando no *continuum* encontra-se esquemas que combinam descentralização com esforços para democratizar a prestação de serviços públicos que podem envolver a participação de políticos, consumidores ou comunidade. Na outra ponta (à direita) existem esquemas de descentralização trabalhando no desenvolvimento de comunidades e estabelecendo espaços locais de decisão com envolvimento de políticos e representantes da comunidade, onde o gestor público tende a atuar como negociador entre as diferentes partes envolvidas (CKAGNAZAROFF, 2002).

A dimensão de serviços se refere ao grau pelo qual a descentralização rompe com barreiras profissionais e burocráticas.



De acordo com Ckagnazaroff (2002), num lado do *continuum* pode existir inicialmente o objetivo de tentar superar barreiras dentro dos departamentos. Um segundo ponto no *continuum* seria o esforço gerencial descentralizador em romper barreiras entre departamentos. Finalmente, o outro lado do *continuum* pode ocorrer uma descentralização de multiserviços na unidade descentralizada assumindo um caráter intersetorial na prestação de serviços, de modo que o cidadão não precisa se mover de um departamento para outro. Esse caráter intersetorial nos serviços pode

auxiliar na melhoria do uso dos recursos existentes, através de um conhecimento mais articulado dos problemas a serem enfrentados ou das ações a serem implementadas.

A delegação de poder progrediu em meio a uma substancial descentralização do trabalho para unidades de nível inferior. Na verdade, a delegação de poder e a descentralização estão intimamente ligadas. O termo e a expressão se assemelham e são quase sempre usados, erroneamente, como sinônimos. Delegação de poder é a transferência da capacidade decisória de níveis superiores da organização para os níveis inferiores, ou seja, diz respeito à "quem", em uma organização, está em melhor posição para tomar decisões. Descentralização é a redistribuição de funções e tarefas de unidades centrais da organização para unidades mais periféricas, ou seja, diz respeito à "onde" em uma organização as funções são mais bem desempenhadas. Embora a descentralização possa ser fundamental para aumentar a democratização e a eficiência do sistema, mesmo que isso também não ocorra de imediato, o fato é que políticas descentralizadoras radicais em geral aumentam as desigualdades entre as regiões e fragmentam a prestação dos serviços públicos. Estruturas por demais centralizadas dificultam inovações, impedem os administradores de administrar e impõem pesados níveis de burocracia (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Durante muito tempo os governos acalentaram a ilusão de que eram capazes de planejar, gerenciar e executar quase tudo que a sociedade brasileira demandava. A limitação da capacidade gerencial é um dos limites mais importantes enfrentados pelo atual modelo brasileiro de administração pública, dado o elevado grau de centralização administrativa que caracteriza nosso país. Deve-se, portanto, ter em mente a necessidade da redução de grandes estruturas decisórias e operacionais e procurar aproveitar a capacidade capilarmente existente ao longo de todo o tecido social. Uma vez que o monolitismo burocrático, a obsessão pela uniformidade e pela integração facilita o controle totalitarista, um novo modelo de administração deve ser baseado em características que o mitiguem ou impeçam o que pode ser feito por meio do estímulo à descentralização, à diversidade e à multiplicidade de arranjos organizacionais e tecnológicos (CASTOR; FRANÇA, 1987).

b) Intersetorialidade

A intersetorialidade é uma prática social que vem sendo construída com base na existência de profundas insatisfações, principalmente no que se refere à capacidade

das organizações em dar resposta às demandas sociais e aos problemas complexos vivenciados pelos cidadãos (CKAGNAZAROFF; MOTTA, 2003).

A intersetorialidade pode ser considerada como uma lógica para a gestão da cidade, visando a superação da segmentação e setorização das políticas públicas, numa tentativa de considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas, onde, para usufruir uma vida com qualidade, necessita que seus problemas sejam tratados como eles se apresentam na realidade, ou seja, na sua totalidade e não de forma fragmentada (JUNQUEIRA, 1998).

Ao tratar de termos correlatos à intersetorialidade, Harriss (2002), aborda o conceito de multidisciplinaridade e interdisciplinaridade. Define o primeiro enquanto o trabalho em conjunto de diferentes disciplinas, que possuem perspectivas distintas. Define o segundo como as tentativas mais rigorosas de integrar os esquemas de diferentes disciplinas e explorar questões que não apareceriam naquelas isoladamente. Uma ação interdisciplinar se adequaria melhor ao tratamento dos problemas vivenciados pelo cidadão, haja vista que trabalha-se a questão sob uma ótica que é construída tendo como base as contribuições de diferentes disciplinas.

Nessa mesma perspectiva Almeida Filho (2000) define multidisciplinaridade como um sistema que funciona mediante a justaposição de disciplinas em um único nível, estando ausente uma cooperação sistemática entre os diversos campos disciplinares. Já a interdisciplinaridade implica uma axiomática comum a um grupo de disciplinas científicas conexas, cujas relações são definidas a partir de um nível hierárquico superior, ocupado por uma delas. O autor vai além nessa categorização ao incluir o conceito de transdisciplinaridade, o qual indica a integração de disciplinas e implica a criação de um campo novo que idealmente seria capaz de desenvolver uma autonomia teórica e metodológica perante as disciplinas que o originaram.

Na concepção de Inojosa (1998) a intersetorialidade pode se transformar numa estratégia significativa na solução de problemas que parecem insolúveis, em se tratando de pessoas e instituições, visto que possibilita uma visão completa dos processos que ocorrem no mundo real e das suas conexões entre os vários e diferentes níveis do contexto.

Ao abordar o conceito de intersetorialidade, Bogason (2000) faz a conexão com as noções de setor de conhecimento e poder profissional. O conhecimento forma um conjunto de interpretações do mundo e das atividades humanas, com

alguns elementos prescritivos em relação ao modo de abordar a solução do problema. Ele é explicitamente baseado em teorias científicas que são, nesse sentido, geralmente conhecidas e sujeitas à aceitação ou críticas, formando, desse modo, base para avanços científicos (BOGASON, 2000).

Segundo Ckagnazaroff e Motta (2003), ao efetuarem uma analogia entre descentralização e intersetorialidade, afirmam que com a distribuição dos serviços prestados pelo governo local, via descentralização, é possível uma melhoria na execução das políticas públicas, haja vista a maior proximidade com o cidadão e, uma visão mais completa das suas necessidades. A descentralização consiste numa visão integrada dos problemas vivenciados pelos cidadãos. Com uma ação sinérgica entre os vários departamentos responsáveis pelos serviços prestados pelo governo municipal, evita-se a fragmentação da atenção às necessidades sociais e o paralelismo de ações, sendo possível um tratamento mais eficiente dos problemas complexos da sociedade e oferecer, assim, melhor qualidade de vida para a população.

Baseando-se numa abordagem intersetorial, percebe-se que os problemas da sociedade devem ser considerados como um conjunto único, da maneira como se apresentam no cotidiano da sociedade, e que devem ser tratados na sua totalidade, visto que pressupõe a articulação de saberes e experiências que se encontram estruturados na sociedade de forma fragmentada. Uma atuação intersetorial caracteriza-se, ainda, como uma atuação em rede, entendida aqui como um arranjo entre pessoas, órgãos, departamentos, divisões, organizações, etc. No entanto, vê-se que eles se apresentam de um modo em que o Estado, ou qualquer outra organização, sozinhos, e com conhecimentos especializados e fragmentados, não conseguiriam solucioná-los em virtude da complexidade de como eles são percebidos na sociedade. Neste ponto, o conceito de rede pode ser útil, já que vincula atores em torno de diferentes aspectos de um problema em um determinado segmento da sociedade (CKAGNAZAROFF; MOTTA, 2003).

Parece que a atual emergência das redes como forma alternativa para a ação social tem sido provocada pela crítica aos resultados da gestão das políticas públicas mediante estruturas organizacionais, públicas ou privadas, que se articula em sistemas onde as partes são interdependentes, mas cujo modo de operar, na prática, tem sido fragmentado (INOJOSA, 1999).

Ao conceituar redes Bogason (2000) as definem enquanto parcerias nas quais se articulam pessoas físicas, jurídicas e organizações públicas ou privadas, ocorrendo à promoção de relações interpessoais, intra ou interorganizacionais, intra ou intergovernamentais e intra ou intersetoriais; e se constituem em arranjo institucional que canaliza interesses e guia comportamentos em direção a soluções de interesse comum, ao invés de conflitos sobre recursos escassos (BOGASON, 2000).

Na atualidade, esses dois conceitos são ferramentas importantes à disposição da administração pública para a resolução das demandas apresentadas pela sociedade, e a implementação destes, simultaneamente, pode gerar uma maior eficiência na resolução dos problemas complexos do cotidiano do cidadão (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003).

Ao analisar o aparelho de Estado, em especial no caso brasileiro, Inojosa (2001) conclui que a cada novo governo, o mesmo é utilizado como "moeda de troca" para atender interesses de grupos políticos. Tal situação ocasiona um caráter mais complicado ao funcionamento da máquina pública que, além de sofrer os efeitos de disputas intersetoriais, passa também a ser terreno de disputas político-partidárias. O que se tem como resultado é que a estrutura da máquina pública adquire um caráter competitivo, em vez de cooperativo.

Além disso, os problemas são tratados de modo setorializado, segmentado, ou seja, não existe uma integração entre os diferentes setores da máquina pública. Seus produtos e serviços são específicos e acabam não dando conta do caráter complexo dos problemas numerados pelos cidadãos e pelos grupos populacionais (CKAGNAZAROF, 2002).

Na concepção de Ckagnazarof (2002) a adoção de uma abordagem intersetorial para a gestão pública implica em considerar três aspectos referentes tanto ao modelo quanto à prática gerencial a serem adotadas, os quais podem ser assim resumidos: *mudança de paradigma*: alteração no modo de enfrentamento dos problemas e da realidade, onde é preciso tentar superar uma postura especializada, que isola o objeto de intervenção da realidade na qual se está inserido, que procura reduzir o problema aos pontos considerados relevantes para o especialista; *a definição de um projeto político diferenciado para as políticas públicas* para a superação das políticas assistencialistas que são comuns em estruturas hierárquicas e setorializadas, que busquem implementar políticas para transformar a sociedade e promover o desenvolvimento

social; e o *planejamento e avaliação*: na perspectiva intersetorial, o planejamento teria um caráter regional e seria um processo constante, iniciando com uma análise de situação, passando por uma seleção de estratégias e terminando na negociação. Além disso, o planejamento deveria ter um caráter participativo, ou seja, envolvendo-se com outros atores e, assim, contribuindo com suas respectivas visões para a elaboração do planejamento.

c) Participação social

A participação popular na administração pública tornou-se hegemônica na cultura da política brasileira e deixou de ser defendida pelos partidos de esquerda e dos movimentos sociais para ser incluída nas propostas de governos e no planejamento estratégico das cidades, independente da orientação ideológica dos gestores (NETO; ARAÚJO, 1998).

A sociedade e os cidadãos de um modo em geral, reivindicam uma relação de transparência e de participação nas decisões em torno de alternativas políticas. Buscam conhecer e acompanhar a equação entre gastos públicos e o custo-efetividade das políticas destinadas a produzir maior equidade social, buscando ultrapassar a posição de mera passividade para uma posição de pró-atividade e co-responsabilidade na gestão (CARVALHO, 2001).

Desenha-se, assim, um cenário no qual o desafio é incorporar os atores locais à concepção e sustentação do processo de desenvolvimento. O planejamento de cima para baixo ou do centro para as unidades subnacionais, aspecto do desenvolvimentismo do século XX, perde força, fazendo com que os gestores públicos sejam obrigados a formular políticas capazes de articular os sujeitos locais, fortalecidos em sua autonomia, produzam um projeto estratégico de desenvolvimento regional e de inserção cooperativa e interdependente (GENRO, 2000).

A participação popular na gestão das cidades emergiu, primeiramente, como uma possibilidade de duplo poder, sobretudo no Brasil dos anos 80, recém-egresso de um regime cujos mecanismos de representação, além de limitados, eram atacados frontalmente, cada vez que os resultados eleitorais pareciam ameaçar sua continuidade (NETO; ARAÚJO, 1998).

A participação social adquire maior consistência e visibilidade com o retorno da democracia representativa, ocorrido a partir da década de 80, se fazendo presente

nos novos modelos de gestão, onde a própria Constituição de 1988 incorporou o princípio da participação popular direta na administração pública e ampliou a cidadania política (BENEVIDES, 1991).

Na rotina da administração municipal, verificou-se que o recurso à participação popular, mesmo servindo para impactar positivamente a máquina administrativa, muitas vezes poderia atuar também como um complicador, pois, ao invés de agilizar, podia dificultar ainda mais a máquina burocrática. Ao abrir espaços para o confronto de interesses divergentes, a prática da democracia semi-direta, numa sociedade marcada por fortes desigualdades socioeconômicas, pode acirrar os conflitos, em vez de viabilizar soluções negociadas (NETO; ARAÚJO, 1998).

Trata-se, principalmente, de superar o estágio centralizador de tomada de decisões e formas de intervenção que não levem em conta as diferenças, inibam iniciativas e ignorem as preferências dos grupos sociais envolvidos, implantando mecanismos democráticos e cooperativos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos. Cumpre, portanto, estabelecer sistemas de cooperação e apoio mútuo entre esferas governamentais, resguardando a integração nacional e estimulando parcerias estratégicas, no espírito de uma federação corporativa. Sem essa preocupação não se conseguirá alcançar o consenso e a mobilização social indispensáveis à eficiência, eficácia e efetividade de qualquer projeto de desenvolvimento local endógeno (COSTA; CUNHA, 2004).

Participar é um ato de escolha, é um processo de aprendizagem. Quando as pessoas descobrem que podem contribuir para a construção de uma sociedade e que depende de sua vontade e de suas escolhas, a democracia pode se tornar realidade, dando oportunidades aos cidadãos de participarem da vida pública, criando uma cultura participativa, transparente e responsável (BORDENAVE, 1995).

A elaboração do plano plurianual municipal, do plano diretor municipal, do planejamento estratégico municipal, da Agenda 21, bem como, projetos de desenvolvimento comunitário representam espaços efetivos da participação popular (ARAÚJO, 2002).

O envolvimento comunitário na formulação, execução e acompanhamento das políticas e projetos de desenvolvimento, aliado à maior transparência da vida política, contribui para sua sustentabilidade, na medida em que a participação coletiva dificulta as discontinuidades por força das sucessivas mudanças políticas. Se os argumentos

favoráveis à participação no desenvolvimento têm grande peso, isso não implica adotá-la enquanto alternativa de solução para todas as questões de modo automático, nem tão pouco ignorar que, em determinadas circunstâncias, a comunidade precisa delegar poderes a grupos menores para a tomada de decisões (COSTA; CUNHA, 2004).

Sendo assim, um novo modelo estratégico tem de incluir uma profunda revisão dos mecanismos de funcionamento do Estado para permitir que o cidadão, isoladamente ou representado por organizações comunitárias, possa ser envolvido mais ativamente nos processos de decisão do que fazer com os recursos públicos e das prioridades a respeitar. A participação da população e de suas organizações nas decisões alocativas do Estado não deve ser confundida nem com uma democracia direta, plebiscitária, sem a intermediação da classe política, nem com a pulverização dos recursos em pequenas iniciativas locais ou de interesse específico de pequenos grupos ou comunidades. Esse processo de participação deve ser suficientemente simples para ser entendido pela população, pouco burocrático para manter a agilidade e amplamente divulgado para assegurar uma efetiva participação popular e comunitária. Mas isso não significa que se peça à população para fazer escolhas para as quais não está, nem nunca estará preparada. Questões técnicas de saneamento básico, uso adequado do solo, saúde e higiene pública entre outros, exigem um conhecimento técnico que não pode ser improvisado nem substituído por votações plebiscitárias da população (CASTOR, 2004).

Para Castor (1987), um novo modelo de administração pública deverá cumprir duas estratégias básicas e intercomplementares: uma profunda e extensiva descentralização administrativa; e a mobilização das energias existentes no tecido social, fora da máquina pública e presentes principalmente na comunidade organizada para o fim de complementar a prestação de serviços públicos e subsidiar a ação governamental. A mobilização das energias sociais é plenamente viável desde que o Governo se instrumentalize adequadamente para utilizá-las, seja criando mecanismos de interfaces e de interlocução com a comunidade organizada ou viabilizando formas pelas quais ONG's possam prestar serviços públicos por delegação e com suporte logístico e financeiro do aparato estatal. Qualquer experiência de redefinição do modelo de administração só poderá aspirar a ser bem-sucedida se contar com retaguarda de sustentação política. Em outras palavras, a revisão conceitual do aparelho tecnoburocrático brasileiro não é apenas uma tarefa técnica, é, sobretudo, uma

tarefa politicamente direcionada e que para ter sucesso, necessita sustentação política. Sem tal sustentação, por melhor que seja a formulação conceitual, não passará de um exercício de erudição política (CASTOR, 1987).

Surge neste cenário o termo parceria o qual tem sido utilizado para caracterizar o que seria um novo modelo de relação entre as várias organizações da sociedade: Organizações Não-Governamentais (ONGs), governos, agências multilaterais, fundações, igrejas, sindicatos, empresas, entidades assistenciais, entre outros. O conceito de rede, nesse contexto, pode ser considerado enquanto estratégia de administração e gestão de políticas públicas, sendo propício para o enfrentamento de questões complexas, envolvendo e promovendo relações interpessoais, interorganizacionais e intersetoriais (VALARELLI, 1999; INOJOSA, 1998).

A idéia de parceria entre os movimentos sociais e o poder público, para a formulação e implementação de políticas públicas, só veio a ser viabilizada na medida em que a democratização do regime permitiu a condução aos governos municipais de políticos comprometidos com os próprios movimentos sociais. A institucionalização do processo participativo na forma de "conselhos" passou a predominar sobre as formas mais autônomas e menos organizadas de participação popular. Essa tendência foi reforçada inicialmente pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu como um dos preceitos a ser seguido na formulação das leis orgânicas dos municípios, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Além disso, a Carta Constitucional estabeleceu a participação da comunidade como diretriz para a definição de políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social e proteção do patrimônio cultural (NETO; ARAÚJO, 1998; AVRITZER, 1995).

2.2.7 Controles estratégicos

Segundo alguns autores o controle estratégico se encontra inserido no contexto da implementação das estratégias. Para fins de organização didática desse estudo, optou-se em considerá-lo enquanto uma categoria específica, com foco de análise no monitoramento e avaliação da gestão municipal.

Segundo a concepção de Oliveira (2003) o controle pode ser considerado enquanto uma função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações. Seu principal objetivo é realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em função do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam às metas, aos desafios e aos objetivos estabelecidos. Nessa perspectiva o produto final do processo de controle são a informação e seus sistemas, que permitam constante e efetiva avaliação (OLIVEIRA, 2003).

A proposta de ampliação do nível de transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política de controle social após o término do período de autoritarismo (1964-1985), cuja perspectiva democratizante trazia como um de seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil, mediante o acesso do cidadão à informação governamental (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Controle é fazer algo que aconteça da forma como foi planejado. Pode ser considerado também, um tipo especial de controle organizacional que se concentra na monitoração e avaliação do processo de administração estratégica para melhorá-lo e assegurar um funcionamento adequado. Para realizar com êxito essa tarefa, os administradores devem compreender o processo de controle estratégico e os papéis das auditorias estratégicas (determinação do ambiente organizacional). Além disso, é necessária a compreensão dos meandros dos sistemas de informações da administração e a forma como tal sistema possa complementar o processo de administração estratégica (CERTO; PETER, 1993).

Os principais objetivos dos controles são a definição de padrões e medição de desempenho, o acompanhamento, a correção de desvios e a garantia do cumprimento do planejamento estratégico municipal. Também visa analisar como está uma determinada atividade do planejamento estratégico municipal, avaliando seu resultado e proporcionando eventuais ações de mudanças. Um sistema de controles municipal tem de atender a duas necessidades simultâneas: as exigências legais descritas na Constituição Federal e nas legislações aplicáveis ao setor público; e as necessidades de gestão da administração municipal, ou seja, o fornecimento de informações relevantes, tempestivas e confiáveis para que o administrador municipal

possa tomar decisões apropriadas, tal como faria qualquer bom administrador na esfera privada (REZENDE; CASTOR, 2006).

Os controles podem ser agrupados basicamente em três níveis: estratégico, administrativo ou tático e operacional. O controle do nível estratégico se concentra na monitoração e avaliação do processo da administração estratégica para garantir o funcionamento integral desse planejamento. É tratado no nível estratégico do município referindo-se aos aspectos globais do município. Já os controles administrativos, numa organização, são praticados nas áreas funcionais: produção, marketing, finanças, recursos humanos. São controles que produzem informações especializadas e possibilitam a tomada de decisão em cada uma dessas áreas. A síntese das informações sobre o desempenho das áreas funcionais é um dos seus componentes. Concentram-se na monitoração e avaliação do processo da administração estratégica para garantir o funcionamento tático ou gerencial desse planejamento municipal. Por último, o controle operacional focaliza as atividades e o consumo de recursos em qualquer área funcional. Sua principal finalidade é contribuir com o município no alcance dos objetivos municipais do ponto de vista operacional (REZENDE; CASTOR, 2006).

Para Pfeiffer (2000), há necessidade constante de uma avaliação dos impactos, e a mesma deve ser efetuada por meio de um sistema de gerenciamento, constituído por indicadores mensuráveis.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Além do embasamento teórico, um trabalho com caráter científico se fundamenta em procedimentos metodológicos adequados, de modo a possibilitar que os conceitos e os fenômenos estudados sejam abordados de forma coerente, consistente e lógica.

Baseou-se na adoção de um método, com uma abrangência definida e uma técnica desenvolvida conforme explicitado no protocolo de pesquisa.

3.1 MÉTODO DA PESQUISA

O método é a forma de proceder ao longo do caminho. Na ciência os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam o pensamento em sistemas e traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para o alcance de um objetivo (TRUJILLO, 1982).

Optou-se pelo estudo de caso no município de Curitiba, como fonte de pesquisa da realidade envolvida. O estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto na vida real (YIN, 1994). Nesse sentido, o emprego do estudo de caso torna-se mais apropriado haja vista que essa modalidade de pesquisa consiste no estudo profundo e exaustivo de um número reduzido de objetos, e permite seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2002). Estudar um caso é selecionar um objeto de pesquisa restrito, com o objetivo de aprofundar-lhe os aspectos característicos (SANTOS, 2004).

3.1.1 Abordagem do problema da pesquisa

A abordagem da administração estratégica no contexto da gestão municipal denota o vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade que não pode

ser traduzida em números (SILVA; MENEZES, 2001). Dessa forma, a interpretação das variáveis pesquisadas ocorreu por meio de pesquisa qualitativa.

A abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, pela forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 1999). Ainda sobre a pesquisa qualitativa, Ward-Schofield¹ apud Richardson (1999, p.94) afirma que:

no coração da aproximação qualitativa está a suposição de que a pesquisa está influenciada pelos atributos individuais do investigador e suas perspectivas. A meta não é produzir um conjunto unificado de resultados que outro investigador metucioso teria produzido, na mesma situação, ou estudando os mesmos assuntos. O objetivo é produzir uma descrição coerente e iluminadora de uma situação baseado no estudo consistente e detalhado dessa situação.

Nesse sentido, buscou-se por meio da pesquisa qualitativa e tomando por base os objetivos previamente definidos, localizar nas gestões municipais analisadas como a administração estratégica se faz presente, enquanto alternativa de superação e enfrentamento aos desafios impostos aos gestores municipais, identificando e caracterizando as etapas ou fases que a compõem.

3.1.2 Caracterização dos objetivos da pesquisa

Na perspectiva de seus objetivos, este estudo teve um caráter descritivo e exploratório. Descritivo em decorrência da forma como foram levantadas as informações, ou seja, mediante observações sistemáticas de diferentes documentos, com vistas a identificar os componentes estratégicos contidos nas gestões municipais analisadas (SANTOS, 2004; SILVA; MENEZES, 2001). A pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis (GIL, 2002).

O aspecto exploratório também fica evidenciado, uma vez que o conhecimento acumulado e sistematizado sobre a temática proposta é pouco vasto, até o momento.

¹ WARD-SCHOFIELD, J. **Increasing the generalisability of qualitative research**. Londres: Open University, Sage, 1993.

O estudo da manifestação dos processos da administração estratégica nas gestões municipais analisadas não se concentrou em um único evento ou em um conjunto de episódios discretos, separados do mais imediato ou do mais distante antecedente, que são os que dão aos eventos a forma, o significado e a substância. A não consideração dos antecedentes faz com que se adote uma visão dos episódios como se tivessem um claro fim e um claro começo, não os analisando por meio de uma série de dados no tempo, portanto, falha em prover dados sobre os mecanismos e processos com as quais a mudança é criada (PETTIGREW; WHIPP², apud ROSSETO; CUNHA; ORSSATTO, 1997).

Com a necessidade de considerar os aspectos temporais das gestões municipais, a pesquisa longitudinal passa a constituir forte aliada dos estudos nessa área. Dificilmente, pode-se analisar uma gestão municipal sem conhecer decisões ocorridas anteriormente, já que os efeitos de decisões estratégicas sentem-se por um prazo mais longo. Portanto, ao definir o recorte analítico das gestões realizadas no intervalo de tempo compreendido entre 1993 a 2008, lançou-se mão da análise longitudinal, a qual propiciou a descrição e caracterização das mesmas, resgatando a magnitude e a frequência dos processos estratégicos identificados (ROSSETO; CUNHA; ORSSATTO, 1997).

3.2 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

3.2.1 Amostra da pesquisa

Por se tratar da análise de uma prefeitura específica, e, preservando-se o caráter unitário do objeto estudado, optou-se pelo estudo de caso único, uma vez que é considerado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos (YIN, 2001).

² PETTIGREW, A.; WHIPP, R. Managing change for competitive success. Oxford, UK: Blackwell, 1991.

Para fins de realização desse estudo, definiu-se como unidade - caso único o município de Curitiba, tendo como recorte analítico as gestões realizadas no intervalo de tempo compreendido entre 1993-1996; 2000-2004 e 2005-2008.

A amostra do estudo de caso único foi definida em função da acessibilidade por conveniência (GIL, 2002, p.104; ROESCH, 1999, p.118).

O caso único é adequado para situações em que ele é o caso decisivo (seja para contestar ou explicar a teoria), em que é um caso extremo ou, finalmente, um caso revelador da teoria pesquisada (YIN, 2001).

