

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO**

MARCOS TAKAO OZAKI

**ELEMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
Um Estudo dos Municípios da Região Metropolitana de São
Paulo**

SÃO CAETANO DO SUL

2014

MARCOS TAKAO OZAKI

**ELEMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
Um Estudo dos Municípios da Região Metropolitana de São
Paulo**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração - Doutorado, da Universidade de São Caetano do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de concentração: Gestão e Regionalidade

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro

SÃO CAETANO DO SUL

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

O99e

Ozaki, Marcos Takao

Elementos do planejamento estratégico na administração pública municipal: um estudo dos municípios da região metropolitana de São Paulo / Marcos Takao Ozaki. -- São Caetano do Sul: USCS-Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2014. 203 p.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro
Tese (doutorado) - USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2014.

1. Setor Público. 2. Prefeituras. 3. Administração Pública. 4. Planejamento Estratégico. 5. Região Metropolitana de São Paulo. I. Romeiro, Maria do Carmo. II. Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

Reitor:

Prof. Dr. Marcos Sidnei Bassi

Pró-Reitora de Pós-Graduação e Pesquisa:

Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro

Gestora do Programa de Pós-Graduação em Administração:

Profa. Dra. Raquel da Silva Pereira

Tese defendida e aprovada em ___/___/___ pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro (Orientadora)

Prof. Dr. João Baptista Pamplona (PUC-SP)

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (FGV-SP)

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo (USCS)

Prof. Dr. Silvio Augusto Minciotti (USCS)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, irmã, à minha avó e à Vera Lúcia, por terem me ajudado a suportar momentos difíceis durante a realização deste estudo.

À minha orientadora, professora Dra. Maria do Carmo Romeiro, às minhas amigas, Dra. Andrea Fávera, Aparecida Guerreiro, às secretárias da pós-graduação, Marlene, Mirtes e Alessandra, e à Kátia Gilio pelo auxílio que me deram durante o período desta pesquisa.

RESUMO

Este estudo teve como proposta mensurar o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas administrações públicas municipais. Para tanto, foram consideradas as dimensões e variáveis definidas pelos autores que compuseram o referencial teórico da presente pesquisa. As dimensões abordadas foram, entre outras: dificuldades no processo de planejamento; aumento da capacidade gerencial e estratégica; percepção do plano; extensão do monitoramento dos objetivos e das operações; amplitude de participação dos *stakeholders*; centralização interna do planejamento; alocação de recursos; avaliação do nível de satisfação do plano; fatores e variáveis ambientais internas e externas relativos ao plano; participação interna versus a externa, no contexto do planejamento. O estudo teve por objetivos específicos, primeiro, descrever o processo do planejamento estratégico nas administrações públicas municipais da RMSP por meio da identificação da presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas, incluindo seu planejamento, implementação e controle; segundo, medir o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas Prefeituras a partir do somatório de pontos das dimensões integrantes das etapas da atividade de planejamento estratégico; terceiro, medir e caracterizar os conflitos no ambiente do Planejamento Estratégico; quarto, identificar possíveis fatores exógenos ao conceito de Planejamento Estratégico, determinantes do grau de sua incorporação pelas prefeituras. Em termos de metodologia de pesquisa, tratou-se de uma pesquisa descritivo-quantitativa, com caráter transversal quanto à análise de dados, coletados por entrevista pessoal junto aos gestores da atividade de Planejamento Estratégico, nas prefeituras dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), no período de novembro de 2012 a abril de 2013. Os resultados obtidos indicaram que 47,4% dos municípios integrantes do estudo praticam formalmente o Planejamento Estratégico, em um grau considerado relativamente elevado, em termos de prática das atividades integrantes de seus elementos. Nesse contexto, a presença de conflitos, considerados negativos, foi menor nos municípios com a prática de Planejamento Estratégico, comparativamente aos municípios sem esse instrumental. Por fim, registre-se que a liderança do gestor mostrou-se estatisticamente significativa como fator explicativo do grau de implementação desse instrumento de gestão.

Palavras-Chave: Administração pública. Planejamento Estratégico. Região Metropolitana de São Paulo.

