

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS - PMGPP**

PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Balanced Scorecard e Desenvolvimento Local Integrado Sustentável – caso
aplicado no município de Jaraguá do Sul (SC)

CLAUDIA MEURER MÜLLER

ITAJAÍ (SC), 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS - PMGPP**

PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Balanced Scorecard e Desenvolvimento Local Integrado Sustentável – caso
aplicado no município de Jaraguá do Sul (SC)

CLAUDIA MEURER MÜLLER

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora
no Mestrado Profissional em Gestão de
Políticas Públicas, da Universidade do Vale do
Itajaí – UNIVALI, sob a orientação da Profa. Dra.
Adriana Marques Rossetto, como exigência
parcial para obtenção do título de Mestre em
Gestão de Políticas Públicas.**

ITAJAÍ (SC), 2008

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP/UNIVALI.

Dr^a. ADRIANA MARQUES ROSSETTO
COORDENADORA

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores

DR^a. ADRIANA MARQUES ROSSETTO (UNIVALI) – PRESIDENTE E
ORIENTADORA

DR^a. GRAZIELLA DIAS ALPERSTEDT (UDESC) – MEMBRO EXTERNO

DR^a. LUCILA MARIA DE SOUZA CAMPOS (UNIVALI/PPGAT) – MEMBRO

Itajaí (SC), 31 de julho de 2008.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, quero agradecer ao Deus da Vida, que me concedeu saúde, disposição e tempo, e mostrou-me o equilíbrio da vida espiritual e material na condução deste trabalho.

Aos professores do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, que possibilitaram a construção deste conhecimento. Cada um na sua especialidade contribuiu para abrir minha mente para o novo. Especialmente a minha querida orientadora, Profa. Dra. Adriana, que dedicou sua atenção conduzindo-me com paciência para a conclusão desta pesquisa.

Ao meu querido marido, que soube entender minhas ausências neste momento do mestrado, e aos meus amados filhos, Tiago Augusto e Bárbara Caroline, que esperaram ansiosos a conclusão da minha dissertação para ter minha inteira atenção.

Aos colegas e amigos de trabalho do município de Jaraguá do Sul e do PROJARAGUÁ, que me possibilitaram a busca de dados, documentos e entrevistas para que meu objetivo nesta pesquisa de dissertação fosse atingido.

“Devemos nos comprazer mutuamente, fazer nossas as condições dos outros, regozijarmo-nos juntos, prantear juntos, trabalhar e sofrer juntos, tendo sempre em mente nossa comunidade, como membros do mesmo corpo.”

John Winthrop

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Resumo Teoria Neo-institucional.....	37
Figura 02: Mapa da evolução para a administração estratégica.....	51
Figura 03: Inter-relacionamento nas dimensões do DLIS.....	83
Figura 04: Alinhando e focalizando os recursos na estratégia.....	86
Figura 05: Princípios da Organização focalizada na estratégia.....	88
Figura 06: A perspectiva do Cliente – Medidas essenciais.....	90
Figura 07: Sistema de Controle Gerencial projetado em torno de um referencial financeiro de curto prazo, orientado para o controle.....	96
Figura 08: Sistema Gerencial Estratégico.....	96
Figura 09: Traduzindo a missão em resultados almejados (adaptado).....	97
Figura 10: Definindo as relações de causa e efeito da estratégia (adaptado).....	99
Figura 11: Missão e estratégia.....	101
Figura 12: Perspectiva Financeira.....	102
Figura 13: Perspectiva Cliente.....	102
Figura 14: Perspectiva Processos Internos.....	103
Figura 15: Perspectiva Aprendizagem e Crescimento.....	103
Figura 16: BSC no setor público.....	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Sistema Político versus Sistema de Administração.....	56
Quadro 02: Medição dos Temas Financeiros Estratégicos.....	89
Quadro 03: Fluxograma da Metodologia de elaboração PPA.....	118
Quadro 04: Mapa dos Ambientes de Governo para elaboração PPA.....	118
Quadro 05: Macrodiretrizes para elaboração do PPA.....	120
Quadro 06: Matriz da Missão e Visão do <i>Planejamento Municipal</i> e PROJARAGUÁ.....	131
Quadro 07: Matriz das Diretrizes Gerais do Poder Público Executivo Municipal e PROARAGUÁ.....	132
Quadro 08: Matriz de Convergência dos Programas <i>versus</i> Diretrizes.....	137
Quadro 09: Indicadores PROJARAGUÁ.....	139
Quadro 10: Indicadores do Poder Público <i>versus</i> Convergência e Divergência.....	146
Quadro 11: Mapa Estratégico BSC.....	150

LISTA DE APÊNDICE

Apêndice A: Quadro de Programas e Objetivos <i>versus</i> Diretrizes.....	175
Apêndice B: Quadro Diretrizes Projaraguá <i>versus</i> Objetivos Programas.....	183
Apêndice C: Programas e Ações Governamentais extraídas PPA 2005-2009.....	187
Apêndice D: Aplicação de Entrevista Semi-estruturada.....	188
Apêndice E: Quadro de Resultado das Entrevistas (Ator 1) <i>versus</i> Dimensão Teórica.....	191
Apêndice F: Quadro de Resultado das Entrevistas (Ator 2) <i>versus</i> Dimensão Teórica.....	197

LISTA DE SIGLAS

ACIJS	- Associação Comercial e Industrial de Jaraguá do Sul
AMVALI	- Associação dos Municípios do Vale do Itapocú
APEVI	- Associação das Micro e Pequenas Empresas do Vale do Itapocú
BSC	- Balanced Scorecard
CDL	- Centro dos Diretores Lojistas
CEJAS	- Centro Empresarial de Jaraguá do Sul
CLAD	- Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CODEJAS	- Companhia de Desenvolvimento de Jaraguá do Sul
CPL	- Centro dos Profissionais Liberais
DLIS	- Desenvolvimento Local Integrado Sustentável
ESF	- Estratégia de Saúde da Família
FAS	- Fundo Municipal de Assistência Social
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FIA	- Fundo da Infância e Adolescência
FME	- Fundação Municipal de Esportes
FMS	- Fundo Municipal de Saúde
FROAGRO	- Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural
FROHAB	- Fundo Rotativo Habitacional de Jaraguá do Sul
FUJAMA	- Fundação Jaraguense de Meio Ambiente
FUNDEC	- Fundo de Desenvolvimento Econômico
GINI	- Índice de Desigualdade de Renda
GT	- Grupo Trabalho do PROJARAGUÁ
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS	- Índice de Desenvolvimento Social
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISSEM	- Instituto de Seguridade dos Servidores Públicos Municipais
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	- Ministério de Educação e Cultura
NGP	- Nova Gestão Pública
PAS	- Programa de Atendimento Social
PE	- Planejamento Estratégico
PEA	- População Economicamente Ativa
PEST	- Político, Econômico, Social e Tecnológico
PIB	- Produto Interno Bruto
PMAT	- Programa de modernização d administração tributária e setores sociais básicos
PMBOK	- Project Management Body of Knowledge

PMI	- Project Management Institute
PPA	- Plano Plurianual
PROJARAGUÁ	- Fórum Permanente de Desenvolvimento de Jaraguá do Sul
RFPC	- Renda Familiar Per Capita
SAMAE	- Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Jaraguá do Sul
SIG	- Sistema de informações gerenciais
SM	- Salário Mínimo
SUS	- Sistema Único de Saúde
SWOT	- do inglês: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
UNERJ	- Centro Universitário de Jaraguá do Sul
UNIVALI	- Universidade do Vale do Itajaí
VA	- Valor Adicionado

RESUMO

As Políticas Públicas podem ser definidas na esfera municipal através do planejamento estratégico, traduzindo-se em programas e ações consolidadas no Plano Plurianual e no orçamento público. Por outro lado, respeitando a tendência da nova gestão pública, os cidadãos, através da sociedade civil e utilizando as prerrogativas do Estado Democrático, passam a interferir e integrar os processos de formulação e implementação de políticas públicas e a provisão de serviços públicos. Modifica-se, desta forma a relação entre Estado e sociedade civil, fortalecendo-se a democracia e a cidadania através da governança pública e da governabilidade participativa. O desenvolvimento sustentável passa assim a ser protagonizado por uma ação coletiva que envolve o poder público e os diversos níveis de organização da comunidade envolvida. No caso de Jaraguá do Sul (SC), esta participação da sociedade civil para responder à complexidade dos problemas sociais do nosso tempo, foi buscada com o apoio no modelo do Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS), através de atores multidisciplinares, em um processo de planejamento denominado PROJARAGUÁ. Já o planejamento estratégico da cidade, efetuado pelo poder público municipal, utilizou para sua efetivação a ferramenta de gestão denominada *Balanced Scorecard* (BSC). Assim, na presente pesquisa buscou-se analisar a relação existente entre os modelos de gestão gerencial e gestão societal de Planejamento Municipal implementados em Jaraguá do Sul, no período de 2005-2008, decorrentes das estratégias / ações do poder público municipal executadas com o auxílio do BSC e as da sociedade civil oriundas do Projeto PROJARAGUÁ utilizando-se do DLIS. O estudo analisou a relação existente entre os modelos, visando contribuir com estratégias que possibilitem o seu alinhamento, e maior efetividade das ações públicas para a coletividade. O trabalho caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa, delineada a partir de estudo de caso. Utilizou como procedimentos a investigação e análise documental e também entrevistas com membros do Poder Público Executivo Municipal e do PROJARAGUÁ. Como resultado principal, percebe-se convergência limitada na definição da missão e da visão dos modelos estudados, que se referem a lapsos temporais diferentes. Pode-se observar que, embora existam problemas de alinhamento entre os modelos de gestão, identificado por *gap's* em algumas dimensões do modelo DLIS e do modelo BSC, a participação da sociedade no processo de planejamento e gestão trouxe ganhos sociais e políticos para a cidade.

Palavras-chave: planejamento estratégico, BSC, DLIS, governança pública, governabilidade participativa, desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

In Brazil, the public policies of a municipality can be defined by the strategic planning, which will be translated as consolidated programs and actions in the “Plurianual Plan” (PPA) and public budget. However, taking into consideration the trend towards new public management, the citizens can intervene and interact in the processes of formation and implementation of public policies and the provision of public services, through the participation of civil society and using the prerogatives of a Democratic Estate. Thus, the relationship between the Estate and civil society changes, and democracy and citizenship are strengthened by public governance and a participative governability. Sustainable development is therefore promoted through a collective action which involves the public authority and the various levels of organization of the community involved. In the case of Jaraguá do Sul (SC), the participation of the civil society to respond to the complex social problems of our time was sought through the support of a model known as DLIS (which can be translated as “Sustainable Integrated Local Development”), with the participation of multidisciplinary members, through a planning process called PROJARAGUA. The strategic planning of the city, by the public authority, used a management tool called the Balanced Scorecard (BSC). This study therefore seeks to analyze the relationship between both models of municipal planning – the management model and the societal model – implemented in Jaraguá do Sul, during the period 2005-2008. It considers the strategies and actions of the municipal government carried out with the support of the BSC, and those of the civil society derived from the PROJARAGUA Project, using the DLIS. By analyzing the relationship between the two models, this study seeks to contribute with strategies that might align them and thus enhance the effectiveness of the public actions towards collectivity. This study is characterized as applied research with a qualitative approach based on a case study. The methodology includes the analysis and investigation of documents, as well as interviews with members of the Executive Authority of the Municipal Government of Jaraguá do Sul and members of the PROJARAGUA. As the main result, a limited convergence was observed in the definition of the mission and vision of both models, relating to different time periods. It was also observed that although there are problems with alignment between the two models, as identified by gaps in some dimensions of both the DLIS and the BSC models, the participation of society in the planning and management process brought social and political gains to Jaraguá do Sul.

Key words: strategic planning, BSC, DLIS, public governance, participative governability, sustainable development.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	4
LISTA DE FIGURAS.....	6
LISTA DE QUADROS.....	7
LISTA DE APÊNDICE.....	8
LISTA DE SIGLAS.....	9
RESUMO.....	11
ABSTRACT.....	12
CAPÍTULO I.....	16
1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 METODOLOGIA DA PESQUISA DO ESTUDO DE CASO APLICADO	19
CAPÍTULO II.....	26
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	26
2.1 ANÁLISE INSTRUMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIA NEO- INSTITUCIONALISTA, TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL E A TEORIA INCREMENTAL.....	27
2.1.1 Entendendo as instituições.....	29
2.1.2 Teorias organizacionais e ciência política: histórico e influência nas relações de poder.....	31
2.1.3 Tomada de decisão: abordagem da teoria da escolha racional e teoria incremental	38
2.2 GOVERNANÇA, GOVERNABILIDADE E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: ALINHAMENTO E DESENVOLVIMENTO CONCEITUAL.....	44
2.2.1 Mudança da Governança e Governabilidade.....	46
2.2.2 Planejamento estratégico e o planejamento municipal.....	50
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EVOLUÇÃO PARA A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	55
2.3.1 A gestão pública: governo e sociedade na responsabilidade social.....	60
2.3.2 Governo e sociedade desenvolvendo políticas públicas.....	65
2.4 CAPITAL SOCIAL PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA.....	67
2.5 O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO SUSTENTÁVEL – DLIS.....	69
2.5.1 Desenvolvimento local sustentável.....	69

2.5.1.1 Sistema de avaliação do desenvolvimento sustentável.....	76
2.5.2 O modelo DLIS.....	79
2.5.2.1 Dimensões do DLIS.....	81
2.6 BALANCED SCORECARD – BSC.....	85
2.6.1 Perspectiva financeira.....	88
2.6.2 Perspectiva do cliente.....	90
2.6.3 Perspectiva dos processos internos.....	91
2.6.4 Perspectiva de aprendizado e crescimento.....	92
2.6.5 As principais diferenças do Balanced Scorecard no setor público em relação ao setor privado.....	101
CAPÍTULO III.....	106
3 CONTEXTUALIZANDO O CASO DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL.....	106
3.1 O MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL.....	106
3.1.1 A história.....	106
3.1.2 Características geográficas.....	107
3.1.3 Características sociais, populacionais e econômicas.....	107
3.2 A ESTRUTURA DO PODER PÚBLICO.....	110
3.3 A ESTRUTURA DA SOCIEDADE CIVIL: ORGANIZAÇÃO, INTERAÇÃO E INFLUÊNCIA.....	113
3.3.1 O PROJARAGUÁ: a institucionalização.....	114
3.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E BALANCED SCORECARD NO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL.....	115
3.4.1 O Desenvolvimento institucional da Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul.....	121
3.5 PLANEJAMENTO DA CIDADE E DLIS – DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO SUSTENTÁVEL.....	123
CAPÍTULO IV.....	126
4. ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO EM JARAGUÁ DO SUL.....	126
4.1 RELACIONANDO AS DIMENSÕES DO BSC E DO DLIS.....	126
4.2 A VISÃO DO PLANEJAMENTO NOS MODELOS DE JARAGUÁ DO SUL...	129
4.3 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESCOLHAS E RELAÇÃO DE PODER.....	153
CAPÍTULO V.....	161
5 CONSIDERAÇÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	161

5.1 CONSIDERAÇÕES.....	161
5.2 LIMITAÇÕES.....	163
5.3 RECOMENDAÇÕES.....	164
6 REFERÊNCIAS.....	166
APÊNDICES E ANEXOS	175
ANEXO A.....	210
ANEXO B.....	211
ANEXO C.....	212
ANEXO D.....	213
ANEXO E.....	227

CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que o poder público municipal tem a responsabilidade – direta ou indireta – pela disponibilização à população local de serviços públicos de saúde, educação, assistência social, infra-estrutura básica para a promoção do desenvolvimento e bem-estar da comunidade local em condições mínimas de qualidade de vida. Tem também o papel de agente promotor e articulador de ações inovadoras que apóiem o empreendedorismo local para a sustentabilidade.

O governo municipal, para maior efetividade e gestão dos custos da produtividade (no sentido de resultado social, custo-benefício, desvinculado do critério do setor privado que está orientado para o lucro econômico), deveria buscar diferentes formas e nova postura na condução da Administração Pública. A orientação para a Nova Gestão Pública, segundo Kissler e Heidemann (2006), Marini (2002), entre outros, poderia contribuir para o alcance desta efetividade, que somente será alcançada por meio de ações planejadas e orientadas pela estratégia governamental, norteadas na missão, visão e foco definidos e implementados pela governança e sustentada pela capacidade de governabilidade.

A Nova Gestão Pública, segundo Frey (2007), modifica o modelo tradicional de governança e governabilidade, remete o Poder Público a partilhar o planejamento com a sociedade civil quanto à decisão de investimentos de longo prazo. Esta inclusão da sociedade civil nas decisões é condição para a governabilidade participativa e para as parcerias, através da descentralização das ações de políticas públicas, o que se configura como parte da governança pública.

A condução das políticas públicas em grande parte resulta das demandas da sociedade, dos seus anseios e necessidades, cujo atendimento não depende só do poder público local, mas também do apoio da própria sociedade. Esta postura atenderia às tendências da gestão pública orientada para a governança pública e democrática, e também para a governabilidade participativa. A mudança cultural da gestão de políticas públicas para uma gestão voltada ao resultado efetivo na sociedade, por meio de ação do poder público e sociedade civil requer o

alinhamento do pensamento do poder público, *statecraft*¹ e *policy-makers*² na elaboração do planejamento.

O Poder Executivo Municipal, no estudo de caso a que se refere esta pesquisa (Jaraguá do Sul), busca nas ferramentas administrativas empresariais o processo de planejamento orientado para a estratégia governamental pelo *Balanced Scorecard* – BSC³. Este é o modelo adotado como viabilidade científica para gerir os programas governamentais, a partir da visão de futuro desenhada pelos agentes políticos para um período de quatro a oito anos. Por outro lado, a sociedade civil também se organiza para articular seus interesses junto ao poder público municipal, bem como junto às esferas estadual e federal.

Os arranjos institucionais para articulação da sociedade civil junto ao poder executivo municipal começam a reformular-se pela criação e implementação do projeto PROJARAGUÁ⁴. A sociedade civil visualiza a elaboração de um plano de desenvolvimento local de longo prazo (até vinte e dois anos) gerado a partir das demandas desta mesma sociedade através de diagnóstico e indicadores relacionados a cada dimensão do DLIS (Desenvolvimento Local Integrado Sustentável). As entidades não governamentais no município de Jaraguá do Sul possuem forte associativismo e convergência de pensamentos voltados ao empreendedorismo, a partir do qual fazem nascer o espírito coletivo de pensar o futuro de Jaraguá do Sul e planejar em longo prazo.

Quando instituições diferentes, como no caso concreto, de um lado o Poder Público e de outro a sociedade civil, buscam planejar a cidade almejando qualidade de vida e estas o fazem em tempos ou espaços diferentes, pode existir sintonia ou não, daquilo que se pensa para a cidade. Cada instituição, através de seus membros representativos (*policy-makers*), tem visões de mundo e parâmetros diferentes do que de fato representará a qualidade de vida no ambiente urbano.

¹ O termo *statecraft* é utilizado por muitos autores, como Abrucco (1997 e 2005), Arretche (2001), Marini (2002), Ramos (2005), entre outros. Não há uma tradução para o termo, mas significa a construção do capital social na sociedade civil. Segundo Ramos, são pessoas que representam a sociedade com conhecimento de áreas temáticas que auxiliam a formação das políticas públicas.

² O termo *policy-makers* ou *polycymarkers* é utilizado pelos autores: Abrucco (1997), Arretche (2001), Ramos (2005) entre outros, e representa os agentes formuladores ou decisores das políticas públicas.

³ O *Balanced Scorecard* – BSC é um “referencial para mensuração do desempenho das organizações [...] superar as limitações da gestão baseada apenas em indicadores financeiros. Fornecem uma análise da estratégia utilizada para a criação de valor sob quatro diferentes perspectivas: Financeira, Cliente, Processos de negócios internos, Aprendizado e crescimento” segundo Kaplan e Norton, 2000, p.33 e 34

⁴ O projeto de PROJARAGUÁ foi inspirado no modelo de desenvolvimento local integrado sustentável de Barcelona e Maringá (PR), também nos referenciais teóricos de Ignacy Sachs e Augusto Franco, pelas cartas do DLIS.

Diante do exposto, surge um questionamento: **Qual a relação existente entre os modelos de gestão gerencial e gestão societal de *Planejamento Municipal*, implementados em Jaraguá do Sul no período de 2005-2008, decorrentes das estratégias / ações do poder público municipal executadas com o auxílio do BSC e as da sociedade civil, oriundas do Projeto PROJARAGUÁ utilizando-se do DLIS?**

O uso de metodologias e ferramentas administrativas na atividade do *Planejamento Municipal*, seja pelo poder executivo ou pela sociedade civil, pode obter melhores resultados quando as ações ou estratégias convergem para a mesma direção na busca do desenvolvimento sustentável do município. Tal busca deve ser feita através da escolha de ações estratégicas, orientadas para a política definida pelo Governo e sociedade civil (democracia participativa), conforme a expectativa dos *stakeholders*⁵.

No caso de Jaraguá do Sul, o planejamento das ações pelo Poder Público foi desenhado por meio da visão de futuro, feito através do planejamento estratégico, planejamento de governo (PPA), *Balanced Scorecard*. Enquanto que, pela sociedade civil o planejamento foi baseado na dimensão dos macroambientes do PROJARAGUÁ (utilizando o modelo DLIS). Logo, a pesquisa buscou conhecer a convergência do plano estratégico municipal em relação ao plano de desenvolvimento do PROJARAGUÁ formulado sob as referidas condições científicas.

A pesquisa teve como objetivo analisar a relação existente entre o modelo de gestão societal⁶ e o modelo gerencial de planejamento municipal implementados em Jaraguá do Sul, no período de 2005-2008, visando contribuir com estratégias que possibilitem o seu alinhamento.

A pesquisa busca especificamente:

- Levantar, comparar e analisar os modelos de gestão para a orientação estratégica para o desenvolvimento sustentável na visão do poder público

⁵ A palavra *Stakeholders* de origem inglesa encontrada na literatura não tem tradução literal. É usada por diversos autores da ciência política, significando os atores sociais envolvidos nas políticas públicas, sejam como agentes beneficiários dos serviços públicos, sejam como parceiros da administração pública na descentralização das ações, sejam como agentes adversários da administração pública (a oposição política).

⁶ Relacionado ao entendimento de administração pública societal, extraído dos escritos de Ana Paula Paes de Paula, é um modelo que busca modificar a gestão pública com a vertente da participação social pelos movimentos como a criação de conselhos de gestão, comissões de planejamento e outras formas de representação que enfatizam a participação social e procura repensar o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do Estado e o paradigma de gestão, com iniciativas locais.

(agentes políticos e tecnocratas) e da sociedade civil (*stakeholders*) em médio e longo prazo (4 a 22 anos);

- Levantar e analisar os pontos de convergência e de divergência entre o *Planejamento Municipal* (PPA 2006-2009 e LOA referente aos anos 2006, 2007 e 2008), que utiliza a ferramenta do BSC para sua implementação em relação ao modelo de desenvolvimento DLIS adotado no PROJARAGUÁ;
- Desenhar um mapa que viabilize a análise do relacionamento / alinhamento entre os modelos de planejamento utilizados no município de Jaraguá do Sul;
- Analisar a abordagem teórica que respalda a tomada de decisões dos atores sociais (poder público e sociedade) envolvidos na formulação de políticas públicas e das estratégias nos dois modelos de gestão estudados.

Para um alinhamento conceitual desta pesquisa, passo a referir-me e a utilizar o termo *Planejamento Municipal* com o sentido de instrumento de planejamento e execução do planejamento governamental, através do Plano Plurianual e a Lei Orçamentária, e o uso da ferramenta de mensuração do desempenho (BSC). O termo *PROJARAGUÁ* será referência do planejamento estratégico da cidade com a utilização do DLIS como referência para orientação estratégica e para a mensuração por indicadores de gestão e estratégica. O PROJARAGUÁ teve sua origem a partir da iniciativa da Sociedade Civil.

1.1 METODOLOGIA DA PESQUISA DO ESTUDO DE CASO APLICADO

A pesquisa científica foi de natureza aplicada, um estudo de caso, com abordagem qualitativa utilizando-se a investigação documental e aplicação de entrevista com perguntas abertas aos atores sociais (*stakeholders e statecraft*) envolvidos no processo de *Planejamento Municipal* (agentes políticos, tecnocratas, sociedade civil representada no PROJARAGUÁ) no período de janeiro de 2005 até junho de 2008.

Nas pesquisas relacionadas ao estudo de caso com viés qualitativo, os procedimentos analíticos não podem ser definidos previamente, pois não há fórmulas prontas. Assim sendo, a análise dos dados da pesquisa qualitativa depende muito da capacidade e do estilo do pesquisador. (GIL, 2008, p.175)

Segundo Bauer, Gaskell e Allum (2004, p.24), a pesquisa deve obedecer a quatro dimensões: “delineamento da pesquisa de acordo com seus princípios estratégicos; métodos de coleta de dados; tratamento analítico dos dados; e interesse do conhecimento”. Ainda segundo os autores, “a pesquisa quantitativa lida com números usa modelos estatísticos para explicar os dados [...] a pesquisa qualitativa evita números, lida com interpretações das realidades sociais”. A escolha de levantamento de informações e análise de arquivos deu-se em razão do tipo de pergunta formulada, no caso, conhecer a relação existente entre os modelos de gestão societal e gerencial do *Planejamento Municipal*. Logo, a pergunta é do tipo “quantos” e “quais”, segundo Yin (2005, p.24).

Segundo Yin (2005), “uma forma de investigação na linha ‘quanto’ ou ‘quantos’ – por exemplo, ‘Quais foram os resultados [...] É mais provável que a identificação de tais resultados favoreça as estratégias de levantamentos de dados ou de análise de arquivos do que qualquer outra”. O que leva a concluir que os métodos de levantamento e análise são adequados para a pesquisa que se propõe. Tanto o levantamento quanto a análise de arquivos não exigem controle sobre eventos comportamentais e focalizam acontecimentos contemporâneos, de acordo com o mesmo autor.

A pesquisa foi delineada com embasamento teórico, através de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental com levantamento de informações em arquivos e análise de informações. O objetivo foi observar a estruturação do *Planejamento Municipal* do poder executivo na gestão 2005-2008 e analisar as dimensões utilizadas diante das perspectivas do *Balanced Scorecard* e DLIS. Nestas dimensões, buscou-se identificar diretrizes convergentes e divergentes do desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado da Política Pública definida na esfera municipal, consolidado no Plano Plurianual e no orçamento público. O levantamento de informações e a análise de arquivos tiveram o intuito de buscar resposta para conhecer a convergência e a divergência do *Planejamento Municipal* do poder executivo e a visão dos *statecraft* pelo PROJARAGUÁ. Da mesma forma, seguiu-se o intuito de observar a forma de integração de pensar a cidade para o futuro pelos agentes políticos, tecnocratas e sociedade civil (*statecraft*).

A pesquisa se propôs a avaliar a capacidade de orientação estratégica da ação governamental para maior efetividade do modelo de *Planejamento Municipal* adotado por Jaraguá do Sul. Assim, num contexto de forma holística foram

analisados: o modelo da proposta original de Kaplan e Norton, pela ferramenta do BSC para a implementação da estratégia pelo Poder Público, e o modelo DLIS utilizado para a construção das diretrizes estratégicas da sociedade civil pelo PRÓJARAGUÁ.

A formatação do estudo da pesquisa se deu pela revisão de bibliografia, o que possibilitou dar sustentação para a análise instrumental, mais precisamente relacionada à teoria neoinstitucional, à teoria da escolha racional e à teoria incremental, com o intuito de observar as relações de poder e as razões das escolhas das políticas públicas. No segundo momento da revisão bibliográfica focou-se o alinhamento conceitual sobre governança, governabilidade e planejamento estratégico. Buscou-se, então, bibliografias que versam sobre a administração pública, no que tange à evolução da gestão administrativa. Também foi realizada a revisão bibliográfica sobre o capital social, objetivando apontar a importância da construção do capital social quando se busca a parceria entre poder público e sociedade civil. Por último, fez-se a pesquisa bibliográfica referente aos modelos administrativos com o uso de ferramentas de gestão através do BSC – Balanced Scorecard e o DLIS – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, com intuito de averiguar o uso das ferramentas para o setor público.

Após esta revisão, foi iniciada a pesquisa documental necessária ao desenvolvimento do objeto de estudo conforme os objetivos específicos. Assim, atendendo à ordem dos objetivos específicos do projeto, foi realizado, primeiramente, um levantamento no arquivo documental do Gabinete de Planejamento e Gestão do município de Jaraguá do Sul e do PROJARAGUÁ. Buscaram-se informações acerca da visão, missão e diretrizes das entidades, que no caso do Município, norteou a elaboração do planejamento de médio prazo (Plano Plurianual). As mesmas informações foram levantadas junto ao PROJARAGUÁ. Estes levantamentos de informações objetivaram identificar a orientação estratégica para o desenvolvimento sustentável na visão do poder público (agentes políticos e tecnocratas) e da sociedade civil (*stakeholders*) em médio e longo prazo (4 a 22 anos) para o desenvolvimento sustentável pensadas pelas supracitadas entidades.

No segundo item, em documentos e arquivos junto a Prefeitura Municipal foram levantados os indicadores utilizados para a mensuração da visão, definidos pelo Governo Municipal e aqueles utilizados que deram sustentação para a tomada de decisão para a elaboração da proposta do Plano Plurianual. Em relatórios de

macroindicadores elencados para o PROJARAGUA, foram investigados os indicadores que possuem correlação àqueles estipulados pelo Governo, objetivando a elaboração de um quadro de indicadores de convergências respeitando os ambientes ou macroambientes a que estão vinculados.

Também a partir da investigação documental, foi elaborado um quadro de relacionamento dos programas ou ações governamentais, dentre uma seleção daqueles constantes do Plano Plurianual e que estejam sendo executados através dos orçamentos anuais, comparando-os e correlacionando-os com as diretrizes propostas pelo PROJARAGUÁ. A elaboração do quadro observou e respeitou em cada caso os programas governamentais relacionados com todas as perspectivas do BSC, bem como as diretrizes do planejamento estratégico do PROJARAGUÁ relacionadas aos ambientes do modelo DLIS. Isto foi feito com o objetivo de analisar no *Planejamento Municipal* os pontos de convergência e divergência entre o Planejamento do Governo e do PROJARAGUÁ, através de ferramentas distintas de gestão (BSC e DLIS).

Com base no terceiro objetivo específico, efetuou-se a análise das perspectivas do BSC e das dimensões do DLIS para a construção de um mapa estratégico como subsídio para verificar o relacionamento / alinhamento das ações e estratégias dos modelos. Este procedimento objetivou demonstrar, através das diretrizes dos casos (*Planejamento Municipal* e PROJARAGUÁ), se há possibilidade de interligá-las de forma a gerar os resultados esperados e atingir a visão colocada pelo poder público, além de integrar os modelos para implementação da estratégia, para uma maior eficiência gerencial. O mapa foi utilizado como um instrumento de análise da pesquisa.

Para atingir o último objetivo específico, que previa analisar as relações de poder e as teorias que dão suporte à formulação de políticas públicas ou ao planejamento estratégico da cidade através do PROJARAGUÁ, foram realizadas entrevistas. Estas entrevistas foram qualitativas, com roteiro semi-estruturado. Por ocasião das entrevistas, abordaram-se membros da sociedade (*stakeholders* e *statecraft*) que participaram do planejamento estratégico do PROJARAGUÁ e membros do poder público municipal (tecnocratas e agentes políticos) que

participaram da elaboração do Plano Plurianual e da definição dos macroobjetivos⁷ do Governo Municipal.

A entrevista (roteiro constante do Apêndice D) contemplou perguntas abertas e semi-estruturadas, através das quais buscou-se identificar de que maneira os atores sociais envolvidos no momento da tomada de decisão pensam e o que levam em conta nas suas escolhas. Para a análise deste objetivo foram escolhidas as abordagens da teoria neoinstitucional, da teoria da escolha racional e da incremental.

Considerando que o universo de atores sociais é formado por equipe multidisciplinar, principalmente aqueles tecnocratas que representam o governo municipal e sociedade civil, na pesquisa abordaram-se cinco pessoas que representam o Poder Público Municipal e três pessoas que representam a sociedade civil pelo PROJARAGUÁ.

O critério de seleção dos entrevistados foi a amostragem intencional, tendo sido selecionados representantes da sociedade e do poder público. Foi dada preferência por atores que estiveram envolvidos na elaboração de diretrizes e dos programas inseridos no contexto da pesquisa. Os entrevistados da sociedade civil são membros do PROJARAGUÁ, que participaram do grupo de trabalho da definição das diretrizes, além de atores sociais (Secretários Municipais e tecnocratas) que elaboraram as propostas de programas e ações municipais inseridos no PPA – Plano Plurianual e, por consequência, na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Orçamento Anual por parte do poder público. A entrevista foi base para perceber as razões da escolha, qual a orientação seguida para a formulação das políticas públicas, buscando responder a um dos objetivos específicos desta pesquisa.

Na presente pesquisa a técnica de análise de dados adotada foi a análise de conteúdo que, segundo Piñuel Raigada (2002, p.2)

Su propia denominación de análisis de “contenido”, lleva a suponer que el “contenido” está encerrado, guardado – e incluso a veces oculto– dentro de un “continente” (el documento físico, el texto registrado, etc.) y que analizando “por dentro” ese “continente”, se puede desvelar su contenido (su significado, o su sentido), de forma que una nueva “intepretación” tomando en cuenta los datos del análisis, permitiría um *diagnóstico*, es decir, un nuevo conocimiento

⁷ Os macroobjetivos são linhas mestras de situações específicas que o governo municipal deseja atingir, ou dar atenção especial durante seu mandato, e que devem ser respeitadas e observadas por todas as Secretarias Municipais.

(*gnoscere* “conocer”) a través de su penetración intelectual (*dia*, en griego es un prefijo que significa “a través de” en el sentido de “atravesar”).

Esta técnica é apropriada para analisar dados, informações e documentos que foram elaborados em tempos diferentes e através dos quais se busca entender, descobrir e conhecer o que se pretendia com aquela mensagem ou texto. O pesquisador busca, através desta técnica, desvendar o pensamento dos membros da sociedade, tornar claro o que queriam dizer com aquele texto, com aquela fala nas entrevistas, interpretando e relacionando os textos e mensagens escritas para formar um novo conhecimento.

Segundo Vergara (2008), a análise de conteúdo também se presta para entrevistas e documentos institucionais. Os dados coletados em relatórios, ou documentos organizacionais e as entrevistas gravadas procedem à transcrição e podem ser tratadas por grades fechadas.

Após o levantamento da documentação, os dados aplicados a técnica descrita, extraiu-se informações que foram tabuladas com o auxílio da planilha Excel, formando quadros/mapas, facilitando a análise e o manuseio das mesmas.

Para facilitar a análise da pesquisa, na construção dos quadros e mapas extraídos dos documentos e das entrevistas, foram utilizados mapas de associações de idéias. Este método confere visibilidade ao processo de análise pela organização de dados em estado bruto, separando as informações em colunas, conforme as categorias temáticas selecionadas pelo pesquisador (VERGARA, 2008, p. 158).

Na análise das entrevistas foi aplicada a análise com desenho transversal intensivo. Segundo Piñuel Raigada (2002, p.13)

El análisis de contenido con diseño *transversal* es aquel que consiste en seleccionar muestras de corpus textuales que difieren, por ejemplo, en cuanto a una toma de postura ante un tema, y formar con ellos grupos independientes que se analizan en el mismo momento histórico crucial reflejado en esos corpus.

O grupo de atores entrevistados era de instituições diferentes, mas que influenciaram nas políticas públicas no mesmo período. Deste modo se buscou, nas falas dos entrevistados, identificar o significado e a relação com os dados obtidos na investigação documental e o relacionamento com a teoria neo-institucional e suas vertentes. Assim, as afirmações das entrevistas foram relacionadas com a teoria estudada. Da mesma forma, foi investigada a teoria de sustentação de poder no

momento da decisão das escolhas das estratégias e ações nos dois modelos de gestão (gerencial e societal).

Para facilitar a compreensão do objeto da pesquisa ao leitor, farão parte da pesquisa os quadros elaborados para cada um dos objetivos específicos.

CAPÍTULO II

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para dar sustentação e embasamento à pesquisa, faz-se cogente abordar questões teóricas que possibilitem analisá-la cientificamente. Assim, no primeiro ponto será abordada a teoria neo-institucional sob o enfoque do *institucionalismo racional*, do *institucionalismo histórico* e do *institucionalismo sociológico* objetivando a análise do poder e a influência dos policy-markers na elaboração das diretrizes ou políticas públicas. Também para a análise do suporte da decisão na formulação das políticas será observada a teoria da escolha racional e a teoria incremental.

A escolha das teorias estudadas decorre, mais precisamente, do fato que o método racional-compreensivo e a teoria incremental são utilizados para a análise do planejamento político. Enquanto que o primeiro, o método racional-compreensivo, relaciona-se “com a macro-política e suas análises do cenário político-institucional”, o método incrementalista relaciona-se à “micro-política e a busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes” (FERREIRA, 2003, p.1).

No segundo ponto, será discutida a questão conceitual da governança, da governabilidade e do planejamento estratégico, e a inter-relação dos primeiros na questão do planejamento estratégico como modelo para formulação de políticas públicas para o setor público.

No terceiro momento será descrito o modelo de administração pública decorrente da mudança do Estado na busca do resgate da governança e a governabilidade, para o combate das desigualdades sociais pela inclusão social, ampliação dos espaços para a cidadania e democracia, transparência e equidade no que tange à administração pública. Nesta mudança, está inserida a participação da sociedade civil como forma de Democracia Participativa e condução para a Governança Pública.

No quarto item, será discutida a questão da importância da construção do Capital Social para atender às expectativas deste novo modelo de gestão que se está construindo, que modificam a relação entre Estado e sociedade civil pela inclusão de *stakeholders* na construção e na implementação de políticas públicas.

No quinto item será abordado o modelo DLIS no planejamento estratégico ou de políticas públicas para um município. Além disso, discutir-se-á a importância de um modelo holístico que abarque os pontos-chaves e que esteja integrado ao desenvolvimento de uma cidade, quando esta busca o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida dos cidadãos. O modelo DLIS pode dar conta em pensar políticas públicas para o equilíbrio da questão social, econômica e ambiental das cidades, que acaba sendo um problema complexo de gestão pública.

No sexto item será demonstrada a ferramenta do BSC com suas perspectivas (financeira, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento) sob o enfoque de origem, criada para atender ao setor privado e também sob a ótica no setor público. Proceder-se-á a uma descrição de como o modelo pode ser adaptado para atender à nova Gestão Pública, que busca resultados para o cidadão de forma mais ampla, e que deixa de pensar só no atendimento através de serviços públicos, para preocupar-se com a ação estratégica e seu reflexo no contexto maior que leve ao equilíbrio da vida em sociedade.

No sétimo momento, aborda-se a questão do planejamento para a sustentabilidade local. Neste item, discute-se a importância do trabalho conjunto a ser feito tanto por pessoas capacitadas da sociedade, que tenham uma visão holística, além do conhecimento técnico e empírico, quanto por tecnocratas. Este tipo de condução conjunta pode ser a chave para a reversão do processo de destruição das cidades, apresentando-se como um passo inteligente para o desenvolvimento das mesmas. Neste sentido, Frey (2001) diz que o Estado continua desempenhando um papel fundamental em quaisquer estratégias de desenvolvimento sustentável. Para o autor, cabe ao Estado elaborar planos de ação consistentes, inteligentes e de custos favoráveis, que sejam discutidos com a população e a sociedade civil local auxilia neste processo para o desenvolvimento sustentável.

2.1 ANÁLISE INSTRUMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIA NEO-INSTITUCIONALISTA, TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL E A TEORIA INCREMENTAL

Na ciência política, as organizações fazem uso de modelos administrativos, mas o resultado da aplicação destes modelos é explicado e pautado diretamente pelas teorias políticas. Isto acontece porque as instituições públicas são representações de agrupamentos de interesse social, de modo que os aspectos sociais, culturais, políticos são percebidos subjetivamente. Assim, para fins de análise comportamental quanto à tomada de decisão sob o enfoque da representação institucional, a teoria neo-institucional sob as diferentes vertentes (sociológico, histórico e racional) se faz cogente.

Serão abordadas a teoria da escolha racional e a teoria incremental para uma análise comportamental da tomada de decisão quanto à escolha das políticas públicas. Segundo Sell (2006), pela teoria da escolha racional, o comportamento político passa a ser explicado a partir da ação racional dos indivíduos, com os postulados do pressuposto do individualismo (a partir dos indivíduos) e do pressuposto racionalista (orientados por objetivos). A teoria neo-institucionalista em suas sub-correntes: *institucionalismo da escolha racional*, *institucionalismo sociológico* e *institucionalismo histórico*, por outro lado, procuram mostrar que o comportamento político pode ser explicado como resultado dos interesses institucionais.

Théret (2003) remete à lembrança de que o estudo das instituições não é exclusivo da ciência política, mas também das ciências sociais (economia, sociologia). Assim, quando se pensa a relação de poder⁸ que ocorre nas instituições públicas (Poder Executivo e Legislativo) e as interações com a sociedade civil, observa-se que estas relações surgem em diferentes abordagens teóricas da ciência política e da administração.

As teorias da administração (teoria humanística e comportamental) foram contaminadas pela modernidade, desde o iluminismo. Assim sendo, as organizações surgem como resultado da modernidade. A ciência da administração visualiza as organizações dissociadas de um contexto maior. A relação que enxerga é da sobrevivência no mercado, como um sistema fechado ou aberto, em que cada organização interage com o meio ambiente quando necessário, mas naquilo que interfere nos objetivos da organização (teoria institucional).

⁸ A relação de poder se dá pela habilidade de influenciar ou controlar outros indivíduos ou organizações. A forma como é exercido este poder pode obter um resultado positivo ou negativo para os atores envolvidos.

O contexto social, ambiental, econômico ou político, além da organização, não são analisados do mesmo modo no setor privado. Estes não possuem o mesmo grau de importância e reflexo para os atores envolvidos na organização. Seu caráter em geral é funcionalista, as percepções do processo social e cultural que sustentam as organizações / instituições são deixadas de lado. A estrutura funcionalista pode ser explicada pela teoria da racionalização (razão instrumental e mecanicista) quanto ao comportamento dos indivíduos nas organizações utilizando modelos administrativos para atingir suas metas.

2.1.1 Entendendo as instituições

Para que se possa entender como acontece a relação de poder nas instituições ou entre as instituições e a sociedade é importante compreender o que é instituição sob o enfoque administrativo ou sociológico, e que é um termo conceituado conforme a concepção teórica que se pretende. Os conceitos partem da base desenvolvida por *Everett Hughes* (1952) em que “A instituição é um empreendimento social implementado de maneira permanente”. Os complexos de formas sociais estabelecidas, que visam a assegurar a unidade e a continuidade do grupo, são chamadas de instituições sociais. As instituições consideradas neste contexto de estudo são instituições que enfeixam *interesses comuns* dignos de proteção legal, caracterizando-se pela existência de uma estrutura interna e de uma vontade própria, distinta da vontade daqueles que a constituem, mas não alheia a esta, e que se expressa por meio de seus órgãos. Neste trabalho, especificamente, será enfatizado o Poder Público Municipal através de suas instituições sociais.

Segundo Borinelli (2002, p. 3), as instituições são entendidas “como o conjunto especial ou específico de normas e relações que canalizam comportamentos a fim de atender necessidades físicas humanas, psicológicas e sociais tais como consumo, governo, proteção, união primordial e sentido humano, crença humana, socialização e aprendizagem”.

Conceição (2002) descreve de modo resumido a concepção de instituição por Thorstein Veblen, em que este a visualiza como um conjunto de normas, valores e regras que mudam e se moldam conforme as orientações dos homens, e se fortalecem. Sucintamente, a teoria evolucionista e a teoria darwinista regem as

instituições. Veblen escreveu que “a vida do homem em sociedade, assim como a vida de outras espécies, é uma luta pela existência e, conseqüentemente, é um processo de seleção natural de instituições” (VEBLEN, 1899, *apud* CONCEIÇÃO, 2002, p. 123). Para os institucionalistas evolucionários, a velha tradição define instituição vinculada à evolução cultural. Então, pode-se referir à complexidade de valores, normas, crenças, significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados.

Segundo Sell (2006, p.10), Instituições “referem-se aos padrões regulares e normatizados da conduta humana, bem como às organizações sociais que institucionalizam esta conduta.” O autor em seu estudo nos ensina que no campo da ciência política, através do institucionalismo sociológico, os teóricos buscam mostrar as diferenças entre os conceitos de “instituição” e “organização”.

Organizações: o elemento central da organização é sua formalidade, ou seja, a existência de regras e regulamentos que devem ser obedecidos por todos e, desta forma, influenciam o comportamento dos indivíduos.

Instituições: seu aspecto central é a informalidade, pois elas são determinadas por elementos de ordem simbólica que estão presentes na cultura e visão de mundo dos indivíduos, influenciando as suas políticas (SELL, 2006, p.12).

Diante da conceituação encontrada nos escritos de Sell, pode-se concluir que as organizações são formais e são constituídas de direito enquanto as instituições apresentam importantes elementos informais e não possuem obrigatoriamente a sua constituição de direito, mas sim uma constituição de fato. Assim, pode-se entender que uma organização pode existir de direito, mas pode não estar institucionalizada de fato.

Os atores (agentes políticos, tecnocratas, *stakeholders*) não atuam em um espaço vazio onde contam apenas as suas posições de poder, mas em contextos institucionais determinados por regras de funcionamento da política estabelecidas em normas formais e informais. Estas normas modificam os resultados, influenciando estratégias e alianças, bem como o comportamento e as preferências dos agentes envolvidos. Em se tratando do desenvolvimento de políticas públicas, a formatação institucional e as regras determinam a dinâmica política em que os atores políticos são dotados de interesses próprios e instrumentos de poder específicos, decorrente da função e da posição destes na cadeia de produção das políticas do Estado.

Segundo Rocha (2005), num sentido funcionalista as instituições públicas atuam em duas óticas: por um lado, foca-se a satisfação das necessidades humanas pela distribuição alocativa e de estruturação e equilíbrio de interações sociais; por outro, mecanismos reguladores de padrões de interações sociais com relativa legitimidade. Este último fator explica a interferência que as funções sociais manifestadas pelas instituições produzem e privilegiam interesses de grupos particulares. A formatação da instituição social e política interfere na maneira como os atores políticos definem seus interesses e em como estruturam suas relações de poder com outros grupos. As normas institucionais ditam os incentivos e constrangimentos que produzem relações de privilégio e de subordinação. As instituições estabelecem um contexto estratégico para as ações desses atores políticos, condicionando a um resultado, mesmo que não permanente ao conflito político específico.

As instituições públicas representam o conjunto de forças sociais em atuação regido por normas universais em vista de uma ou mais funções (educação, habitação, saúde, meio ambiente, etc.), sendo que as regras de funcionalidade da instituição não são as mesmas para todas as categorias sociais. Os objetivos e regras impactam de forma diversa nas relações de conflito pré-estabelecidas, criando expectativas diferentes aos atores envolvidos ou interessados na distribuição de poder e nos resultados deste poder. Em geral, as instituições com mais poder social ou maior articulação política com outras instituições ou esferas de governo, alcançam maior efetividade, decorrente dos esforços dos poderes institucionais para o mesmo objetivo.

2.1.2 Teorias organizacionais e ciência política: histórico e influência nas relações de poder

A análise das políticas públicas ao longo do século se deu em diferentes abordagens pelos politólogos e, de uma forma ou de outra, estas abordagens demonstram a influência nas relações de poder das instituições públicas. Para que a análise dessa relação sob a abordagem neo-institucionalista seja delineada mais adiante é interessante evidenciar as teorias marcantes que influenciaram a ciência

política: as teorias da *escolha racional* e do *desenvolvimento político* de maior influência nos anos 80.

A teoria da escolha racional parte do pressuposto que o comportamento humano não depende das estruturas sociais. A “racionalidade, neste contexto, significa que, ao agir e interagir, os indivíduos têm planos coerentes e tentam maximizar a satisfação de suas preferências” (BAERT, 1997, p.3). O comportamento político passa a ser explicado a partir da ação racional dos indivíduos, com os postulados da premissa do individualismo (a partir dos indivíduos) e da premissa racionalista (orientados por objetivos). A teoria da escolha racional procura mostrar que o comportamento político pode ser explicado como resultado dos interesses individuais dos atores e suas metas (racionais).

Nas relações de poder das instituições públicas, pela teoria da escolha racional, podem ser observados o conflito de interesses individuais e coletivos para a escolha racional das metas a buscar em nome da instituição. A decisão para as políticas públicas pode acontecer pela escolha racional individual, com o jogo de interesses sobrepostos ao da instituição, ou os interesses coletivos da instituição pública se sobrepõem às escolhas racionais dos indivíduos, aqui se dá o entendimento regular do fim pelo qual as instituições públicas existem. A observação empírica mostra que nem sempre isto acontece, em que o interesse particular, as escolhas racionais, se sobrepõem ao interesse público. Isto porque,

a *accountability* funciona da seguinte maneira: os governos prevêm, antecipadamente, o julgamento que será feito, retrospectivamente, pelos cidadãos; prevendo o que pensarão os eleitores, o governo escolhe políticas e emite mensagens que, a seu ver, os cidadãos considerarão positivas à época das eleições seguintes (PRZEWORSKI, 2005, p. 62).

Os políticos que fazem parte de um governo buscam maximizar votos e os cidadãos buscam maximizar seus interesses. Os interesses dos atores envolvidos no sistema político (agentes políticos, sociedade civil e tecnocratas governamentais) nem sempre alcançam o mesmo objetivo, a mesma meta. No entanto, segundo Przeworski (2005), os políticos apesar de motivados por seus interesses particulares, são induzidos pelos eleitores a promoverem o bem-estar de todos, se desejarem manter-se no cargo.

Pensar na palavra desenvolvimento associando-a à questão econômica é levar ao reducionismo do termo. Para a teoria do desenvolvimento político, o tema

do desenvolvimento não possui apenas a conotação econômica, como grande parte do senso comum costuma acreditar, mas acompanha um desenvolvimento político. Huntington (1975) argumenta que nem sempre o desenvolvimento político acompanha o desenvolvimento econômico, “as mudanças econômicas e sociais que provocam o desenvolvimento econômico acabam minando a autoridade política tradicional e dificultam a formação de governos estáveis, [...] que tenham capacidade efetiva de aplicar suas decisões.” A relação de poder entre a instituição pública, através de seus agentes políticos e a sociedade civil, imbricada com o mercado, pode ser vista a partir do amadurecimento do desenvolvimento político. Sell (2006, p. 6-7) seguindo Huntington (1975), destaca dois momentos do processo político:

a *modernização política*, que implica a passagem da comunidade política tradicional para a comunidade política moderna, em que o indicador da modernização política é a participação política, ou seja, a inclusão dos membros da sociedade nas esferas de poder através das eleições (direito de votar e ser votado). Todavia, o processo de modernização política é diferente da *institucionalização política*. Um sistema político pode ser considerado institucionalizado quando ele possui seis características básicas: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos.

No caso da modernização política, a participação política tenderia a ser, aparentemente, mais ligada a demandas específicas, propugnando por uma ampliação progressiva das áreas de autonomia e participação. Um sistema político mais institucionalizado é mais capaz, em princípio, de absorver como legítimas novas demandas de participação, enquanto que regimes mais rígidos tenderiam a sentir-se mais ameaçados, e por isto mesmo a restringir as áreas de participação. Segundo Brockmann Machado (1976, p.7)

Para aumentar a institucionalização, devem-se aumentar os graus de adaptabilidade, complexidade, autonomia e coerência do sistema. Grande importância é dada, seja aos partidos políticos, canais de participação legítima.

Um sistema político desenvolvido é aquele capaz de se adaptar a situações novas, de atender a novas funções e incorporar novos grupos, de desempenhar uma pluralidade de funções e manter, ao mesmo tempo, certo consenso entre as pessoas que o integram. As relações de poder entre tecnocratas, políticos e sociedade civil (*stakeholders*) se dão diplomaticamente. O jogo de interesse individual fica diluído ou menos exposto quando se alcança a *institucionalização*

política. As decisões tomadas em grupo conduzem à ação para a coletividade, aproximando-se do modelo pluralista.

Segundo Pires (2001, p. 39), o institucionalismo tradicional “via as instituições sociais como soluções para os problemas que cada uma das suas sub-correntes defendia como centrais. [...] constituía-se de estudos detalhados de configurações de estruturas administrativas e legais”. Por outro lado, o neo-institucionalismo destaca a organização da vida política, evidenciando a importância das instituições sociais na estabilidade das decisões sociais.

O Novo Institucionalismo avança significativamente a compreensão sobre o mundo político. Cada uma das correntes a ser estudadas parece fornecer uma visão parcial das forças em ação numa dada situação ou capturar diferentes dimensões da ação humana e do impacto institucional. Segundo Hall e Taylor (2003, p.5), todas estas abordagens desenvolveram-se como reação às perspectivas comportamentais influenciadas durante os anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Essa abordagem surgiu como uma crítica ao behaviorismo, que aceita a idéia de que a soma das preferências individuais explica o comportamento coletivo. Contra essa concepção, os institucionalistas afirmam que a ação social é determinada por instituições, e não meramente pelo somatório das preferências (ANDREWS, 2005).

Segundo Hall e Taylor (2003), a abordagem neo-institucional, em suas sub-correntes, analisa como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, que a resposta é dada a partir das ações de indivíduos e que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. A esta questão Hall e Taylor designam duas perspectivas dentro do institucionalismo histórico: a “perspectiva calculista” e a “perspectiva cultural”.

A perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash. Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles. [...] Por seu lado, a *perspectiva cultural*, explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual (HALL e TAYLOR, 2003, p. 5).

Sell (2006) e Théret (2003) mencionam, em seus estudos, em primeiro lugar o modelo *institucionalismo da escolha racional*, já Hall e Taylor (2003) introduzem em seus estudos o *institucionalismo histórico* em primeiro lugar. Aquele primeiro modelo, segundo Sell (2006), pertence ao campo teórico da escolha racional, pois parte de uma visão estratégica e calculista do comportamento social. As instituições estruturam o comportamento estratégico para a redução de incertezas, redução da complexidade e incentivos para maximização de benefícios.

Hall e Taylor (2003) identificam quatro características do *Institucionalismo da Escolha Racional*:

- utiliza-se da abordagem calculista e estabelece um conjunto de comportamentos para os atores: compartilham preferências ou gostos para a maximização do interesse estratégico;
- tendem a considerar que a vida política gera a ação coletiva, através das preferências dos atores buscando o menor risco para a coletividade;
- enfatiza o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas: primeiro, o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores;
- explica a origem das instituições através das funções desempenhadas pelas instituições. A especificação determina o valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição. Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor.

Segundo Sell (2006, p. 12), o *institucionalismo sociológico*, no campo da ciência política, caracteriza-se por dois elementos. O primeiro procura superar a confusão que existe entre os conceitos de instituição e organização, e o segundo refere-se ao método de análise da influência das instituições sobre o comportamento individual.

Para Hall e Taylor (2003, p. 10)

... os neo-institucionalistas começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma "racionalidade" transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como

práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

Em Hall e Taylor encontramos as características básicas desta corrente:

- define instituição mais global que a ciência política, incluindo os esquemas cognitivos, os modelos morais, a cultura que conduzem à ação do indivíduo;
- o modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores;
- modifica a maneira de solucionar problemas pela modificação das práticas institucionais. Sustenta que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social à de seus adeptos.

O *institucionalismo histórico* reconhece que as instituições não constituem o único fator que explica a vida política. Outros fatores também são importantes, como o desenvolvimento econômico e a difusão de idéias. Além disso, são incorporados tanto elementos da perspectiva calculista quanto da perspectiva cultural do institucionalismo para explicar a influência das instituições sobre os indivíduos. Assim, as instituições possuem múltiplas dimensões: estratégica, simbólica, política e histórica, mesclando ou alternando a teoria da escolha racional, a teoria incremental e o neo-institucionalismo.

Segundo Hall e Taylor (2003), os teóricos do institucionalismo histórico utilizam diversas perspectivas (calculista e cultural) no trato e análise da relação entre instituições e ações. A maneira como a estrutura institucional do sistema político afeta as expectativas desses grupos no tocante às possibilidades de sucesso no caso de contestarem uma decisão que não lhes conviesse (perspectiva calculista), e as estratégias induzidas por um contexto institucional podem consolidar-se ao longo do tempo e tornarem-se visões de mundo. Estas são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados (perspectiva cultural). Estes adotam também a concepção do desenvolvimento histórico, em que o trajeto do desenvolvimento acontece como um aprendizado das ações passadas adaptadas para o contexto

presente ou local, o desenvolvimento histórico fica mais evidente quando há mudança institucional.