3.2.2 Unidade de observação da pesquisa

Quanto ao delineamento em relação às fontes de dados e os procedimentos de coleta dos mesmos (GIL, 2002; SANTOS, 2004), o estudo classificou-se como sendo documental, uma vez que se baseou em observações diretas por meio de exames efetuados em documentos e demais publicações elaboradas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) e Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC). Tais documentos não receberam tratamento analítico em consonância com o objeto dessa pesquisa e se encontram especificados no item 3.2.3. - Instrumentos de coleta e análise de dados.

Para a escolha e seleção dos mesmos, utilizou-se a regra da pertinência, a qual define que os documentos selecionados devem ser adequados enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise (BARDIN, 1994).

3.2.3 Instrumentos de coleta e análise de dados

Foi elaborado para fins de coleta de dados um roteiro de investigação documental (Apêndice A), o qual foi organizado com base nas categorias e subcategorias de análises priorizadas.

Essas categorias de análise são partes fundamentais do protocolo da pesquisa, na qual foi estabelecida uma relação com os autores que as fundamentam, bem como, as respectivas questões de análise a serem utilizadas quando da pesquisa documental. Cada categoria de análise determina a forma de medição.

Depois de efetuada a pré-análise dos documentos selecionados, mediante critérios definidos no item 3.3 – Fases da Pesquisa, foram considerados os documentos abaixo especificados:

a) Gestão 1993-1996:

- relatórios anuais: 1993, 1994, 1995, 1996;
- documentos e registros internos do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP): Ruas da cidadania: um caminho ativo para a cidadania;
- documentos e registros internos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC): Regionalização: uma abordagem sobre o processo em Curitiba; O planejamento urbano e a regionalização da cidade;
- documentos e registros internos da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC): Curitiba: História, qualidade de vida, cidadania; Relatório de avaliação ambiental (RAA); Curitiba - obras da cidadania; Lei 7.671/91;

b) Gestão 2001-2004:

- relatórios anuais: 2001, 2002, 2003 e 2004;
- documentos e registros internos do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP): Modelo de gestão Curitiba; Funcionamento matricial; Ruas da cidadania: um caminho ativo para a cidadania; Gestão estratégica de projetos multisetoriais integrados; Sistematização do alinhamento do plano de governo; Oficina de disseminação do modelo Curitiba de colaboração; Os desafios da prática avaliativa; O aperfeiçoamento da ação integrada da PMC nos territórios priorizados; A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática; Planificação estratégica: o método do planejamento estratégico situacional (PES); Construindo gestão estratégica; Decidindo Curitiba; Movimentos de aperfeiçoamento da gestão pública;

- documentos e registros internos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC): Regionalização: uma abordagem sobre o processo em Curitiba; Curitiba em dados - 2004; A cidade que deseja ser Curitiba; A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba; Curitiba: planejamento um processo constante; O planejamento urbano e a regionalização da cidade;
- documentos e registros internos da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC): Relatório de avaliação ambiental (RAA); Modelo colaborativo: experiências e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba; Gestão de *portfólios* de projetos; Curitiba: a cidade que planeja; Avaliação das políticas públicas municipais de Curitiba - 1997 a 2004;

c) Gestão 2005-2008:

- relatórios anuais: 2005, 2006 e 2007;
- documentos e registros internos do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP): Ruas da Cidadania: um caminho para a cidadania ativa; Gestão de estratégia na Prefeitura de Curitiba; Pesquisa de clima organizacional; Sistema de desenvolvimento de excelência na gestão pública (IDGP); Sistema de acompanhamento das ações do plano de governo (SAGA); O conceito de grupo funcional;
- documentos e registros internos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC): Espaço urbano: o sexto eixo estrutural; Curitiba, planejamento um processo permanente; Relatório de avaliação ambiental; Espaço urbano X assentamentos humanos; Com planejamento e trabalho todo sonho é possível; O planejamento urbano e a regionalização da cidade; A regionalização.
- documentos e registros internos da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC): Diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco; Trabalho, ética e participação; A regional desejada; Gestão de *portfólios* de projetos; Sistema integrado de atendimento ao cidadão.

3.3 FASES DA PESQUISA

A realização do estudo obedeceu a fases e passos, numa perspectiva de demonstração do ciclo de produção estabelecido, para a obtenção do produto final. Esse ciclo gerou insumos que subsidiaram a consecução das fases subseqüentes, estabelecendo assim, uma seqüência lógica de procedimentos e resultados.

Tais etapas estão relacionadas às contribuições dos preceitos da análise de conteúdo no que tange as suas fases cronológicas clássicas, assim constituídas: a pré-análise; a análise do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 1994).

a) Fase I. Pré-análise

É a fase da organização propriamente dita. Visa operacionalizar e sistematizar as idéias, elaborando um esquema preciso de desenvolvimento do trabalho. Corresponde a um período de intuições, mas, tem por objetivo tornarem operacionais e sistematizar as idéias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise. Permite a eliminação, substituição e introdução de novos elementos que contribuam para uma melhor explicação do fenômeno (BARDIN, 1994).

Nessa fase foram realizados quatro passos, os quais possibilitaram o conhecimento da realidade e estabeleceram a base de sustentação do desenvolvimento do estudo.

Passo 1. Revisão da literatura nacional e internacional

Esse passo subsidiou a construção da base teórica sobre gestão municipal e administração estatégica, possibilitando a efetivação da análise de como essa se faz presente nas gestões municipais analisadas.

Passo 2. Leitura flutuante dos documentos

Consistiu no contato inicial com os documentos, análise e conhecimento do texto, obtendo as primeiras impressões e orientações em relação ao conteúdo dos documentos, o que possibilitou a seleção dos mesmos para fins de análise.

Passo 3. Seleção dos documentos

O universo de documentos de análise pode ser determinado *a priori*, uma vez que o objetivo é determinado, e, por conseguinte, foram escolhidos documentos suscetíveis de fornecer informações sobre o problema levantado. Com o universo demarcado (o gênero de documentos sobre os quais se pode efetuar a análise) procedeu-se à constituição de um *corpus*, ou seja, conjunto dos documentos selecionados para serem submetidos aos procedimentos analíticos. Para a escolha e seleção dos mesmos, utilizou-se a regra da pertinência, a qual define que os documentos selecionados devem ser adequados enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise (BARDIN, 1994).

Concluído esse passo, foram considerados para fins de análise de dados os documentos já relacionados no item 3.2.3. – Instrumentos de Coleta e Análise dos Dados.

Passo 4. Preparação do material

Antes da análise propriamente dita, o material selecionado foi previamente preparado, sendo organizado e catalogado por período (gestão municipal) e temática abordada, com vistas à agilização e facilitação da obtenção dos dados, quando da aplicação do roteiro de investigação documental (Apêndice A).

b) Fase II. Análise do material

A fase da análise propriamente dita não é mais do que a administração sistemática das decisões tomadas (BARDIN, 1994). Para subsidiar o processo de exploração dos documentos, foram definidas categorias e subcategorias de análise.

Para a sistematização e análise dos dados coletados foram utilizados como estratégia metodológica as sugestões e contribuições da análise de conteúdo, a qual, segundo Bardin (1994), representa um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que buscam, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, a obtenção de indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção.

Nesse sentido não foram efetuados na íntegra os procedimentos exigidos pelo método, mas sim, baseou-se em seus pressupostos para nortear o processo de pesquisa e a posterior análise documental.

A análise de conteúdo, por sua característica científica, deve basear-se em teorias relevantes que sirvam de marco de explicação para as descobertas do pesquisador. É a aplicação de métodos científicos a uma evidência documental. É observação documental, pois "tem como objeto não os fenômenos sociais, ou quando e como se reproduzem, mas as manifestações que registram estes fenômenos e as idéias elaboradas a partir deles" (RICHARDSON, 1999, p.182).

Nessa fase e de posse de todo acervo teórico e documental disponível relativo ao tema, foram adotados procedimentos pertinentes à identificação de como a administração estratégica se faz presente nas gestões municipais priorizadas para fins de análise.

Iniciou-se, nesse momento, o estudo do caso proposto.

Passo 5. Estruturação das categorias de análise

As categorias ou variáveis de análise especificadas no protocolo de pesquisa, Quadro 5, foram definidas tendo por base as etapas do processo de administração estratégica preconizados por Ansoff e McDonnell (1993), e que se encontram assim constituídas: análise estratégica do ambiente; diretrizes organizacionais; formulação das estratégias; implementação das estratégias; e controles estratégicos. Foi também acrescido a esses componentes a categoria formalização das estratégias, em consideração ao seu caráter estratégico e indissociável da gestão.

Devido a amplitude do tema e foco prioritário de análise, tais categorias se desdobraram respectivamente em onze subcategorias assim nominadas: diagnóstico municipal; missão; objetivos estratégicos; projetos estratégicos; intersetorialidade; descentralização; participação social; monitoramento e avaliação; pressupostos metodológicos e fases.

A elaboração do protocolo de pesquisa teve como base a fundamentação teórica e as metodologias pesquisadas.

Passo 6. Análise das categorias e subcategorias de análise

Após a estruturação das categorias e subcategorias de análise, foi realizada a análise preliminar propriamente dita, construindo dessa forma a base necessária para a elaboração da conclusão.

Para tanto, utilizou-se de um protocolo de pesquisa, Quadro 5, para nortear o desenvolvimento e garantir o foco da pesquisa.

Em complementaridade a esse processo, e tomando por base as categorias e subcategorias já definidas, foi realizada a análise de conteúdo, por meio de um Roteiro para Análise de Conteúdo, Apêndice B, objetivando-se a identificação dos conteúdos correlatos.

A análise aqui tratada utilizou-se de coeficiente de tipo gramatical por tema, para unidade de registro, onde tanto uma afirmação quanto uma alusão pode constituir um tema. O tema tem sido amplamente utilizado como unidade de registro para o estudo de motivações, opiniões, atitudes, crenças, etc. Uma análise desse tipo consiste em descobrir o sentido que o autor deseja dar a uma determinada mensagem (RICHARDSON, 1999).

Uma vez feita a análise dos elementos, faz-se necessário classificá-las. A operação de classificação dos elementos seguindo determinados critérios denomina-se categorização. Tal etapa, apesar de não se constituir em obrigatoriedade na análise de conteúdo, facilita a análise da informação (RICHARDSON, 1999).

Nessa pesquisa o critério de categorização adotado foi o semântico (categorias temáticas), utilizando-se das mesmas categorias e subcategorias já adotadas quando da elaboração do protocolo de pesquisa, Quadro 5.

c) Fase III. Tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

É a fase onde os resultados brutos foram tratados de forma significativa e válida. O analista, com resultados significativos, pode propor inferências e adiantar interpretações a respeito dos objetivos previstos. Por outro lado, os resultados obtidos, a confrontação sistemática com o material e o tipo de inferências alcançadas, podem servir de base a uma outra análise disposta em torno de novas dimensões teóricas, ou praticada graças a técnicas diferentes (BARDIN, 1994).

Passo 7. Agrupamento das considerações efetuadas

Concluída a análise preliminar, foram extraídas as principais observações e registros contidos nas considerações finais de cada categoria de análise, possibilitando a compilação da conclusão final.

Passo 8. Organização da série histórica das gestões municipais analisadas

Nesse passo, e de posse dos resultados obtidos, tornou-se possível a construção de um marco temporal o qual contemplou as principais etapas ou fases do processo de administração estratégica identificadas nas gestões municipais analisadas.

Passo 9. Conclusão da pesquisa

Foi efetivado o resultado final previsto quando da definição da pesquisa. Nesse momento, tornou-se possível a visualização da metodologia utilizada, mediante a inter-relação da análise com o resultado obtido na conclusão do trabalho, com o equacionamento da questão-problema proposta.

A Figura 1 ilustra o ciclo de produção definido com vistas à obtenção do produto final. Tal ciclo foi constituído de fases ou etapas que geraram insumos e subsídios para as etapas posteriores e estabeleceu uma seqüência lógica de procedimentos e resultados.

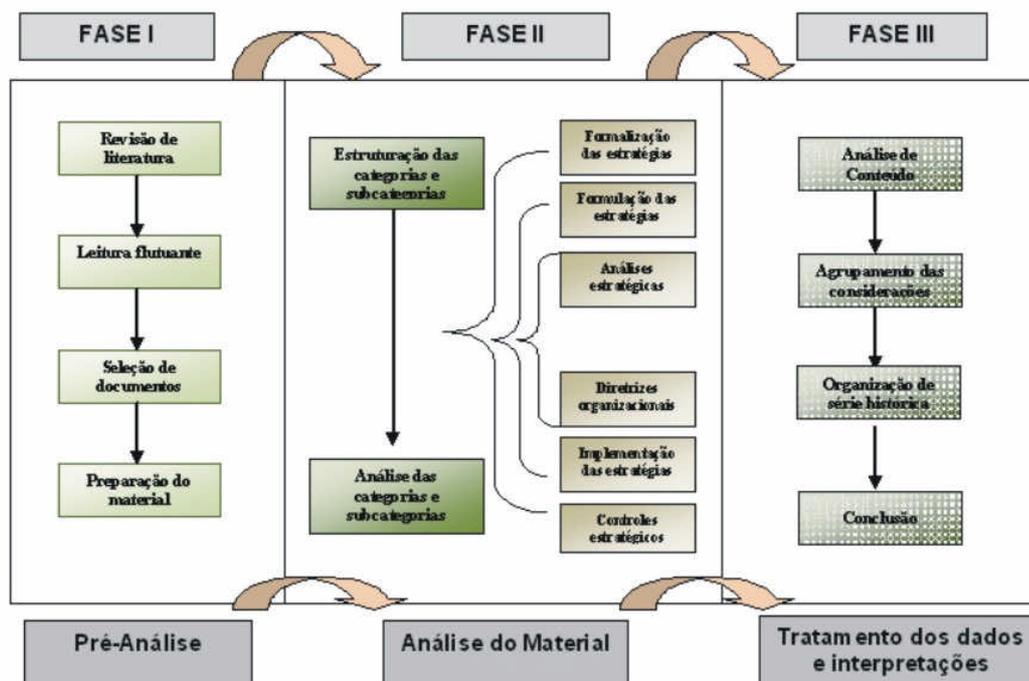


Figura 1 - Desenho da pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora

3.4 PROTOCOLO DE ANÁLISE DA PESQUISA

O delineamento da pesquisa determina o que deve ser pesquisado e o que deve ser analisado (ROESCH, 1999; YIN, 1994). Para que a análise dos dados da pesquisa fosse viabilizada, foi necessário pesquisar, fundamentar e definir categorias de análise (ou critérios) para direcionar e interpretar os seus resultados. Essas categorias de análise são partes fundamentais do protocolo da pesquisa, na qual foi estabelecida uma relação com os autores que as fundamentam, bem como, as respectivas questões de análise a serem utilizadas quando da pesquisa documental. Cada categoria de análise determina a forma de medição.

Ao protocolo adotado foram estabelecidas relações entre o construto (e suas categorias) com os autores que fundamentaram as questões elencadas no roteiro de pesquisa (REZENDE, 2002). O protocolo de pesquisa consiste em uma ferramenta tática que aumenta a credibilidade de uma pesquisa de análise de conteúdo. Tanto para criar uma categorização para a análise de conteúdo, como para guiar o investigador na realização da coleta de dados e na identificação de aspectos contributivos, garantindo que ele mantenha o foco da pesquisa (YIN, 2001).

O Quadro 6 retrata o protocolo estruturado para fins de realização desse estudo.

Quadro 6 - Protocolo de pesquisa

continua

CATEGORIAS DE ANÁLISE	SUBCATEGORIAS	ROTEIRO DE INVESTIGAÇÃO DOCUMENTAL	UNIDADES DE MEDIDA	AUTORES
1. Formalização das estratégias	1.1. Pressupostos metodológicos 1.2. Fases do planejamento	1.1.1. Procedimentos metodológicos utilizados.	- metodologia	PAGNONCELLI; AUMOND (2004); PFEIFFER (2000); MINTZBERG (1998); REZENDE; CASTOR (2006); MATUS (1996); FIGUEIREDO, LAMOUNIER (1996); CABRAL (1996); LLONA; LUIO; MELGAR (2003); CARVALHO (2001); (ARAÚJO (2002); MINTZBERG; QUINN (2001); LOPES (1998); BORJA (1995); MOTTA (2004).
		1.1.2. Etapas ou fases do processo de planejamento identificadas nessa gestão.	- fases	
2. Análises estratégicas do ambiente	2.1. Diagnóstico municipal	2.1.1. Existência de diagnóstico municipal que subsidie o planejamento e o direcionamento de ações e locais para intervenção.	- diagnóstico	MINTZBERG; QUINN (2001); LLONA; LUIO; MELGAR (2003); PFEIFFER (2000); REZENDE; CASTOR (2006); CERTO; PETER (1993); MOTTA (2004); LOPES (1998); LLONA; LUYO; MELGAR (2003); WRIGHT; KROLL; PARNELL (2000).
		2.1.2. Metodologia utilizada.	- metodologia	
		2.1.3. Dimensões, temas e áreas priorizadas para fins de estudos e análises.	- dimensões e temas	
3. Diretrizes organizacionais	3.1. Missão	3.1.1. Existência de missão explicitada que direciona toda a organização, na perspectiva de uma visão de futuro.	- foco da gestão	REZENDE; CASTOR (2006); PFEIFFER (2000); MOTTA (2004); CERTO; PETER (1993).
		3.1.2. Informações contidas em sua declaração.	- informações	
	3.2. Objetivos estratégicos	3.2.1. Metas utilizadas pela organização para direcionar seus esforços.	- metas organizacionais	CERTO; PETER (1993); DRUCKER (1954); REZENDE; CASTOR (2006); MINTZBERG LAMPEL; QUINN; GLOSHAL (2006).

Quadro 6 - Protocolo de pesquisa

conclusão

CATEGORIAS DE ANÁLISE	SUBCATEGORIAS	ROTEIRO DE INVESTIGAÇÃO DOCUMENTAL	UNIDADES DE MEDIDA	AUTORES
4. Formulação das Estratégias	4.1. Projetos estratégicos	4.1.1. Projetos estratégicos da gestão.	- projetos estratégicos - programas - ações	ANSOFF; McDONNELL (1993); CHANDLER (1962); CHRISTENSEN (1999); MINTZBERG, AHLSTRAND; LAMPEL (2000); MINTZBERG; QUINN (2001); WHITTINGTON (2002); MONTGOMERY; PORTER (1998); REZENDE; CASTOR (2006); HAX; MAJLUF (1996); VASCONCELOS FILHO; PAGNONCELLI (2001); MOTTA (1997); ANDREWS (1998); LYNCH (2000); LOPES (1998); MINTZBERG; LAMPEL; QUINN; GLOSHAL (2006); PORTER (1999);
		4.1.2. Áreas em que estão focalizadas as estratégias.	- áreas temáticas - políticas públicas contempladas	
5. Implementação das estratégias	5.1. Descentralização	5.1.1. Serviços assumidos pelo nível local no modelo de descentralização adotado.	- serviços descentralizados	ARAÚJO (2002); ALMINO (1986); BORJA (1986); CKAGNAZAROFF (2002); CKAGNAZAROFF (1997); CKAGNAZAROFF; MOTA (2003); JUNQUEIRA (1998); CASTOR et al. (1987); JACOBI (2000); BRESSER-PEREIRA; SPINK (1998); LANE (1993); PIMENTA (1995); MINTZBERG; LAMPEL; QUINN; GLOSHAL (2006); DOWBOR (2001).
		5.1.2. Classificado do modelo de descentralização adotado quanto à forma.	- forma	
		5.1.3. Principais benefícios da estrutura descentralizada à comunidade.	- benefícios	
	5.2. Intersetorialidade	5.2.1. Existência de práticas de planejamento, execução e avaliação de modo multisetorial e integrado.	- práticas intersetoriais e integradas	CKAGNAZAROFF (2002); INOJOSA (1998); INOJOSA (1999); INOJOSA (2001); CKAGNAZAROFF; MOTTA (2003); HARRISS (2002); ALMEIDA FILHO (2000); BOGASON (2000); JUNQUEIRA (2000); JUNQUEIRA (1998).
	5.3. Participação social	5.3.1. Instâncias formais de participação popular identificada (Conselhos, Fundos, Comissões).	- instâncias formais de participação	CARVALHO (2001); NETO; ARAÚJO (1998); BENEVIDES (1991); BORDENAVE (1995); ARAÚJO (2002); COSTA; CUNHA (2004); CASTOR (2004); CASTOR et al. (1987); INOJOSA (1998); VALARELLI (1999).
		5.3.2. Principais canais de comunicação entre o poder público e os atores locais, no processo de formulação, execução e avaliação das políticas e projetos de desenvolvimento.	- canais de comunicação	
6. Controles estratégicos	6.1. Monitoramento e avaliação	6.1.1. Instrumentos utilizados para o monitoramento e avaliação da gestão.	- instrumentos utilizados	REZENDE; CASTOR (2006); PFEIFFER (2000); OLIVEIRA (2003); CERTO; PETER (1993); MATIAS-PEREIRA (2008).

4 ANÁLISES DAS GESTÕES MUNICIPAIS

Para que a análise dos dados desse estudo fosse viabilizada, foi necessário pesquisar, fundamentar e definir categorias de análise para direcionar e interpretar os seus resultados.

Com relação ao tratamento dos dados, foi organizado um roteiro norteador da investigação documental (Apêndice A), o qual foi elaborado com base nas categorias e subcategorias de análises priorizadas. Essas categorias de análise integram o protocolo da pesquisa (Quadro 5), no qual foi estabelecida uma relação com os autores que as fundamentam, bem como, as respectivas formas de aferição.

Para fins de análise foram considerados documentos e demais publicações elaboradas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) e Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) conforme relacionados no item 3.2.3. - Instrumentos de coleta e análise de dados, selecionados mediante critério de pertinência.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Curitiba é a capital do Paraná, um dos três Estados que compõem a Região Sul do Brasil. Sua fundação oficial data de 29 de março de 1693, quando foi criada a Câmara. Situa-se em um contexto regional e internacional peculiar: a cidade localiza-se ao centro do território mais industrializado da América do Sul, entre os eixos Belo Horizonte/Rio de Janeiro/São Paulo/Assunção/Montevidéu/Buenos Aires. É um município com 432,17km² de área, onde há predomínio da ocupação urbana. Nos últimos 30 anos, Curitiba se voltou para o seu planejamento urbano. Tem seu território de 432km² quase totalmente ocupado. Formada por 26 municípios, incluindo a capital, com uma população de 3.261.168 habitantes (estimativa IBGE/2006), a Região Metropolitana de Curitiba experimentou uma taxa de crescimento de 3,4% de 2000 a 2006 (4,6% sem contar Curitiba). Seu PIB em 2003, segundo o IBGE, foi de R\$ 32,7 bilhões, sinalizando o maior ciclo de crescimento de sua história.

Quadro 7 - Dados do município de Curitiba

ALGUNS DADOS SOBRE CURITIBA	
Área	430,9 km ²
População	1.727.010 (estimativa IBGE/2004)
Bairros	75
Relevo	Levemente ondulado
Área verde por habitante	51 m ²
Extensão Norte-Sul	35 km
Extensão Leste-Oeste	20 km

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba (2008)

A partir dos anos 70, migrações rural-urbanas com destino a Curitiba aumentaram a participação da região na população total do Estado. Esta metrópole cresce com as taxas anuais mais elevadas do país.

A Região Metropolitana foi instituída em 1973 com 14 municípios, abrangendo gradualmente outras localidades e chega, atualmente, a 26 municípios. Nos anos 70, a capital concentrava cerca de 70% da população total, proporção esta que se reduz. Hoje, mais de 40% dos moradores da Grande Curitiba já residem nos municípios vizinhos.

Curitiba é uma cidade referência no cenário mundial. Há mais de 35 anos tem seu desenvolvimento local planejado e orientado pela prefeitura. Em 1972, para dotar a cidade de base econômica que suporte a implementação do Plano Diretor, foi criada a Cidade Industrial de Curitiba, uma área de 43 milhões de metros quadrados, ocupando 10% do território municipal. A Prefeitura Municipal de Curitiba se encontra organizada em 20 Órgãos da Administração Direta e 9 Órgãos da Administração Indireta entre Autarquias, Fundações e Empresas da Economia Mista.

Quadro 8 - Indicadores econômicos e de infra-estrutura do município de Curitiba

ESPECIFICAÇÃO	DADOS
PIB per capita	R\$ 9.228,00 (1999)
Renda média por pessoa responsável pelo domicílio particular	R\$ 1.430,96
Consumo médio de energia	270.582 MWH
Habitantes por veículo	2,24
Taxa de desemprego aberto em 30 dias	5,75
Número de domicílios	542.310
Número de indústrias	5.793
Participação de Curitiba no ICMS do Estado	31%
População atendida com abastecimento de água	99%
População atendida com coleta e tratamento de esgoto sanitário	82,04%
Cobertura do sistema de coleta de lixo	97,53%
Transporte coletivo	1.542.042/dia
Índice de analfabetismo	3,38%

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba - Secretaria Municipal de Finanças (2005)

4.2 ANÁLISE DA CATEGORIA 1: FORMALIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

Para fins de realização desse estudo, concebeu-se o planejamento como sendo a formulação do programa de governo para atender às necessidades da sociedade. Diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura.

Planejar, portanto, é decidir-se por ações que permitam a cidade, o alcance de determinados objetivos. Pode o planejamento traduzir-se em projetos, da mesma maneira que pode manifestar-se sob forma de orçamentos, de programas de trabalho, ou mesmo, diretrizes políticas, para a orientação da ação presente e futura.

Partindo dessa premissa, buscou-se a identificação desse processo nas gestões analisadas, bem como, as fases e etapas que o compõem.

O Quadro 8 sintetiza a análise de conteúdo referente à categoria formalização das estratégias, após o qual serão efetuadas as respectivas análises descritivas por subcategoria e gestão municipal.