ABSTRACT

The purpose of this study is to evaluate the degree of incorporation of the strategic planning in municipal public managements, based on the theoretical state of art. The study considers variables and dimensions defined by the authors who are specialists in strategic planning. The dimensions and variables are: difficulties in the process of planning, increase of the managerial and strategic capabilities, comprehensiveness of the plan, extension of monitoring it's objectives and operations, the extent of participation of the stakeholders, internal centralization of the planning, allocation of resources, valuation of the level of satisfaction about the plan, environmental internal and external variables and dimensions, internal and external participation. The specific objectives of the study are, first, to describe the process of the strategic planning using dimensions and variables in the municipal public management; second, it's important to measure the degree of incorporation; third, it's necessary to measure and identify what kinds of conflicts happen in a process of management of the strategic planning; fourth, it's necessary to identify exogenous factors related to the concept of strategic planning that define the degree of it's incorporation by the city halls. In terms of research methodology, the study consists of a descriptive research with a cross sectional analysis and it's also a quantitative research. As an instrument to collect data we'll schedule personal interviews and, in these interviews, we will apply a questionnaire. The respondents are managers, supervisors or directors, specially from the Municipal Secretary of Economic Development, Planning, Finance or Urban Development in the municipalities of the Metropolitan Region of Sao Paulo. The results indicated thatr 47,4% of the cities that belong to RMSP practice formal strategic planning in a relatively high degree, in terms of the practice of the activities of its activities. In this way, the presence of bad conflicts in the cities that practice strategic planning was lower than in the cities that don't practice it. A basic idea in this study is that leadership was considered statistically important as a factor that explains the degree of feasibility of the strategic planning.

Keywords: Public sector. Municipalities. Public administration. Strategic planning. Metropolitan Region of Sao Paulo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Escala de desenvolvimento das teorias de planejamento.....	27
Figura 2 - Detalhamento das fases da evolução do Planejamento Estratégico.....	29
Figura 3 - Etapas do Planejamento Estratégico	35
Figura 4 - Processos envolvidos no Planejamento Estratégico.....	37
Figura 5 - Características dos planejamentos estratégico, tático e operacional,.....	38
que compõem o Planejamento Estratégico	
Figura 6 - Esquematização do orçamento conforme a Constituição Federal de	46
1988	
Figura 7 - Principais ideias que têm influenciado a reforma do Estado nos últimos ..	52
30 anos	
Figura 8 - Contextualização do uso do Planejamento Estratégico no setor público ..	56
Figura 9 - Aplicação da análise durante a fase de formulação do plano estratégico .	70
por Jelen (2009)	
Figura 10 - Aplicação da análise durante a fase de formulação do plano	70
por Jelen (2009)	
Figura 11 - Fatores que influenciam o implemento do Planejamento Estratégico,	72
por Jelen (2009)	
Figura 12 - Triângulo de governo	78
Figura 13 - Mapa dos casos nacionais de uso do Planejamento Estratégico por	80
parte de algumas prefeituras	
Figura 14 - Mapa geográfico da RMSP	111
Figura 15 - Dimensões e subdimensões da etapa 1 do PE – planejamento	115
Figura 16 – Fase 2 de implementação do PE	125
Figura 17 - Etapa 3 do controle do PE	126
Figura 18 - Objetivo 2 do PE	129
Figura 19 - Mapa geográfico da RMSP	136
Figura 20 - Fórmulas estatísticas de padronização de valores	141
Figura 21 - Objetivo 2 do PE e suas etapas de processo	175
Figura 22 - Estrutura de variáveis que compuseram o modelo teórico a ser	186
testado	