A Figura 01, resumo da teoria neo-institucionalista com as subcorrentes, facilita a visualização.

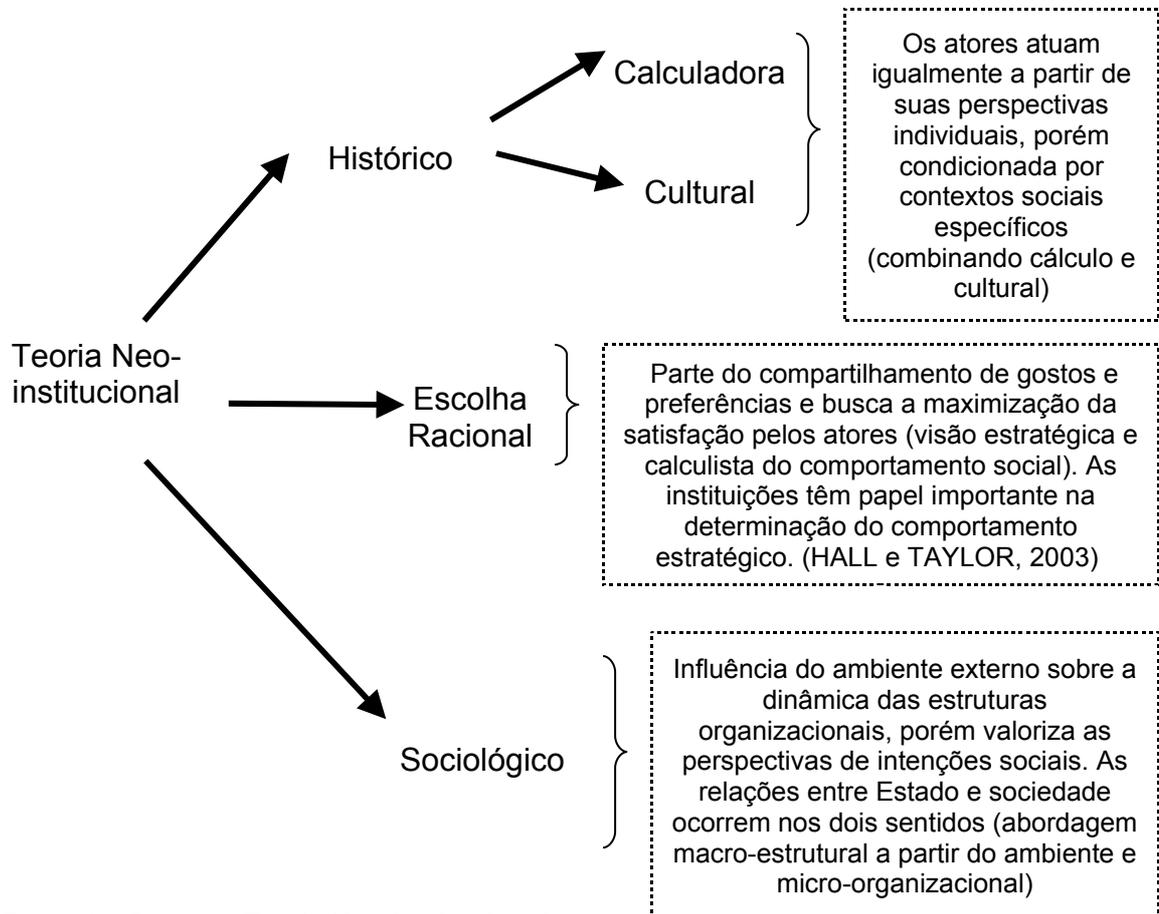


Figura 01: **Resumo Teoria Neo-institucional**
 Fonte: Adaptado do texto de Hall e Taylor (2003) e orientações do Prof. Dr. Flávio Ramos

Segundo Bresser-Pereira (2005), “o antigo institucionalismo não era hipotético-dedutivo como o atual, mas histórico, vendo as instituições como sistemas de normas profundamente embebidas no tecido econômico e social, como resultado de um processo histórico complexo e cheio de conflitos”.

O *institucionalismo histórico* dá ênfase sobre as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições, em que arranjos institucionais ocasionam acesso desigual para os grupos ou interesses organizados no processo das políticas públicas.

2.1.3 Tomada de decisão: abordagem da teoria da escolha racional e teoria incremental

A análise das políticas públicas configura-se em um fator importante à tomada de decisão. A elaboração de políticas está ligada a três etapas, que se realimentam, mas para fins de análise, são momentos distintos: formulação, implementação e avaliação de políticas. O processo decisório, presente na primeira etapa, se configura quando se realiza a definição de objetivos e estratégias pelos formuladores de políticas, é de grande importância e pode ser analisado sob diversos enfoques teóricos. Entre as teorias que procuram descrever e compreender a forma como os atores agem durante o processo de tomada de decisão, as abordagens da escolha racional ou a da teoria incremental poderiam ser utilizadas para o estudo das instituições públicas. A diferença predomina entre ambas nos debates é a de que a visão incremental desloca maior peso de ordem política nas escolhas realizadas no processo decisório.

A partir destas duas visões que contribuem para o processo de análise da tomada de decisão, modelos como o racional-compreensivo, racionalidade limitada, incremental e análise estratégica, buscando pontos em comum são discutidos por autores como Lindblom (1965), Simon (1945), Dror (1964), e Etzioni (1967), conforme documento de Metodologia de Análise de Políticas Públicas (*apud* UNICAMP, 2002, p.22). Entre os autores que também discutem o modelo da escolha racional estão Ferreira (2003), Monsma (2000), Baert (1997) e Rodrigues [1998?] que também serão utilizados neste estudo.

Para Ferreira (2003, p.1), a teoria da escolha racional, mais precisamente, o método racional-compreensivo e a teoria incremental são utilizados para análise do planejamento político. A primeira teoria está “relacionada com a macro-política e suas análises do cenário político-institucional”, e o método incrementalista relaciona-se à “micro-política e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes”. Assim, observando os dois enfoques percebe-se que de um modo ou de outro as decisões políticas quanto à formulação de políticas para fins de análise de comportamento podem ser calcadas em uma destas teorias, pois as mesmas dão suporte para o processo analítico das políticas públicas. Entretanto, é importante salientar que trata-se de uma escolha metodológica preferida pela pesquisadora,

não sendo esta a única opção existente, podendo adotar-se outras teorias, dependendo da abordagem analítica que se pretenda.

Na teoria da escolha racional os fundamentos estão pautados em um agente responsável pela decisão e também pela ação⁹ e conseqüências em razão da decisão, decorrente da escolha de uma alternativa entre as opções, conhecidas como conjunto de oportunidades¹⁰, que podem envolver opções conexas ou relacionadas a outras escolhas ou razões previsíveis ou incertas. Segundo Rodrigues ([1998?] p.2), o agente escolherá uma situação dentre as opções, a qual acredita que “possua uma qualidade que ele deseja, e que a outra não apresenta – ou apresenta em menor intensidade. [...] a escolha é feita em função da crença do agente [...], e, crenças e desejos são chamados de critérios de escolha”.

Ainda segundo Rodrigues, a teoria da escolha racional estabelece alguns axiomas que definem o processo de escolha racional: o primeiro deles define que sempre existe um critério decisivo de escolha, reduzindo todos os outros a um padrão, embora existam outros critérios de decisão, um prevalecerá; o segundo diz respeito à comparabilidade, no qual o indivíduo é capaz de comparar duas alternativas de quaisquer oportunidades de escolha, pressupondo conhecimento da escolha; e, por último, afirma que o critério de escolha leva a uma relação transitiva definida no conjunto de oportunidades. Isto leva o agente, baseado num critério único de escolha, comparar todas as suas opções às suas preferências e ordená-las hierarquicamente.

Monsma (2000) ensina que a teoria da escolha racional pressupõe a escolha entre as preferências que otimizem as metas, os projetos, deixando de lado os desejos dos agentes relacionadas às questões universais (sobrevivência, segurança, riqueza, poder e outros), mas considera que as preferências sejam estáveis e ordenadas. Para ele, a justificativa para o uso da abordagem racional

é a sua capacidade putativa de esclarecer as relações entre micro e macro, entre ação e estrutura. Os sociólogos da escolha racional vêm dizendo que grande parte da Sociologia não reconhece que coletividades, estruturas e instituições não têm vida ou vontades, e que só agem por meio da ação dos indivíduos.[...] A escolha racional pressupõe que as pessoas têm interesses claros e escolhem as ações mais adequadas para servir seus interesses.[...] O que importa é que

⁹ Segundo Ferejohn e Pasquino (2001, p.7), o conceito de ação racional: “um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos. Atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças.”

¹⁰ Segundo Rodrigues ([1998?] p.2) , conjunto de oportunidade é definido “pela situação de escolha, contém todas as restrições previstas pela situação e deve ser, por hipótese, composto por ações puras, finito e não vazio.”

as pessoas têm metas claras e agem intencionalmente na procura dessas metas, mesmo se não pesam as alternativas antes de "escolher" um rumo de ação (MONSMA, 2000, p.3).

Segundo Anthony Downs (*apud* FERREIRA, 2003, p.1) “os economistas analisam, planejam e decidem racionalmente [...] crêem poder prever as decisões, já que serão sempre tomadas aquelas consideradas mais razoáveis para se alcançar as metas previstas.” De modo que

o homem racional sempre age de acordo com os seguintes critérios: (i) consegue tomar uma decisão quando confrontado com várias alternativas; (ii) classifica todas as alternativas em ordem de preferência; (iii) seu ranking de preferências é transitivo, ou seja, pode ser mudado; (iv) a escolha recai sempre sobre a primeira preferência; (v) a decisão sempre é a mesma quando são dadas as mesmas preferências (FERREIRA, 2003, p.1).

Segundo Baert (1997, p.3-4), a maior parte dos estudiosos da teoria da escolha racional descreve as explicações-chaves deste modelo, que são:

1. Premissa da intencionalidade: a escolha é racional e objetiva uma ação intencional. No entanto, não estipula que as pessoas agem apenas intencionalmente, mas tentam dar conta das práticas sociais fazendo referência a finalidades e objetivos. Os indivíduos pensam e buscam avaliar antes da escolha as externalidades positivas e negativas, conseqüência não intencional, decorrentes da escolha, conhecida como contrafinalidade e as soluções subótimas;
2. Premissa da racionalidade: a escolha intencional pressupõe ação social. Além de considerar que os indivíduos façam escolhas coerentes e que a preferência deva satisfazer o objetivo, ao mesmo tempo em que seu custo seja minimizado, essa premissa atenta para o fato de que as opções de escolha devem ter conectividade e transitividade. “Para que alguém seja considerado racional, deve agrupar, na medida do possível, informação suficiente para tornar sólidas suas convicções”;
3. Incerteza e risco: a escolha racional assume que os indivíduos estão munidos de informações perfeitas sobre os efeitos das suas preferências, mas na realidade é comum ter informações imperfeitas com respeito ao conjunto particular de ações e seus resultados. Alguns teóricos são extremos e afirmam que não há informações perfeitas para a escolha racional, pois “você nunca pode planejar o futuro pelo passado”. A escolha racional assume que os indivíduos são capazes

que calcular e estimar o risco na escolha de suas ações, ou seja, são capazes de fazer uso da teoria da utilidade;

4. Escolhas interdependentes e estratégias: as preferências das escolhas abordadas são as “Escolhas paramétricas que se referem às escolhas que indivíduos devem tomar quando confrontados com um ambiente independente das suas escolhas. Comportamento subótimo e contrafinalidade são exemplos de escolhas estratégicas nas quais os indivíduos levam em conta as escolhas de outros antes de decidir sua própria linha de ação”.

Baert (1997) nos ensina que a teoria da escolha racional foi aplicada na sociologia e na ciência política por Anthony Downs (1957), Mansur Olson Jr. (1965), Gary Becker (1976) e James Coleman (1990). Enquanto John Ferejohn menciona que a teoria da escolha racional “entrou na Ciência Política a partir da Economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson” (FEREJOHN e PASQUINO, 2001, p.5). Segundo Ferejohn e Pasquino “para todos eles, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais”.

Para Downs (1999, p.32-33), os políticos e os eleitores agem racionalmente. Os primeiros agem com interesse pessoal, buscam a maximização do apoio político e suas políticas são orientadas para este fim. Os segundos, por sua vez, estabelecem preferências entre os partidos considerando as comparações entre “renda de utilidade” das ações do governo e dos partidos de oposição, daqueles que não estão no poder.

Na ciência política, Ferreira define que a escolha racional é “aquela que busca produzir benefícios maiores que custos (políticos, financeiros e sociais).” (FERREIRA, 2003, p. 2). Downs (1999, p.29) diz que as decisões nem sempre serão racionais porque as decisões humanas sempre visam algum fim e os benefícios devem sempre superar os custos da decisão.

[...] fica claro o quanto o comportamento racional se torna algo impossível nas relações políticas, pois a imprevisibilidade da ordem social é um elemento, [...] e se o resultado é o aumento das incertezas, torna-se muito difícil a racionalidade das decisões (FERREIRA, 2003, p. 2).

Charles E. Lindblom, faz uma crítica ao modelo racionalista, pois para ele o método

parte da perspectiva de que a intervenção de políticas públicas deve basear-se numa ampla análise dos problemas sociais que permitam, assim, estabelecer metas que atendam as preferências mais relevantes da sociedade. Logo, a tomada de decisões políticas e sua implementação deve visar alcançar os objetivos pré-estabelecidos. [...] Assim, alguns problemas são colocados por ele como contraponto ao método Racional-Compreensivo: (i) como estabelecer preços de bens e serviços e alocar recursos para atender a todas as prioridades sociais? (ii) como estabelecer o que é satisfação social? (iii) o tempo e os recursos financeiros disponíveis são limitados (LINDBLUM *apud* FERREIRA, 2003, p. 3).

Diante destas dificuldades de tratar as escolhas racionais na ciência política, devido à irracionalidade presente nas decisões políticas, Lindblom defende que a tomada de decisão pode ser explicada através da teoria incremental, segundo Ferreira (2003).

Para Lindblom,

o método Racional-Compreensivo exige muito tempo, pela análise conjuntural das conseqüências e pelo processamento das informações, e as demandas sociais exigem tomadas de decisões rápidas, ou até mesmo imediatas. Ele ainda entende que as decisões, geralmente, são tomadas sem se considerar as preferências da sociedade. Daí sua defesa do método Incremental, na medida em que as decisões são tomadas não segundo programas, mas de acordo com problemas que necessitam de soluções imediatas. É como ficar “apagando incêndios”. O formulador de políticas públicas não deve analisar todas as preferências, mas apenas aquelas que estão pontuadas pelos problemas prementes (LINDBLUM *apud* FERREIRA, 2003, p.4)

Para os racionalistas as ações intencionais estão calcadas em motivações e objetivos, finalidades para a decisão. Para os incrementalistas, as ações não possuem finalidade e motivações com tanta clareza nas decisões. Segundo Ferreira, as decisões buscam resultado imediato, em geral para resolver problemas específicos ou pontuais. Lindblom (*apud* FERREIRA, 2003, p.4) “propõe trabalhar com a análise de políticas específicas, buscando soluções setoriais dos problemas, ou seja, a micro-política, e isso pode ser feito com uma maior limitação de informações e alternativas”.

Segundo Ferreira,

para os “racionalistas”, a análise das políticas públicas é confiável somente quando é uma macro-análise, já para os “incrementalistas”, a análise só é confiável se for pontual, ou seja, a análise de pontos

específicos (micro-política). Além disso, as políticas públicas provocam conseqüências que não podem ser previstas, mas se as políticas são pontuais, as conseqüências podem ser evitadas (FERREIRA, 2003, p.4).

Segundo o documento de Metodologia de Análise de Políticas Públicas (UNICAMP, 2002), a visão incremental, pela presença de posições partidárias de interesses distintos e sua influência na decisão das políticas, dá lugar à visão pluralista sobre a elaboração das políticas públicas. Já a visão racional dá espaço ao autoritarismo, por não considerar os interesses políticos existentes na sociedade.

A visão da teoria incremental contrapõe a abordagem racional, preocupa-se com as formas do processo de tomada de decisão, que é muito mais complexo do que tenta mostrar a teoria racional. A democracia é a forma de relacionar os problemas e as demandas sociais para a formulação de políticas que podem ou não ser contempladas na agenda governamental.

Lindblom (*apud* FERREIRA, 2003) argumenta que as pessoas envolvidas no sistema político se aproveitam de informações para fortalecer suas posições ou respaldar suas decisões. Por esta razão, o método da escolha racional em seu ponto de vista pode ficar prejudicado.

Braybrooke e Lindblom (1972) formulam oito críticas ao modelo racional. Segundo eles, este modelo não é adaptado:

1. às limitadas capacidades de solução de problema do homem.
2. à inadequação da informação.
3. ao custo da análise.
4. a falhas na construção de um método avaliativo satisfatório.
5. à proximidade das relações observadas entre fato e valor na formulação de políticas.
6. à clareza dos sistemas de variáveis sobre o qual ele opera.
7. à necessidade do analista de seqüências estratégicas de movimentos analíticos.
8. às diversas formas nas quais os problemas políticos realmente surgem (BRAYBROOKE e LINDBOLM, 1972, p.56-62).

Diante da crítica, os autores propõem o modelo incremental (“análise incremental objetiva”) porque:

1. considera apenas as alternativas que pouco se afastam da situação observada (e das políticas existentes);
2. não indaga acerca das conseqüências de outras alternativas;
3. não analisa separadamente meios e fins, e fatos e valores;
4. não parte da especificação de objetivos para a formulação de políticas que levem a um “estágio futuro ideal”. Propõe a comparação de políticas específicas “possíveis” tendo como

- referência sua aderência aos objetivos e o tratamento iterativo dos problemas visando a sua superação;
5. considera que uma boa política não é aquela que passa no teste do racionalismo, mas aquela que maximiza os valores do tomador de decisão e que permite um acordo entre os interesses envolvidos;
 6. considera que, apesar de suas imperfeições, o incrementalismo é preferível a um *futile attempt at superhuman comprehensiveness*;
 7. considera que agindo incrementalmente pode-se alterar eficazmente o *status quo* - ainda que pouco a pouco - evitando os grandes erros que o modelo racional pode implicar;
 8. considera que o mútuo ajuste entre partidários de políticas atuando independentemente, adaptando-se a decisões tomadas no seu entorno, e respondendo às intenções de seus pares, é o melhor modo de alcançar uma coordenação compatível com a democracia (*apud UNICAMP, 2002, p.25*).

As duas vertentes teóricas: racional e incremental possuem vantagens e desvantagens para o estudo de instituições públicas e seus processos decisórios. Logo, a tomada de decisão para a formulação de políticas públicas não pode ser analisada a partir de um único viés teórico, uma única abordagem. Ela deve, sim, buscar um equilíbrio entre os diferentes modelos. Esta idéia é a linha de pensamento de Dror (1964), pois “o incrementalismo seria adequado somente quando existissem políticas razoavelmente satisfatórias e um alto grau de continuidade dos problemas e dos meios para tratá-los, isto é, quando existisse grande estabilidade social” (*apud UNICAMP, 2002, p.26*). O autor sugere a adoção de métodos extra-rationais que possibilitem identificar preferências de forma criteriosa e seletiva, definindo opções e metas de política. Ao adotar o modelo racional como referência, ainda se faz necessário considerar aspectos políticos e a solução de problemas sociais.

2.2 GOVERNANÇA, GOVERNABILIDADE E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: ALINHAMENTO E DESENVOLVIMENTO CONCEITUAL

Para que se possa compreender a importância do *Planejamento Municipal* alinhado às demandas e a capacidade de canalizar os recursos públicos, sejam do poder público municipal ou de parcerias entre o governo e a sociedade civil na gestão de políticas públicas, se faz cogente destacar alguns conceitos das

ciências políticas e da ciência da administração. Estes são importantes para que na condução da pesquisa se tenha a visão global para avaliar qualitativamente a questão da dimensão das convergências e divergências do *Planejamento Municipal*, quanto ao seu alinhamento entre o pensar políticas públicas pelos governantes e tecnocratas e a forma de pensar da sociedade civil, nesta pesquisa em referência, o PROJARAGUÁ.

A governabilidade como questão teórica surge na ciência a partir da reflexão de Samuel Huntington entre a década de 60 e 70. Segundo Magalhães (2002, p. 30), para Huntington as condições ótimas de governabilidade existem quando há equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las. Logo, com a demanda reprimida em razão da incapacidade de resposta do governo ocorre o desequilíbrio, resultando na ingovernabilidade. Segundo Magalhães (2002), nas sociedades em desenvolvimento, a baixa institucionalização política, a abertura da participação política e a mobilização de novos atores sociais contribuiriam para a crise de governabilidade. É bem verdade que tudo o que não encontra equilíbrio acaba em prejuízo e deve ser, neste sentido, entendida a ocorrência desta crise de governabilidade.

Neste caso, não pela falta de democracia, mas decorrente do excesso da mesma. Na dimensão teórica o conceito de governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais da forma como se dá o poder, entendido como sendo a capacidade política do governo intermedir interesses, garantir legitimidade, ou seja, capacidade de governar, na linha de pensamento de Magalhães (2002, p.31). A governabilidade é a capacidade que o Governo possui para interagir com a sociedade civil, é a legitimação do poder transformado em poder ideológico¹¹ alcançando quase a dominação carismática na condução das políticas públicas, suportadas pela capacidade de atendimento das demandas da sociedade.

Por outro lado, ainda segundo Magalhães (2002, p.32) governança diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. É a capacidade que o Estado possui para alocar recursos públicos e devolver à sociedade o que ela deseja com eficiência e eficácia para o alcance da efetividade da política para a coletividade. Ou seja, pode ser entendida como a capacidade

¹¹ Poder ideológico, segundo Magalhães (2002) é a influência e a capacidade de expressar e formular idéias ou circunstâncias, por pessoas de prestígio e difundi-las de forma a determinar a conduta de terceiros.

financeira e administrativa de implementar as decisões tomadas pelo governo em conjunto com a sociedade.

Segundo Kissler e Hiedemann (2006, p.481) o conceito de governança originalmente tinha relação com a política desenvolvimentista. O “termo era usado para referir-se às políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais – como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público”. Assim, pode-se entender que governança é o conjunto de normas e procedimentos que são necessários à vida coletiva da sociedade.

É fundamental destacar que governança congrega o conceito de capital social ou cultura cívica, e que a fraca governança acaba em crise de governabilidade. Sem governabilidade é impossível governança e vice-versa. A ingovernabilidade é gerada pela desordem, que pode iniciar pela governança quando não há aplicação correta e com justiça das normas a que está vinculada uma organização. Os vícios do clientelismo, do favoritismo, do paternalismo constituem o início do não cumprimento das leis geradas pela governabilidade e origina o colapso e degeneração do corpo político. Governabilidade e governança dizem respeito à democracia e cidadania.

2.2.1 Mudança da Governança e Governabilidade

A Administração Pública moderna está se formando pela parceria e pela busca do equilíbrio entre os tecnocratas, os agentes políticos e a sociedade. Envolve escolhas de políticas públicas estudadas, analisadas através da impessoalidade e economicidade. Procura alcançar com as ações governamentais o maior número de beneficiários, apesar da seletividade dos mais necessitados. Está voltada para o interesse público – modelo sociocêntrico¹².

O paradigma gerencial e democrático contrapõe-se ao formalismo e ao rigor da burocracia tradicional, dá espaço à flexibilização, agilização, descentralização de funções e autonomia aos gestores. Segundo Kissler e Heidemann (2006, p.479)

¹² Segundo Boeira (2003) é a administração pública orientada no paradigma do público visto como *interesse público*. O modelo *sociocêntrico* tem início com “o processo de descentralização, sobre a governabilidade, o foco no usuário, na questão da universalização das políticas, na incorporação de novos atores e experiências inovadoras, na questão da participação, da cidadania e na discussão sobre o tamanho do Estado.”

“com a modernização do setor público as administrações públicas tornaram-se mais empresariais, menos onerosas, e em geral, mais eficientes; raramente, porém, mais simpáticas aos cidadãos”. O modelo gerencial adotado pela administração pública e ações que buscaram agilizar os serviços públicos através das privatizações e da terceirização não trouxeram os benefícios esperados pelo cidadão – o atendimento e a efetividade do setor privado.

A abordagem mais gerencial chegou às esferas municipais de forma tímida até 2000. A partir de então, deu-se com maior força devido às normas jurídicas inseridas na Administração Pública, através da transparência da gestão, do planejamento das políticas públicas e da *Accountability*¹³.

A gestão participativa envolvendo os setores organizados passa a ser denominada de *accountability* social, diferenciando da *accountability* horizontal (mecanismos de controle) e da *accountability* vertical (voto do cidadão), segundo Ramos (2005). A descentralização das ações governamentais para os municípios e, ao mesmo tempo, transferência de ações a entidades não governamentais, quanto à implementação de serviços públicos como forma de democracia, no qual as parcerias são co-responsáveis pela prestação dos serviços públicos, representa este novo modelo de *accountability* social.

As decisões políticas passam a ser tomadas no âmbito da sociedade, assim, coloca-se em questão os fundamentos da representação política. As novas relações entre Estado e sociedade modificam a governabilidade quanto à capacidade de resolver todas as demandas de interesse público, que agora passam a ser compartilhadas com a descentralização das ações, solucionando os problemas sociais em conjunto com as entidades não governamentais, segundo Ramos (2005). Na verdade, modifica-se a capacidade de governança, que com o auxílio da sociedade civil passa a influenciar no processo de fornecer serviço público, que darão respaldo à governabilidade.

A crise das ideologias políticas e o fracasso do planejamento estatal deram subsídios para repensar a política pública quanto à governabilidade – à transformação da articulação entre governantes e governados, novo controle, descentralização e parcerias – transformando-a em governabilidade participativa

¹³ O termo tem origem inglesa e não possui uma tradução literal. Basicamente, todos os autores do campo da ciência política utilizam-se da expressão, inclusive, Marta Ferreira Santos Farah. Entende-se por *accountability* a participação da sociedade na fiscalização, na escolha e também, na implementação de políticas públicas. A participação da sociedade civil nas funções do Estado tem contribuído para a melhoria da democracia e do exercício da cidadania, pois aquela participa da gestão pública.

através dos “*statecraft*” que participam da agenda política como “*policy-makers*” (RAMOS, 2005). A divisão de responsabilidades com a sociedade através de atores sociais preparados faz surgir um novo conceito de governabilidade, a governabilidade participativa. A governabilidade não é mais exclusiva de representantes eleitos, mas da sociedade articulada e capacitada para agir junto aos governantes, é a criação do capital social. Aqueles que antes pressionavam a tomada de decisão dos governantes e eram parte dos responsáveis pela crise de governabilidade, agora são *policy makers*, são os *stakeholders* parceiros do governo, que dão nova força para a governabilidade. Que autores como Ramos (2005), Marini (2002), Souza (2006), Abrucio (2005), e outros, chamam de Governabilidade Participativa.

Governabilidade Participativa, desta forma, é um processo evolutivo da democracia, um caminho que possibilita a sociedade cada vez mais livre e participativa. A transparência da estrutura de poder estatal e o respeito aos interesses da sociedade são a única segurança de paz social.

Segundo Kissler e Heidemann (2006, p.480), “as condições insatisfatórias da modernização atraem um novo modelo: a governança pública”. Segundo os autores, não existe um conceito único para o entendimento das novas relações entre o Estado e a sociedade. A proposta da nova governança surge para responder questões centrais: condução política da sociedade em uma economia globalizada; resposta à crise fiscal e de seguridade social do Estado; e condução de ação estatal para as novas expectativas do cidadão. Nota-se que a governança tradicional modifica-se para atender a novas expectativas (setorizadas e fragmentadas da sociedade pós-moderna) e à crise fiscal do Estado que não obteve o êxito desejado só pela orientação da administração gerencial. Löffler (2001 *apud* KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p. 482) deixa de forma sucinta e implícita o que é a governança pública, que se resume em

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Esta reestruturação passa a ser chamada na ciência política de governança pública. A participação de atores sociais (públicos e privados) na ação conjunta de

política pública, engloba tanto o trabalho (descentralização de ação e tarefa) quanto a cooperação de setores privados nos serviços públicos com o objetivo maior do bem comum. A ação em rede dos atores condiciona os interesses coletivos em lugar dos particulares, muito comum no Brasil pela nossa cultura clientelista.

Segundo Kissler e Heidemann (2006, p.483), há três fases distintas nesta transição do Estado convencional (governança) para o novo modelo de Estado (governança pública):

- de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público;
- de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele;
- de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Estas alterações da transição do Estado quanto à governança, vêm ao encontro dos escritos de Anthony Giddens, encontrados na Terceira Via, quando este menciona a construção de um Estado forte que fomenta e articula em lugar de gerar os serviços públicos sozinho para atender às expectativas da sociedade globalizada atrelada a novos padrões de consumo e valores (GIDDENS, 2001).

Segundo Farah (2006, p.64), as inovações na gestão pública e nas políticas públicas promovidas pelos municípios incluem mudanças não só de conteúdo, mas de formulação e implementação, fazendo com que se alcance um número maior de atores, tanto na formulação e implementação, como na provisão dos serviços públicos, caminhando para a democratização e um novo modelo de governança. Para a autora, estas mudanças foram introduzidas aos poucos, desde a década de 80 e ganharam mais força a partir de 90, consolidando-se, efetivamente, a partir de 2000.

No Brasil, estas mudanças ganharam um impacto maior na esfera federal a partir de 1998, com as alterações na legislação criando a possibilidade de Termos de Parcerias e/ou Contratos de Gestão, entre o Poder Público e as entidades não governamentais. No entanto, as diferenças mais nítidas passaram a acontecer com a alteração na legislação quando foi aprovada a lei das Parcerias Público-Privadas, na busca de dinamizar a ação pública com o auxílio e a responsabilidade do setor privado. A aplicação da gestão descentralizada através das Parcerias Público-Privadas na esfera municipal na grande maioria dos municípios brasileiros não será

possível, em razão da fixação do valor mínimo e das condições técnicas e financeiras restritivas pela própria legislação. Isto faz com que os municípios apliquem outras formas de implementação de governança pública.

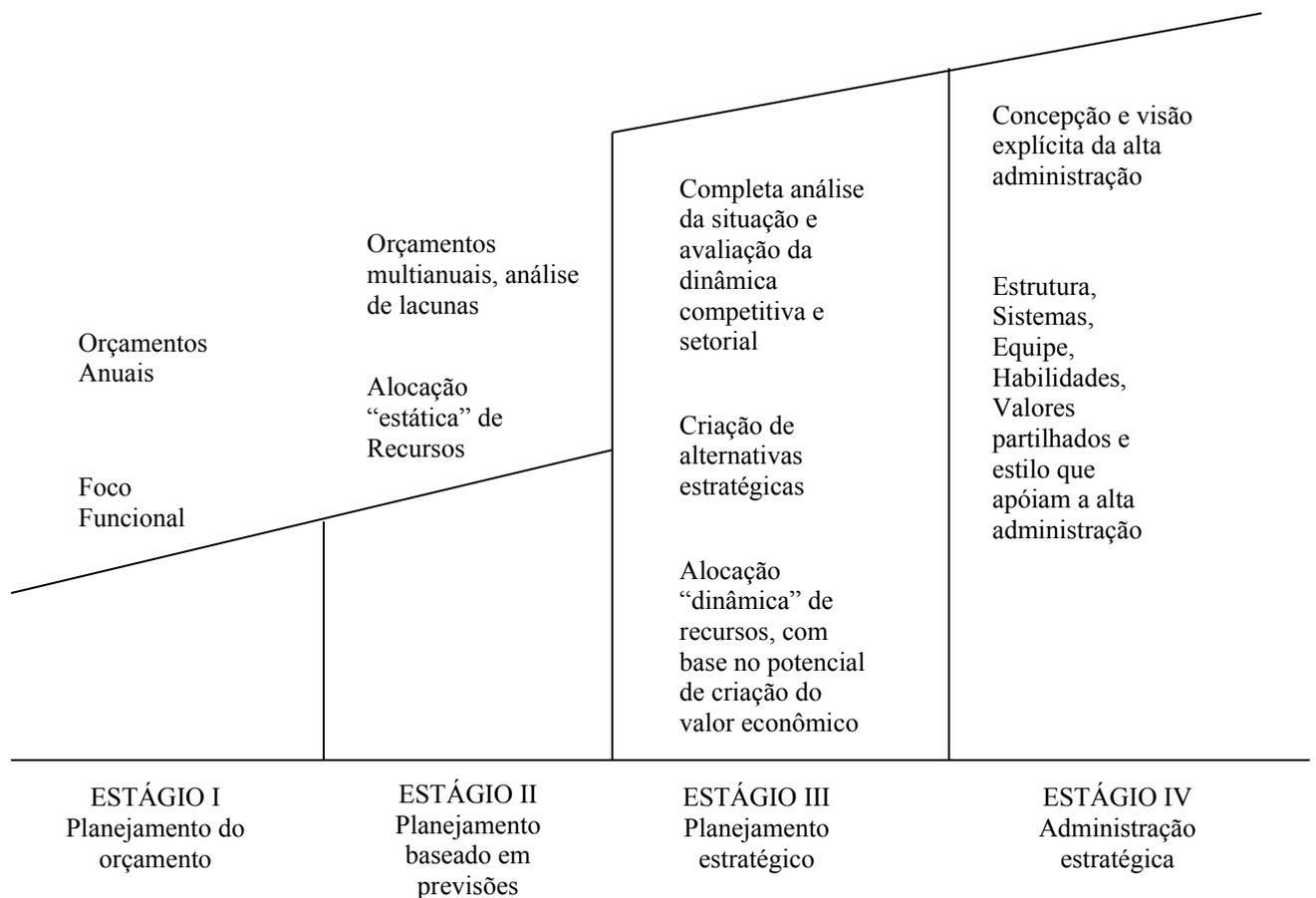
A crise fiscal do Estado implicando na Reforma do Estado promoveu a reorganização do aparato da administração pública ocasionando redução da capacidade de influência estatal para a implementação de políticas públicas. Estas mudanças no Estado não indicam a diminuição de sua importância, mas a reconstituição de seu poder, fazendo com que as relações de poder sejam divididas entre o Estado e a sociedade civil. Esta assimetria de poder pode ser percebida pela alteração da governabilidade. A governabilidade do Estado é afetada pelo poder social, econômico, cultural ou pressão de atores sem status de poder hierárquico em nome das instituições, mas que modificam o comportamento dos agentes políticos inseridos no contexto da instituição pública (GIDDENS, 2001).

2.2.2 Planejamento estratégico e o planejamento municipal

Um importante entendimento conceitual de planejamento estratégico se faz imprescindível para avaliar o alinhamento do *Planejamento Municipal* ao PROJARAGUÁ. Quando se planeja, tem-se a responsabilidade de alcançar a administração estratégica. Logo, é importante neste momento conceituar estas diferenças para que se possa entender a importância do uso de ferramentas como o BSC na administração.

A Administração Municipal utiliza-se de ferramentas para o planejamento baseadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Público. Estes instrumentos são utilizados para atender à legislação vigente, ao princípio dos orçamentos-programas. No entanto, já não respondem mais à complexidade dos problemas sociais e econômicos, às demandas reprimidas por serviços públicos segmentados e específicos diante da globalização e de novas expectativas e necessidades do cidadão pela evolução tecnológica. Novas ferramentas começam a fazer parte do planejamento na busca de maior efetividade das políticas públicas.

Para que este processo aconteça harmonicamente, é imprescindível atender a alguns passos para a implementação do Planejamento estratégico, que pode adotar como modelo: definição da missão e da visão; avaliação do ambiente – macroambientes definidos para o setor público, com vistas ao diagnóstico (problemas) pela Análise PEST¹⁴; avaliação das ameaças e oportunidades externas



Sistemas de Valores

Cumprir orçamento e programação

Prever o futuro

Pensar estrategicamente

Criar o futuro

Figura 02: **Mapa da evolução para a administração estratégica.**

Fonte: Dicionário enciclopédico de administração. São Paulo: Atlas, 2003

e internas pela Análise SWOT¹⁵; escolha das estratégias e ações de longo prazo; programas e ações de médio e curto prazo alinhadas com as estratégias de longo

¹⁴ Segundo David Norburn, (*In*: Dicionário enciclopédico de administração, 2003. p.98) “é um instrumento de varredura ampla que pode ser utilizado em tentativas de mensuração de efeitos. É um acrônimo para quatro categorias: político, econômico, social e tecnológico, é uma lista de checagem ambiental relacionados a elementos externos que podem influenciar no desempenho da empresa. É uma ferramenta para reduzir o risco estratégico pelo planejamento do cenário.”

¹⁵ Segundo Derek Channon, (*In*: Dicionário enciclopédico de administração, 2003. p.101) (do inglês: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) é o “acrônimo de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, e fornece uma ferramenta simples, mas poderosa para avaliar a posição estratégica, saindo das limitações orçamentárias e financeiras”.

prazo; planos de implementação baseados no orçamento e planos de ação de forma a permitir o monitoramento das mesmas, neste caso pode-se utilizar o *Balanced Scorecard* - BSC; avaliação das estratégias pelo método do PDCA¹⁶.

A Figura 02 evidencia que o planejamento estratégico é uma etapa para a evolução à administração estratégica.

O termo “Prever o futuro”, no estágio II, segundo Channon (2003, p.59), “é uma indicação de que a administração reconhece a necessidade de expandir o horizonte temporal para além do financeiro e pensar no futuro”. Ainda segundo o autor “as previsões se estendem por três anos. Na década de 70 e 80 essas extrapolações se estendiam por períodos mais longos, mas o rápido aumento da turbulência ambiental, acompanhada do reconhecimento de que as previsões financeiras futuras eram projeções relativamente sem sentido”. O uso deste termo em planejamento estratégico não combina com o pensamento de Mintezberg, Ahlstrand e Lampel (2000) em que a

.... formulação de estratégias envolvem estudar, questionar, perguntar, ouvir e falar, evitando compromissos irreversíveis [...] uma vez que ninguém pode prever a forma ou o momento preciso de todas as ameaças e oportunidades importantes que uma empresa pode encontrar. Portanto, a lógica manda que os executivos incluam intencionalmente flexibilidade para agir na medida em que os eventos exijam (MINTEZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000, p.138-139).

O termo “Criar o futuro” no estágio IV, utilizado por Channon (2003, p.61) não possui relação com a sua descrição desta etapa da administração estratégica, em que o planejamento torna-se função da administração de “linha”, deixando de ser responsabilidade da alta administração, em que aqueles são os criadores e responsáveis pelos planos de ação. O autor, ainda, argumenta que estes administradores “são capazes de instituir uma mudança incremental contínua e de realizar o salto quantitativo quando necessário. [...] seus líderes estão preparados para tomar grandes e audaciosas decisões”. Neste sentido, o autor usa

¹⁶ Segundo Mariani *et al* (2005), o método do PDCA (Plan, Do, Check, Action) também é conhecido como MASP – metodologia de análise e solução de problemas. Este método PDCA é utilizado pelas organizações para gerenciar os seus processos internos de forma a garantir o alcance de metas estabelecidas, tomando as informações como fator de direcionamento das decisões. Na primeira etapa (Plan – planejamento) se definem as metas a serem alcançadas do processo analisado estabelecendo os métodos para a consecução. Na segunda etapa (Do – execução, fazer) se faz necessário a educação e o treinamento das pessoas envolvidas, com a execução efetiva das ações planejadas, enquanto que informações são registradas. Na terceira etapa (Check – verificação) tem por objetivo comparar a execução, realização versus planejado. Na quarta etapa, (Action – ação) implica a correção das ações a partir dos resultados alcançados, avaliando se os resultados foram alcançados e padronizar o processo ou dar continuidade das ações ou então, rever as estratégias e as ações para alcançar as metas propostas.

equivocadamente o termo, pois se a mudança é incremental e contínua, está se falando em modificação do presente que refletirá no futuro, ou seja, está agindo no presente para criar o futuro de forma interligada. Segundo Zanni,

a estratégia não é apenas um plano que vem a ser rigidamente implementado, mas também um padrão que se forma a partir de um conjunto, de uma seqüência de decisões e ações. A formação da estratégia é um movimento contínuo (ZANNI, [2002?] p.8).

O desenvolvimento de políticas públicas está atrelado a pensar que governar em situações complexas exige do gestor o uso de ferramentas das teorias da administração, como o planejamento estratégico até seu último grau, alcançar a administração estratégica com a gestão por indicadores de gestão, de resultado, e outros. O planejamento estratégico está orientado pelas práticas de ações e experiências passadas, de acertos ou erros e aprendizado institucional, ou seja, um sistema de monitoramento dos problemas a resolver e do resultado das ações, sendo elas sucesso ou fracasso. É saber que as decisões e ações feitas no presente influenciarão o futuro, portanto, conhecer a situação presente e avaliar o contexto, os problemas a resolver hoje para o êxito no futuro são uma arte do planejamento estratégico.

No âmbito governamental, a dimensão do planejamento estratégico é multisetorial e complexa, o planejamento deve ser sempre interativo porque se a eficácia do plano depende da eficácia do plano dos outros atores, a efetividade pode ser uma externalidade positiva ou negativa (efeitos colaterais) produzida por estes outros atores quando articulados ou desarticulados. O planejamento estratégico está baseado no conceito de problemas, que é articulado de modo consciente para a sua resolução, ela resulta da ação diferenciada dos atores envolvidos em relação à problemas, oportunidades e ameaças. A análise de problemas, a identificação de cenários atual e futuro desejado, a visualização de outros atores sociais, a ênfase na análise estratégica são elementos fundamentais e diferenciadores do PE em relação a outros métodos de planejamento. Esta idéia pode ser percebida nos estudos de Graeml (2000), Garces e Silveira (2002).

Nos escritos de Abrucio (1997), encontra-se o pensamento da gestão e do planejamento com nova visão. O autor chama atenção para a mudança do conceito de curto prazo para o de longo prazo, tentando influenciar o futuro através de ações planejadas e executadas no presente buscando mudar o futuro, além de dar importância à ação estratégica e gestão estratégica para o alcance do planejamento.

... a antecipação de tendências futuras não pode ser uma atividade confinada à burocracia. O planejamento estratégico tem que envolver a sociedade e ser incorporado à cultura dos funcionários. [...] não é o planejamento estratégico que importa, mas sim o pensamento estratégico e a conduta estratégica (ABRUCIO, 1997, p.34).

O elemento importante não é o plano, mas sim, a atividade do planejamento. Ao criar consenso em torno de uma determinada visão de futuro, a organização ou a comunidade promovem em todos os seus membros uma percepção comum a alcançar (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p.256).

Nesta linha, Souza (2006) referencia a importância da diferença entre gestão e planejamento, quando buscamos o desenvolvimento urbano sustentável.

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referencias temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. [...] planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno [...] gestão remete ao *presente*: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas* (SOUZA, 2006, p.46)

O planejamento estratégico é um método que articula o presente para obter a resposta desejada no futuro, tem foco preciso e pode ser efetivo para a resolução de problemas pontuais, complexos, desde que se tenha um diagnóstico real. O planejamento prepara o caminho para a gestão futura, é um instrumento auxiliar para minimizar os problemas na gestão das políticas públicas.

Segundo Mariotto (2003, p.78), “a forma tradicional de criação de estratégias por meio de um processo periódico e formal de planejamento estratégico não é mais suficiente para lidar com a inovação incessante e a flexibilidade que as organizações necessitam”.

Para Henry Mintzberg, na elaboração do planejamento estratégico há a formação de estratégias em um plano explícito, a qual o autor chama de estratégia deliberada ou planejada, ou seja, são as estratégias definidas em longo prazo das quais denotam planos de ação específicos. No entanto, ele defende que nem tudo que se planeja é executado, e ainda que surjam novas demandas no caminho que passam a ser estratégias e são executadas. Nesta linha de pensamento, Mintzberg critica a definição da estratégia como um plano explícito, previamente definido, desenvolvido de forma consciente, com um propósito e que determina ações no futuro (MINTZBERG *et al*, 2006, p. 25).

Partindo desta crítica, a definição de estratégia é reformulada como sendo um modelo de decisões da organização que define seus objetivos e políticas que conduz a resultados desejáveis pela empresa, independente de ser planejada com antecedência ou não, retratando o pensamento de Mintzberg *et al* (2006, p.78). Mariotto (2003, p.79), retratando o pensamento de Mintzberg, evidencia que a

... noção dominante na época era a de que a estratégia é um plano explícito, formulado pelos dirigentes da organização, que estabelece objetivos e programas de ação detalhados e que é, então, implementado. [...] descobriu que linhas de ação coerentes e importantes – que um observador externo percebe como estratégicas – freqüentemente se formavam de outras maneiras, algumas vezes até mesmo na ausência de um plano.

Esta ampliação do termo estratégia por Mintzberg faz surgir o termo “estratégia emergente” como uma estratégia não cuidadosamente pré-planejada. Para Mintzberg, “as estratégias podem se formar assim como podem ser formuladas. Uma estratégia realizada pode surgir como resposta a uma situação específica, ou pode ser levada a acontecer deliberadamente, por meio de um processo de formulação seguido de implementação” (MARIOTTO, 2003, p.80).

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EVOLUÇÃO PARA A NOVA GESTÃO PÚBLICA

O termo Nova Gestão Pública é referenciado por Leo Kissler, Francisco G. Heidemann e Caio Marini em seus artigos e estudos da administração pública e também no documento elaborado pelo CLAD – Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. Para os autores, bem como para o CLAD faz-se importante a referência à reestruturação do Estado da crise econômica e fiscal dos anos 70 e 80, em que este necessitou incorporar novos papéis diante do esgotamento do modelo burocrático vigente, que ocasionou déficit de desempenho de atendimento ao cidadão nos serviços públicos.

O resultado da remodelagem para a gestão gerencial (Reforma do Estado) não foi suficiente para o alcance da efetividade. Logo, a redefinição de um modelo de gestão para o Estado, na busca de resgatar a governança e a governabilidade através de soluções ou alternativas para o combate das desigualdades sociais,

ampliação dos espaços para a cidadania e democracia, transparência e equidade no que tange à administração pública, é o que se chama de Nova Gestão Pública ou Nova Administração Pública.

O Estado é, de um lado, uma ordem jurídica ou um sistema político e, de outro, um aparelho ou organização. Como sistema político, o Estado moderno nos países mais avançados nasce absoluto, transita no século 19 para liberal e, no século 20, para democrático. Paralelamente, como organização, nasce patrimonial, passa a burocrático no século 19, e a gerencial no final do século 20. A “administração pública” foi a maneira de administrar o Estado burocrático; a “gestão pública” é a forma de administrar um Estado que está se tornando gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.8).

Sistema Político	Sistema de Administração / Organização
Estado Absoluto	Administração Pública Patrimonial
Estado Liberal / Estado Burocrático Weberiano	Administração Pública Burocrática à Administração Pública Gerencial
Estado Democrático	Administração Pública Gerencial à Gestão Democrática Participativa
Estado Gerencial	Gestão Democrática Participativa à Gestão em Rede / Governança Pública

Quadro 01: Sistema Político versus Sistema de Administração
Fonte: Adaptação dos textos de Bresser-Pereira (2006) e Frey (2007)

A administração pública evolui na sua forma de gestão. Passa da gestão patrimonial pela gestão burocrática e gestão gerencial (*new public management*), chegando à gestão democrática participativa e direcionando-se recentemente à gestão em rede / governança pública. Nesta evolução contínua, para o alcance da gestão em rede / governança pública, a gestão é estruturada a partir da gestão gerencial, porque as características deste modelo dão respaldo às ações da governança pública em rede, segundo Klaus Frey (2007).

Segundo Bresser Pereira (2006, p.7),

...na história do Estado moderno só houve duas reformas administrativas fundamentais: a reforma burocrática que, na segunda metade do século 19 promoveu a transição para o Estado burocrático weberiano; a reforma da gestão pública que hoje baliza a transição para o Estado gerencial.

A gestão pública gerencial surge para agilizar o Estado Democrático que está se tornando gerencial em seu modo de pensar eficiência, eficácia e resultados, diante da crise e do desgaste dos modelos anteriores. Na tendência para a gestão

em rede se faz mister para a organização a transição do Estado Democrático para o Estado gerencial.

A gestão gerencial foi conduzida a partir das reformas neoliberais que pregam o Estado mínimo em lugar do Estado-providência do modelo *welfare state*. A crise do modelo leva ao descompasso, o Estado não dá conta das responsabilidades determinadas pelo Estado de bem-estar social, principalmente em países da Europa. Sob este enfoque, tanto nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha, o modelo gerencial puro foi implantado. Segundo Abrucio (1997), este modelo, “seria utilizado no setor público para diminuir os gastos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental. [...] o gerencialismo puro tinha como eixo central o conceito de produtividade” trazido dos conceitos da ciência da administração do setor privado.

O modelo gerencial puro, proposto na Inglaterra, tinha como premissas a definição clara das responsabilidades de cada funcionário em cada instituição pública; clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não enquanto processo administrativo; aumento da consciência do gasto público, com assimilação da eficiência na geração de políticas públicas. Este modelo vai à busca da eficiência, explicita a redução dos custos da produção e almeja o lucro econômico. No setor público, almeja eficiência e zelo no gasto dos recursos públicos, o modelo gerencial busca gerar maior quantidade de serviços públicos com maior qualidade.

Pode-se observar que este modelo era o escape para os problemas ocasionados pelo mercado e sociedade, tentando compensar as perdas individuais ocasionadas pela “mão invisível” do mercado (teoria *schmithiana*) e que segundo a teoria keynesiana geraria o equilíbrio social. No entanto, estas mesmas teorias rompem o suporte financeiro do estado de bem-estar quando tentam corrigir as falhas do mercado e regulá-lo. O empobrecimento da população e o distanciamento avassalador entre ricos e pobres de modo gradativo, notadamente a partir da II Guerra Mundial, fazem com que novos modelos de gestão e Estado apontem como saída da crise dos paradigmas, a gestão gerencial que seria utilizada por um Estado Democrático e gerencial (NOGUEIRA, 2005; GIDDENS, 2001; ANDERSON, 1995).

Nos países da América Latina, especificamente no Brasil, mesmo que o modelo *welfare state* não tenha sido implantado na sua totalidade, diante da crise fiscal e estrutural do Estado, também é adotado o modelo gerencial a partir de 1995.

Para compreender de fato se há, no Brasil, o Estado de bem-estar social, são importantes os escritos de Gomes (2006, p.203), no que tange o conceito:

... *welfare state* pode ser compreendido como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Segundo Gomes (2006), na história brasileira não há um modelo de *welfare state* como aquele europeu, mas algumas políticas de bem-estar social, através do sistema de seguridade social a partir de 1930. Para ele, a motivação está na falta de amadurecimento dos trabalhadores quanto a reivindicações concretas e objetivas, que não conseguiam reunir forças para romper a exploração capitalista diante do processo de industrialização decorrente da crise do sistema econômico oligárquico (escravista e semifeudal), no qual estes capitalistas emergentes fortaleciam seu poder econômico e político. Ocorreria a “luta política que se travava no contexto interclasse, com a classe oligárquica batalhando para assegurar seu poder político e prestígio, ao mesmo tempo em que seu poder econômico ia perdendo espaço para as novas formas de acumulação” (GOMES, 2006, p.222).

Diante disto, o Estado brasileiro surge com características da produção capitalista, sem as reivindicações do estado de bem-estar social, mas pela legitimação da sociedade. Ou seja, o impulso econômico do processo de industrialização conduziu a formação do Estado brasileiro enquanto que na Europa as classes sociais romperam o ciclo vicioso do capitalismo, e conseguiram inserir como obrigação do Estado os prejuízos sociais do liberalismo, em um contexto de Estado Democrático.

Segundo Abrucio (1997), o Estado entrou em uma crise fiscal estrutural, mas também existiam casos de má gestão pública, abalizando para a necessidade urgente de se reformular, em termos gerenciais, as finanças públicas. Para adotar o modelo gerencial e seguir a tendência da gestão em rede, as administrações públicas municipais do país carecem de mudanças culturais e estruturais administrativas no modelo até então utilizado. Ou seja, uma organização com estrutura rígida e centralizada, em que se observe o cumprimento de regras e procedimentos administrativos, além da observância das normas legais e éticas,

prevalecendo o aspecto da legalidade para avaliação do Estado. Segundo Bresser Pereira (2006, p.9), “a administração pública burocrática podia ser centralizada e baseada em regulamentos rígidos; a administração gerencial deve necessariamente ser descentralizada e se apoiar no controle por resultados”.

Diante disto, os instrumentos de racionalização orçamentária foram utilizados para avaliação de desempenho e controle orçamentário acompanhados por instrumentos de avaliação de desempenho organizacional (indicadores de gestão), possibilitando a mensuração do alcance dos objetivos governamentais. Esta nova ordem foi implementada com as ferramentas da Administração por Objetivos (*Management by Objectives*), possibilitando avaliar os resultados alcançados em cada programa governamental.

Ainda seguindo as mudanças, segundo Abrucio (1997), outro passo dado foi a descentralização administrativa cujo objetivo era o de aumentar a autonomia administrativa e financeira e a delegar poder/autoridade (*empowerment*) aos funcionários e gestores. Buscou-se, com esta medida, maior agilidade e flexibilidade, sem, entretanto, desvincular-se das metas e objetivos estabelecidos. Neste contexto, a criatividade e a inovação foram imprescindíveis para aumentar a eficiência governamental.

No modelo de gestão gerencial a prioridade é o objetivo, que ganha força e visibilidade, a substância da função do Estado Democrático em detrimento da legalidade. Na verdade, a legalidade é obrigação, e o foco passa para o resultado. A eficiência do gasto público está atrelada à especificação de objetivos e controles, enquanto a eficiência adaptativa, responde ao critério da flexibilidade, sendo útil nos processos de mudança.

O Estado contemporâneo, ditado pela globalização, pelas mudanças tecnológicas e pelos poucos recursos, carece da flexibilidade gerencial para responder às demandas sociais. Entretanto, quando atrelado à redução de custos, o resultado da eficiência operacional é limitado, pois mensura o desempenho da gestão, não garantindo a efetividade ao cidadão. A responsabilidade nas políticas públicas conduzidas pelo Estado demanda mensurar também a efetividade, a sustentabilidade local. Pode ser difícil o gerenciamento quando se relaciona às externalidades positivas e negativas, às externalidades diretas e indiretas geradas pelas ações dos programas. Para Osborne e Gaebler (1994, p. 381), “a efetividade é entendida como o grau em que se atingiu o resultado esperado”, no entanto, é

possível mensurar e avaliar os resultados esperados sob os enfoques: sociais, econômicos e culturais, ou só quanto à eficácia dos atos de gestão? Alcançar a efetividade social requer pensar sistemática e integradamente a gestão das políticas públicas. O modelo de gestão gerencial e o de gestão democrática participativa pode ser um caminho. Entretanto, ganhar efetividade e flexibilidade não é tarefa fácil.

2.3.1 A gestão pública: governo e sociedade na responsabilidade social

O desgaste das teorias administrativas no setor público ao longo do tempo trouxe à tona que regras antigas não conseguem resolver os problemas da sociedade globalizada, exigente e complexa dos tempos atuais, principalmente com o modelo de Governança que se conhece: administração pública elaborada, executada e de responsabilidade dos tecnocratas e Governo.

Segundo Farah (2006), na década de 80 o modelo nacional-desenvolvimentista entrou em crise, juntamente com a crise fiscal do Estado brasileiro e sua dificuldade para dar respostas às necessidades do setor social. Diante disto, exigiu-se novos elementos na agenda das reformas: eficiência, eficácia e efetividade nas ações estatais, a garantia de *accountability*, e também a qualidade dos serviços. Na década de 90 o tema da gestão passou a enfatizar o empreendedorismo e a eficiência, também fortalecendo a democracia. Estes componentes passaram a integrar as reformas dos governos locais.

A promoção de políticas públicas e a estruturação da própria administração, os governos locais, ora privilegiam a democratização dos processos decisórios e a inclusão social (democracia social), ora a eficiência na gestão dos recursos à disposição dos municípios (FARAH, 2006, p.49).