Quadro 9 - Análise de conteúdo da categoria: formalização das estratégias

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	GESTÕES	CONTEÚDOS CORRELATOS IDENTIFICADOS
1. Formalização das estratégias	1.1. Pressupostos metodológicos 1.2. Fases do planejamento	1993-1996	Não identificado
		2000-2004	Planejamento; metodologia; tecnologia do planejamento; fases do planejamento; planejamento estratégico; planejamento estratégico situacional; planos estratégicos; planos setoriais; plano de ação; <i>portfólio</i> de programas e projetos; plano de governo; delineamento estratégico; tecnologia de planejamento; arquitetura estratégica
		2005-2008	Planejamento estratégico; planejamento estratégico situacional; planejamento municipal; plano de governo; <i>portfólio</i> de programas e projetos; planos regionais; planos setoriais; desdobramento da estratégia.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

4.2.1 Subcategoria: pressupostos metodológicos

a) Gestão 1993-1996

Os documentos pesquisados não continham informações referentes aos pressupostos metodológicos adotados, quando da formalização das estratégias.

b) Gestão 2001- 2004

Segundo consta em documentos, desde o início do primeiro mandato dessa gestão, ocorrida em 1997, foram reforçados mecanismos e instrumentos para melhorar a governança da cidade. A administração pública municipal assumiu o compromisso do desenvolvimento institucional, exigindo a reforma do Estado local. As ações se desenvolveram em duas frentes de trabalho: a instrumentalização e apoio à gestão de projetos estratégicos do plano de governo em sua elaboração, execução, avaliação e redirecionamento, dentro de um funcionamento matricial; e a instrumentalização e apoio à implementação da gestão estratégica, junto às Secretarias e Órgãos da PMC.

Constam nos documentos que tal gestão utilizou-se enquanto tecnologia de gestão da estruturação de projetos matriciais, da incorporação do planejamento estratégico como ferramenta manejada pelas lideranças dentro da máquina pública e de sistemas de informação. Para gerar o movimento necessário, adotou-se a estratégia de definir a gestão enquanto um *portfólio* de projetos, a partir das necessidades sociais conhecidas, estruturando-os matricialmente, a partir da contribuição das distintas estruturas funcionais conforme seus respectivos objetos.

Nesse contexto, introduzia-se a metodologia de planejamento estratégico situacional (PES), como apoio à implementação desses projetos no plano de governo e o exercício de planejamento que incluía a fase de delineamento estratégico em todos os Órgãos da Prefeitura.

Optou-se, segundo descrito em documento da PMC, por esse método, por dois motivos essenciais: a disseminação de uma linguagem comum na Prefeitura, para facilitar a prática da intersetorialidade, aproximando assim os diferentes atores do Governo entre si; e pelo fato da metodologia introduzir forte leitura do cenário e construção de estratégias tanto para obtenção de maior governabilidade, como para a concretização das ações.

No sentido de tornar possível o uso da tecnologia de planejamento em larga escala na administração pública, a gestão contou com a assessoria do Laboratório de Administração e Planejamento da Universidade de Campinas e do Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva da Universidade Federal de Minas Gerais.

A essência dos conteúdos utilizados, inicialmente junto aos projetos estratégicos do plano de governo, deriva do PES e do planejamento orientado por objetivos (ZOPP), cuja metodologia de elaboração de projeto é adotada internacionalmente pela *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) organismo para cooperação técnica do governo da Alemanha.

Conforme consta em documentos, o governo adotou, nesta gestão, como referência para suas ações, o "Modelo de Gestão Curitiba", que pensa a gestão em sua totalidade e prioriza a atuação intersetorial, descentralizada e compartilhada com a sociedade. Tal modelo trata de como a administração municipal se organiza para cumprir sua missão e integra o processo de pensar, agir e avaliar a gestão pública. Esse modelo articula planejamento e orçamento monitorado e referenciado nos indicadores sociais do município e sugere o direcionamento para a intersectorialidade.

Convém destacar que a gestão analisada, visando a sistematização do pensar estrategicamente a organização, para a melhoria da capacidade de gerenciamento e direcionamento da PMC para o alcance de melhores resultados e reorientação estratégica dos Órgãos, utilizou-se da ferramenta de planejamento e gestão denominada "arquitetura estratégica". Tal metodologia teve as seguintes fases: explicitação da missão, visão e valores da organização; análise da ambiência externa (oportunidades e ameaças); análise da ambiência interna (pontos fortes e fracos); definição das questões e objetivos estratégicos da organização; definição de indicadores e vetores de desempenho.

c) Gestão 2005-2008

No que se refere à opção metodológica, o município deu prosseguimento (desde 1997) à adoção dos pressupostos do planejamento estratégico situacional (PES) com base nos fundamentos de Carlos Matus, nos projetos estratégicos do plano de governo.

Segundo consta nos documentos pesquisados, governar é conduzir sistemas complexos. Constitui uma arte, mas demanda também domínio teórico dos sistemas

sociais e articulação dinâmica entre três eixos: projeto de governo, capacidade de governar e governabilidade. As três variáveis são interdependentes e constituem o chamado Triângulo de Governo da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), originada com base na criação analítica de Matus (1996), conforme representada no Figura 2, a qual dá o suporte e sustentação ao processo de planejamento municipal.



Figura 2 - Triângulo de governo da PMC

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba- IMAP (2006)

Baseada na gestão de estratégia do *balanced scorecard*, a PMC adotou nesta gestão o modelo de desdobramento da estratégia e alinhamento organizacional, o qual estrutura-se em cinco estratégias: mobilizar por meio da liderança; traduzir o plano de governo; alinhar a prefeitura; motivar para transformar o plano em tarefa de todos; transformar o plano de governo em processo contínuo.

A Figura 3 ilustra o modelo de gestão da estratégia concebido nessa gestão.

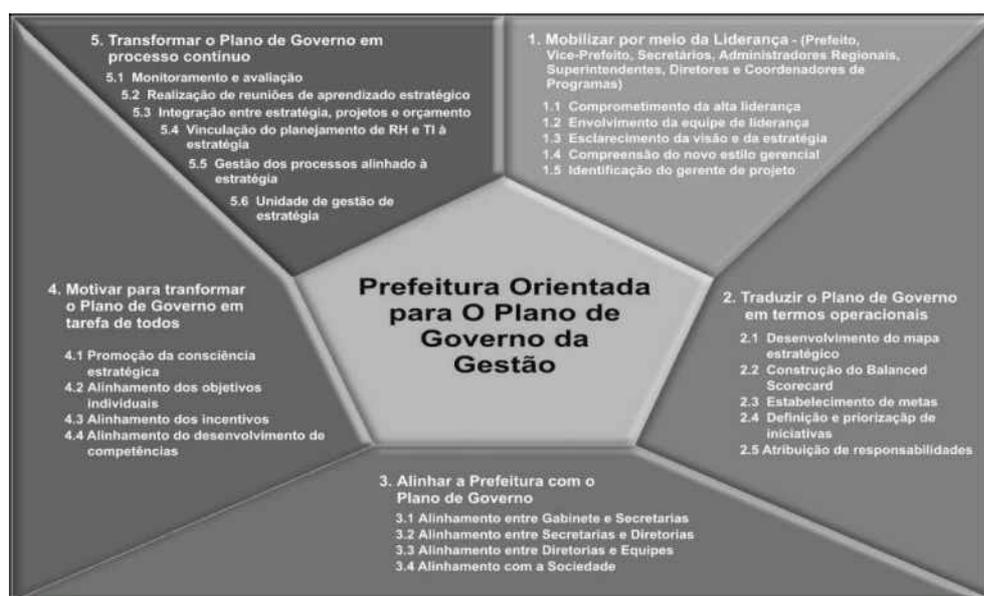


Figura 3 - Modelo de gestão da estratégia

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba- IMAP (2006)

Quadro 10 - Síntese da subcategoria: pressupostos metodológicos do planejamento

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Não identificado nos documentos analisados.
2001- 2004	Metodologia de planejamento estratégico situacional, como apoio à implementação dos projetos estratégicos do plano de governo e o exercício de planejamento estratégico, que incluía a fase de delineamento estratégico em todos os Órgãos da Prefeitura.
2005-2008	O município deu prosseguimento (desde 1997) à adoção dos pressupostos do planejamento estratégico situacional (PES) – nos projetos estratégicos do plano de governo. Estrutura-se por meio de um <i>portfólio</i> de programas e projetos.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: pressupostos metodológicos do planejamento

Nesse estudo concebeu-se o planejamento enquanto articulação constante e incessante da estratégia e da tática que guia a ação cotidiana. A essência desse planejamento é a mediação entre o conhecimento e a ação.

Diante dos resultados obtidos, é possível concluir que o processo de planejamento administrativo foi tratado com maior ênfase e de modo mais contundente a partir da gestão de 1997, tendo sua manutenção nas gestões subseqüentes, inclusive no que se refere à adoção dos mesmos pressupostos metodológicos os quais foram pautados nos fundamentos do PES. Tal afirmativa é possível, pois somente após essa gestão foram identificados registros voltados ao processo de planejamento administrativo.

Foi também possível identificar que a partir da gestão de 1997-2000 tiveram origem ou maior visibilidade e importância a elaboração dos planejamentos setoriais, específicos às Secretarias e Órgãos da PMC, os quais em consonância com sua respectiva missão, objetivos estratégicos específicos e diretrizes emanadas do macroplanejamento, previam estratégias próprias para a execução das metas sob sua responsabilidade e mecanismos de monitoramento e avaliação, por meio de sistemas informatizados específicos, criados para tal fim.

No que se refere ao caráter estratégico do planejamento, observou-se nos documentos analisados esforços e tentativas no sentido de conectar a missão (onde se pretende ir), com as estratégias (como chegar lá), com o orçamento (o que é possível ser feito) e com os mecanismos de controle (como medir o processo). Não se identificou, entretanto, a existência de mecanismos efetivos de participação social

direta nesse processo de construção, nem tão pouco no monitoramento e avaliação do planejamento, a fim de lhe conceder o caráter essencialmente estratégico.

Com base na gestão de estratégia do *balanced scorecard*, a gestão 2005-2008 adotou o modelo de desdobramento da estratégia e alinhamento organizacional, onde para cada uma das 5 grandes estratégias definidas e priorizadas, foram planejadas ações para a consecução das mesmas.

Por fim, observou-se também que com vistas à apropriação e implementação do processo de planejamento pelo setor público de modo a torná-lo operante, e buscando um maior engajamento do seu corpo funcional na realização do processo político da gestão, as administrações analisadas lançaram mão de algumas estratégias operacionais, dentre elas a intersetorialidade, a descentralização e a ação compartilhada.

4.2.2 Subcategoria: fases do planejamento

a) Gestão 1993-1996

Os documentos analisados não faziam menção quanto ao processo de planejamento adotado. Dessa forma, não foi possível identificar as respectivas fases do mesmo. Entretanto, é necessário mencionar que no relatório anual da gestão, consta descrito dentre as atribuições inerentes ao Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), o desenvolvimento do planejamento administrativo na administração direta e indireta do município.

b) Gestão 2001-2004

Os documentos nessa gestão explicitavam a adoção da metodologia do PES, cujas fases do método se encontravam constituídos por 9 etapas: definição da missão do projeto: deve conter os produtos que a ação planejada pretende obter, a clientela a que se destina e as características que o produto deverá ter; formulação do arquivo de problemas: o método é estruturado a partir de problemas; descrição do problema a ser enfrentado: cumpre as finalidades de reduzi-lo a um mesmo entendimento por parte do conjunto de atores que planeja e destacar os indicadores que deverão apontar a modificação da situação em que as ações planejadas

pretendem impactar; explicação do problema: o problema do planejamento deve ser explicado; identificação dos nós críticos: são as causas que constituem centros práticos de ação; desenho de operações para enfrentamento dos nós críticos: conjunto de ações que devem resolver total ou parcialmente o nó crítico em questão; análise de viabilidade do plano: são analisados os atores que controlam os recursos das operações e suas motivações; elaboração do plano operativo ou de ação: que garanta a integração das operações dos projetos estratégicos às operações que refletem as demandas inerentes à missão de cada Órgão; gestão do plano.

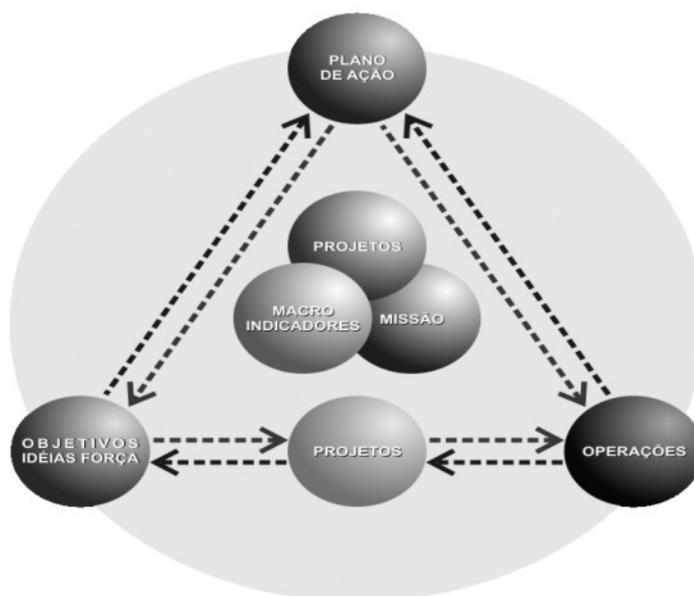


Figura 4 - Processo de planejamento estratégico

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública

Documentos apontam que esta gestão se utilizava de um sistema informatizado (implantado em 1998), denominado Sistema de Gestão Pública (SGP). Tal sistema tinha por premissa servir de unificador de todas as informações estratégicas, gerenciais e operacionais da PMC de modo a servir como um banco gerador de dados para subsidiar o processo de planejamento, monitoramento e controle das ações estratégicas do plano de governo.

c) Gestão 2005-2008

De acordo com os documentos analisados, durante o ano de 2005, os programas e os projetos foram desenvolvidos de forma independente e cada qual com uma metodologia, tendo por base o Plano de Governo da gestão, registrado em cartório. Para estabelecer um padrão de planejamento para os programas e projetos, foi criado um Sistema de Acompanhamento das Ações do Plano de Governo (SAGA), segundo o qual as estratégias de governo se desdobram em programas? projetos? ações? tarefas, conforme demonstrado na Figura 5.

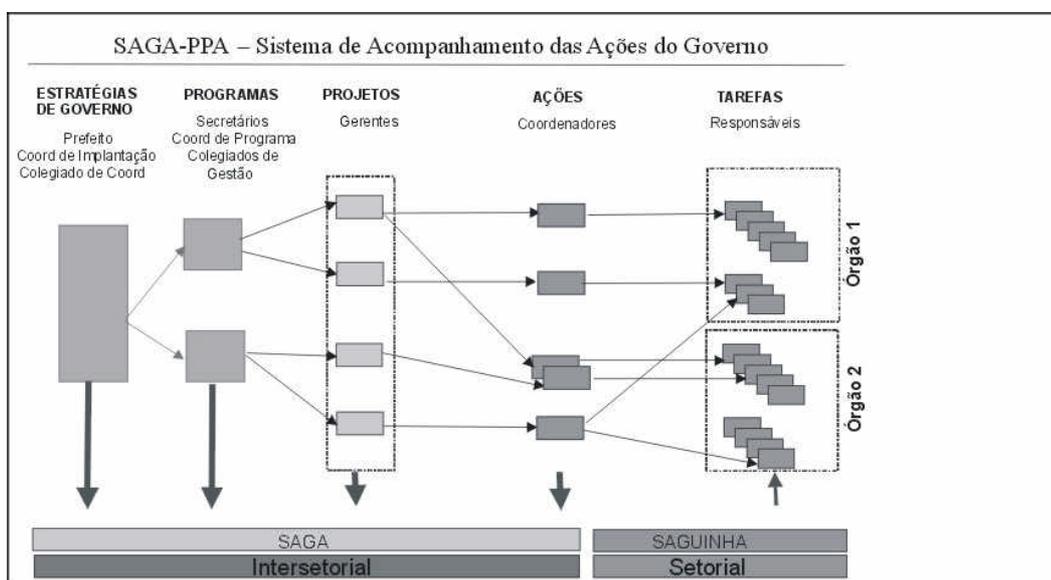


Figura 5 - Sistema de acompanhamento das ações do plano de governo

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP (2008)

Ao final desse trabalho, foi constituído um *portfólio* composto por trinta e seis programas e cento e sessenta e oito projetos.

Apesar da visão estratégica do plano, dos programas e projetos do *portfólio* estarem delineados, havia deficiências na integração dos planos e projetos com a programação do setor público e o processo de orçamentação.

Diante disso, no início de 2006, foi criada a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), de caráter extraordinário, com a finalidade de implantar um processo integrado de planejamento municipal. Sua missão visava priorizar e executar o planejamento, articulando a promoção e a integração entre os órgãos da Prefeitura, com vistas à concretização do Plano de Governo e o desenvolvimento institucional da PMC.

Quadro 11 - Síntese da subcategoria: fases do planejamento

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Não identificadas nos documentos pesquisados.
2001- 2004	Os passos ou fases do método de planejamento estratégico situacional utilizado nesta gestão estão assim constituídos: definição da missão do projeto; formulação do arquivo de problemas; descrição do problema a ser enfrentado; explicação do problema; identificação dos nós críticos; desenho de operações para enfrentamento dos nós críticos; análise de viabilidade do plano; elaboração do plano de ação; gestão do plano. Existência de sistema de gestão pública (SGP) para o monitoramento das ações de planejamento.
2005-2008	Estabelecimento de um padrão de planejamento para os programas e projetos, no qual as estratégias de governo se desdobram em programas? projetos? ações ? tarefas. Implantação de Secretaria específica com a missão focada no planejamento, articulação e integração institucional. Existência do sistema de acompanhamento das ações do Plano de Governo–SAGA para o monitoramento.

d) Síntese conclusiva da subcategoria: fases do planejamento

Ao analisar esta subcategoria foi possível identificar a adoção das fases clássicas do planejamento estratégico situacional (PES) pelas gestões 2001-2004 e 2005-2008, cuja metodologia havia sido implantada em 1997, evidenciando a manutenção da opção metodológica no processo de planejamento, numa perspectiva de *continuum*.

Outro aspecto que merece destaque foi a estruturação de um *portfólio* de programas e projetos priorizados, para gerar o movimento necessário ao processo de planejamento, cuja estratégia, embora implantada em 1997, enquanto balizadora do planejamento e em consonância com o preconizado nos respectivos planos de governo, também teve sua continuidade nas gestões subseqüentes. Tal estruturação ocorreu de modo matricial, a partir das contribuições das distintas estruturas funcionais.

As gestões 2001-2004 e 2005-2008 desenvolveram sistemas informatizados específicos para possibilitar o monitoramento e a avaliação das ações do plano de governo, com a finalidade de possibilitar uma visão estratégica e global de informações, produzindo como um dos insumos o relatório anual de Gestão.

No processo de implementação e refinamento do planejamento, observa-se a ênfase concedida ao processo na gestão 2005-2008, culminando com a implantação de Secretaria específica para coordenação e unificação de tal processo.

De uma forma bastante genérica verifica-se que as etapas do planejamento na gestão 2000-2001 se estruturam com base nos projetos? objetivos? plano de ação? operações. Nesta mesma perspectiva, a gestão 2005-2008 estruturou suas

fases de planejamento em programas? projetos? ações ? tarefas. Diante disso conclui-se que embora as respectivas fases não sejam exatamente idênticas, a concepção do processo de planejamento nas duas últimas gestões analisadas permanece num *continuum* evolutivo e complementar, partindo dos grandes programas/projetos estruturadores até chegar ao detalhamento das ações específicas para o alcance das respectivas metas pactuadas.

4.3 ANÁLISE DA CATEGORIA 2: ANÁLISES ESTRATÉGICAS DO AMBIENTE

Nessa categoria o foco do estudo e investigação foi a existência de diagnóstico municipal estruturado nas gestões municipais analisadas, com vistas a subsidiar a elaboração do planejamento, a definição das diretrizes municipais e as conseqüentes formulações e implementações das estratégias.

Os diagnósticos constituem um instrumento de decisão e norteiam as definições de estratégias e objetivos, visando estabelecer uma visão comum e compartilhada pelos atores sobre a situação do território. O processo para eleger a identificação comum dos aspectos críticos e determinantes é um dos principais desafios do diagnóstico estratégico municipal.

O Quadro 12 sintetiza a análise de conteúdo referente à categoria análises municipais, após o qual serão efetuadas as respectivas análises descritivas por subcategoria e gestão municipal.

Quadro 12 - Análise de conteúdo da categoria: análises municipais

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	GESTÕES	CONTEÚDOS CORRELATOS IDENTIFICADOS
2. Análises estratégicas do ambiente	2.1. Diagnóstico municipal	1993-1996	Não identificado.
		2000-2004	Diagnóstico municipal; diagnóstico integrado; leitura integrada da realidade; diagnóstico dos problemas urbanos; mapas-síntese das análises regionais; territórios priorizados para ação integrada.
		2005-2008	Diagnóstico; diagnóstico local; diagnóstico setorial; diagnóstico integrado; caracterização regional; diagnóstico regional; mapas-sínteses de caracterização regional.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

4.3.1 Subcategoria: diagnóstico municipal

a) Gestão 1993-1996

Nos documentos analisados não foi identificada a existência de diagnóstico municipal estruturado, de modo a pautar e subsidiar a elaboração do planejamento da gestão.

b) Gestão 2001-2004

Segundo descrito em documentos, realizou-se para fins de diagnóstico municipal o projeto intitulado "Decidindo Curitiba", o qual visava a incorporação do conhecimento acumulado na instituição e uma leitura integrada da realidade do Município que, compreendendo a cidade como um todo e cada Regional em particular, possibilitasse a formulação de planos estratégicos e localizados.

Tal projeto tinha por finalidade construir diagnóstico integrado para as regionais e para a cidade como um todo; avançar na descentralização e no planejamento integrado; reforçar a intersectorialidade com apropriação pelos participantes dos territórios regionais como espaços privilegiados para intervenção; e estreitar as relações entre o poder público e a comunidade.

Os princípios deste trabalho preconizavam que a intersectorialidade poderia ser reforçada com métodos e técnicas; que o foco em dimensões de estudo facilita a compreensão das diferentes vertentes a partir das quais se pode examinar a cidade e suas questões; e que o diagnóstico bem elaborado com problemas e questões priorizadas conduz a planos consistentes.

Dizem os documentos que o Decidindo Curitiba em sua primeira etapa, diagnosticou os principais problemas urbanos observados em cada uma das oito administrações (atualmente são em número de nove) da cidade. Essa análise foi realizada a partir de quatro grandes linhas: a socioeconômica; a urbanístico-ambiental; a legal-fiscal e a organizativa. A partir dessa análise, foi apresentada uma síntese dimensional dos problemas detectados em cada regional. Dessas sínteses regionais foram extraídas questões gerais, comuns a toda a cidade, e questões específicas, as quais foram tratadas pelos planos regionais.

O esforço para o reconhecimento compartilhado das principais questões e potenciais de desenvolvimento do município e de sua população, resultou em mapas-síntese das 8 regionais com os principais aspectos para o aperfeiçoamento da cidade. A partir deles, foram produzidos planos globais para o município e para cada uma das regionais.

Dentre os ganhos obtidos com esse processo, estão relacionados nos documentos pesquisados: percepção da potência e riqueza do trabalho intersetorial; reforço e valorização do papel do Administrador e equipe regional pelo conhecimento das realidades regionais, suas necessidades e demandas; aproximação das óticas do nível central e regional com a obtenção de uma visão homogênea sobre a cidade.

A metodologia utilizada foi estruturada em três módulos: ação preliminar; diagnóstico integrado; plano de ação intersetorial, geral e planos especiais os quais aconteceram numa seqüência organizada, conforme demonstrado no Quadro 13.

Quadro 13 - Módulos e produtos da metodologia Decidindo Curitiba

MÓDULOS	PRODUTOS
I - Ação preliminar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quadro referencial de dados, fontes e usos; ▪ Matriz de recursos disponíveis; ▪ Quadro referencial de dimensões para estudo
II - Diagnóstico integrado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sínteses temáticas; ▪ Sínteses dimensionais; ▪ Síntese integrada; ▪ Diretrizes e prioridades para os planos
III - Plano de ação intersetorial geral planos especiais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estratégia geral para a cidade; ▪ Planos regionais intersetoriais de ação integrada; ▪ Plano de mobilização e articulação social; ▪ Plano legal-fiscal

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública; Decidindo Curitiba; Diagnóstico Integrado (2000)

c) Gestão 2005-2008

De acordo com documento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), a insuficiência de dados gerais e regionais; a necessidade de maior uso de informações e séries históricas para compreensão dos problemas locais e planejamento intersetorial; e a concentração de conhecimentos e informações em pessoas, ou num sistema informatizado e não socializado com equipes de trabalho de forma intersetorial desencadeou um processo conjunto de produção de diagnóstico, intitulado "Regional Desejada".

Durante este processo, o nível central, em conjunto com o nível local (Administrações Regionais) trocaram informações sobre os programas e projetos em andamento, potencialidades e demandas percebidas pelo nível local, além da incorporação das prioridades estabelecidas pelos projetos estratégicos do plano de governo. Como principais resultados deste diagnóstico integrado realizado, destacam-se: listagem dos problemas e obras a serem priorizados na regional; identificação das potencialidades e prioridades locais; mapeamento das organizações da sociedade civil, com o objetivo de ampliar e implementar a rede local; elaboração de mapas síntese de caracterização da regional nos aspectos urbanístico-ambientais e socioeconômicos; priorização de trabalhos segundo critérios técnicos, políticos e financeiros; ampliação do conhecimento global e intersetorial, permitindo o planejamento conjunto, o monitoramento e a avaliação das ações; estreitamento da relação entre a PMC e a população, por meio do conhecimento da realidade local.

Consta nos documentos que os principais objetivos desse diagnóstico são os de caracterização da área onde a Administração Regional está localizada, de modo a permitir ação integrada dentro da área de abrangência; hierarquização das ações segundo critérios técnicos; otimização dos sistemas de informações, com unificação dos dados; divulgação das ações realizadas visando ação compartilhada com a população; capacitação das equipes para o uso da informação como instrumento de diagnóstico e priorização de ações; e a identificação das parcelas organizadas da sociedade civil.

O diagnóstico regional foi efetuado nas dimensões urbanístico-ambiental; socioeconômica; legal-fiscal e organização da sociedade sendo estruturado com base em três etapas: primeira oficina: efetuada nesta etapa a apresentação pela equipe regional da caracterização setorial e temática nas áreas de educação, saúde, habitação, abastecimento, meio-ambiente, infra-estrutura urbana e outros; tarefa intermediária: elaboração conjunta de caracterização nas dimensões socioeconômica, urbanístico-ambiental e organizativo da sociedade; segunda oficina: apresentação da caracterização nas dimensões socioeconômica; urbanístico-ambiental e organizativo da sociedade com a participação do nível regional e central.