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Linha de pesquisa do programa de pós-graduação <i>stricto sensu</i> da.....24 USCS	
Quadro 2 - Evolução - Planejamento Estratégico e orçamento público no Brasil.....42	
Quadro 3 - Decálogo do consenso de Washington – regras do FMI..... 55	
Quadro 4 - Pressupostos de eficácia e fundamentos de excelência organizacional, 57 por Chiavenato e Sapiro (2009)	
Quadro 5 - Dimensões e itens avaliados do grau de mensuração do Planejamento 64 Estratégico	
Quadro 6 - Comparativo de dimensões usadas para medição da implementação ... 75 do Planejamento Estratégico na administração pública municipal (sim – usa / não – não usa)	
Quadro 7 - Plano estratégico de Córdoba..... 92	
Quadro 8 - Classificação de conflitos..... 96	
Quadro 9 - As cinco regras e os dez compromissos da liderança..... 98	
Quadro 10 - Sínteses das variáveis e dimensões utilizadas no estudo de..... 106 Planejamento Estratégico	
Quadro 11 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do 117 ambiente / subdimensão das dificuldades	
Quadro 12 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão análise do 118 ambiente / subdimensão - formalização do PE	
Quadro 13 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do 118 ambiente / subdimensão - amplitude de participação	
Quadro 14 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do 119 ambiente / subdimensão - fatores que influenciam o PE	
Quadro 15 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do 120 ambiente / subdimensão variáveis ambientais do ambiente interno	
Quadro 16 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do 121 ambiente / subdimensão centralização interna do planejamento	
Quadro 17 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - estabelecimento 122 da diretriz / subdimensão - aumento da capacidade gerencial e estratégica	
Quadro 18 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - estabelecimento 122	

da diretriz / subdimensão alocação de recursos	
Quadro 19 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - estabelecimento	123
da diretriz / subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE	
Quadro 20 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - estabelecimento	124
da diretriz / subdimensão - compromisso com o PE	
Quadro 21 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - formulação da....	124
estratégia - subdimensão alocação de recursos	
Quadro 22 – Objetivo 1 – elementos - implementação / dimensão - fatores que	125
influenciam a implementação do PE	
Quadro 23 – Objetivo 1 – elemento - controle / dimensão - avaliação da gestão ..	127
do PE	
Quadro 24 - Objetivo 1 – elemento - controle / dimensão - nível de satisfação	127
com o PE	
Quadro 25 - Objetivo 1 – elemento - controle / dimensão - níveis hierárquicos	128
atuantes no controle	
Quadro 26 – Identificação do objetivo e do tratamento analítico dos dados	129
referente ao objetivo 2	
Quadro 27 – Identificação do objetivo e do tratamento analítico dos dados	129
referente ao objetivo 3	
Quadro 28 – Identificação do objetivo e do tratamento analítico dos dados	130
referente ao objetivo 4	
Quadro 29 – Expectativas teóricas acerca dos sinais dos parâmetros a serem	148
estimados	

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fatores de sucesso: avaliação da influência dos fatores do66 processo de PE sobre impactos do PE	66
Tabela 2 - Expectativas teóricas acerca dos sinais dos parâmetros a serem..... 134 estimados	134
Tabela 3 - Entrevistas realizadas, municípios integrantes do grupo com PE 139 e questionários aplicados por cargo e quantitativo	139
Tabela 4 - Convenção de aderência dos resultados observados aos resultados 143 esperados: uma adaptação da convenção para interpretação do coeficiente de correlação linear simples	143
Tabela 5 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação,151 em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões do elemento planejamento	151
Tabela 6 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação 152 em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões e das subdimensões do elemento planejamento	152
Tabela 7 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação157 em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões, subdimensões e variáveis do elemento planejamento detalhando todas as suas variáveis	157
Tabela 8 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência e observação159 em relação ao referencial teórico do estabelecimento da diretriz	159
Tabela 9 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação164 em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões, subdimensões e variáveis do elemento estabelecimento da diretriz, detalhando todas as suas variáveis	164
Tabela 10 - Dimensão, média, coeficiente de variação, observação em relação 165 à pesquisa de Poister e Streib (2005) da formulação da estratégia	165
Tabela 11 - Dimensão, média, coeficiente de variação, observação em relação, ... 167 à pesquisa de Poister e Streib (2005) da subdimensão formulação da estratégia e suas variáveis	167
Tabela 12 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação 168 em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) do elemento implementação do PE	168

Tabela 13 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação 169 em relação ao referencial teórico do elemento implementação do PE e suas variáveis	169
Tabela 14 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação 170 em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões do elemento controle do PE	170
Tabela 15 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação 174 em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões do elemento controle do PE e suas variáveis	174
Tabela 16 - Estatísticas dos três elementos que compõem o processo de 176 gestão do PE e a consolidação do objetivo 2	176
Tabela 17 - Classificação dos conflitos entre município com e sem PE, média, 182 aderência, coeficiente de variação por tipo de conflito	182
Tabela 18 - Resultados consolidados das medidas de posição e de dispersão 184 para os conflitos na gestão do PE	184
Tabela 19 - Participação dos <i>stakeholders</i> no PE dos municípios que o 185 praticam na RMSP	185
Tabela 20 - Teste Doornik-Hansen de normalidade das variáveis 187	187
Tabela 21 - Correlações especiais e variabilidade das variáveis 188	188
Tabela 22 - Estruturas funcionais utilizadas para verificação da associação 189 entre GIPE e possíveis fatores de influência sobre seu comportamento	189
Tabela 23 - Significância observada nas relações estimadas 190	190
Tabela 24 - Estimativas do modelo 193	193