Diante deste paradoxo, Osborne e Gaebler (1994) evidenciam uma condição para melhorar o serviço público, que é a de solicitar a participação da comunidade na gestão, o que pode ser feito através da fiscalização ou do trabalho voluntário na prestação de serviços. Constitui-se, assim, uma solução tanto para a questão da eficiência como para a questão da transparência. Portanto, a modernização do setor público deve marchar em direção ao aumento da *accountability*. No entanto, a mudança do governo deve ainda garantir o princípio da equidade, com a busca de

justiça redistributiva e a redução dos níveis de desigualdades sociais, econômicas e culturais. Estes princípios vão ao encontro do que Souza (2006) chama de desenvolvimento sócio-espacial¹⁷.

Abrucio (1997, p.32) Osborne e Gaebler (1994) propõem dez princípios básicos para reinventar o governo, listados a seguir:

- 1 — competição entre os prestadores de serviço;
- 2 — poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade;
- 3 — medir a atuação das agências governamentais através dos resultados;
- 4 — orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos;
- 5 — redefinir os usuários como clientes;
- 6 — atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento;
- 7 — priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto;
- 8 — descentralização da autoridade;
- 9 — preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas;
- 10 — catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário.

A idéia de governo catalisador consiste em redirecionar a atividade do Estado. “O intuito desse conceito não é tornar o Estado mínimo, mas redirecionar a atividade governamental [...] reformular as relações Estado/mercado e governo/sociedade” (ABRUCIO, 1997, p.32). Klering e Andrade (2006, p.87) relatam que a “Nova Administração Pública foi forjada a partir de uma necessidade e eficiência nos serviços públicos de maneira geral,” e que segundo Pollitt (1990 *apud* KLERING e ANDRADE, 2006) é um modo de conduzir as ações públicas nos padrões de mercado, influenciados pela escola neoclássica de administração. Klering e Andrade (2006) relatam que os modelos da Nova Gestão Pública (NGP) têm idéias em quatro focos básicos:

- impulso para a eficiência: a eficiência é a obstinação, adotam-se padrões e todas as formas de controle dirigidos à padronização da performance;
- *downsizing* e descentralização: a idéia é desmontar o governo e flexibilizar os serviços por meio da criação de paramercados e do estabelecimento dos denominados contratos sociais;

¹⁷ Para Marcelo Lopes de Souza o “desenvolvimento é entendido como uma *mudança social positiva* [...] em que o autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social. [...] que nas mudanças sociais além de contemplar as relações sociais, deve abranger também a espacialidade”

- busca da excelência da iniciativa privada: a adoção de métodos e técnicas de gerenciamento adotadas pelo setor privado em busca da qualidade no atendimento de clientes;
- orientação para o serviço público: integração de métodos e técnicas de gerenciamento públicos e privados para atingir maior qualidade nos serviços. Ferlie *et al* (1999 *apud* KLERING e ANDRADE, 2006, p.87)

Neste ponto, cabe uma análise entre os pontos propostos pelos autores Osborne e Gaebler (1994) e Ferlie *et al* (1999 *apud* KLERING e ANDRADE, 2006). Primeiro, em relação às colocações de Osborne e Gaebler, ressalta-se que não pode a administração pública orientar-se pura e simples por objetivos e deixar as regras e regulamentos, bem como a Constituição. Estas são obrigatórias, aqueles instrumentos de gestão, facilitadores e controladores. O Estado não é mercado para atender a interesses de alguns; a administração pública na busca de atingir os objetivos e metas está pautada nas regras e processos e, visa ao interesse coletivo. A administração pública muda o foco de burocrática para gerencial por resultados, mas não deixa de olhar a coletividade.

Outra questão a ser considerada é que o usuário do serviço público não é cliente, pois a relação não é de comércio/mercado. Aquele não se utiliza dele por opção ou escolha, mas pelo exercício de cidadania e de direito. Logo, o respeito e a cidadania é que deve restabelecer-se forte entre o cidadão e o Estado. O cidadão-usuário na Nova Gestão Pública (NGP) tem direitos e responsabilidades. Neste mesmo sentido, fazem menção que há diferenças entre o setor público e o privado,

As propostas como flexibilização, *empowerment*, qualidade, atendimento das necessidades dos clientes e outras não podem ser simplesmente transplantadas para o setor público. Esses métodos e técnicas estão imbuídos de características nitidamente ligadas aos princípios adotados pelo mercado competitivo; logo, partem de um ponto de vista diferente do contexto público e podem trazer efeitos perversos (KLERING e ANDRADE, 2006, p.88).

Segundo, em análise às colocações de Ferlie *et al* (1999 *apud* KLERING e ANDRADE, 2006) quanto aos pontos da Nova Gestão Pública, referente ao downsizing e descentralização acredita-se que não se pode falar em desmontar o governo, mas sim em reestruturar a gestão dos serviços públicos através de adoção de novo modelo. Neste novo modelo, se dá ênfase maior à transferência de poder ou delegação de poder, quanto ao desenvolvimento de ações do serviço público, para a sociedade pela descentralização possibilitando oferecer serviços em diversos

pontos e mais próximos do cidadão com o uso de instrumentos como o contrato de gestão.

Para Abrucio (1997), a gestão é orientada pela administração por missões possibilitando flexibilidade e facilidade de avaliação. A orientação por missões é um mecanismo que congrega os ideais da flexibilidade com gestão gerencial mais preocupada com a avaliação de resultados. No entanto, constitui-se como um mecanismo diferenciado daquele proposto pelo gerencialismo puro, no qual a avaliação da eficiência está atrelada à efetividade. Se a eficiência mede o custo do que foi produzido, a efetividade mede a qualidade dos resultados, observando se o que foi realizado com eficiência obteve mudança social, econômica e ambiental, na dimensão proposta. Desta maneira,

quando medimos a eficiência, podemos saber quanto nos custa alcançar uma produção determinada; ao medir a efetividade, sabemos se nosso investimento valeu a pena. Nada mais tolo do que fazer com eficiência o que não deveria continuar a ser feito (ABRUCIO, 1997, p.33).

A orientação para a Nova Gestão Pública dá novos contornos para a administração pública pela descentralização. O cidadão, através da sociedade civil, utilizando as prerrogativas do Estado Democrático, passa a integrar a gestão pública, seja na formulação, implementação ou provisão de serviços públicos. Os rumos da governança e da governabilidade caminham para uma nova formatação, a participativa ou pública, ou ainda, social como preferem alguns autores. Entretanto, a gestão gerencial é imprescindível para que este modelo atinja os objetivos de flexibilidade, agilidade e eficácia das ações de políticas públicas.

Segundo Abrucio (1997), Charles Goodsel, no texto *Reinvent government or Rediscover it?*, é o maior crítico de *Reinventando o governo*¹⁸ e, em contraponto, apresenta caminhos para a administração pública democrática:

- 1 — através de seus representantes eleitos, os cidadãos, e não os empresários, devem estar a cargo do governo;
- 2 — a função de governo é servir o interesse público, não criar reservas de mercado ou alimentar “egos empresariais”;
- 3 — o governo tem que operar sob as regras da Constituição e das leis, e não a partir de missões comandadas por particulares;

¹⁸ Livro de Osborner e Gaebler

- 4 — o governo pode entrar em associações com entidades privadas, sempre e quando for o sócio principal;
- 5 — o governo deve ser flexível e inovador, porém também deve ser suscetível à prestação de contas ao público;
- 6 — o governo deve buscar resultados, todavia sem atropelar aqueles que vão desempenhar as tarefas, ou seja, os funcionários públicos;
- 7 — no governo, a conduta dos gerentes deve se submeter ao ideal de igualdade de oportunidades;
- 8 — é importante simplificar regras, contanto que se respeite a integridade dos processos legais;
- 9 — a flexibilização orçamentária é aceitável, mas não a redução de controles destinados a proteger os recursos públicos;
- 10 — os problemas políticos devem ser solucionados com criatividade, sem, no entanto dar vantagens a quem pode se beneficiar das mudanças (GOODSELL, 1993 *apud* ABRUCIO, 1997, p.35).

Na verdade, as idéias de Goodsell são próprias daqueles que conhecem a máquina pública e visualizam que ser flexível, atingir resultados é importante, mas não é possível esquecer a Carta Magna e a legitimidade dos Governantes. Entender o que Goodsel (1993) expressa é importante: a premissa do governo municipal é atender ao interesse público, visando o coletivo em busca do modelo sociocêntrico. Os empresários ou entidades que participam das decisões de políticas públicas carecem despir-se da função que ocupam e ser o cidadão que representa o município vislumbrando os interesses coletivos e não os caprichos pessoais. “É preciso redirecionar a atividade governamental, tentando conjugar no setor público qualidade com eficiência, flexibilidade organizacional com *accountability*, criatividade com busca de equidade” (ABRUCIO, 1997, p.36).

Neste sentido, Ana Paula Paes de Paula afirma que Osborne e Gaebler

...criticam a formulação de programas de governo afirmando que estes são orientados para ganhar os votos dos eleitores e não para satisfazer as necessidades do cidadão, mas focalizam toda sua atenção no provimento dos serviços públicos (PAULA, 2007, p. 63).

O governo municipal seguindo as tendências da gestão pública na busca de maior efetividade e gestão dos custos da produtividade, bem como consolidação da

democracia participativa carece mudar paradigmas e postura para alcançar a Nova Gestão Pública (NGP).

Segundo Farah (2006, p.45), a agenda de reforma das políticas públicas e da administração pública no país, tinha por objetivo garantir a democratização das mesmas enfatizando também, a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas, na busca de estabelecer a democratização das decisões e a redução das desigualdades sociais. Governo e sociedade necessitam equalizar os ambientes¹⁹ integrando-os na intersectorialidade e caminhando para a Nova Gestão Pública.

2.3.2 Governo e sociedade desenvolvendo políticas públicas

A evolução administrativa no Brasil passou por várias reformas estruturais desde os tempos da República, cada Governo implementou e modificou um pouco as Políticas Públicas a partir das estruturas administrativas. Ora tinham um viés mais autoritário ora mais democrático, mas cada um pensou em melhorar as desigualdades sociais e econômicas, e a maioria deles adotou uma postura mais desenvolvimentista, mas ficou a responsabilidade do poder público desde a inclusão na agenda governamental até sua implementação e avaliação – quando acontecia.

Segundo Cavalcanti e Peci (2005, p. 36)

diferentes projetos desenvolvimentistas buscaram a flexibilização do sistema através da 'diferenciação' manifesta em modelos institucionais, estruturas organizacionais e processos gerenciais e administrativos correspondentes a autarquias, fundações públicas, empresas estatais, organizações sociais e agências executivas e reguladoras.

Apesar dos percalços da reforma do Estado ocorrida no Governo FHC, das críticas negativas a respeito da adoção do Estado mínimo pregado pelos neoliberais e das seqüelas deixadas pelas falhas de implementação das mudanças, novos rumos foram tomados com a participação mais ativa na sociedade, pelo fortalecimento da democracia. A reforma deixou abertos canais para a adoção de outras medidas de flexibilização da gestão pública, que contemplem o pluralismo

¹⁹ As dimensões do DLIS: político institucional, econômico, social, gestão ambiental, cultural e, organização físico-territorial.

das relações entre sociedade e Estado, a complexidade dos problemas sociais, decorrentes da urbanização e da industrialização aliada à escassez de recursos para a construção de políticas públicas mais justas e que promovam a equidade social (NOGUEIRA, 2005; CAVALCANTI e PECI, 2005).

Segundo Ruediger e Riccio (2005, p.18), o papel das instituições é de vital importância para definir as estratégias de desenvolvimento de um país, pois segundo os autores estas organizam a vida de uma comunidade e a influência dos atores na escolha está vinculada ao passado, ou seja, ao contexto histórico específico da comunidade. Segundo os autores

O Estado, as forças políticas e a sociedade poderiam ocupar tal função ao indicar as iniciativas bem-sucedidas nos campos social, econômico, científico e administrativo que precisam de continuidade [...] assim, as metas sociais não ficariam submetidas à lógica de disputa político-partidária. [...] Uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, como a desejada, deveria assegurar metas importantes, não de um governo, mas de uma sociedade (RUEDIGER e RICCIO, 2005, p. 25).

A reforma gerencial da era Fernando Henrique Cardoso – FHC, voltada ao Estado mínimo, defendia a idéia que o Estado devesse afastar-se das atividades econômicas e da cobertura de benefícios à população. O Estado deixaria estas atividades para o mercado e ele se ocuparia da regulação. No entanto, já se percebe um desencanto com o modelo de Estado mínimo, pois o mercado não é por si um ótimo alocador de recursos, ele o faz de modo imperfeito, pois a sua formatação esta orientada para o lucro econômico. O Estado, que era visto como um problema, passa a ser visto como a solução. A esfera pública é privilegiada e base forte para desenvolver políticas públicas que conduzam ao desenvolvimento sócio-econômico (CAVALCANTI e PECI, 2005).

A participação da sociedade civil nas políticas públicas é favorável,

mas crescem os problemas de gestão e controle [...] questionando-se acerca do compartilhamento das responsabilidades, [...] não pode o Estado ausentar-se das suas responsabilidades, delegando-as a sociedade civil, [...] trata-se de questionar e refletir sobre a persistência do clientelismo: a falta de uma relação da administração pública com o conjunto de cidadãos individuais ou com segmentos (CAVALCANTI e PECI, 2005, p 42).

Os autores defendem a idéia de novas formas de parceria público-privada, de modo que ampliem a co-gestão responsável com o setor privado e a cidadania ativa.

2.4 CAPITAL SOCIAL PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA

Respeitando as tendências da nova gestão pública quando se busca o fortalecimento da democracia e da cidadania através da governança pública e da governabilidade participativa, modifica-se a relação entre Estado e sociedade civil pela inclusão de *stakeholders* na construção e na implementação de políticas públicas. Esta participação da sociedade civil²⁰ e do Estado para responder à complexidade dos problemas sociais do nosso tempo, com atores multidisciplinares, só é possível com a gestão do conhecimento e o desenvolvimento do *Capital Social*.

No Brasil, nos últimos anos, o governo federal vem transferindo responsabilidades que eram da União para os Municípios com o intuito de solucionar problemas complexos e extensos que ocorrem em escala local e para os quais o conhecimento da realidade e dos problemas sociais, ambientais, econômicos e territoriais é fundamental. Para que os municípios possam participar desta nova agenda política, formada pela rede entre sociedade civil e Estado os atores envolvidos devem estar preparados para atender as expectativas deste novo modelo de gestão que se está construindo, e para isto o Capital Social é o ponto chave.

Capital social, “tem como núcleo a própria idéia de cooperação e pode ser entendido como chave para a questão da articulação institucional associada à perspectiva de desenvolvimento social” (SILVEIRA, 2004, p.11). Não há um consenso sobre o conceito, no entanto, variações que exprimem a articulação e a cooperação em rede dos atores sociais.

Bourdieu (1985 *apud* SILVEIRA, 2004, p.11) define Capital Social como “um agregado de recursos, reais ou potenciais, ligados à posse de uma rede durável de relações, mais ou menos institucionalizadas, de reconhecimento mútuo”. Para Robert Putnam (1996), Capital Social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a

²⁰ Sociedade civil “de maneira geral, pode-se destacar nos dias de hoje quatro matrizes teóricas: 1) matriz neotocquevilliana; 2) matriz neoliberal; 3) matriz habermasiana; 4) matriz gramsciana”. E considerando a matriz neoliberal, a sociedade civil diria respeito “ao vasto setor não-governamental, formado por associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs, entidades beneficentes, associações profissionais, igrejas e fundações de empresas” Garrison (2000, p.13 *apud* PINHEIRO p.86).

eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas;... o capital social facilita a cooperação espontânea... quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a possibilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança". Enquanto para Kliksberg (1999 *apud* SILVEIRA, 2004. p.11) Capital Social envolve, entre seus elementos constituintes, como valores partilhados, redes de solidariedade, expectativas de comportamento recíproco.

Segundo Franco (2006) "o capital social é um recurso para o desenvolvimento aventado para explicar por que certos conjuntos humanos conseguem criar ambientes cooperativos favoráveis à boa governança, à prosperidade econômica e à expansão de uma cultura cívica capaz de melhorar as suas condições de convivência social". Assim, se o desenvolvimento do capital social está atrelado ao desenvolvimento institucional há questões que podem ser preocupantes diante do enfraquecimento das instituições.

Se a nova ordem é a governança pública pela transição do Estado provedor para o Estado articulador, fomentador e cooperador, passa à esfera municipal (local) também a responsabilidade de geração de emprego e renda. Práticas clientelistas produzem efeito inverso para o crescimento da democracia e da cidadania, reduzem o Capital Social pela interferência na cooperação, no associativismo e na democracia.

A capacidade de desenvolvimento institucional de um país, de uma cidade ou localidade está no êxito da formação de seu Capital Social. Neste aspecto Robert Putnam (1996) nos mostra alguns fatores: a) os valores éticos e caráter do cidadão em uma sociedade; b) sua capacidade associativa ou organização social; c) o grau de confiança, solidariedade de seus cidadãos; d) a consciência e participação cívica; e e) modernização sócio-econômica. A soma desses vetores indica que quanto maior o Capital Social, maior será o crescimento econômico em longo prazo, refletindo em menor criminalidade, mais saúde pública, mais governabilidade democrática.

Segundo Franco (2001, p.4) "um ambiente favorável ao desenvolvimento é função do Capital Social e do Capital Humano. [...] em que o capital social está relacionado a três fatores: a cooperação, a rede e a democracia. [...] e o capital humano está ao fator: empreendedorismo". O fortalecimento do capital social auxiliará no desenvolvimento sustentável, este não se restringe à questão

econômica, apesar da visão empreendedora. A redução ao nível economicista é uma visão estreita, pequena e nos leva a políticas ineficientes.

Segundo Albuquerque (1998, p.5) na medida em que o 'conhecimento' é desenvolvido, a qualidade dos recursos humanos passa a ser o fator estratégico fundamental para a criação de vantagens competitivas²¹, em que as negociações em cada ambiente é decisiva para o desenvolvimento regional e local.

O diferencial do desenvolvimento nas diversas regiões do país se dá principalmente pelo fator do capital social e capital humano. As culturas regionais, as formas de negociação e articulação em rede somada ao conhecimento acumulado produzem resultados diferentes com a mesma disponibilidade de recursos materiais. A perspectiva da visão empreendedora traduzida pelo capital humano é o fator determinante do desenvolvimento local.

2.5 O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO SUSTENTÁVEL – DLIS

A sociedade tem sofrido nos últimos tempos uma crise ecológica global. As áreas urbanas cresceram como conseqüência do desenvolvimento econômico com base nas teorias capitalistas de mercado, gerando crises de paradigmas.

Assim, neste item, busca-se demonstrar que este modelo de desenvolvimento econômico, que vigorou até o século XX, com fraca orientação para o equilíbrio social, ambiental, espacial e demais ambiente que sofrem o reflexo das ações humanas, começa a ser repensada. Agora, sociedade e governantes estão em busca da solução para os problemas complexos e intersetoriais, decorrentes da vida em comunidade e urbanizada.

2.5.1 Desenvolvimento local sustentável

Desenvolvimento sustentável, na definição clássica da Comissão Brundtland, é "aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a

²¹ Aqui a referência pode ir além da visão economicista de Porter. Pode-se entender como vantagens para alcançar o equilíbrio entre as dimensões ou ambientes propostos no modelo DLIS estudado.

capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (CMMAD,1987). Este conceito está relacionado aos problemas complexos ocasionados pelo desenvolvimento econômico desenfreado; e uma resposta ao processo de degradação ambiental gerado pelo estilo de crescimento, que tende a limitar as oportunidades das gerações futuras e pelas desigualdades sociais.

As reflexões acerca do tema desenvolvimento remetem a modelos que buscam reduzir os problemas econômicos, sociais e ambientais da atualidade, que os estudiosos chamam de *desenvolvimento sustentável*. Este modelo busca assegurar a continuidade, em médio e longo prazo, dos avanços e melhorias na qualidade de vida, na organização econômica e na conservação do meio ambiente.

Segundo Fritjof Capra (1996), a sustentabilidade é a consequência de um complexo padrão de organização que apresenta cinco características básicas: interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade. A adoção destas características sobre ecossistemas quando aplicadas para a vida em sociedade, alcançariam a sustentabilidade. Uma dinâmica sistêmica sustentável se instala quando os fatores de desenvolvimento mencionados por Franco interagem em ciclos fechados, como ecossistemas. A junção da teoria da teia da vida proposta por Capra (1996) e os fatores para o desenvolvimento proposto por Franco podem contribuir para o desenvolvimento local sustentável.

Segundo Sachs (1986; 2004; 2008), após a conceituação de desenvolvimento sustentável, as dimensões válidas apontadas: *sustentabilidade ecológica*, relacionada à preservação do capital natural, principalmente dos recursos não-renováveis; *sustentabilidade ambiental*, relacionada à capacidade de manutenção dos ecossistemas; *sustentabilidade social*, relacionada ao alcance da razoável homogeneidade social, redução de desigualdades sociais através de distribuição de renda e pleno emprego; *sustentabilidade política*, relacionada à construção da cidadania pela garantia dos indivíduos no processo de desenvolvimento (direitos humanos e coesão social); *sustentabilidade econômica*, relacionada ao desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, segurança alimentar, pesquisa científica e tecnológica; *sustentabilidade cultural*, relacionada ao equilíbrio entre respeito à tradição e a inovação, manutenção da diversidade cultural, autonomia para projetos nacionais e integrados; *sustentabilidade institucional*, relacionada ao fortalecimento de instituições que considerem critérios de sustentabilidade; e *sustentabilidade territorial*, relacionada à melhoria do ambiente urbano, equidade

nas relações inter-regionais, conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento, configurações urbanas e rurais balanceadas.

O desenvolvimento até a década de 70 no Brasil estava atrelado à idéia de desenvolvimento econômico, acúmulo de capital. Assim, segundo Melo (2006), o desenvolvimento econômico baseava-se no modelo fordista, em que o desenvolvimento era centrado no capital econômico, sinônimo do processo de industrialização, focado nas grandes indústrias, na exploração máxima dos recursos naturais para fins econômicos e nos grandes aglomerados urbanos. O modelo de Estado adotado baseava no desenvolvimentista e/ou interventor, decorrente da adoção de políticas voltadas para o mercado.

O modelo de desenvolvimento (fordista) do Estado provedor²², atendendo ao modelo de *bem-estar social* e regulador das políticas de mercado (modelo keynesiano), passa de economia nacional a economia globalizada, gerando um agravamento dos problemas sociais e da decorrente crise do modelo. Há uma migração da valorização do capital para a valorização da informação. As políticas e teorias adotadas até então não respondem aos problemas sociais e ambientais gerados por este modelo de desenvolvimento. Esta é a percepção que se visualiza dos estudos de Gomes (2006) e Melo (2006).

A sociedade tem sofrido nos últimos tempos uma crise ecológica global. As cidades cresceram, em sua maioria, desordenadamente como consequência do desenvolvimento econômico com base nas teorias capitalistas de mercado, gerando crises de paradigmas, segundo Boeira (2004). Os modelos teóricos políticos (marxista, liberal e neo-liberal), em diferentes abordagens, tratam da questão de desenvolvimento socioeconômico, igualdade e riqueza. No entanto, estes mesmos modelos não incluem na pauta a escassez dos recursos naturais não-renováveis do planeta.

Diante desta crise de paradigmas, emerge a preocupação com o desenvolvimento sustentável a partir da década de 70. O advento de tal preocupação gera uma mudança na condução de desenvolvimento econômico (capitalista para o pós-industrial) e também na forma de Estado interventor e provedor de políticas para o desenvolvimento, migrando do modelo estadocêntrico²³

²² Segundo Nicácio (2002), até a década de 50 as teorias de desenvolvimento possuíam a premissa de que o Estado deveria promover as mudanças estruturais, na busca de acelerar a industrialização, prover infra-estrutura e a urbanização.

²³ Segundo Boeira (2003) é a administração pública orientada no paradigma do público como *estatal*, no qual o Estado é o ator central para o desenvolvimento predominando o foco central no aparelho do Estado, estilo

para o modelo sociocêntrico. Segundo Silveira, a mudança estrutural que vem ocorrendo nos últimos anos, refere-se às formas de produção e gestão ambiental e

o papel do Estado, passando por novos parâmetros de articulação e organização, onde a chamada sociedade civil emerge com o potencial de co-protagonismo. [...] se dá o redescobrimto da dimensão territorial (e o elo entre globalização e localização), com a introdução de novas alternativas em torno do desenvolvimento local (SILVEIRA, 2004, p.1).

Nestas mudanças, devido ao esgotamento do modelo industrial, as políticas adotadas passam de nacional a ser regional ou local, substituindo o modelo fordista pelo modelo informacional ou pós-industrial. Prevalece o desenvolvimento territorial e as relações denominam-se sociedade-rede. O desenvolvimento local vai além do sentido econômico, alcançando a democratização e a cidadania.

Para Sachs (2004), promover o desenvolvimento sustentável vai além da eficiência da economia capitalista (com teorias smithiana, keynesiana ou schumpeteriana). Deve-se agregar a esta, a ecoeficiência, com o objetivo de equilíbrio social, ambiental e econômico, pelo uso equacionado dos recursos e as necessidades das pessoas do ecossistema. Ainda segundo o autor, para o alcance da sustentabilidade ambiental é necessária a regulação do mercado por intervenção e planejamento pelo Estado.

Klaus Frey (2001) aborda a questão ecológica quanto à interdependência entre o ser humano e a natureza, no que tange o debate do desenvolvimento sustentável em contraposição com as teorias neoliberais – crescimento econômico e utilização dos recursos naturais de forma desenfreada sem a preocupação da questão ecológica de longo prazo. Para este autor, há um reconhecimento de um déficit de ação na questão ecológica determinante de fatores do sistema político e econômico, impedindo a orientação para o bem comum. As teorias de sustentabilidade do desenvolvimento carecem de investimentos que aprofundem a dimensão político-democrática, que é um problema político e de exercício de poder, da participação e do processo político.

O problema do nosso tempo relacionado ao meio ambiente é a gestão dos bens difusos pelo “acesso livre e não-regulamentado a recursos escassos” por um longo período. Esta consciência ecológica ocorreu só com a explosão da bomba atômica, quando o homem viu em suas mãos o poder de destruição do planeta, mas

ainda de forma muito tímida. Os avanços se fizeram após a conferência de Estocolmo em 1972 e, vinte anos mais tarde, na Eco Rio 92.

Juntamente com a desordem ambiental, presente nos desastres climáticos em todo o mundo, ocasionada pela despreocupação da humanidade com as questões ecológicas desde o século XVIII com a revolução industrial, também surge no decorrer dos tempos a crise civilizatória²⁴. As teorias clássicas e o Estado de Bem-estar não dão conta da crise do Estado-nação. O mundo passa por uma transição e mudança de paradigmas. Segundo Buarque (2002), os problemas e contradições do fordismo nos conduzem a um novo paradigma de desenvolvimento. Giddens (2001) orienta que é preciso ir além da esquerda e da direita. É preciso transcendê-las, contextualizar os problemas sociais, ambientais e econômicos da nossa geração.

Observa-se que a crise civilizatória decorre da falta de visão da humanidade, no passado, quanto ao equilíbrio da natureza, desenvolvimento e evolução do homem como um sistema complexo e integrado, resultado da ganância e egoísmo próprio do ser humano. A fragmentação das ciências por especialidade dá origem à visão de mundo de modo simplista, não levando em conta a complexidade do sistema, o que Boeira (2003, p.7) chama de Ambientalismo complexo multissetorial:

[...] fase atual, complexa e multissetorial, com emergência crítica (não linear) de uma visão de mundo naturalista em processo de politização civilizatória (de longo prazo), em que parte do movimento se institucionaliza, como resposta ao desafio do chamado desenvolvimento sustentável, voltado para projetos de ecodesenvolvimento [...] remete à teoria e ao paradigma da complexidade; a uma noção antropológica do desenvolvimento, contrária ao reducionismo economista e favorável a uma 'economia ecológica' [...] engloba e supera conceitos como conservadorismo, preservacionismo, ecologismo realista, ecofundamentalismo, ecocapitalismo ou ecossocialismo, por possibilitar a percepção de interações ideológicas que estes bloqueiam.

As crises de paradigmas desequilibram Governo e sociedade, fazem despojar-se do antigo, empurram a adoção de novo modelo para promover a harmonia entre a humanidade e o meio ambiente e, ainda, dar conta das externalidades acumuladas do capitalismo neoliberal. Para isto, é imprescindível criar cidades sustentáveis. Buscar o equilíbrio do ambientalismo complexo-

²⁴ Boeira conceitua crise civilizatória como o sofrimento provocado pelas crescentes desigualdades sociais, étnicas e regionais, a anomia e a corrupção inerentes ao processo de racionalização instrumentalista que se globaliza, as diversas formas de violência [...] o abuso dos recursos não-renováveis, os desequilíbrios ambientais, a extinção de espécies. (BOEIRA, 1998, p. 31)

multissetorial, através de cuidar e desenvolver o espaço local respeitando as suas potencialidades para refletir no ambiente global.

As cidades cresceram, muitas foram do modelo cidade-província²⁵ para o modelo cidade-metrópole²⁶ sem a infra-estrutura e a gestão ambiental, e ainda, sem a preocupação com o equilíbrio do ecossistema para uma vida digna para os habitantes da cidade agora metrópole, onde o desenvolvimento e o progresso capitalista estão acima de tudo. O retrato disto pode-se ver nítido com grande preocupação nos escritos de Boeira (2004, p.11)

[...] mostram os números o descaso com a poluição das águas pelo esgoto (mar, rios, riachos). Os altos percentuais de “coleta de lixo” escondem a realidade do desperdício sistemático de material descartável. O elevado percentual de pessoas pobres, sem condições de garantir sua própria alimentação, é outro aspecto comum.

Entre as diversas abordagens de sustentabilidade, na busca de promoção de melhoria da qualidade de vida das populações urbanas, evidencia-se como deve ser a cidade pelos escritos de Scandurra:

a cidade do futuro deve ser multiétnica, multirracial, cidade das crianças, das mulheres, dos habitantes, cidade-jogo, cidade do tempo liberado do trabalho, cidade dos pedestres e não das máquinas, cidade da segurança, cidade da comunicação, informação, conversação, cidade da troca entre grupos, cidade dos espaços livres, cidade da invenção e da criatividade, da inovação, da transformação, da autonomia e da autodeterminação, multicêntrica, ecológica. (SCANDURRA *apud* MAGALHÃES, 2006, p.14, tradução do autor)

Para o desenvolvimento sustentado, sustentável e includente observa-se que as pessoas que vivem nas cidades, independente de província ou metrópole, devem respeitar-se mutuamente, sem distinção de cor ou origem, cada idade fazer aquilo que não agride o outro nem a natureza, conforme suas capacidades individuais e coletivas e necessidades do ser humano para viver em harmonia. O desenvolvimento econômico acontece de modo natural, conforme as condições geográficas e ambientais, no uso dos recursos, a evolução tecnológica, a capacidade de assimilação da comunidade e os costumes culturais.

A pobreza, como resultado do capitalismo neoliberal, carece ser combatida com atividades alternativas de desenvolvimento individual ou coletivo de cada região ou cidade, para garantir não só a sobrevivência, mas o equilíbrio com o *habitat* e a

²⁵ Expressão utilizada por Fantin (2000).

²⁶ Expressão utilizada por Fantin (2000).

dignidade humana. É cogente conduzir à inclusão permanente e não só através de políticas compensatórias. A comunidade pobre, quando desenvolvida, sentir-se-á útil e poderá produzir o próprio sustento. Neste sentido, Sachs aponta que é preciso planejar estrategicamente ações “capazes de quebrar o ciclo vicioso do subdesenvolvimento e pobreza, dentro de um esquema de economias mistas, devidamente regulamentadas por estado desenvolvimentista, enxutos, limpos e democráticos” (SACHS, 2004, p.70).

Magalhães (2006, p.5), em concordância com Campbell, sugere que o “planejador tenha o ‘desenvolvimento sustentável holístico’ como um objetivo de longo prazo, enquanto no curto prazo busque soluções do tipo *win-win* dos conflitos enraizados entre interesses econômicos, sociais e ambientais.” É necessário promover a continuidade entre as escalas, que se trabalhem os espaços de descontinuidade entre bairros, zonas fronteiriças e a desterritorialização. Para tanto, seria necessário criar novos arranjos – não só institucionais – entre os territórios, entre os bairros, as aglomerações no intuito de reduzir os problemas da conurbação²⁷.

Uma das possibilidades para minimizar os desajustes provocados na humanidade e no meio ambiente, resultando na crise civilizatória, é priorizar a dimensão ecológica e territorial com o planejamento da sustentabilidade do desenvolvimento e pela intervenção estatal. A escassez dos recursos requer disciplina e restrições para o uso dos bens difusos. O codesenvolvimento requer um planejamento articulado entre o Estado, na condição *steady-state*, e a sociedade civil através de atores sociais multidisciplinares para estabelecer ações inovadoras, criativas e de custo-benefício possíveis. Governo e sociedade buscam articular e promover ações integradas para o desenvolvimento sustentável e incluyente da sociedade local. A este respeito, Franco (2002a, p.8) menciona:

[...] a responsabilidade pelo desenvolvimento do País e, portanto, pelo desenvolvimento de suas localidades, não cabe apenas ao Estado, nem apenas aos governos de qualquer nível. [...] faz parte da responsabilidade social das empresas e das organizações do terceiro setor induzir e promover o desenvolvimento.

²⁷ Conceito encontrado em Boeira (2004, p.5) e refere-se a convergência de problemas socioambientais de dois ou mais municípios. A conurbação é constituída pela proliferação de espaços contínuos, com pouca hierarquização entre eles, e sem qualquer plano conjunto. É a fusão espontânea de duas ou mais cidades em seu espaço urbano.

Diante do problema complexo e multissetorial (econômico, ambiental, social, cultural) em que vivem as localidades não bastam governantes e sociedade promover o crescimento do PIB e instituir políticas compensatórias como solução mágica da crise civilizatória. Pressupõem-se políticas inteligentes e integradas para dar conta das transformações na sociedade. Para cuidar dos problemas complexos da sociedade se faz necessário, segundo Franco (2002a, p.24),

criar um ambiente favorável ao desenvolvimento é começar investindo no capital social (quer dizer, na capacidade da sociedade de cooperar, formar redes, regular seus conflitos democraticamente e, enfim, constituir comunidade) e no capital humano (sobretudo no empreendedorismo).

Sociedade e Governos precisam desenvolver o capital social, parcerias e nova contextualização da governabilidade na busca do desenvolvimento sustentável, que irá além das fronteiras territoriais dos municípios. É necessário tomar consciência do agir hoje para o desenvolvimento adequado à ambição que se almeja em longo prazo, buscar compatibilidade entre a humanidade, os recursos que ela consome e o efeito de suas atividades sobre o meio ambiente.

2.5.1.1 Sistema de avaliação do desenvolvimento sustentável

Na década de 90 países da América Latina buscaram o fortalecimento da função avaliação da ação governamental. Tal atitude se justificou pela necessidade de modernização da administração pública, dinamização e legitimação das reformas do Estado (FARIA, 2005, p. 97)

A avaliação é um procedimento importante para medir as ações de gestão. A avaliação pode acontecer quanto ao seu desempenho interno evidenciando a eficiência, ou quanto ao desempenho externo como os resultados alcançados, medindo a eficácia. Quando há critérios bem definidos para a avaliação, é possível medir e comparar resultados ao longo do tempo, bem como corrigir desvios do planejamento quanto ao resultado esperado, metas e objetivos. É comum ocorrer a comparação em momentos diferentes do governo através de um sistema de avaliação.

As avaliações podem ser realizadas em três enfoques: resultados alcançados em termos de efetividade; resultados imediatos e fases de implementação dos programas / projetos. No entanto, a avaliação da implementação de projetos não consegue ainda mostrar o impacto produzido, uma vez que mensura apenas a eficácia e a eficiência da gestão.

O emprego da metodologia de indicadores é importante, mas não pode substituir as demais formas de avaliação do desempenho da gestão, devendo ser complementada por outros métodos (pesquisa de opinião, avaliações técnicas e políticas, discussões com a população) que permitam análises mais detalhadas de variáveis sociais e políticas.

Silveira e Bocayuva (1999, p.4) distinguem três dimensões de avaliação pelos indicadores:

1. dimensão conceitual (análise do desenho das ações, da factibilidade das metas, da adequação entre estratégias e objetivos);
2. avaliação de desenvolvimento ou de implementação, envolvendo uma análise de processos (mecanismos de gerenciamento, fluxos operacionais, financeiros) e de resultados (alcance e focalização das ações);
3. avaliação de impacto (efeitos sobre as populações e comunidades envolvidas nas ações, direta ou indiretamente).

Faria (2005, p.102) distingue quatro tipos de avaliação: instrumental, conceitual, como instrumento de persuasão e de esclarecimento. O tipo instrumental está orientado para a tomada de decisão para os gerentes e quando a alteração de um programa não é de grande monta. Já o tipo conceitual presta-se a dar subsídios aos técnicos locais do programa e maior poder de decisão.

Diante dos tipos ou dimensões de avaliação mensurada por Silveira e Bocayuva (1999) e Faria (2005), percebe-se que apesar dos autores adotarem classificação diferenciada, a finalidade das avaliações e o tipo de informação levam a um mesmo objetivo: dar suporte aos técnicos, aos gestores públicos, as lideranças e a sociedade como um todo. A cada grupo de interesse, a informação fica mais ou menos apurada.

Segundo Thereza Penna Firme (*apud* GARCIA, 2001, p.28),

.... as verdadeiras avaliações são aquelas que subsidiam decisões que procuram resolver preocupações e problemas dos que conduzem políticas, programas ou projetos, que examinam e julgam a ação

governamental e que se dirigem, também, ao usuário/beneficiário, concentrando-se nos valores e necessidades sociais.

A escolha de critérios, dos métodos de avaliação depende dos objetivos a medir e acompanhar. Não existe avaliação sem propósito. Um bom método deve prever a integração entre uma avaliação global da gestão e avaliações setoriais. A avaliação isolada das políticas públicas setoriais (funções de governo) ou por dimensões é a base para a proposição da avaliação global. A avaliação setorial deve medir as ações, posturas e valores comuns a todos os setores; o cumprimento das diretrizes do programa de governo; a relação do governo municipal com a sociedade e sua preocupação com o avanço dos direitos sociais e políticos.

Neste século, com as mudanças globais, com a crescente preocupação com a questão da sustentabilidade não cabe ao poder público preocupar-se somente com indicadores que meçam a eficiência ou a eficácia de ações sociais. É necessário também agregar, junto com a sociedade, a mensuração do desenvolvimento sustentável.

Segundo Bellen (2006), a crise ecológica nos leva a um novo relacionamento da sociedade com o meio ambiente. O homem passa a preocupar-se com o impacto de suas ações sobre a sociedade e sobre a degradação ambiental. Assim “a percepção da relação entre problemas do meio ambiente e o processo de desenvolvimento se legitima pelo surgimento do conceito do desenvolvimento sustentável” (BELLEN, 2006, p. 22).

Segundo Bellen (2006, p. 41), apesar das distâncias ou divergências ainda existentes do que possa ser desenvolvimento sustentável, é necessário desenvolver formas de mensurar a sustentabilidade.

O debate referente à elaboração de metodologia para avaliação do DLIS deve respeitar: agregar aos procedimentos formais e quantitativos, aspectos qualitativos; atender a avaliação para diversos interesses e perspectivas (*policy-makers, stakeholders*, tecnocratas, organismos internacionais e outros); incorporar a avaliação das externalidades produzidas pelas ações de desenvolvimento e; avaliação dos objetivos e missão do projeto político.

Segundo Bellen (2006), a escolha dos indicadores da sustentabilidade pode ser adotada pela abordagem *top-down* ou *bottom-up*. Ambas as abordagens possuem vantagens e desvantagens. O importante é saber que “os indicadores

reconhecidos e utilizados devem ser pequenos a qualquer tempo, embora a composição do grupo deva variar com o tempo em atenção a determinados problemas e questões” (BELLEN, 2006, p.51).

A importância da utilização de indicadores está no alerta aos tomadores de decisão quanto à seleção de prioridades, na orientação para elaboração de políticas públicas.

2.5.2 O modelo DLIS

Pensar em desenvolvimento local conduz a refletir sobre o conceito de desenvolvimento e a analisar o processo de mudança de paradigma do conceito de desenvolvimento proposto, o qual se desloca de fatos puramente econômicos e amplia-se, abordando questões sociais, espaciais, humanas e ambientais. As transformações ocorridas no ambiente urbano quanto à organização territorial, à reestruturação administrativa das instituições públicas para dar conta dos problemas multissetoriais e complexos resultantes da urbanização acelerada, fruto do modelo de industrialização adotado no país, conduz para perspectivas diferentes de desenvolvimento. Surge o desenvolvimento local considerado o espaço municipal como dimensão territorial para sua aplicabilidade. Assim,

Desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais, agrupamentos humanos, capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas (BUARQUE, 1999, p.9).

O Desenvolvimento Local Integrado Sustentável – DLIS, respeitando os fatores do desenvolvimento orientado para a sustentabilidade, está embasado no empreendedorismo, no fortalecimento da sociedade civil e na organização das políticas públicas. É atribuição do desenvolvimento o estímulo à capacidade empreendedora local, que busca além da competitividade da atividade econômica, a equidade social, o aproveitamento racional dos recursos naturais existentes, a inclusão social e a articulação para o desenvolvimento das potencialidades ocultas respeitando a comunidade. O apoio às formas de organização e de fortalecimento

da sociedade civil é o fortalecimento da governança pública em rede e da governabilidade participativa. Resulta também em melhor articulação das políticas públicas com os eixos e potenciais de desenvolvimento identificados, através das parcerias e comprometimentos recíprocos, e no compromisso com a agenda de implementação dos projetos e na melhoria do gasto público, segundo modelo descrito por Franco (1998).

Segundo Franco (2001), Desenvolvimento local²⁸ “é o fenômeno pelo qual tornam-se dinâmicas potencialidades locais por meio da interação de fatores humanos, sociais, econômicos, físicos e ambientais.” O desenvolvimento local representa uma transformação no *modus operandi* de desenvolvimento, que de global passa a dar importância às ações locais que refletem em dimensões importantes para o desenvolvimento sustentável, através de oportunidades específicas no setor econômico, social, institucional, ambiental e territorial respeitando as características do espaço a ser desenvolvido.

A adoção de um novo paradigma de desenvolvimento altera os padrões de concorrência e competitividade, de global para local, e modifica a forma de acumulação de capital e as bases das vantagens competitivas das nações e regiões. Passa da importância de valorização econômica para a valorização da informação. As articulações passam a ser em rede e ultrapassam as barreiras territoriais para formação de capital. A ação local dá sustentação ao global pela especificidade e pela sinergia no uso dos recursos e potencialidades.

Segundo Perez e Perez (1984, *apud* BUARQUE, 1999, p.12)

No novo paradigma, as vantagens competitivas se deslocam da abundância de recursos naturais, dos baixos salários e das reduzidas exigências ambientais – predominantes no ciclo expansivo do pós-guerra – para a liderança e domínio do *conhecimento e da informação* (tecnologia e recursos humanos) e para a qualidade e excelência dos produtos e serviços.

Para Franco (2001, p.2) os fatores do desenvolvimento envolvem cinco tipos de recursos que formam diferentes capitais: o Capital Humano (H), o Capital Social (S), o Capital Empresarial (E), o Capital Tradicional ou Renda (R) e o Capital Natural (N). Para o autor, o capital humano se refere a recursos associados à disponibilidade de conhecimento e à distribuição da capacidade de criá-lo e recriá-lo

²⁸ Segundo o autor *Local* é qualquer âmbito sócio-territorial delimitado pela permanência de um campo estável de interação de agentes humanos. Todo desenvolvimento pode ser encarado como desenvolvimento local.

(envolvendo, portanto, a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação, a cultura e a pesquisa). O capital social se refere aos recursos associados à existência de redes de conexão entre pessoas e grupos que promovem a parceria (o reconhecimento mútuo, a confiança, a reciprocidade, a solidariedade e a cooperação), a democratização e a participação nas decisões públicas. O capital empresarial se refere aos recursos associados à distribuição da riqueza, ou seja, à democratização do acesso à propriedade produtiva. O capital renda se refere aos recursos associados ao produto (PIB) e à distribuição da renda. O capital natural se refere aos recursos ambientais herdados e à capacidade de utilizá-los, conservá-los dinamicamente e de regenerá-los.

Os fatores mencionados por Franco são importantes para que ocorra o desenvolvimento local. A integração e o inter-relacionamento entre os recursos ampliam ou reduzem o desenvolvimento. O fortalecimento das parcerias, da capacidade de formação do conhecimento, a geração de renda e a sua distribuição e a inclusão de classes sociais para a promoção da igualdade social, o acesso e geração da riqueza e o uso responsável dos recursos naturais contribuem para o desenvolvimento local.

Segundo Franco (2001, p. 2) “os fatores do desenvolvimento só gerará um diferencial resultante de sinergia se responder a demandas articuladas entre si em função da coerência com um eixo orientador do desenvolvimento escolhido pelos agentes do sistema social local”.

Não adianta elaborar planos de desenvolvimento local se estes não estiverem atrelados à realidade da comunidade, de modo que não atendam às necessidades ou então o eixo orientador esteja desarticulado das potencialidades da localidade. As questões social, econômica e ambiental carecem estar equilibradas e é preciso que os projetos tenham sinergia.

2.5.2.1 Dimensões do DLIS

Os pilares do desenvolvimento econômico, social e ambiental como foco na sustentabilidade, requerem o respeito aos elementos que foram utilizados por Sachs

(1986; 2008) para definir desenvolvimento sustentável e por Franco (1998) ao propor o modelo DLIS e que podem ser resumidos nos seguintes:

- O econômico, proporcionado pela eficiência e a competitividade nos processos produtivos, em que, a eficiência deve ser mensurada em termos de critérios macrossociais e,
 - não apenas através de termos microeconômicos de rentabilidade empresarial. Deve buscar a distribuição e gestão mais eficiente dos recursos e, por um fluxo regular do investimento público e privado.
- O social, proporcionado pelo impacto visível do crescimento econômico sobre a qualidade de vida da população em geral. Deve primar pela equidade na distribuição de rendas e bens, reduzindo o distanciamento e as discrepâncias entre as camadas sociais, de forma a promover redução dos níveis de exclusão social, por meio de políticas de justiça social. O desenvolvimento deve ser considerado na sua função multidimensional, abrangendo todo aspecto de necessidades materiais e não-materiais.
- A gestão ambiental implica o uso racional dos recursos naturais e a conservação do patrimônio ecológico para gerações futuras, com limitações de uso daqueles esgotáveis ou danosos ao meio ambiente, redução do volume de resíduos por meio de conservação de energia e práticas de reciclagem, pesquisas em tecnologia ambientalmente mais adequadas e implementação de políticas de proteção ambiental. Consiste no uso intensivo dos potenciais relativos aos diferentes ecossistemas, em compatibilidade com sua mínima deterioração, devendo possibilitar que a natureza desenvolva novos equilíbrios, por meio de processos de utilização que respeitem o seu ciclo temporal.
- A organização físico-territorial deve obter uma configuração rural urbana mais equilibrada, com redução de concentrações urbanas e industriais, proteção de ecossistemas frágeis e criação de reservas para proteção da biodiversidade. É preciso considerar os limites da capacidade de suporte do ecossistema de

determinado território, e de sua base de recursos. Este tipo de organização sugere minimizar a densidade geográfica, a ocupação desordenada de populações, a concentração de atividades e a centralização do poder. Objetiva o equilíbrio na relação cidade-campo.

- A cultural diz respeito à conceituação normativa de ecodesenvolvimento num sentido amplo de soluções personalizadas que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local com respeito à diversidade em todas suas formas de expressão.
- A política institucional que consiste na criação de condições para que os diversos agentes públicos e privados da sociedade possam e queiram contribuir com o processo de desenvolvimento e integração. Considera a construção da cidadania plena dos indivíduos por meio do fortalecimento dos meios democráticos de formulação e de implementação das políticas públicas.

Estes ambientes ou dimensões se inter-relacionam e podem ser expressos na Figura 03.

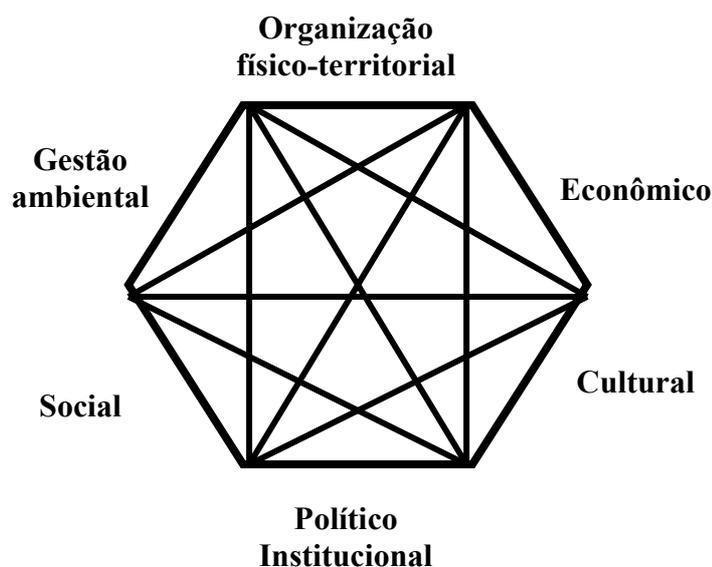


Figura 03: Inter-relacionamento nas dimensões do DLIS.
Fonte: Adaptado a partir da descrição de Franco (1998)

A busca pelo desenvolvimento sustentável para uma cidade não pode ignorar estas dimensões no planejamento estratégico quando se quer a melhoria da

condição do meio urbano. Em geral os municípios, através de seus órgãos governamentais, planejam e projetam o crescimento das cidades e nem sempre analisam o impacto dos projetos em todas as dimensões, mesmo naquelas nas quais o projeto não busca uma ação direta. A grande maioria desconhece o planejar estratégico com visão sistêmica e integrada.

Aqueles que desejam o desenvolvimento sustentável, segundo Souza (2006), devem primar pela melhoria da qualidade de vida da população e a justiça social. Segundo o autor, a mensuração destes objetivos é bastante subjetiva, mas deve ser perseguida através do planejamento e gestão dos espaços urbanos. Segundo Braga (2004 *apud* SOARES *et al*, 2006, p.8), “a qualidade de vida humana mensura a capacidade do município em reduzir a desigualdade social, prover os habitantes de condições básicas de vida e de um ambiente construído saudável e seguro”.

Segundo Serrano e Fernández (2004, p.44-45), existem alguns fatores importantes que devem ser considerados para o desenvolvimento local:

- programas orientados ao desenvolvimento local devem ser descentralizados em termos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação;
- desenho aberto, que promova a negociação e a participação da comunidade, flexível, ou seja, permita modificações no decorrer da implementação, mudando o formato original;
- a elaboração dos planos e agendas parta do conjunto de interesses de uma comunidade, representando a diversidade e as opiniões;
- os programas sejam focados, no entanto sejam sistêmicos e integrados;
- compromisso e responsabilidade da comunidade no processo;
- o diagnóstico de necessidades e potencialidades locais e os programas atuem em mapas de necessidades e com a definição de ações dando ênfase aos recursos locais;
- as ações sejam articuladas, coordenadas e convergentes para os objetivos;
- estabeleçam alianças e compromissos entre Estado, empresas e o terceiro setor.

A elaboração de projetos e programas a serem desenvolvidos pela comunidade local não pode estar atrelada somente ao governo local em termos de elaboração, implementação. É necessário que esta elaboração tenha o envolvimento direto e atuante da comunidade. A responsabilidade de dar certo o desenvolvimento local diante dos fatores colocados por Serrano e Fernández (2004), não está em uma pessoa, mas na comunidade, sendo que todos devem opinar e participar. Penso que o ponto mais importante é analisar as potencialidades locais e estabelecer metas e prioridades na comunidade e estabelecer alianças com lideranças e o Estado (governo local principalmente).

2.6 BALANCED SCORECARD – BSC

O *Balanced Scorecard* – BSC é uma ferramenta de gestão que possibilita o gerenciamento de sistemas e processos. Surge no início da década de 90 nos Estados Unidos por Robert S. Kaplan e David P. Norton, com o objetivo de desenvolver um método de mensuração de desempenho não atrelado aos recursos tangíveis (financeiros), mas que possibilitasse mensurar os recursos intangíveis como habilidades, competências, processos operacionais, relacionamentos com clientes e imagem da organização.

Mais tarde, os autores perceberam que as empresas estavam adotando o BSC para implantar novas estratégias para o negócio, o que consistia em um novo modelo organizacional – a organização orientada para a estratégia. Com pesquisas Kaplan e Norton descobriram que o mais importante não era a qualidade da estratégia, mas a capacidade de executá-la e implementá-la.

Com este enfoque, Kaplan e Norton (1997, p.21) colocam que

O Balanced preserva os indicadores financeiros como a síntese final do desempenho gerencial e organizacional, mas incorpora um conjunto de medidas mais genéricas e integrados que vinculam o desempenho sob a ótica dos clientes, processos internos, funcionários e sistemas ao sucesso financeiro em longo prazo.

Segundo Kaplan e Norton (2000), a migração da vantagem competitiva das empresas de bens tangíveis para os intangíveis na busca de um melhor resultado

econômico, exige ferramentas de gestão que mensurem o conhecimento e a estratégia criadora de valor agregado. Assim, o *balanced scorecard* contribui

[...] para a comunicação tanto da estratégia como dos processos e sistemas e contribui para a implementação da estratégia gera *feedback* sobre a estratégia. [...] a abordagem do *balanced scorecard* preservou as mensurações do desempenho financeiro, os indicadores retardatários, mas as complementou com a mensuração de outros vetores do desempenho financeiro futuro [...] que mensurações as conduziam por trajetórias mais adequadas? *Meça a estratégia!* Assim, todos os objetivos e indicadores do *balanced scorecard* – financeiros e não financeiros – devem emanar da visão e da estratégia da organização (KAPLAN e NORTON, 2000, p.13)

Os autores colocam que o sistema de balanceamento permite a utilização dos mesmos recursos físicos e humanos atuais sob um novo alinhamento da alta administração: concentração destes recursos na estratégia, com a construção de um sistema gerencial em três dimensões distintas: estratégia, foco e organização. “O sucesso exige que a estratégia se transforme em tarefa cotidiana de todos” (KAPLAN e NORTON, 2000, p.13). Para alcançar este ponto, o alinhamento se dá nestas dimensões conforme mostra a Figura 04.

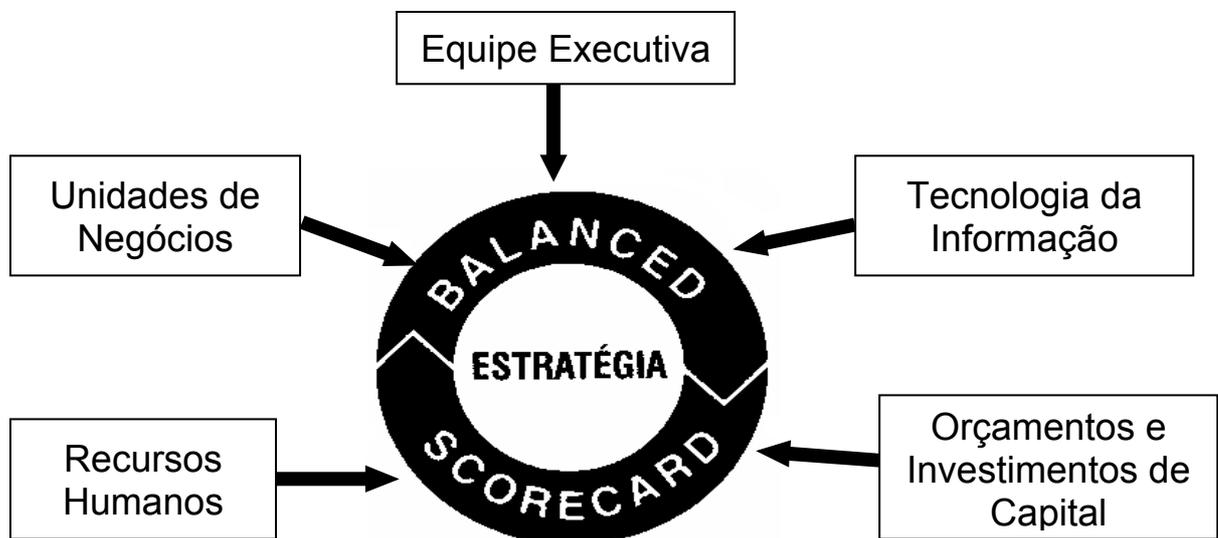


Figura 04: Alinhando e focalizando os recursos na estratégia
Fonte: Kaplan e Norton (2000)

O alinhamento dos recursos disponíveis para a estratégia é fundamental para o setor público nestes tempos de poucos recursos. O que se percebe nesta figura é a

canalização das energias da organização mobilizadas para estratégias específicas e pontuais.