De acordo com o IPPUC, o trabalho de caracterização regional serviu como base diagnóstica de acompanhamento e avaliação para os planos setoriais e regionais, os quais foram concluídos no final de 2007.

Quadro 14 - Síntese da subcategoria: diagnóstico municipal

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Não identificada a existência de diagnóstico municipal estruturado, de modo a pautar e subsidiar a elaboração do planejamento da gestão.
2001- 2004	Realização de diagnóstico integrado para as regionais e para a cidade como um todo, com vistas ao avanço na descentralização e no planejamento integrado; reforço na intersectorialidade, e estreitamento das relações entre poder público e comunidade. A análise foi realizada a partir de quatro linhas: a socioeconômica; a urbanístico-ambiental; a legal-fiscal e a organizativa. Elaboração de planos de ação.
2005-2008	Diagnósticos regionais nas dimensões: urbanístico-ambiental; socioeconômica; legal-fiscal e organização da sociedade, servindo de base diagnóstica de acompanhamento e avaliação para os planos setoriais e locais.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: diagnóstico municipal

No que se refere às análises estratégicas do ambiente, o foco do estudo foi a existência de diagnóstico municipal, aqui entendido como o ponto de partida para subsidiar a elaboração do plano estratégico de uma organização, bem como, o direcionamento de ações e locais para intervenções prioritárias.

As análises estratégicas procuram identificar qual a real situação da cidade, de seu entorno e de sua administração, incluindo variáveis internas e externas. Procura-se verificar aspectos positivos e negativos, bem como detectar o que o município tem de bom, de regular ou de ruim.

Partindo de problemas urgentes e possibilidades de melhoria, são definidos os temas críticos (*strategic issues*), cuja análise deve concentrar-se naqueles temas críticos que se manifestam no ambiente e que podem sofrer de alguma forma, a interveniência da organização. Deve-se considerar não apenas os problemas, ameaças e oportunidades existentes, mas também as possibilidades de reagir a eles. Com isso, trata-se tanto de uma análise de problemas como de uma análise de potenciais alternativas.

Nos documentos analisados referentes à gestão 1993 -1996, não foi possível identificar esse recurso. O mesmo ganha contorno na gestão 2001-2004, quando da realização do processo intitulado "Decidindo Curitiba", o qual visava à incorporação do conhecimento acumulado na instituição e uma leitura integrada da realidade do Município que, compreendendo a cidade como um todo e cada Regional em particular, possibilitassem a formulação de planos estratégicos e localizados. Essa análise foi realizada a partir das linhas socioeconômicas, a urbanístico-ambiental, a

legal-fiscal e a organizativa, tendo sua metodologia pautada na realização de ações preliminares, diagnóstico integrado e elaboração de plano de ação geral e específico.

De acordo com a pesquisa documental efetuada, foi possível visualizar que a gestão subsequente (2005-2008) deu continuidade ao processo de realização de diagnóstico municipal, onde apesar de ter alterado a denominação, passando a chamá-lo de "Regional Desejada", manteve a mesma formatação e metodologia do processo realizado na gestão precedente. Quanto às dimensões priorizadas nessa caracterização observa-se que também foram mantidas as mesmas elencadas na gestão anterior, quais sejam: urbanístico-ambiental, socioeconômica, legal-fiscal e organização da sociedade.

Em ambas as situações conclui-se que dentre os principais resultados obtidos se encontram: a definição de áreas prioritárias para a atuação integrada; o fortalecimento da intersetorialidade; o conhecimento compartilhado das realidades locais (potencialidades e desafios); a elaboração de mapas-sínteses regionais; e a tentativa de envolvimento da comunidade nas priorizações e ações.

Todos esses elementos possibilitaram uma maior concretude ao processo de elaboração dos planos de ação (gerais e regionais) com base nos insumos gerados.

4.4 ANÁLISE DA CATEGORIA 3: DIRETRIZES ORGANIZACIONAIS

Considerou-se nesse estudo que as diretrizes estão relacionadas com traçados de caminhos, com programas de atividades, com conjunto de instruções, com indicações de ações e com normas ou procedimentos. São as linhas que definem e norteiam o futuro da cidade, bem como as políticas, valores, princípios e objetivos a serem definidos. Pode-se também considerar as diretrizes como os rumos, os processos, as linhas estratégicas e os objetivos a serem trabalhados.

Há dois indicadores principais de direção para os quais uma organização é levada: a missão e os objetivos estratégicos organizacionais, os quais constituíram subcategorias de análise desse estudo.

O Quadro 15 sintetiza a análise de conteúdo da categoria diretrizes organizacionais, após o qual serão efetuadas as respectivas análises descritivas por subcategorias e gestão municipal.

Quadro 15 - Análise de conteúdo da categoria: diretrizes organizacionais

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	GESTÕES	CONTEÚDOS CORRELATOS IDENTIFICADOS
3. Diretrizes municipais	3.1. Missão	1993-1996	Meta norteadora; escopo; atribuições; objetivos.
		2000-2004	Missão; missão específica; diretrizes; mudanças de paradigma; objetivos estratégicos.
	3.2. Objetivos estratégicos	2005-2008	Objetivo; missão; missão específica das Secretarias/Órgãos; foco da gestão; diretrizes estratégicas; metas estratégicas.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

4.4.1 Subcategoria: missão

Entende-se que missão refere-se é a área de atuação da organização. Refere-se ao propósito final que justifica as ações administrativas locais. Relata o maior compromisso que se deve cumprir junto aos munícipes e também aos interessados na cidade. Será a base para o estabelecimento dos objetivos municipais. Sua formalização é essencial para ser amplamente conhecida, divulgada e vivenciada pelos gestores locais, pelos munícipes, e também pelos servidores da prefeitura.

a) Gestão 1993-1996

No transcorrer dessa pesquisa foi identificado que no ano de 1991, por meio da Lei n.º 7.671/1991, foram definidas as áreas de competências das unidades integrantes da estrutura organizacional básica da PMC. Tais competências, embora tenham sido alteradas ou adaptadas ao longo dos anos, serviram de referencial e parâmetro para as definições das missões específicas das Secretarias e Órgãos, fato esse ocorrido nas gestões subseqüentes, conforme relatado no transcorrer.

É necessário salientar, que de acordo com a pesquisa efetuada, essa gestão não adotou o conceito de missão, mas sim, de grande meta norteadora da administração neste período, e se encontrava assim constituída: "construir a cidade da justiça

social, onde todos os cidadãos recebem os benefícios da ação do poder público e têm oportunidades concretas de desfrutar de boa qualidade de vida".

Observa-se assim, que o foco estruturante da gestão está na justiça social, na equidade de acesso e direitos e na qualidade de vida. Importante destacar ainda, que em todos os documentos analisados referentes a este período, ficou evidenciado o comprometimento com a preservação da identidade e da memória local, com ênfase ao incentivo da produção e da difusão da cultura.

De acordo com a pesquisa efetuada junto aos relatórios anuais da presente gestão, foi identificada a existência do descritivo do escopo e das respectivas atribuições de todas as Secretarias e Órgãos, em consonância com o preconizado na Lei n.º 7.671/1991.

b) Gestão 2001-2004

Foi possível identificar nos documentos pesquisados que se constitui a missão dessa gestão: "promover a articulação, execução e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da cidade e de seus habitantes".

De posse dessa declaração, observa-se que o foco da gestão está voltado à atuação integrada (por meio da intersetorialidade, gestão compartilhada e descentralizada) com vistas à sustentabilidade.

Convém ressaltar que nos relatórios anuais pesquisados, observa-se que à partir da gestão 1997-2000, consta a declaração da missão própria de cada Secretaria e Órgão, tendo em vista as especificidades das ações.

c) Gestão 2005-2008

De acordo com documentos oficiais, a missão da Prefeitura Municipal de Curitiba, na atual gestão se encontra claramente definida: "construir a cidade dos nossos sonhos, gerando oportunidades e qualidade de vida melhor para nossa gente".

Reflete em seu escopo o objetivo e o comprometimento da gestão com foco na geração de trabalho e renda e qualidade de vida, constituindo-se referência e base para o estabelecimento dos objetivos municipais.

Cabe ressaltar ainda, que nos documentos pesquisados foi possível identificar também a existência de missões específicas para cada Secretaria/Órgão, a qual serve de elemento balizador para os planejamentos setoriais.

Quadro 16 - Síntese da subcategoria: missão

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Existência de meta norteadora da administração neste período, cujo foco estruturante se encontra pautado na justiça social, na equidade de acesso e direitos e na qualidade de vida.
2001- 2004	Existência de missão com foco voltado à atuação integrada (por meio da intersetorialidade, gestão compartilhada e descentralizada) com vistas à sustentabilidade. Identificação da declaração da missão de cada Secretaria/Órgão, tendo em vista as especificidades das ações.
2005-2008	Existência de declaração de missão com foco na geração de trabalho e renda e qualidade de vida. Manutenção das missões específicas para cada Secretaria/Órgão, as quais servem de elemento balizador para os planejamentos setoriais.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: missão

Observou-se a existência de missão explicitada que direciona a organização, nas três gestões analisadas. Embora a gestão 1993 -1997 se utilizasse da terminologia escopo, o sentido e o significado são similares.

As informações contidas nas declarações de missões evidenciam o foco priorizado nas respectivas gestões. Nessa perspectiva pode-se afirmar que a ênfase da gestão 1993-1996 estava voltada para justiça social, equidade de acesso e direitos e qualidade de vida. No que se refere à gestão 2000-2004 a missão direcionou os esforços à atuação integrada com vistas à sustentabilidade. Já a gestão 2005-2008 priorizou a geração de trabalho e renda e qualidade de vida.

Em termos genéricos pode-se afirmar que as declarações de missão constituídas nas três gestões não são antagônicas, mas sim, complementares e vislumbram, por meio de diferentes estratégias, a melhoria da qualidade de vida da população curitibana.

Faz-se importante destacar que os documentos revelam que a partir de 1991, por força de Lei, foram definidas as áreas de competências das unidades integrantes da estrutura organizacional básica da PMC, as quais se constituíram em referencial e parâmetros para as definições das respectivas missões das Secretarias/Órgãos, fato esse ocorrido nas gestões subseqüentes. Essas missões específicas servem de elemento norteador para a definição dos objetivos estratégicos e planejamentos setoriais.

Por meio da pesquisa documental identificou-se que os relatórios anuais das gestões 2000-2004 e 2005-2008 já trazem as declarações de missão específicas de

todas as Secretarias e Órgãos da PMC, acompanhada dos principais resultados auferidos.

4.4.2 Subcategoria: objetivos estratégicos

Um objetivo estratégico é uma meta para a qual a organização está tentando atingir e, portanto, direciona seus esforços. São resultados, desafios que a cidade precisa alcançar, em prazo determinado, para concretizar sua visão e incluem indicadores para a avaliação e mensuração de seu desempenho.

a) Gestão 1993-1996

Após análise do relatório da referida gestão, foi possível identificar os principais objetivos estratégicos, os quais se encontravam voltados para as políticas públicas nas áreas da cidadania, criança, educação, saúde, meio ambiente, habitação, transporte, abastecimento e cultura, assim definidos: resgatar a cidadania, com a criação de igualdades para todos; melhorar o ensino público para garantir do acesso à educação para todos, democratizando o acesso ao conhecimento; efetuar a estruturação municipal da assistência à saúde; estruturar a política de meio ambiente para a qualidade de vida e superação das distorções provocadas pelo crescimento acelerado; inovar e ampliar o transporte público para o atendimento da demanda; facilitar o acesso a alimentos de qualidade, principalmente para as famílias de baixa renda; estruturar os bairros para atendimento à população, mantendo os serviços indispensáveis para a boa qualidade de vida; expandir o acesso à cultura.

b) Gestão 2001-2004

Segundo descrito em documento elaborado pela PMC, os objetivos estratégicos desse período foram constituídos com foco nas áreas e políticas: modernização da gestão, abastecimento, ação social, cultura, desenvolvimento econômico, educação, esporte/lazer, evolução urbana, habitação, mobilidade urbana, saúde, segurança e se encontram assim constituídos: integrar os esforços e as ações entre as várias políticas públicas de caráter setorial e também entre os diversos serviços executados

pelo município; manter o foco de transformar para melhor as condições de vida e as oportunidades de desenvolvimento humano nas áreas mais vulneráveis; estabelecer um novo conceito no governo local, onde o administrador público se torna gestor municipal e passa a interagir com a cidade e os cidadãos; consolidar a rede social de abastecimento; incentivar a auto-sustentabilidade e a elevação da qualidade de vida das pessoas, com reflexo na comunidade, no bairro e na cidade; desenvolver ações que ampliem e estimulem o consumo cultural; emancipar economicamente seus cidadãos, de forma solidária, inserindo a comunidade, de forma competitiva, na região, no país e no mundo; transformar a escola num ambiente atraente para a aprendizagem do aluno, como também num espaço de integração, convivência e mobilização da comunidade; consolidar as práticas do esporte, lazer e atividades físicas para o desenvolvimento das potencialidades do ser humano, visando a seu bem-estar; ordenar e estimular o desenvolvimento local segundo as demandas, identidades, infra-estrutura e suporte natural de cada compartimento urbano; ocupar os vazios urbanos, por meio da expansão da oferta de lotes populares, mediante a ocupação induzida das terras subutilizadas; desenvolver política ambiental estruturante, para manutenção dos bons resultados e índices que o município possui; organizar um sistema de saúde público, integrado, hierarquizado, descentralizado, com base territorial e participação da comunidade; desenvolver e implantar políticas de promoção da proteção do cidadão, articulando e integrando os organismos governamentais e a sociedade, de forma motivadora.

Constam ainda nos documentos pesquisados que constituem as diretrizes dessa gestão: foco no território e na família; integração; intersetorialidade; descentralização; pensamento estratégico e avaliação de resultados. Para tanto, foi proposta uma mudança de paradigma, conforme especificado no Quadro 17.

Quadro 17 - Mudança de paradigma

SITUAÇÃO ANTERIOR	SITUAÇÃO DESEJADA
Procura espontânea	Busca ativa
Visão compartimentada – programas	Visão sistêmica – território e família
Dependência	Auto-sustentabilidade
Impacto pessoal	Impacto na comunidade
Comunidade dependente	Comunidade co-responsável
Ações desconectadas	Ações em sintonia com a comunidade

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba – Gestão 2001-2004

c) Gestão 2005-2008

De acordo com o Plano de Governo dessa gestão municipal, os objetivos estratégicos foram constituídos com base nas áreas de educação; ação social; cultura; inclusão digital; gestão compartilhada; saúde; abastecimento alimentar; esporte e lazer; segurança; circulação; desenvolvimento econômico e empresarial; transporte coletivo; incentivo ao turismo; habitação; integração metropolitana e meio ambiente. São objetivos estratégicos: ampliar a oportunidade de acesso da população às informações e serviços municipais; promover a proteção social da população em situação de vulnerabilidade por meio de uma política de assistência social; valorizar as escolas municipais como espaços abertos de conhecimento, promovendo o desenvolvimento da comunidade local; desenvolver ampla política cultural voltada para o desenvolvimento e inclusão social; inserir Curitiba na sociedade do conhecimento por meio da utilização intensiva das TICs; implementar o sistema único de saúde por meio de um sistema integrado de serviços; ampliar o sistema público municipal de abastecimento e segurança alimentar, promovendo o acesso aos alimentos, geração de emprego e renda, adoção de hábitos alimentares adequados e orientação para o consumo; promover, estimular a prática do esporte, lazer e a atividade física, oportunizando ao cidadão o desenvolvimento de suas potencialidades; otimizar mecanismos de proteção ao cidadão, por meio de ações conjuntas dos órgãos governamentais, sociedade civil organizada e cidadãos; promover o desenvolvimento econômico sustentável de Curitiba e região, baseado em setores de alta tecnologia, conformando um Parque Tecnológico; facilitar a acessibilidade e a mobilidade em todas as regiões de Curitiba, com segurança e menor tempo de deslocamento; formular e implementar, de modo inovador, estratégias de gestão administrativa e de pessoas que potencializem a qualidade e a produtividade da ação pública; consolidar Curitiba como destino turístico, divulgando o potencial turístico da cidade; revitalizar a área central da cidade, visando adequá-la a novos usos, minimizando o seu processo de esvaziamento e decorrente degradação; propiciar melhores condições de qualidade de vida e de atendimento com moradia e lote para a população de baixa renda; promover a articulação das ações e políticas públicas de Curitiba com os municípios que compõem a Região Metropolitana; promover a sustentabilidade da cidade, por meio de ações de educação ambiental, proteção, recuperação e conservação do meio

ambiente; aumentar o diálogo entre a administração municipal e a comunidade, desenvolvendo um trabalho colaborativo e participativo.

Foram ainda estabelecidas e priorizadas as seguintes diretrizes estratégicas: efetuar rígido controle da despesa administrativa e objetividade nos gastos; estabelecer contato permanente com a realidade social e participação ativa dos cidadãos nas decisões administrativas; facilitar o cotidiano do cidadão; cumprir fielmente os compromissos assumidos com a população; efetuar a prestação de contas de modo permanente; desenvolver e valorizar o servidor público municipal; transparência e responsabilidade dos administradores.

Observa-se que as mesmas foram determinadas com vistas à transparência institucional, modernização da gestão, por meio de mudanças nos processos e foco no atendimento ao cliente-cidadão.

Quadro 18 - Síntese da subcategoria: objetivos estratégicos

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Existência de objetivos estratégicos voltados para as políticas públicas nas áreas da cidadania, criança, educação, saúde, meio ambiente, habitação, transporte, abastecimento e cultura.
2001- 2004	Existência de objetivos estratégicos constituídos com foco nas áreas/políticas: modernização da gestão, abastecimento, ação social, cultura, desenvolvimento econômico, educação, esporte/lazer, evolução urbana, habitação, mobilidade urbana, saúde e segurança.
2005-2008	Existência de objetivos estratégicos constituídos com base nas áreas/políticas de educação; ação social; educação; cultura; inclusão digital; gestão compartilhada; saúde; abastecimento alimentar; esporte/lazer; segurança; circulação; desenvolvimento econômico e empresarial; transporte coletivo; incentivo ao turismo; habitação; integração metropolitana e meio ambiente.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: objetivos estratégicos

A pesquisa documental efetuada permitiu a identificação das metas estratégicas utilizadas pelas gestões municipais para o direcionamento de seus esforços. Considerando o teor contido nos respectivos objetivos, pode-se afirmar que os mesmos estão voltados ao cumprimento das políticas públicas, cujos desdobramentos estão intrinsecamente relacionados aos programas e projetos estratégicos. Refletem ainda, a priorização das ações, o foco a ser mantido, as metas a serem perseguidas, enfim, o *modus operandi* de cada gestão.

Importante salientar também a vinculação e articulação direta dos conteúdos dos objetivos estratégicos com as respectivas declarações das missões efetuadas nas gestões municipais analisadas.

Em se tratando da diretrizes estratégicas, também explicitadas nos documentos relativos às gestões de 2000-2004 e 2005-2008, verificou-se que a primeira definiu as mesmas com foco no território e na família; integração; intersetorialidade; descentralização; pensamento estratégico e avaliação de resultados. Já a segunda preconiza a transparência institucional; modernização da gestão, por meio de mudanças nos processos e foco no atendimento ao cliente-cidadão.

Com base no descrito pode-se constatar a priorização e definição das estratégias facilitadoras e indutoras das ações, com vistas à consecução dos objetivos estratégicos e alcance do previsto nas respectivas missões institucionais.

4.5 ANÁLISE DA CATEGORIA 4: FORMULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

Optou-se nesse estudo pela adoção do conceito de formulação da estratégia enquanto projeção e seleção de estratégias que levem à realização dos objetivos organizacionais. Assim que o ambiente tenha sido analisado e a diretriz organizacional estipulada, a administração é capaz de traçar cursos alternativos de ação em um esforço informado para assegurar o sucesso da organização.

Nesse sentido, a estratégia deve ser usada para gerar projetos estratégicos mediante um processo de busca. O papel da estratégia nessa busca é, primeiramente, focalizar a atenção em áreas por ela definidas e, em segundo lugar, identificar e eliminar possibilidades que com ela sejam incompatíveis.

O Quadro 19 sintetiza a análise de conteúdo referente à categoria formulação das estratégias, após o qual serão efetuadas as respectivas análises descritivas por subcategoria e gestão municipal.

Quadro 19 - Análise de conteúdo da categoria: formulação das estratégias

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	GESTÕES	CONTEÚDOS CORRELATOS IDENTIFICADOS
4. Formulação das estratégias	4.1.Projetos estratégicos	1993-1996	Ações priorizadas
		2000-2004	Programas estratégicos; projetos-Âncora.
		2005-2008	Eixos estratégicos; programas estratégicos; desdobramento da estratégia; mapa da estratégia.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

4.5.1 Subcategoria: projetos estratégicos

a) Gestão 1993-1996

Esta gestão, ao definir seus projetos estratégicos e a priorização das iniciativas, não a fez com base na estruturação de programas, projetos e ações, de modo transversal. Os mesmos se pautaram nas políticas públicas de educação, saúde, ação social, meio ambiente, além da descentralização do atendimento, e se encontravam assim constituídos:

- Lições curitibanas: coleção didática que usava a cidade como referência para o ensino. Foram elaborados livros didáticos para o ensino de 1.^a a 4.^a séries do ensino fundamental.
- Farol do Saber: rede de bibliotecas públicas com vistas à ampliação do acesso à cultura, em todos os bairros da cidade.
- Liceus de artes e ofícios: capacitação do público jovem e adulto para o trabalho, mediante a oferta de cursos profissionalizantes.
- Vila de ofícios: reuniu espaço para moradia e trabalho num mesmo endereço. No térreo, as famílias mantinham lojas de comércio, de prestação de serviços ou oficinas. No pavimento superior, localizava-se a habitação.
- Linhas do conhecimento: levavam informações de música, dança, pintura e teatro às crianças e adolescentes da rede municipal de ensino, creches e programas de contraturno escolar. Englobava ações voltadas à história e

memória da cidade; jogos e brincadeiras; música; dança; teatro; literatura e artes visuais.

- Cores da cidade: previa a recuperação e restauração do centro histórico da cidade;
- Memorial da cidade: instalações planejadas para atividades culturais múltiplas, incluindo mostras e exposições, apresentações e concertos.
- Cidade ecológica: foram implantados os parques Tingüi; Tanguá; dos Tropeiros; Caiuá e Diadema.
- Ruas da cidadania: sedes físicas das administrações regionais e “*shoppings*” de serviços públicos, que além dessa atribuição, sediam aos núcleos setoriais das Secretarias/Órgãos municipais, que têm o papel de coordenar as unidades executivas descentralizadas e programas. Nesta gestão, foram construídas 6 Ruas da Cidadania e 1 foi projetada para 1997.
- Habitação: previa a construção de casas, apartamentos, distribuição de lotes, estímulo à autoconstrução, realocação de moradores em áreas irregulares, regularização de terrenos.

b) Gestão 2001-2004

Segundo o preconizado nos documentos analisados, o plano de governo da gestão 2001/2004 buscou firmar Curitiba como Capital Social. Teve como estratégia de fundo o aperfeiçoamento da cidade sustentável, adotando a prerrogativa de implantar o aperfeiçoamento por meio de um caminho evolutivo, compartilhado entre o poder público e sociedade. Cada projeto estava ligado a um secretário municipal, responsável por sua condução apoiado por um “colégio patrocinador”, composto por Secretários também ligados ao projeto. Nesta perspectiva, foram priorizados doze programas estratégicos, denominados de Projetos-Âncora, assim estruturados:

- Curitiba tecnológica: visava transformar a cidade em uma metrópole tecnológica, por meio da inovação em tecnologias urbanas e ecológicas, potencializando os ativos existentes e promovendo a articulação dos setores estratégicos da sociedade produtiva.
- Cidade oportunidade: conjunto de ações com vistas à ampliação do número de oportunidades para inclusão social, renda familiar, comprometimento da comunidade e geração de trabalho e renda.

- Meu ambiente: buscava a promoção da melhoria das condições ambientais da cidade, com ações voltadas à gestão de resíduos sólidos e à proteção dos recursos hídricos.
- Aprender: criação de novos ambientes reais e virtuais de aprendizagem na cidade, estabelecendo uma rede de colaboração para gerar mais oportunidades de construção do conhecimento.
- Cidadão em trânsito: visava garantir aos pedestres e transeuntes o direito de ir e vir em segurança, sem prejuízo da fluidez do tráfego. Para tanto, previa intervenções físicas na cidade, educação para o trânsito e maior fiscalização.
- Vida saudável: informava e educava indivíduos para que atuassem como multiplicadores da vida saudável.
- Linhão do turismo: constituiu o eixo turístico-ambiental, para a conservação do meio ambiente e a atração de investimentos para o desenvolvimento de potencialidades econômicas e culturais em sua área de abrangência.
- Conviver: o espaço físico das escolas municipais tem uso ampliado e se torna referência para a comunidade.
- Nossa vila: buscava promover a urbanização e a regularização fundiária de ocupações irregulares e a melhoria socioeconômica das famílias beneficiárias.
- Cidade segura: núcleos integrados de proteção ao cidadão para desburocratizar e tornar mais rápido o acesso da população à segurança.
- Novo Rebouças: revitalização da região e desenvolvimento de um eixo de animação voltado ao lazer e à cultura, estimulando o surgimento de novos empreendimentos no local.
- Plano 2000: pacote de infra-estrutura – calçada, antipó, iluminação e paisagismo – em áreas priorizadas de Curitiba.

c) Gestão 2005-2008

Para o estabelecimento de metas estratégicas, a definição de priorização de iniciativas e a atribuição de responsabilidades, a atual gestão municipal definiu e priorizou 07 eixos estratégicos de ação, os quais dão o direcionamento aos planos setoriais. São temas considerados prioritários na gestão da cidade, para o atendimento à multiplicidade de demandas, com intuito de promover a sustentabilidade econômica,

cultural, social e ambiental e impactar na melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. Buscam vislumbrar os programas como unidades integradas identificando ações transversais além dos limites do projeto. Cada eixo estratégico inclui programas e projetos, desdobrados em ações. Constituem os eixos estratégicos:

- Desenvolvimento social: visa à promoção do desenvolvimento humano e social, ampliação de acesso a bens e serviços públicos e redução da exclusão social.
- Infra-estrutura, urbanismo e meio Ambiente: prevê ações relacionadas com o aperfeiçoamento da infra-estrutura urbana, crescimento harmônico dos sistemas viário e de transporte, preservação ambiental-saneamento, gestão do lixo e uso sustentável dos recursos naturais.
- Trabalho e desenvolvimento econômico: desenvolvimento de empregabilidade e apoio às atividades produtivas geradoras de trabalho e renda, incluindo a economia social, micro e pequenas empresas.
- Cidade do conhecimento: implementação de ações que possibilitem o acesso ao conhecimento pelo uso intensivo das novas tecnologias da informação, atração de empresas da indústria do conhecimento e interação com a comunidade.
- Integração metropolitana: inclui alianças e consórcios para o desenvolvimento econômico e expansão das oportunidades de trabalho para tornar a Grande Curitiba numa metrópole solidária, sustentável e competitiva.
- Gestão democrática e desenvolvimento Institucional: ações que visam garantir a transparência e a efetividade nas relações do poder público com a população, e modernização administrativa.
- Mobilidade urbana: aperfeiçoamento da estrutura urbana relacionada à expansão e qualidade do sistema viário e de transporte, em especial o transporte público de passageiros.