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo das médias de pontos entre os elementos do PE e suas..199
subdimensões

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CV – Coeficiente de Variação

NPM – *New Public Management*

OP – Orçamento Participativo

PE – Planejamento Estratégico

PES – Planejamento Estratégico Situacional

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
INTRODUÇÃO	18
1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	22
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E DA QUESTÃO BÁSICA DE PESQUISA	22
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
2.1 EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO	27
2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO BRASIL.....	30
2.3 CONCEITO GERAL DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	31
2.4 A APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	37
2.5 TIPOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL	39
2.5.1 Planejamento vinculado ao orçamento público	39
2.5.1.1 Planejamento Estratégico do setor privado e seu uso no setor público	39
2.5.1.2 Planejamento Estratégico nas cidades.....	40
2.5.1.3 Planejamento Estratégico no setor público e orçamento público	41
2.5.2 Planejamento Estratégico na gestão pública municipal	46
2.5.2.1 Mensuração do grau de implementação do Planejamento Estratégico na.....	59
administração pública municipal	
2.5.2.2 Dimensões para mensuração da prática de Planejamento Estratégico	59
2.5.3 Planejamento situacional.....	76
2.5.4 Planejamento participativo	79
2.5.5 Casos nacionais de uso do Planejamento Estratégico nas administrações.....	79
públicas municipais	
2.5.6 Análise dos conflitos de interesses na participação de <i>stakeholders</i> no	83
processo de Planejamento Estratégico municipal de gestão pública	
2.5.6.1 A participação de diversos atores sociais no processo de planejamento.....	85
estratégico público municipal e o conflito de interesses e de valores	
2.5.6.1.1 Conflitos de interesses e de valores no Planejamento Estratégico público	85
2.5.6.1.2 Conceito de valor	86
2.5.6.1.3 Conceito de participação social e sua aplicação em políticas públicas.....	87
e de gestão locais	
2.5.6.1.4 Tipos de participação	89
2.5.6.1.5 Tentativas de soluções para os conflitos decorrentes das participações ...	90
sociais no Planejamento Estratégico municipal – os casos de Santo André (Brasil) e	
Córdoba (Argentina)	
2.5.6.1.6 Abordagem dos conflitos usados neste estudo	95
2.5.7 Liderança como dimensão a ser mensurada neste estudo, de acordo com	97
Kouzes e Posner (1997)	
2.6 AS SETE FALÁCIAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	98