Para Kaplan e Norton (2000), a organização que busca utilizar o *balanced scorecard* como ferramenta para alinhar as três dimensões (estratégia, foco e organização) é preciso seguir alguns princípios²⁹, que são:

1. *traduzir a estratégia em termos operacionais*: definir o que é estratégia, criar o mapa da estratégia e os indicadores quantitativos não financeiros que criam valor agregado à organização com o uso dos mesmos recursos disponíveis;
2. *alinhar a Organização à estratégia*: as várias estratégias dos departamentos devem ser conectadas e integradas, criar sinergia entre as unidades de negócio e os serviços, em que a soma das partes forma o todo;
3. *transformar a Estratégia em tarefa de Todos*: os funcionários precisam compreender a estratégia e conduzir suas atividades diárias para o êxito da estratégia, é preciso comunicar a estratégia e educar a organização;
4. *converter a Estratégia em Processo contínuo*: sistematizar reuniões para discutir a estratégia em lugar de só previsão de orçamento *versus* realizado; distinguir os orçamentos em estratégico e operacional; gerar aprendizado com os *scorecards* das relações de causa e efeito;
5. *mobilizar a Mudança por Meio da Liderança Executiva*: envolver a equipe executiva para a mudança; reconhecer que o BSC não é mero projeto de criação de indicadores, mas um projeto de mudança para a gestão; institucionalizar novos valores e estrutura de sistema de gestão (KAPLAN e NORTON, 2000, p. 20 a 28).

²⁹ Estes princípios são de fundamental importância para o entendimento da necessidade de alinhamento do *Planejamento Municipal*, e para compreender que *Balanced Scorecard* não se resume à mensuração de desempenho por indicadores.



Figura 05: Princípios da Organização focalizada na estratégia
 Fonte: Kaplan e Norton (2000)

A Figura 05, extraída do livro dos mesmos autores, apresenta um resumo e um mapa mental de fácil visualização destes princípios. Os itens três e cinco parecem ser mais fáceis quando se fala a respeito deles do que quando se tenta colocá-los em prática, pois envolvem mudança e postura pessoal do “querer” e do “fazer acontecer” por parte de todas as instituições. Estes itens são aqueles que demandam mais tempo para a implementação de um projeto pelo BSC, denotam mudança de comportamento. Os demais itens estão mais atrelados à alta administração e média gerência, que pode ser feito, mas depois custam a implementação definitiva devido aos fatores culturais e comportamentais da organização.

2.6.1 Perspectiva financeira

Kaplan e Norton (2000, p. 34) referem-se às estratégias para o crescimento, rentabilidade e risco focados para o acionista. Rossetto (2003, p.104) resume que estes termos financeiros devem “fazer parte de uma cadeia de relações de causa e efeito”. Menciona também que em cada uma destas fases os objetivos financeiros sofrem variações.

As estratégias e os indicadores modificam-se ao longo de cada ciclo de vida, dentro de cada tema da perspectiva financeira, esta afirmativa fica bem evidenciada pelo Quadro 02.

Nas empresas, as estratégias para a perspectiva financeira são definidas a partir de objetivos de curto, médio e longo prazo, delimitando assim o que se deseja em cada tema e em cada fase ou ciclo de vida dos temas da perspectiva. No fim, todos os temas convergem para a visão maior quanto à questão econômica, que é a lucratividade, mas distribuídos em fases para facilitar a implementação das estratégias ao longo do tempo. Em cada fase ou ciclo de vida são definidas as ações e os indicadores de mensuração destes resultados que podem ter cunho financeiro ou não.

		Temas Estratégicos		
		Aumento e Mix de Receita	Redução de Custos/Aumento de Produtividade	Utilização de Ativos
Estratégia de Unidade de Negócio	Crescimento	Aumento da taxa de vendas por segmento Percentual de receita gerado por novos produtos, serviços e clientes Receita/Funcionário Investimento (percentual de vendas) PeD (percentual de vendas)	Receita/Funcionário	Investimento (percentual de vendas) PeD (percentual de vendas)
	Sustentação	Fatia de clientes e contas-alvo Vendas cruzadas Percentual de receita gerado por novas aplicações Lucratividade por clientes e linhas de produtos	Custos versus custos dos concorrentes Taxas de redução de custos Despesas indiretas (percentual de vendas)	Índices de capital de giro (ciclo de caixa a caixa) ROCE31 por categoria chave de ativo Taxas de utilização dos ativos
	Colheita	Lucratividade por clientes e linhas de produtos Percentual de clientes não-lucrativos	Custos unitários (por unidade de produção, por transação)	Retorno Rendimento (<i>throughput</i>)

Quadro 02 – Medição dos Temas Financeiros Estratégicos

Fonte: Kaplan e Norton, 1997

Kaplan e Norton (2000) utilizam o termo componente para referenciar as ações em cada tema, nos diferentes ciclos de vida, e com base nestas definições criam o mapa estratégico da perspectiva. Este mapa varia de empresa para empresa, dependendo do que foi definido como estratégia e campo de ação.

2.6.2 Perspectiva do cliente

Nas instituições, os clientes são a motivação da existência da organização. Assim, canalizar ações para satisfazer e encantar o cliente é uma temática sugerida pelos profissionais de marketing desde o início da década de 90, quando a competitividade no mercado ficou mais difícil pelo mercado globalizado.

Segundo Rossetto (2003, p. 106)

Na perspectiva dos clientes do BSC, as empresas identificam os segmentos de clientes e de mercado nos quais as unidades de negócios desejam competir e permite que as mesmas alinhem suas medidas essenciais de resultados relacionadas aos clientes.

Para Kaplan e Norton (2000) esta perspectiva tem forte vínculo com a perspectiva financeira e as ações são pensadas a partir do segmento dos clientes que se deseja, mas sempre voltadas para o resultado econômico que podem ou poderão produzir conforme definido na perspectiva financeira.

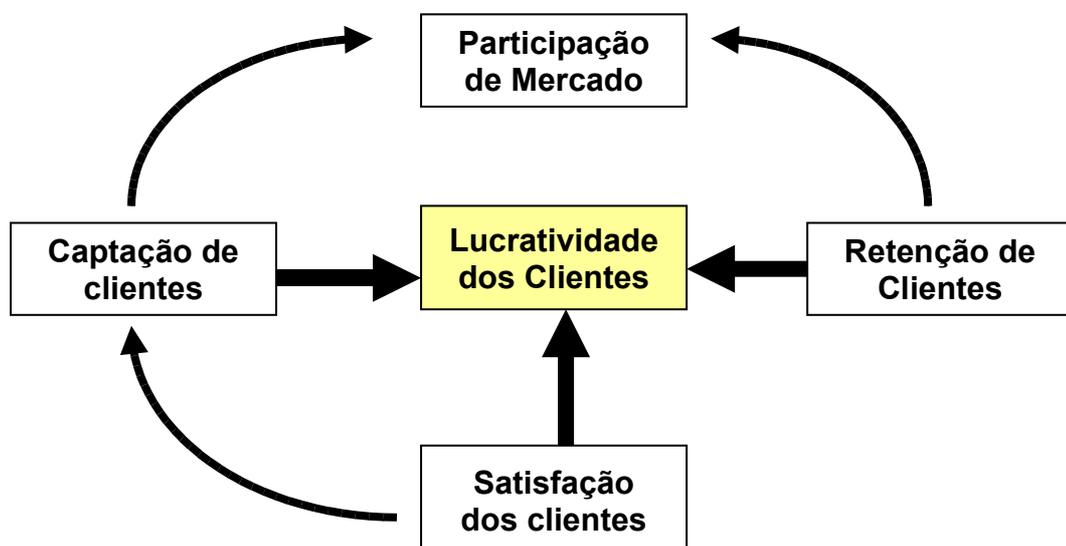


Figura 06: A perspectiva do Cliente – Medidas essenciais
Fonte: Kaplan e Norton, 1997

A elaboração do quadro do mapa estratégico será resultado da avaliação das medidas essenciais e da compreensão do cliente e a identificação dos segmentos de clientes que a empresa deseja desenvolver. A figura 06 reflete este vínculo com a perspectiva financeira e a relação com a segmentação do cliente que identifica o que gera valor para o cliente.

2.6.3 Perspectiva dos processos internos

A partir da definição das perspectivas financeiras e dos clientes, torna-se possível identificar as necessidades de mudanças nos processos ou procedimentos internos para facilitar e implementar a estratégia das outras perspectivas já referenciadas.

Segundo Rossetto (2003, p.107)

Indicadores baseados nesta perspectiva permitem aos administradores conhecer como seus negócios estão correndo e se seus produtos e serviços estão de acordo com o requerimento de seus consumidores. Estes indicadores devem ser cuidadosamente escolhidos por quem conhece os processos internos de forma aprofundada. Na visão do *Balanced Scorecard* Institute (2003), estes indicadores não podem ser desenvolvidos por consultores externos. A ordem de formulação dos objetivos e medidas pode variar em função da abordagem adotada para a formulação das estratégias. Empresas que utilizam uma abordagem baseada em recursos poderão formular medidas e objetivos para a perspectiva dos processos internos antes de abordar a perspectiva dos clientes e ou até mesmo da financeira.

Também a autora lembra que “a contribuição na implementação de um *Scorecard* é a incorporação de processos inteiramente novos ao invés de simplesmente buscar a melhoria dos processos existentes”.

Segundo Kaplan e Norton (2000), os processos internos devem incluir objetivos para os clientes e também abranger rotinas básicas na busca da eficiência e eficácia operacional caso um dos objetivos da perspectiva financeira esteja relacionado à redução de custos. Isto possibilita dividir as cargas, se não for possível alcançar o objetivo de redefinição de processos internos voltados ao custo da

produtividade, pode ser redimensionada a perspectiva dos processos internos quanto à produtividade, pela inclusão de novos produtos na perspectiva de clientes. Sob este enfoque o mapa estratégico dos processos internos terá componentes para os clientes e para a perspectiva financeira.

Segundo Campos (1998, p. 31-32) as estruturas funcionais não respondem “o quê”, o “por quê”, nem o “como” do negócio. Para a autora, os problemas de implementação da estratégia residem na integração das áreas funcionais. Assim, uma nova orientação estrutural acontece, na organização de vertical para horizontal em que o enfoque passa a ser a seqüência dos processos, ou seja em como a instituição relaciona-se com os clientes e com o mercado.

2.6.4 Perspectiva de aprendizado e crescimento

Segundo Kaplan e Norton (2000), a perspectiva de aprendizado e crescimento possibilita identificar as habilidades e informações individuais específicas para que cada empregado possa contribuir para a melhoria dos processos internos, além de criar valor para o cliente. Para que isto seja possível, os funcionários devem estar motivados e ter acesso à informação estratégica, podendo deste modo envolver-se com a organização.

Não se pode querer que os funcionários desempenhem papéis ou colaborem com ações sobre as quais não saibam “para que” e qual o resultado que se deseja com a ação individual ou coletiva. Aqui não cabe só o envolvimento. O funcionário com conhecimento produz maior valor agregado para o cliente, comprometendo-se com a instituição e com os resultados. Quem está envolvido não assume responsabilidades, só aquele que está comprometido³⁰.

Para que o comprometimento com o resultado seja alcançado, Rossetto (2003, p.108) descreve que “esta perspectiva inclui treinamento de funcionários e descreve atitudes da cultura³¹ corporativa. Em uma organização aprendiz, as

³⁰ O conceito refere-se ao nível de apego e lealdade a uma organização entre seus funcionários. Apesar de seu apelo intuitivo, o comprometimento é um fenômeno complexo. Há linhas de estudo analisando como comportamento ou como atitude. Dicionário Enciclopédico de Administração (2003, p.249)

³¹ O conceito de cultura nas organizações tem duas perspectivas: a primeira, a cultura é vista como um “produto”, como algo que a organização “tem”, as definições mais profundas referem-se a cultura como disposições ou processos mentais característicos dos membros da organização, “software da mente”, considera-

peças – único abrigo do conhecimento – são consideradas um recurso essencial.” Rossetto também cita os vetores que dão sustentação a esta perspectiva, extraídas de Kaplan e Norton (1997): capacidade dos funcionários; capacidade dos sistemas de informação e motivação, capacitação e alinhamento (clima para a ação).

Nesta perspectiva, o termo “treinamento de funcionários” utilizado por Rossetto (2003) pode ser substituído por aprendizagem organizacional. Segundo Araújo (2004), para entender a aprendizagem organizacional, se faz mister definir o que é organização. Segundo o autor, nos escritos de Argyris (1978) há seis perspectivas diferentes sobre organização:

... a organização pode ser vista como grupo de indivíduos ou tratada como estrutura de autoridade e fluxo de informação. Pode ser considerada como instrumento para atingir propósitos sociais ou como sistema de comunicação e controle. E pode ainda ser tratada sob a ótica da cultura ou como palco de conflitos de interesses (ARAÚJO, 2004, p.24).

Diante dos enfoques conceituais sobre organização, e avaliando aquele que melhor explica o caso concreto do objeto de estudo, pode-se entender organização como um instrumento para se atingir um propósito social, vista como um ser ativo, inteligente e com propósito, envolvida em atingir os objetivos através de uma escolha cuidadosa de meios apropriados, focada na aquisição e aplicação de conhecimentos úteis para aumentar a eficácia, relacionando-se com o ambiente através da tomada de decisão, e de indivíduos que ocupam funções-chave (ARAÚJO, 2004).

Segundo Araújo (2004, p.24), inspirado nas definições de Chris Argyris, a Aprendizagem Organizacional “tratar-se-ia das melhorias baseadas na experiência e na solução de problemas, através de indivíduos tomadores de decisão, cujo conhecimento é codificado em mapas organizacionais, memória e programas”. Enquanto que Senge

vê as organizações que aprendem como dotadas de grupos de pessoas que, ao longo do tempo, aprimoram sua capacidade de criar o que elas verdadeiramente desejam criar constituindo um ciclo de aprendizagem profundo baseado em habilidades e capacidades, consciência e sensibilidades, opiniões e crenças, com o objetivo de

se que a cultura organizacional seja passível de classificação e manipulação; a segunda, a cultura organizacional diz respeito mais a um “processo”, a algo que a organização “é”, nesta perspectiva a cultura é vista como uma metáfora-raiz, vê a cultura como algo coletivamente ordenada, em que todos experimentam uma cultura em primeira mão tornam-se parte de sua geração e reprodução. Dicionário Enciclopédico de Administração (2003, p.323-325)

entender como mudar os sistemas de modo mais eficaz (SENGE, 2000, p.16).

Este conceito e o seu entendimento são mais amplos do que o termo “treinamento de funcionários” utilizado por Rossetto (2003). O entendimento de aprendizagem organizacional e o conceito de organização vão ao encontro do que de fato deve ser a perspectiva de Aprendizado e Crescimento. Vejamos o que Argyris (1978, p.58 *apud* ARAÚJO, 2004, p.25) define como aprendizagem organizacional: “organizational learning is a process in which members of an organization detect error or anomaly and correct it”. A possibilidade dos indivíduos da organização corrigirem os problemas está atrelada à prática do “aprender a aprender” como uma ação contínua.

Neste sentido, Araújo (2004, p.25) mostra que, no modelo de Chris Argyris, “uma organização aprende quando os membros participam em seu nome de um processo de questionamento (pensamento e ação voltada para a resolução de uma situação problemática) que resulta em um produto de aprendizagem”.

No setor público, este processo de questionamento deveria ser uma constante, visto que as decisões em geral são amparadas em análises de casos e também no resultado almejado, vislumbrando a legalidade e maior eficácia para a coletividade. Busca-se encontrar a melhor alternativa para os problemas a resolver e as ações normalmente constituem um novo aprendizado e geram um novo conhecimento para a equipe da organização.

Esta realidade empírica pode ser explicada através do conceito de Aprendizagem Organizacional, que

ocorre quando indivíduos dentro da organização experimentam uma situação problemática e a investigam como representantes desta organização, através de um processo mental e de ações posteriores que os levam a modificar as suas imagens da organização ou seus entendimentos dos fenômenos organizacionais, reestruturando suas atividades de forma a alinhar resultados e expectativas (ARGYRIS, 1978 *apud* ARAÚJO, 2004, p. 26).

Observando o processo de mudança em uma organização, parece que a perspectiva Aprendizado e Crescimento é a mais importante de todas, pois sem a base que é o capital humano não há mudança e não há o desenvolvimento das demais perspectivas.

Diante das mudanças globais quanto à expectativa do cidadão pelo uso dos serviços públicos e da evolução do Estado provedor para o Estado ativador,

cooperador, no qual cabe parte à administração pública municipal selecionar as melhores políticas na busca do resultado mais efetivo, os instrumentos de gestão para resultados e por objetivos não alcançam a necessidade de mensuração de desempenho da administração estratégica.

Assim, percebe-se no uso do *balanced scorecard* uma ferramenta que poderá auxiliar o poder público a planejar estrategicamente e alcançar em seu maior nível a administração estratégica. O uso de indicadores alinhados à visão e à missão da administração pública, focados nas ações estratégicas definida pelo Governo Municipal e atores sociais da sociedade civil, permite a criação de um sistema de controle apropriado para a estratégia, e a mensuração do valor agregado pelas ações dos atores envolvidos.

Inúmeras organizações públicas já estão utilizando o BSC para a efetivação das estratégias originadas de seus planejamentos. Autores como Galvão (2002) e Pedro (2004) discutem a aplicação da ferramenta no setor público, citando exemplos bem sucedidos e/ou propondo novas estruturas ao modelo inicialmente elaborado por Kaplan e Norton.

Outra proposição encontrada em Rossetto (2003) é a adaptação do modelo para utilização na gestão urbana. Apesar desse modelo ser utilizado para a gestão urbana num contexto mais voltado ao planejamento da cidade, é possível a sua utilização visualizando o controle de gestão ampla em diversos setores da função governamental. A partir do planejamento estratégico municipal, o BSC possibilita o acompanhamento e a gestão da estratégia governamental em âmbito municipal, dentro de uma concepção de desenvolvimento sustentável. Assim sendo, envolve questões de saúde pública, educação, uso dos espaços urbanos, crescimento econômico, gestão ambiental e a busca da qualidade de vida das pessoas no município.

Na administração pública a mudança cultural sempre é mais difícil em curto espaço de tempo, devido à estabilidade dos servidores, à falta de conhecimento técnico e também à rotatividade dos gestores do alto escalão (Secretários Municipais e Prefeito). Ainda assim, essa mudança pode ser possível com a criação de um Comitê Gestor responsável por sua implantação, sendo composto por membros do secretariado e servidores efetivos.

A administração pública utiliza, na atualidade, em sua grande maioria, o sistema de controle gerencial baseado na figura do orçamento público, nas metas de

resultado, que não possibilitam gerenciar a estratégia, e que ainda têm foco no curto prazo, o que acaba dificultando mensurar a efetividade, e quando muito, a eficiência. A figura 07 mostra as dimensões deste tipo de gerenciamento.

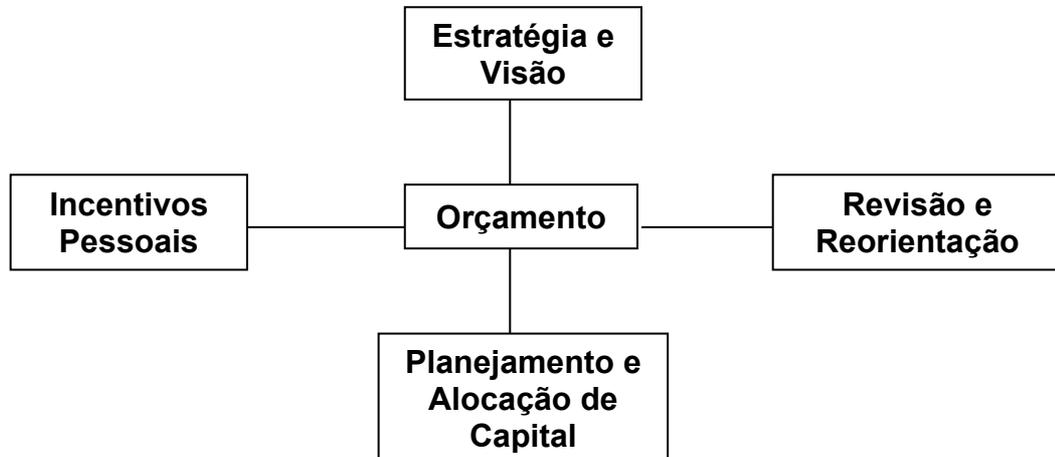


Figura 07: Sistema de Controle Gerencial projetado em torno de um referencial financeiro de curto prazo, orientado para o controle.
Fonte: Kaplan e Norton, 2000.

Com o *Balance Scorecard* busca-se adotar um sistema gerencial estratégico, baseado na missão e visão de futuro do município, conforme a figura 08. “O conceito do balanced scorecard converte o sistema de mensuração do desempenho em referencial organizacional do sistema gerencial. [...] substitui o orçamento como centro dos processos gerenciais, [...] se transformou no sistema operacional de um novo processo gerencial estratégico” (KAPLAN e NORTON, 2000, p.34)

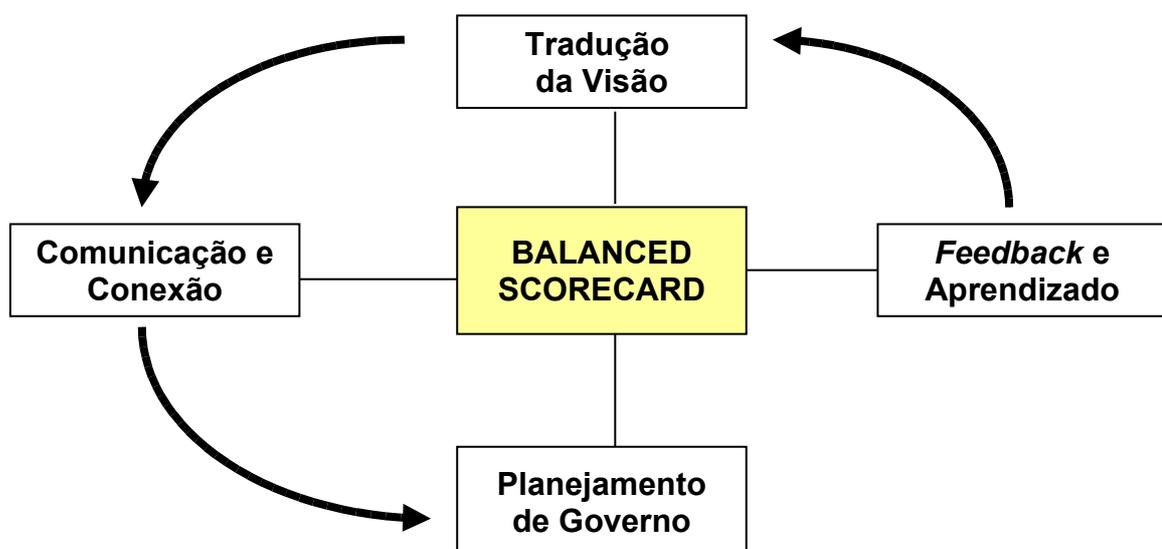


Figura 08: Sistema Gerencial Estratégico
Projetado em torno da visão estratégica de longo prazo. (adaptado)
Fonte: Kaplan e Norton, 2000.

Para a adoção do BSC como mudança do processo de gestão para orientação da ação estratégica a instituição (Prefeitura) necessita ter delineado a missão e decompor em objetivos específicos de cada unidade ou setor da instituição (Secretaria Municipal), conforme evidencia a figura 09.

A definição da missão e da visão de futuro de cada Secretaria deve estar alinhada com a missão e a visão de futuro delineadas pela Instituição Geral, neste caso, a Prefeitura Municipal. Desse modo, torna-se possível que cada equipe saiba de sua importância e de seu papel, tornando mais eficiente a orientação da estratégia na Instituição. Os componentes que percebemos no Resultado Estratégico da figura 09 abrangem as perspectivas a serem estudadas no BSC.

A percepção de que o *Balanced Scorecard* vai além de um sistema de mensuração e passa a um referencial organizacional do sistema gerencial estratégico, possibilita implementar mudanças na instituição, como sair da orientação focada nos orçamentos tradicionais e pensar na orientação focada na estratégia. Essa percepção leva os gestores a terem o desempenho financeiro como uma das ações a ser cuidada, mas não a principal, consequência das outras ações estratégicas implementadas na organização.



Figura 09: Traduzindo a missão em resultados almejados (adaptado)
Fonte : Kaplan e Norton, 2000.

Segundo Kaplan e Norton (2000, p. 37) é importante cuidar das perspectivas

financeira, qualidade, clientes, capacidades, processos, pessoas e sistemas para criar valor nas organizações, mas cada uma representa apenas um componente da rede de atividades [...] o foco em apenas uma dessas perspectivas como base dos sistemas gerenciais induz à subotimização em detrimento das metas organizacionais amplas. [...] As organizações focalizadas na estratégia usam o *balanced scorecard* para inserir a estratégia no centro dos processos gerenciais.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o sucesso de um BSC está em proferir os objetivos com medidas adequadas que se reforcem mutuamente. [...] a estratégia é um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos. [...] que deve transitar em todas as perspectivas de um BSC. Para os autores, as perspectivas do BSC estão representadas na figura 10.

Para Rossetto (2003, p. 103)

...as perspectivas que incorporarão o *Balanced Scorecard* para municípios não serão as mesmas utilizadas no corporativo, entretanto, a estrutura utilizada por eles será de grande auxílio, pois as cidades, como as empresas, são grandes organismos complexos, carentes de instrumentos de gestão que tornem as práticas operacionais mais eficazes. [...] é importante a análise de cada uma das perspectivas, para que se possa identificar semelhanças e diferenças, papéis representados por agentes e aspectos importantes específicos e com isto adaptar o modelo para a gestão de ambientes urbanos.

A exposição das instituições públicas, especialmente dos Estados e dos Municípios a um ambiente complexo, multisetorial, globalizado com maior exigência dos cidadãos, requer a utilização de um modelo de gestão organizacional para a implementação de ações estratégicas e conjuntamente um referencial para medições do desempenho das diversas áreas estratégicas da organização.

O desequilíbrio no uso de indicadores para a verificação do desempenho da gestão da instituição pública, com a ascendência de medidas de desempenho financeiro, reflete deficiências no processo de gerenciamento. Tais deficiências podem ser reflexos dos processos desarticulados e que muitas vezes não mensuram o efeito no cidadão-usuário do serviço público colocado à disposição.

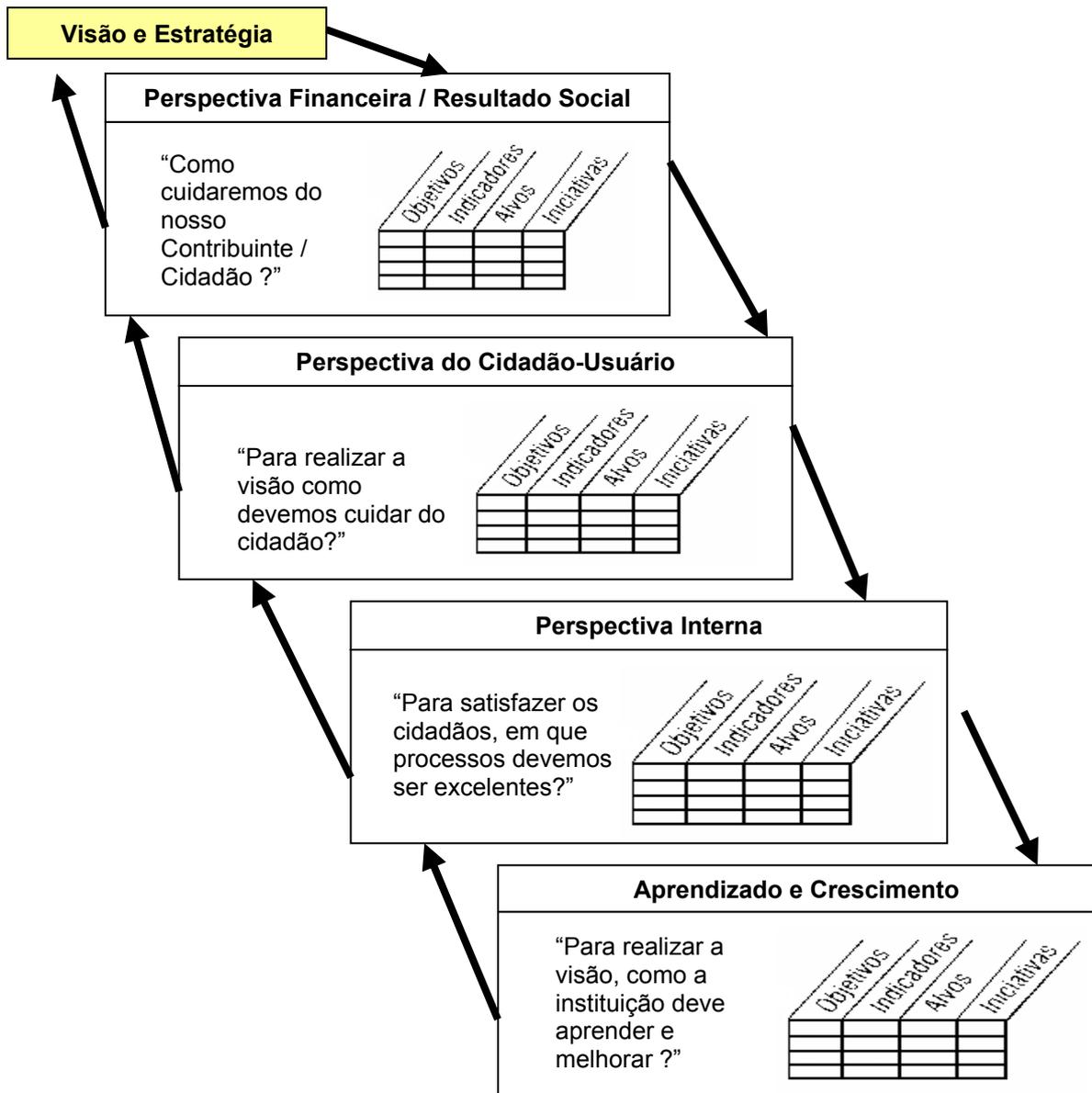


Figura 10: Definindo as relações de causa e efeito da estratégia (adaptado)
 Fonte: Kaplan e Norton, 2000.

Essa lacuna pode ser respondida pelo *Balanced Scorecard* (BSC), um modelo para gestão da estratégia e para a medição de desempenho cuja estrutura possibilita uma visão mais abrangente e equilibrada das áreas estratégicas da organização, a saber: financeira, relativa aos clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. No setor público, pode-se adaptar as perspectivas conforme as atribuições específicas da entidade que se deseja. Outro ponto importante é o alinhamento do *Planejamento Municipal* principalmente no orçamento municipal de forma distinta para a estratégia, focada na missão e visão de futuro.

Segundo Pedro (2004, p.14) o uso da ferramenta do *Balanced Scorecard* no setor público “pressupõe uma visão horizontal de processos estruturados e orientados para o cidadão e para as empresas”. Isso indica que a primeira perspectiva não é a financeira como acontece no meio empresarial, mas a importância e o centro do BSC passam ter outra composição. O autor ainda argumenta que

no sector público, o financiamento raramente está associado à produção e não é vulgar falar-se de performance dos serviços. [...] este tipo de organizações raramente conseguem aproveitar os benefícios empresariais de gestão por objetivos alinhados com estratégias consistentes previamente delineadas. Por isso, este sector constitui um ambiente propício à utilização de instrumentos de gestão desta natureza (PEDRO, 2004, p.14).

O autor também afirma que no setor público em geral as preocupações referem-se a cumprimento da legalidade em lugar da adoção de critérios de gestão. No entanto, a existência de missão, visão e macroobjetivos definidos como um todo ou em alguns setores acabam sendo proveitosos para adoção da ferramenta do BSC. No setor público, as estratégias contempladas pelos macroobjetivos podem ser acomodadas em cada perspectiva de forma integrada, possibilitando determinar os objetivos e os indicadores estratégicos e as metas em cada programa ou projeto de governo.

O *Balanced Scorecard* no setor público, segundo Pedro (2004, p. 15), “permite ainda transformações organizacionais no sentido da ação, em especial: criar uma visão integral da organização e sua situação atual; olhar para a frente de forma proativa; estabelecer iniciativas priorizadas em direção à estratégia”. Assim, Pedro (2004, p.16) nos ensina para que possamos obter êxito na aplicação da ferramenta a “aplicação em zonas selecionadas que tenham alguns fatores favoráveis para que este investimento organizacional”.

Nas organizações públicas a escolha de setores que tenham predisposição e motivação, que estejam preparadas para a mudança, como no caso a adoção de uma ferramenta de *balanced scorecard* para implementação da estratégia e sua mensuração e controle, pode ser fator determinante do sucesso.

2.6.5 As principais diferenças do *Balanced Scorecard* no setor público em relação ao setor privado

Sabe-se que há diferenças entre o setor público e o setor privado, pois o primeiro não almeja o lucro econômico, mas o ganho social, enquanto o segundo busca o ganho financeiro, pois faz parte do mercado, que é a razão da sua existência.

As perspectivas do *Balanced Scorecard* têm visualização e entendimento diferentes quando aplicados ao setor público, o que pode ser demonstrado através dos quadros extraídos de Pedro (2004):

Missão e estratégia	
Sector Privado	Sector Público
A estratégia fica no topo do BSC. <i>A estratégia interfere com as opções relativamente a Finanças, Clientes, Processos Internos e Aprendizagem e crescimento dos empregados.</i>	A estratégia fica no centro do BSC. <i>Tal como nas empresas, a estratégia interfere com as opções relativamente a Finanças, Clientes (cidadãos), Processos Internos e Aprendizagem e Crescimento dos funcionários.</i>

Figura 11: Missão e estratégia
Fonte: PEDRO, 2004

Segundo Campos e Rossetto (2007, p.215), “um *Balanced Scorecard* bem formulado conseguirá alinhar e comunicar as estratégias e proporcionar unidade aos propósitos gerenciais”.

A função do BSC como ferramenta de implementação da estratégia aplicada no setor público necessita comunicar a missão e a estratégia a todos os funcionários, como acontece no setor privado. No entanto, pode-se deduzir que a estratégia no centro neste caso decorre do reflexo que a estratégia dá em cada perspectiva, pois no setor público a perspectiva clientes (cidadão) é o objetivo maior.

Perspectiva Financeira

Sector Privado	Sector Público
<p>Trata-se das necessidades de satisfação dos acionistas (criação de valor sustentável) e dos clientes e de geração de cash-flow.</p> <p><i>A utilização isolada de indicadores financeiros faz centrar as atenções da gestão em resultados de curto prazo que podem prejudicar a criação de valor a longo prazo.</i></p>	<p>Os indicadores financeiros em organizações não lucrativas podem ser vistos como catalizadores do sucesso dos clientes (cidadãos) ou como restrições entre as quais a organização deve operar.</p> <p>Será difícil colocar um preço justo ao trabalho que executam (ex: ações de apoio à prevenção da saúde).</p> <p>As estratégias de aumento da receita não vêm do aumento do valor oferecido ao cliente se o financiamento não for indexado à satisfação dos cidadãos e empresas (clientes) e da entidade que tutela o serviço (acionistas)</p>

Figura 12: Perspectiva financeira
Fonte: PEDRO, 2004

Para o setor privado o interesse econômico faz com que se dê demasiada importância a essa perspectiva. No setor público, entretanto, a perspectiva financeira é suporte para o desenvolvimento de todas as ações nas outras perspectivas. Campos e Rossetto (2007, p. 223) observam que o desempenho econômico é visto como suporte para os demais aspectos do desenvolvimento, fazendo com que os preceitos do desenvolvimento sustentável modifiquem a cadeia de causa e efeito.

Perspectiva Cliente

Sector Privado	Sector Público
<p>Avalia a nossa atuação relativamente à principal fonte de receita da empresa.</p> <p><i>Para obter resultados financeiros é preciso oferecer valor aos clientes e para saber se estamos de fato a caminhar nesse sentido é indispensável medir.</i></p>	<p>A perspectiva do Cliente sobe de nível, relativamente ao BSC aplicado a empresas privadas.</p> <p>A perspectiva cliente emerge da Missão e não da captação de recursos financeiros a partir dos interessados na empresa.</p> <p>A organização deve determinar a quem serve e qual a melhor forma de o fazer para concretizar a sua missão.</p>

Figura 13: Perspectiva cliente
Fonte: PEDRO, 2004

Enquanto no setor privado os clientes são vistos como agentes principais para o sucesso da perspectiva financeira, no setor público os clientes (cidadãos) são as razões da existência da organização, que existe para servir. Observando em

Campos e Rossetto (2007) as perspectivas social e ambiental, pode-se dizer que as mesmas estão diretamente relacionadas a perspectiva cliente (cidadão) do modelo apresentado por Pedro (2004).

Perspectiva Processos Internos	
Sector Privado	Sector Público
<p>Para oferecer valor aos clientes é necessário processos internos otimizados que permitam obter níveis de custos baixos e competitivos.</p> <p><i>Para isso é necessário gerir e medir sistematicamente os nossos processos.</i></p>	<p>Identificar processos internos que direcionam valor para o cliente.</p> <p>Que processos internos devemos melhorar até a excelência de modo a oferecer maior valor aos clientes (cidadãos e empresas)?</p> <p>Os processos escolhidos derivam normalmente dos objetivos e indicadores escolhidos na perspectiva cliente (ex: se queremos atuar sobre o tempo de registro de uma empresa, devemos atuar sobre as atividades que constituem esse processo)</p>

Figura 14: Perspectiva processos internos
Fonte: PEDRO, 2004

Tanto no setor privado como no setor público só ocorre o bom desempenho se os processos internos estiverem sintonizados com o que o cliente deseja. Se tais processos estiverem desalinhados haverá prejuízo e perda do cliente ou a insatisfação do cidadão, fazendo com que os resultados esperados não sejam alcançados (econômico ou social).

Perspectiva Aprendizagem e Crescimento	
Sector Privado	Sector Público
<p>O êxito do desempenho dos processos depende da capacidade de construir, manter e desenvolver as infra-estruturas básicas da organização (pessoas, tecnologia, alianças, marcas, organização....)</p> <p><i>Para saber onde estamos é necessário medir sistematicamente e comparar</i></p>	<p>O sucesso em aperfeiçoar processos, depende em grande parte da habilidade dos funcionários e das ferramentas que usam como suporte da sua atividade.</p> <p>Funcionários motivados com competências e ferramentas adequadas operando num clima organizacional desenhado para sustentar os aperfeiçoamentos adotados nos processos, são os ingredientes centrais para prosseguir melhorando continuamente, dentro dos limites financeiros, em direção ao sucesso dos clientes (cidadãos) e realização da missão.</p>

Figura 15: Perspectiva aprendizagem e crescimento
Fonte: PEDRO, 2004

Segundo Campos e Rossetto

se na organização os funcionários e nas cidades os atores sociais, não se engajarem desde o início ao processo e se nele não investirem através de treinamentos e capacitação à participação, visando

aprendizagem, muito provavelmente em alguns anos o sistema se tornará ineficaz (CAMPOS e ROSSETTO, 2007, p. 232).

Essa maneira de ver a participação dos atores sociais reforça o que já foi mencionado na perspectiva de crescimento e aprendizagem num contexto geral. No setor público mais do que nunca se pode observar que a mudança de governo, decorrente do processo eleitoral, deve ser uma preocupação ainda maior neste sentido. Os funcionários ou servidores bem preparados suportam mudanças de gestão sem perder a efetividade da ferramenta, pois terão conhecimento, e logo, argumentos técnicos suficientes para persuadir qualquer gestor do ganho com o uso de uma ferramenta de BSC.

Pedro (2004, p.19) faz um esquema muito útil para entender as perspectivas adaptadas para o setor público, que na verdade acaba demonstrando que nenhuma perspectiva é mais importante que a outra, mas que todas devem estar sintonizadas, pois qualquer falha em uma delas pode refletir negativamente em todas as outras.

Analisando os quadros tornar-se possível identificar que a construção das perspectivas do BSC fica invertida quanto ao grau de importância na relação de causa e efeito, com a seguinte ordem de cima para baixo: Cidadãos e empresas; Resultado Social (Financeira); Processos Internos; Aprendizagem e Crescimento.



Figura 16: BSC no setor público
Fonte: PEDRO (2004)

Outro ponto a ser observado diz respeito ao limite de desempenho para a satisfação do cidadão. Esse limite acaba esbarrando na escassez de recursos financeiros, fazendo com que haja necessidade de reavaliar o processo e de inovar através da perspectiva Aprendizagem e Crescimento para que o setor público possa dar resposta à expectativa do cidadão, que a cada dia é mais exigente. Além disso, a reavaliação é também importante para que as ações desenvolvidas pelos governos tenham de fato efetividade.

CAPÍTULO III

3 CONTEXTUALIZANDO O CASO DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL

3.1 O MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL

3.1.1 A história

Em 1864 a princesa Isabel - filha do imperador Pedro II e herdeira do trono - casou-se com o conde d'Eu. Como parte do dote, constavam as terras que vieram a formar o município de Jaraguá do Sul. Ao então engenheiro e coronel honorário do Exército Brasileiro, Emílio Carlos Jourdan (19.7.1838, *Bélgica* - 8.8.1900, *Rio de Janeiro*), amigo do conde d'Eu e da princesa Isabel, coube a tarefa da demarcação das terras, que se localizavam entre a margem direita do rio Itapocú e a esquerda do rio Jaraguá indo, ao Norte, até o rio Negro. No início eram 12 léguas quadradas, sendo aumentadas posteriormente para 25 léguas quadradas.

Quase simultaneamente à medição, Jourdan procurou estabelecer-se nas terras do Jaraguá. Contratou ferreiros, marceneiros, carpinteiros, pedreiros e lavradores para a construção do engenho e para a plantação da lavoura de cana-de-açúcar. Contudo, enfrentou grandes dificuldades: faltavam estradas, igrejas, escolas e hospital.

Jourdan granjeou adversários políticos. Tudo isso fez com que tivesse que desistir de seu empreendimento, em 6 de junho de 1888. Veio a República e com ela mudaram os rumos da história jaraguense. As terras dotais voltaram a ser patrimônio da União.

Durante sua história, Jaraguá pertenceu a São Francisco do Sul, Paraty (*atual Araquari*) e a Joinville. Somente em 1934, pelo Decreto nº 565, Jaraguá foi desmembrado de Joinville, tornando-se município.

O nome Jaraguá é de origem indígena e significa "Senhor do Vale". É como os índios chamavam o Morro da Boa Vista, que reina absoluto sobre a região (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2006).

3.1.2 Características geográficas

A região é cortada, entre outros, por dois rios (Jaraguá e Itapocú). Possui uma área total de 539,9 Km² que está inserida entre as montanhas (Serra do Mar), a uma altitude média de 29,97 metros. É uma cidade com clima subtropical úmido (com verão quente e inverno úmido), vegetação típica da Mata Atlântica, onde a temperatura média é de 22°C (mínima de 8°C e máxima de 36°C) e umidade relativa do ar média de 85%.

Situada na zona fisiográfica do litoral de São Francisco do Sul, no Vale do Itapocú, no Nordeste do estado de Santa Catarina e distante 135 quilômetros em linha reta da capital do estado, Jaraguá do Sul.

A cidade é servida por uma rede de rodovias, facilitando o deslocamento para os municípios vizinhos: Jaraguá do Sul liga-se ao porto de São Francisco do Sul e a São Bento do Sul, via Corupá, pela BR 280; a Blumenau, via Pomerode, pelas rodovias SC 416 e SC 418; a Joinville, via São Bento do Sul, pela BR 280, SC 301 e BR 101 e via Guaramirim, na intersecção da BR 280 com a BR 101, sentido Norte.

O Município de Jaraguá do Sul é cortado pela linha ferroviária, que atualmente só opera com transporte de cargas. A linha interliga Jaraguá do Sul a São Francisco do Sul (porto) e ao planalto catarinense, com ramais de acesso a São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

O município tem as facilidades de acesso aos portos e aeroportos, em municípios vizinhos, que possibilitam a comodidade para o deslocamento das pessoas que aqui residem ou transitam, bem como permite o escoamento da produção industrial de forma ágil e segura.

3.1.3 Características sociais, populacionais e econômicas

Nascida da colonização europeia, a cidade guarda fortes traços, principalmente da cultura germânica, presentes na arquitetura, nos costumes, nos pratos típicos e na forte vocação de sua gente para o trabalho.

O imigrante europeu que aqui se instalou tinha, em sua maioria, elementos de origem urbana com formação “artesanal, operária, comercial, industrial e intelectual” que entraram em Santa Catarina na segunda metade do século XIX, o que influenciou decisivamente nos destinos econômicos da região. Até mesmo o agricultor provinha de uma agricultura mais sofisticada, que tendia para a comercialização (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2006).

A expansão econômica do município, que hoje é referência em sua diversidade e qualidade, estando entre os principais pólos industriais de Santa Catarina, se deu a partir de 1970, alcançando um índice de crescimento populacional próximo a 4% ao ano. Este crescimento urbano decorrente do modelo econômico é assunto e pauta de interesse da administração pública e da sociedade preocupados com a sustentabilidade e qualidade de vida.

O desenvolvimento acelerado e o gigantismo das unidades produtivas tornaram a região atrativa sob o ponto de vista da geração de força de trabalho e oportunidades econômicas, influenciando nos aspectos migratórios. [...] No ano de 1970 as pessoas da área rural compreendiam 51,24% do total da população, já no ano de 2000 do total da população apenas 11,22% estava na área rural; o que demonstra que Jaraguá tem um potencial economicamente urbano (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. 2006).

Essa realidade estampada para o poder público e a sociedade é que aflige, pois a evolução econômica decorrente do capitalismo é boa, mas gera também problemas pelas falhas de mercado. Essas falhas causam degradação ambiental, má qualidade de vida e maior probabilidade de pobreza em virtude da exigência da qualificação técnica muitas vezes não encontrada em quantidade suficiente para atender à demanda do mercado. O Estado e a Sociedade buscam alternativas para manter o bom desempenho da nossa cidade.

Segundo Melo (2006, p.21), seguindo o pensamento de Brügger (1999),

a idéia de desenvolvimento está essencialmente associada ao ‘espírito civilizador europeu’, que se reflete até hoje em nosso cotidiano. É justamente este estilo de vida, fundamentado em uma perspectiva de mundo européia, que acaba por desencadear, sobretudo com as revoluções industriais, a chamada ‘crise ambiental’. O estilo de vida urbano é considerado superior ao estilo de vida não industrial; portanto, segundo essa perspectiva mercadológica, deve-se perseguir a qualquer custo.

Esse modelo de desenvolvimento econômico é muito presente em nossa região, tanto que as inovações tecnológicas são inspiradas em grande parte nos

negócios europeus. Percebe-se na postura dos empresários da cidade uma atenção maior com o desenvolvimento econômico, ou seja, uma postura 'neo-keynesiana', que, segundo Melo (2006, p.20), entende que o modelo de desenvolvimento econômico é condição de destaque para o desenvolvimento em sentido amplo. A melhoria do estoque dos fatores de produção (humano e capital) aliada ao avanço e aperfeiçoamento tecnológico e qualificação dos trabalhadores, juntamente com as condições de saúde melhorariam a eficiência da infra-estrutura de produção.

Outra questão recente é a pesquisa da "Gazeta Mercantil", de acordo com a qual Jaraguá do Sul

encontra-se em 6º lugar no ranking das 300 cidades mais dinâmicas do Brasil, que considera principalmente o desempenho econômico, a evolução da situação das famílias, indicadores de qualidade de vida e capacidade de crescimento. Este levantamento tem como intenção não apenas mostrar se determinado município é "maior" que o outro, mas identificar a capacidade de cada um de crescer em relação a si próprio (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2006).

A dinâmica da cidade, embora positiva, traz a responsabilidade do poder público e da sociedade contornar as externalidades adversas que ocorrem deste crescimento.

A cidade de Jaraguá do Sul é atualmente um dos principais centros fabris de Santa Catarina. Suas empresas atuam em diversos segmentos de mercado, um leque que vai desde malhas, confecções, chapéus e gêneros alimentícios até motores elétricos, geradores, máquinas, componentes eletrônicos e de informática, plásticos e mobiliário. Jaraguá do Sul já conta com um núcleo de tecnologia, através da Pré Incubadora Tecnológica "Jaraguatec", uma iniciativa da Associação das Micro e Pequenas Empresas do Vale do Itapocú, UNERJ e Prefeitura Municipal (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2006).

Empresas de médio e grande porte exportam artigos do vestuário (confecção em malha, malhas em rolo, chapéus e bonés, botões e elásticos), bebidas, produtos alimentícios (essências, condimentos, temperos, café, balas e arroz), máquinas, motores elétricos, e até estofados, levando aos quatro cantos do mundo o que Jaraguá tem de melhor.

Jaraguá do Sul possui um alto padrão de renda, com Renda per capita de R\$ 28.445,00 (em 2006) e um Produto Interno Bruto de R\$ 3.748.595.327,00, conforme dados extraídos na AMVALI – Associação dos Municípios do Vale do Itapocú.

O desenvolvimento econômico em 2007 foi considerado igualável à China, segundo Guedes. Jaraguá do Sul alcançou uma taxa de crescimento de 10,8% anual em razão de investimentos pesados, qualidade tecnológica de ponta e “fórmulas administrativas encontradas na cartilha dos MBAs e dos gurus da gestão internacional” (Jornal A Notícia, 30/12/2007, p.B1). Segundo o Prof. Ricardo Guedes, da UNIVALI, em entrevista ao jornal, estas cidades possuem ambiente próprio para grandes negócios: mão-de-obra qualificada, excelentes escoadores da produção e as empresas têm a preocupação com a gestão do negócio.

A cidade possui infra-estrutura urbana em energia elétrica (disponibilizada a toda população e indústrias), água potável (98% da população atendida), saneamento básico de esgoto (54% da população atendida), redes ensino para ensino fundamental (com reconhecimento do MEC em qualidade), ensino médio e superior oferecidos pela rede estadual e instituições particulares, bem como escolas de ensino profissionalizante nos mais diversos seguimentos para atender à demanda do mercado.

A rede de saúde pública é atendida pelos Postos de Atendimento, laboratórios, clínicas especializadas e dois hospitais que garantem o atendimento na modalidade de Gestão Plena do SUS, parceria entre o poder público e a sociedade, ao que procuram os serviços de saúde.

3.2 A ESTRUTURA DO PODER PÚBLICO

O poder público municipal, referindo-se ao poder executivo de Jaraguá do Sul, tem atribuições de promover ações para o bem comum da sociedade de modo a reduzir as desigualdades sociais e garantir a qualidade de vida dos que aqui vivem, e ainda, cuidar da infra-estrutura urbana para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental.

Para que esse movimento possa acontecer de forma dinâmica, como é a cidade, o poder executivo desenvolve suas ações através da administração direta (Secretarias Municipais e Fundos Municipais), da administração indireta (Autarquias, Fundações Públicas e empresa pública) e dos órgãos colegiados (formados por

representantes do Poder Público Municipal e da sociedade civil³²), criados por leis municipais específicas³³.

Compõem a administração direta os seguintes órgãos:

- Gabinete do Prefeito;
- Gabinete do Vice-Prefeito;
- Gabinete de Comunicação;
- Gabinete de Planejamento e Gestão;
- Procuradoria Geral do Município;
- Controladoria Geral do Município;
- Secretaria Municipal de Administração;
- Secretaria Municipal da Fazenda;
- Secretaria Municipal de Saúde, tendo sob sua responsabilidade o Fundo Municipal de Saúde – FMS;
- Secretaria Municipal de Obras Públicas e Habitação, tendo sob sua responsabilidade o Fundo Rotativo Habitacional de Jaraguá do Sul – FROHAB;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Família, tendo sob sua responsabilidade o Fundo Municipal de Assistência Social – FAS e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, tendo sob sua responsabilidade o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico – FUNDEC;
- Secretaria Municipal de Urbanismo;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, tendo sob sua responsabilidade o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural – FROAGRO;

Compõem a administração indireta, as seguintes entidades:

- Fundação Municipal de Esportes;
- Fundação Cultural de Jaraguá do Sul;
- Fundação Jaraguense de Meio Ambiente – FUJAMA;

³² Conforme Lei Municipal n.º 3.974, de 28 de setembro de 2005, artigo 1º.

³³ A legislação de criação da estrutura administrativa pode ser encontrada no site www.jaraguadosul.com.br. A administração direta (Secretarias e Fundos) está amparada em leis ordinárias enquanto que as fundações em lei complementar.

- Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Jaraguá do Sul – SAMAE;
- Instituto de Seguridade dos Servidores Públicos Municipais – ISSEM;
- Companhia de Desenvolvimento de Jaraguá do Sul – CODEJAS.

Esses órgãos e entidades são responsáveis pelo planejamento, elaboração e execução dos programas de políticas públicas no Município. Cada órgão e entidade cuida das ações vinculadas à sua finalidade e essência jurídica-administrativa, em conformidade com a Lei Municipal n.º 3.974/2005. Para uma melhor compreensão, pode-se verificar o Anexo A.

O órgão responsável pela consolidação e articulação com os demais órgãos e entidades públicas referente ao planejamento econômico, organizacional, orçamentário e financeiro do Município é o Gabinete de Planejamento e Gestão. Enquanto o planejamento urbanístico-territorial está vinculado à Secretaria de Urbanismo, a execução do planejamento é de responsabilidade de todos. O Gabinete de Planejamento e Gestão também é responsável para desenvolver e implementar novas metodologias de gestão na esfera do Poder Público Municipal.

Até a vinda da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o poder público não tinha grande preocupação com o planejamento público orientado por diretrizes gerais, e os discursos de modernização administrativa, tão ouvidos na mídia, estavam muito longe da realidade municipal. Neste sentido

nitidamente se faz perceptível que a partir de meados da década de 1990 essa dinâmica de eficiência apresentou-se dual, uma vez que enquanto na iniciativa privada e nas entidades civis, a inspiração pela excelência empresarial era dominante e passava por vasta modernização administrativa a luz do paradigma liberal, nas instituições públicas governamentais, não se verificou tal tendência de fato, apesar dela ser afirmada com todas as letras nos discursos (HANSEN-VARGAS, 2007, p.46).

Na verdade, em 2001 o poder público iniciou o ensaio de um planejamento, mas ainda não era algo voltado para a visão de longo prazo e com integração entre os ambientes de um planejamento estratégico.

A articulação do Planejamento Estratégico do Município, no sentido de pensar a cidade em longo prazo, entre poder público e sociedade civil está atrelada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e com pequena participação do Gabinete de Planejamento e Gestão.

3.3 A ESTRUTURA DA SOCIEDADE CIVIL: ORGANIZAÇÃO, INTERAÇÃO E INFLUÊNCIA

A cidade possui uma organização social muito forte, trazida de sua colonização européia. A cultura do associativismo, para fortalecimento do desenvolvimento das ações para um grupo de interesse, está muito presente nas Associações de Moradores, nos órgãos colegiados da Administração Pública³⁴, nas associações de grupos de interesse da sociedade, como por exemplo: ACIJS – Associação Comercial e Industrial de Jaraguá do Sul, CDL – Centro dos Diretores Lojistas, CPL – Centro dos Profissionais Liberais, CEJAS – Centro Empresarial de Jaraguá do Sul, APEVI – Associação das Micro e Pequenas Empresas do Vale do Itapocú.

Essas organizações sociais são parte integrante da sociedade, representando a sociedade civil não governamental e interagem com o poder público municipal e também se relacionam e auxiliam na mobilização de captação de recursos e empreendimentos juntando-se ao poder público municipal quando seus interesses estão em outras esferas de governo (estadual ou federal).

A interatividade com o poder público municipal em geral está relacionada com objetivos comuns, como a busca de parcerias para desenvolver algum tipo de projeto de interesse social ou econômico. Um projeto que se observou decorrente da articulação da sociedade civil em conjunto com o poder público foi o planejamento das diretrizes da Agenda 21 e o Jaraguá 2010, elaborados nos anos 90. As diretrizes do projeto Jaraguá 2010 nortearam as ações do poder público e sociedade civil para desenhar o futuro da cidade, ou seja, o que Jaraguá é hoje é reposta das diretrizes deste documento. Logo, pode-se dizer que a sociedade civil tem forte influência sobre os caminhos a trilhar para o desenvolvimento e o crescimento da cidade.