Esses eixos foram desdobrados em 36 programas e 168 projetos, os quais constituem o *portfólio* do projeto da gestão.

A Figura 6 ilustra os Eixos estratégicos e os 36 respectivos programas. Importante destacar que a figura busca explicitar também, a perspectiva de intersectorialidade almejada entre os mesmos.

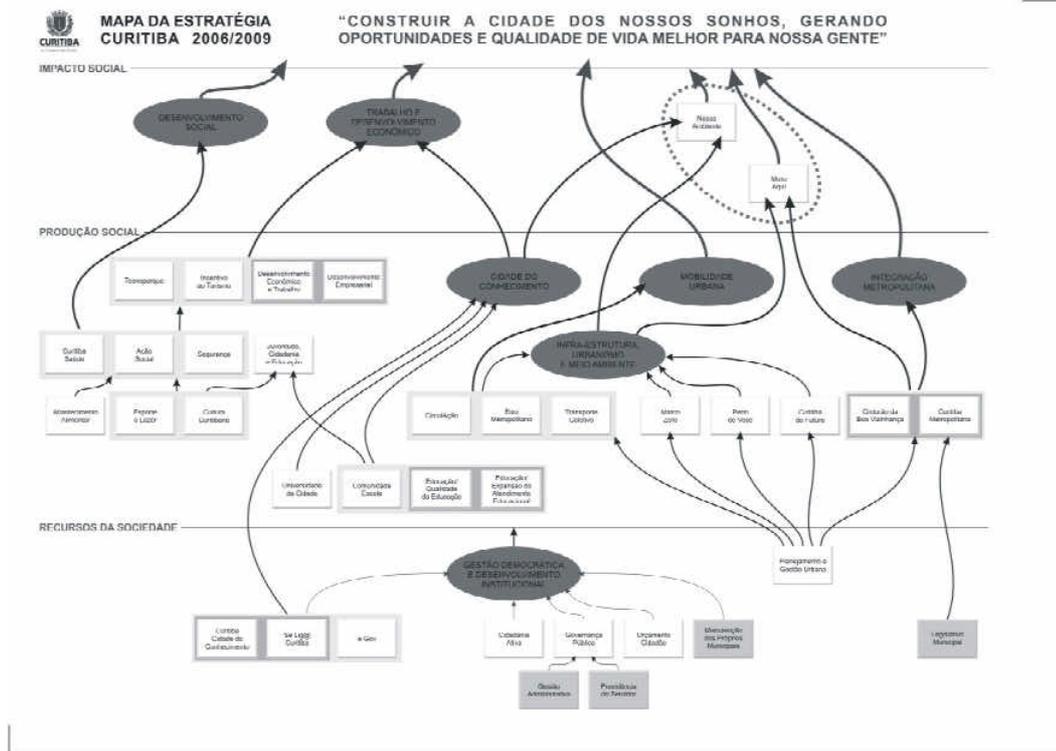


Figura 6 - Mapa da estratégia

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública- IMAP- 2007

O detalhamento do desdobramento dos eixos estratégicos por programas, se encontra especificado no Anexo.

Quadro 20 - Síntese da subcategoria: projetos estratégicos

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Priorização das iniciativas com base nas políticas públicas de educação, saúde, ação social, meio ambiente, além da descentralização do atendimento.
2001- 2004	Plano de governo estruturado em 12 programas estratégicos, de modo intersetorial assim denominados: Curitiba tecnológica; Cidade oportunidade; Meu ambiente; Aprender; Cidadão em trânsito; Vida saudável; Linhão do turismo; Conviver; Nossa vila; Cidade segura; Novo Rebouças; Plano 2000.
2005-2008	Os projetos estratégicos se encontram estruturados em sete eixos: desenvolvimento social; infra-estrutura, urbanismo e meio ambiente; trabalho e desenvolvimento econômico; Cidade do Conhecimento; Integração Metropolitana; Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional; Mobilidade Urbana. Desdobram-se em 36 programas.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: projetos estratégicos

Considerando-se os objetivos dessa pesquisa optou-se pela concepção de estratégia segundo a visão de alguns autores, os quais a definem como a determinação das metas e dos objetivos básicos de uma organização para o médio e longo prazo, assim como a alocação dos recursos necessários para alcançá-las. Envolve um diferente conjunto de atividades e produz as principais políticas e planos para atingi-las e deve ser usada para gerar projetos estratégicos (CHANDLER, 1962; CHRISTENSEN, 1999; PORTER, 1999; MINTZBERG; QUINN, 2001).

Constatou-se que as gestões municipais analisadas constituíram seus projetos estratégicos, em um conjunto de atividades que se encontra diretamente relacionados aos objetivos estratégicos e missões, numa perspectiva de complementaridade e interconexão, assim representada: missão ? objetivos estratégicos ? projetos estratégicos.

Tratando-se especificamente da estratégia corporativa, entende-se que ela se preocupa com o escopo corporativo (de que complexo de negócios a corporação deve participar); o relacionamento entre as suas partes (em que bases às unidades de negócios da corporação devem relacionar-se umas com as outras); e os métodos para a gestão do escopo e dos relacionamentos (que métodos e processos serão adotados para efetuar mudanças específicas no escopo corporativo e nos relacionamentos).

A estratégia corporativa é, portanto, um padrão de propósitos e metas, integrada as principais políticas para o alcance das mesmas e que definem o negócio com o qual a organização atua, bem como, o tipo de organização que se busca obter no futuro. Pode ser concebida também como o *link* que une a gestão dos recursos internos da organização com os externos.

Nesse contexto, entende-se que os projetos estratégicos definidos e priorizados nas gestões municipais analisadas, se constituem em suas estratégias corporativas e consideram em sua formulação o contexto (é o ambiente nos quais as estratégias são executadas) o conteúdo (ações que integram a estratégia) e o processo (modo como as estratégias serão desenvolvidas).

Ao pesquisar os projetos estratégicos ao longo das gestões municipais, foi possível constatar que na gestão de 1993-1996 a priorização das iniciativas, não foi efetuada com base na estruturação de programas, projetos e ações, de modo

transversal. Os mesmos se pautaram nas políticas públicas, porém de modo pontual, fragmentado e setorizado.

A partir da gestão 2000-2004 observou-se esforços no sentido do estabelecimento de programas estratégicos com caráter intersetorial e transversal os quais se desdobravam em projetos.

Já na gestão 2005-2008 foram estabelecidos eixos estratégicos norteadores estruturados por meio de programas e projetos, desdobrados em ações, onde a perspectiva da intersetorialidade e transversalidade também se fizeram presentes.

Em relação às áreas em que estão focalizadas as estratégias observou-se que nas três gestões pesquisadas, as mesmas estão voltadas às políticas públicas nas áreas de educação, saúde, ação social, segurança, abastecimento alimentar, meio-ambiente, entre outras. A ênfase e o grau de relevância que os projetos estratégicos assumem nas gestões, estão diretamente associados às respectivas missões e objetivos estratégicos definidos.

4.6 ANÁLISE DA CATEGORIA 5: IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

Essa etapa envolve colocar em ação as estratégias desenvolvidas que emergiram de etapas anteriores ao processo de administração estratégica. Para realizar a missão, as estratégias e os objetivos estratégicos, a organização escolhe diferentes cursos de ação, chamados de estratégias funcionais e operacionais, que se encadeiam em meios e fins. Nesse contexto, a estratégia operacional está relacionada à forma como os componentes da organização, em termos de recursos, processos, pessoal e suas habilidades efetivamente vão contribuir para direcionar a organização para a direção das estratégias corporativas.

Nesse estudo, priorizou-se para fins de oportunizar uma análise comparativa ente as gestões municipais, três estratégias operacionais assim nominadas: descentralização; intersetorialidade; participação social.

O Quadro 21 sintetiza a análise de conteúdo referente à categoria implementação das estratégias, após o qual serão efetuadas as respectivas análises descritivas por subcategoria e gestão municipal.

Quadro 21 - Análise de conteúdo da categoria: implementação das estratégias

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	GESTÕES	CONTEÚDOS CORRELATOS IDENTIFICADOS
5. Implementação das estratégias	5.1. Descentralização 5.2. Intersetorialidade 5.3. Participação social	1993-1996	Descentralização; descentralização administrativa; administração regional; descentralização de estratégias; coordenações funcionais; atuação integrada.
		2000-2004	Gestão descentralizada; administração regional; descentralização; atuação regionalizada; intersectorialidade; funcionamento matricial; trabalho integrado; parceria com a sociedade; mobilização social; participação dos cidadãos; colaboração social; modelo colaborativo; planejamento participativo; participação da comunidade.
		2005-2008	Regionalização; descentralização de serviços e equipamentos urbanos; compartimentação da cidade; administração regional; intersectorial; grupos funcionais; diálogos participativos; participação da população; consultas a população; participação comunitária; instâncias de participação comunitária.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

4.6.1 Subcategoria: descentralização

Considera-se a descentralização nesse estudo, enquanto processo de transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão. Representa uma efetiva mudança da escala de poder, capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos. O grau de poder político que é transferido depende da forma de descentralização, a qual se apresenta sob a forma de: desconcentração, delegação ou devolução.

a) Gestão 1993-1996

Para compreender o processo da descentralização administrativa ocorrida na PMC, há necessidade de contextualizar sinteticamente, sua implantação. Na década de 1970, Curitiba iniciou um novo estágio de desenvolvimento na gestão da cidade, com a perspectiva de criar e fortalecer unidades de prestação de serviços locais, com a implantação de diversos equipamentos sociais denominados de Núcleos Comunitários.

O caráter era de desconcentração de serviços e maior aproximação do poder público com a comunidade. Em 1986 foram criados os Distritos Rodoviários, para coordenar as ações de infra-estrutura urbana. Cabe destacar que, na ocasião, o Governo Federal dava sinais de apoio a programas descentralizados, repassando recursos aos municípios, para a construção de equipamentos sociais e para a gestão de programas sociais. Em decorrência, surgiram os Centros Sociais Urbanos, dentro dos mesmos moldes de funcionamento dos Núcleos Comunitários.

Segundo pesquisa documental efetuada, com o crescimento populacional e com os novos contornos da sociedade, o Plano Diretor da cidade passou por adequações que determinaram novas modalidades de gestão pública local. Foram então criadas em 1984 as Unidades de Vizinhança como centros de referência para os bairros e vilas dentro de um mesmo raio geográfico. Seguiu-se a criação de coordenações regionalizadas de programas sociais, como iniciativa de integrar as diversas ações da Prefeitura nos bairros. Delineava-se assim, o embrião da política de descentralização municipal, com a articulação da comunidade e criação de parcerias interinstitucionais.

Em 1986 a política de descentralização ganha novo impulso e são criadas as oito Administrações Regionais denominadas de Freguesias. Sua finalidade era coordenar o planejamento local, promovendo a articulação entre as áreas afins da PMC e a população. Apontam os documentos, que embora tenham sido criadas formalmente para desempenhar o papel de promotoras do planejamento local e articuladora das áreas-fins com a população, tais Freguesias estiveram voltadas ao longo dos anos prioritariamente para questões de obras e infra-estrutura urbana.

Outro cenário apresentou-se, com a Constituição de 1988, que promoveu a descentralização de recursos federais, fato este que exigiu novas formas de organização municipal. Foram criadas assim, em 1991, instâncias administrativas regionalizadas - Núcleos Setoriais - para coordenar as políticas sociais de saúde, criança, educação e ação social, bem como, gerências para serviços das secretarias de urbanismo, meio ambiente, esporte e lazer e cultura.

Inicialmente as sedes das Administrações Regionais foram instaladas em prédios alugados. Com o crescimento dos serviços e das equipes, os espaços foram se tornando inadequados e, como alternativa, em 1994 teve início a construção das Ruas da Cidadania. A criação da primeira Rua da Cidadania, na Regional Boqueirão,

ocorreu em 1995. Já as Ruas da Regional Portão-Fazendinha, Pinheirinho e Santa Felicidade foram construídas em 1996 e Matriz e Boa Vista em 1997.

Quadro 22 - Caracterização das regionais e Ruas da Cidadania – Ano base: 1997

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	POPULAÇÃO	ÁREA (ha)	ÁREA (m ²)
Matriz	202.266	3.628,80	15.000
Boqueirão	177.254	3.985,90	7.200
Cajuru	172.886	3.530,60	em projeto
Boa Vista	209.421	6.222,40	5.500
Santa Felicidade	155.235	8.574,26	7.000
Portão	291.080	5.111,04	6.600
Pinheirinho	152.542	4.710,6	6.200
Bairro Novo	115.569	7.453,4	3.801
TOTAL	1.476.253	43.217,00	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba – Curitiba em números e Rede cidadania

Esse espaço pode ser considerado, segundo consta nos documentos, como a filial da Prefeitura nos bairros. Todas as Secretarias e Órgãos municipais que prestam serviços essenciais possuem nesses espaços núcleos locais de atendimento.

A concepção das Ruas da Cidadania está voltada para a adequação do governo municipal às particularidades de cada um dos seus espaços territoriais, tendo por objetivos: aproximar as ações e os serviços dos cidadãos; adequar às ações e os serviços públicos às necessidades de cada regional; facilitar o acesso às informações e serviços ofertados pela Prefeitura; favorecer o exercício da comunidade, à medida que se ampliam os espaços de reivindicações, reclamações e de participação comunitária; ser pólo de integração entre os diversos órgãos municipais com atuação regionalizada.

A Figura 7 ilustra a estrutura de funcionamento das chamadas Ruas da Cidadania.



Figura 7 - Estrutura funcional das Ruas da Cidadania

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba - Secretaria de Governo Municipal (2007)

Convém ressaltar que todos os representantes dos serviços se reportavam ao seu órgão central de origem, de onde emanavam as diretrizes de ação. O gerenciamento ocorre não só dentro dos espaços interno das Ruas, mas na rede de equipamentos sociais distribuídos dentro do território (unidades de saúde, escolas, centros esportivos e outros).

Os documentos apontam que a descentralização dos serviços obedece aos seguintes critérios: os mais solicitados no prédio central da PMC; os informatizados, prioritariamente; os que exigem contatos diretos e freqüentes entre a Prefeitura e seus usuários; e os que atendam aos interesses e às necessidades específicas de cada região.

As Figuras 8 e 9 retratam as configurações das Administrações Regionais nos anos de 1993 e 1997, respectivamente.



Figura 8 - Administrações regionais de Curitiba em 1993



Figura 9 - Administrações regionais de Curitiba em 1997

Fonte: IPPUC – Banco de dados – Geoprocessamento

b) Gestão 2001-2004

Essa gestão adotou como referência para suas ações o Modelo de Gestão Curitiba, o qual pensava a gestão na sua totalidade e priorizava a atuação intersetorial, descentralizada e compartilhada com a sociedade.

Segundo documentos, o movimento de descentralização veio se fortalecendo no município desde a década de 70 e pode ser enfocado sob diferentes óticas. A diretriz de implantar equipamentos sociais acompanhando o sentido da ocupação territorial pela população é sua expressão sob o ponto de vista do planejamento urbano. Já sob a ótica da gestão administrativa é possível tratar diferentes objetos, como: a descentralização de serviços, de funções, de poder e de recursos. Em 1997, para atender o crescimento da mancha de ocupação urbana com a implantação de

novos loteamentos e sua infra-estruturação foi criada uma oitava regional, na região sul, passando a denominar-se de Bairro Novo, sendo que sua Rua da Cidadania foi construída em 2001.

Buscou-se nessa gestão o aprofundamento da descentralização, por meio do fortalecimento das Administrações Regionais, onde as relações entre o nível central e regional foram redimensionadas, em consideração as suas funções complementares de planejamento, execução e avaliação, e estabeleceu atribuições distintas, conforme demonstra o Quadro 23.

Quadro 23 - Relações entre o nível central e regional

NÍVEL CENTRAL	NÍVEL REGIONAL
Relação com a população intermediada pelos Núcleos regionais.	Relação direta com a população.
Emana diretrizes políticas e técnicas.	Executa as diretrizes e as realimenta.
Reúne a visão do todo.	Aprofunda a visão do território.
Garante respostas para o conjunto da cidade.	Garante respostas locais.

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP)

O conceito de gestão descentralizada, segundo o entendimento dessa gestão, e preconizado no Modelo de Gestão Curitiba, buscava a aproximação da administração pública com a população, possibilitando maior conhecimento das suas necessidades e demandas, visando à agilização e melhoria das respostas. Pensar descentralizadamente é a complementaridade entre o planejamento central/regional/local. Agir descentralizadamente é aproximar do cidadão produtos e serviços, agilizar o tempo de resposta e registrar, captar e categorizar as demandas da população.

Segundo documentos, constituíam exemplos de práticas descentralizadas nesta gestão: existência de Ruas da Cidadania em todas as regionais; realização do evento Cidadão Saudável (visava aproximar o prefeito e o conjunto dos Órgãos municipais à comunidade); processo orçamentário com participação dos Administradores Regionais; vinculação dos Distritos Rodoviários às Administrações Regionais; descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais; ação dos conselhos e comissões locais de saúde que participam na discussão e na elaboração de políticas públicas de saúde para o território.

Registram ainda os documentos que um dos desafios que se fazia necessário no avanço da descentralização, era a consolidação do planejamento e a execução das políticas públicas de modo intersetorial, pela visão sistêmica de vários atores, onde

cada um contribuiria com o aporte de sua área de especialidade para os objetivos comuns. Novos padrões nas relações entre o nível central e regional precisaria ser assimilados a fim de que estas instâncias definissem prioridades, tanto na lógica do território, quanto na lógica da cidade e pudessem firmar pactos para a realização de políticas públicas, de modo integrado com a sociedade civil. Ainda nessa perspectiva, fazia-se necessário constituir novas formas de relação política entre o poder municipal e os atores sociais, a fim de se delinear o avanço de propostas e soluções conjuntas e não mais a mera participação representativa, superando assim o comportamento reivindicatório e imediatista da população.

c) Gestão 2005-2008

A descentralização gradativa da administração municipal em Curitiba é viabilizada por meio da estratégia da regionalização e se dá pela estruturação de Administrações Regionais, atualmente em número de nove, sediadas nas chamadas Ruas da Cidadania.

Segundo documento da PMC, a descentralização dos equipamentos urbanos municipais voltados ao atendimento das necessidades da população objetiva permitir uma presença mais intensa da administração municipal nos bairros da cidade, visando transformar estes serviços em interlocutores entre esta população e as esferas centralizadas de planejamento e gestão da cidade, agilizando a solução e atendimento às necessidades e demandas comunitárias.

Essa compartimentação oficial da cidade tem como objetivo acumular dados e informações, particularmente as de origem censitária produzidas pelo IBGE, com vistas a instrumentalizar o planejamento, identificando necessidades e potencialidades nas inúmeras regiões de Curitiba.

Ressaltam ainda os documentos, que uma das iniciativas que mais contribuiu para o atual estágio de regionalização atingida por Curitiba, foi a divisão do município em 74 bairros, ocorrida em 1975.

Para compartimentar o território do município, adotou-se como pressuposto que cada regional deveria apresentar componentes estruturais, possuindo um eixo de desenvolvimento em seu território, o qual já tivesse consolidado pelo Plano Diretor e nas propostas de transporte de massa ou de sistema viário. Deveria ainda, apresentar um perfil demográfico com tendência à homogeneização, em termos de

contingente populacional em relação às demais regionais urbanas. Deveria por fim, consolidar certo grau de autonomia econômica em relação ao centro da cidade, particularmente na oferta de empregos e de geração de renda.

Os documentos pesquisados apontam que para a regionalização dos serviços públicos, são sobrepostos os mapas contendo os limites de cada região operacional praticada nos diferentes serviços. Como módulo de compartimentação, cuja agregação define o limite de cada regional, é adotado o bairro e setores censitários do IBGE.

De uma forma bastante genérica, convém lembrar que no transcorrer das gestões, o processo de regionalização sofreu diferentes ajustes, tais como redução do número; nova delimitação das áreas de abrangência e pressupostos para o funcionamento, onde a forma de gestão dos serviços foi alterada gradativamente, com a inclusão de novos papéis e intervenções.

Em 2005, fruto de reivindicações populares e empresariais adotou-se uma nova regionalização da cidade, com a implantação da Administração Regional da CIC, unificando a atuação municipal nessa região. Em decorrência, quatro outras Regionais (Santa Felicidade; Portão e Pinheirinho) sofreram alterações de abrangência.

A Figura 10 ilustra a configuração das Administrações Regionais no ano de 2005, a qual se mantém até o momento.



Figura 10 - Administrações regionais de Curitiba em 2005

Fonte: IPPUC- Banco de dados – Geoprocessamento

Em síntese, afirmam os documentos que as administrações regionais possuem duas grandes finalidades: oferecer serviços públicos com maior eficiência, por meio de maior aproximação seja com o demandante, seja do problema com a solução; e buscar melhoria da qualidade de vida em cada território, superando, portanto, em seu conceito, uma simples divisão administrativa da cidade. Visa articular o recurso existente no espaço social com o poder público, busca cumprir dois objetivos complementares: alavancar a qualidade de vida da região como um todo e superar as desigualdades sociais existentes.

Na prática, isto se traduz pela tentativa de organização dos serviços e atendimento à população de modo focalizado às demandas apresentadas nos microterritórios, mediante projetos setoriais e intersetoriais.

O Quadro 24 demonstra a densidade demográfica das nove administrações regionais de Curitiba, tendo por referência o ano de 2005.

Quadro 24 - População, área e densidade demográfica das administrações regionais de Curitiba - Ano de referência: 2005

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	POPULAÇÃO	%	ÁREA (ha)	%
Matriz	220.107	12,75	3.628,80	8,40
Boqueirão	204.754	11,86	3.985.90	9,22
Cajuru	212.969	12,33	3.530.60	8,17
Boa Vista	245.560	14,22	6.222.40	14,40
Santa Felicidade	147.952	8,57	6.529.38	15,11
Portão	252.329	14,61	3.346.36	7,74
Pinheirinho	141.674	8,20	5.676.70	13,14
Bairro Novo	135.272	7,83	4.479.30	10,36
CIC	166.393	9,63	5.817.56	13,46
TOTAL	1.727.010	100,00	43.217.00	100,00

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000 e Estimativas 2005 - PMC - IPPUC

Elaboração: IPPUC – Banco de Dados.

Ainda segundo os documentos, uma das premissas da gestão descentralizada vem implicando a superação de práticas administrativas isoladas setorialmente. Tal perspectiva representa um esforço na direção de um planejamento cada vez mais articulado entre diversos setores, de tal forma que as ações governamentais se beneficiem das vantagens e racionalidades de uma visão de conjunto, com vistas a evitar o desgaste da duplicidade.

Quadro 25 - Síntese da subcategoria: descentralização

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Descentralização administrativa operacionalizada por meio da regionalização. Ampliação da oferta de serviços descentralizados por meio da criação das Ruas da Cidadania.
2001- 2004	Adoção do "Modelo de Gestão Curitiba", o qual preconiza a atuação intersetorial, descentralizada e compartilhada com a sociedade. Criação da oitava regional. Principais desafios encontrados no processo: planejamento e a execução das políticas públicas de modo intersetorial; assimilação de novos padrões nas relações entre o nível central e regional; novas formas de relação política entre o poder municipal e os atores sociais, a fim de se delinear soluções conjuntas.
2005-2008	Manutenção da descentralização administrativa com foco no planejamento integrado e gestão democrática. Implantação da nona Administração Regional. Constitui meta estratégica da gestão a implementação do processo de trabalho das administrações regionais, no que se refere a: estrutura e funcionamento; planejamento integrado; gestão de RH e gestão democrática.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: descentralização

Para Jacobi (2005), o princípio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, ainda está em seu início e os entraves são significativos e diferenciados. A possibilidade efetiva de mudança de paradigma e os desafios que se apresentam para a implementação de práticas participativas estão intimamente relacionados com o papel dos gestores e a lógica do atual sistema.

As formas de descentralização estão relacionadas com os serviços que serão descentralizados, os tipos de atividades que serão assumidas no nível local, a organização política e as ações que serão desenvolvidas nas administrações regionais e nas suas regiões de atuação.

As informações obtidas no transcorrer desse estudo nos possibilitaram vislumbrar que o modelo de descentralização adotado nas gestões municipais analisadas caracteriza-se como desconcentração, ou seja, processo que estabelece pequenas unidades administrativas que não são nem autônomas nem representativas dos habitantes locais.

A descentralização pressupõe um processo de transferência da autoridade e do poder decisório conferindo às unidades capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos. Nos documentos analisados foram identificadas algumas estratégias nesse sentido, quando da elaboração dos diagnósticos regionais, priorização de territórios e áreas para intervenção conjunta e elaboração dos planos setoriais. Entretanto, tal poder ou

capacidade de escolha são relativos, visto que seguem, em última instância, as diretrizes emanadas pelo nível central.

Segundo a classificação proposta por Ckagnazaroff (2002), ao caracterizar a descentralização enquanto a dimensão de serviços (se refere ao grau pelo qual a descentralização rompe com barreiras profissionais e burocráticas), o modelo desenvolvido nas gestões municipais analisadas representa o estágio intermediário num *continuum*, com esforços gerenciais em romper barreiras entre departamentos, com vistas a oferta de multiserviços com um caráter intersetorial na prestação de serviços, de modo que o cidadão seja atendido em suas necessidades, num único espaço.