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	102
3.1 INTRODUÇÃO	102
3.2 OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONCEITOS DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	103
3.3 A DELIMITAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO DA PESQUISA DE CAMPO.....	110
3.3.1 O universo de interesse da pesquisa - caracterização da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).....	110
3.4 DETALHAMENTO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	112
3.4.1 Indicação dos elementos essenciais da abordagem sobre mensuração do grau de Planejamento Estratégico em prefeituras para condução da pesquisa empírica	114
3.4.1.1 Objetivo 1	114
3.4.1.2 Objetivo 2	128
3.4.1.3 Objetivo 3	129
3.4.1.4 Objetivo 4	130
3.4.1.4.1 Liderança (Vlider)	130
3.4.1.4.2 Estrutura organizacional (VEO).....	131
3.4.1.4.3 Cultura Organizacional (VCO).....	131
3.4.1.4.4 Orçamento Participativo (VOP)	132
3.4.1.4.5 <i>Benchmarking</i> (VBM)	132
3.4.1.4.6 Regionalidade (VRG)	133
3.4.1.4.7 Conflitos (VCF).....	133
3.4.2 A unidade informante da pesquisa e a coleta de dados	135
3.4.2.1 Definições formais para condução da coleta de dados	135
3.4.3 Procedimento planejado para tratamento e análise de dados.....	139
3.5 OBJETIVO 1.....	143
3.5.1 Etapa planejamento	143
3.5.2 Etapa implantação.....	144
3.5.3 Etapa controle	144
3.6 OBJETIVO 2.....	145
3.7 OBJETIVO 3.....	145
3.8 OBJETIVO 4.....	145
4 ANÁLISE DOS DADOS	147
4.1 OBJETIVO 1 - DESCREVER O PROCESSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS DA RMSP POR MEIO DA IDENTIFICAÇÃO DA PRESENÇA DAS VARIÁVEIS QUE COMPÕEM SUAS DIFERENTES ETAPAS, INCLUINDO SEU PLANEJAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E CONTROLE	149
4.1.1 Elemento do planejamento do PE	150
4.1.1.1 Dimensão da análise do ambiente	151
4.1.1.1.1 Itens integrantes da dimensão análise do ambiente	153
4.1.1.2 Itens da dimensão estabelecimento da diretriz	158
4.1.1.3 Formulação da estratégia.....	165
4.1.1.3.1 Itens integrantes da dimensão formulação da estratégia	165
4.1.2 Elemento - processo de implantação do PE.....	168
4.1.2.1 Itens integrantes da dimensão processo de implementação do PE	168
4.1.3 Elemento 3 - controle do PE.....	169

4.1.3.1 Itens integrantes das dimensões do elemento Controle.....	170
4.2 OBJETIVO 2 - DO PE - MENSURAR O GRAU DE INCORPORAÇÃO DO.....	175
DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PELAS PREFEITURAS A PARTIR DO SOMATÓRIO DE PONTOS DAS DIMENSÕES INTEGRANTES DAS ETAPAS DA ATIVIDADE DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	
4.3 OBJETIVO 3 - MEDIR E CARACTERIZAR OS CONFLITOS NO.....	178
AMBIENTE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	
4.3.1 Identificando os tipos de conflitos.....	179
4.3.1.1 Visões de conflito quanto aos seus efeitos, baseado em Burrell e	179
Morgan (1979)	
4.3.1.2 Classificação individual x coletiva dos conflitos, adaptado de Chalvin e.....	180
Eyssette (1979)	
4.3.1.3 Classificação implícita x explícita dos conflitos, adaptado de Simon e	180
March (1975)	
4.3.1.4 Comparação de conflitos entre os municípios sem PE e com PE.....	181
4.4 OBJETIVO 4 - IDENTIFICAR POSSÍVEIS FATORES EXÓGENOS AO.....	185
CONCEITO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, DETERMINANTES DO GRAU DE SUA INCORPORAÇÃO PELAS PREFEITURAS	
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
5.1 CONTRIBUIÇÕES COMPLEMENTARES DO ESTUDO	196
5.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO	200
5.3 SUGESTÕES PARA OUTROS TRABALHOS	201
REFERÊNCIAS.....	203
APÊNDICES	

INTRODUÇÃO

No Brasil, a experiência de Planejamento Estratégico no setor público tem sido relegada a um segundo plano. Com base no referencial teórico deste, os estudos acadêmicos focaram nos planejamentos econômico e financeiro/orçamentário. Em termos de planejamento econômico, este, que teve início em meados da década de 1940, perdeu força durante a década de 1980, na esfera pública federal. A crise fiscal do Estado e a exacerbação do processo inflacionário contribuíram para o esvaziamento desta função.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual sistema de planejamento e orçamento voltado à administração financeira e orçamentária, em que o planejamento plurianual das políticas públicas se articula com o processo orçamentário. No entanto, foi somente a partir do início da década de 2000, no âmbito da administração pública federal, segundo Pares e Valle (2006), que ocorreu a recuperação da função planejamento, consubstanciada em uma nova forma e estilo, e uma inflexão no modelo de planejamento que o País vinha trilhando, cuja marca passou a ser a orientação para a gestão e não para o seu controle, com foco nos resultados, corroborado pela Lei nº. 10.993, de 12 de agosto de 2004, que dispôs sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007, segundo Veloso (2009), este foi o que mais se aproximou da metodologia do Planejamento Estratégico. Estudos se voltaram para os planejamentos econômico, financeiro e orçamentário, com pouca ênfase em Planejamento Estratégico propriamente considerado, o que fez surgir uma lacuna para o estudo acadêmico deste instrumental gerencial, lembrando que a distinção entre os conceitos de planejamento e Planejamento Estratégico deva estar bem delineada.