A interatividade entre poder público e sociedade civil, influência da colonização européia presente nos membros da sociedade e interesse da sociedade na busca do desenvolvimento, fez Jaraguá do Sul dar mais um passo em direção a

³⁴ Pode-se encontrar as principais referências de órgãos colegiados junto a Lei Municipal nº 3.974/2005 em seu inciso III, artigo 1º, que são instituídos na forma de Conselhos, em que alguns são de caráter deliberativo, outros deliberativo e fiscalizadores; outros consultivos; outros são deliberativos, consultivos, controladores e fiscalizadores; outros meramente consultivo e assim por diante, mas todos tem seu grau de participação e de forma de fortalecimento da democracia nas ações no município.

pensar o futuro, criando assim mais uma instituição (Conselho de Desenvolvimento), se assim pode-se chamar, denominada PROJARAGUÁ que será objeto do estudo.

3.3.1 O PROJARAGUÁ: a institucionalização

A institucionalização do Fórum Permanente de Desenvolvimento – o PROJARAGUÁ nasce da vontade e da preocupação do poder público, mais especificamente do Gestor maior do município³⁵ e da sociedade civil em direcionar o Município para um longo prazo (2030). Relacionado ao planejamento de modo a obter efetividade nas ações para dar conta do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento social da cidade, atrelados ao desenvolvimento urbano.

Assim, o Prefeito Municipal da Gestão 2005-2008, Sr. Moacir Antônio Bertoldi, deu respaldo e autonomia ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico para que promovesse reuniões entre membros representantes da sociedade civil e do poder público e que buscassem modelos de desenvolvimento político-institucional. Neste momento sugeriu que os membros convidados a fazerem parte do grupo tomassem ciência do modelo desenvolvido em Maringá e em Barcelona, como referência.

A premissa foi a criação de um Conselho de Desenvolvimento de Jaraguá do Sul. Segundo a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, as razões do

associativismo e a cooperação, são características culturais herdadas dos antepassados, e [...] às exigências de um mundo globalizado é preciso descentralizar e envolver o conjunto de forças sociais atuantes do município, numa ação conjunta das instituições de governo e das organizações da sociedade civil, que diante da visão de conjunto da realidade possam atuar de forma isenta e responsável para canalizar os recursos naturais, humanos e financeiros para o desenvolvimento sustentável da cidade (Criação do Conselho de Desenvolvimento de Jaraguá do Sul, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2006).

O objetivo de atuação em conjunto, poder público e privado, formando uma parceria e uma rede era o de atender às demandas locais atreladas naquele momento à questão econômica. Assim, a formação de um Grupo de Trabalho foi

³⁵ O Prefeito Municipal da Gestão 2005-2008, que apesar de não ser administrador de formação, tinha o entendimento da imperiosidade do alinhamento do planejamento público em curto e longo prazo.

instituída com o objetivo de pensar a sistemática de organização jurídica e administrativa do Conselho de Desenvolvimento de Jaraguá do Sul.

Os estudos iniciaram em meados de abril de 2006 através do Grupo de Trabalho que percebeu a necessidade de instituir outro grupo de estudos que fizesse o trabalho paralelo para encontrar o respaldo metodológico e a formatação do estudo de indicadores para uso pelo Conselho de Desenvolvimento, ficando criado assim o Grupo de Trabalho dos Macroindicadores.

A institucionalização do PROJARAGUÁ nasce forte e dinâmica em 26 de setembro de 2006, através de emenda a Lei Orgânica do Município, em seus artigos 81 e 82 que dão respaldo jurídico à existência do Conselho e a formatação legal de sua operacionalidade administrativa e jurídica.

3.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E BALANCED SCORECARD NO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL

Com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o município de Jaraguá do Sul iniciou o planejamento das ações governamentais. Até aquele momento não havia documento ou legislação que norteasse o rumo da administração pública.

Em 2001, com o início da Gestão 2001-2004, o primeiro projeto de Plano Plurianual³⁶ foi feito na administração pública, dentro dos moldes que a legislação federal passou a exigir, mas ainda não havia a preocupação de integração de uma política pública entre as Secretarias Municipais ou órgãos da administração direta e/ou indireta. De forma individual, os programas e ações eram pensados pelos responsáveis de órgãos. Nesta época, entretanto, a maioria dos membros das equipes técnicas já tinha consciência desta necessidade, mas nada foi posto em prática.

Em 2005, um novo Governo tomou posse com uma consciência bem apurada da importância do planejamento público, alinhado com as diretrizes advindas das

³⁶ O Plano Plurianual - PPA, previsto no Art.165, inciso I, da Constituição Federal, também considerado Plano de Governo, é instrumento de planejamento para um período de quatro anos, cuja execução inicia no segundo ano de um mandato e finda no primeiro ano do mandato seguinte.

necessidades imediatas e de longo prazo percebidas pela sociedade civil ou comunidade, bem como compreendidas pelos tecnocratas e alguns gestores de primeiro escalão de governo.

Apesar da falta de domínio de gestão pública, os novos gestores tinham a idéia de transportar as ferramentas da administração gerencial dominadas no campo empresarial como o planejamento estratégico, a administração por resultados e o BSC – Balanced Scorecard para medição do desempenho.

A grande maioria dos gestores, apesar da consciência da importância de um novo modelo de gestão pública, não sabia ao certo onde tudo aquilo terminaria. Uma pequena minoria (Secretários Municipais e tecnocratas) sabia do que se tratava e acreditava no projeto. Os demais não tinham conhecimento que se buscava implementar um planejamento estratégico municipal alinhado a um grande projeto com a sociedade civil. Também não conheciam as expressões e o significado de “Administração por Resultados” e muito menos “BSC – Balanced Scorecard”. A formação acadêmica do primeiro escalão do Governo não era proveniente da Ciência da Administração. A área de formação estava mais vinculada à função de governo de cada Secretaria. Assim, o grupo era constituído por engenheiro, contador, advogado, médico, assistente social e outros.

Em fevereiro de 2005 os Secretários Municipais e alguns tecnocratas da administração reuniram-se juntamente com o Prefeito Municipal e a Vice-Prefeita, com o apoio de uma consultoria, para implementar uma metodologia de planejamento estratégico para o município. Após vários encontros e da dinâmica do trabalho em grupos foram desenhados a missão, a visão e os valores do poder executivo municipal. O resultado da visão de futuro ficou

Jaraguá do Sul, cidade cada vez mais humana e feliz, de vanguarda científica, tecnológica e cultural, integrada à natureza. Ser referência no cenário catarinense nas ações sociais e na gestão pública desenvolvidas por profissionais competentes e realizados (JARAGUÁ DO SUL, Planejamento Estratégico, Gabinete do Prefeito, 2005).

Assim, pela primeira vez na história, a municipalidade teve formalizada a missão da administração pública municipal e desenhada a visão de futuro, pensada em conjunto pelos gestores municipais.

No início de março daquele ano ficou incumbido ao “futuro” Gabinete de Planejamento e Gestão, com o apoio de alguns tecnocratas (grupo com característica multidisciplinar) de outras Secretarias Municipais pensar, nortear e

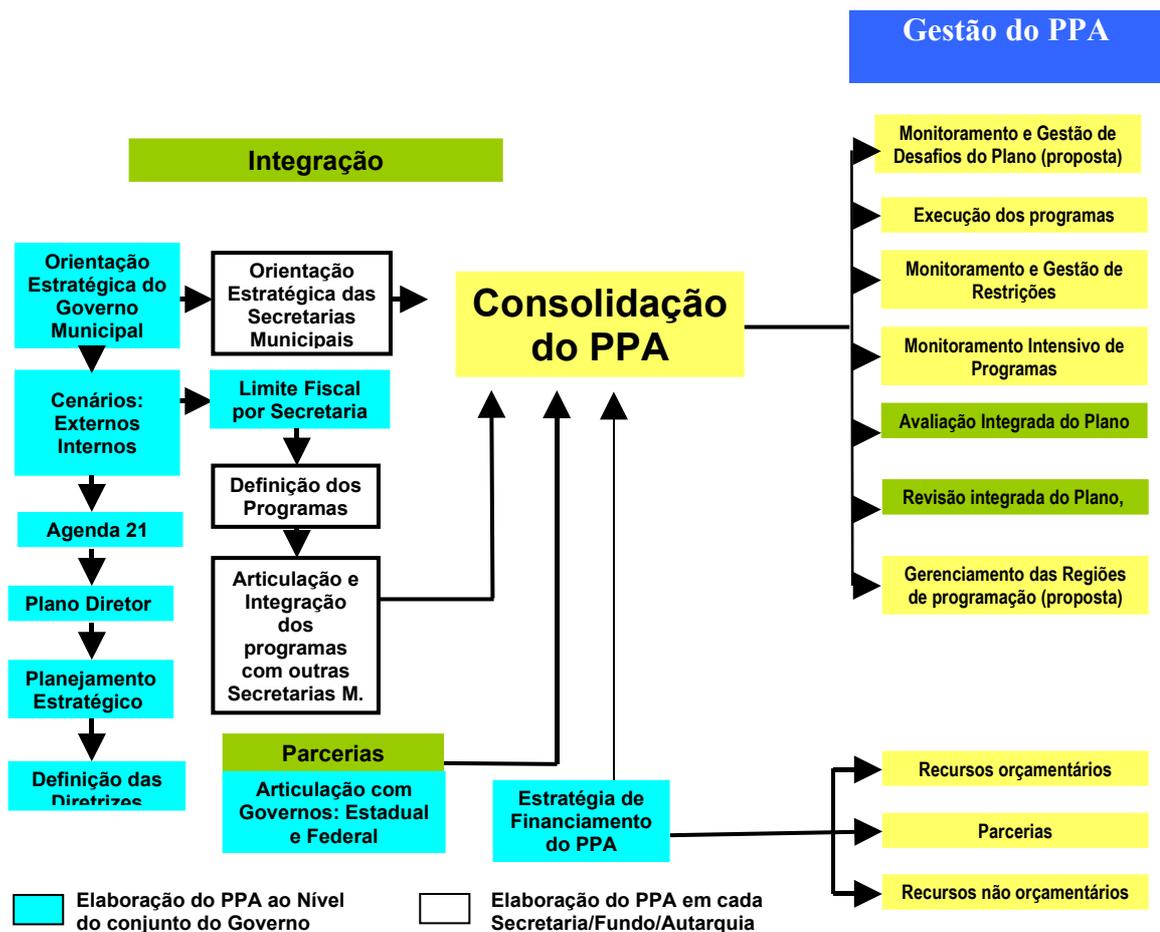
direcionar as demais equipes na elaboração do planejamento estratégico do município para a administração pública no formato do Plano Plurianual. Neste contexto, não houve apoio da equipe de consultores.

Naquele momento reuniram-se as informações de que se dispunha como população rural e urbana por bairros, por regiões e por faixa etária; quantidade de escolas e centros de educação infantil (antigas creches); postos de Unidade Sanitária; quantidade de vias urbanas e rurais pavimentadas e não pavimentadas em extensão e km²; infra-estrutura viária de energia, pontes e outras necessárias para pensar a projetar as ações e programas de governo. Foram também resgatadas informações relacionadas aos programas e serviços oferecidos à população até aquele momento, em cada Secretaria Municipal. As Secretarias Municipais formularam um diagnóstico da situação presente, relacionado às suas responsabilidades e função de governo, programas executados e problemas encontrados para direcionar as ações e programas para o Plano Plurianual.

Para que o plano de governo a ser traduzido em um instrumento de gestão, no caso o Plano Plurianual – PPA, obtivesse relação e alinhamento com a missão e a visão definidas pelo consenso dos gestores do primeiro escalão do governo, os tecnocratas designados para desenvolver o projeto junto às Secretarias adotaram um fluxograma da metodologia a ser utilizada (Quadro 03) e definiram diretrizes para construção do PPA orientados pela visão e missão, traduzindo-se em um mapa (Quadro 04) com ambientes relacionados aos grandes macroobjetivos do Governo.

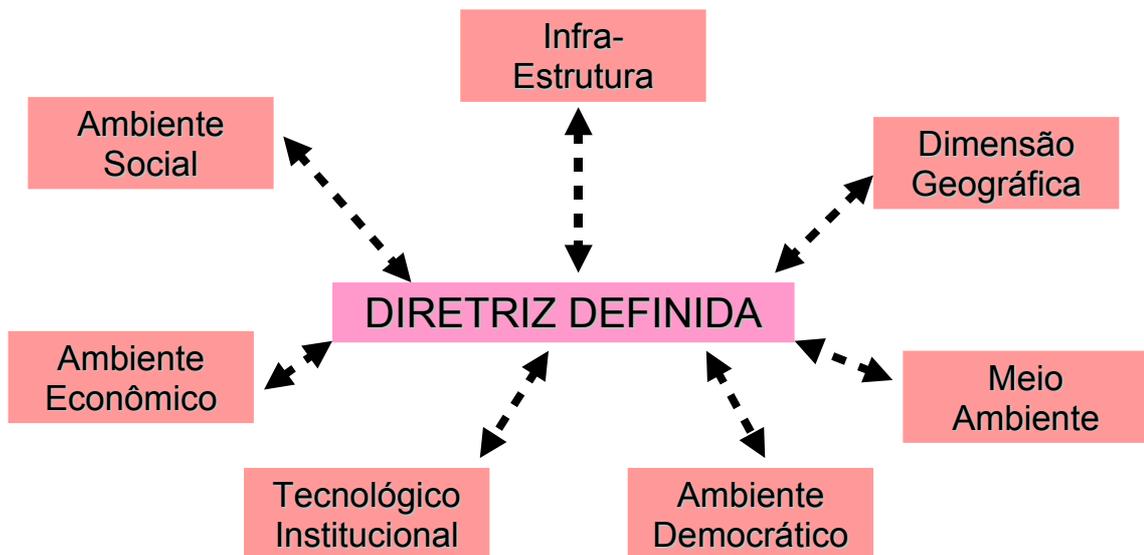
A partir daí, foram realizadas reuniões de instrução às equipes responsáveis pela elaboração dos programas de governo, agrupando as Secretarias ou órgãos e entidades da administração indireta por afinidade de integração e articulação para a construção do Plano, para que pudessem naquele momento aprender a usar o “pensar sistemático”³⁷. Cada Secretaria Municipal ficou responsável pela definição das ações a serem construídas no Plano.

³⁷ No sentido empregado por Porter no livro “A Quinta Disciplina”



Quadro 03: Fluxograma da Metodologia de elaboração PPA
 Fonte: JARAGUÁ DO SUL, Gabinete de Planejamento e Gestão (2005)

A Estratégia e seus Ambientes/Dimensões



Quadro 04: Mapa dos Ambientes de Governo para elaboração PPA
 Fonte: JARAGUÁ DO SUL, Gabinete de Planejamento e Gestão (2005)

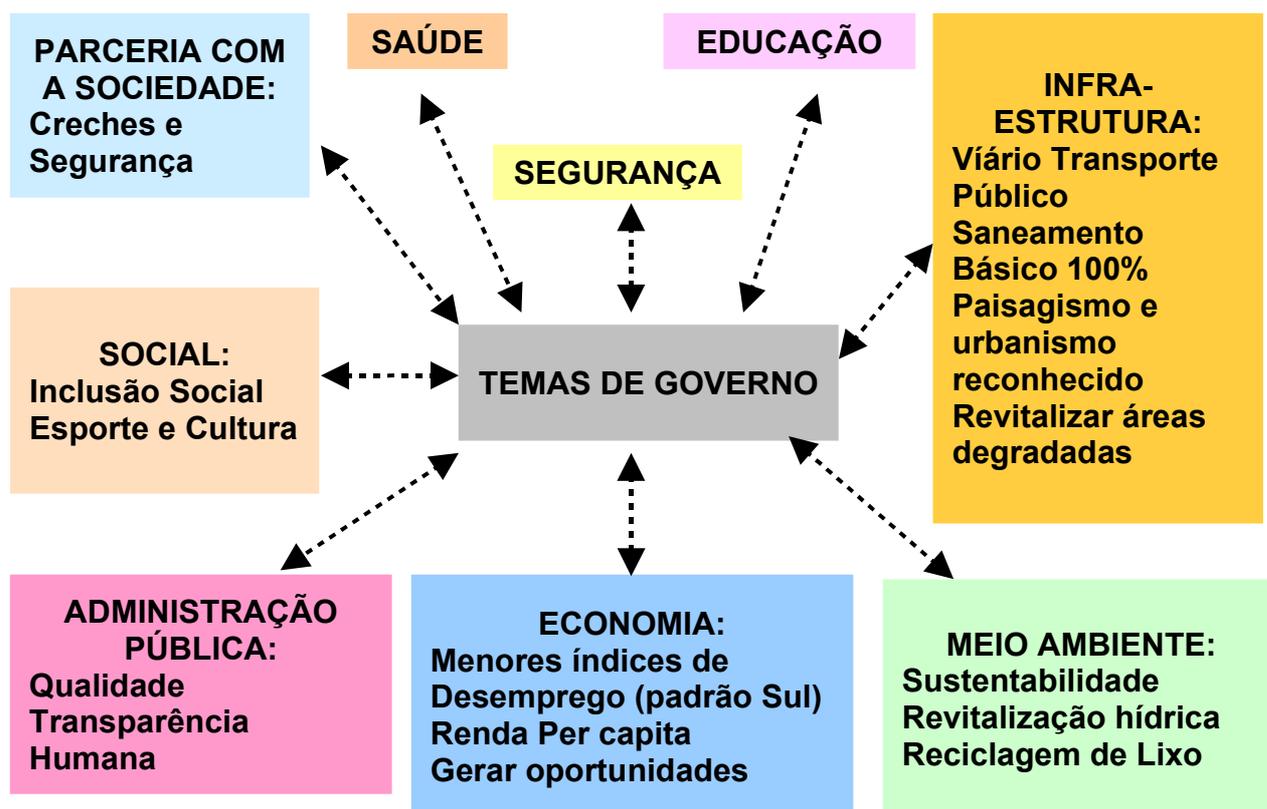
A equipe do Gabinete de Planejamento e Gestão também orientou, com auxílio da consultoria, as equipes das Secretarias Municipais e entidades da administração indireta a pensarem a forma de medir o desempenho das ações ou do programa a ser desenvolvido, através da criação de indicadores de gestão e de efetividade. Mais tarde, observou-se que mesmo com a instrução, as equipes responsáveis tiveram grande dificuldade de construí-los, ou então, estavam desvirtuados do objetivo. Além disso, percebeu-se que as equipes não conseguiram identificar a importância da mensuração do programa em termos de efetividade, ou seja, relacionar o problema com os objetivos para criar um indicador que representasse o resultado do programa.

Paralelo ao trabalho iniciado com as Secretarias Municipais e entidades da administração indireta, a equipe multidisciplinar do Gabinete de Planejamento e Gestão promoveu audiências públicas em cada região do município³⁸, totalizando oito grandes debates para colher sugestões e demandas da comunidade local. O resultado destas audiências foi planilhado e fornecido às equipes das Secretarias Municipais para ser contemplado na elaboração dos programas que comporiam o Plano Plurianual.

Após elencar uma série de ações que estivessem de acordo com os macroambientes (observar Quadro 05, onde constam as dimensões com direcionamento para os macroobjetivos do Governo), cada equipe juntamente com o respectivo Secretário Municipal, a equipe do Gabinete de Planejamento e Gestão e o Prefeito Municipal definiram o que seria prioridade, pois a quantidade de ações descritas e sugeridas poderia não estar de acordo com os objetivos maiores do Governo, ou então, o limite dos recursos financeiros não permitiria a sua execução. Assim, escolhidas as ações, elas foram agrupadas por finalidade e criados os programas governamentais que passaram a compor o Plano Plurianual. A partir disso, elaborou-se um projeto de lei em atendimento à legislação, que seria o planejamento de médio prazo para o Governo, denominado PPA.

Para uma maior dinâmica na gestão dos programas, foi criada em fins de 2005 e implantada em 2006, ganhando força em 2007, uma unidade dentro do Gabinete de Planejamento e Gestão chamada de Escritório de Projetos, que tem

³⁸ Observar o Anexo E, mapa de regionalização do município. Este mapa foi elaborado com a ajuda da equipe da Secretaria de Desenvolvimento Municipal (responsável mais tarde pela reestruturação do Plano Diretor em conformidade com as diretrizes do Estatuto das Cidades). O agrupamento dos bairros que compõem cada região foi por capacidade de desenvolvimento e possibilidade de no futuro ser considerado um pequeno aglomerado urbano com vida própria.



Quadro 05: Macrodiretrizes para elaboração do PPA

Fonte: JARAGUÁ DO SUL, Gabinete de Planejamento e Gestão (2005)

como objetivo auxiliar, instruir e acompanhar os projetos e ações estratégicas do Governo. Com o auxílio de uma consultoria externa, foi aplicada a metodologia de gerenciamento de projetos (PMBOK Guide³⁹). A equipe de consultores buscou, através de reuniões de instrução às equipes multidisciplinares das Secretarias Municipais que cuidavam dos projetos, fazê-las compreender e assimilar o conceito de gestão de projetos. No entanto, não houve um grande aproveitamento, pois a metodologia foi transportada do modelo original, sem uma análise do que seria mais adequado para o poder público, adaptando a metodologia para aplicação. Outra dificuldade observada foi que grande parte dos servidores e funcionários envolvidos, desde o primeiro escalão, não conheciam a metodologia de gerenciamento de projetos. Para eles, projeto estava relacionado aos projetos de engenharia, mas não ao conceito administrativo como era buscado.

³⁹ O PMBOK, conhecido como *Project Management Body of Knowledge*, é um manual com as boas práticas de gerenciamento de projetos. É um conjunto de uso de conhecimentos, das habilidades, ferramentas e técnicas com a finalidade de suprir as necessidades e expectativas de empreendedor em relação a um projeto, segundo Vargas (2003).

Diante disto, o Escritório de Projetos passou a orientar e acompanhar as Secretarias na elaboração de projetos estratégicos, mas deixou de lado o conceito de gestão de projetos, passando a adotar modelos de elaboração de projetos disponibilizados pelos Ministérios, Secretaria Estadual e outros órgãos. Foi observado que cada órgão, em mesma esfera de governo, possuía modelos diferenciados, alguns mais simples outros mais complexos. O Escritório de Projetos vem cumprindo seu papel de acompanhar e monitorar projetos estratégicos, no sentido de prazo, execução, custo e auxilia na captação de recursos para desenvolvê-los, quando solicitado, articulando junto aos órgãos de outras instâncias de governo.

O que foi buscado através do Escritório de Projetos foi a implementação da ação estratégica de modo mais ágil no poder público, pois este está vinculado fortemente ao modelo burocrático e busca a administração gerencial para ganhar flexibilidade e eficácia no desenvolvimento de ações importantes para o Governo e sociedade.

Em 2006, foi elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO com programas e ações extraídas do novo Plano de Governo, com orientações estratégicas. Assim, as ações constantes da LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA estavam vinculadas às diretrizes maiores do Plano de Governo. Todas as ações constantes da LOA provinham do plano maior – PPA. Deste modo, foi possível elaborar um Plano que além de atender a legislação também fosse instrumento de gestão, um plano para uso das Secretarias e entidades da administração indireta.

3.4.1 O Desenvolvimento institucional da Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul

O desenvolvimento institucional do poder executivo municipal aconteceu gradativamente. A partir de 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, este ocorreu de modo mais intenso, devido às exigências legais. Até aquele momento, o que se pôde observar a partir das políticas públicas adotadas pelos Governos, é que as ações governamentais tinham um cunho mais orientado para a visão neoliberal, mas os instrumentos de gestão resumiam-se a sistemas

informatizados para operacionalização burocrática e estavam longe de atender ao aspecto gerencial proposto pelo modelo de reforma administrativa da União.

Em 2005, com a mudança do governo e a visão de introduzir novas metodologias de gestão que possibilitassem a transparência, o gerenciamento das ações governamentais e a flexibilidade, atendendo à legislação, iniciou-se um processo de mudança administrativa e cultural. Este processo foi apoiado pelo Prefeito Municipal e teve o incentivo de uma consultoria externa, no intuito de diagnosticar os problemas e auxiliar na introdução de novas ferramentas de gestão.

Assim, a equipe de consultores mobilizou o primeiro escalão de governo e alguns membros representativos do poder legislativo, para que entendessem o processo, para a construção da missão e da visão de longo prazo para o âmbito municipal. Após esta etapa, foi realizada uma série de treinamento com diversos níveis de servidores (chefes de serviços, coordenadores, diretores e outros funcionários sem linha de comando, mas que de algum modo possuíam influência sobre grupos de pessoas, ou que tinham um conhecimento sistematizado do funcionamento das secretarias municipais). O treinamento tinha por finalidade uma mudança comportamental que viabilizasse a implementação da gestão pública orientada por resultados, alinhada com a missão e com a visão definidas no planejamento estratégico.

Estes treinamentos foram divididos em etapas, que compunham a modernização da gestão:

1. construção da missão e visão de cada Secretaria, alinhada com a missão e a visão em âmbito municipal;
2. instruções para mapeamento dos macro-processos de cada Secretaria Municipal, com o objetivo de conhecer os gargalos ou método de melhoria do processo, na busca de agilidade e flexibilidade da gestão administrativa interna e para o cidadão;
3. instruções para a construção de indicadores para monitoramento dos macro-processos ou ações governamentais;
4. instruções para identificação de ações estratégicas de governo e uso do Relatório de Três Gerações⁴⁰.

⁴⁰ Este relatório foi desenvolvido para acompanhar as ações e projetos estratégicos com colunas que apresentam o planejado, o realizado, o resultado obtido, pontos problemáticos e proposições.

Este trabalho foi iniciado em diversas Secretarias e concluído em poucas, com o auxílio da consultoria, pois o processo de maturidade e a cultura das Secretarias acabaram dificultando o processo integral.

O que de fato chama atenção foi o modo de abordagem para a mudança. Em momento algum foi reunida toda a equipe e exposto claramente quais eram os objetivos do modelo de gestão, qual seria o custo-benefício para a municipalidade. Entre linhas a idéia era mudar o foco de gestão burocrática para gerencial de resultados, mudar processos que dariam visibilidade e facilidade para o cidadão no uso dos serviços públicos, produzir informação pelo uso de indicadores para os gestores, de modo a permitir programar ações estratégicas. Observando o processo, estava claro que o objetivo era usar a metodologia do *balanced scorecard* para a implementação da ação estratégica. Mas isto nunca foi dito a todos.

3.5 PLANEJAMENTO DA CIDADE E DLIS – DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO SUSTENTÁVEL

O grupo mentor do PROJARAGUÁ articulou a instituição e a aprovação de um Conselho de Desenvolvimento. Assim, com a aprovação pelo Poder Legiferante da criação legal do Conselho de Desenvolvimento, este inicia suas atividades pensando em planejamento estratégico da cidade com o uso das dimensões estudadas e delimitadas para a gestão da cidade pelo Grupo Macroindicadores⁴¹, utilizando o modelo DLIS.

O Conselho de Desenvolvimento, que passou a denominar oficialmente PROJARAGUÁ, com o apoio do GT – Projaraguá, convidou membros representativos das entidades que aderiram à formatação do PROJARAGUÁ para compor uma equipe multidisciplinar (*statecraft* e *policy markers*) que tinha o mesmo objetivo: pensar o futuro da cidade.

Essa equipe multidisciplinar, composta por aproximadamente vinte e cinco pessoas, reuniu-se sob o comando de um membro responsável pela elaboração das

⁴¹ O grupo macroindicadores é formado por um grupo de pessoas pertencentes a algumas entidades que participam do projeto Projaraguá (universidades, poder público municipal e AMVALI), que tem como objetivo estudar uma metodologia para a composição de indicadores que dão suporte ao planejamento estratégico da cidade.

diretrizes do planejamento estratégico da cidade. Assim, com o apoio do GT – Projaraguá, membros do Conselho de Desenvolvimento Projaraguá e aquela equipe reuniram-se, em junho de 2007 em um final de semana (sexta-feira à tarde e sábado até início da noite). Naquele momento, buscou-se primeiro analisar todo o material que possuía as diretrizes da cidade elaborada nos anos 80 e 90 (Jaraguá 2010 e Agenda 21) e, acompanhado do trabalho elaborado pelo grupo Macroindicadores, deliberaram um conjunto de diretrizes que representasse a vontade das entidades para direcionar a cidade nos próximos anos, bem como definiram a visão de futuro do PROJARAGUÁ.

O grupo foi dividido em grupos menores, de modo que cada um avaliasse e estudasse o material disponibilizado e definisse um conjunto de diretrizes para pensar Jaraguá do Sul até o ano 2030. Este trabalho foi apreciado entre os grupos, deliberado e consensuado. Também foi desenhada a visão de futuro para a cidade. Depois dessa etapa, o trabalho foi apresentado em uma plenária-audiência pública entre as entidades participantes do Projaraguá para dar novas sugestões e consolidar o modelo apresentado, bem como deliberar o pensamento do grupo de estudo do planejamento estratégico da cidade.

Os debates em ambas as ocasiões foram de grande valia para definir o planejamento da cidade. Todos os membros em suas análises ou ponderações sobre uma perspectiva ou diretriz desenhada possuíam conhecimento técnico-político. Tinham argumentação sobre a idéia exposta de forma clara e precisa, fazendo com que todo o debate, até se chegar ao consenso para a deliberação final, estivesse embasado em conhecimento técnico e empírico, fortemente relacionados.

O resultado deste trabalho⁴² direciona a cidade para os próximos anos. As palavras expressas pelo Presidente do Conselho de Desenvolvimento – Projaraguá deixam de forma clara o pensamento do grupo:

Temos a honra de apresentar-lhes o documento conclusivo do que a sociedade de Jaraguá do Sul tem como Visão para as próximas décadas. Trata-se da compilação de Diretrizes Básicas de Desenvolvimento direcionadas à Sustentabilidade, [...] O PROJARAGUÁ entrega à Comunidade Jaraguaense este documento que expressa o legítimo desejo dessa mesma sociedade, e espera vê-lo transcrito nos programas de Governo de nossos futuros governantes e, na medida do possível e de acordo com suas características pessoais e prioridades, se transformem em Ações de Governo. [...] a fim de que seja conquistado o equilíbrio social e o

⁴² O planejamento das diretrizes da cidade até 2030 encontram-se no Anexo D.

desenvolvimento humano e, enfim, uma sociedade mais justa e perfeita.

Em suas palavras pode-se perceber que o objetivo final do desenvolvimento sustentável é o alcance da justiça e da equidade social. Há uma crescente preocupação com o desenvolvimento humano. Justifica-se essa preocupação em razão do crescimento populacional acelerado, seja pela natalidade ou pela imigração, na cidade de Jaraguá do Sul.

CAPÍTULO IV

4. ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO EM JARAGUÁ DO SUL

4.1 RELACIONANDO AS DIMENSÕES DO BSC E DO DLIS

Pensar em planejar políticas públicas para o alcance da visão de futuro, estabelecida pelo Governo e sociedade, utilizando modelos de gestão com diferentes conceitos, pode gerar convergências ou divergências e alterar resultados desejados. Assim, para um delineamento e para atender às dimensões dos dois modelos, este relacionamento será foco de análise do presente trabalho.

No estudo de caso do município de Jaraguá do Sul, as perspectivas adotadas sob o enfoque do BSC são: Resultado Social; Cidadão-Usuário; Processos Internos/Excelência Operacional e Aprendizado e Crescimento.

Na dimensão da gestão pública, o equilíbrio financeiro não está voltado ao lucro econômico, mas ao ganho social, o que no caso aplicado no município de Jaraguá do Sul, foi redimensionado para o Resultado Social. Isto não significa que indicadores econômicos da instituição fiquem de lado, mas agregam outros mais amplos do reflexo econômico na sociedade decorrente da ação governamental.

As ações e diretrizes de gestão financeira da entidade pública cabem na perspectiva de Processos Internos/Excelência Operacional em razão de que não é um fim, mas um meio de atingir o Resultado Social. Ações e indicadores para o Cidadão-usuário são norteados para a eficácia e efetividade.

Os processos internos e o fortalecimento institucional estão readequados para o alcance dos objetivos das perspectivas Resultado Social e Cidadão-usuário. A última perspectiva – aprendizado e crescimento – no setor público pode ser a mola impulsora para o bom desempenho da gestão e do resultado social.

No setor público, servidores preparados e motivados constituem-se em um dos fatores de sucesso de qualquer gestor. As ações acontecem normalmente iniciando de baixo para cima da pirâmide hierárquica; diferente do setor privado, em que, em geral, as iniciativas são impostas de cima para baixo por decisão da alta administração. No setor público uma das funções da alta administração é apoiar os

projetos de aprendizado e crescimento, em lugar de impor as regras do jogo com austeridade.

Para a análise da convergência das ações entre os modelos, as quatro perspectivas do BSC foram examinadas sob os ambientes trabalhados nas dimensões do DLIS. No desenho do mapa estratégico, pela ferramenta do BSC, foram observadas as perspectivas: Resultado Social; Cidadão-usuário; Processos Internos/Excelência Operacional e; Aprendizado e Crescimento.

O mapa estratégico foi definido a partir das perguntas formuladas para um melhor resultado em cada perspectiva: “Para alcançar a visão, como cuidaremos do cidadão/contribuinte? Como cuidaremos do cidadão-usuário? Para satisfazer o cidadão-usuário e o contribuinte que processos precisam ser excelentes? Para realizar a visão e obter o Resultado Social como a entidade através dos servidores deve aprender e melhorar?”⁴³

A resposta a estas perspectivas foram os macroambientes definidos pelo Governo para o planejamento das ações governamentais na definição do Plano Plurianual: Parcerias com a Sociedade; Social (Inclusão social, esporte e cultura); Administração Pública (Qualidade, transparência e humanização); Economia (Menores índices de desemprego, renda per capita, gerar oportunidades); Meio ambiente (sustentabilidade, revitalização hídricos, revitalização áreas degradadas, gestão de resíduos); Infra-estrutura (transporte público, saneamento básico, paisagismo e urbanismo reconhecidos), Saúde e Educação. Pontos estes já demonstrados no *Quadro 05 Macrodiretrizes para a elaboração do PPA*.

A partir da definição da visão de futuro do Município de Jaraguá do Sul⁴⁴, foram extraídos os macroobjetivos definidos pelo Governo para pensar estrategicamente as ações para o alcance da visão de futuro:

1. **Humana e Feliz (Desenvolvimento Humano):** promover com qualidade as necessidades básicas dos munícipes, programas e ações que permitam satisfação e bem estar, tornando Jaraguá do Sul mais humana e feliz.

⁴³ Perguntas para as perspectivas adaptadas do livro Organização Orientada para a Estratégia (KAPLAN e NORTON, 2000).

⁴⁴ Jaraguá do Sul, cidade cada vez mais humana e feliz, de vanguarda científica, tecnológica e cultural, integrada à natureza. Ser referência no cenário catarinense nas ações sociais e na gestão pública desenvolvidas por profissionais competentes e realizados (JARAGUÁ DO SUL, Planejamento Estratégico, Gabinete do Prefeito, 2005).

2. **Vanguarda científica, cultural e tecnológica integrada à natureza (Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico):** Criar um sistema de Gestão ambiental para a cidade, mas também de amplitude regional (bacia do Rio Itapocú) e criar um sistema de apoio, fomento e informações à pesquisa e desenvolvimento integrado. Obter os melhores resultados econômicos em uma economia diversificada.
3. **Gestão Pública e Profissionais (Desenvolvimento Institucional):** Ser referência nacional no modelo de gestão orientada para os resultados planejados com o alcance da efetividade. Mudar o foco da administração burocrática à administração gerencial. Aumentar o grau de satisfação no atendimento dos serviços públicos. Desenvolver habilidades por competência através da promoção do autodesenvolvimento profissional.

Quanto ao DLIS, as dimensões foram avaliadas a partir do objetivo e da missão do PROJARAGUÁ com base no modelo DLIS, relacionando e cruzando com as perspectivas do BSC, conforme análise verificada do Quadro 06, no item 4.2. Também pode ser percebido o resultado deste cruzamento através dos demais Quadros que compõem este Capítulo, especificamente o Mapa Estratégico.

O objetivo do modelo DLIS adotado no Município de Jaraguá do Sul, através do PROJARAGUÁ é: “Assegurar qualidade de vida, promover o desenvolvimento sustentável, estimular a vocação empreendedora” e sua missão: “Conceber, deliberar e monitorar de forma dinâmica as diretrizes de desenvolvimento sustentável de Jaraguá do Sul por meio de um fórum permanente de entidades representativas visando à qualidade de vida”.

No caso aplicado na cidade de Jaraguá do Sul, o estudo do relacionamento⁴⁵ poderá ser demonstrado através do mapa estratégico, das tabelas de programas e ações e tabela de indicadores selecionados dos modelos de planejamento de Jaraguá do Sul atrelados aos objetivos específicos como objeto de análise da pesquisa, que se passará a relatar.

As análises da pesquisa utilizaram os Quadros 06 – Matriz da Missão e Visão do *Planejamento Municipal* e PROJARAGUÁ; Quadro 07 – Matriz das Diretrizes Gerais do Poder Público Executivo Municipal e PROJARAGUÁ; Quadro 08 – Matriz

⁴⁵ A tabela foi elaborada através da análise dos ambientes do BSC, DLIS e da estratégia do Governo na elaboração do Plano Plurianual do Município de Jaraguá do Sul. Logo, poderá sofrer alterações e outras combinações. Esta foi o modo de mostrar como pode ocorrer o relacionamento / alinhamento. Cada Município ou localidade adotará o seu a partir de elemento e diretrizes de Governo.

de Convergência dos Programas *versus* Diretrizes; Quadro 09 – Indicadores PROJARAGUÁ; Quadro 10 – Indicadores do Poder Público *versus* Convergência e Divergência; Quadro 11 – Mapa Estratégico BSC.

4.2 A VISÃO DO PLANEJAMENTO NOS MODELOS DE JARAGUÁ DO SUL

Como já referenciado, o município de Jaraguá do Sul, tanto pelo Poder Público Executivo quanto pela sociedade civil representada pelo PROJARAGUÁ, utilizou-se de metodologias diferentes para cuidar de questões pertinentes ao desenvolvimento sustentável da cidade quando se refere ao *Planejamento Municipal*, evidenciados como planejamento estratégico.

A pesquisa analisou a relação existente entre o modelo de gestão societal e o modelo gerencial de planejamento municipal implementados em Jaraguá do Sul, no período de 2005-2008, que se propôs a avaliar a capacidade de orientação estratégica da ação governamental em busca de maior efetividade do modelo de *Planejamento Municipal* adotado por Jaraguá do Sul.

Assim, para atender ao primeiro objetivo específico desta pesquisa, foram utilizados documentos do Poder Público Executivo Municipal e documentos fornecidos pelo PROJARAGUÁ e, a partir deles, foi elaborada uma matriz que possibilitou a análise e visualização da orientação estratégica dos modelos. O resultado deste trabalho pode ser observado nos Quadros 06 (p.131) e 07 (p.132).

O Quadro 06 remete à análise da missão e da visão sob o enfoque do poder público e da sociedade civil. Percebe-se de pronto que a missão declarada de ambos os modelos convergem e possuem relacionamento e ao mesmo tempo existe um hiato. De forma muito simplificada pode-se observar que a missão de ambas está orientada para o desenvolvimento sustentável da cidade. No entanto, o que as diferencia é que enquanto cabe ao poder público, além de planejar, também fazer e executar as políticas públicas, explícitas no verbo “promover”; a sociedade civil traz para si a responsabilidade de planejar, pensar e acompanhar, ou seja, fazer a verificação se o que foi pensado está sendo executado e está surtindo os efeitos desejados pela sociedade civil. Isto está explícito nos verbos: “conceber, deliberar e monitorar”.

Observa-se que, ao analisar-se a documentação de ambas as instituições no que diz respeito à definição da visão de futuro, existe uma grande diferença quanto ao espaço temporal. O poder público possui um horizonte de 4 a 8 anos e a sociedade civil alcança o espaço temporal de 22 anos (até 2030). No entanto, a visão do poder público evidencia estar orientada para um rumo semelhante ao PROJARAGUÁ. Ambos têm a percepção de uma cidade evoluída tecnologicamente, e estão orientadas para um novo viés econômico e um maior respeito pelo cidadão que ali vive ou venha a viver, conforme a visão promulgada nos dois modelos.

Observando ainda o Quadro 06 (p.131), pode-se dizer que o modelo de gestão societal está mais voltado a atender anseios do cidadão em busca do resultado social. O modelo gerencial de planejamento municipal está voltado para o cidadão, mas pensa também na questão de gestão administrativa pública orientada para a questão de suporte da governança, explícito na dimensão dos valores da missão, item 3. O arcabouço administrativo do poder público remete a pensar a questão interna da organização.

Em análise dos macroobjetivos, pode-se dizer que o poder público está mais focado na direção de pensar políticas públicas do cidadão se consideradas isoladamente as declarações de missão e visão. No entanto, analisando os temas de governo⁴⁶ abordados e adotados na elaboração do plano plurianual sob orientação estratégica, pode-se dizer que alcança na mesma dimensão do modelo societal de planejamento.

Neste ponto, pode-se fazer um paralelo com os estudos de Abrucio (1997) segundo o qual “a orientação por missões é um mecanismo que congrega os ideais da flexibilidade com gestão gerencial mais preocupada com a avaliação de resultados”. A questão da existência de uma missão, visão declarada em ambos os modelos denota uma preocupação em dar o norte para a condução das políticas públicas, e por outro lado também o controle dos resultados.

Percebe-se ainda, a importância dos ensinamentos de Kaplan e Norton (2000), que remete à importância de traduzir a missão em resultados almejados, de Pedro (2004), quanto à necessidade de a missão e a estratégia estarem no centro do BSC, e de Campos e Rossetto (2007) para quem um BSC bem estruturado conseguirá alinhar e comunicar as estratégias. Nesta análise pode-se notar que a

⁴⁶ Olhar Quadro 05, p. 120

	Poder Público Municipal	PROJARAGUÁ
Missão	Promover o bem estar de todos, priorizando a vida com ações de inclusão social e de desenvolvimento sustentável de Jaraguá do Sul.	Conceber, deliberar e monitorar de forma dinâmica as diretrizes de desenvolvimento sustentável de Jaraguá do Sul, por meio de um fórum representativo permanente visando à qualidade de vida.
Valores da Missão	1. Comprometimento – Ética 2. Humanização (“Disponibilizar ao munícipe a ao servidor inclusão social pela, em ambiente saudável e organizado, proporcionando-lhe bem estar e levada auto-estima.”) 3. Competência com Resultado (“Executar atividades públicas com habilidade e conhecimento buscando atingir os resultados planejados, orientados para o cliente-cidadão.”)	
Visão	Jaraguá do Sul, cidade cada vez mais humana e feliz, de vanguarda científica, tecnológica e cultural, integrada à natureza. Ser referência no cenário catarinense nas ações sociais e na gestão pública desenvolvidas por profissionais competentes.	Cidade inovadora e empreendedora, modelo de desenvolvimento sustentável e humano, sendo um lugar bom de se viver.
Macroobjetivos Perspectivas Ambientes	Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Econômico
	Desenvolvimento Humano	Social
		Cultural
		Gestão Ambiental
Desenvolvimento Institucional	Político-Institucional	
		Organização Físico-Territorial

Quadro 06: Matriz da Missão e Visão do *Planejamento Municipal* e PROJARAGUÁ

Prefeitura Municipal - Administração Pública		PROJARAGUÁ - Sociedade Civil	
AMBIENTES	DIRETRIZES	AMBIENTES	DIRETRIZES
Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Criar um sistema de apoio, fomento e informações à pesquisa e desenvolvimento científico integrado. Obter os melhores resultados econômicos em uma economia diversificada que valoriza a inovação tecnológica e o capital humano.	Econômico	Agropastoril, Comércio, Indústria, Serviços, Suprimento Básico, Turismo, Comunicações, Trabalho, Energia Elétrica, Tecnologia
Desenvolvimento Humano	Promover com qualidade as necessidades básicas dos munícipes, programas e ações que permitam satisfação e bem estar, tornando Jaraguá do Sul mais humana e feliz.	Social	Educação Básica, Educação Profissional, Educação Superior, Bem Estar Social e Idosos, Excepcionais (Portadores de Necessidades Especiais), Abandonados, Crianças, Creches e Jardins de Infância, Esportes, Lazer, Saúde Assistencial, Saúde Preventiva, Segurança Pública, Prevenção a Drogas e Trabalho.
		Cultura	Cultura e Patrimônio Histórico
	Criar um sistema de Gestão Ambiental para a cidade, mas também de amplitude Regional (Bacia do Rio Itapocú).	Gestão Ambiental	Meio Ambiente, Recursos Naturais e Saneamento Básico.
Desenvolvimento Institucional	Mudar o Foco da Administração Burocrática à Administração Gerencial. Alcançar níveis de excelência de referência estadual no grau de satisfação em serviços públicos. Desenvolver Habilidades por competência, através da promoção do auto-desenvolvimento profissional.	Político-institucional	Plano Diretor, Associações de Bairros, Migrações.
		Físico-territorial	Plano Diretor, Habitação, Construções e Loteamentos, Manutenção Pública (limpeza, conservação e pequenas obras), Trânsito e Transporte Coletivo, Urbanização (praças, parques e vias públicas), Urbanismo, Transporte e Obras.

Quadro 07: Matriz das Diretrizes Gerais do Poder Público Executivo Municipal e PROJARAGUÁ

missão, estratégias em ambos os modelos estão no topo e não no centro, indo ao encontro para empresas privadas em lugar da orientação para instituições públicas.

O modelo adotado pelo PROJARAGUÁ pode-se dizer que é mais abrangente e mais completo, pois com as seis dimensões/ambientes abarca o planejamento da cidade como um todo. Neste ponto pode-se fazer um paralelo com o pensamento de Osborner e Gaebler (1994) que faz referência ao fato de que as políticas públicas construídas pelo Governo procuram atender mais às demandas pelos serviços públicos.

O Quadro 07 (p.132) evidencia um *gap* no relacionamento / alinhamento, se assim pode-se afirmar, quanto à orientação para o cuidado com a questão do desenvolvimento urbano físico-territorial da cidade pelo poder público. A administração pública não deixa explícita em suas diretrizes a questão do uso do espaço urbano. Pensa em orientar suas ações para políticas de desenvolvimento econômico, científico e ambiental, mas não aborda a questão do planejamento urbano de modo explícito. A sociedade civil está mais consciente da relação homem-espaço urbano.

A participação da sociedade no pensar estrategicamente a cidade vai ao encontro dos ensinamentos de Ruediger e Riccio (2005), quando remetem à importância da participação das instituições, das forças políticas nas iniciativas estratégicas nos campos social, econômico, científico e administrativo para assegurar metas de longo prazo de uma sociedade.

As visões de futuro, tanto por parte do Poder Público Municipal quanto pela sociedade civil, mostram a preocupação com o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida. Por exemplo, através das diretrizes de “Gestão Ambiental” e “programas e ações que permitam satisfação e bem estar” pelo poder público, encontradas nas perspectivas Desenvolvimento Humano e “Recursos Naturais, Saneamento Básico e Plano Diretor com questões de transporte, habitação, manutenção pública” pelo PROJARAGUÁ, nas dimensões Gestão Ambiental e Físico-territorial. Como Souza (2006) e Soares (2006) evidenciam em seus textos, que o desenvolvimento sustentável deve primar à melhoria da qualidade de vida da população e à justiça social, e que deve ser buscado através do planejamento e gestão dos espaços urbanos, pela redução da desigualdade social, atendimento às necessidades básicas e um lugar saudável e seguro.

Enquanto que na dimensão cultural o modelo gerencial da administração pública não evidencia a preocupação neste sentido em suas diretrizes, o modelo societal mostra este cuidado e equilíbrio de pensar e monitorar este ambiente.

Na dimensão do desenvolvimento institucional, as vertentes são diferentes. Enquanto o modelo gerencial do poder público busca canalizar esforços para a questão da governança pública (como exemplo “mudar o foco da Administração Burocrática à Administração Gerencial” explicitado nos programas governamentais como PMAT, valorização dos servidores), o modelo societal está voltado para atender à questão da governabilidade (preocupa-se com o relacionamento político entre entidades e entes políticos como as associações de moradores, “garantir sua representatividade política e institucional”, “fortalecer as instituições oficialmente estabelecidas”⁴⁷). Pode-se dizer que cada modelo enfatizou as orientações conforme sua visão, um mais para uma visão externa (resultado social) e o outro para a visão interna (gestão, governança) e o reflexo de suas ações no ambiente externo (cidadão e resultado social).

Em investigação e exploração aos documentos do poder público e do PROJARAGUÁ, foram elaborados os Quadros: Matriz de Convergência dos Programas *versus* Diretrizes (Quadro 08); Indicadores PROJARAGUÁ (Quadro 09); Indicadores do Poder Público *versus* Convergência e Divergência (Quadro 10), objetivando atender à análise do segundo objetivo específico. A listagem completa dos programas encontra-se nos apêndices (Apêndice A, B e C). A síntese destes resultou na montagem da matriz do Quadro 08.

A partir da matriz demonstrada pelo Quadro 08 (p.137), pode-se evidenciar que existe alguma convergência do *Planejamento Municipal*, já respeitando a distribuição dos programas governamentais nas dimensões do modelo DLIS adotada pelo PROJARAGUÁ. A convergência e o relacionamento dos programas encontrados no *Planejamento Municipal* (poder público) com o planejamento estratégico da cidade, decorrente do PROJARAGUÁ, aparecem mais nas dimensões social e econômica. Nas outras dimensões do modelo DLIS, o relacionamento de programas é pouco expressivo, evidenciando a necessidade de replanejar ações e programas de governo que possam dar sustentação ao modelo almejado pela sociedade civil de desenvolvimento sustentável.

⁴⁷ Exemplos extraídos do Apêndice B, desta pesquisa.

Na dimensão econômica, os programas governamentais estão focados para a indústria, comércio e serviços e na fixação do homem no campo, conforme encontrado no Apêndice A, como os programas: Desenvolve Empresa; Qualifica Jaraguá; Incentivo à Pesquisa Científica, tecnológica e a inovação; Propriedade Rural e Abastecimento Familiar com Saúde; Associativismo e Geração de Renda. Apesar deste último estar atrelado nos programas de Desenvolvimento Humano (perspectiva do Poder Público), percebe-se que os programas que abordam a questão do homem no campo possuem viés de agregação de valor na agricultura de subsistência, conforme objetivo do programa, que é “melhorar o desempenho dos empreendimentos da agricultura familiar, através de captação, adoção de tecnologias e trocas de experiências, gerando emprego e renda para as famílias dos agricultores e pequenos empreendedores”⁴⁸. O município de Jaraguá do Sul tem muito presente a força econômica na indústria e não na agricultura ou agropecuária. A partir de 2007 o Poder Público tem conduzido políticas de desenvolvimento econômico com orientação para novas tecnologias em parceria com o setor privado e universidades, indo ao encontro da visão do Poder Público e das diretrizes do PROJARAGUÁ, que pode ser observado no Apêndice A e B mais específico.

No contexto social, as convergências estão na preocupação de garantir acesso aos serviços e nas parcerias com o setor privado como forma de responsabilidade social de todos. Nota-se que estes relacionamentos da dimensão social estão presentes nos programas de apoio e fortalecimento do cidadão nas áreas de saúde, esporte e lazer e assistência social. Os programas governamentais específicos e as diretrizes da sociedade civil que vão ao encontro podem ser vistos nos Apêndices A e B. Os programas educacionais buscam a formação e o desenvolvimento humano para o exercício da cidadania do ser quando adulto. Há divergência, principalmente na questão social, quando se busca o desenvolvimento includente além de compensatório. Esta visão na formatação das políticas sociais ainda é muito incipiente no município. São políticas frágeis e para as quais ainda não há histórico do reflexo social.

Cabe ressaltar que entre os programas encontrados no Poder Público existem lacunas para dar conta das diretrizes pensadas pelo PROJARAGUÁ na dimensão Econômica e Social. Um exemplo é a orientação para preparação de cursos técnicos de nível médio e superior, e ações para preservar a segurança pública, no entanto,

⁴⁸ Objetivo extraído do programa Agricultura Familiar Sustentável, do Apêndice A.

essa questão não é de responsabilidade do Poder Público Municipal. Esse cuidado está atrelado aos cuidados de responsabilidade do Estado e da União, decorrente da Constituição Federal. No entanto, ao Poder Público Municipal cabe o fomento e o apoio a tais ações.

Apesar de não haver, de modo explícito, preocupação com a dimensão cultural nos macroobjetivos da visão, na relação de programas pensados e desenvolvidos pelo Poder Público há programas inclusive que convergem e relacionam-se com as diretrizes propostas pela sociedade civil. Isso pode ser observado nos Apêndices A, como por exemplo, no programa que remete a “promover, desenvolver e difundir todo o conhecimento, habilidades e talentos da comunidade jaraguense em todas as áreas culturais, além de apresentar novas propostas”. Outro exemplo é o Apêndice B, em que a diretriz do PROJARAGUÁ se compromete a “facilitar o acesso popular às iniciativas culturais” ou, então, a “Promover gestão compartilhada (poder Público e Sociedade Civil) do Patrimônio Cultural do Município, seja de natureza material ou imaterial, identificando e protegendo, promovendo a sua sustentabilidade física, econômica e social”. Esse relacionamento se dá na prática, principalmente, quanto ao acesso e difusão cultural para a classe social de baixa renda, e na preservação da história: material, pela revitalização de espaços urbanos; e imaterial, pelo museu e costumes locais e das etnias.

No contexto Físico-territorial os programas que convergem são focados a atender a demanda por infra-estrutura urbana e de mobilidade, mas ainda incipiente as preocupações com o uso e ocupação do solo de modo explícito, apesar das adequações feitas recentes no Plano Diretor do Município, para atender ao estatuto das cidades. No entanto, este não foi objeto de análise na pesquisa. Nesta dimensão ainda pode-se perceber que os programas governamentais estão orientados para suprir a necessidade de infra-estrutura, mas não alcançam a mudança comportamental do cidadão quanto ao uso e acesso à infra-estrutura de mobilidade urbana para a melhor qualidade de vida.