Face aos dados levantados, observa-se que a descentralização gradativa da administração municipal em Curitiba foi viabilizada por meio da estratégia da regionalização e se deu pela estruturação de Administrações Regionais, atualmente em número de nove, sediadas nas chamadas Ruas da Cidadania. Esse espaço pode ser considerado como a filial da Prefeitura nos bairros. Todas as Secretarias/Órgãos municipais que prestam serviços essenciais possuem nesses espaços núcleos locais de atendimento, sendo que a primeira Rua da Cidadania ocorreu em 1995.

Quanto aos serviços assumidos pelo nível local no modelo adotado, a descentralização dos serviços obedece alguns critérios, tais como: os mais solicitados no prédio central da PMC; os informatizados, prioritariamente; os que exigem contatos diretos e freqüentes entre a Prefeitura e seus usuários; os que atendam aos interesses e às necessidades específicas de cada região.

Em relação aos principais benefícios da estrutura descentralizada à comunidade, a descentralização dos equipamentos urbanos municipal objetiva uma presença mais intensa da administração municipal nos bairros da cidade, visando transformar estes serviços em interlocutores entre esta população e as esferas centralizadas de planejamento e gestão da cidade, agilizando a solução e atendimento às necessidades e demandas comunitárias.

Quanto aos desafios impostos às gestões municipais para o avanço desse modelo de descentralização administrativa, se encontram a consolidação do planejamento e a execução das políticas públicas de modo intersetorial; a consolidação de novos padrões nas relações entre o nível central e regional de modo integrado com a sociedade

civil; a constituição de novas formas de relação política entre o poder municipal e os atores sociais, a fim de se delinear o avanço de propostas e soluções conjuntas e não mais a mera participação representativa.

4.6.2 Subcategoria: intersetorialidade

Tendo que a intersetorialidade consiste numa articulação de saberes e experiências, ela envolve, então, diferentes pessoas, órgãos, departamentos, divisões, organizações etc., visto que os saberes na sociedade se encontram de forma fragmentada. Por outro lado, uma atuação intersetorial caracteriza-se, também, como uma atuação em rede, entendida aqui como um arranjo entre pessoas, órgãos, departamentos divisões, organizações, etc. Baseando-nos numa abordagem intersetorial, percebe-se que os problemas da sociedade devem ser considerados como um conjunto único, da maneira como eles se apresentam no cotidiano da sociedade, e que devem ser tratados na sua totalidade. Em outras palavras, deve-se superar uma visão fragmentada do conhecimento e seguir em direção ao conhecimento que considere uma visão e ação mais globalizada, considerando os diferentes aspectos da realidade e dos problemas, e que busque, assim, uma compreensão da complexidade da realidade.

a) Gestão 1993-1996

De acordo com o pesquisado, no ano de 1991 foi instituído mediante Lei municipal n.º 7.671/1991, em seu art. 33, que a administração municipal funcionaria, sob o comando do Prefeito, por meio de coordenações funcionais, representando agrupamentos de Secretarias e Órgãos da administração indireta, na pessoa de seus titulares.

Nessa perspectiva, é possível vislumbrar uma tentativa de se formalizar, já nesse período, a intenção de realização de um funcionamento intersetorial, com integração das áreas afins. Tal arranjo funcional previa as coordenações de gabinete, dos meios administrativos, o urbanístico-ambiental e a socioeconômica, cuja estrutura funcional se manteve nessa gestão.

Outro aspecto indicativo da estratégia intersectorialidade foi a implantação das Ruas da Cidadania, cujo modelo de funcionamento pressupõe que todos os núcleos regionais das diversas Secretarias Municipais atuem de forma integrada, buscando uma maior eficiência no serviço oferecido à população.

b) Gestão 2001-2004

Nessa gestão, segundo consta nos documentos, a intersectorialidade se constituiu como uma das características do modelo de gestão adotado.

Relatam os documentos que o Modelo de Gestão Curitiba tem como uma de suas características a intersectorialidade, aqui entendido como prática de planejamento, ação e avaliação multisetorial e integrada, com um trabalho articulado de todas as Secretarias/Órgãos da PMC. Considera o cidadão em sua totalidade, com suas respectivas necessidades individuais e coletivas.

Citam os documentos que o pensar intersectorialmente refere-se à visão global da realidade e do problema, bem como, a leitura da demanda. Já o agir intersectorialmente busca integrar recursos das secretarias numa ação conjunta, sincronizar ações em tempo e lugar e decidir em colegiado. Finalmente, avaliar intersectorialmente significa combinar as avaliações setoriais e integrá-las em análise conjunta.

São citados como exemplos de práticas intersectoriais desenvolvidas nessa gestão: a compreensão da problemática geral da cidade e da Prefeitura com o movimento "Decidindo Curitiba"; a atuação desenvolvida pelas diferentes Secretarias e Órgãos nas Ruas da Cidadania; a prática do funcionamento matricial na PMC, tanto nos projetos estratégicos quanto nos programas de rotina das Secretarias; programas e projetos desenvolvidos em conjunto por mais de duas Secretarias e Órgãos; e o trabalho integrado nos eventos Cidadão Saudável.

A Figura 11 ilustra a perspectiva de intersectorialidade contida na estrutura funcional proposta no modelo de funcionamento das Ruas da Cidadania.



Figura 11 - Funcionamento intersetorial - Ruas da Cidadania

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba – Secretaria de Governo Municipal. 2007

O diagnóstico integrado do projeto "Decidindo Curitiba" possibilitou a definição e priorização de áreas ou territórios para a realização de ações integradas, diante das demandas de cada região. Objetivava-se com tal procedimento oportunizar uma atenção maior, mediante atuação intersetorial entre todas as Secretarias e Órgãos municipais, a fim de potencializar a ação da Prefeitura e, assim, alavancar resultados de impacto positivo naquelas realidades.

Ainda na perspectiva da intersectorialidade, essa gestão instituiu em sua estrutura o funcionamento matricial. Segundo documentos, a estrutura organizacional é uma ferramenta básica para alcançar as situações almeçadas, portanto, deve ser delineada de acordo com os objetivos e estratégias estabelecidas pela Instituição. Considerou-se assim, que a estrutura matricial foi a mais adequada à implementação do plano estratégico dessa gestão, uma vez que respeita a estrutura funcional existente na Instituição e flexibiliza o desenvolvimento dos projetos. O conhecimento especializado deixa a circunscrição dos departamentos e passa a estar disponível em distintas frentes de ação. As extensas cadeias hierárquicas são eliminadas, pela intensificação das comunicações horizontais e redução do número de níveis.

Como vantagens dessa forma de organização destacam-se o equilíbrio de objetivos, pela atenção dispensada às áreas funcionais; desenvolvimento de um forte e coeso trabalho entre equipes; o conhecimento especializado fica à disposição de todos os projetos; e a eliminação de extensas cadeias hierárquicas.

c) Gestão 2005-2008

Articulando as ações municipais de maneira racional, para a obtenção de melhores resultados e agilização no tempo de resposta ao cidadão, uma nova sistemática foi adotada na estrutura dessa gestão, denominada Grupos Funcionais. Numa perspectiva de intersectorialidade, os Grupos Funcionais, em sua essência, são a materialização de uma filosofia de gestão e, portanto, Órgãos que se ocupam de funções afins ou semelhantes devem buscar uma integração entre suas ações e iniciativas para melhoria de seus resultados. Não possuem existência física, não têm sede, nem funcionários, nem coordenadores fixos, nem estrutura de cargos. Tem apenas agendas de assuntos a ser discutidos e calendários para discuti-los e agregam os diversos Órgãos que compõe a macro função do governo.

O termo é utilizado para descrever um conjunto de Secretarias e Órgãos municipais, cujas atribuições legais e características operacionais recomendam um trabalho coordenado e articulado entre eles. Sendo assim, são arranjos organizacionais para estimular a articulação de esforços e de iniciativas de diversas áreas afins, para que os resultados sejam melhores do que os obtidos mediante ações isoladas. O pressuposto dessa organização, basicamente, é que se os Órgãos trocarem idéias periodicamente a respeito dos problemas que estão procurando resolver e articularem suas ações de maneira racional, os resultados obtidos serão mais rápidos e a execução dos programas municipal mais racional e econômico.

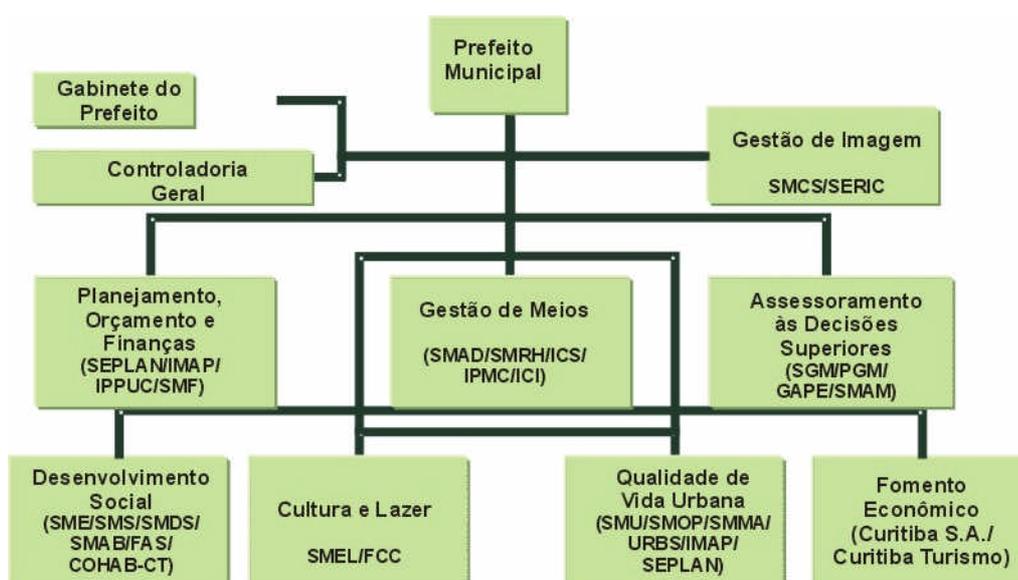


Figura 12 - Estrutura por grupos funcionais

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba - PMC (2006)

Ainda na perspectiva da intersetorialidade, e, seguindo os princípios dos Grupos Funcionais, os Órgãos com missões afins devem realizar planejamento integrado, somar esforços e dividir responsabilidades para a maximização de resultados nos Projetos Estratégicos, conforme demonstrado na Figura 13.

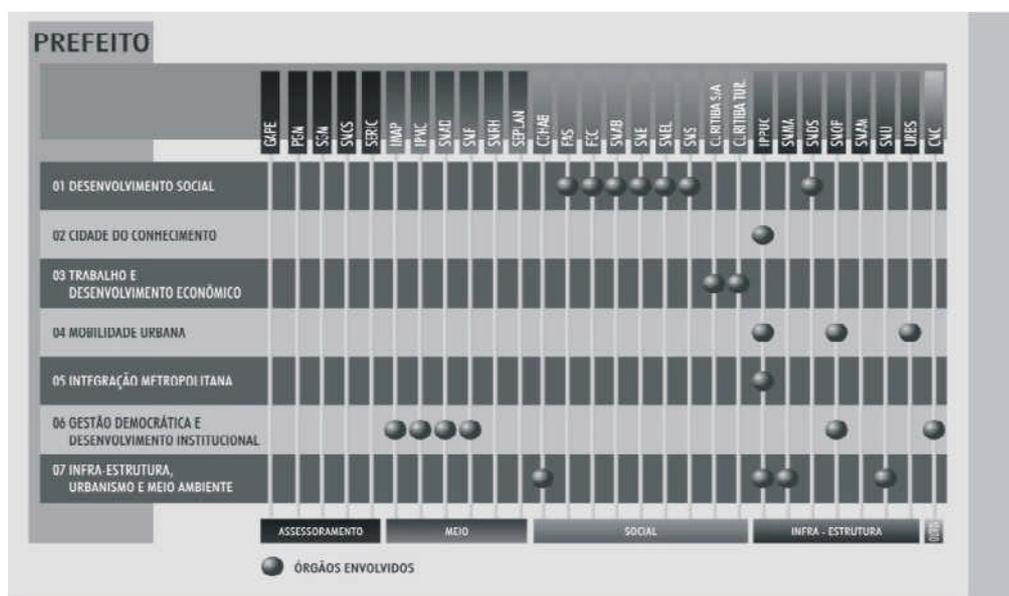


Figura 13 - Intersectorialidade de ações

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba - IMAP (2007)

Quadro 26 - Síntese da subcategoria: intersectorialidade

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Manutenção da estrutura municipal por meio do arranjo das coordenações funcionais, conforme instituído na Lei n.º 7.671/1991. Funcionamento intersectorial nas Ruas da Cidadania.
2001- 2004	A intersectorialidade se constitui como uma das características do modelo de gestão adotado, o qual instituiu em sua estrutura o funcionamento matricial.
2005-2008	Existência de grupos funcionais nas áreas de: gestão da imagem; planejamento, orçamento e finanças; gestão de meios; assessoramento as decisões superiores; desenvolvimento social; cultura e lazer; qualidade de vida urbana e fomento econômico.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: intersectorialidade

O município, para o atendimento de suas necessidades, requer que seus problemas sejam tratados na sua totalidade e não de forma segmentada. Nesse contexto, a intersectorialidade se constitui numa estratégia para a gestão da cidade,

buscando superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas, evitando-se a fragmentação e o paralelismo de ações.

Mediante pesquisa documental efetuada, constata-se que a subcategoria intersetorialidade, ao longo das gestões municipais analisadas, tem significado um rearranjo entre secretarias municipais, por meio do qual procura-se colocar secretarias afins sob uma mesma coordenação ou agrupamento, com vistas ao planejamento integrado e a conseqüente potencialização dos resultados.

É possível afirmar, também, que uma atuação intersetorial pressupõe uma atuação em rede, entendida aqui como um arranjo entre pessoas, órgãos, departamentos, setores, organizações, e demais segmentos. Baseando-nos numa abordagem intersetorial, percebe-se que os problemas da sociedade são considerados como um conjunto único, devendo-se superar uma visão fragmentada do conhecimento e seguir em direção a uma visão e ação mais globalizada.

Nas gestões municipais analisadas, foi possível identificar, ao menos no aspecto teórico, tal busca e intenção. Embora não tenha sido detectado de modo explicitado registros voltados à intersetorialidade na gestão 1993-1996, as informações obtidas nos permitem considerar que a implantação das Ruas da Cidadania, por meio do modelo de funcionamento proposto, se constitui num exemplo de atuação intersetorial. Os relatórios anuais também apontam para a manutenção da estrutura municipal por meio do arranjo das coordenações funcionais, representando agrupamentos de Secretarias e Órgãos da administração indireta, na pessoa de seus titulares.

Tomando por base de análise a gestão 2000-2004, relatam os documentos que o modelo de gestão adotado pressupõe como uma de suas características, a intersetorialidade, aqui entendido como prática de planejamento, ação e avaliação multisetorial e integrada, com um trabalho articulado de todas as Secretarias e Órgãos da PMC. Como exemplo desse pressuposto, pode-se mencionar o Modelo Curitiba de Colaboração (busca a participação social e a atuação integrada nos territórios priorizados), e o Decidindo Curitiba (diagnóstico municipal e regional). Ainda na perspectiva da intersetorialidade, essa gestão instituiu em sua estrutura o funcionamento matricial, respeitando a estrutura funcional existente na Instituição, porém, flexibilizando o desenvolvimento dos projetos estratégicos.

Já a gestão 2005-2008, e também na perspectiva de rearranjo entre secretarias municipais, adotou os chamados Grupos funcionais, cujo arranjo organizacional buscou estimular a articulação de esforços e de iniciativas de diversas áreas afins, para que os resultados sejam melhores do que os obtidos mediante ações isoladas.

Nesse cenário, observa-se que a intersetorialidade segue num *continuum* ao longo das gestões municipais analisadas, onde no transcorrer dos períodos, são acrescentadas novas estratégias e possibilidades.

4.6.3 Subcategoria: participação social

Considera-se participação social o desafio de incorporar os atores locais à concepção e sustentação do processo de desenvolvimento. Trata-se, principalmente, de superar o estágio centralizador de tomada de decisões e formas de intervenção que não levem em conta as diferenças, inibam iniciativas e ignorem as preferências dos grupos sociais envolvidos, implantando mecanismos democráticos e cooperativos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos. Visa a mobilização das energias existentes no tecido social, fora da máquina pública e presentes principalmente na comunidade organizada, para o fim de complementar a prestação de serviços públicos e subsidiar a ação governamental.

a) Gestão 1993-1996

Identificaram-se nessa gestão, alguns instrumentais utilizados como:

- Ruas da Cidadania: buscou-se com a implantação dessas unidades a implementação da descentralização administrativa da PMC, visando maior aproximação entre a comunidade e o governo municipal.
- Bairro Total: eventos com formato de audiências públicas nas regionais, objetivando uma relação de troca entre o poder público e a sociedade, visando à construção de um conhecimento sobre a cidade e a formulação de projetos alternativos que expressem as reais necessidades da população.
- Audiências públicas: distinguidas entre particulares, associação de moradores, empresas, entidades religiosas, sindicatos, associações liberais e culturais.

- Reuniões periódicas com associações de moradores e liderança comunitárias, buscando aferir a realidade de cada área, verificando *in loco* a real necessidade das reivindicações.
- Serviço 156: viabilizam os processos de tele-atendimento, automação, integração e acompanhamento para a resolução do problema em tempo real.

b) Gestão 2001-2004

Dentre as ações praticadas com vistas à participação social, foram identificadas as abaixo especificadas:

- Modelo Curitiba de Colaboração: dentre os mecanismos utilizados nesta gestão, o que atingiu maior alcance e mobilização social, segundo dizem os documentos, foi o movimento intitulado "Modelo Curitiba de Colaboração".

Em 2000 a Prefeitura de Curitiba, em parceria com o Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS) e a *United Way of Canadá – Centraide Canadá* (UWC-CC) iniciaram o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho comunitário para Curitiba, posteriormente sendo denominada de Modelo Curitiba de Colaboração. Tratava-se de uma experiência de desenvolvimento social que tem seus alicerces baseados na parceria entre governos, iniciativa privada e sociedade civil. Foi um processo construído com a participação dos cidadãos, na identificação de necessidades e potencialidades e na busca de soluções para suas regiões. Buscou desenvolver o conceito de mudança na comunidade pela própria comunidade, ou seja, a conscientização de que cada um e todos são agentes de mudança, onde a colaboração deve ser construída em cada comunidade refletindo suas crenças, valores, princípios e expectativas. Portanto, cada grupo definirá seu próprio caminho e o seu jeito de caminhar. Este modelo disponibilizou um ferramental simples para auxiliar essa caminhada no que se refere ao diagnóstico, planejamento, avaliação, captação de recursos, condução de reuniões e relacionamento interpessoal. A essência da proposta colaborativa é o reconhecimento por parte da comunidade do seu próprio poder para transformar a realidade de forma compartilhada. A missão desse trabalho, construída em conjunto com a comunidade constituía na "mobilização do poder transformador das

pessoas para que sejam geradoras de mudanças na comunidade". Tal Modelo tinha como princípios que a pessoa precisa estar no centro da ação e ser sujeito ativo em todo o trabalho comunitário; e que a solução dos problemas sociais não depende apenas dos governantes, nem do empresário ou da sociedade civil. É preciso haver colaboração entre os três setores na solução desses problemas.

Esse modelo foi experimentado em comunidades da Regional Cajuru, um dos Núcleos descentralizados da PMC, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) envolvendo 32.000 pessoas. A partir desses resultados, a experiência foi replicada em outras comunidades.

- Cidadão saudável: eventos realizados nas regionais com a participação da comunidade e com representações de todas as Secretarias/Órgãos. Incluía atividades lúdicas, ação concentrada de obras, prestação de serviços comunitários, entretenimento, divulgação de ações urbanas e de ações realizadas pelo município.
- Prefeito nos Bairros: audiências públicas semanais do Prefeito nas regionais, objetivando uma relação de troca entre o poder público e a sociedade, visando à construção de um conhecimento sobre a cidade e a formulação de projetos alternativos que expressem as reais necessidades da população.
- Serviço 156: viabilizava os processos de tele-atendimento, automação, integração e acompanhamento para a resolução do problema em tempo real.
- Conferências da Cidade: fundamentadas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, foram realizadas conferências nas áreas de assistência social; criança e adolescente e saúde.
- Conselhos Municipais: nessa gestão municipal foram implantados os seguintes conselhos municipais: dos serviços de transporte remunerado de pessoas (2001); de ciência e tecnologia de Curitiba - COMUCITEC (2002); da juventude (2004); da cultura da paz (2004); de segurança alimentar e nutricional (2003); e de políticas sobre drogas (2004).

c) Gestão 2005-2008

Segundo os documentos pesquisados, com vistas à ampliação e efetivação dos canais de participação da população e de associações representativas de vários segmentos, foram adotadas, nessa gestão, as seguintes estratégias:

- Audiências públicas: instrumento de participação popular, garantido pela Constituição de 1988 e regulado por Lei Federal, constituição estadual e lei orgânica municipal utilizado para apresentação, discussão e validação dos instrumentos orçamentários legais - LDO; LOA; PPA (cujas informações, números e séries históricas, e outros dados referentes são disponibilizados no site da PMC para consulta), Plano Diretor; Planos Setoriais e Planos Locais;
- Planos de desenvolvimento local: utilizados como instrumento de gestão, viabilizam o planejamento integrado e participativo. Os planos integram a atuação de cada administração regional ao planejamento global indicando prioridades e ações de curto, médio e longo prazo que possam nortear os investimentos públicos. Um dos passos destes planos são os chamados "diálogos participativos", quando será construído o plano de desenvolvimento local, em conjunto com a comunidade;
- Orçamento cidadão: objetiva a disponibilização de forma detalhada e simplificada do orçamento em terminais eletrônicos, nas ruas da cidadania, prédios públicos municipais, internet, bem como, a realização de reuniões nos bairros e nas ruas da cidadania para divulgação e discussão do orçamento;
- Fóruns de desenvolvimento local: instâncias de participação das comunidades locais nos projetos, programas e planos da PMC;
- Conferências da cidade: fundamentadas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, foi realizada a 3.^a Conferência em 2007, denominada "ComCuritiba", onde contemplou-se duas fases distintas - Pré-Conferências Distritais junto às nove Administrações Regionais e a Conferência Municipal propriamente dita. Foram ainda realizadas as Conferências municipais do idoso (2006); da cultura (2006); da saúde (2005); de políticas para as mulheres (2007).
- Conselhos municipais: nessa gestão municipal foram implantados os Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa (2005), da Educação

(2007), Conselho Municipal de Política Étnico Racial (2006) e Conselho Municipal da Cultura (2006).

- Mutirão da Cidadania: são eventos realizados nas regionais com a participação da comunidade e com representações de todas as Secretarias e Órgãos. Inclui atividades lúdicas, ação concentrada de obras, prestação de serviços comunitários, entretenimento, divulgação de ações urbanas e de ações realizadas pelo município.

Quadro 27 - Síntese subcategoria: participação social

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Instrumentais utilizados: Ruas da Cidadania; Bairro Total; audiências públicas; reuniões periódicas com associações de moradores e liderança e serviço 156.
2001- 2004	Identificação dos seguintes instrumentos: Modelo Curitiba de Colaboração-MCC; Cidadão saudável; Prefeito nos Bairros; Conferências municipais; serviço 156 e implantação de 6 conselhos municipais.
2005-2008	Utilização de instrumentos tais como: audiências públicas; planos de desenvolvimento local; fóruns de desenvolvimento local; conferências da Cidade; implantação de 4 Conselhos Municipais; mutirão da cidadania.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: participação social

Segundo Costa e Cunha (2004) o envolvimento comunitário na formulação, execução e acompanhamento das políticas e projetos de desenvolvimento possibilitam maior transparência e sustentabilidade às ações, visto que minimizam as descontinuidades decorrentes das sucessões municipais.

Excetuando-se a gestão 2000-2004, a qual propõe, ao menos no campo teórico a participação social no planejamento, execução e avaliação das ações no âmbito regional, por meio do Modelo Curitiba de Colaboração, observou-se que as demais gestões municipais analisadas limitaram a participação popular ao mero papel de executores das ações.

As estratégias e os mecanismos utilizados nas gestões apenas sofreram alteração dos nomes "fantasia" a eles concedidos, entretanto, mantiveram em sua formulação e concepção, os mesmos objetivos, fundamentos e pressupostos. De um modo em geral, visavam basicamente à divulgação e *marketing* das ações da Prefeitura à população, e não o envolvimento e participação efetiva da mesma, na formulação e avaliação das políticas públicas.

Observou-se o cumprimento dos mecanismos legais de participação popular, tal como a realização de assembleias públicas para apresentação do PPA e LOA. A institucionalização do processo participativo na forma de conselhos, para a definição conjunta de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, cultura, idoso, portador de deficiência, criança e adolescente, mulher e outras, também se fez presente nas gestões municipais analisadas.

Também, em consonância com as exigências constitucionais, foram realizadas as Conferências municipais setorializadas.

4.7 ANÁLISE DA CATEGORIA 6: CONTROLES ESTRATÉGICOS

No processo de administração, controle não tem o significado popular de fiscalização. Controle é o processo de produzir e usar informações para tomar decisões, sobre a execução de atividades e sobre os objetivos. As informações e decisões de controle permitem manter uma organização ou sistema orientado para seu objetivo. O processo de buscar informações sobre o desempenho é também chamado de monitoramento ou acompanhamento. O processo de comparar e tirar conclusões sobre o desempenho é também chamado de avaliação.

Controle é fazer algo que aconteça da forma como foi planejado. Em termos de administração estratégica, se concentra na monitoração e avaliação do projeto de planejamento estratégico municipal para melhorá-lo e assegurar seu funcionamento adequado.

Embora alguns autores considerem os mecanismos de controle estratégico inseridos no contexto de implementação da estratégia, esse estudo concentrou a análise do mesmo como uma categoria à parte, com foco investigativo na identificação dos instrumentos utilizados, com o objetivo de monitoramento e avaliação da gestão.

O Quadro 28 sintetiza a análise de conteúdo referente à categoria controles estratégicos, após o qual serão efetuadas as respectivas análises por subcategoria e gestão municipal.