Existe considerável número de pesquisas sobre o uso e condução do planejamento financeiro e orçamentário no âmbito da administração federal e, para o presente estudo foram consultados os seguintes autores: Garcia (2000); Core (2001); Garces e Silveira (2002); Ghirlanda e Tristão (2002); Core (2004); Pares e Valle (2006). No entanto, por se tratar de um fenômeno relativamente recente, as pesquisas que abordaram a discussão dessa inflexão, no âmbito da administração municipal, foram esparsas. Percebeu-se uma carência na abordagem que tratou do engajamento (ou não) das administrações públicas municipais, seja sobre a

implementação e a forma da condução do processo do Planejamento Estratégico, seja sobre o resultado de tais esforços, em termos de resultados imediatos e impactos posteriores na *performance*, além da pouca integração das pesquisas existentes. Contudo, examinando-as em sua extensão, coletivamente, fizeram descobertas importantes no que diz respeito à gestão estratégica na administração pública municipal.

Reforçando o argumento de que há uma lacuna no estudo do Planejamento Estratégico em prefeituras, acrescentou-se que, por meio de um estudo bibliométrico feito pelo autor desta pesquisa, tomando por base o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ENANPAD, Encontro da Divisão de Administração Pública/APB da ANPAD – EnAPG e SemeAD - Seminários em Administração - FEA-USP, no período de 1997 a 2013, o tema Planejamento Estratégico da administração pública municipal foi apresentado apenas seis vezes, sendo: três no ENANPAD, uma no Encontro de Estudos em Estratégia - 3E's - ANPAD e duas no SemeAD.

No mesmo período, quanto à publicação de artigos em periódicos acadêmicos selecionados, como Revista de Administração Pública (RAP), da Fundação Getúlio Vargas, Revista de Administração Contemporânea (RAC), da ANPAD, Revista do Serviço Público (RSP), da ENAP, observou-se a publicação de somente um trabalho sobre Planejamento Estratégico municipal, na RAC.

Ao considerar o todo, embora os trabalhos tenham tido como objeto de estudo o Planejamento Estratégico municipal, percebeu-se uma carência quanto à avaliação, de modo qualitativo e quantitativo, do grau de incorporação dessa prática.

O tema Planejamento Estratégico (PE) foi mais usado como assunto secundário de outros temas investigados em áreas diversas, tais como: planejamento urbano, por Borja (1996); TI na gestão pública, Rezende e Castor (2006) e Rezende (2008); desenvolvimento sustentável, Karam (2009); sociologia, Bergue (2008); orçamento participativo, Pires (2001) e Toni (2002); gestão por resultados, Corrêa (2007).

As recentes publicações sobre Planejamento Estratégico municipal focaram na proposição de modelos de gestão, muitas vezes, denominadas guia, manual, modelo, projeto, entre outros termos utilizados. Nesse contexto, nas obras de Matias-Pereira (2012) e Rezende (2012), sendo que em ambas o termo

planejamento foi abordado de forma ampla, porém, quanto ao primeiro autor, foi abordado pelo ponto de vista conceitual, evolutivo, referenciado como uma proposta para o desenvolvimento econômico, voltado para questões orçamentárias; quanto ao segundo autor, este abordou a exposição do planejamento orçamentário (PPA) e da necessidade de se elaborar um plano diretor e se cumprir o programa de governo, assim, sugeriu um modelo de planejamento por projetos e sistemas de informações em fases sequenciais, sem que houvesse ilustrações de casos práticos, ou seja, o âmbito de tais publicações foi mais normativo (do dever ser) do que positivo (do que é), não tratando do aspecto empírico do Planejamento Estratégico. Esta constatação abriu um espaço para o desenvolvimento do presente estudo, que visou preencher tal lacuna.

O presente estudo teve a intenção de montar um novo *framework* para o Planejamento Estratégico na Administração Pública, o qual foi estruturado abaixo.

O capítulo 1 tratou da definição do problema de pesquisa, no sentido de se pontuar que havia um espaço para a ampliação do conhecimento sobre o ambiente empírico do Planejamento Estratégico na esfera municipal, com base no referencial teórico pesquisado. Ainda, apresentou a questão básica da pesquisa e os objetivos específicos.