A divisão dos macroobjetivos em três grandes dimensões (Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Institucional) encontradas no Poder Público Municipal e originadas da visão de futuro não alcançou o

Planejamento Governamental versus PROJARAGUÁ

PROJARAGUÁ						
PODER PÚBLICO						
	Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolve Empresa	Qualifica Jaraguá		Desenvolvimento Sustentável - Projetos Especiais	Gestão da Política de Administração do Controle de Arrecadação	Transjaraguá
	Incentivo à Pesquisa Científica, tecnológica e a Inovação			Meio Ambiente Protegido	Gestão da Política de Fiscalização Tributária	
	Qualifica Jaraguá			Água para Todos		
	Empreende Jaraguá			Sustentabilidade Ambiental		
Desenvolvimento Humano	Agricultura Familiar e Sustentável	Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Preservar e Restaurar	Saneamento é Saúde		Transjaraguá
	Associativismo e Geração de Renda	Programa de Atendimento Social - PAS	Valorização da História - o museu			Regularização de Assentamentos Subnormais
	Propriedade Rural e Abastecimento Familiar com Saúde	Programa de Orientação e Atendimento Sócio-Familiar ao Idoso	Valorização da História - Patrimônio Histórico			Contorno Ferroviário
		Proteção à Criança, Apoio Sócio-Familiar e Abrigo	Atividades de Difusão Cultural			
		Centro de Resgate Social				
		Criança Ativa				
		Escola Cidadã				
		Educação Inclusiva				
	Viva Lazer					

	Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
Desenvolvimento Humano		Assistência ao Esporte de Base e Rendimento				
		Jogos Escolares				
		Jogos Comunitários				
		Teto Popular				
		Habita Jaraguá				
		Áreas de Habitações de Interesse Social				
		Viva Casa				
		Estratégia da Saúde Familiar				
		Atenção Primária e Promoção da Saúde				
		Apoio e Consolidação da Assistência à Saúde				
		Trânsito Educado				
Desenvolvimento Institucional					Gestão da Política Municipal dos Conselhos	Atualização e Gestão do Sistema de Informação Geográfica - SIG
					Projeto de Modernização da Administração Tributária e Setores Sociais Básicos - PMAT	Gestão de Apoio Administrativo à Divisão de Pesquisa e Planejamento

Quadro 08: Matriz de Convergência dos Programas *versus* Diretrizes

PROJARAGUÁ

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
Evolução Valor Adicionado Estado - VA	Densidade Demográfica por zona	Quantidade de Bibliotecas no Município	Emissão de Gases com Efeito Estufa	Titulares de Diplomas Universitários	Idade Média dos Veículos
Produto Interno Bruto PIB base VA	Densidade Demográfica	Qt. Livros, revistas e jornais nas bibliotecas públicas	Emissão de Óxidos de Enxofre	Consumo de Jornais	Veículos em Circulação
PIB	Número de Loteamentos Irregulares	Índice de rotatividade/ circulação de exemplares de livros, revistas e jornais nas bibliotecas públicas	Emissão de Óxidos de Azoto	Número domicílios com acesso a internet	Tempo médio acesso ao centro da cidade utilizando transporte coletivo
Renda Per Capita base VA	Déficit Habitacional	Quantidade de eventos literários	Emissão de Amônia	Eleitores (Jaraguá e Região)	Área Territorial Total
Renda Per Capita	Taxa de Urbanização	Volume de recursos destinados ao acervo de bibliotecas públicas	Emissão de Compostos Orgânicos Voláteis	% de participação da população em fóruns de discussão das políticas urbanas	Área Territorial Urbana
Balança Comercial - Importações e Exportações	IDHM	Número de espetáculos oferecidos	Classificação dos Rios	Número de Movimentos comunitários atuantes	Área Territorial Rural
Produção: Industrial, Comercial, Serviços e Agropecuária	GINI	Número de cursos (artes cênicas) oferecidos gratuitamente	Captação de Águas Subterrâneas e Superficiais	Número domicílios com acesso a telefonia	% de vazios urbanos por zona urbana
Índice de Desemprego segmentado por tipo de produção	População Absoluta	Número de exposições de arte oferecidas	Consumo da Água	Número domicílios com acesso a rede de TV a cabo	Portos e Aeroportos mais Próximos
Grau de inadimplência do IPTU	População por Faixa Etária	Número de congressos, encontros, seminários, simpósios, semanas acadêmicas	População com acesso a água potável	Número de entidades associativas, de classe, conselhos municipais e ONG'S em atividade	Regiões do Município

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
Receita Pública Corrente Per Capita	Crescimento Populacional		Eficiência dos Sistemas de abastecimento de água	Número de técnicos capacitados para processos participativos	Bairros (área e população)
Investimento em Infra-estrutura nos setores produção	População Rural		Qualidade das águas superficiais	Número de conselheiros e representantes comunitários participantes de programas de treinamento	Crescimento Populacional
Finanças Municipais - Evolução Despesa Corrente	População Urbana		Qualidade das águas subterrâneas	Número de pessoas participantes de capacitação	População Urbana
Evolução Despesa de Pessoal	Taxa de Migração		Qualidade da água para consumo humano	Qt. Votos válidos nas últimas eleições	População Rural
Composição das Despesas Públicas por Função de Governo	Distância Média dos Loteamentos Populares do Centro da Cidade		Produção de águas residuais	Qt. Votos nulos e brancos nas últimas eleições	Condições das estradas (asfaltadas, pavimentadas,...)
Finanças Municipais - Evolução Receita Corrente	Taxa Pessoas com Insuficiência Média de Renda Familiar		Eficiência dos sistemas de drenagem de tratamento de águas residuais	Qt. Eleitores por faixa etária	Consumo de Energia
Índice de Endividamento do Município	% população que vive em domicílios com densidade média acima duas pessoas por dormitório		Reutilização de águas residuais tratadas	Quantidade Partidos Políticos	Residências com Tratamento de Esgoto
Fluxo de Investimentos externos de natureza privada	Taxa de Natalidade		Residências com Tratamento de Esgoto	Qt. Representantes políticos na esfera estadual	Residências com Água Potável

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
Número de Projetos aprovados em linhas de créditos estaduais, nacionais e internacionais	Taxa de Mortalidade Infantil		Espécie de Fauna e Flora Ameaçados	Qt. Representantes políticos na esfera federal	Total de Residências
População Economicamente Ativa - PEA	Taxa de Mortalidade Materna		Espécie de Fauna e Flora Protegidas	Qt. Bolsas de Estudo para graduação, pós-graduação (especialização, mestrado, doutorado)	Densidade por zona urbana
Rendimento Médio Mensal Per Capita	Esperança Média de Vida		Produção de Resíduos	Qt. Pesquisadores nas atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovações	% de áreas verdes p/zona urbana
Índice de GINI	Crianças Vacinadas contra Doenças Infectosias até 1ano de Idade		Tratamento e Destino Final dos Resíduos		Número de licenças e alvarás por uso de ocupação de solo
Taxa Pessoas com Insuficiência Média de Renda Familiar	Quant. Hospitais e Centros de Saúde		População Afetada por Ruído Ambiente Exterior		% áreas destinadas a trânsito de veículos e pedestres e estacionamentos
Estoque de Emprego Formal por atividade	Quant. Médicos		Medidas de Minimização do Ruído		% áreas ambientalmente frágeis urbanizadas
IDHM - Renda	Quant. Enfermeiros		% Resíduos Sólidos Tratados		Densificação da área central (construção m²)

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
	Taxa de Analfabetismo		% domicílios ligados à rede de esgoto		Grau de desigualdade de ocupação no município por padrão de construção
	Estrutura de Empregos por Setores		Quantidade de ecossistemas preservados		Tamanho (m ²) médio de lotes por zonas e por uso
	Taxa de Desemprego Formal		Volume recursos destinados à preservação e monitoramento de ecossistemas		Número de imóveis desocupados
	Taxa de Desemprego Geral		Volume recursos destinados à Educação Ambiental		Número de desmembramentos /remembramentos
	Índice de Criminalidade		Índice de Desmatamento		% imóveis em condições e desocupados
	Condenados em Processo Crime com menos de 20 anos de idade		Grau de assoreamento dos rios		Tempo médio de absorção da água após enchentes
	Quant. Reclusos		Taxa de Urbanização agregada à taxa de produção agrícola extensiva		% de áreas ribeirinhas alagáveis
	Número de Pessoas Idosas afastadas da estrutura familiar		% de queimadas		Número de pessoas residindo em áreas de risco e irregulares
	% pessoas com RFPC abaixo de 0,5 SM		Número de espécies nativas preservadas		Número de licenças para lagoas de decantação

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
	Número de Matrículas em escolas públicas e privadas no Ensino Fundamental		Número espécies vegetais cultivadas em espaços públicos		% vias pavimentadas
	Número de Matrículas em escolas públicas e privadas no Ensino Médio		% de área verde por unidade de área do município		% vias com sinalização adequadas
	Número de Matrículas em escolas públicas e privadas no Ensino Superior		% animais apreendidos por caça ilegal		Tempo médio de deslocamento entre pontos estratégicos da cidade
	Quantidade de Instituições de Ensino Médio e Superior		% utilização de pesticidas agrícolas		Número de linhas de transporte público
	Quantidade de Instituições de Ensino Fundamental (Pública e Privada)		% utilização de Fertilizantes agrícolas comerciais		Extensão do perímetro urbano
	% da população com menos de 4/5 anos de estudo		% áreas erodidas, inférteis e em processo de desertificação		Taxa de substituição de mobiliário por vandalismo
	Migração de Jovens na faixa etária de 17 a 25 anos		Tipo de cobertura florestal		Numero de habitantes por área de praça por zona urbana
	Número Matrículas estudantes cursos técnicos profissionalizantes		Produção total de madeira		Numero de espaço público destinados a grandes parcelas da população (acima de 1000 pessoas)

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
	Quantidade de Instituições de Cursos Técnicos Profissionalizantes		Produção florestal de material não lenhoso		Numero de espaço público destinados a pequenas parcelas da população (abaixo de 1000 pessoas)
	Número Leito hospitalares serviços SUS		Índice de contaminação do solo por resíduos sólidos		Número de horas de insolação de espaços públicos e privados
	Consultas médicas da rede SUS		% de resíduos sólidos e efluentes de esgoto não tratados		Número de atividades com níveis de ruído elevado por zona urbana
	Volume de Recursos Públicos destinado à rede hospitalar		% de destruição de área de mata ciliar e de proteção de cursos d'água		Número de empreendimentos gerados de odores urbanos
	Tempo Médio de espera por consulta médica especializada		% domicílios sem coleta de lixo		Área (km ²) afetada por odores
	Tempo Médio de espera por consulta odontológica		% domicílios sem acesso água tratada		% habitantes perturbados pelos odores urbanos
	Recursos Destinados a Medicamentos Gratuitos		Número de bicicletas no município		Grau de diferença entre gabaritos
	% população obesa e sedentária		Quantidade veículos em circulação com mais de 20 anos		
	Número de Óbitos por doenças cardiovasculares		Volume Investimentos Redução da Poluição Atmosférica		

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
	Número de Óbitos por doenças infecto-contagiosas		Temperatura Média		
	Número de Óbitos por doenças oncológicas				
	Consumo de bebidas alcoólicas				
	Número de pacientes em tratamento de recuperação de drogas				
	Número de ocorrência de roubos				

Quadro 09: Indicadores PROJARAGUÁ

PREFEITURA MUNICIPAL - Administração Pública

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
Percentual população atendida Esgoto Sanitário	Número de Lotes irregulares ou clandestinos	Número de Servidores
Percentual população atendida Água Tratada	% população cobertura atendimento Básico Saúde	% de bananicultores associados
% propriedades com tratamento dejetos animais	Número de procedimentos odontológicos básicos por habitante por ano	% de Conselhos e Associações participativas
% de propriedades rurais com tratamento de esgoto doméstico	% jovens em situação de vulnerabilidade assistidos	Índice de inadimplência do IPTU
% das unidades de educação com hortas escolares.	Número de casos confirmados e de portadores acompanhados.	% contribuintes inadimplentes ISS e IPTU
Renda Per Capita	Percentual de acompanhamento dos casos diagnosticados de HIV/AIDS	Índice de capacitação profissional
Índice de Áreas Verdes	Coeficiente de Mortalidade por HIV/AIDS por 100.000 habitantes	Índice de Incremento de Receitas Próprias
Índice de Tratamento de Esgoto Sanitário	Percentual de cobertura de Imunobiológicos de rotina	Índice Arrecadação Per Capita
Número de centros de pesquisa	Percentual de abandono de tratamento de Tuberculose Pulmonar	Índice de Processos Protocolados Concluídos
Número de universidade	Percentual de abandono de tratamento de Hanseníase	Índice de Tempo de Atendimento do Cidadão.
Índice de empresas com novas tecnologias	Percentual de cura de Hanseníase	Indicador de Investimento Público Per Capita
Índice de desemprego	Percentual de Internações Hospitalares	
PIB Municipal	Percentual de Atendimento ESF	
Índice de Poluição Ambiental	Percentual de Vias Públicas Pavimentadas	
Índice de Lixo (Resíduos Sólidos)	Percentual Déficit Habitacional	
Índice de Lixo Industrial	Percentual de crianças Ensino Fundamental	
Índice de Reciclagem	Percentual de crianças Educação Infantil	
Repovoamento / Recomposição da Floresta Nativa	Índice de Praças, Parques e Jardins	
Número Cursos Profissionalizantes	IDH e IDS	
Número de unidades de Pesquisa	Índice de satisfação dos serviços prestados com pesquisa de opinião (qualitativa)	
Número de Projetos Desenvolvidos	Índice de consumo de psicotrópicos	
	Índice de drogados	

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
	Índice de pobreza	
	GINI	
	Taxa de Reprovação Escolar.	
	Índice de Crescimento Populacional	

Quadro 10: Indicadores do Poder Público versus Convergência e Divergência

planejamento estratégico na sua abrangência para o equilíbrio do desenvolvimento sustentável quando comparado com o desenho do modelo DLIS.

A partir dos Quadros 09 (p.139) e 10 (p.146), pode-se observar que nos indicadores pensados pelo PROJARAGUÁ e pelo poder público, existem divergências e diferenças significativas quanto a sua concepção e foco, e ao mesmo tempo convergência e relacionamento.

Observa-se que os indicadores selecionados pelo Poder Público estão mais focados em controlar os níveis de atendimentos do serviço público. Podem ser classificados como indicadores de gestão, e em outro momento são números primários que não representam um indicador ou índice quantitativo (como por exemplo: número de Lotes irregulares ou clandestinos; % contribuintes inadimplentes ISS e IPTU). Outro aspecto observado é o não monitoramento de funções governamentais voltadas à efetividade das políticas públicas como condição de resposta aos problemas estruturais da cidade, mas sim, uma centralização de monitoramento para acompanhar conseqüências da ação falha ou de uma externalidade produzida por uma ação não conduzida para aquele objetivo. Como reflexo, verifica-se uma fragilidade na análise dos riscos inerentes à ação do poder público ou setor privado.

Os indicadores escolhidos pelo modelo societal acolhem o monitoramento da cidade na questão de controlar problemas e conseqüências, mas também em alguns pontos elencam indicadores que cuidam do resultado social. Abarca indicadores que mensuram a efetividade da ação pública ou privada, possibilitando medir os efeitos produzidos pela ação humana, seja através do Poder Público ou das entidades não governamentais. Podem-se citar exemplos destes indicadores: Emissão de gases com efeito estufa; consumo de água; % de vazios urbanos por zona urbana; % áreas destinadas a trânsito de veículos e pedestres e estacionamentos; % áreas

ambientalmente frágeis urbanizadas; Índice de desmatamento; Tempo médio de deslocamento entre pontos estratégicos da cidade.

Os indicadores podem não representar, avaliar ou monitorar todas as dimensões do modelo DLIS de forma adequada, mas pode-se dizer que os mesmos já buscam uma aproximação maior com a preocupação do monitoramento da ação para a efetividade dos serviços públicos. Também vislumbra-se o monitoramento da externalidade de uma ação por parte do setor público ou privado (como por exemplo: Qt. Representantes políticos na esfera estadual; % população que vive em domicílios com densidade média acima duas pessoas por dormitório; % áreas ambientalmente frágeis urbanizadas; % pessoas com RFPC abaixo de 0,5 SM). Observa-se também uma preocupação maior com o monitoramento dos reflexos do desenvolvimento urbano e gestão ambiental. Existem números primários em grande volume nas dimensões social, cultural e político institucional, mas contemplam indicadores próprios em todas as dimensões do DLIS.

As perspectivas adotadas pelo Poder Público a partir da visão de futuro deixaram lacunas no monitoramento de fatores importantes para o desenvolvimento sustentável da cidade e que carecem ser re-analisados. Neste contexto, fica muito explícito que houve um prejuízo na modernização da administração pública com a interrupção do projeto iniciado no início de 2005. Esta condição foi observada na entrevista com os atores sociais do Poder Público Municipal, quando afirmam que

a interrupção da implantação do modelo de gestão foi um erro, pois poderíamos estar muito melhor, estávamos buscando implantar a gestão por resultados com a construção de indicadores. Agora com a implantação do BSC vamos dar mais um passo a frente, que não pode se perder (A2.5, APÊNDICE F).

Apesar de ter sido verificado que os indicadores possuem deficiências quanto à seleção adequada ou à construção de índices que mensurem o alcance da visão, existem programas e ações desenvolvidas pelo Poder Público que possuem relação com as diretrizes pensadas pelo PROJARAGUÁ, apesar de serem formuladas em tempos diferentes.

Quanto à quantidade de indicadores ou índices selecionados pelo modelo societal e pelo modelo gerencial do poder público, observa-se que o primeiro pode ter uma fragilidade devido ao grande número, apesar de ser mais completo e complexo, pela dificuldade de controle e estudo do reflexo das ações nos indicadores. Já no modelo proposto pelo poder público a quantidade de índices ou

indicadores é bem menor, mas deixa de mensurar e controlar questões importantes que conduzem ao desenvolvimento sustentável. Estes estão mais focados na eficiência. Para Bellen (2006), a escolha dos indicadores da sustentabilidade independe da abordagem adotada. No entanto, a quantidade de indicadores utilizados pode ser pequena a qualquer tempo, embora a composição do grupo deva variar com o tempo em atenção a determinados problemas e questões.

Após a análise das dimensões adotadas pelo modelo DLIS e das perspectivas oriundas do modelo BSC, e objetivando atender ao terceiro objetivo específico, foi elaborado um mapa estratégico com adaptações das perspectivas para a administração pública municipal, decorrente da pesquisa teórica e interligação do modelo DLIS (Quadro 11, p.150). Na formatação do Mapa estratégico, as perspectivas adotadas surgiram da pesquisa teórica, desta pesquisa e da observação do negócio da administração pública relacionado às atividades de planejamento governamental.

O que se buscou com o desenho deste mapa foi identificar a possibilidade de relacionar e integrar os dois modelos. Um define as dimensões, as diretrizes e os indicadores pensados pela sociedade em uma visão estratégica para a cidade, enquanto o outro modelo é uma ferramenta de gestão que facilita a implementação da estratégia, conforme observado na pesquisa teórica encontrada nos escritos de Kaplan e Norton (2000), Pedro (2007) e também Campos e Rossetto (2007).

As perspectivas utilizadas no BSC tiveram como resultado a preservação das diretrizes pensadas pelo Poder Público e pelo PROJARAGUÁ, sem reescrevê-lo. No entanto, nas dimensões em que havia lacunas tanto no *Planejamento Municipal*, quanto no PROJARAGUÁ ficaram vagos os campos no mapa ou foram buscados os programas que pudessem dar conta da perspectiva ou dimensão. Isto possibilitou identificar por meio do mapa estratégico os *gap's* na proposição de planos e projetos que viabilizassem o cumprimento dos macroobjetivos.

Verifica-se no mapa estratégico, na primeira perspectiva (Resultado Social), que não existe atrelamento de execução direta de programas ou ações e as diretrizes propostas pelos planos, sejam elas governamentais ou da sociedade. Observa-se que esta perspectiva está mais dirigida para o controle e o monitoramento do reflexo do atendimento da diretriz como resultado de ações nas outras dimensões e perspectivas. Nesta perspectiva, o uso dos indicadores para mensurar o resultado da estratégia e das diretrizes é imprescindível. O controle e o

Mapa estratégico do Município de Jaraguá do Sul - SC

VISÃO: Jaraguá do Sul, cidade cada vez mais humana e feliz, de vanguarda científica, tecnológica e cultural, integrada à natureza. Ser referência no cenário catarinense nas ações sociais e na gestão pública desenvolvidas por profissionais competentes.

		Desenvolvimento Econômico	Qualidade de Vida (Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Saneamento e Social)	Planejamento da Cidade (Desenvolvimento Físico-territorial e Gestão Ambiental)	Governança Pública	Governabilidade e Representatividade		
DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DE GOVERNO								
PERPECTIVAS DO BALANCEAMENTO	Resultado Social	Diretrizes	Obter melhores resultados econômicos em uma economia diversificada que valoriza a inovação tecnológica e o capital humano.	Estimular e desenvolver a mentalidade científica e tecnológica apontando para um novo viés para o desenvolvimento econômico sustentável.	Garantir acesso e qualidade do ensino para a educação infantil e ensino fundamental, buscando o desenvolvimento integral da criança e adolescente, bem como seu desenvolvimento de aprendizagem e compreensão do ambiente natural e social.	Promover a acessibilidade da população (notadamente a de baixa renda) aos diversos pontos da cidade, de forma integrada.	Alcançar níveis de excelência de referência estadual / nacional no grau de satisfação em serviços públicos.	Garantir a representatividade política e institucional
			Fortalecer o papel da agricultura como indutor da sustentabilidade, estimulando a rentabilidade do setor de forma a garantir o cinturão verde na cidade.	Estimular o desenvolvimento científico-tecnológico da agricultura, de forma a melhorar o processo produtivo em busca da sustentabilidade.	Incentivar políticas públicas que cumpram sua função social (equidade, desenvolvimento incluyente) além de compensatória, com responsabilidades e direitos ao cidadão.			
					Garantir o acesso aos serviços de saúde em todos os níveis, de forma integral de assistência ao indivíduo e à comunidade, observando a equidade da participação nos serviços públicos.			
	Cidadão-Usuário	Diretrizes	Criar um sistema de apoio, fomento e informações à pesquisa e desenvolvimento científico integrado	Estimular o desenvolvimento científico-tecnológico da agricultura, de forma a melhorar o processo produtivo em busca da sustentabilidade.	Promover ações para a cidadania e a inclusão social da população carente ou em situação de risco social	Implantar sistema cicloviário integrado ao transporte coletivo.	Desenvolver rede articulada entre as instituições públicas e privadas.	Fortalecer as instituições oficialmente estabelecidas.

		Desenvolvimento Econômico	Qualidade de Vida (Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Saneamento e Social)	Planejamento da Cidade (Desenvolvimento Físico-territorial e Gestão Ambiental)	Governança Pública	Governabilidade e Representatividade
PERPECTIVAS DO BALANCEAMENTO	Cidadão-Usuário			Promover e fomentar políticas para a qualificação profissional visando à inclusão social e à sustentabilidade do indivíduo, em conformidade com as exigências e a evolução tecnológica, visando à empregabilidade do ser humano.	Adotar um Plano Municipal de Saneamento, analisando-se a viabilidade e conveniência de regionalização E Fortalecer o Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica do Rio Itapocu.	
				Promover proteção, recuperação da saúde e a readaptação laborativa.		
		DESENVOLVE EMPRESA QUALIFICA JARAGUÁ EMPREENDE JARAGUÁ INCENTIVO À PESQUISA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E A INOVAÇÃO	AGRICULTURA FAMILIAR SUSTENTÁVEL PROPRIEDADE RURAL E ABASTECIMENTO FAMILIAR	PROGRAMA DE ATENDIMENTO SOCIAL - PAS CRIANÇA ATIVA ESCOLA CIDADÃ SANEAMENTO É SAÚDE ESTRATÉGIA DA SAÚDE FAMILIAR ATENÇÃO PRIMÁRIA E PROMOÇÃO DA SAÚDE	MEIO AMBIENTE PROTEGIDO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL- PROJETOS SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL TRANSJARAGUÁ ÁGUA PARA TODOS	
	Processos Internos / Excelência Operacional	Diretrizes	Garantir a fixação, transferência e o aumento dos recursos da união para os municípios.		Promover a organização e funcionamento dos serviços correspondentes, públicos e privados.	Fixar políticas públicas permanentes de educação ambiental, nos âmbitos formal e não formal.
					Criar e manter cadastro multifinalitário E incentivar a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade	

PERPECTIVAS DO BALANCEAMENTO		Desenvolvimento Econômico		Qualidade de Vida (Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Saneamento e Social)	Planejamento da Cidade (Desenvolvimento Físico-territorial e Gestão Ambiental)	Governança Pública	Governabilidade e Representatividade
		Processos Internos / Excelência Operacional	Programas				
Aprendizado e Crescimento	Programas	PMAT GESTÃO DA POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO DO CONTROLE DE ARRECADAÇÃO GESTÃO DA POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA			ATUALIZAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA - SIG GESTÃO DE APOIO ADMINISTRATIVO À DIVISÃO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO	ATENDIMENTO COM QUALIDADE	
	Diretrizes					Desenvolver Habilidades por competência, através da promoção do auto- desenvolvimento profissional.	
	Programas					PMAT QUALIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES	

Quadro 11: Mapa Estratégico BSC

monitoramento são importantes para a correção de desvios e repensar as políticas públicas.

Os programas e ações acontecem nas outras perspectivas, que possuem vínculo direto ou indireto com os resultados que serão alcançados na perspectiva do Resultado Social e do Cidadão-Usuário.

Outro ponto observado com a elaboração do Mapa Estratégico (Quadro 11) é a deficiência e fragilidade de programas para o desenvolvimento de políticas públicas na perspectiva dos Processos Internos/Excelência Operacional e na perspectiva de Aprendizado e Crescimento, objetivando dar suporte técnico para o desenvolvimento das demais perspectivas.

Nota-se pelo mapa estratégico que existe fraca orientação para as perspectivas do Resultado Social e do Cidadão quando pensamos em atender à Dimensão Físico-territorial e Ambiental, bem como a Governabilidade e Representatividade que possam ser promovidos pelo Poder Público.

4.3 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESCOLHAS E RELAÇÃO DE PODER

Para dar resposta ao último objetivo específico, que diz respeito à abordagem teórica que respalda a tomada de decisões dos atores sociais envolvidos na formulação de políticas públicas e das estratégias (diretrizes) nos dois modelos de gestão estudados, passa-se a relatar o resultado da análise que infere o viés teórico que explica as relações de poder e as escolhas efetuadas.

Serão denominados Atores do grupo 1 membros representantes da sociedade civil (PROJARAGUÁ) e Atores do grupo 2 membros representantes do Poder Executivo Municipal (PMJS). Em cada grupo, os atores serão diferenciados por seqüência numérica (ex.: A1.1, A1.2, A2.1, A2.2.....). Para uma melhor compreensão do conteúdo das entrevistas, os apêndices D (roteiro das entrevistas), E (síntese das entrevistas com os atores do grupo 1) e F (síntese das entrevistas com os atores do grupo 2) foram organizados de acordo com as diferentes abordagens teóricas que serviram de subsídio para a análise.

Observando o que a maioria dos atores afirmaram, tanto do grupo 1 como do grupo 2, identificou-se que as escolhas das diretrizes e dos programas buscaram atender à coletividade e ao interesse social. A postura adotada demonstrou prevalecer atender ao objetivo da razão das instituições em lugar do interesse individual. Mesmo o PROJARAGUÁ não sendo uma organização pública, pode ser caracterizado como uma Instituição pública e adotou a mesma vertente no planejamento para a cidade de Jaraguá do Sul.

Fica confirmado o que Rocha (2005) coloca sobre a ótica de atuação das instituições públicas, que são mecanismos reguladores de padrões de interações sociais com relativa legitimidade. Este fator explica como a formatação da instituição social e política atua com normas institucionais, e que as instituições estabelecem um contexto estratégico para as ações desses atores políticos, condicionando a um resultado, mesmo que não permanente ao conflito político específico.

Isso pode ser identificado na fala do Ator 1.3, segundo o qual

...as diretrizes basicamente atentem a coletividade e aos interesses estratégicos da cidade. [...] houve muito equilíbrio em se pensar as questões educacionais, culturais, embora já enraizadas aí de usos e costumes, mas que pareceram uma questão bastante forte, principalmente na questão de segurança, uso de drogas, de bebidas, de fumo no componente do macroambiente do social, isso ficou muito claro (A1.3, APÊNDICE E).

Outro exemplo configura-se nas palavras do Ator 1.2, ao afirmar que “buscou atender aos interesses sociais da coletividade”.

Nas palavras de Przeworski (2005), os políticos buscam maximizar o voto, enquanto os eleitores procuram atender aos seus interesses. No entanto, o que se percebeu foi que nem sempre isso é verdadeiro. Pode-se observar que os atores da sociedade civil, no exercício de uma função representativa, buscaram o coletivo em lugar do interesse individual. Isso também aconteceu no âmbito do poder público, analisados os programas descritos e as falas dos entrevistados, embora alguns atores afirmassem que se o resultado da ação para a coletividade trouxesse resultado político, melhor. Não ficou evidente, entretanto, que este resultado político tenha prevalecido no momento da formulação dos programas, pelo que se pode observar.

...e muita coisa está atrelada ao Plano 22. [...] Nossos programas buscaram atender a coletividade, mas com preferência para aquele povo fragilizado pela exclusão social, e que estão em situação vulnerável.[...] Procuramos atender mais a coletividade.... a gente

direcionou todos os programas que foi feito uma pesquisa na época da implantação dos SUAS... (A2.3, APÊNDICE F).

Buscamos atender o estratégico, porque nós tínhamos já os programas, já vinham acontecendo, muitos permaneceram porque na área de educação não tem como você estar mudando de programa, porque o foco é sempre o mesmo, você pode ampliar, mas seguindo uma linha da LDB (A2.4, APÊNDICE F).

Observando o amadurecimento do desenvolvimento político (HUNTINGTON, 1975), pode-se dizer que a sociedade e a administração pública de Jaraguá do Sul possuem um grau de amadurecimento. Isto pode ser verificado quando observa-se a participação dos atores sociais, dos *stakeholders* na formatação das políticas públicas e a absorção pelo Poder Público Executivo Municipal dessas reivindicações sociais, no qual, as solicitações, segundo os atores, foram atendidas em razão da necessidade, da prioridade e não de quem vinha a solicitação, mas pelo resultado e benefício social. Isto foi identificado nos dizeres dos atores, em que “informações da própria comunidade como reivindicações....” (ATOR 2.5, APÊNDICE F), foram consideradas.

Sim, houve a participação dos Conselhos, o Conselho tutelar... Quem também participou foi o judiciário, pela Dra. Leda que era a promotora da infância e da juventude que tinha algumas reivindicações que viessem a acontecer, os próprios coordenadores, os clubes de mães... e também na época da campanha que a gente trabalhou na rua, a Ana Maria e eu, a gente escutava muitas reivindicações que também consideramos... (A2.3, APÊNDICE F).

Diante disso, pode-se dizer que Jaraguá do Sul possui um amadurecimento político, explícito pela sua forma de atuação e decisão entre os atores, bem como pelo consenso e alianças na formulação das políticas públicas. Dessa forma, ao aproximar-se do modelo pluralista, aproxima-se também da modernidade e da institucionalização política.

Segundo Huntington (1975), o desenvolvimento econômico nem sempre acompanha o desenvolvimento político. No entanto, o que se observa é um equilíbrio neste sentido, uma vez que é possível observar que a municipalidade parece ter conseguido evoluir da ‘comunidade política tradicional’ para ‘comunidade política moderna’ decorrente da participação dos membros da sociedade civil na governança e governabilidade participativa. Pode-se dizer que o modelo está institucionalizado, atua em ambiente complexo, adapta-se às necessidades e interesses da comunidade, incorporando novo grupo para planejar políticas públicas.

Quanto à conduta dos atores, pode-se dizer que a maioria segue os padrões adotados pela instituição, ou seja, segue as regras e normativas para a formulação das políticas. Isto está explícito nas falas dos atores do grupo 2. Identifica-se na entrevista do ator 2.1: “Nós seguimos instruções e todas as normatizadas enviadas e passadas para nós, do GABPLAN”. (A2.1, APÊNDICE F), também na fala do ator 2.5, que afirma: “Sim, eu estava junto naquele momento, basicamente as orientações foram construídas sob nossa orientação...” (A2.5, APÊNDICE F).

Confirmando os escritos de Sell (2006), em que as ações e condutas padronizadas e compartilhadas por todos são típicas das teorias neo-institucionalistas da política. Os atores agem de acordo com interesses coletivos institucionais em função de que as instituições exercem influência sobre as situações políticas, segundo Hall e Taylor (2003).

Observou-se que quando se trata das decisões na sociedade civil, há uma mescla da teoria neo-institucional histórico e da neo-institucional da escolha racional, pois os indivíduos procuram atender aos interesses que um sozinho não teria poder e condições de mudar e que a ação coletiva facilita, ou seja, as somas dos esforços coletivos podem transformar a comunidade em que se vive, mudar a visão da cidade, conduzindo-a para outra dimensão, numa perspectiva calculadora e cultural. Os atores sociais também usam de gostos e preferências para maximizar o interesse estratégico, criada pela visão estratégica e calculista, que neste caso foi implícito, que é a sustentabilidade da cidade.

Foi identificado se as diretrizes tinham alinhamento com a visão do PROJARAGUÁ... das ações nenhuma delas tinha algo que estivesse em desacordo com a linha de ação, eram idéias coerentes, não tinham idéias antagônicas, até porque nossa visão é ampla e subjetiva, então não tivemos ali idéias que não tornassem um bom lugar para se viver, todas conduziam ao alinhamento com a visão... (A1.1, APÊNDICE E).

O que teve maior peso para a decisão foi o alinhamento estratégico. [...] Quando as pessoas começavam desvirtuar, primeiro era eu depois o próprio grupo, puxava para o alinhamento. Quando você alinha as opções vão reduzindo, então fica fácil fazer as escolhas. Nas diretrizes do econômico está muito claro isso, no próprio texto base já dizia isto, que o modelo deveria mudar, com outras atividades na cadeia produtiva. Também na dimensão político-institucional tem a ver com o público, com a questão da sociedade civil, existe os movimentos hoje e organizar para que as questões políticas possam ser resolvidas. (A1.2, APÊNDICE E).

Basicamente todos os atores (grupo 1 e grupo 2), afirmaram que tiveram dados e informações para análise e para a formulação das diretrizes ou políticas

públicas. Alguns tinham indicadores, outros tinham informações gerais (históricas, demandas, números primários) que orientaram para a escolha das decisões. Parece que isso, de fato, foi levado a sério. Todos afirmaram que as informações, os dados e a capacidade técnica de análise e de conhecimento do problema a resolver ou de uma situação que se quer mudar no processo foi muito respeitado, e declaram que prevaleceu o conhecimento técnico. Assim, nota-se que a teoria do neo-institucionalismo da escolha racional esteve presente como suporte nos momentos das escolhas, tanto no Poder Público Executivo Municipal, quanto no PROJARAGUÁ.

No Poder Público, através do PPA, observou-se que as três vertentes do neo-institucionalismo (histórico, escolha racional e sociológico) podem explicar diferentes momentos de decisão. As discussões e formulação das políticas públicas procuraram atender ao alinhamento estratégico da entidade, através da sua razão de existência, o custo-benefício, o conhecimento técnico, o uso de informações históricas, as questões sociais, macro-estruturais e micro-organizacionais. Pode-se observar uma gama de programas que buscam resolver questões pontuais, pela assistência social, através de políticas compensatórias, mas também a inclusão de políticas estruturantes para a resolução de problemas complexos da sociedade.

A instituição pública mesclou os modelos para escolha das políticas públicas, ora dando ênfase a um viés teórico, ora a outro, dependendo da situação a resolver e das intenções da instituição enquanto Poder Público. Por outro lado, no poder público nem tudo tem a premissa da racionalidade, como podemos observar na fala do ator 2.5, revelando que atendeu a interesses políticos e não à racionalidade. “A decisão de esperar a mudança da planta genérica de valores, que daria uma sustentação financeira, foi deixada de lado porque não era o momento político”.

Isto foi percebido nas falas,

Tivemos dados sobre as regiões (a população), aquilo que havia sido feito, serviu para embasar alguma coisa, informações sobre os programas que já aconteceram anteriormente (A2.1, APÊNDICE F).

...e tivemos a ajuda do João Paulo que já tinha conhecimento da gestão anterior... veio com projetos da outra gestão e coisas novas que ele elaborou... não havia indicador específico, tínhamos dados dos serviços, controle de horas tudo no sistema... (A2.2, APÊNDICE F).

Hoje os nossos CRAS estão nos lugares com maior problema. O que pesou foram as informações trazidas da sociedade. [...] mas para

estruturar melhor. Um exemplo é o clube de mães, antes elas nunca tinham pessoas lá que estavam para ensinar coisas para elas poderem se abastecer e serem multiplicadoras e voltar e levar os clubes. Uma preocupação desta administração foi capacitar essas pessoas para serem multiplicadores, isso não só nos clubes de mães, mas isso está sendo hoje nos CRAS, nos voluntários da terceira idade, e outros, como no centro de resgate. Buscou-se mudar a condição para a inserção social, como por exemplo, hoje temos no mercado municipal uma associação, que muitas mães são associadas ali e colocam o seu artesanato para venda. Também temos mães que fizeram o curso de restauração de mobília, restauração de móveis, que tem hoje esta oficina em casa que pegam do bairro e que tão fazendo... e ganham um dinheirão, não é um dinheirinho.... criando uma fonte de renda (A2.3, APÊNDICE F).

No Poder Público Municipal observou-se que, principalmente na área social e educacional, a teoria incremental esteve presente na formulação e nas decisões. Muitos dos programas inseridos no PPA foram resultados da continuidade de ações que já vinham sendo executados e que não poderiam ser suspensas em função de uma perda social muito grande, ou então, de uma orientação maior, como por exemplo, políticas nacionais. O que se percebeu também foi a necessidade de resolver questões pontuais e imediatas, como os moradores de rua, que já era um problema social que não caberia mais ser adiado.

Outro aspecto interessante observado na entrevista com os atores, foi a relação de poder, a partir da qual os membros representativos tinham voz e vez de forma igualitária. Disseram que não perceberam de forma clara se houve interesses particulares ou influência de poder em razão da condição social, econômica ou política por parte do representante. As escolhas e decisões estiveram pautadas na coerência, nas necessidades, nas estratégias para a coletividade e para atender ao interesse social da cidade, em busca da qualidade de vida.

Pode-se fazer um paralelo com a teoria neo-institucional da escolha racional, em que Przeworski (2005) explica que os interesses dos governos é a maximização dos votos enquanto que os eleitores desejam maximizar seus interesses. Em relação a esse aspecto, percebe-se pela fala dos atores do grupo 1 que as escolhas tenderam mais para a racionalidade, primando pelos interesses coletivos da instituição, pois declararam que as decisões foram consensadas e pautadas pela missão e visão do PROJARAGUÁ.

O Ator do grupo 1 afirma

Eu como gestor, administrador, meu trabalho tem que ser pela razão de existir de uma empresa. No PROJARAGUÁ tinha bem claro, que

tivéssemos que era um bom lugar para se viver. A preferência foi pela revisão do Jaraguá 2010, baseada numa visão estratégica do município, que é essa que acabamos de falar, recriamos (A1.2, APÊNDICE E).

Quanto à posição hierárquica, a assembléia foi soberana, e essas pessoas tinham como ponto de argumentação a representação da sua entidade. Deixamos todas como um membro independente da entidade e tendo seu voto... claro, tiveram pessoas que colocaram e o grupo aceitou ou não ficando a decisão soberana aquela inicial do ribeirão, dando preferência a decisão da plenária. Procuramos escolher diretrizes que atendesse a missão e visão, dispares disso, muito propõe coisas imediatas, mas não era o foco, excluindo esses casos e deliberaram com votação e se respeitou a escolha desta forma cada uma das diretrizes (A1.1, APÊNDICE E).

Nas falas dos Atores do grupo 2 observa-se que as relações de poder entre eles, revelaram

... e também na época da campanha que a gente trabalhou na rua, a Ana Maria e eu, a gente escutava muitas reivindicações que também consideramos... sempre procuramos atender em qualidade, não em quantidade, tinha manhã que a gente atendia 5 casas... A influência que essas pessoas tinham era de voluntários e coordenadores, teve a classe empresarial e também a política... mas o conhecimento técnico foi em primeiro lugar que foi avaliado e também com a aquilo que a gente tinha de dados de fora, foi feito uma correlação ... também com a experiência de algumas pessoas que nos apoiaram em muito aqui dentro, isso a gente não pode deixar de lado, o conhecimento.... não no elaborar, porque antes era feito por duas ou três pessoas. Procuramos atender mais a coletividade.... a gente direcionou todos os programas que foi feito uma pesquisa na época da implantação dos SUAS, junto ao IBGE, junto as comunidades das associações de moradores... (A2.3, APÊNDICE F) (grifo da autora)

Observa-se que estes atores oportunizaram a participação da comunidade, atendendo ao direito do cidadão no Estado Democrático, mas percebe-se que as ações e programas escolhidos buscaram alcançar um objetivo, que segundo Sell (2006) e Przeworski (2005) relaciona-se a ‘teoria do voto’.

Ainda nas entrevistas pode ser percebido nas relações de poder, que as decisões buscam maximizar interesse coletivo, mas o alcance de maximizar a preferência dos eleitores está implícito.

Penso que nossos programas e ações tem relação com a visão da Prefeitura, e muita coisa está atrelada ao Plano 22. Nossos programas buscaram atender a coletividade... (A2.3, APÊNDICE F) (grifo da autora)

As escolhas buscaram atender as demandas por serviços reprimidos e que dessem um retorno social. Sim, buscou-se atender solicitações da

comunidade, elencadas das audiências e do Plano de Governo 22 que ajudei a elaborar. (A2.5 APÊNDICE F).

Observa-se que os atores do grupo 1 e do grupo 2, nas relações de poder primaram os interesses coletivos para a qualidade de vida, mas interesses institucionais pertencentes a elas também foram atendidos em algum momento. Ora pautados pela racionalidade coletiva, ora pelo incrementalismo, ora pelo neo-institucionalismo, mas todos buscam em algum momento atender a interesses, mesmo que não tenha havido discussão e conflito.

CAPÍTULO V

5 CONSIDERAÇÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo estão dispostas as considerações da pesquisa, as limitações e as recomendações com a adoção dos modelos de gestão societal e gerencial da administração pública no *Planejamento Municipal*.

5.1 CONSIDERAÇÕES

A presente pesquisa esteve motivada pela análise da nova formatação de gestão pública, orientada pela governança pública e governabilidade participativa, com a adoção do modelo societal, integrando a administração gerencial e auxiliada pelo uso de ferramentas administrativas, no pensar e implementar políticas públicas.

Identificou-se que o modelo societal, aliado à administração gerencial, traz à responsabilidade os *stakeholders* e *statecrafts* sobre o resultado social. A criação, em parceria, de planos estratégicos governamentais, para o desenvolvimento local sustentável, contribui para a integração das ações públicas e privadas, juntando esforços a objetivos comuns em nome da qualidade de vida para o cidadão.

Quanto à capacidade de orientação estratégica dos modelos societal e de administração pública gerencial, pode-se concluir que apesar de programas e ações do *Planejamento Municipal* estarem focados no Cidadão-usuário, aqueles que convergem dão conta de atender aos macroobjetivos e as diretrizes de ambas as expectativas (Poder Público Municipal e Sociedade Civil), naquilo que se propõem.

O Poder Público Municipal na construção do plano plurianual, partindo da visão de longo prazo definida, adotou perspectivas diferentes (Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico e Desenvolvimento Institucional) daquelas encontradas no referencial teórico, apesar de buscar o mesmo resultado, percebido através do mapa estratégico. Quando elaborado o mapa-matriz com perspectivas adequadas e entrelaçando os modelos (societal e

administração pública gerencial), nota-se a importância do alinhamento entre pensar políticas públicas pela Administração Pública e PROJARAGUÁ.

Conclui-se que o BSC com os macroobjetivos do Poder Público, substituindo as perspectivas teóricas estudadas, pode atender às expectativas da missão e da visão através do *Planejamento Municipal*. Utilizando-se somente os instrumentos adotados no município de Jaraguá do Sul não se vêem os *gap's* encontrados com a elaboração do mapa-matriz, que buscam atender às expectativas da sociedade, ou seja, a grosso modo, sem análise pelo entrelaçamento dos modelos.

Quanto às escolhas na formulação de políticas públicas, pode-se concluir que houve a supremacia do interesse público, do interesse coletivo, da razão institucional, do comportamento regido por conduta padronizada da instituição (no caso, Poder Público Municipal), típico do viés teórico do neo-institucionalismo. Também se percebe um grau de amadurecimento político institucionalizado, transcendendo da 'comunidade política tradicional' para 'comunidade política moderna', segundo a concepção de Huntington.

As decisões na sociedade civil estiveram suportadas pela mescla das teorias neo-institucional histórico e neo-institucional da escolha racional. Em ambos modelos, esteve presente como suporte das escolhas públicas, a teoria neo-institucional da escolha racional. No Poder Público, observou-se que as três vertentes do neo-institucionalismo (histórico, escolha racional e sociológico) deram suporte a diferentes momentos de decisão. A instituição pública mesclou os modelos para escolha das políticas públicas, ora dando ênfase a um viés teórico, ora a outro, dependendo da situação a resolver e das intenções da instituição enquanto Poder Público. Como nem tudo é racional, também pode-se concluir que a teoria incremental, em algum momento, foi suporte para a formulação e tomada das decisões pelo Poder Público.

Quanto à relação de poder entre os atores de ambos os grupos pode-se concluir que prevaleceu o respeito e a igualdade, primando pelos interesses coletivos das instituições, apoiado na teoria neo-institucional da escolha racional. Aos atores do grupo 2 em algum momento a relação de poder fica suportada pela 'teoria do voto'. No entanto, as escolhas e decisões atenderam o direito do cidadão no Estado Democrático participativo.

Os problemas elencados em diversas dimensões e os planos elaborados em conjunto e executados em grande parte pelo Poder Público enfatizam o exercício da

democracia participativa e cidadania, seguindo as tendências da governabilidade participativa e da governança pública em rede, e primando por resultados gradativos e impactantes de forma positiva na sociedade, independente do lapso temporal. No entanto, remete a uma mudança cultural e uma conscientização da sociedade para este novo modelo que está despontando no Município de Jaraguá Sul. Tais atitudes vão ao encontro da solução de problemas complexos e multisetoriais do desenvolvimento urbano que o Poder Público sozinho não daria conta, confirmando o posicionamento de estudiosos como Klaus Frey (2007), Sérgio Luis Boeira (2004), Augusto Franco (2002; 2002^a; 2003), Marcelo Souza (2006) Ignacy Sachs (1986; 2004) e outros.

A sociedade civil jaraguense demonstra uma responsabilidade partilhada e comprometida em busca do Resultado Social efetivo. Não se pode deixar de mensurar que, esta é uma cultura enraizada, decorrente do associativismo e do empreendedorismo muito forte por parte dos membros da sociedade. Esta participação do PROJARAGUÁ no planejamento estratégico traz um ganho social e político à cidade. Os próximos governantes têm a sua disposição a descrição de estratégias para pensar o futuro do município, que podem ser combinadas com suas visões de Governo.

Outro ponto observado foi que nenhum dos modelos por si é completo para uso pelo Poder Público. O primeiro deles, o BSC, tem fraca orientação para alcançar as dimensões do modelo DLIS. Enquanto o modelo DLIS não possibilita uma análise de ação estratégica em busca do Resultado Social e do Cidadão-usuário para a efetividade. No entanto, entrelaçar os modelos na construção do Mapa Estratégico do BSC, como resultado da junção dos mesmos, formando um mapa-matriz estratégico para o Governo, pode ser um caminho para a análise na formulação das políticas públicas.

5.2 LIMITAÇÕES

Apesar dos modelos de gestão utilizados pelo município de Jaraguá do Sul pela administração pública e pela sociedade civil (PROJARAGUÁ) serem de extrema relevância para implementar a estratégia, mensurar o resultado efetivo,

orientar a cidade para a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável, algumas limitações foram encontradas. Dentre elas, podemos citar a dificuldade de entendimento dos gestores e servidores em entender o modelo BSC; dificuldade em encontrar horário adequado para realização das entrevistas com os atores do poder público; e também o fator tempo para uma análise mais profunda dos modelos, o que resultaria em uma quantidade maior de recomendações.

5.3 RECOMENDAÇÕES

Apesar das convergências entre o Plano Plurianual e as diretrizes pensadas pelo PROJARAGUÁ e, diante das análises da pesquisa, pode-se recomendar que o Governo Municipal reavalie as suas estratégias para a maximização da sinergia entre os modelos, pois o uso do Mapa Estratégico com as perspectivas estudadas possibilita uma visão dos *gap's* que não é perceptível sem ele, a fim de preencher as lacunas.

Pode-se ainda, observar que ao Poder Público cabe acrescentar indicadores que representem monitoramento da mudança da condição social, econômica, humana, ambiental, para que de fato tais elementos possam ser objeto de análise para um desenvolvimento sustentável e que meçam a visão e a missão para o Resultado Social, a efetividade da ação de forma mais precisa. Apesar da descrição da visão de longo prazo definida pelo Poder Público possuir elementos subjetivos, na sua mensuração se faz cogente inserir novos indicadores para dar conta de aferir o resultado das ações públicas ou privadas no desenvolvimento da cidade de Jaraguá do Sul.

A sociedade civil representada no PROJARAGUÁ fica a recomendação de revisar suas diretrizes observando as dimensões do DLIS de tempos em tempos para avaliar se estas são válidas decorrentes da dinâmica do mundo globalizado. Quanto ao uso dos indicadores, seria pertinente avaliar o monitoramento e o controle para a adequação das diretrizes e corrigir desvios que refletem na sociedade em longo prazo, pois aqueles que medem o resultado no curto prazo e a eficiência da gestão cabem mais apropriadamente ao Poder Público.

Tanto o poder público como a sociedade civil, poderiam converter seus programas e suas diretrizes em estratégias e relacioná-las com a perspectiva ou dimensão, e da mesma forma os indicadores. Isto, por meio de uma matriz, fará com que se saiba claramente o reflexo que produz cada ação estratégica e como muda a sociedade, e se as ações contribuem ou não para o alcance da missão, da visão.

Na declaração da missão do PROJARAGUÁ recomenda-se repensá-la para acrescentar a responsabilidade da execução e implementação de políticas públicas. Tal recomendação está atrelada aos ensinamentos de Frey (2007), Franco (2002; 2002a; 2003), Giddens (2001), que orientam para o fato de que tanto o poder público quanto a sociedade passam a ser responsáveis pelo desenvolvimento local e sustentável, que não cabe mais só aos governos. Se o município está maduro politicamente e quer seguir a tendência da democracia e da gestão em rede, para uma governança participativa, tal atitude faz parte deste mecanismo.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n.10. Brasília. 1997.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Bresser Pereira, Luiz e Spink, Peter K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração Pública Gerencial**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ALBUQUERQUE, Francisco. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. SADER, Emir e BÓRON, Atílio (orgs.). In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado Democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200002&lng=en&rm=iso. Acesso em: 29 jan 2007.

ARAÚJO, Uajará Pessoa. Aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento: duas faces de uma mesma moeda? **Educação e Tecnologia**, Belo Horizonte, v.9,n.2, p.23-32, Jul./Dez.2004.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: Silva e S. da ° M. (Org). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Ed. Veras, 2001.

_____. A Agenda Institucional. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p.147-151. 2007. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10706411> Acesso em: 25 jul 2008.

BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, Fev/1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&Pid=S0102-69091997000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 Jul 2007.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; e ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento. *In*: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2º. ed., Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

BJÖRKMAN, James W. Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n.3, Brasília, Jul/Set 2005.

BOEIRA, Sérgio L. Crise Civilizatória e Ambientalismo Transetorial: Internet, Estado Nascente e Democracia. **Revista Vozes e Diálogo**, ano 2, n.1, Itajaí, SC, abril de 1998.

_____. Política e Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. **Revista Alcance** – Revista Científica do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, vol. 10, n.3, p. 525-558, set/dez, 2003.

_____. Desenvolvimento Urbano e Crise de Paradigmas: o caso da região de Florianópolis. **Relatório de Iniciação Científica**. II Mostra de Pesquisa em Administração. Univali. Biguaçu. SC, 2004.

BORINELLI, Benilson. **Instituições e Política Ambiental: Notas Teóricas e Metodológicas**. I Encontro Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Indaiatuba, São Paulo, Nov/2002. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/BenilsonBorinelli.pdf> Acesso em: 15 jan 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Consad - Conselho dos Secretários de Administração dos Estados. São Paulo, março 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Instituições e Estado**. Maio 2005. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1522#>. Acesso em: 22 jan 2007.

_____. e PACHECO, Regina S. A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento. *In*: REIS VELLOSO, João Paulo e ALBUQUERQUE, João Paulo Cavalcanti de (orgs). **Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2005. p.150-170. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2005/05.23.ReformadoEstadoBrasileiroeoDesenvolvimento.WEB.pdf>>. Acesso em: 28 mai 2007.

BRAYBROOKE, David e LINDBLOM, Charles E. **Uma estratégia de decisão social**: Escolha de políticas alternativas como processo social. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

BROCKMANN MACHADO, Mário. **Desenvolvimento Político**. Fundação Rui Barbosa. São Paulo, 1976. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/k-n/FCRB_MarioBrockmannMachado_Desenvolvimento_politico.pdf> Acesso em: 25 Jul 2007.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. INCRA/IICA. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/novacati/pemh/doc_pub/ Metodologia%20de%20Planejamento%20do%20DLMS.pdf> Acesso em: 20 jun 2007.

CAMPOS, Lucila M. S e ROSSETTO, Adriana M. O Balanced Scorecard na Gestão Ambiental: dois modelos aplicados aos setores privado e público. **Revista de Estudos de Administração (UNIJUÍ)**, v. 14, p. 211-236, 2007.

CAMPOS, José A. **Cenário balanceado**: painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios. São Paulo: Aquariana, 1998.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix, 2002.

CAVALCANTI, Bianor S. e PECCI, Alketa. Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. *In.*: CAVALCANTI, Bianor Scelza. et al. (Org). **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p.33-56.

CONCEIÇÃO, Octavio A. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, vol. 6, n. 2, jun/dez 2002. p. 119-146

CAULLIRAUX, Heitor e YUKI, Mauro. **Gestão Pública e Reforma Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lucerna, 2004.

COELHO, Franklin D. e FONTES, Ângela. **Desenvolvimento Econômico Local e Sustentável Institucional**: as redes de desenvolvimento econômico local. IBAM. Rio de Janeiro. RJ. <www.rededlis.org.br/downloads/2003> Acesso em: 26 jul 2006.

COOPER, Cary L. e ARGYRIS, Chris (org). **Dicionário enciclopédico de administração**. Coordenação da tradução Lenita Maria Rimoli Esteves, Celso Augusto Rimoli. São Paulo: Atlas, 2003.

DOWBOR, Ladislau e MARTINS, Lilia (colab). **A Comunidade Inteligente**: visitando as experiências de gestão local. Instituto Polis. São Paulo, 2000.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

FANTIN, Márcia. **Cidade Dividida**: dilemas e disputas simbólicas em Florianópolis. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

FARAH, Marta F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *In: Inovação no campo da gestão pública local*: novos desafios, novos patamares. JACOBI. Pedro e PINHO. José Antônio (Org.) Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FARIA. Carlos A. P. A política da avaliação das políticas públicas. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, Out/2005. p.97-109.

FEREJOHN, John e PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, Fev/2001.

FERREIRA, Dimas E. S. Racionalismo e Macro Política versus Incrementalismo e Micro Política: propostas antagônicas de planejamento político. **Achegas.net – Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, n. 5, Mar/2003. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/cinco/dimas_f_2htm> Acesso em: 15 Ago 2007.

FRANCO, Augusto. **Dez Consensos sobre o DLIS**. Texto adaptado do Documento Final da Oitava Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária. Brasília: IPEA, 1998.

_____. **Capital Social e Desenvolvimento**: o desenvolvimento local e o mito do papel determinante da economia. Brasília: AED, 2001.

_____. **Pobreza e desenvolvimento local**. Brasília: AED, 2002.

_____. (a). **Carta Dlis nº 01 a 04**. Brasília: AED, 2002.

_____. **Carta Dlis nº 20, 21 e 32**. Brasília: AED, 2003.

_____. O grave momento em que estamos vivendo. **Carta Rede Social 121** (28/09/06). Disponível em: <http://augustodefranco.locaweb.com.br/cartas_comments.php?id=5_0_2_0_C>. Acesso em: 30 Abr 2007.

_____. **Monitoramento e avaliação**: sobre um índice sistêmico de DLIS. Disponível em: <<http://www.rededlis.org.br/monitoramento.asp?id=145&action=mostra>>. Acesso em: 02 Out 2006.

FREY, Klaus. A Dimensão Político-Democrática nas Teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas implicações para a Gestão Local. **Ambiente e Sociedade** – Ano IV. N.º 9. 2º Semestre de 2001.

_____. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v.1,n.1, art.9,p. 136-150, Jan./Abr.2007

GALVÃO, Lavínia de Lima. Medidas de desempenho organizacional em organizações públicas brasileiras. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

GARCES, Ariel e SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n.4, Brasília, Out/Dez 2002.

GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**. n.23, junho de 2001.

GIDDENS, Antony. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, F. Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-236, Mar./Abr. 2006.

GRAEML, Felipe R. **Indicadores Estratégicos**: ferramenta de auxílio na administração municipal. 2000. 170 f. Dissertação de Pós-graduação em Engenharia de Produção, área de concentração: inovação tecnológica da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2000.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 Jan 2007.

HANSEN-VARGAS, Alessandro. **Relações de poder e diversidades das elites do GT – PROJARAGUÁ**. 2007. 76 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais – CEJURPS, Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2007.

HUNTINGTON, Samuel. **Ordem política nas sociedades em mudança**. EDUSP, São Paulo, 1975.

JARAGUÁ DO SUL. Gabinete do Prefeito. **Planejamento Estratégico**. Jaraguá do Sul, 2005.

_____. Gabinete de Planejamento e Gestão. **Orientações para planejamento e elaboração PPA**. Jaraguá do Sul, 2005.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Todos os caminhos levam a Jaraguá do Sul para conhecer, investir e viver**. Jaraguá do

Sul, 2006. Disponível em: <[http://portal.jaraguadosul.com.br /uploads/desenv_economico_jaragua_dados_historia_2006.pdf](http://portal.jaraguadosul.com.br/uploads/desenv_economico_jaragua_dados_historia_2006.pdf)>. Acesso em 20/12/2007.

KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. **Organização Orientada para a Estratégia**. 10ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KISSLER, Leo e HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, Maio/Jun. 2006.