Quadro 28 - Análise de conteúdo da categoria: controles estratégicos

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	GESTÕES	CONTEÚDOS CORRELATOS IDENTIFICADOS
6. Controles estratégicos	6.1. Monitoramento e avaliação	1993-1996	Relatório anual; processo de prestação de contas; sistema de consulta.
		2000-2004	Relatório anual; monitoramento e avaliação; sistema de informações; indicadores de controles; avaliação; gerenciamento e controle de projetos; sistema de gestão pública.
		2005-2008	Relatório anual; sistema de acompanhamento das ações de governo; monitoramento; processo de acompanhamento dos programas; projetos e atividades da prefeitura; instrumento de monitoramento e avaliação; Índice de Desenvolvimento de Gestão Pública; sistema de gerenciamento das solicitações da comunidade; avaliação das práticas de excelência em gestão; análise do ambiente interno da organização.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

4.7.1 Subcategoria: monitoramento e avaliação da gestão

a) Gestão 1993-1996

Essa subcategoria de análise se encontra explicitada nos seguintes instrumentos:

- Relatório anual: além de se constituir em peça obrigatória do processo de prestação de contas, possibilitava um processo de acompanhamento dos programas, projetos e atividades da prefeitura, transformando-se em base de dados para o planejamento administrativo. Segundo consta nos relatórios dessa gestão, além de cumprir uma função protocolar junto à Câmara Municipal, objetivava o relatório divulgar as políticas públicas implantadas na gestão, enquanto premissa básica de valorização da cidadania. Tais relatórios introduziram algumas inovações, se comparados aos documentos anteriores, ao considerar o agrupamento dos Órgãos por coordenações municipais (Lei n.º 7.671/1991), sendo que o relatório de cada um deles é precedido pelo resumo das suas respectivas atribuições e diretrizes.
- Guia de serviços públicos: catálogo dos serviços públicos disponibilizados aos cidadãos, com informações referentes aos serviços e equipamentos da PMC.
- Dados administrativos: sistema de consulta para o planejamento administrativo.

b) Gestão 2001-2004

Segundo especificado em documentos, o processo de monitoramento e avaliação, dentro da dinâmica implementada, teria que ser indissociável do processo de formulação e execução dos planos. Nessa perspectiva foram identificados os seguintes mecanismos de monitoramento e avaliação:

- *Lotus notes e MS Project*: a gestão analisada estruturou com vistas ao monitoramento e avaliação das operações e ações um sistema de informações, constituído por indicadores de controle (qualitativo ou quantitativo), utilizando-se de uma rede de comunicação interligando todos os Órgãos da Prefeitura, permitindo a conectividade de computadores e redes locais de todas as unidades. Apoiava-se esta rede nos aplicativos *Lotus notes e MS Project*. O primeiro é um correio eletrônico associado a uma base de dados que visa disponibilizar a todos os usuários ligados à rede de comunicação, a troca de informações sobre cada um dos projetos do plano de governo, de modo a permitir a informação gerencial. O segundo, é um programa destinado especificamente ao planejamento operacional, avaliação, gerenciamento e controle de projetos.
- Relatório anual de gestão: segundo consta no enunciado do mesmo além do cumprimento legal de apresentação e prestação de contas à Câmara Municipal em atendimento à Lei Orgânica n.º 5.700/77, tem também como objetivo o acompanhamento do Plano de Governo, constituindo uma base de dados e informações.
- Sistema de gestão pública (SGP): constituía um sistema informatizado com vistas a unificar as informações estratégicas e gerenciais da PMC. Contém em seu bojo a programação orçamentária, financeira e o acompanhamento da execução das ações previstas no plano de governo.
- Projeto 156: viabilizava os processos de tele-atendimento, automação, integração e acompanhamento para a resolução do problema em tempo real.

c) Gestão 2005-2008

No que se refere aos instrumentos utilizados com vistas ao monitoramento e avaliação da gestão, foram identificados por meio da pesquisa documental:

- Sistema de acompanhamento das ações de governo (SAGA): a finalidade é possibilitar uma visão estratégica e global de informações e o monitoramento do Plano de Governo. Dentro das Secretarias e Órgãos o mesmo sistema serve para a gestão de suas ações específicas. Tal mecanismo também possibilita o acompanhamento das ações pela comunidade, a qualquer hora e local, uma vez que é acessado por meio da Internet e ainda, gera o relatório anual de Gestão.
- Relatório anual da gestão: segundo documentos da PMC, esse instrumento possibilita um processo de acompanhamento sobre os programas, projetos e atividades da prefeitura de modo a permitir o desenvolvimento de um processo de planejamento que vise melhorar a eficiência das políticas públicas da PMC. Registra ainda a Prefeitura, que visando possibilitar transparência na gestão e controle social, o mesmo é disponibilizado à população por meio do site institucional.
- Pesquisa de clima organizacional: instrumento de monitoramento e avaliação implantado nessa gestão se constitui em ferramenta estratégica para análise do ambiente interno da organização. Nesta pesquisa, realizada por meio de um questionário com 24 perguntas e de modo *on line*, são analisadas as percepções que os servidores têm sobre aspectos que influenciam o seu trabalho, tais como: gestão estratégica; área de trabalho; liderança; comunicação e decisão; condições de trabalho; qualidade de vida; capacitação profissional; processos de trabalho, entre outros.
- Sistema de desenvolvimento de excelência na gestão pública: instrumento que avalia as práticas de excelência em gestão, por meio do estabelecimento do Índice de Desenvolvimento de Gestão Pública (IDGP). Objetiva avaliar e estimular o desenvolvimento das práticas em gestão pública, utilizadas pelas Secretarias e Órgãos da PMC, com vistas a padrões elevados de resultado, orientando a implantação interna de programas de qualidade e participação. Foi elaborado instrumento de pesquisa com base em sete critérios de análise, quais sejam: liderança; estratégias e planos; cidadão e sociedade; informação e conhecimento; pessoas; processos e resultados.
- Sistema integrado de atendimento ao cidadão (SIAC): foi desenvolvido em 2007, com o objetivo de obter informações diferenciadas sobre o cidadão,

permitindo a análise e a comparação dos dados, avaliação de problemas, intervenções e tomadas de decisões por parte dos gestores da PMC, utilizando-se da estrutura de *call-center* integrado. Tem como objetivo viabilizar o acompanhamento e a identificação dos movimentos de opinião pública; monitorar índices de aprovação do Governo referente aos serviços públicos municipais; ampliar, e consolidar os canais de comunicação com o cidadão.

- SIGMU: é um sistema de gerenciamento das solicitações da comunidade que adota ações e atividades preventivas e corretivas para manter a infraestrutura urbana em condições adequadas de funcionamento e conservação. As solicitações são feitas pelo telefone 156, pelo Sistema Único de Atendimento, pelo Portal da Prefeitura Municipal de Curitiba e pela Assessoria Técnica Legislativa.

Quadro 29 - Síntese da subcategoria: monitoramento e avaliação da gestão

GESTÃO MUNICIPAL	STATUS DA SUBCATEGORIA
1993-1996	Realizado por meio dos relatórios anuais; guia de serviços públicos e sistema de dados administrativos.
2001- 2004	Realizado por intermédio do <i>lotus notes</i> e <i>MS Project</i> , relatório anual de gestão; serviço 156 e sistema de gestão pública/SGP.
2005-2008	Realizado mediante o sistema de acompanhamento das ações de governo-SAGA; relatório anual de gestão: pesquisa de clima organizacional; sistema de desenvolvimento de excelência na gestão pública; sistema integrado de atendimento ao cidadão/SIAC; SIGMU.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

d) Síntese conclusiva da subcategoria: monitoramento e avaliação

Considerou-se controle nesse estudo, como uma função do processo administrativo, a qual por meio da comparação com padrões previamente estabelecidos, visa mensurar o desempenho e o resultado das ações, para assegurar que os resultados satisfaçam às metas, aos desafios e aos objetivos previamente estabelecidos.

Os documentos analisados demonstraram um refinamento evolutivo na utilização desses instrumentos ao longo das gestões municipais, onde se observaram, além da existência de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações estratégicas do plano de governo, esforços no sentido da extensão da avaliação para a qualidade da gestão, clima do ambiente organizacional e canais de interlocução direta com o cidadão.

Entretanto, é necessário atentar para o fato da inexistência de mecanismos formais de participação social, no processo avaliativo da gestão.

4.8 SÉRIE HISTÓRICA – GESTÕES 1999-2008

O Quadro 30 sintetiza uma série histórica das etapas do processo de administração estratégica identificadas, cuja elaboração teve por base de análise as gestões municipais de Curitiba, compreendidas no intervalo de tempo: 1993-1996; 2000-2004 e 2005-2008, quando da realização desse estudo.

Objetivou-se por meio da elaboração desse Quadro destacar, na perspectiva de um *continuum*, a manutenção dos processos, as implementações ocorridas, as inovações e as respectivas rupturas verificadas. Tendo por elemento balizador o objetivo definido, utilizou-se para a sua as categorias e subcategorias de análise definidas, quando da elaboração do protocolo de pesquisa.

Quadro 30 - Série histórica das gestões municipais – período de abrangência: 1993- 2008

continua

CATEGORIAS DE ANÁLISE	SUBCATEGORIAS	GESTÃO 1993-1996	GESTÃO 2000-2004	GESTÃO 2005-2007
1. Formalização das estratégias	1.1. Metodologia	Não identificadas nos documentos pesquisados	Metodologia de planejamento estratégico situacional – PES.	Metodologia de planejamento estratégico situacional - PES.
	1.2. Fases	Não identificadas nos documentos pesquisados	Os passos ou fases do método de planejamento estratégico situacional — PES - utilizado nesta gestão estão constituídos em 9 etapas.	Estabelecimento de um padrão de planejamento para os programas e projetos, no qual as estratégias de governo se desdobram em programas? projetos? ações ? tarefas.
2. Análises estratégicas do ambiente	2.1. Diagnóstico municipal	Não identificada a existência de diagnóstico municipal estruturado, de modo a pautar e subsidiar a elaboração do planejamento da gestão.	"Decidindo Curitiba" - Realização de diagnóstico integrado realizado a partir de quatro grandes linhas: a socioeconômica; a urbanístico-ambiental; a legal-fiscal e a organizativa.	"Regional desejada" - Diagnósticos regionais nas dimensões: urbanístico-ambiental; socioeconômica; legal-fiscal e organização da sociedade.
3. Diretrizes organizacionais	3.1. Missão	Existência de meta norteadora da administração, cujo foco estruturante se encontra pautada na justiça social, na equidade de acesso e direitos e na qualidade de vida.	Existência de missão com foco voltado à atuação integrada (por meio da intersectorialidade, gestão compartilhada e descentralizada) visando à sustentabilidade.	Existência de missão com foco na geração de trabalho e renda e qualidade de vida.
	3.2. Objetivos estratégicos	Objetivos estratégicos voltados às políticas públicas nas áreas da cidadania, criança, educação, saúde, meio ambiente, habitação, transporte, abastecimento e cultura.	Objetivos estratégicos constituídos com foco nas áreas/políticas: modernização da gestão, abastecimento, ação social, cultura, desenvolvimento econômico, educação, esporte/lazer, evolução urbana, habitação, mobilidade urbana, saúde e segurança.	Objetivos estratégicos constituídos com base nas áreas/políticas de educação; ação social; educação; cultura; inclusão digital; gestão compartilhada; saúde; abastecimento alimentar; esporte/lazer; segurança; circulação; desenvolvimento econômico e empresarial; transporte coletivo; incentivo ao turismo; habitação; integração metropolitana e meio ambiente.

Quadro 30 - Série histórica das gestões municipais – Período de abrangência: 1993- 2008

conclusão

CATEGORIAS DE ANÁLISE	SUBCATEGORIAS	GESTÃO 1993-1996	GESTÃO 2000-2004	GESTÃO 2005-2007
4. Formulação das estratégias	4.1. Projetos estratégicos	Priorização das iniciativas com base nas políticas públicas de educação, saúde, ação social, meio ambiente, além da descentralização do atendimento.	Plano de governo estruturado em 12 programas estratégicos, com desdobramento em projetos. O foco das ações são as políticas públicas. Elaboração dos programas e projetos de modo transversal.	Estruturados em sete eixos com desdobramento em 36 programas. O foco das ações são as políticas públicas. Elaboração dos programas e projetos de modo transversal.
5. Implementação das estratégias	5.1. Descentralização	Descentralização administrativa operacionalizada por meio da regionalização. Ampliação da oferta de serviços descentralizados por meio da criação das Ruas da Cidadania.	Adoção do "Modelo de Gestão Curitiba", o qual preconiza a atuação intersetorial, descentralizada e compartilhada com a sociedade. Criação da oitava regional. Manutenção da desconcentração de serviços.	Manutenção da descentralização administrativa com foco no planejamento integrado e gestão democrática. Implantação da nona Administração Regional. Manutenção da desconcentração de serviços.
	5.2. Intersetorialidade	Manutenção da estrutura municipal por meio do arranjo das coordenações funcionais, conforme instituído na Lei n.º 7.671/1991.	A intersetorialidade se constitui como uma das características do modelo de gestão adotado, o qual instituiu em sua estrutura o funcionamento matricial.	Implantação de grupos funcionais para articulação das ações de modo racional.
	5.3. Participação social	Instrumentais utilizados: Ruas da Cidadania; Bairro Total; audiências públicas; reuniões periódicas com associações de moradores e liderança e serviço 156.	Modelo Curitiba de Colaboração - MCC; Cidadão saudável; Prefeito nos Bairros; Conferências municipais; serviço 156 e implantação de 06 conselhos municipais.	Audiências públicas; planos de desenvolvimento local; fóruns de desenvolvimento local; conferências da Cidade; implantação de 4 Conselhos Municipais; mutirão da cidadania.
6. Controles estratégicos	6.1. Monitoramento e avaliação	Realizado por meio dos relatórios anuais; guia de serviços públicos e sistema de dados administrativos.	Realizado por intermédio do <i>lotus notes e MS Project</i> , relatório anual de gestão, serviço 156 e sistema de gestão pública -SGP.	Sistema de Acompanhamento das ações de Governo –SAGA; relatório anual de gestão: pesquisa de clima organizacional; sistema de desenvolvimento de excelência na gestão pública; sistema integrado de atendimento ao cidadão.

Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa documental

5 CONCLUSÃO

O governo municipal, na atualidade, sofre pressões para fazer mais e melhor. A gestão pública demandada pelo novo modelo requer gestão compartilhada, democratização de centros decisórios, modernização nas estruturas, métodos e processos flexíveis, descentralização, intersetorialidade, agilidade, e acima de tudo, visão e pensamento estratégicos. Essas demandas, por sua vez, sinalizam para governantes e gestores a necessidade de aperfeiçoar os meios de gerir e integrar ações de governo, lançando mão de métodos e estratégias diferenciadas e inovadoras. Nesse contexto, a administração estratégica pode se constituir num dos recursos a serem utilizados pelos governos locais permitindo responder à aceleração das mudanças nas condições socioeconômicas, sociopolíticas e culturais.

Ao considerar as etapas da administração estratégica identificadas nas gestões municipais priorizadas nesse estudo, concluiu-se que o município em questão possui, ao menos na perspectiva teórica, uma gestão estratégica. Isso fica evidenciado na existência de planejamento, vinculado ao diagnóstico municipal, em consonância com as diretrizes e estratégias municipais e complementados com a utilização de instrumentos de monitoramento e avaliação da gestão. Tal conclusão possibilitou a proposição de um modelo de gestão da estratégia, resultante da combinação das categorias de análise que compuseram esse estudo, e que representa, em sua concepção, um potencial ferramental a ser utilizado pelos gestores locais como alternativa de implementação do processo de gestão.

Nessa perspectiva, a Figura 14 demonstra que a gestão municipal de estratégia é resultante da integração e combinação de ao menos seis etapas ou fases: formalização das estratégias; formulação das estratégias; análises estratégicas do ambiente; diretrizes organizacionais; implementação das estratégias e controles estratégicos.



Figura 14 - Proposta de modelo de gestão da estratégia

Fonte: Elaborado pela autora com base na fundamentação teórica e pesquisa documental

Em consonância com esse modelo, a formalização das estratégias constitui o processo de ordenação das atividades governamentais num conjunto harmônico de decisões, que permitam ao município, o alcance de determinados objetivos.

As análises estratégicas do ambiente, focadas na realização de diagnóstico municipal, oportunizam uma leitura, caracterização e priorização do cenário externo, que se constitui objeto de intervenções municipais.

As diretrizes organizacionais, compostas pela missão e objetivos estratégicos, representam as linhas estratégicas que definem e norteiam o rumo do município.

Em se tratando da formulação das estratégias, essa é caracterizada por meio de projetos, os quais expressam a intenção estratégica da Prefeitura e elenca e prioriza as áreas de atuação e alocação de recursos.

No que se refere à implementação das estratégias, este modelo (Figura 14) lança mão da intersectorialidade, da descentralização das ações e da participação social, enquanto recurso para colocar em prática as estratégias desenvolvidas. Para finalizar e concluir o modelo de estratégia proposto, deve-se ressaltar a importância e pertinência dos controles, aqui considerados enquanto instrumentos de monitoramento e avaliação da gestão, visando à aferição e avaliação do desempenho e do resultado das ações, os quais geram insumos para a retro-alimentação do processo.

5.1 QUANTO AOS OBJETIVOS DO ESTUDO

O objetivo principal desse estudo foi identificar como a administração estratégica se faz presente nas gestões municipais de Curitiba, no período compreendido entre 1993 a 2008. Para a efetivação da resposta a essa demanda, realizou-se um estudo de caso, estruturado por meio de um protocolo de pesquisa, com a definição de categorias e subcategorias de análise, para nortear o desenvolvimento e garantir o foco da pesquisa. A análise descritiva das etapas do processo de administração estratégica identificadas foi subsidiada pela base teórica desse estudo, a qual se fundamentou nos temas gestão municipal e administração estratégica.

No que se refere ao segundo objetivo, o qual visava organizar série histórica, destacando os principais componentes estratégicos identificados nas gestões municipais analisadas, pode-se afirmar que o mesmo foi atingido, uma vez que produto final se encontra explicitado no Quadro 30, destacando, na perspectiva de um *continuum*, a manutenção dos processos, as implementações ocorridas, as inovações e as respectivas rupturas. Tendo por elemento balizador o objetivo definido, utilizou-se para a elaboração desse quadro as categorias e subcategorias de análise definidas, quando da elaboração do protocolo de pesquisa.

No terceiro objetivo, voltado a efetuar análise comparativa das gestões municipais pesquisadas, tendo por parâmetro as etapas do processo da administração estratégica, o mesmo foi cumprido por meio da análise que se encontra efetuada logo após a descrição de cada subcategoria, bem como, da síntese conclusiva referentes as mesmas, tomando por base a pesquisa documental efetuada. Para a elaboração das análises foram confrontadas as informações extraídas dos documentos com a fundamentação teórica elaborada com base nos autores selecionados para esse estudo.

O quarto objetivo visava caracterizar, mediante os preceitos e contribuições da análise de conteúdo, de que forma se manifestaram as fases da administração estratégica nas gestões municipais priorizadas, por meio dos conteúdos correlatos identificados, considera-se que o mesmo se encontra alcançado, quando da elaboração dos quadros específicos de análise de conteúdo que antecedem a descrição de cada

categoria e respectivas subcategorias de análise, as quais nortearam o desenvolvimento desse estudo e integram o protocolo de pesquisa. Objetivando-se a identificação dos conteúdos correlatos, a análise aqui tratada utilizou-se de coeficiente de tipo gramatical por tema.

Para concluir, e diante do exposto, convém retomar a questão-problema determinada para essa pesquisa e que se encontra assim constituída: como a administração estratégica se faz presente nas gestões municipais analisadas? Conclui-se que a mesma se encontra equacionada e comprovada, quando da realização do estudo de caso no município, bem como, no transcorrer das análises descritivas elaboradas e conclusões obtidas.

5.2 QUANTO ÀS CATEGORIAS DE ANÁLISE

As categorias ou variáveis de análise especificadas no protocolo de pesquisa e que se constituíram em objetos de investigação desse estudo, foram definidas, tendo por base as etapas do processo de administração estratégica as quais se encontram assim constituídas: análise estratégica do ambiente; diretrizes organizacionais; formulação das estratégias; implementação das estratégias organizacionais; e controles estratégicos. Foi também acrescido a estes componentes a categoria formalização das estratégias, considerando seu caráter estratégico e indissociável da gestão.

Considerando a amplitude do tema e foco prioritário de análise, tais categorias se desdobraram respectivamente em onze subcategorias: diagnóstico municipal; missão; objetivos estratégicos; projetos estratégicos; intersetorialidade; descentralização; participação social; monitoramento e avaliação; pressupostos metodológicos e fases.

O Quadro 31 demonstra o resultado analítico da pesquisa documental efetuada, quando da conclusão do presente estudo.

Quadro 31 - Síntese das categorias e subcategorias analisadas nas gestões municipais

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	GESTÕES MUNICIPAIS		
		1993-1996	2000-2004	2005-2008
Formalização das estratégias	Fases	Ausente	Presente	Presente
	Pressupostos metodológicos	Ausente	Presente	Presente
Análises estratégicas	Diagnóstico municipal	Ausente	Presente	Presente
Diretrizes organizacionais	Missão	Presente	Presente	Presente
	Objetivos estratégicos	Presente	Presente	Presente
Formulação das estratégias	Projetos estratégicos	Presente	Presente	Presente
Implementação das estratégias	Descentralização	Presente	Presente	Presente
	Intersetorialidade	Presente	Presente	Presente
	Participação social	Presente	Presente	Presente
Controles estratégicos	Monitoramento e avaliação	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas documentais

Ao considerar a formalização das estratégias enquanto um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura, identificou-se a existência deste nas gestões 2000-2004 e 2005-2008, o qual foi estruturado por meio de um *portfólio* de programas e projetos, constituindo-se nas ações e tarefas norteadoras dos planejamentos das Secretarias e Órgãos. Diante dos resultados obtidos, foi possível concluir que o processo de planejamento administrativo foi tratado com maior ênfase e de modo mais contundente a partir da gestão de 1997, tendo sua manutenção nas gestões subsequentes. Faz-se possível tal afirmativa, pois somente após essa gestão foram identificados registros voltados ao processo de planejamento. Do ponto de vista metodológico, a formalização das estratégias esteve pautada nos pressupostos do Planejamento Estratégico Situacional (PES), com vistas à disseminação de uma linguagem comum na Prefeitura, para facilitar a prática da intersetorialidade, bem como, pelo fato da metodologia contribuir para a leitura do cenário e construção de estratégias. As gestões 2001-2004 e 2005-2008 desenvolveram sistemas informatizados específicos para o monitoramento e a avaliação das ações do plano de governo, com a finalidade de possibilitar uma visão estratégica e global de informações e o monitoramento do Plano de Governo, gerando como um dos insumos, o relatório anual de Gestão.

Quanto às análises estratégicas do ambiente, verificou-se que o município efetuou diagnóstico regionalizado, cujo principal objetivo foi a caracterização das áreas onde as Administrações Regionais estão inseridas, de modo a permitir uma leitura integrada da realidade do Município que, compreendendo a cidade como um todo e cada Regional em particular, subsidiasse a formulação de planos estratégicos e localizados. Essa análise foi realizada a partir da linha socioeconômica, urbanístico-ambiental, legal-fiscal e a organizativa, tendo sua metodologia pautada na realização de ações preliminares, diagnóstico integrado e elaboração de plano de ação geral e específico. Conclui-se que dentre os principais resultados obtidos com esse processo se encontram a definição de áreas prioritárias para a atuação integrada, o fortalecimento da intersectorialidade, o conhecimento compartilhado das realidades locais (potencialidades e desafios), a elaboração de mapas-sínteses regionais, e a tentativa de envolvimento comunitário nas prioridades e ações.

Quanto às diretrizes organizacionais, ou seja, as linhas estratégicas e os objetivos a serem definidos, as gestões analisadas possuem missão claramente definidas, cujas informações contidas em suas declarações evidenciam o foco priorizado. Em termos genéricos pode-se afirmar que as declarações de missão constituídas nas três gestões não são antagônicas, mas sim, complementares e vislumbram, por meio de diferentes estratégias, a melhoria da qualidade de vida da população curitibana. A pesquisa documental efetuada permitiu a identificação das metas estratégicas utilizadas para o direcionamento de seus esforços. Considerando o teor contido nos respectivos objetivos, pode-se afirmar que os mesmos estão voltados ao cumprimento das políticas públicas, cujos desdobramentos estão intrinsecamente relacionados aos respectivos programas e projetos estratégicos. Refletem ainda, a priorização das ações, o foco a ser mantido, as metas a serem perseguidas, enfim, o *modus operandi*, de cada gestão.

No que se refere à formulação das estratégias, ou seja, o caminho utilizado para se chegar aos objetivos priorizados, constatou-se que as três gestões municipais constituíram seus projetos estratégicos, cujo conjunto de atividades se encontram diretamente relacionados aos objetivos estratégicos e respectivas missões, numa perspectiva de complementaridade e interconexão. Nesse contexto, entende-se que os projetos estratégicos definidos e priorizados se constituem em suas estratégias corporativas e consideram em sua formulação o contexto (ambiente onde estratégias

são executadas) o conteúdo (ações que integram a estratégia) e o processo (modo pelo qual as estratégias serão desenvolvidas).

Sob a perspectiva da implementação das estratégias, onde a organização escolhe diferentes cursos de ação, chamados de estratégias funcionais e operacionais, foram priorizadas neste estudo, para fins de análise comparativa, as estratégias: descentralização; intersetorialidade; e participação social.

A descentralização gradativa da administração municipal em Curitiba foi viabilizada por meio da estratégia da regionalização, com a estruturação das administrações regionais nas chamadas Ruas da Cidadania. As informações obtidas no transcorrer dessa pesquisa nos permitiram vislumbrar que o modelo de descentralização adotado nas gestões municipais analisadas caracteriza-se como desconcentração, ou seja, processo que estabelece pequenas unidades administrativas que não são nem autônomas nem representativas dos habitantes locais. Entende-se que a descentralização pressupõe um processo de transferência da autoridade e do poder decisório conferindo às unidades capacidade de escolha e definição sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos. Nos documentos analisados foram identificadas algumas estratégias nesse sentido, quando da elaboração dos diagnósticos regionais, priorização de territórios ou áreas para intervenção conjunta e elaboração dos planos setoriais. Entretanto, tal poder ou capacidade de escolha são relativos, visto que seguem, em última instância as diretrizes emanadas pelo nível central.

No que se refere à intersetorialidade, constatou-se que esta, ao longo das gestões municipais analisadas, significou um rearranjo entre secretarias municipais, por meio do qual se objetivou colocar secretarias afins sob uma mesma coordenação ou agrupamento, com vistas ao planejamento integrado e a conseqüente potencialização dos resultados. Nesse cenário, observou-se que a intersetorialidade segue num *continuum* ao longo das gestões municipais analisadas, onde no transcorrer dos períodos, são acrescentadas novas estratégias e possibilidades.