O capítulo 2 discorreu acerca do referencial teórico, descreveu a evolução do planejamento e mostrou a situação do Planejamento Estratégico no Brasil e o seu conceito geral, bem como seus tipos e suas falácias.

O capítulo 3 se referiu ao detalhamento dos procedimentos metodológicos, que envolveram a operacionalização dos conceitos das etapas do PE e a delimitação do público-alvo da pesquisa de campo.

O capítulo 4 abrangeu a análise dos dados, subdividida em uma análise para cada objetivo específico (objetivo 1 - descrever o processo de PE por meio da identificação da presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas; objetivo 2 - mensurar o grau de incorporação do PE pelas prefeituras a partir do somatório de pontos das dimensões integrantes das etapas da atividade de PE; objetivo 3 - medir e caracterizar os conflitos no ambiente de PE; objetivo 4 - identificar possíveis fatores exógenos ao conceito de PE, determinantes do grau de sua incorporação pelas prefeituras).

O capítulo 5 tratou das considerações finais, englobando as contribuições complementares e as limitações do estudo, bem como as sugestões para outros trabalhos.

1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.1 Definição do problema e da questão básica da pesquisa

Com base na revisão da literatura, pôde-se perceber um espaço para a ampliação do conhecimento sobre o ambiente empírico do Planejamento Estratégico na esfera municipal, mais especificamente na esfera do executivo municipal, de forma a explicitar quando e como essa atividade esteve presente nas administrações públicas municipais. O problema de pesquisa aqui delineado tratou da construção de conhecimento que explicita o grau de incorporação do PE pela administração pública municipal e as condições de operação de suas etapas, de tal forma que torne aparente os fatores/variáveis determinantes desse grau de incorporação, em termos exógenos e endógenos ao seu conceito. Osborne e Gaebler (1992) apontaram a necessidade de identificação de variáveis relevantes na determinação desta prática, sejam as situações relativas ao ambiente externo, tais como ameaças e oportunidades (conjuntura macroeconômica, por exemplo), sejam as variáveis do ambiente interno, tais como os pontos fortes e fracos das administrações municipais, que, segundo Kich e Pereira (2011), envolvem liderança, cultura organizacional, estrutura organizacional e comunicação.

Segundo Poister e Streib (2005, p. 1), “[...] o Planejamento Estratégico na administração pública municipal constitui uma inovação, abordada pelos estudos na área de modernização da gestão, pouco se conhecendo sobre o seu impacto no processo de gestão.”

De maneira geral, o Planejamento Estratégico tem sido aplicado por administrações locais, com o objetivo de realizar o chamado “*marketing* de cidades”, propiciando condições de competição para a atração de investimentos. [...] Os métodos de planejamento tiveram sua utilização intensificadas nos últimos vinte anos, mas sem que seus efeitos tenham passado por aferições consistentes e permanentes dos seus resultados, ou mesmo, porque muitas das experiências têm buscado apresentar as cidades como mais viáveis, ou mais atraentes, em uma disputa com outras localidades em busca de atração de investimentos. Portanto, o planejamento situacional pode contribuir para a inovação e a modernização dos processos decisórios no setor público (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2008, p. 1).

Ainda, sobre variáveis indutoras do PE, acrescentou-se que Tiebout (1956) abordou aspectos da regionalidade, indagando se o município abordado possuía convênios com seus vizinhos e se incorporava as melhores práticas de gestão, adotadas via *benchmarking* pelos municípios situados no entorno ou se ocorria guerra fiscal pela busca de empresas a se fixarem em seu território, com incentivos e isenções fiscais mais vantajosas e uma tributação reduzida (TIEBOUT, 1956).

Posto isso, mencionou-se que a proposta do presente estudo foi descrever o ambiente empírico de PE, em nível de administração pública municipal a partir da identificação da condição de presença de variáveis de cada etapa do seu processo, implantação e controle/monitoramento, com a preocupação de explicar o fenômeno analisado e mensurar o seu grau de incorporação em tais administrações. Adicionalmente, responder ao problema de pesquisa pressupôs avançar no conhecimento sobre possíveis fatores que influenciam sobre sua incorporação, em maior ou menor grau.