KLERING, Luis R. e ANDRADE, Jackeline A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. *In: Inovação no campo da gestão pública local*: novos desafios, novos patamares. JACOBI. Pedro e PINHO. José Antônio (Org.) Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LINDBLOM, Charles E. The science of 'mudling through'. **Public Administration Review**, v. 19, p.79-88, 1959.

MAGALHÃES, José A. F. de. **Ciência Política**. Brasília: Vestcon, 2002.

MAGALHÃES, João Paulo A. de Miranda. **A Construção da Sustentabilidade Urbana**: Obstáculos e Perspectivas. III Encontro da ANPPAS 2006. Brasília DF.

MARIANI, Celso A. et al. **Método PDCA e Ferramentas da Qualidade no Gerenciamento de Processos Industriais**: Um estudo de caso. 2005. XII SIMPEP, Baurú, SP, 2005.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n.4, Brasília, Out/Dez 2002.

MARIOTTO, Fábio Luiz. Mobilizando Estratégias Emergentes. **RAE**, v. 43, n.2, São Paulo, Abr/Mai/Jun 2003. p.78-93

MARTINS. Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MELO, Mauro Martini de. **Capitalismo versus sustentabilidade**: o desafio de uma nova ética ambiental. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2006.

MINTZBERG, Henry. AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. Trad. MONTINGELLI, Nivaldo Jr. **Safari de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookmann, 2000.

MONSMA, Karl. Repensando a escolha racional e a teoria da agência: fazendeiros de gado e capatazes no século XIX. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=>

sci_arttext&pid=S0102-69092000000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 Jul 2007.

NICÁCIO, José Ângelo. **Elementos necessários para o Planejamento da Sustentabilidade dos Municípios de médio e pequeno porte**. 2002. 165 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

NOGUEIRA, Marco A. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Jaime A. Teoria política e políticas sociais: notas para uma investigação. **Cadernos de Saúde Pública**, Apr./June 1989, vol.5, no.2, p.169-186. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X198900020005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 Jan 2007.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo** — como o espírito empreendedor está transformando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204 p.

PEDRO, José Maria. O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público. **Informação e Informática**, Portugal, n. 28, 2004, p.14-23. Disponível em: <<http://www.gartner.com/resources/117900/17962.pdf>> Acesso em: 20 out 2007

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **O conceito de sociedade civil**. PUC – Rio Certificação Digital n.º 0310315/CA, p.75-98

PIRES, Roberto R. C. **Orçamento participativo e planejamento municipal**: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. 2001. 152 f. Monografia (Administração habilitação Administração Pública). Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2001.

PIÑUEL RAIGADA, José Luis. **Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido**. **Espana**: Universidad Complutense de Madrid Departamento de Sociología IV Facultad de CC. de la Información, 2002. Disponível em: <<http://web.jet.es/pinuel.raigada/A.Contenido.pdf>>. Acesso em: 25 jul 2008.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente X principal. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz C. e SPINK, Peter (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p.39-73.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RAMOS, Flávio. Políticas Públicas e as Novas Relações Estado e Sociedade. **Anais da I Mostra de Pesquisa, Extensão e Cultura do CEJURPS**. Univalli. P.657-671

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. **Civitas**. Revista de Ciências Sociais, v. 5, n.1, jan a jun de 2005. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

RODRIGUES, Eduardo Augusto de S. **A escolha racional e o compromisso moral**: uma crítica de Amartya Sen e um modelo de Gary Becker. [1998?] Disponível em <http://www.fea.usp.br/publicacoes/controversa/0019-2.html>. Acesso em: 15 jul 2007.

ROSSETTO, Adriana Marques. **Proposta de um sistema integrado de gestão do ambiente urbano (SIGAU) para o desenvolvimento sustentável de cidades**. 2003, 334 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

_____. ORTH, Dora M. ROSSETTO, Carlos R. Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.4, Set/Out 2006.

RUEDIGER, Marco A. e RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade completa. *In.*: CAVALCANTI, Bianor Scelza. et al.(Org). **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p.17-31.

RUSCHEINSKY, Aloísio. Reseña de "Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania" de Fátima Portilho. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p.147-151. 2007. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10706418>> Acesso em: 25 jul 2008.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SELL, Carlos E. **Introdução à sociologia política**: política e sociedade na modernidade tardia. Editora Vozes: 2006.

SENGE, Peter *et.al.* **A quinta disciplina**: caderno de campo – estratégias e ferramentas para construir uma organização que aprende. Tradução de Antônio Roberto Maia da Silva. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

SERRANO, Claudia e FERNÁNDEZ, Juan. Claves de um Desenvolvimento Local Exitoso. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v.9, n.36, São Paulo: Editora FGV, mar/2004. p.27-46. Disponível em: <http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos_gestaopublica/> Acesso em: 15 jul 2006.

SILVEIRA, Caio M. e BOCAYUVA, Pedro C. C. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - Enfoque Estratégico e Construção de Indicadores. **Revista Interface**, número 1. Rio de Janeiro: Napp/Unicef, 1999.

SILVEIRA, Caio M. **Desenvolvimento local**: marcos conceituais e históricos. Março 2004. Disponível em: <http://www.rededlis.org.br/textos_download.asp?> Acesso em: 26 jul 2006.

SOARES, Salomão; STRAUCH, Julia C. M. e AJARA, César. Comparação de metodologias utilizadas para análise do desenvolvimento sustentável. **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, realizado em Caxambu, MG, Brasil, de 18 a 22 de setembro de 2006.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006.

SOUZA (a), Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**. Revista de cultura e política. N. 58 – 2003. São Paulo: Cedec, 2003.

VEIGA, José Eli da. O principal desafio do século XXI. **Ciência Cultural**. [online]. abr./jun. 2005, vol.57, no.2 p.4-5. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252005000200002&lng=es&nm=iso> Acesso em: 04 ago 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ZANNI, Pedro Pinto. Uma perspectiva histórica do conceito de estratégia emergente. [2002?] **Ibero American**. Disponível em <<http://www.fgvsp.br/iberoamerican/>> Acesso em: 15 Out 2007.

UNICAMP. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. GAPI. São Paulo. 2002. Disponível em <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 22 Jan 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES E ANEXOS
APÊNDICE A
QUADRO DE PROGRAMAS E OBJETIVOS *VERSUS* DIRETRIZES

PREFEITURA MUNICIPAL - Administração Pública		
Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
<p>DESENVOLVE EMPRESA: Disponibilizar incentivo as empresas que pretendem instalar-se no município bem como as já instaladas, por meio de terrenos, produtos e ou serviços de infra-estrutura básica e outros incentivos e subsídios pertinentes à legislação, viabilização de condomínios, loteamentos ou áreas industriais, visando seu desenvolvimento econômico e o reflexo social para o município.</p>	<p>PROPRIEDADE RURAL E ABASTECIMENTO FAMILIAR COM SAÚDE: Incentivar a permanência do homem no campo, por meio de implantação de melhorias na infra-estrutura das propriedades rurais e acompanhamento técnico adequado ao desenvolvimento das suas atividades.</p>	<p>QUALIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES: Conscientizar o servidor da importância de seu desenvolvimento pessoal, a fim de refletir a imagem de seriedade e eficiência perante a comunidade.</p>
<p>GESTÃO DA POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO CONTÁBIL E FINANCEIRA: Fornecer informações de qualidade dos serviços contábeis e financeiros. Produzir controles internos de tesouraria. A função da Gerência condiz com a direção, planejamento das ações e programas, coordenação e supervisão das divisões nas tarefas de apoio administrativo e finalísticas, para o alcance da missão.</p>	<p>AGRICULTURA FAMILIAR SUSTENTÁVEL: Melhorar o desempenho dos empreendimentos da agricultura familiar, através de captação, adoção de tecnologias e trocas de experiências, gerando emprego e renda para as famílias dos agricultores e pequenos empreendedores.</p>	<p>GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: Envolver todas as entidades representativas da sociedade, legalmente constituídas, nas grandes decisões administrativas.</p>
<p>GESTÃO DA POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA: Aprimorar as técnicas de tributação para atender com presteza, qualidade e justiça o cidadão e contribuinte em geral, capacitar o servidor para agilizar o atendimento com qualidade, buscar atingir metas de arrecadação.</p>	<p>ASSOCIATIVISMO E GERAÇÃO DE RENDA: Manter o produtor na atividade com o aumento de renda pelo incremento na produtividade através da melhoria na infra-estrutura das propriedades e auxílio na comercialização, disponibilizando equipamentos adequados para transporte e acondicionamento nos locais de venda para o fornecimento de alimento saudável a população jaraguense.</p>	<p>ATENDIMENTO COM QUALIDADE: Atender com mais qualidade e humanização as necessidades de nossos munícipes, agilizando e promovendo a desburocratização dos serviços via protocolo.</p>

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
<p>GESTÃO DA POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO DO CONTROLE DE ARRECADAÇÃO: Controlar as entradas de receitas pelo agente arrecadador e acompanhar as possíveis perdas de receitas, através da análise de processos via protocolo que geram renúncia de receita, bem como se atendem aos requisitos legais. Acompanhar a política de rateio de distribuição das transferências constitucionais junto a União e ao Estado.</p>	<p>AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO: Promover a socialização da população jovem, através do desenvolvimento de atividades e de orientação que visem o desenvolvimento da auto-estima, das relações interpessoais, a construção do conhecimento e autonomia.</p>	<p>PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E DA GESTÃO DOS SETORES SOCIAIS BÁSICOS - PMAT: Objetiva estruturar a administração municipal de forma corporativa, no que tange a capacitação dos servidores, prover de infra-estrutura tecnológica a administração de forma geral, visando melhorar a qualidade das informações gerenciais, criando e implantando metodologias de aprimoramento das tarefas e novas rotinas – ERP – agilizando o atendimento ao cliente interno e externo. Assessorar e proporcionar condições e implementar um sistema gerencial mais dinâmico para o município. E como objetivo principal municipal a fiscalização tributária e a tributação de recursos tecnológicos, capacitação de servidores para melhorar a arrecadação e a fiscalização dos tributos municipais, através do combate a sonegação, divulgação da política tributária voltada à educação tributária, cobrança da Dívida Ativa. E como consequência natural eficiência no atendimento do cidadão.</p>
<p>GESTÃO DA POLÍTICA DE FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA: Aumentar a eficácia e melhoria da produtividade dos serviços de arrecadação com o consequente aumento da receita própria e fiscalização das normas tributárias. Desenvolver campanha visando aumentar a base tributária praticando a justiça entre os contribuintes.</p>	<p>PROGRAMA DE ATENDIMENTO SOCIAL - PAS: Realizar pronto atendimento a todas as pessoas que procuram o PAS, através de orientações, reflexões e encaminhamentos a serviços, benefícios e programas assistenciais, conforme as necessidades apresentadas contemplando as diretrizes do LOAS.</p>	<p>ATUALIZAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA - SIG: Atualizar e modernizar o Sistema de Informação Geográfica – Sig (hardware, software e serviços de cartografia e geoprocessamento)</p>

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
<p>QUALIFICA JARAGUÁ: Oportunizar as pessoas que estão fora do mercado de trabalho, qualificação e requalificação profissional e atendê-los em suas necessidades básicas.</p>	<p>PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E ATENDIMENTO SÓCIO-FAMILIAR AO IDOSO: Atender ao cidadão idoso em situação de vulnerabilidade, condições de desvantagem pessoal e em situações circunstanciais e conjunturais como abusos, explorações, abandono e negligências ou vitimados por incapacidade funcional, cuja família não possua os mínimos necessários e adequados para assistir esse idoso; prestando orientações e atendimento ao cuidador e família.</p>	<p>GESTÃO DE APOIO ADMINISTRATIVO À DIVISÃO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO: Disponibilizar ao Poder Público e sociedade em geral dados e legislação urbanística que propiciem o estabelecimento de metas e diretrizes de desenvolvimento sustentável e o controle e fiscalização da expansão urbana e assegurar o monitoramento e cumprimento do processo de planejamento físico-territorial municipal.</p>
<p>EMPREENDE JARAGUÁ: Oferecer capacitação aos jovens com vocação de empreendedorismo, empresários de Micro e Pequenas Empresas com ações que visem uma melhor prática, mantendo-a no mercado ou desenvolvendo-a (Emprego e Renda), visando à diminuição do índice de mortalidade e melhorar a competitividade das empresas.</p>	<p>PROTEÇÃO À CRIANÇA, APOIO SÓCIO-FAMILIAR E ABRIGO - PROCAD: Prestar orientação a crianças de 07 a 12 anos incompletos, matriculados e estabelecidos no ensino regular, encaminhados pelo Conselho Tutelar e adolescentes (até 18 anos incompletos) e famílias que estejam em risco social e pessoal, através de ações de caráter psicossocial e educativo-pedagógico, fortalecer e ampliar seu potencial afetivo, cognitivo, intelectual e social, visando uma melhoria na qualidade de vida da clientela atendida.</p>	<p>PROFESSOR ATUANTE: Garantir aos profissionais da educação, oportunidade para o desenvolvimento de seu trabalho e valorização profissional.</p>
<p>QUALIDADE DE MEIO AMBIENTE- RECUPERAÇÃO DO ATERRO CONTROLADO: Apropriar e recuperar a área de disposição dos resíduos sólidos do município do Aterro Controlado da Vila Lenzi, na conformidade da legislação ambiental vigente, recuperando o meio ambiente para o desenvolvimento sustentável.</p>	<p>CENTRO DE RESGATE SOCIAL: Garantir cidadania às pessoas que ocupam temporariamente ou de forma permanente o espaço da rua do município de Jaraguá do Sul.</p>	
<p>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - PROJETOS ESPECIAIS: Elaborar e executar projetos ambientais direcionados para a preservação, conservação ou recuperação do meio ambiente.</p>	<p>CRIANÇA ATIVA: Possibilitar ampliação de oferta de vagas e garantir educação de qualidade às crianças de 0 a 5 anos.</p>	

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
<p>MEIO AMBIENTE PROTEGIDO: Proteger e preservar áreas ambientais representativas ameaçadas de degradação e implantar um parque ecológico para preservar e conservar a biodiversidade e criar trilhas ecológicas para propiciar aos munícipes e aos visitantes o conhecimento e a observação da flora e da fauna nativas, bem como a prática da educação ambiental.</p>	<p>ESCOLA CIDADÃ: Oferecer o Ensino Fundamental com garantia de acesso, permanência e sucesso do aluno.</p>	
<p>PAVIMENTA JARAGUÁ: Implantar novas ruas constantes no plano diretor; pavimentar e recapear ruas estruturais por onde circula o transporte coletivo; pavimentar ruas locais em parceria com a comunidade.</p>	<p>EDUCAÇÃO INCLUSIVA: Garantir o acesso e a permanência de todas as crianças e jovens com necessidades educacionais especiais no sistema regular de ensino</p>	
<p>TRANSJARAGUÁ: Formular e implantar um sistema de transporte coletivo eficiente; priorizar o sistema de transporte coletivo por ônibus no sistema viário; implantar a passagem única através do sistema integrado de transportes; melhorar e ampliar a infraestrutura do sistema viário urbano destinado a operação e ao usuário dos transportes coletivos municipais; e integrar a modalidade de transporte individual com o transporte coletivo urbano em especial o cicloviário e o sistema de vias para pedestres.</p>	<p>VIVA LAZER: Promover à comunidade, locais apropriados e de maior concentração de público, através de espaço adequado para a prática de atividades de lazer recreativas e esportivas, visando a participação de crianças, jovens, adultos e idosos, contribuindo para a integração social da comunidade e melhora da qualidade de vida, através do lazer e do esporte.</p>	
<p>ÁGUA PARA TODOS: Garantir o abastecimento futuro da população em quantidade e qualidade adequada.</p>	<p>ASSISTÊNCIA AO ESPORTE DE BASE E RENDIMENTO: Criar condições de apoio às diversas modalidades esportivas, atingindo a faixa etária a partir de 9 anos até as equipes adultas.</p>	
<p>INCENTIVO À PESQUISA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E A INOVAÇÃO: Apoiar a estruturação de ambientes para a inovação, ciência e tecnologia como também disseminar e incentivar a cultura em evolução tecnológica no município de Jaraguá do Sul.</p>	<p>JOGOS ESCOLARES: Promover a continuidade do processo pedagógico vivenciado nas escolas, bem como, oportunizar a participação dos alunos, buscando no esporte educacional um instrumento imprescindível à formação da personalidade, congregando alunos e professores propiciando o estímulo e o intercâmbio social, cultural e formativo.</p>	

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
<p>SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: Oferecer mecanismos para a sustentabilidade do meio Ambiente de Jaraguá do Sul</p>	<p>JOGOS COMUNITÁRIOS: Oportunizar a participação da comunidade em atividades que venham proporcionar a melhoria da aptidão física, a preservação da saúde, a qualidade de vida, bem como, a inclusão social através do lazer e do desporto.</p>	
<p>GESTÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: Administrar, financiar e auxiliar no desenvolvimento de programas e projetos relacionados ao meio ambiente, primando o equilíbrio entre o ecossistema e o desenvolvimento econômico e educar para o desenvolvimento sustentável.</p>	<p>TETO POPULAR: Construir embrião de uma unidade habitacional com até 24,00m² aproximadamente, fornecendo casa e/ou terreno para famílias com renda até 2 salários mínimos.</p>	
	<p>HABITA JARAGUÁ: Construir de unidades habitacionais para famílias com renda até 10 salários mínimos, com prioridade àquelas com rendimento até 5 salários mínimos, prevendo também a reforma da casa em se tratando de retomada do imóvel, atendendo 15% do déficit habitacional cadastrado.</p>	
	<p>ÁREAS PARA HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL: Disponibilizar as famílias de baixa renda de áreas condizentes com os projetos de habitações de interesse social e equipamentos comunitários</p>	
	<p>VIVA CASA: Disponibilizar peças pré-fabricadas para famílias de baixa renda para fins habitacionais por um preço mais reduzido, por meio dos apenados, resgatando sua cidadania, reabilitação e qualificação profissional.</p>	

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
	<p>HUMANIZAÇÃO E TRAFEGABILIDADE NAS VIAS URBANAS E RURAIS: Cuidar e conservar as vias municipais visando à segurança dos usuários e trafegabilidade em qualquer tempo, através do patrolamento, macadamização, revestimento antipó, manutenção de pontes, adequações das vias ou estradas.</p>	
	<p>SINALIZA TRÂNSITO: Sinalizar e conservar a sinalização existente nas vias urbanas sob jurisdição do Município. Dotar o sistema viário de equipamentos de controle, segurança e dispositivos para maior fluidez do tráfego e manter a segurança nas passagens de nível rodoferroviários. Melhorar os serviços de trânsito e segurança.</p>	
	<p>SANEAMENTO É SAÚDE: Ampliar a cobertura dos serviços de coleta e tratamento de esgotos sanitários.</p>	
	<p>ESTRATÉGIA DA SAÚDE FAMILIAR: Ampliar / expandir ações de proteção e atendimento de atenção básica através de estratégica de saúde ao cidadão.</p>	
	<p>SAÚDE MENTAL: Possibilitar melhorias na qualidade de vida e assegurar maior amplitude nos atendimentos aos jaraguenses que necessitem de atenção à saúde mental.</p>	
	<p>ATENÇÃO PRIMÁRIA E PROMOÇÃO DA SAÚDE: Prestar assistência integral, humanizada e integrada dos serviços de saúde à população de Jaraguá do Sul, melhorando as condições de saúde da comunidade.</p>	

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
	<p>EPIDEMIOLOGIA E SAÚDE: Desenvolver as atividades de detecção, análise e disseminação de informações integrando ações típicas de vigilância com o planejamento e execução de ações de Promoção da Saúde e prevenção de doenças.</p>	
	<p>APOIO E PREVENÇÃO DAS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS / DST/AIDS: Orientar para a prevenção de DST e qualificar o atendimento reduzindo o tempo de entrega dos resultados dos exames de HIV e VDRL.</p>	
	<p>SORRIA JARAGUÁ: Disponibilizar à população, através de profissionais altamente capacitados, materiais de ótima qualidade e atendimento humanizado em ações de saúde bucal.</p>	
	<p>APOIO E CONSOLIDAÇÃO DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE: Atender a população usuária do Sistema Único de Saúde com fornecimento de medicamentos, exames, transporte, alimentos especiais e atendimento ambulatorial, como complemento para a recuperação da saúde.</p>	
	<p>PRESERVAR E RESTAURAR: Preservar e revitalizar o Patrimônio Histórico. A necessidade da preservação deste grande patrimônio histórico (a Estação Ferroviária), transformando-a em um espaço a ser usado como sede do Arquivo Histórico e Fundação Cultural.</p>	
	<p>BIBLIOTECA PÚBLICA: Cumprir com a função principal da biblioteca que é atuar como agente formador do processo de desenvolvimento cultural de todos os indivíduos através da disseminação da busca pela informação e do gosto pela leitura.</p>	

Desenvolvimento Científico, Econômico e Tecnológico	Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Institucional
	<p>VALORIZAÇÃO DA HISTÓRIA – O MUSEU: Possibilitar ao visitante acesso a nossa história e a nossa cultura. Investir no suporte técnico para conservação do acervo, climatização, modernização museográfica e tecnológica, bem como na qualificação técnica do pessoal.</p>	
	<p>VALORIZAÇÃO DA HISTÓRIA – PATRIMÔNIO HISTÓRICO: Preservar, restaurar e manter construções antigas com valor histórico. Alocar, restaurar e manter registros documentais. Reavivar e incentivar a cultura étnica e sua preservação.</p>	
	<p>ATIVIDADES DE DIFUSÃO CULTURAL: Promover, desenvolver e difundir todo o conhecimento, habilidades e talentos da comunidade jaraguaense em todas as áreas culturais, além de apresentar novas propostas.</p>	
	<p>REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS: Melhorar as condições das habitações em assentamentos subnormais, legalizando as áreas ocupadas irregularmente com elaboração de projetos e execução de obras de infraestrutura aos assentamentos subnormais a um custo subsidiado.</p>	
	<p>TRÂNSITO EDUCADO: Conscientizar o motorista, o pedestre e o ciclista da necessidade de humanização no trânsito.</p>	
	<p>CONTORNO FERROVIÁRIO: Reduzir as interferências que o transporte ferroviário causa no trânsito e na vida dos cidadãos da cidade.</p>	

APÊNDICE B
QUADRO DIRETRIZES PROJARAGUA versus OBJETIVOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

PROJARAGUÁ					
Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
Desenvolver infraestrutura de suprimentos de forma a garantir a sustentabilidade (energia elétrica, água, comunicações, logística de acesso, laboratórios científicos e passivos ambientais);	Promover proteção, recuperação da saúde e a readaptação laborativa, assim como na organização e funcionamento dos serviços correspondentes, públicos e privados;	Promover gestão compartilhada (poder Público e Sociedade Civil) do Patrimônio Cultural do Município, seja de natureza material ou imaterial, identificando e protegendo, promovendo a sua sustentabilidade física, econômica e social;	Incentivar a criação de unidade de conservação da natureza (UC's), notadamente nos mananciais de águas e nos morros;	Fortalecer as instituições oficialmente estabelecidas;	Incentivar a polinucleação;
Promover e estimular empreendimentos de geração de empregos e renda nos setores comércio, turismo, científico-tecnológico e serviço;	Garantir o acesso aos serviços de saúde em todos os níveis, de forma integral de assistência ao indivíduo e à comunidade, observando a equidade da participação nos serviços públicos;	Implantar o Sistema Municipal de Cultura - com Órgão Executivo próprio, com Conselho Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador, para garantir a criação e ativação de Fundo de Cultura e Plano Municipal de Cultura;	Incentivar programas de conservação e uso racional da água, contemplando a reutilização das águas da chuva;	Garantir sua representatividade política e institucional;	Criar mecanismos/estruturas que facilitem a execução dos serviços de segurança pública;
Estimular e desenvolver a mentalidade científica e tecnológica apontando para um novo viés para o desenvolvimento econômico sustentável;	Incentivar a participação da sociedade civil, fortalecendo a parceria entre poder público e privado, nas situações de deficiência de acesso à saúde;	Difundir o conceito de Patrimônio Cultural no Sistema Municipal de Ensino, garantindo o ensino das ARTES por professores habilitados em nível superior;	Fortalecer o Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica do Rio Itapocu;	Promover políticas públicas de longo prazo;	Analisar alternativas para a realocação e minimização dos impactos urbanísticos ocasionados por obras de infraestrutura;

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
Desenvolver e estimular, de maneira uniforme e integrada, as ações e a infraestrutura da indústria, do comércio, dos serviços e do turismo;	Participar no planejamento e na organização dos serviços públicos, privados e comunitários, de modo a evitar duplicidade de ações com objetivos semelhantes.	Facilitar o acesso popular às iniciativas culturais	Criar políticas públicas de incentivo às atividades ambientalmente adequadas;	Promover modelo econômico voltado à inovação tecnológica (diversificado e sustentável);	Promover programas efetivos de regularização fundiária e prevenção de ocupações irregulares;
Fortalecer o papel da agricultura como indutor da sustentabilidade, estimulando a rentabilidade do setor de forma a garantir o cinturão verde na cidade;	Promover ações para a cidadania e a inclusão social da população carente ou em situação de risco social;	Vincular um percentual mínimo do Orçamento Geral do Município destinado à promoção da cultura, buscando contrapartida semelhante da iniciativa privada;	Fomentar a implantação de Sistemas de Gestão Ambiental nos órgãos públicos, notadamente quanto à aquisição de materiais e contratação de obras e serviços;	Desenvolver cultura/estrutura para viabilizar projetos de fomento;	Intensificar fiscalização quanto ao cumprimento das normas urbanísticas e de zoneamento;
Estimular o desenvolvimento científico-tecnológico da agricultura, de forma a melhorar o processo produtivo em busca da sustentabilidade;	Incentivar políticas públicas que cumpram sua função social (equidade, desenvolvimento incluyente) além de compensatória, com responsabilidades e direitos ao cidadão;		Criar um “selo verde” regionalizado, com a participação da academia (universidades, faculdades, etc.);	Controlar o índice de efetividade da máquina pública (observatório ampliado);	Otimizar e integrar a análise de requerimentos relacionados à criação de unidades habitacionais;
Estimular a organização associativista e cooperativista para fortalecer as estruturas e priorizar projetos comuns.	Promover oportunidades de inclusão social da família visando à sustentabilidade econômica para erradicação da pobreza e redistribuição de renda;		Adotar materiais alternativos, ambientalmente adequados, na execução de serviços públicos;	Desenvolver rede articulada entre as instituições públicas e privadas;	Incentivar a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
	Desenvolver políticas para a compreensão e redução da situação da vulnerabilidade social (violência, drogas) nas famílias.		Adotar um Plano Municipal de Saneamento, analisando-se a viabilidade e conveniência de regionalização;	Garantir a fixação, transferência e o aumento dos recursos da união para os municípios;	Adotar medidas para evitar e/ou dar destinação adequada a obras inacabadas/abandonadas;

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
	Promover a inclusão social da família com políticas públicas voltadas a habitação popular respeitando a equidade;		Instalar unidade da Polícia Ambiental sediada no município;	Fomentar a integração e aproximação dos municípios da microrregião na formulação das políticas de planejamento e desenvolvimento regional.	Implantar soluções para a logística de entradas e saídas da cidade;
	Garantir acesso e qualidade do ensino para a educação infantil e ensino fundamental, buscando o desenvolvimento integral da criança e adolescente, bem como seu desenvolvimento de aprendizagem e compreensão do ambiente natural e social;		Criar e implantar política pública de reciclagem;		Solucionar a questão relativa ao contorno ferroviário, com decisão acerca do reaproveitamento do leito atual;
	Desenvolver o ensino superior, pesquisa, extensão e a tecnologia, estimulando a criação cultural e o desenvolvimento científico;		Realizar o monitoramento da capacidade de absorção/regeneração dos recursos ambientais;		Implantar e conservar áreas de uso público;
	Promover acesso ao ensino médio e superior de qualidade para o desenvolvimento da cidadania e aperfeiçoamento profissional;		Viabilizar a geração de receita pública a partir da adoção de medidas ambientalmente adequadas (crédito/neutralização de carbono);		Criar e/ou fortalecer órgão destinado à gestão dos serviços públicos concedidos;

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
	Promover a inclusão digital das crianças, adolescentes, adultos e idosos, buscando oportunizar o crescimento e o desenvolvimento integral nas diversas fases da vida;		Identificar e implantar alternativas adequadas para a gestão de resíduos (domiliares, industriais, hospitalares, etc.) gerados no Município;		Implantar sistema cicloviário integrado ao transporte coletivo;
	Fortalecer parcerias entre o poder público e privado, visando desenvolver ações voltadas aos níveis infantil, fundamental, médio e superior no âmbito do município em todas as esferas de conhecimento.		Fixar políticas públicas permanentes de educação ambiental, nos âmbitos formal e não formal.		Priorizar o pedestre no planejamento do sistema viário;
	Dinamizar ações preventivas e educativas para a segurança em parceria com o Estado, Município e Sociedade.				Incentivar a utilização de tecnologias alternativas de geração e utilização de energia;
	Fortalecer o plano educativo formal e informal para conscientização do esporte;				Criar e manter cadastro multifinalitário;
	Fortalecer o esporte amador;				Disciplinar a implantação de pólos geradores de tráfego, prevendo a participação dos diversos órgãos envolvidos e da população;
	Promover ações para captação de eventos esportivos e de lazer alinhado ao desenvolvimento sustentável;				Fortalecer e estruturar adequadamente os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento urbano;

Econômico	Social	Cultural	Gestão Ambiental	Político-institucional	Físico-territorial
	Estimular investimentos em infra-estrutura para eventos esportivos e de lazer para a promoção do desenvolvimento econômico e esportivo sustentável;				Realizar a cobrança pela utilização de bens públicos;
	Fortalecer a prática desportiva dos jovens e adolescentes, buscando a inclusão social e o desenvolvimento do esporte no município.				Promover a acessibilidade da população (notadamente a de baixa renda) aos diversos pontos da cidade, de forma integrada;
	Promover e fomentar políticas para a qualificação profissional visando à inclusão social e à sustentabilidade do indivíduo, em conformidade com as exigências e a evolução tecnológica, visando à empregabilidade do ser humano;				Adotar medidas tendentes a efetivar medidas para evitar a poluição visual;
	Desenvolver ações para a formação profissional para novas tecnologias, oportunizando o desenvolvimento econômico sustentado e sustentável.				Planejar o sistema viário levando em consideração as necessidades no âmbito regional.

APÊNDICE C
PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS EXTRAÍDAS PPA 2005-2009
Disponível em meio magnético

APÊNDICE D

APLICAÇÃO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Atores envolvidos:

1. Sociedade civil do PROJARAGUÁ (Ator 1)
 - a. Dimensão Social,
 - b. Dimensão Econômica
 - c. Dimensão Político-Institucional
2. Poder Público Executivo Municipal (Ator 2)
 - a. Governança e Governabilidade
 - b. Desenvolvimento Econômico
 - c. Qualidade de Vida
 - d. Planejamento da Cidade

Objetivo:

1. Analisar o suporte teórico que respalda as relações de poder na escolha das políticas públicas.
2. Analisar o suporte teórico que sustenta a tomada de decisão para a escolha da formulação das políticas públicas.

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Caracterização do Entrevistado	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificação (nome, e-mail, telefone) 2. Entidade 3. Cargo que ocupa (posição hierárquica, tempo no cargo) 4. Histórico Profissional (formação, experiência no setor público ou atualização pública) 	
VARIÁVEIS DA PESQUISA	
Dimensão	Teoria Base
Relação de Poder e escolhas na formulação das políticas públicas ou diretrizes	Teoria Neo-institucional (sociológica, histórica e escolha racional) e Teoria Incremental
Teoria Neo-institucional da Escolha Racional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Você teve dados e informações para a elaboração do Plano Plurianual? (Ator 2) 2. Você teve dados e informações para a elaboração das diretrizes do PROJARAGUÁ? (Ator 1) 3. No momento da elaboração do Plano Plurianual que tipo de informação você utilizou? (Ator 2) 4. Você utilizou indicadores específicos para a formulação do programa ou diretriz? (Ator 1 e Ator 2) 5. No momento da elaboração das diretrizes do PROJARAGUÁ que tipo de informação você utilizou? (Ator 1) 6. As ações e programas escolhidos possuem relação com a missão e a visão? Você percebe esta identificação? (Ator 2) 7. No momento da elaboração das diretrizes

	<p>do PROJARAGUÁ, foi observada qual orientação estratégica referente à missão ou visão? (Ator 1)</p> <p>8. As escolhas das diretrizes ou programas foram baseadas em atender preferências ou a maximização de interesses estratégicos? Quais? (Ator 1 e Ator 2)</p>
Teoria Neo-institucional – conduta padronizada	9. Você seguiu alguma instrução específica dada pela equipe técnica do Planejamento e Gestão para a elaboração do Plano Plurianual? (Ator 2)
Teoria Neo-institucional – Relação de Poder	<p>10. Houve a participação de outras pessoas no momento da decisão e da escolha do programa, ação ou diretriz? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>11. Qual a posição hierárquica destas pessoas em relação a você? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>12. Estas pessoas possuem algum tipo de influência social, econômica, política ou técnica? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>13. No momento da definição dos programas e diretrizes, foi observada a preferência por fatores que atendessem a coletividade como um todo, ou procurou-se atender um segmento específico, por quê? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>14. As solicitações da sociedade foram consideradas no momento da escolha das políticas públicas, qual o motivo, por quê? (Ator 2)</p>
Teoria do Neo-institucionalismo Histórico	<p>15. As pessoas que participaram com você tinham conhecimento técnico sobre o tema específico, como foi utilizado este conhecimento? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>16. No momento da definição final, o que teve maior influência na decisão da elaboração do programa ou diretriz? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>17. No momento da escolha e da decisão dos programas, ações ou diretrizes havia opções de escolhas, ou seja, mais de uma alternativa viável? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>18. As políticas públicas ou diretrizes escolhidas buscaram em algum momento mudar a cultura ou o modelo econômico, social ou político da cidade? De que forma? (Ator 1 e Ator 2)</p>
Teoria Incremental	<p>19. O que levou você ou vocês a escolherem um programa ou diretriz em detrimento de outra? Qual foi o critério, como aconteceu para a escolha do programa, ação ou diretriz? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>20. Qual o horizonte de tempo pensado para a formulação das diretrizes ou programas? Quais as razões? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>21. Para a escolha de diretrizes ou de determinado programa procurou-se</p>

	solucionar problemas específicos? Quais? (Ator 1 e Ator 2)
Avaliação do Alinhamento do Planejamento Público e Planejamento PROJARAGUÁ	<p>22. Você tem conhecimento da visão e da missão da Prefeitura Municipal? (Ator 2 e Ator 1)</p> <p>23. Você tem conhecimento das perspectivas (Desenvolvimento Institucional, Econômico e Humano) definidas para o Poder Público (Prefeitura) decorrentes da visão de futuro? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>24. Sua Secretaria Municipal possui uma visão e uma missão específica? (Ator 2)</p> <p>25. Você tem conhecimento das diretrizes do PROJARAGUÁ? (Ator 2)</p>
Conhecer o desenvolvimento político (institucionalização política)	26. As demandas para a formulação das diretrizes ou programas são decorrentes de que fórum? O Governo atende ou fecha-se sem considerar as demandas dos novos grupos para a coletividade? Como você percebe esta relação? (Ator 2)
Teoria Neo-institucionalismo Sociológico	<p>27. Em algum momento foi pensado em um programa, ação ou diretriz que atendesse os valores morais ou culturais da instituição ou da sociedade, sem observar racionalidade como premissa? Quais? (Ator 1 e Ator 2)</p> <p>28. Dentre os programas, ações ou diretrizes escolhidas buscou atender aos interesses políticos ou sociais? Quais? (Ator 1 e Ator 2)</p>

APÊNDICE E

QUADRO DE RESULTADO DAS ENTREVISTAS (ATOR 1) *versus* DIMENSÃO TEÓRICA

Caracterização dos Entrevistados		
Ator 1: membros representantes da sociedade civil (PROJARAGUÁ)		
Para facilitar a compreensão e análise o quadro separa os Atores 1 e Atores 2 com o seqüencial dos entrevistados para identificar o grupo que o Ator está vinculado.		
Ator 1.1: Membro dos ambientes: Gestão Ambiental e Físico-territorial e Presidente do PROJARAGUÁ Ator 1.2: Membro dos ambientes: Econômico e Político Institucional Ator 1.3: Membro dos ambientes: Político Institucional e Social		
VARIÁVEIS DA PESQUISA		
Teoria Neo-institucional da Escolha Racional	ATOR 1.1	Usamos as informações resgatadas do Jaraguá 2010 e divididas nos mesmos macroambientes que na época não eram macroambientes, não havia esta divisão no Jaraguá 2010, nós selecionamos de acordo com a mesma formatação dos seis macroambientes, e mais informações levantadas na plenária do dia 08 de dezembro, onde foi instituída a primeira assembléia do PROJARAGUÁ, que ali foram levantadas quais os temas e itens que nós iríamos tratar, como nós tínhamos uma visão para 2030 e também feitos e enviados algumas pesquisas que as entidades já estavam trabalhando e mostraram esta preocupação para nós. Utilizamos documentos do Plano Diretor, como nosso tema era relacionado, deixamos coisas que já tinham sido tratadas e colocamos outras que não tinham sido consideradas, usamos essa base de dados e analisamos o que não tinha sido contemplado. Foi identificado se as diretrizes tinham alinhamento com a visão do PROJARAGUÁ... das ações nenhuma delas tinha algo que estive em desacordo com a linha de ação, eram idéias coerentes, não tinham idéias antagônicas, até porque nossa visão é ampla e subjetiva, então não tivemos ali idéias que não tornassem um bom lugar para se viver, todas conduziam ao alinhamento com a visão, o que poderia haver é se aquela diretriz era prioridade ou não. A escolha das ações foi decorrente da conferência das propostas que nós tínhamos, e pelo que não tinha sido implantado pelo Jaraguá 2010, e escolhido aquilo que tinha coerência e não tinha sido implantado e aquilo que não estava contemplado no Plano Diretor, desde que tinha correlação com a visão de futuro. Não usamos nenhum tipo de critério para excluir porque achamos que não era necessário tirar nenhuma daquelas.
Teoria Neo-institucional da Escolha Racional	ATOR 1.2	Tivemos informação básica como PIB, evolução do número de empresas, a ocupação urbana através de mapas do passado evidenciando aquilo que estamos dizendo, que não temos mais área para evoluir no mesmo modelo que temos hoje, que preconiza grandes empresas, geradoras de mão de obra, que a gente não tem de espaço livre de ocupação urbana. Informações CAGED, informações sobre o turismo de Jaraguá encontrada nos ministérios, no Jaraguá em Dados, tínhamos informações da Agenda 21, Jaraguá 2010 e procurou-se entender porque se pensava naquilo, porque algumas coisas não funcionavam mais.

		<p>Informações estatísticas e depois informações mais qualitativas com entrevistas com pessoas. Usamos também o Valor Adicionado pela AMVALI, identificando a dependência nas grandes empresas. É um modelo identificado que precisamos mudar esta questão. Foi uma visão que eu tive a longo prazo que pude vender para o PROJARAGUÁ e através dessas informações pude justificar e até hoje todo mundo usa o mesmo discurso, que na verdade era reunir informações e hipótese e que comprovei de alguma forma. Eu como gestor, administrador, meu trabalho tem que ser pela razão de existir de uma empresa. No PROJARAGUÁ tinha bem claro, que tivéssemos que era um bom lugar para se viver. A preferência foi pela revisão do Jaraguá 2010, baseada numa visão estratégica do município, que é essa que acabamos de falar, recriamos.</p>
Teoria Neo-institucional da Escolha Racional	ATOR 1.3	<p>Nós usamos informações da Agenda 21 e tivemos a base resgatada pelo Odair referente ao Jaraguá 2010. informações do Jaraguá em dados e outra trazidas pelo Mário Silveira da Secretaria de Desenvolvimento Econômico.</p> <p>As diretrizes, eu penso que todas tem relação, pois criamos a visão depois, quando tudo já havia sido definido..... Sim, foi observada a questão da qualidade de vida e equilíbrio econômico..... as diretrizes basicamente atentem a coletividade e aos interesses estratégicos da cidade. Como por exemplo a sustentabilidade da cidade....</p>
Teoria Neo-institucional – Relação de Poder	ATOR 1.1	<p>Após a escolha das diretrizes na Estância pelo grupo de cada dimensão, houve a socialização destas diretrizes no grande grupo uma interferência, a mudança e os questionamentos de alguns pontos por que não tiram ou porque não incluíram alguns itens. Depois disto, apresentação na plenária para todas as entidades representadas, demonstrando quais as idéias e algumas pessoas acharam de acrescentar ou tirar porque era importante naquele momento, então houve uma votação e deliberou neste sentido. Houve interferência sim, e modificação de alguns itens decorrente desta assembléia da plenária. Quanto a posição hierárquica, a assembléia foi soberana, e essas pessoas tinham como ponto de argumentação a representação da sua entidade. Deixamos todas como um membro independente da entidade e tendo seu voto... claro, tiveram pessoas que colocaram e o grupo aceitou ou não ficando a decisão soberana aquela inicial do ribeirão, dando preferência a decisão da plenária. Procuramos escolher diretrizes que atendessem a missão e visão, dispares disso, muito propõe coisas imediatas, mas não era o foco, excluindo esses casos e deliberaram com votação e se respeitou a escolha desta forma cada uma das diretrizes. As pessoas tinham uma relação de igual para igual, mas as pessoas que tinham conhecimento técnico relevante foram respeitadas, buscando ao esclarecimento dos demais, mas poderia haver ou não a mudança de opinião das pessoas, mas sem pressão, havia argumentação técnica.</p>
Teoria Neo-institucional – Relação de Poder	ATOR 1.2	<p>Na verdade, houve encontros depois da imersão até o debate (plenária Arena) foi envolvido outras pessoas. Nós já tínhamos o referencial, mas cada uma das diretrizes foi apontada e chamamos as entidades para participar para criar a política. Eu do ponto de vista de gestão, não acredito que se discute coisas tão importantes em grandes grupos, claro depois se volta. Todas as pessoas tinham o mesmo tratamento hierárquico, antes e na plenária, todos eram tratados de igual para igual. Tinham influência política, técnica,</p>

		<p>econômica na cidade, mas foi dada preferência para escolher a diretriz foi a necessidade estratégica do município, uma decisão racional, eu sou racional. Buscamos atender ao interesse estratégico do município, não buscamos atender um segmento, mas introduzir a ciência e tecnologia como fator dentro de cada um dos segmentos econômicos do município (agrícola, comércio e serviços, indústria). O que nós introduzimos fator tecnológico, para ter empresas com menos espaços ocupados, com menos mão-de-obra. A idéia é a ampliação da matriz econômica, com a formação da inteligência. Nós verificamos a necessidade de investimentos tecnológicos e estamos orientando para isso com o mapeamento de todos os laboratórios existentes no município e investimentos em novos cursos. Estamos fazendo o trabalho de convencimento das novas necessidades, junto às universidades, claro que não estamos divulgando isto nos jornais, pois é estratégico.</p>
Teoria Neo-institucional – Relação de Poder	ATOR 1.3	<p>Houve a participação do grupo e depois, na plenária da Arena, com outros representantes do PROJARAGUÁ que foi discutido e debatido....</p> <p>Não houve isso.... lá éramos todos iguais, quem determinou que uma certa diretriz fosse imposta... houve discussões bem comedidas e saudáveis... mais nenhuma discussão acalorada, não em descender de poder político ou econômico.... as mais diversas correntes lá presentes, desde o sindicato dos trabalhadores até empresários, a classe mais técnica, os profissionais das áreas, mas todos com seu peso igual, evidentemente talvez venceu a opção mais justificada, mais informações, mais dados, que procurou argumentar melhor a sua idéia para validar ou invalidar algumas metas, isso sim foi considerado. Muito mais pela capacidade de conteúdo, conhecimento que aquele representante tinha, não pelo poder de quem ele estava lá representando.... foi levando em conta a experiência que cada um tinha... ganhamos em riqueza de conteúdo. Podemos construir diretriz diferente, às vezes, em cima daquelas.... não, claro que um membro quando representa uma entidade tem sobre ela mais conhecimento, que possa defender mais aquela idéia... mas isso não foi considerado de modo que se pudesse ter claro, que de repente algum peso maior ou de algum loby. A maior preocupação nossa era não ter loby corporativos lá, e isso acho que a gente conseguiu. Eu te falharia se te dissesse que absolutamente que não, mas estava evidente lá que naquele momento que o nosso trabalho foi um consenso, saímos de lá com uma tranquilidade de que... eu diria que nós pudéssemos aprofundar mais, talvez nós devemos nos aprofundar mais, fazer uma segunda imersão, talvez até uma terceira, a gente trabalhou lá um dia e meio, e muita coisa contra o relógio... as discussões poderiam ter se aprofundado mais, não em questão de consenso, mas validar com mais propriedade algumas questões....</p>
Teoria do Neo-institucionalismo Histórico	ATOR 1.1	<p>Na imersão na Instância Ribeirão, havia técnico com conhecimento em cada uma das dimensões. Foi observado na formação de cada grupo pessoas com conhecimento (no grupo de imersão). Depois, quando havia dúvidas aquele que tinha conhecimento técnico, explicava as razões, como por exemplo 'fomentar a poli nucleação', mas que já havia sido amplamente discutido no grupo específico. Não eram técnicos de formação, mas eram cidadãos com visão geral com conhecimento na plenária na Arena. O que teve maior</p>

		<p>influência na decisão final foi o estrito alinhamento com a missão. No momento da escolha não houve exclusões porque foi pensado já com alinhamento, foi deixado de lado aquilo que era de curto prazo, mas não porque havia mais de uma opção viável, todas as pensadas foram colocadas. Houve diretrizes escolhidas que se preocuparam com mudanças de hábitos e culturais de longo prazo, como a questão do trânsito uma forte preocupação com a diminuição do número de veículos, tendo como alternativa o transporte coletivo, diferente do vetor atual que só pensa no trânsito para atender os carros. Busca-se transportar uma quantidade maior de pessoas em um carro de forma confortável. Em busca de redução ou eliminação de problema futuro. Não foi analisado só, por exemplo aumentar o gabarito das ruas, pois isso resolve o problema por prazo certo, então se pensou em diretrizes que modifica o hábito. Precisamos de ações que inibam a cultura atual.</p>
Teoria do Neo-institucionalismo Histórico	ATOR 1.2	<p>Nos debates foi utilizado o conhecimento das pessoas no pequeno grupo, no que aconteceu na imersão e depois algumas horas de trabalho para elaborar. Na plenária da Arena foi mais um trabalho de ratificação das diretrizes, pois neste momento não havia pessoas com conhecimento específico que pode ser identificado. O que teve maior peso para a decisão foi o alinhamento estratégico. Iniciamos com um texto de oportunidades e ameaças e que a gente deveria discutir para resolver esta questão. Quando as pessoas começavam desvirtuar, primeiro era eu depois o próprio grupo, puxava para o alinhamento. Quando você alinha as opções vão reduzindo, então fica fácil fazer as escolhas. Nas diretrizes do econômico está muito claro isso, no próprio texto base já dizia isto, que o modelo deveria mudar, com outras atividades na cadeia produtiva. Também na dimensão político-institucional tem a ver com o público, com a questão da sociedade civil, existe os movimentos hoje e organizar para que as questões políticas possam ser resolvidas. A nossa questão de falta de representatividade, reforçando esta questão e a própria associação comercial vai investir nisso para que em 2010 tenha um espaço diferente. Mais do que isto, nós estamos pleiteando uma cadeira no Conselho Estadual de Emprego e Renda, porque isso é representatividade forte, como por exemplo, hoje temos 20 pessoas com representatividade na FIESC, não foi de graça que veio R\$1.000.000,00 para investir no hospital.</p>
Teoria do Neo-institucionalismo Histórico	ATOR 1.3	<p>Relativos eu diria, porque quando reunimos setores específicos os membros que estavam participando eram grupos mistos das entidades, com formações diversas, diante disso o conhecimento técnico era menor para um, a experiência e vivência maior para outro, mas que no equilíbrio no conteúdo... nos grupos bem divididos, de forma todos bem técnicos, pessoas leigas, mas sempre com experiência no cotidiano e atualizadas, nos ambientes para poderem dar a sua visão. Evidente que dependendo do tema, tivemos mais a participação de uns do que de outros... diante do conhecimento maior. (o que teve maior influência) O conhecimento técnico e prático da experiência sob a experiência que estava sendo exposta. Aqueles representantes de entidades que tinham um conhecimento maior.... sobre os temas que estavam sendo expostos naquele grupo... quem tinha conhecimento técnico acabou prevalecendo, isso ficou evidente no nosso grupo, no social.... mais de uma opção? Sempre teve, né... mas como o norte era</p>

		<p>buscar... se era uma diretriz certa, que tinha viabilidade econômica, o grau de necessidade, acho que foi isso que prevaleceu. Validar as diretrizes que se tinha necessidade presente, ou aquelas que não tinha muita alternativa, ou conhecimento pleno, ou não olhava ou se percebia como falta ou algo necessário e importante.</p> <p>Eu percebo resistências a mudanças, vontade de mudar, mas receio da mudança, do novo, do desconhecido, onde mais foi evidente foi no modelo econômico, no modelo industrial de Jaraguá, acho que foi num ponto que a gente discutiu esta pré-disposição a partir do conselho, com o grupo gestor e com os representantes das entidades, e aí vem a grande interrogação do nosso modelo econômico.... modelo de indústria, em que devemos passar a ter tecnologia de ponta.... não poluidora, essa foi grande novidade que si quer perseguir. Como meta, e isso mexe um pouquinho... principalmente a gente sentiu alguma resistência nos nossos representantes das entidades sindicais, for falta de informações até, temem que isso possa diretamente afetar a mão-de-obra da cidade, alguma coisa nesse sentido.</p>
Teoria Incremental	ATOR 1.1	<p>Havia diretrizes com diversos espaços de tempo, tendo como 2030 como uma baliza do tempo. Tem diretrizes de médio e longo prazo. A baliza do tempo teve vários degraus para chegar em 2030, com ações que precisam ser feitas para modificar em cada momento para alcançar o desejado. Como por exemplo precisa mexer no transporte coletivo, mudança da matriz econômica pela limitação geo-ambiental, para dar sustentação com uma população de 200 mil e poucos habitantes que precisam ser trabalhadas em cada tempo, como por exemplo, a polinucleação precisa ser feito agora, como as vias de acesso rápido ao bairros, pois quando estiver tudo conurbado será mais difícil e maior custo para o Poder Público. Buscou solucionar problemas, alguma coisa, como transporte coletivo, colocada pela plenária em dezembro, que levamos em consideração agora, e que para a mobilidade urbana.</p>
Teoria Incremental	ATOR 1.2	<p>As diretrizes são informações básicas para a gente chegar lá em 2030. As diretrizes devem ser revisadas a cada ano e os projetos devem acontecer neste mesmo sentido. Cada Câmara Temática recebe esta informação da diretriz, mas os projetos são anuais. A ação é imediata para alcançar a visão de longo prazo. Como administrador tenho bem claro de qual o papel de trabalhar diretriz, que não vai lá no ponto, mas tínhamos bem claro que a matriz econômica não se sustenta nos próximos anos, então trabalhamos nessa diretriz.</p>
Teoria Incremental	ATOR 1.3	<p>Tinha diretriz de todos os tempos... imediatas, de curto e médio prazo, para os próximos cinco ou dez anos, num universo até 2030. Tem diretriz que precisa começar hoje, porque eram coisas, lá da década de noventa, com visão para 2010, e estamos em 2008, só não estão desatualizadas, mas precisam de ação imediata.... agora ariscar para os próximo trinta.... é complicado devido a rapidez da inovação tecnológica. Sim temos o problema do transporte coletivo....</p>
Avaliação do Alinhamento do Planejamento Público e	ATOR 1.1	<p>Tenho conhecimento da visão da Prefeitura, se pedires para eu dizer agora, não sei, mas já vi no Gabinete do Prefeito e na abertura de algumas reuniões. Não tenho conhecimento das perspectivas da Prefeitura.</p>

Planejamento PROJARAGUÁ		
Avaliação do Alinhamento do Planejamento Público e Planejamento PROJARAGUÁ	ATOR 1.2	Tenho conhecimento da visão da Prefeitura. Boa parte das pessoas que estavam lá (imersão na Estância Ribeirão Grande) tinha conhecimento das linhas mestras. Tenho conhecimento que a visão da Prefeitura está dividida em três grandes linhas, está bem claro na visão. A visão se confunde com a visão do PROJARAGUÁ em alguns momentos. O que Jaraguá do Sul que ser, está aqui, uma cidade humana e feliz.... como especialista na área é muita coisa para alguém querer ser.
Avaliação do Alinhamento do Planejamento Público e Planejamento PROJARAGUÁ	ATOR 1.3	Não sei em detalhes... mas tenho conhecimento que tem. Não sei das perspectivas....
Teoria Neo-institucionalismo Sociológico	ATOR 1.1	Nas áreas que pensamos não houve diretrizes que atendessem valores moral ou cultural, eu desconheço, não vejo está percepção. Não buscamos atender um interesse específico, procuramos atender ao interesse comunitário como um todo, independente de alguém, ou grupo. O que procuramos deixar clara foi à questão apartidária. E as pessoas estavam ali desprendidas de partido e voluntários, sem interesses.
Teoria Neo-institucionalismo Sociológico	ATOR 1.2	Buscou atender aos interesses sociais da coletividade. Tem hora que foi extremamente racional em priorizar no modelo a inclusão de mais uma matriz econômica, porque precisa investir na educação, as pessoas foram crescendo a apreendendo. Agora estamos fazendo o inverso criar primeiro o curso e depois as atividades, antes criávamos a necessidade e depois buscávamos como atender. Hoje primeiro vamos dar a base teórica.
Teoria Neo-institucionalismo Sociológico	ATOR 1.3	Não, eu penso que gente teve... não sei se seria o termo, mas... bom senso, houve muito equilíbrio em se pensar as questões educacionais, culturais, embora já enraizadas aí de usos e costumes, mas que pareceram uma questão bastante forte, principalmente na questão de segurança, uso de drogas, de bebidas, de fumo no componente do macroambiente do social, isso ficou muito claro.... e a gente precisa trabalhar urgentemente mudanças de hábitos diante dos riscos que isso apresenta. Nós temos casos ai assim, muito claro e evidente, isso já lá no Jaraguá 2010.... Eu diria assim... de uma forma geral o interesse coletivos, são políticos, sociais e econômicos. Mas é evidente que cada entidade buscou ai valorizar o seu pedaço.... procurou olhar a partir do seu pedaço como um todo. Esta muito mais para política de governo, e não políticas partidárias.... para determinados grupos ou facções, setores, por mais que eu acredito que... não vamos ser inocentes que os representantes não tenham trabalhado para defender o seu.... mas muito mais pensando na coletividade. Gostaria de ver a vontade política que o PROJARAGUÁ seja bem aproveitado pelos nossos governos futuros.....