A participação social se efetivou por meio dos instrumentos obrigatórios previstos na Constituição Federal e Estatuto da Cidade – audiência pública, Conselhos Municipais e Conferências da Cidade, bem como na utilização de outros instrumentais com o caráter de disponibilização de informações e divulgação das ações e serviços realizados pelo Município. Excetuando-se a gestão 2000-2004, a qual propôs, ao menos

no campo teórico, a participação social no planejamento, execução e avaliação das ações no âmbito regional, por meio do Modelo Curitiba de Colaboração, observou-se que as demais gestões municipais analisadas limitaram a participação popular à função de meros executores das ações. As estratégias e mecanismos utilizados no transcorrer das gestões apenas alteraram os nomes "fantasia" a eles concedidos, entretanto, continham em sua formulação e concepção, os mesmos objetivos, fundamentos e pressupostos. De um modo em geral, visavam basicamente a divulgação e *marketing* das ações da Prefeitura à população, e não o envolvimento da mesma, no processo de formulação e avaliação das políticas públicas.

Por fim, e considerando os controles estratégicos, identificou-se a existência de diferentes instrumentos para a avaliação e o monitoramento da Gestão, tanto no âmbito dos indicadores de resultados obtidos com o desenvolvimento dos programas e projetos estratégicos, como também, para avaliar o clima organizacional, as práticas de excelência implementadas na gestão e o grau de satisfação dos servidores e munícipes. Entretanto, é necessário atentar para o fato da inexistência de mecanismos formais de participação social, no processo avaliativo.

5.3 QUANTO AS CONTRIBUIÇÕES

No que tange às contribuições dessa pesquisa, elas estão direcionadas para a academia, para o município pesquisado, para os gestores e para outras organizações públicas.

Para a academia, uma vez que as estratégias utilizadas pelo município e gestões estudadas, podem motivar a derivação de estudos posteriores e aprofundamentos teóricos complementares, ao considerar que a análise da administração estratégica, seus impactos na gestão municipal e os respectivos indicadores, se constituem num amplo caminho a ser trilhado e mais bem explorado pela academia.

Para o município pesquisado, uma vez que o estudo possibilitou uma leitura de cenário em se tratando da prática da gestão de estratégica, evidenciando os aspectos evolutivos, os avanços obtidos e as oportunidades de melhoria, com vistas à implementação do processo de gestão. Outro aspecto que se considera relevante

é o fato de que ao efetuar a pesquisa documental, esse estudo oportunizou o resgate da memória e da história das gestões municipais, compilando, organizando e disponibilizando informações fragmentadas e dispersas no passado, por meio da elaboração de uma série histórica.

Acredita-se que esse estudo possa ser de alguma valia para os gestores municipais, uma vez que por meio de uma visão sistêmica e integradora, apresenta a proposição de um modelo de gestão de estratégia, passível de adaptações e ajustes às realidades locais. Estimula ainda o processo de gestão do conhecimento entre as Prefeituras, por meio do compartilhamento de conhecimentos e troca de experiências.

Finalmente, este estudo pode contribuir com outras organizações públicas diante da possibilidade de que as estratégias aqui apresentadas possam ser replicadas e estendidas a outras realidades, de modo a subsidiar a adoção de métodos efetivos de gestão. Contribui também com a explicitação das novas competências necessárias à serem desenvolvidas nas equipes municipais, frente ao contexto abordado.

5.4 QUANTO AS LIMITAÇÕES

Apesar de não comprometerem esse estudo, identificou-se a existência de algumas limitações, as quais ocorreram, inicialmente, em virtude do mesmo ser classificado como documental, onde não se utilizou de outros procedimentos para a coleta de dados, como por exemplo, a entrevista, fato este que poderia enriquecer e complementar os dados e informações obtidas. Considerando os objetivos definidos, o foco priorizado e a metodologia utilizada, este estudo não considerou para fins de análise a relação teoria *versus* prática, ou seja, a aplicabilidade do preconizado nos documentos pesquisados, na *práxis* diária dos servidores municipais. Tal situação pode originar trabalhos futuros. Outro aspecto limitador foi a realização de estudo de caso único, impossibilitando a análise comparativa entre municípios, bem como, a replicação e o compartilhamento das estratégias a outras realidades.

5.5 QUANTO AOS TRABALHOS FUTUROS

Independente dos resultados auferidos pela pesquisa e da formalização de suas limitações, alguns trabalhos complementares podem ser sugeridos. Diante do considerado até então, propõe-se a realização de trabalhos futuros, na perspectiva de complementaridade do presente estudo, ampliando-se o número de municípios estudados, com a combinação de instrumentos de coleta de dados.

Tal prática, além de propiciar uma visão ampliada de cenário, permitirá a comparação de fatores entre prefeituras e a melhor compreensão da contribuição dos preceitos e fundamentos da administração estratégica, enquanto suporte a gestão municipal, tendo em vista as particularidades e especificidades locais e regionais. Sugere-se ainda, que também seja agregado ao estudo a ampliação do número de gestões, e também a inclusão de novas categorias de análise.

Outro valor a ser considerado nos estudos futuros é a percepção dos servidores municipais, representantes dos níveis estratégico, gerencial e operacional, e obtida por meio de entrevista, quanto as etapas do processo de administração estratégica. Tal possibilidade permitirá aferir se o que se encontra preconizado nos documentos é de domínio coletivo e realmente se efetiva na *práxis* cotidiana municipal, com a indicação de possíveis oportunidades de melhoria. E por último, acrescentar a essa pesquisa a visão do cidadão frente a presença ou não da administração estratégica na gestão municipal.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ALMEIDA FILHO, N. Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate aberto. **Revista de Administração Pública**, v.34, n.6, nov./dez. 2000.

ALMINO, J. **La edad del presente**. México: FEC, 1986.

AMATO, P. M. **Introdução à administração pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

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

ANDREWS, K. R. A responsabilidade dos diretores pela estratégia corporativa. In: MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

ANSOFF, H. I. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983.

_____. **A nova estratégia empresarial**. Trad. Antonio Zoratto Sanvincente. São Paulo: Atlas, 1990.

ANSOFF, H. I.; McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ARAÚJO JUNIOR, M. E. de. **Algumas considerações sobre o plano diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia**. Disponível em: <<http://www.uel.br/cesa/direito/doc/estado/artigos>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

ARAÚJO, T. B. **Descentralização e participação na reforma agrária, em seminário sobre reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Fortaleza (CE), 23 e 25 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica das teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.10, n.28, p.109-122, 1995.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.

BARZELAY, M. **Breaking Through Bureaucracy**. Berkeley: University of California Press, 1992.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BOAVENTURA, J. M. G.; FISCHMANN, A. A. **Estudos dos conceitos sobre o conteúdo da estratégia**: uma ilustração no campo da TI. Disponível em: <<http://www.fgvsp.br/iberoamericanpaper>>. Acesso em: 1.º jun. 2008.

BOGASON, P. **Public policy and local governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BORJA, J. **Descentralización y participación, Ayuntamientos Democráticos**. Madrid, n.58, abr. 1986.

_____. **Un modelo de transformación urbana**. Quito: Programa de Gestión Urbana. Barcelona, 1995. v.4. (Série: Gestión Urbana)

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersetorial**. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BRESSER-PEREIRA, B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. (Texto para discussão n. 9)

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BULGACOV, S. et al. **Administração estratégica: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2007.

BUTLER, R. The evolution of the civil service – a progress report. Public Administration, 1993. In: PEREIRA, B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CABRAL, J. B. **O município e a cidadania: seleção de textos para o administrador público e o cidadão**. Brasília: Senado Federal, 1996.

CARLOS, A. F. A. L. **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CARVALHO, M. C. B. **Avaliação participativa: uma escolha metodológica**. In: RICO, E. M. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001.

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

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.45, 1996.

CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.

CASTOR, B. V. J. **Estado e administração pública: reflexões**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1987.

CASTOR, B. V. J.; FRANÇA, C. F. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. In: CASTOR, B. V. J. **Estado e administração pública: reflexões**. Brasília: Funcep, 1987.

CASTRO JUNIOR, O. A. **Aspectos jurídicos da gestão municipal**. Disponível em: <<http://www.ibradd.com.br>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

CATELLI, A; SANTOS, E. S. **Mensurando a criação de valor na gestão pública**. Trabalho apresentado na 13th Asian Pacific Conference on International Accounting. Issues. Rio de Janeiro, 2001.

CERTO, S.; PETER, P. **Strategic management: a focus on process**. New York: McGraw-Hill Inc., 1990.

_____. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHANDLER, JR., A. D. **Strategy and structure**. Cambridge: MIT Press, 1962.

CHRISTENSEN, K. H. Estratégia corporativa: gerenciando um conjunto de negócios. In: FAHEY, L.; RANDALL, R. M. **MBA curso prático: estratégia**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CKAGNAZAROFF, I. B. Reforma da gestão do setor público: impactos da implementação de novas tecnologias. **Ensaio de administração**. Belo Horizonte: Cepead/UFMG (5), 1997.

_____. **Reforma gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência?** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v.3, n.6, 2003.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In CACCIA-BAVA, S.; SOARES, J. A. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DENHARDT, R. B. Strategic planning in local government. **Missouri Municipal Review**, v.49. n.10, p.42-49, 1984.

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

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI**: CEPAM 30 anos. São Paulo: CEPAM, 1999. p.3-24.

_____. **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. 2001. Disponível em: <<http://dowbor.org/artigos>>. Acesso em: 28 out. 2007.

DRUCKER, P. F. **The practice of management**. New York: Harper & Row, 1954.

_____. **As novas realidades no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão de mundo**. São Paulo: Pioneira, 1989.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidades. 2.ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2002. (Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana).

FACHIN, R.; CHANLAT, A. **Governo municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina/ Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

FERNANDES, M. Política urbana para as cidades globais: Rio de Janeiro e São Paulo. In: REZENDE, F.; LIMA, R. (Orgs.). **Rio – São Paulo cidades mundiais**: desafios e oportunidades. Brasília: IPEA, 1999.

FERRARI JUNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Revista Eletrônica de Geografia**, São Paulo, ano II, n.1, p.15-28, 2004.

FIGUEIREDO, R.; LAMOUNIER, B. **As cidades que dão certo**: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MH Comunicação, Brasília, 1996.

FLEURY, S. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v.37, p.107-138, 1996.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: v.21, p.211- 259, 2000.

_____. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p.141-163.

_____. Desenvolvimento sustentável local na emergente sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação na formação de redes comunitárias. 2003. **Revista de Sociologia e Política**, n.21, nov., p.165-185, 2003a.

_____. Gestão urbana: um desafio interdisciplinar. In: **I Seminário Internacional em Gestão Urbana**. Curitiba: PUCPR/PPGTU, 2003 b. v.1.

_____. Governança urbana e redes sociais: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003c.

_____. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v.1, n.1, art. 9, p.136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>>. Acesso em: 16 ago. 2007.

GENRO, Tarso. Os gestores públicos e as demandas futuras. **Revista Eletrônica de Administração - READ**, Porto Alegre, v.6, n.3, 2000. Entrevista.

GIACOMINI, C. H. **Gestão de portfólio no plano de governo em Curitiba**. Curitiba, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GREEN, E. D. A. **Sistema municipal de gestão do planejamento**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2008.

GÜEL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.

HAMBLETON, R. Consumerism, Decentralisation and Local Democracy. **Public Administration**, v.66, p.125-147, 1988.

HAMMERSLEY, M. **Social research: philosophy, politics & practice**. Londres: Open University, Sage, 1993.

HARDT, C. **Gestão metropolitana**: conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do Compartimento Leste da Região Metropolitana de Curitiba. 2004. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

HARDT, L. P. A.; HARDT, C. OBA, L. T. Planejamento do desenvolvimento urbano sustentável: position paper. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM GESTÃO URBANA. 2003, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2003.

HARRISS, J. The case for cross – disciplinary approaches in international development. **World Development**, v.30, n.3, 2002.

HIRST, P. **Democracy and governance**. In: PIERRE, Jon (Ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. Oxford University Press: New York, 2000.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, 1998.

_____. Redes de compromisso social. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n.5, p.115-141, set./out. 1999.

_____. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, n.22, p.102-110, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Curitiba, planejamento um processo permanente**. Curitiba: IPPUC, 2002a.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Relatório de avaliação ambiental**. Curitiba: IPPUC, 2002b.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Espaço urbano X assentamentos humanos**. Curitiba, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **A regionalização**. Curitiba, 2007a.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Com planejamento e trabalho todo sonho é possível**. Curitiba: 2007b.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Espaço urbano**: o sexto eixo estrutural. Curitiba, 2007c.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gestão estratégica de projetos multisetoriais integrados**. Curitiba: IMAP, 1997.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Construindo gestão estratégica**. Curitiba: IMAP, 1999.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática**. Curitiba: IMAP, 2000a.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Decidindo Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2000b.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Modelo de gestão Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2000c.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Os desafios da prática avaliativa**. Curitiba: IMAP, 2000d.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Planificação estratégica**: o método do planejamento estratégico situacional. Curitiba: IMAP, 2000e.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Ruas da cidadania**: um caminho para a cidadania ativa. Curitiba: IMAP, 2000f.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Sistematização do alinhamento do plano de governo**. Curitiba: IMAP, 2001.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **O aperfeiçoamento da ação integrada no da PMC nos territórios priorizados**. Curitiba: IMAP, 2002.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Movimentos de aperfeiçoamento da gestão pública**. Curitiba: IMAP, 2003.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Diagnóstico institucional da prefeitura de Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2005.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **O conceito de grupo funcional**. Curitiba: IMAP, 2006.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gestão de estratégia na prefeitura de Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2007a.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Pesquisa de clima organizacional**. Curitiba: IMAP, 2007b.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Sistema de acompanhamento das ações do plano de governo-SAGA**. Curitiba: IMAP, 2007c.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Sistema de desenvolvimento de excelência na gestão pública**: IDGP. Curitiba: IMAP, 2008.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório anual**. Curitiba: IMAP, 1993-2008.

JACOBI, P. R. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. 152p.

_____. Impactos socioambientais urbanos: do risco à busca da sustentabilidade. IN: MENDONÇA, F. (Org.). **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

_____. Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. In. DAWBOR, L., TAGNIN, A. R. (Org.). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade**. São Paulo: Senac, 2005.

JAYME, A. C. W. et al. **Gestão de portfólio de projetos**: qual o principal fator crítico para a gestão de portfólios de projetos no setor público e privado? 2006. Trabalho de conclusão de curso apresentado à Fundação Getúlio Vargas, FGV, para obtenção do grau de especialista em gerência de projetos. Curitiba, 2006.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.2, 1998.

_____. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, n.6, p.35-45, nov./dez. 2000.

KWASNICKA, E. L. **Introdução à administração**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1987.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LANE, J. E. **The public sector: concepts, models and approaches**. London: Sage, 1993.

LEFEBVRE, A. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

LLONA, M.; LUYO, M.; MELGAR, W. **La planificación estratégica del desarrollo local em Peru: análisis de casos**. Lima: Escuela, 2003.

LODI, J. B. Estratégia de negócios: planejamento a longo prazo. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v.9, n.1, p.5- 32, 1969.

LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LUCAS, L. P. V. Planejamento estratégico com participação. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999.

LYNCH, R. **Corporate strategy**. 2.ed. Harlow: Financial Times, 2000.

MACHADO, G. Reinventando o Estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne. In: MACHADO, G. et. al. **A gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães - FLEM, 2001.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARINI, C. **Gestão pública: o debate contemporâneo**. Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** São Paulo: Atlas, 2008.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo.** 2.ed. Brasília: IPEA, 1996.

MEIRELLES, A. M. **O planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e a viabilidade estratégica em uma unidade descentralizada da autarquia: um estudo de caso.** 1995. Dissertação (Mestrado em Administração) – CEPEAD/ FACE/ UFMG, Belo Horizonte: UFMG, 1995.

MEIRELLES, A. M.; GONÇALVES, C. A. O que é estratégia: histórico, conceito e analogias. In: GONÇALVES, C. A.; REIS, M. T.; GONÇALVES, C. (Orgs.). **Administração estratégica: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial.** Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD, 2001.

MICHEL, K. Esboço de um programa de desenvolvimento administrativo intrafirma para a administração estratégica. In: ANSOFF, H.; DECLERCK, R.; HAYES, R. (Orgs.). **Do planejamento estratégico à administração estratégica.** São Paulo: Atlas, 1990.

MINTZBERG, H. **The structuring of organizations.** New York: Prentice Hall, 1979.

_____. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, Ano 49. n.4. out./dez. 1998.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári da estratégia.** Porto Alegre: Bookmann, 2000.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GLOSHAL, S. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados.** 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia.** 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MORENO, J. **O futuro das cidades.** São Paulo: Senac, 2002.

MORIN, E. **A inteligência da complexidade.** São Paulo: Fundação Petrópolis, 2000.

MOTTA, F. C. P. **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. 8.ed. Rio de Janeiro: Record, 1997.

MOTTA, P. R. Gestão estratégica. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Org.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MUNFORD, L. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NETO, L. G.; ARAÚJO, T. B. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

NOGUEIRA, M, A. Dimensão política da descentralização participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.11, n.3, 1997.

NUNBERG, B. **Managing the Civil Service**: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries. Washington (DC): World Bank, 1995. (World Bank Discussion Paper n. 204)

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government**. Addison-Wesley: Publishers Company, 1992.

PACHECO, R. S. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999.

PAGNONCELLI, D.; AUMOND, C. W. **Cidades, capital social e planejamento estratégico**: o caso Joinville. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PEYERL, L. **O planejamento urbano e a regionalização da cidade**. Curitiba, 2007.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000. (Textos para Discussão, n.37)

PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.29, n.3, p.171-187, jul./set. 1995.

PORTER, M. E. What is Strategy? **Harvard Business Review**, nov. 1996.

_____. **Competição – on competition**: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei n.º 7.671/1991**. Curitiba, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Curitiba**. Curitiba, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Modelo colaborativo**: experiências e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba. Curitiba: IMAP, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Avaliação das políticas públicas municipais de Curitiba**: 1997 a 2004. Curitiba, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Trabalho, ética e participação**. Curitiba, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **A regional desejada**. Curitiba: Banco de Melhores Práticas, 2007a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Curitiba a cidade da gente**. Curitiba: Secretaria de Governo Municipal, 2007b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco**. Curitiba: Fundação de Ação Social, 2007c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Gestão de portfólios de projetos**. Curitiba: Banco de Melhores Práticas, 2007d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Relatório de avaliação ambiental – RAA**. Curitiba, 2007e.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Sistema integrado de atendimento ao cidadão**. Curitiba: Banco de Melhores Práticas, 2007f.

REICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2.ed. Rio de Janeiro: Cortez; 2000.

REZENDE, D. A. **Alinhamento do planejamento estratégico da tecnologia da informação ao planejamento empresarial**: proposta de um modelo e certificação das práticas em grandes empresas brasileiras. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2002.

_____. Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestões de cidades e com a teoria New Public Management. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004.

_____. **Planejamento de informações públicas municipais**: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades. São Paulo: Atlas, 2005.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, D. A.; FREY, K. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista Gesta – Revista Eletrônica de Gestão Portuária, Ambiental e de Negócios**, Santos, v.0, p.11-18, maio 2005.

REZENDE, D. A.; FREY, K.; BETINI, R. C.. **Governança e democracia eletrônica na gestão urbana** (position-paper). Curitiba: Publicação interna do Mestrado em Gestão Urbana da PUCPR, 2003 (Position-paper no Seminário Internacional em Gestão Urbana - PUCPR (Brasil) e UTC (França)).

REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Influências dos sistemas de informações nas estratégias e no alinhamento estratégico da tecnologia da informação ao planejamento municipal de uma prefeitura paranaense. In: II ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIAS DA ANPAD, 2., 2005, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2005.

RHODES, R. A. W. Governance and public administration. In: PIERRE, Jon (Ed.). **Debating governance**: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press, 2000, p.54-90.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO DE JANEIRO. **Plano estratégico do Rio**. Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <www.rio.rj.gov.br/planoestrategico>. Acesso em: 24 set. 2007.

ROESCH, S. M. A. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSETO, C. R.; CUNHA, C. J. C.; ORSSATTO, C. H. Os stakeholders no processo de adaptação estratégica: um estudo longitudinal. **Revista de Negócios**, v.5, n.9, p.107-126, maio 1997.

ROSSI, L. C. et al. **Gestão pública municipal: idéias e práticas para prefeitos, gestores e técnicos**. Mato Grosso do Sul: Letra Livre, 2004.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 6.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertações**. 3.ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, A. C. S. de; REZENDE, D. A.; HARDT, C. Estratégia, planejamento de municípios e gestão metropolitana. **RAI - Revista de Administração e Inovação**. São Paulo, v.4, n.1, p.21-39, 2007.

SOUZA, M. A. O II PDN e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SVEIBY, K. E. **A nova riqueza das organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TAVARES, M. C. **Gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000.

TOFFLER, A. **Terceira onda**. Rio de Janeiro: Record, 1980.

TRUJILLO F. A. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

ULTRAMARI, C. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, A. R. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v.111, p.19-28, 2006.

VALARELLI, L. L. Parcerias: noções gerais. In: **Apoio à gestão**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <<http://www.rits.org.br/redes>>. Acesso em: 25 maio 2005.

VASCONCELOS FILHO, P.; PAGNONCELLI, D. **Construindo estratégias para vencer**: um método prático, objetivo e testado para o sucesso da sua empresa. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

VERGARA, S. C. Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão municipal. In: VERGARA, S. C., CORRÊA, V. L. A. **Gestão pública municipal efetiva**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VILLAS BOAS, R. **Os canais institucionais de participação popular**. São Paulo: Instituto Pólis, 1994. v.14. 80p.

WEBER, M. **Economy and society**. Berkeley: University of Califórnia Press, 1978.

WESTPHAL, M. F; MENDES R. M. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, n.6, nov./dez. 2000.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Pioneira, 2002.

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

YIN, R. **Case study research**. Sage Pub. London, 1994.

_____. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE INVESTIGAÇÃO DOCUMENTAL

CATEGORIAS DE ANÁLISE	SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE	ROTEIRO DE INVESTIGAÇÃO DOCUMENTAL
1. Formalização de estratégias	1.1. Pressupostos metodológicos	1.1.1. Procedimentos metodológicos utilizados
	1.2. Fases	1.1.2. Etapas ou fases do processo de planejamento identificadas nessa gestão
2. Análises do ambiente	2.1. Diagnóstico municipal	2.1.1. Existência de diagnóstico municipal que subsidie o planejamento e o direcionamento de ações e locais para intervenção
		2.1.2. Metodologia utilizada
		2.1.3. Dimensões, temas e áreas priorizadas para fins de estudos e análises
3. Diretrizes organizacionais	3.1. Missão	3.1.1. Existência de missão explicitada que direciona toda a organização, na perspectiva de uma visão de futuro
		3.1.2. Informações contidas em sua declaração
	3.2. Objetivos estratégicos	3.2.1. Metas utilizadas pela organização para direcionar seus esforços
4. Formulação de Estratégias	4.1. Projetos estratégicos	4.1.1. Projetos estratégicos da gestão
		4.1.2. Áreas em que estão focalizadas as estratégias
5. Implementação das estratégias	5.1. Descentralização	5.1.1. Serviços assumidos pelo nível local no modelo de descentralização adotado
		5.1.2. Classificado do modelo de descentralização adotado quanto à forma
		5.1.3. Principais benefícios da estrutura descentralizada à comunidade
	5.2. Intersetorialidade	5.2.1. Existência de práticas de planejamento, execução e avaliação de modo multisetorial e integrado
		5.2.2. Existência de arranjo funcional com vistas a prática da intersetorialidade
	5.3. Participação social	5.3.1. Instâncias formais de participação popular identificada (Conselhos, Fundos, Comissões)
5.3.2. Principais canais de comunicação entre o poder público e os atores locais, no processo de formulação, execução e avaliação das políticas e projetos de desenvolvimento		
6. Controles estratégicos	6.1. Monitoramento e avaliação	6.1.1. Instrumentos utilizados para o monitoramento e avaliação da gestão
		6.1.2. Tipos de instrumentos de controle
		6.1.3. Participação social no monitoramento e avaliação da gestão

APÊNDICE B

ROTEIRO PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	GESTÕES	CONTEÚDOS CORRELATOS IDENTIFICADOS
1. Formalização das estratégias	1.1. Pressupostos metodológicos	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
	1.2. Fases do planejamento	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
2. Análises estratégicas do ambiente	2.1. Diagnóstico municipal	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
3. Diretrizes organizacionais	3.1. Missão	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
	3.2. Objetivos estratégicos	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
4. Formulação das estratégias	4.1. Projetos estratégicos	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
5. Implementação das estratégias	5.1. Missão	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
	5.2. Objetivos estratégicos	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
	5.3. Participação social	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	
6. Controles estratégicos	6.1. Monitoramento e avaliação da gestão	1993-1996	
		2000-2004	
		2005-2008	

ANEXO
DEMONSTRATIVO DOS EIXOS ESTRATÉGICOS DA GESTÃO 2005-2008,
COM OS RESPECTIVOS PROGRAMAS DE GOVERNO.

EIXO ESTRATÉGICO	PROGRAMAS DE GOVERNO
1. Desenvolvimento social	Ação Social
	Comunidade Escola
	Cultura Curitibana
	Curitiba Saúde
	Expansão do Atendimento Educacional
	Qualidade da Educação
	Esporte e Lazer
	Segurança
2. Cidade do Conhecimento	E-Gov
	Se Lig@
	Tecnoparque
3. Trabalho e Desenvolvimento Econômico	Abastecimento Alimentar
	Desenvolv. Econômico e Empresarial
	Incentivo ao Turismo
4. Mobilidade Urbana	Circulação
	Caminhos da Cidade
	Eixo Metropolitano
	Transporte Coletivo
5. Integração Metropolitana	Cinturão da Boa Vizinhança
	Curitiba Metropolitana
6. Gestão Democrática e Desenvolvimento Institucional	Gestão Administrativa
	Governança Pública
	Manutenção dos Próprios Municipais
	Previdência do Servidor
7. Infra-estrutura, urbanismo e meio-ambiente	Marco Zero
	Moro Aqui
	Nosso Ambiente
	Perto de Você
	Planejamento e Gestão Urbana

Fonte: Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP (2007)