APÊNDICE F
QUADRO DE RESULTADO DAS ENTREVISTAS (ATOR 2) *versus* DIMENSÃO TEÓRICA

Caracterização dos Entrevistados				
Ator 2: membros representantes do Poder Público Executivo Municipal (PMJS)				
Para facilitar a compreensão e análise o quadro separa os Atores 1 e Atores 2 com o seqüencial dos entrevistados para identificar o grupo que o Ator está vinculado.				
Ator 2.1: Secretaria de Desenvolvimento Econômico / Secretaria de Desenvolvimento Social e Família				
Ator 2.2: Secretaria de Desenvolvimento Rural				
Ator 2.3: Secretaria de Desenvolvimento Social e Família				
Ator 2.4: Secretaria de Educação e Cultura				
Ator 2.5: Secretaria de Administração / Controladoria Geral				
VARIÁVEIS DA PESQUISA				
Teoria Neo-institucional da Escolha Racional				
<p>ATOR 2.1 Tivemos dados sobre as regiões (a população), aquilo que havia sido feito, serviu para embasar alguma coisa, informações sobre os programas que já acontecidos anteriormente e as normativas de como fazer que foi passado pela setor competente (Secr. Gestão). Na verdade, eu senti bastante falta desta parte de monitoramento e avaliação do programas em si, porque saíram às chefiias e não tinham o histórico, então tinha que correr atrás. O que tinha de registro que encontramos nós usamos, mas o meu trabalho foi mais</p>	<p>ATOR 2.2 Na época eu estava começando a trabalhar com isso, e tivemos a ajuda do João Paulo que já tinha conhecimento da gestão anterior... veio com projetos da outra gestão e coisas novas que ele elaborou... não havia indicador específico, tínhamos dados dos serviços, controle de horas tudo no sistema... nós fizemos em cinco, e o João Paulo era o que tinha maior experiência e vinha com os números praticamente prontos. No momento da elaboração do PPA não tínhamos conhecimento da missão e</p>	<p>ATOR 2.3 Tínhamos algumas informações de quantidade de atendimentos, não eram indicadores. O pessoal que saiu da Secretaria deu fim em muita coisa, estávamos quase sem nada... chamamos todos os técnicos para fazer esta construção... tínhamos uma equipe aqui dentro, que eram a Joice, a Mariane, a Luana, a Lúcia, mas eles eram a parte da frente vamos supor... mas todos os programas vieram até aqui trazer a sua experiência lá, para realmente fazer o plano de ação da assistência social.</p>	<p>ATOR 2.4 Fizemos em cima do Plano de Governo desta gestão, e também em cima do que já existia do plano plurianual do governo anterior... e acrescentamos aquelas que entendemos ser prioridade no plano de governo da atual administração. Sim, tivemos acesso a indicadores, porque na Secretaria de Educação alguns funcionários faziam parte da administração anterior como técnico, então, no momento da construção todos colaboraram. Trazendo informações e as solicitações que a gente</p>	<p>ATOR 2.5 Tínhamos o próprio Plano de Governo do Moacir, que nós tentamos implementar, informações da própria comunidade como reivindicações... na época tinha o pessoal da controladoria ali que acabaram citando algumas sugestões. Eram mais informações relacionadas à demanda... nós analisamos indicadores foi no outro momento, mas naquele momento não. Sim, (relação com a visão) praticamente todas elas, tá... elas foram divididas em... se não me engano em cinco ou seis segmentos (temas</p>

<p>de orientação para todos, não foi buscar para um programa específico. Não tinha indicador específico. Eu tenho um estudo da minha monografia Diagnóstico dos fluxos migratórios e condição de emprego e moradia em Jaraguá do Sul, foi aí que entendi que tem um fluxo migratório muito intenso, nós temos 4% de crescimento populacional, onde somente 1% é natalidade, os outros 3% vem com emprego, para uma WEG uma Duas Rodas, mas a grande maioria vem expulsa do campo do Oeste do estado e norte do Paraná e, se alojam atrás dos morros, nos bolsões. Conhecendo toda essa realidade, a força tarefa estava ali no social e na vocação que a Prefeitura achou como missão. Porque nós temos na cidade uma associação empresarial bastante forte e que eles juntos conseguem trazer muitas coisas, e temos essa urbanização crescente, com muitas necessidades de</p>	<p>visão, escutava falar, mas não tinha visto... Hoje criamos uma missão e visão da Secretaria (Rural) tem relação com os programas criados à época... agricultura sustentável. ... foi selecionado para atender o público alvo diretamente.... o agricultor, a família, segurar o homem no campo... foi trabalhado a questão de associação, mas a gente não consegue trabalhar de modo agregado, fazer entender que cinco juntos é melhor que um... é tudo individual, é uma questão cultural... eles não confiam no trabalho coletivo.</p>	<p>Penso que nossos programas e ações tem relação com a visão da Prefeitura, e muita coisa está atrelada ao Plano 22. Nossos programas buscaram atender a coletividade, mas com preferência para aquele povo fragilizado pela exclusão social, e que estão em situação vulnerável.</p>	<p>fazia, por conta de saber algumas questões que já vinham sendo trabalhadas e o que precisavam ampliar e melhorar. Usamos levantamento do número de alunos, que era uma questão muito séria, para ampliação das unidades escolares, porque temos falta de vagas, principalmente na educação infantil.... e ampliação no ensino fundamental por conta da demanda. Outra questão foi à questão orçamentária que tivemos que conhecer da Secretaria de Educação, as fontes de recursos, as disponibilidades de recursos, para que a gente conseguisse montar um PPA com programas sabendo exatamente aquilo que nós poderíamos gastar. Possuem relação com a missão e com a visão, principalmente porque nós... a visão da Prefeitura e também a missão e a visão da Secretaria de Educação tem um alcance muito abrangente na questão de modernidade e da</p>	<p>de governo)... os macroambientes... as macrodiretrizes.... Buscou atender as estratégias da organização, como por exemplo, a ADH... controle de convênios....</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>creches e infra-estrutura nos loteamentos e a precariedade das pessoas. Então todo programa direcionado a criança e adolescente eram necessária. Tendo essa visão tudo ali tinha razão de ser. Não sei se as dimensões (quanto vamos precisar de fralda) tinha ali alguma informação anterior da demanda. Tínhamos o número primário: o número de famílias que passaram pela assistência, número de famílias inscritas no bolsa família, e loteamentos.</p> <p>Num ponto a gente tem que dizer o seguinte, num ponto temos a especificidade do município no outro é o SUAS sendo implantado, e dentro da região a responsabilidade ficou mais com o município de Jaraguá do Sul de sai atendendo o serviço e programa mais especializado. Houve a preocupação de atender tudo isto, estar entrando no SUAS, atender a administração e a esse grande público que não pára de chegar, houve a</p>			<p>qualidade, e o que a gente procurou preservar dentro destes novos programas foi justamente e principalmente a questão da qualidade. Como Jaraguá do Sul se destacou e se destaca sempre pela qualidade na educação, procuramos implantar novos programas e novas ações tomando um cuidado muito grande para que a gente preservasse a questão da continuidade dessa qualidade, e principalmente atender a nossa clientela, que são nossos alunos da melhor forma possível, e atendendo os alunos você está atendendo a comunidade, e a missão da Prefeitura perpassa por isso...</p> <p>Buscamos atender o estratégico, porque nós tínhamos já os programas já vinham acontecendo, muitos permaneceram porque na área de educação não tem como você estar mudando de programa, porque o foco é sempre o mesmo, você pode ampliar, mas seguindo uma linha da LDB, e estas diretrizes o PPA anterior já</p>	
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

preocupação de atender uma realidade. Para implantar o SUAS foi feito um mapa de onde precisava a atuação social mais forte, mas era assim, acontecia, depois acudir...			privilegiava... e fizemos o estratégico do Plano 22....	
Teoria Neo-institucional – conduta padronizada				
ATOR 2.1 Nós seguimos instruções e todas as normatizadas enviadas e passadas para nós, do GABPLAN.	ATOR 2.2 Quem trabalhou nisso foi o João Paulo, eu penso que eu fiz isso, para mim era novo...	ATOR 2.3 Sim, seguimos toda a orientação dada pelo planejamento.	ATOR 2.4 Eu acho que sim... mas isso deveria estar perguntando para a Maria Paula... eu não tinha conhecimento que havia esta equipe.... eu me lembro que nós seguimos o que foi passado.	ATOR 2.5 Sim, eu estava junto naquele momento, basicamente as orientações foram construídas sob nossa orientação...
Teoria Neo-institucional – Relação de Poder				
ATOR 2.1 Houve a formação de equipe na Secretaria, mas foi pela influência da vivência em campo e por orientação da coordenadoria. Eu auxiliei e reuni todos com as chefias dos programas. As coordenadoras decidiram o que seria feito, com base no nível hierárquico. (ouviram as pessoas que conheciam).	ATOR 2.2 Houve a participação de cinco pessoas da Secretaria (Rural), que eu me recorde uns seis dias falando disso, onde cada um ia... o João Paulo tinha lá alguma coisa, até porque é um agrônomo... ele trabalha direto.... informação e necessidade que ele sentia do trabalho com o agricultor. Mas surgiu idéias boas, que agora começa a se pensar... lembro que se falava muito de ovinos e caprinos e eu achava aquilo assim um absurdo, porque não	ATOR 2.3 Sim, houve a participação dos Conselhos, o Conselho tutelar... Quem também participou foi o judiciário, pela Dra. Leda que era a promotora da infância e da juventude que tinha algumas reivindicações que viessem a acontecer, os próprios coordenadores, os clubes de mães... e também na época da campanha que a gente trabalhou na rua, a Ana Maria e eu, a gente escutava muitas reivindicações que também consideramos... sempre	ATOR 2.4 Houve a participação de pessoas envolvidas na área de educação... estavam atreladas a Prefeitura porque são pessoas que trabalham na Prefeitura, mas eram da área de educação e gente sempre sentou, o Adilson nunca determinou, nunca fez sozinho no gabinete, a gente sempre ouviu muito os diretores das escolas porque a gente trabalha com os diretores então foi... a gente ouviu os diretores em alguns momentos e em	ATOR 2.5 Sim, as pessoas da controladoria e da administração participaram, eram servidores de carreira com conhecimento na área e vivência... A influência dessas pessoas era basicamente técnica. As escolhas buscaram atender as demandas por serviços reprimidos e que dessem um retorno social. Sim, buscou-se atender solicitações da comunidade, elencadas das audiências e do Plano de Governo 22 que ajudei a elaborar.

	<p>conseguíamos manter o básico de tantos anos.... agora já está entrando a inseminação de ovinos e caprinos e já sendo exposto na festa do colono, com gente especializada.... As pessoas no PPA era o Secretário, o coordenador, pessoal técnico e eu, e tinha a influência hierárquica, e foi observado e se tinha respeito pelo conhecimento técnico e tinham informações reais de fora tinha um peso maior.</p> <p>As solicitações do agricultor são humildes que nem eles, são solicitações básicas: máquinas e atendimentos veterinário, a gente consegue atender, talvez não como eles mereceriam, mas atendemos... falta capacitação a eles.... mas esbarra na questão de tirar eles do campo.</p>	<p>procuramos atender em qualidade, não em quantidade, tinha manhã que a gente atendia 5 casas...</p> <p>A influência que essas pessoas tinham era de voluntários e coordenadores, teve a classe empresarial e também a política... mas o conhecimento técnico foi em primeiro lugar que foi avaliado e também com a aquilo que a gente tinha de dados de fora, foi feito uma correlação ... também com a experiência de algumas pessoas que nos apoiaram em muito aqui dentro, isso a gente não pode deixar de lado, o conhecimento.... não no elaborar, porque antes era feito por duas ou três pessoas.</p> <p>Procuramos atender mais a coletividade.... a gente direcionou todos os programas que foi feito uma pesquisa na época da implantação dos SUAS, junto ao IBGE, junto as comunidades das associações de moradores... a partir daí</p>	<p>outros os diretores aqui na Secretaria, que eu fui ouvida na minha áreas, as técnicas da Secretaria da educação, alguns acenos que a gente tinha dos Conselhos, tanto do Conselho Municipal de Educação como dos outros Conselhos.... quando a gente senta para definir essas ações essas estratégias até hoje a gente ouve os interessados, não faz um... nunca foi feito alguma coisa de gabinete.</p> <p>A influência dessas pessoas... por exemplo, posso falar por mim na área administrativa que participei e eu vi dentro do setor administrativo mudanças que precisavam ocorrer na questão de modernidade, na questão da informatização da Secretaria... então busquei colocar dentro do programa ações, que dentro do meu setor, naquele momento, entendia ser prioritário.... então acredito que isto foi feito com todos os setores.</p> <p>Nos programas procurou-se atender a sociedade como um todo, independente de</p>	
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<p>escolhemos os locais mais vulneráveis, os mais carentes. Hoje os nossos CRAS estão nos lugares com maior problema. O que pesou foram as informações trazidas da sociedade, não para querer mudar, mas para estruturar melhor. Um exemplo é o clube de mães, antes elas nunca tinham pessoas lá que estavam para ensinar coisas para elas poderem se abastecer e serem multiplicadoras e voltar e levar os clubes. Uma preocupação desta administração foi capacitar essas pessoas para serem multiplicadores, isso não só nos clubes de mães, mas isso está sendo hoje nos CRAS, nos voluntários da terceira idade, e outros, como no centro de resgate. Buscou-se mudar a condição para a inserção social, como por exemplo, hoje temos no mercado municipal uma associação, que muitas mães são associadas ali e colocam o seu artesanato para venda. Também temos mães que fizeram o curso de</p>	<p>classe, de situação que esse cidadão iria ser atendido, em nenhum momento... você olha... fizemos uma análise da educação em Jaraguá do Sul.... mesmo na educação infantil.... o primeiro item que exigimos é a mãe estar trabalhando e o segundo a renda per capita, para não beneficiar ou privilegiar alguém, em função de não darmos conta de toda a demanda...quando você implementa o programa você imagina no todo, independente de classe. Chegou na Secretaria de educação notícias no início desta administração, solicitação da comunidade com relação a escola integral, como exemplo, então houve, mesmo que faziam parte do Plano de Governo, vieram da sociedade... o próprio inglês do primeiro ao quinto, que já esta instituído... e gente sentia que era um desejo dos pais e da comunidade que isso acontecesse.</p>	
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		restauração de mobília, restauração de móveis, que tem hoje esta oficina em casa que pegam do bairro e que tão fazendo... e ganham um dinheirão não é um dinheirinho.... criando uma fonte de renda.		
Teoria do Neo-institucionalismo Histórico				
<p>ATOR 2.1 Percebi que o que estava sendo executado na prática, foi atendido. Alguns programas estavam sendo feito por assistentes sociais, nesse eu não atuei. Na correria ajudei a mais de uma pessoa. Como que a gente vai em tão pouco tempo esta fazendo para 4 anos, se as pessoas que entraram a tão pouco tempo, a dois meses, não estão sabendo de nada.... não percebi que havia mais de uma ação de escolha, acho que foi pensado assim... vamos dar continuidade do que já esta sendo feito que já tava dando resultado a olhos vistos... No meu modo de ver, esta questão preventiva não é trabalhada, planejamento</p>	<p>ATOR 2.2 O projeto Casa da Embalagem ia ajudar o produtor na certificação para a exportação do produto. Seria uma ajuda para que associação cuidasse disto depois (termo de uso). O técnico com maior conhecimento era o João Paulo... Em algumas ações haviam mais de uma opção, mas a maioria era bem objetiva... não sei o que levou a escolher uma ação... a experiência ali que contou foi a do João Paulo..... Sim, teve ações que buscaram mudar a cultura, um exemplo, desde quando o Amarildo entrou, foi ajudar na comercialização dos produtos... ajudar a sair do campo para melhorar a renda para eles... onde foi</p>	<p>ATOR 2.3 Quando nos habilitamos no programa SUAS chamamos todos os técnicos para fazer esta construção... tínhamos uma equipe aqui dentro, que eram a Joice, a Mariane, a Luana, a Lúcia, mas eles eram a parte da frente vamos supor... mas todos os programas vieram até aqui trazer a sua experiência lá, para realmente fazer o plano de ação da assistência social. E agora vamos buscar informações para saber da capacidade instalada. Pesou muito as questões gritantes dentro da cidade, como o morador de rua, era uma solicitação que eu conheço, desde a época do seu Geraldo (gestão 1997-2000). Era antiga, mas ninguém tinha coragem de</p>	<p>ATOR 2.4 As pessoas tinham, porque as pessoas que sentaram para construir vieram de diversas áreas da educação e também além de fazerem parte tecnicamente destes setores, também tinha pessoas de comando dos setores e que estariam e estão preparadas para discutir esses assuntos. Então acredito que vieram com certeza do que estavam falando, estavam preparadas. Eu acho que tudo foi é... voltado para a garantia da qualidade. Todas as ações foram voltadas.... a gente pensou que tinha que manter esse histórico da educação em Jaraguá do Sul, né... e que independente até disto, eu acho que tudo o que se faz</p>	<p>ATOR 2.5 As ações foram pensadas para atender as questões técnicas e dessem retorno político, o conhecimento norteou a seleção das ações e dos programas.... A influência técnica respaldou as ações. Sim, mas foi pensado naquilo que atenderia a visão definida pelo governo. As ações buscaram mudar a questão cultural quanto a forma de gestão, mas que não foi implementado na sua totalidade, podíamos estar muito melhor se esta questão tivesse sido compreendida por todos.</p>

<p>familiar.... é feito creche para atender demanda, mas não é feito planejamento para estancar sangria desatada, nós temos mulheres de baixa renda com 25 ou 26 anos com 5 ou 6 filhos, vai para o planejamento familiar para laqueadura a fila de esperado é um ano, até lá já teve outro filho. Não vejo capacitação para quem não tem trabalho... (o PIT) a meu ver era um programa que qualificava as pessoas porque em seis meses a gente dava uma competência de serem zeladoras, nas palestras nós informávamos toda a questão de planejamento familiar... nutrição, cuidar da saúde... plantar um pé de limão... palestra da agricultura em como fazer uma hortinha e fornecia semente. Mostrava onde havia os postinhos de educação de adultos, incentiva a estudar... então havia programas para mudar a questão econômica e cultural, mas não era no social, era no econômico...</p>	<p>criada a feira do agricultor... foi difícil e muita resistência foi o box do seasa em Florianópolis, que hoje está muito precário o funcionamento.... está muito longe do agricultor e gera uma desconfiança.</p>	<p>enfrentar porque era um público difícil de trabalhar.... foi decidido dar prioridade porque era um câncer da população aqui. Também foi levando em conta os próprios pedidos das solicitações.... Na escolha destes programas, estou lembrando que a gente visitou outras cidades, fomos à Joinville, para Blumenau, para Lages, para Praia Grande (SP), então tivemos outras experiências. Também pesou que o governo federal tinha os seus programas que estava vindo recurso e que a gente tinha que aderir também. Nosso povo tem uma cultura um pouco diferenciada e Jaraguá a cultura é bem diferenciada de bairro para bairro... se pegar o Jaraguá 84 tem uma cultura diferente do bairro Santo Antônio, social, econômica e até a maneira de buscar as políticas. O Jaraguá 84 busca mais na assistência, o Santo Antônio é um bairro vulnerável com muitos problemas, mas é um bairro</p>	<p>na educação tem que se fazem com muita qualidade... e eu acho que foi assim... o que sempre norteou a discussões, é nos estávamos fazendo tudo o que é de melhor pra que lá o nosso aluno aprenda ainda mais, ele saiba mais, e que ele se torne um cidadão consciente e com embasamento para ele seguir... e como nós cuidamos do ensino fundamental, então que é a base de tudo, esse aluno tem que sair do ensino fundamental bem formado para que ele faça um bom segundo grau, um ensino médio e para que ele faça uma boa universidade...e que a base está aqui... então se nós não tratarmos da base de forma com muita responsabilidade isso vai refletir nesses alunos Deve ter havido nas discussões... eu acredito que sim... não tenho lembrança dessa discussão... mas quando você está programando ações com certeza, deve ter acontecido de ter várias</p>	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<p>mais fechado. Através dos CRAS o objetivo principal de ele buscar o seu próprio peixe. Hoje a política da assistência é fazer que ele busque o próprio sustento. Um exemplo é o Bolsa Família, que na minha opinião eu acho assim, é você ganhar de graça sem fazer nada, porque a única condicionalidade é ter as crianças na escola. Agora com recursos do IGD (do bolsa família), que é para fazer cursos e para você promover estar pessoa, para sair desta situação, e para isso nós inclusive já começou, temos a panificação, e esta tendo um curso com algumas pessoas do Bolsa Família, duas vezes por semana, fazendo panificação e confeitaria. Todos eles o próprio Breithaupt (empresa) vai assumi-los para trabalhar, e só serão aprovados se terão 75% de frequência.</p>	<p>sugestões, de várias pessoas falarem a mesma coisa de forma diferente.... de chegar em um determinado e achar que aquela ação seria melhor.... Com certeza buscaram mudar a sociedade, um exemplo claro disso, é essa vinda de pessoas para Jaraguá.... esse aumento da demanda de matrícula, tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental, quando estávamos montando as ações a gente buscou até a fazer uma prospecção do que seria Jaraguá.... o que a gente discutiu muito na época, é avançar, é aquilo que você já tem é procurar melhorar esses programas, modernizá-los.... a escola integral é um projeto que o aluno tivesse um atendimento superior na carga horária, o aluno ficaria 8 horas na escola... com isso ele sai da rua... é para melhorar a modernidade, pela busca de capacitação... Porque quero um cidadão jaraguense melhor....</p>	
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Teoria Incremental				
<p>ATOR 2.1</p> <p>Na verdade, foi dado continuidade de programas, na maioria dos programas e indicado a criação de outros programas e viu-se a necessidade de ampliar os existentes em outros bairros visto a realidade (projeto cidadão). Foi dado continuidade no que tinha de bom, e ampliado o que precisava, decorrente dos resultados positivos, mas não sei se tem indicador ou foi da percepção do dia-a-dia. Onde havia uma indicação da promotoria da infância e adolescência, que aí foi criado o projeto família acolhedora... a própria sociedade também vem mostrar o que é interessante ter na cidade, estar lidando com aquela problemática, programas incentivados pelo Governo Federal. Alguns programas eram de ação continuada, projetos na assistência social eu não vi nenhum... os programas na verdade havia preventivo, nas questão da criança.... a questão do</p>	<p>ATOR 2.2</p> <p>Basicamente manter o que a gente já tinha, botar em prática projetos novos sem sucesso, o fato limitador era a questão financeira. Já se falava na Casa da Embalagem (casa do banicultor e certificação). O Amarildo sempre dizia: 'vamos ajudar agora porque depois temos que cortar o cordão umbilical...' as ações são pontuais e são para hoje.... é imediato... não vejo nada de diferente de relevante para longo prazo... são as coisas de sempre.... o próprio agricultor não quer mais do que isto. Buscou-se solucionar o problema da comercialização, que foi marcante para mim e que eu lembro...</p>	<p>ATOR 2.3</p> <p>No PPA nós escolhemos ações amplas, e depois, no caso das oficinas, através de pesquisa de demanda e procura de mercado, nós estamos vendo a especificidade. Buscamos escolher ações para a geração de renda (capacitação) dentro de uma política de assistência social, como inclusão social. Nós pensamos que os programas têm que ter uma continuidade além de quatro anos, mas os locais e os projetos dentro do programa só vai existir se tiver uma quantidade de mulheres que procuram (ex. clube de mães em determinado bairro), indo atender uma nova demanda em outro local. A parada deste programa em específico no próximo PPA traria um prejuízo social muito grande, porque as mães que freqüentam melhoram no conviveu familiar.... Buscamos solucionar problemas, vou dar um exemplo, vamos supor o</p>	<p>ATOR 2.4</p> <p>Eu não me lembro se teve em detrimento de outra... foi feito a ampliação do que já tinha, para outros projetos, outras ações... agora não ficou nada para traz do que já tinham... Eu vejo assim, ações vão ser mudadas a cada plano, e em 2009 vão ser acrescentadas ou mudadas, enfim, mas a visão que a gente teve de fazer essas determinadas ações é pensando no futuro dessa cidade... geração atual com acesso futuro... quando ele for adulto. Sim, construção de creches e ampliação de escolas, com certeza esse foi um grande... apesar de já termos construído sete centros ainda continua.... então acho que temos que buscar outras alternativas... no próximo PPA do próximo ano, eu entende que além de preservar a construção de novos centros nós temos que ampliar parcerias com as empresas, só que tem que se estudar a forma de</p>	<p>ATOR 2.5</p> <p>O critério foi técnico, observando a possibilidade de implementar... Havia ações de 6 meses a 4 anos, mas algumas deveriam ser feitas de imediato, e o resultado seria em 4 anos ou mais.... Sim e não. Foram selecionadas ações para dar contar do processo de gestão como a inovação a modernização administrativa, que surgiram de um diagnóstico feito interno e externo. Um exemplo era a ADH e a planta de valores. A decisão de esperar a mudança da planta genérica de valores, que daria uma sustentação financeira, foi deixada de lado porque não era o momento político.</p>

<p>idoso... não chega a ser preventivo...eu penso no idoso de amanhã, como vai ser a fila na assistência, mas não vejo programa neste sentido.</p> <p>O albergue é um programa que busca mudar a cultura... as pessoas dormindo na rua, a residência em outra cidade, estas não tinham onde dormir, onde se alimentar e até dar um rumo, uma necessidade que era gritante...</p>		<p>PET, um programa de erradicação do trabalho infantil, que é para tirar a criança do trabalho infantil. Nós tínhamos no Jaraguá 84 e na Vila Lenzi muitas crianças que estavam trabalhando na coleta de lixo, andavam pela rua juntando lixo. A gente fez este programa e hoje esta com 38 crianças, em dois turnos, e estão conosco ganham orientações e uma das condicionalidades é a escola, porque tinham um nível baixíssimo de frequência e reprovação. A função do espaço social é preparar melhor estas crianças para o futuro, de sobrevivência e poder competir com os outros. A mesma coisa acontece com todos os programas da criança e do adolescente....</p>	<p>fazer isto.... a merenda foi um problema a resolver por falta de know-how e infraestrutura para você comprar, armazenar e distribuir essa merenda escolar.... pensamos em atender com mais eficiência, tanto que hoje se a gente for analisar o que era e o que é... as crianças estão com a carne fresca, com a fruta fresca diariamente, sendo que nós tínhamos que comprar e ainda todos aqueles problemas.... nós olhamos, eu acho, o custo-benefício...</p>	
Avaliação do Alinhamento do Planejamento Público e Planejamento PROJARAGUÁ				
<p>ATOR 2.1 Eu não tenho a frase decorada... humanização, vejo que tem um forte cunho social... não tenho conhecimento da divisão das três perspectivas. No momento da elaboração do</p>	<p>ATOR 2.2 Hoje tenho conhecimento da visão e da missão.... tem coisas que estamos fazendo que é para alcançar a visão de futuro, como fixar o homem no campo e capacitá-lo.... os filhos já</p>	<p>ATOR 2.3 Tenho conhecimento das diretrizes do PROJARAGUÁ e ajudei a participa... Nossa Secretaria tem definida a missão e a visão. Na época estava na equipe de formulação da visão de</p>	<p>ATOR 2.4 Tenho conhecimento da visão e missão... A gente acompanhou isso (as três vertentes da visão). A Secretaria tem a missão e visão... está enrolada porque estamos levando</p>	<p>ATOR 2.5 Sim, participei do processo (missão e visão da Prefeitura). Sim, estava no processo. (perspectivas da visão). Sim, mas não está exposta em um banner, mas temos</p>

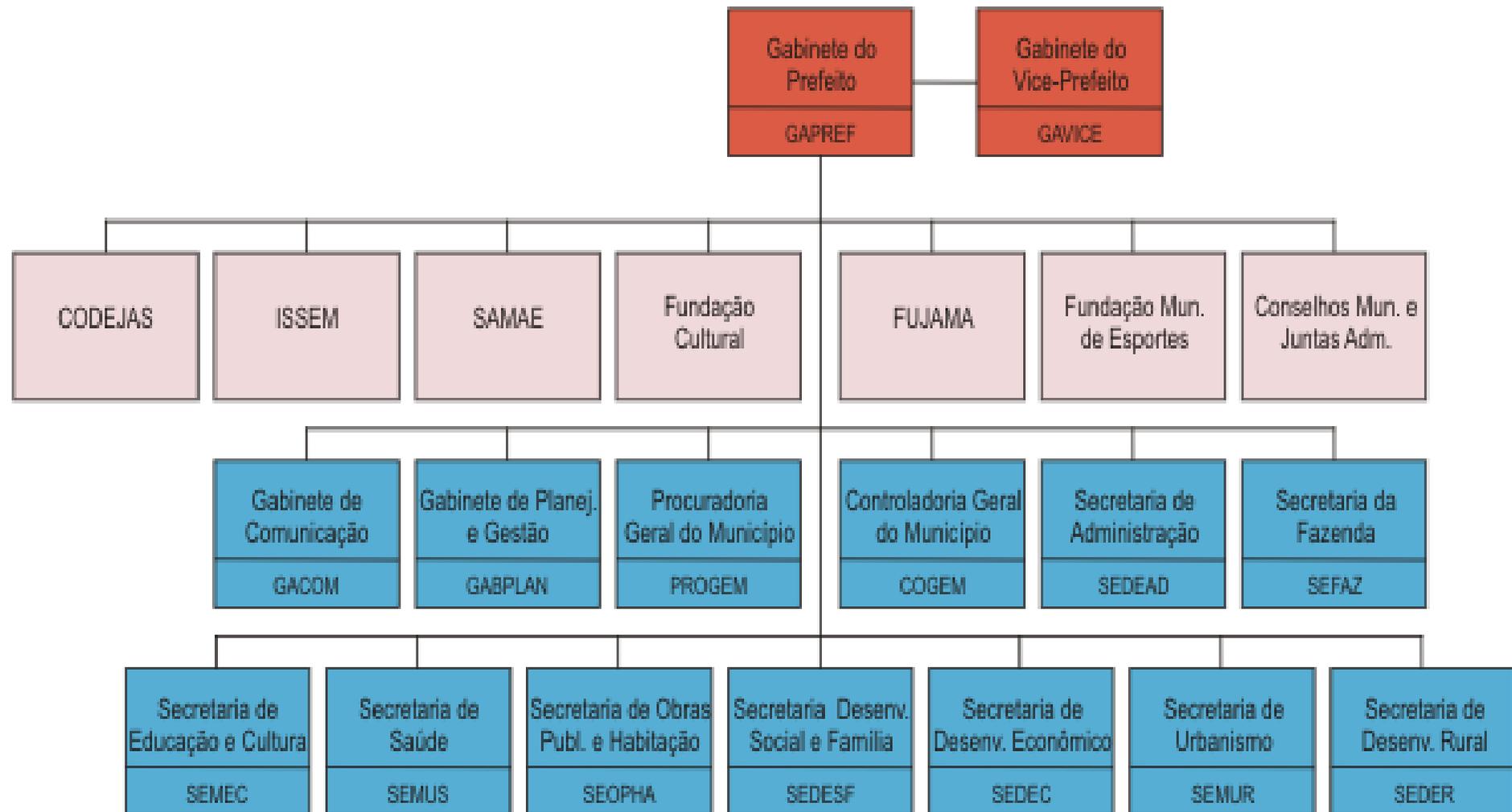
<p>PPA não havia a definição da visão e missão da Secretaria (Social), foi feito depois. Tenho conhecimento das diretrizes do PROJARAGUÁ . não cheguei a fazer uma análise se contemplado nas ações, mas o PROJARAGUÁ é bem amplo, então penso que acaba atendendo...</p>	<p>não querem mais ficar lá. Já ouvi falar sobre as três linhas de divisão da visão, mas não tinha conhecimento.... Nossa Secretaria tem a missão e a visão definida, não sei dizer.... mas nós temos em um painel.... Eu sei que o PROJARAGUÁ tem alguma coisa com o Jaraguá 2010, mas não sei das diretrizes, acredito que os coordenadores da Secretaria devem ter conhecimento....</p>	<p>futuro e da missão da Prefeitura de Jaraguá do Sul.</p>	<p>para os eventos (painel). Tenho conhecimento das diretrizes do PROJARAGUÁ... há controvérsias... eu acho que quem estudou e discutiu deve saber o que está fazendo... eu não acredito que tenha sido uma coisa de gabinete, acredito que tenha tido muita discussão... algumas eu acompanhei, outras não, então eu acredito que foi uma coisa muito bem feita e estudada.</p>	<p>definido. Sim, na verdade, o modelo de pensar o planejamento estratégico com a sociedade estava já no tempo da campanha ao governo em 2004. ... A interrupção da implantação do modelo de gestão foi um erro, pois poderíamos estar muito melhor, estávamos buscando implantar a gestão por resultados com a construção de indicadores. Agora com a implantação do BSC vamos dar mais um passo a frente, que não pode se perder. Na verdade estamos buscando o que se pretendia antes, mas de forma diferente.</p>
<p>Conhecer o desenvolvimento político (institucionalização política)</p>				
<p>ATOR 2.1 Não sei dizer....</p>	<p>ATOR 2.2 Teve reivindicações de alguns produtores, Sindicato Rural.... o problema que concordamos, está contemplado no PPA, mas não temos muitas vezes condições financeiras de implementar.</p>	<p>ATOR 2.3 Houve contribuição das demandas decorrentes das conferências. As audiências públicas também, mas assim ó.... o que influenciou muito foram o material das conferências que a gente conseguiu resgatar... a gente de embasou porque lá sempre tem umas obrigações que a gente tem</p>	<p>ATOR 2.4 Não tenho conhecimento (da participação de fórum). O resultado das audiência públicas foi utilizado, eu sei porque estava lá, eu me lembro que vim de lá com coisas anotadas que a gente depois discutiu.... e foi inserido. Se olharmos o programa de inclusão social na educação</p>	<p>ATOR 2.5 Buscamos atender aquelas do plano 22, da audiência e do diagnóstico externo.</p>

		que cumprir. Além das demandas levantadas na sociedade, solicitações dos Conselhos Municipais, e também no Plano 22... que tu sabes, volta e meia o nosso Prefeito cobra isto.	especial, sim, porque não eram atendidos... estamos atendendo aqui dentro, é uma coisa nova... foi privilegiar uma categoria que não tinha este atendimento.	
Teoria Neo-institucionalismo Sociológico				
<p>ATOR 2.1 Não sei dizer se houve programas para atender valores culturais ou morais, sempre batalhei para fazer o monitoramento e avaliação.... os programas buscaram atender mais de cunho social, mas de cunho político também, como por exemplo o albergue porque a sociedade tava reclamando disso... estamos dando conta do contingente que vem do Paraná, o social está com encargos gigantes e não existe desconforto na sociedade neste sentido, esta tudo atrás do moro sendo atendido, não tem pedinte por aí...mas ao mesmo tem que ser mostrado para a sociedade.... as empresas estão se enriquecendo pagando baixos salários, e a assistência social tendo que dar conta em acudir estar pessoas...</p>	<p>ATOR 2.2 Teve ações que buscaram atender questões política.... Tecnicamente as ações todas foram boas e que contribuíram com a questão política. As ações buscaram atender a questão política e técnica.</p>	<p>ATOR 2.3 Nossos programas buscaram atender ao interesse social antes do político. Quando alcança o político é bom. Mas com a sistemática de implantação do SUAS. No Plano 22 não estava escrito que era SUAS... que era CRAS... mas estava dizendo da descentralização da assistência social, que era levar estes programas para os bairros.</p>	<p>ATOR 2.4 Não dá para pensar meramente racional aqui na educação... a educação especial, se você for pensar tecnicamente, os profissionais que não tinham... se fosse pensar só no dois mais dois, não tinha implementado. Buscou atender ao interesse mais social..., por exemplo, todos os programas que foram acrescentados foram sempre pensados no aluno, nunca pensando na questão eleitoreira. Muito pelo contrário, tem ações que você desenvolve que nem sempre é bem vista... a implantação da merenda....</p>	<p>ATOR 2.5 Sim, um exemplo claro era a necessidade de alterações na legislação tributária e na planta de valores, pela questão racional, mas não fizemos por questão políticas. Basicamente buscamos atender as questões sócias, mas também a política, tudo que pensamos em fazer analisamos o resultado para a sociedade e também o ganho político.</p>

O nome das pessoas mencionadas nas entrevistas pelos atores foram trocados para preservar o anonimato e não comprometer a imagem das pessoas que contribuíram com esta pesquisa.

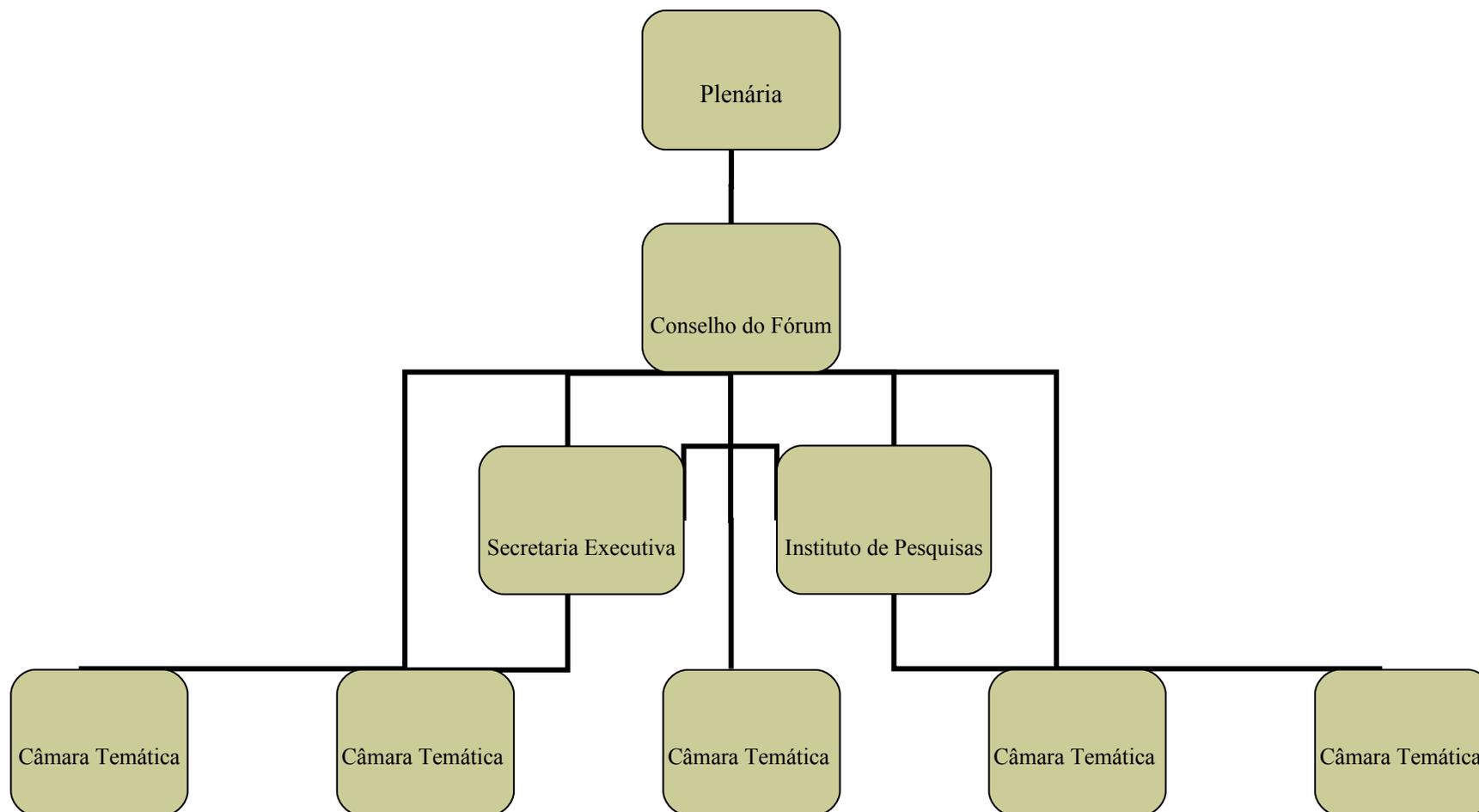
ANEXO A

ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE JARAGUÁ DO SUL



ANEXO B

ESTRUTURA DO PROJARAGUÁ



ANEXO C

ESTRUTURA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO

- **Plenário:** é uma assembléia composta por representantes de todas as entidades que compõem o PROJARAGUÁ
- **Conselho do Fórum:** composta por membros do Fórum que tem por atribuição o gerenciamento das atividades do PROJARAGUÁ
- **Câmaras Temáticas:** composto por membros da sociedade voluntários, membros do Plenário ou convidados e tem por atribuição levantar informações atinentes ao seu assunto, formular propostas, elaborar estudos, elaborar projetos e analisar projetos
- **Secretaria Executiva:** suporte das atividades administrativas e organização da OSCIP

ANEXO D

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PROJARAGUÁ 2030



CARTA DO PRESIDENTE.

Caros Jaraguaenses,

Temos a honra de apresentar-lhes o documento conclusivo do que a sociedade de Jaraguá do Sul tem como Visão para as próximas décadas. Trata-se da compilação de Diretrizes Básicas de Desenvolvimento direcionadas à Sustentabilidade, além da frase síntese dessa Visão.

A divisão dos assuntos em Macroambientes é uma estruturação meramente didática-operacional, pois sabemos que quando buscamos a Sustentabilidade temos que tratar das questões do município de forma contextualizada, em um horizonte mais amplo, abrangente e multidisciplinar.

Como poderão observar, algumas das diretrizes elencadas poderiam ser classificadas como Ações, que, na realidade, fogem do objetivo precípua desse documento. Mas, o Grupo de Trabalho para o Planejamento Estratégico Jaraguá 2030 decidiu mantê-las em respeito aos proponentes, sinalizando o forte anseio da Sociedade em resolver certas questões pontuais.

O PROJARAGUÁ entrega à Comunidade Jaraguaense este documento que expressa o legítimo desejo dessa mesma sociedade, e espera vê-lo transcrito nos programas de Governo de nossos futuros governantes e, na medida do possível e de acordo com suas características pessoais e prioridades, se transformem em Ações de Governo.

Caberá ao PROJARAGUÁ, então, a permanente tarefa de monitoramento das Diretrizes aqui expressas, a fim de que seja conquistado o equilíbrio social e o desenvolvimento humano e, enfim, uma sociedade mais justa e perfeita.

Agradecemos, veementemente, a todos os que colaboraram, de forma absolutamente voluntária, para que esse documento fosse concluído dentro do prazo proposto e de forma tão desprendida.

Anselmo Ramos

Presidente

PROJARAGUÁ Fórum Permanente de Desenvolvimento

VISÃO

"Cidade inovadora e empreendedora,
modelo de desenvolvimento
sustentável e humano, sendo um lugar
bom de se viver".

MACROAMBIENTES

1. Econômico
2. Social
3. Cultural
- 4 . Político-Institucional
- 5 . Organização Físico-Territorial
- 6 . Gestão Ambiental

1. ECONÔMICO

Agropastoril, Comércio, Indústria, Serviços, Suprimento Básico, Turismo, Comunicações, Trabalho, Energia Elétrica, Tecnologia

- Desenvolver infraestrutura de suprimentos de forma a garantir a sustentabilidade (energia elétrica, água, comunicações, logística de acesso, laboratórios científicos e passivos ambientais);
- Promover e estimular empreendimentos de geração de empregos e renda nos setores comércio, turismo, científico-tecnológico e serviço;
- Estimular e desenvolver a mentalidade científica e tecnológica apontando para um novo viés para o desenvolvimento econômico sustentável;
- Desenvolver e estimular, de maneira uniforme e integrada, as ações e a infraestrutura da indústria, do comércio, dos serviços e do turismo;
- Fortalecer o papel da agricultura como indutor da sustentabilidade, estimulando a rentabilidade do setor de forma a garantir o cinturão verde na cidade;
- Estimular o desenvolvimento científico-tecnológico da agricultura, de forma a melhorar o processo produtivo em busca da sustentabilidade;
- Estimular a organização associativista e cooperativista para fortalecer as estruturas e priorizar projetos comuns.

2 . SOCIAL

Educação Básica, Educação Profissional, Educação Superior, Bem Estar Social e Idosos, Excepcionais (Portadores de Necessidades Especiais), Abandonados, Crianças, Creches e Jardins de Infância, Esportes, Lazer, Saúde Assistencial, Saúde Preventiva, Segurança Pública, Prevenção a Drogas e Trabalho

- Promovendo leitura do trabalho anteriormente elaborado pelo Jaraguá 2010 e Agenda 21, conclui-se que compõe o macro ambiente social os seguintes tópicos:

2.1 Saúde

2.2 Assistência Social

2.3 Educação

2.4 Segurança

2.5 Esporte e Lazer

2.6 Trabalho

2.1 SAUDE:

- Promover proteção, recuperação da saúde e a readaptação laborativa, assim como na organização e funcionamento dos serviços correspondentes, públicos e privados;
- Garantir o acesso aos serviços de saúde em todos os níveis, de forma integral de assistência ao indivíduo e à comunidade, observando a equidade da participação nos serviços públicos;
- Incentivar a participação da sociedade civil, fortalecendo a parceria entre poder público e privado, nas situações de deficiência de acesso à saúde;
- Participar no planejamento e na organização dos serviços públicos, privados e comunitários, de modo a evitar duplicidade de ações com objetivos semelhantes.

2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL

- Promover ações para a cidadania e a inclusão social da população carente ou em situação de risco social;
- Incentivar políticas públicas que cumpram sua função social (equidade, desenvolvimento incluyente) além de compensatória, com responsabilidades e direitos ao cidadão;
- Promover oportunidades de inclusão social da família visando à sustentabilidade econômica para erradicação da pobreza e redistribuição de renda;
- Desenvolver políticas para a compreensão e redução da situação da vulnerabilidade social (violência, drogas) nas famílias.
- Promover a inclusão social da família com políticas públicas voltadas a habitação popular respeitando a equidade;

2.3 EDUCAÇÃO

- Garantir acesso e qualidade do ensino para a educação infantil e ensino fundamental, buscando o desenvolvimento integral da criança e adolescente, bem como seu desenvolvimento de aprendizagem e compreensão do ambiente natural e social;
- Desenvolver o ensino superior, pesquisa, extensão e a tecnologia, estimulando a criação cultural e o desenvolvimento científico;
- Promover acesso ao ensino médio e superior de qualidade para o desenvolvimento da cidadania e aperfeiçoamento profissional;
- Promover a inclusão digital das crianças, adolescentes, adultos e idosos, buscando oportunizar o crescimento e o desenvolvimento integral nas diversas fases da vida;
- Fortalecer parcerias entre o poder público e privado, visando desenvolver ações voltadas aos níveis infantil, fundamental, médio e superior no âmbito do município em todas as esferas de conhecimento.

2.4 SEGURANÇA PÚBLICA

- Entende-se que abrange a segurança pública as questões relacionadas a drogas, violência e trânsito;
- Dinamizar ações preventivas e educativas para a segurança em parceria com o Estado, Município e Sociedade.

2.5 ESPORTE E LAZER

- Fortalecer o plano educativo formal e informal para conscientização do esporte;
- Fortalecer o esporte amador;
- Promover ações para captação de eventos esportivos e de lazer alinhado ao desenvolvimento sustentável;
- Estimular investimentos em infra-estrutura para eventos esportivos e de lazer para a promoção do desenvolvimento econômico e esportivo sustentável;
- Fortalecer a prática desportiva dos jovens e adolescentes, buscando a inclusão social e o desenvolvimento do esporte no município.

2.6 TRABALHO

- Promover e fomentar políticas para a qualificação profissional visando à inclusão social e à sustentabilidade do indivíduo, em conformidade com as exigências e a evolução tecnológica, visando à empregabilidade do ser humano;
- Desenvolver ações para a formação profissional para novas tecnologias, oportunizando o desenvolvimento econômico sustentado e sustentável.

3 . CULTURAL

Cultura e Patrimônio Histórico

- Promover gestão compartilhada (poder Público e Sociedade Civil) do Patrimônio Cultural do Município, seja de natureza material ou imaterial, identificando e protegendo, promovendo a sua sustentabilidade física, econômica e social;
- Implantar o Sistema Municipal de Cultura - com Órgão Executivo próprio, com Conselho Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador, para garantir a criação e ativação de Fundo de Cultura e Plano Municipal de Cultura;
- Difundir o conceito de Patrimônio Cultural no Sistema Municipal de Ensino, garantindo o ensino das ARTES por professores habilitados em nível superior;
- Facilitar o acesso popular às iniciativas culturais
- Vincular um percentual mínimo do Orçamento Geral do Município destinado à promoção da cultura, buscando contrapartida semelhante da iniciativa privada;

4 . POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Plano Diretor, Associações de Bairros, Migrações

- Fortalecer as instituições oficialmente estabelecidas;
- Garantir sua representatividade política e institucional;
- Promover políticas públicas de longo prazo;
- Promover modelo econômico voltado à inovação tecnológica (diversificado e sustentável);
- Desenvolver cultura/estrutura para viabilizar projetos de fomento;
- Controlar o índice de efetividade da máquina pública (observatório ampliado);
- Desenvolver rede articulada entre as instituições públicas e privadas;
- Garantir a fixação, transferência e o aumento dos recursos da união para os municípios;
- Fomentar a integração e aproximação dos municípios da microrregião na formulação das políticas de planejamento e desenvolvimento regional.

5 . FÍSICO TERRITORIAL

Plano Diretor, Habitação, Construções e Loteamentos, Manutenção Pública (limpeza, conservação e pequenas obras), Trânsito e Transporte Coletivo, Urbanização (praças, parques e vias públicas), Urbanismo, Transporte e Obras

- Incentivar a polinucleação;
- Criar mecanismos/estruturas que facilitem a execução dos serviços de segurança pública;
- Analisar alternativas para a realocação e minimização dos impactos urbanísticos ocasionados por obras de infra-estrutura;
- Promover programas efetivos de regularização fundiária e prevenção de ocupações irregulares;
- Intensificar fiscalização quanto ao cumprimento das normas urbanísticas e de zoneamento;
- Otimizar e integrar a análise de requerimentos relacionados à criação de unidades habitacionais;
- Incentivar a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- Adotar medidas para evitar e/ou dar destinação adequada a obras inacabadas/abandonadas;
- Implantar soluções para a logística de entradas e saídas da cidade;
- Solucionar a questão relativa ao contorno ferroviário, com decisão acerca do reaproveitamento do leito atual;
- Implantar e conservar áreas de uso público;
- Criar e/ou fortalecer órgão destinado à gestão dos serviços públicos concedidos;
- Implantar sistema cicloviário integrado ao transporte coletivo;
- Priorizar o pedestre no planejamento do sistema viário;
- Incentivar a utilização de tecnologias alternativas de geração e utilização de energia;
- Criar e manter cadastro multifinalitário;

- Disciplinar a implantação de pólos geradores de tráfego, prevendo a participação dos diversos órgãos envolvidos e da população;
- Fortalecer e estruturar adequadamente os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento urbano;
- Realizar a cobrança pela utilização de bens públicos;
- Promover a acessibilidade da população (notadamente a de baixa renda) aos diversos pontos da cidade, de forma integrada;
- Adotar medidas tendentes a efetivar medidas para evitar a poluição visual;
- Planejar o sistema viário levando em consideração as necessidades no âmbito regional.

6 . GESTÃO AMBIENTAL

Meio Ambiente, Recursos Naturais e Saneamento Básico

- Incentivar a criação de unidade de conservação da natureza (UC's), notadamente nos mananciais de águas e nos morros;
- Incentivar programas de conservação e uso racional da água, contemplando a reutilização das águas da chuva;
- Fortalecer o Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica do Rio Itapocu;
- Criar políticas públicas de incentivo às atividades ambientalmente adequadas;
- Fomentar a implantação de Sistemas de Gestão Ambiental nos órgãos públicos, notadamente quanto à aquisição de materiais e contratação de obras e serviços;
- Criar um “selo verde” regionalizado, com a participação da academia (universidades, faculdades, etc.);
- Adotar materiais alternativos, ambientalmente adequados, na execução de serviços públicos;
- Adotar um Plano Municipal de Saneamento, analisando-se a viabilidade e conveniência de regionalização;
- Instalar unidade da Polícia Ambiental sediada no município;
- Criar e implantar política pública de reciclagem;
- Realizar o monitoramento da capacidade de absorção/regeneração dos recursos ambientais;
- Viabilizar a geração de receita pública a partir da adoção de medidas ambientalmente adequadas (crédito/neutralização de carbono);
- Identificar e implantar alternativas adequadas para a gestão de resíduos (domiliares, industriais, hospitalares, etc.) gerados no Município;
- Fixar políticas públicas permanentes de educação ambiental, nos âmbitos formal e não formal.

ENTIDADES ASSOCIADAS AO PROJARAGUÁ

14º BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR
 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO SANTO ANTONIO
 ASSOC. ASSISTENCIAL DOS DEFICIENTES AUDITIVOS REGIÃO DO VALE DO ITAPOCU
 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HUMANOS – ABRH
 ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE JARAGUA DO SUL – ACIJS
 ASSOCIAÇÃO DAS IMOBILIÁRIAS DE JARAGUÁ DO SUL – AIJS
 ASSOCIAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO VALE DO ITAPOCU
 ASSOCIAÇÃO DE AMIGOS DO AUTISTA – AMA
 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA BARRA DO RIO CERRO
 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO AGUA VERDE
 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO BOA VISTA
 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO JARAGUA ESQUERDO
 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO VIEIRA
 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO VILA NOVA -AMBAVIN
 ASSOC. DE RECICLADORES E COMPRADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL do MUNICIPIO DE JARAGUÁ DO SUL
 ASSOCIAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS VOLUNTÁRIOS DE JARAGUÁ DO SUL
 ASSOCIAÇÃO DOS BANANICULTORES DE JARAGUA DO SUL
 ASSOCIAÇÃO DOS CLUBE DE MÃES DE JARAGUÁ DO SUL
 ASSOCIAÇÃO DOS CLUBES E SOCIEDADES DE TIRO DO VALE DO ITAPOCU
 ASSOCIAÇÃO DOS COMERCIANTES DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO DE JARAGUÁ DO SUL E REGIÃO
 ASSOC. DOS DESPACHANTES DE TRÂNSITO DA MICRO REGIÃO DO VALE DO ITAPOCU
 ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS E ARQUITETOS DE JARAGUÁ DO SUL
 ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO BAIRRO VILA NOVA – AMBAVIN
 ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPIOS DO VALE DO ITAPOCU – AMVALI
 ASSOCIAÇÃO DOS MUSICOS DE JARAGUÁ DO SUL
 ASSOC. DOS PEQUENOS AGRICULTORES FAMILIARES ARTESANAIS DE JARAGUÁ DO SUL - APEAFA
 ASSOCIAÇÃO JARAGUAENSE DE AQUICULTORES
 ASSOCIAÇÃO JARAGUAENSE DE ARTISTAS PLÁSTICOS -AJAP
 ASSOCIAÇÃO JARAGUAENSE PROTETORA DOS ANIMAIS AJAPRA
 ASSOCIAÇÃO MÉDICA DE JARAGUÁ DO SUL
 CÂMARA DE DIRIGENTES LOJISTA DE JARAGUÁ DO SUL
 CÂMARA MUNICIPAL DE JARAGUÁ DO SUL
 CENTRO INTEGRADO DE PROFISSIONAIS LIBERAIS
 COMUNIDADE EVANGÉLICA LUTERANA EBENÉZER
 CONDOMINIO DOS PRODUTORES DE LEITE DE JARAGUÁ
 CONSTRUÇÃO DE JARAGUÁ DO SUL E REGIÃO
 COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA DE JARAGUÁ DO SUL
 CREA – SC
 FACULDADE DE TECNOLOGIA DE JARAGUÁ - FATEJ
 FACULDADE DE TECNOLOGIA SENAI SC JARAGUÁ DO SUL
 FUNDAÇÃO EDUCACIONAL REGIONAL JARAGUAENSE -FERJ
 GRUPO DE TEATRO – GATS
 GRUPO SERENIDADE DE ALCOÓLICOS ANÔNIMOS
 HOSPITAL E MATERNIDADE JARAGUÁ
 HOSPITAL E MATERNIDADE SÃO JOSÉ
 INSTITUTO EDUCACIONAL SANTA CATARINA – FACULDADE JANGADA
 INSTITUTO JARAGUA DO SUL DE TURISMO E EVENTOS CONVENTION BUREAU
 JARAGUÁ CLUBE DE VÔO LIVRE – JCVL

LIONS CLUBE -CIDADE INDUSTRIAL
MOTO CLUBE CANO QUENTE
NUCLEO TECNICOS AGRICOLAS DO LITORAL NORTE CATARINENSE "NURTALINC"
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
PARÓQUIA APÓSTOLO PAULO – IECLB
PARÓQUIA EMANUEL – IGREJA EVANGÉLICA LUTERANA DO BRASIL
PREFEITURA MUNICIPAL DE JARAGUÁ DO SUL
REDE FEMININA DE COMBATE AO CANCER
ROTARY CLUB DE JARAGUÁ DO SUL – SC
SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL – SENAC
SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO DE JARAGUÁ DO SUL
SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO E DO MOBILIÁRIO DE JARAGUÁ DO SUL
SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DO VESTUÁRIO DE JARAGUÁ DO SUL
SINDICATO DAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, MECÂNICAS E DE MATERIAL ELÉTRICO DE JARAGUÁ DO SUL
SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE JARAGUÁ DO SUL
SINDICATO DOS CONTABILISTAS DE JARAGUÁ DO SUL
SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE JARAGUÁ DO SUL-SINSEP
SOCIEDADE ARTÍSTICA CULTURAL – SCAR
SOCIEDADE BENEFICIENTE HUMANITAS JARAGUAENSE
SOCIEDADE JARAGUAENSE DE CANARICULTURA
COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ITAPOCU
SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO-SAMAE
UNIÃO JARAGUAENSE DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

Impressão: 27-08-07

ANEXO E
MAPA DO AGRUPAMENTO DOS BAIRROS DO MUNICÍPIO EM REGIÕES



Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)