Para contribuir com esta proposta, o planejamento e a administração estratégica na administração pública municipal foram estudados sob a ótica da gestão *lato sensu*, que envolve os planejamentos orçamentário, urbanístico e de desenvolvimento econômico local bem como as políticas públicas, com o intuito de oferecer um quadro analítico que possibilite o melhor entendimento do fenômeno, de tal forma que os resultados aqui apresentados possam indicar quais os caminhos a serem trilhados em futuras pesquisas.

Esta investigação limitou-se aos municípios paulistas que compõem a RMSP, pelos seguintes fatores, primeiro, são municípios de grande expressividade social, política e econômica, que estão, inclusive, organizados em uma região metropolitana de governo, definida por lei. Neste espaço geográfico buscou-se garantir uma identidade de articulação para a solução de problemas regionais, conforme orientado por um dos eixos temáticos da área gestão para o desenvolvimento e regionalidade, ilustrado no quadro 1.

Quadro 1 – Linha de pesquisa do Programa de Pós-graduação em Administração
Stricto Sensu da USCS

Linha de pesquisa 1 - Gestão para o Desenvolvimento e Regionalidade	
Eixos temáticos	Temas
Gestão de políticas e ações regionais	Atuação dos conselhos gestores
	Processos de regionalização de serviços
	Organizações do terceiro setor
	Políticas intergovernamentais
	Parcerias público-privadas
	Educação, gestão educacional e regionalidade
	Sistemas de inovação para a regionalidade
Gestão para o desenvolvimento sustentável	Gestão ambiental
	Educação e responsabilidade socioambiental

Fonte: Universidade Municipal de São Caetano do Sul (2013).

O tema da presente pesquisa atendeu, com base no quadro 1, acima, ao eixo temático de gestão de políticas e ações regionais e tema políticas intergovernamentais, uma vez que o estudo abrangeu não somente as análises do PE e o grau de incorporação de suas dimensões por cada prefeitura da RMSP, com exceção da cidade de São Paulo, por ser considerada um *outlier*, mas também os efeitos da liderança, regionalidade, estrutura organizacional e outras dimensões prioritárias para o sucesso do plano.

Justificou-se esta investigação pela constatação de que o Planejamento Estratégico vem sendo estudado em nível mais normativo do que positivo, entendendo-se por normativo o que é abordado no âmbito do planejamento propriamente dito, não se medindo e, destarte, não se conhecendo os aspectos sobre a sua execução, acompanhamento, coordenação e controle (LOIOLA; MIGUEZ, 1998; REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

Bryson, Berry e Yang (2010) mapearam o atual estado da arte dos estudos sobre o PE na gestão pública norte-americana e apontaram lacunas, ou seja, possibilidades de estudos futuros sobre o tema. Propuseram quatro novas direções de pesquisa: 1. pesquisar com maior profundidade a natureza da prática gerencial estratégica; 2. focar na gestão da aprendizagem e do conhecimento como parte da gestão estratégica; 3. focar especificamente o conhecimento sobre como a

estratégia se desenvolve e é usada; 4. entender como as tecnologias de informação e de comunicação podem ser mais integradas à gestão estratégica.

Neste sentido, o presente estudo ajustou-se às orientações (1) e (3) destes autores, tendo por objeto o próprio Planejamento Estratégico no seu processo prático de planejamento, execução, controle e coordenação de modo que possa obter uma referência do grau em que essa prática se apresenta nas trinta e oito administrações municipais da RMSP (o município de São Paulo não foi incluído nesta análise por ser considerado um *outlier*, seja em termos de grandeza populacional, seja da sua área geográfica e potencialidades econômicas) e quais os fatores que a influenciam, em termos da *practice theory*, segundo Reckwitz (2002, p. 249), que definiu como:

[...] um tipo rotinizado de comportamento que consiste de vários elementos, interconectados um com o outro: formas de atividades encorpadas, formas de atividades mentais, coisas e seu uso e um conhecimento prévio na forma de entendimento, know-how, estados de emoção e conhecimento motivacional (RECKWITZ, 2002, p. 249).

A questão básica de pesquisa consistiu em como identificar o grau de incorporação do planejamento estratégico na administração pública municipal e de que forma mensurar seus fatores determinantes.

1.2 Objetivos específicos

Foram quatro os objetivos específicos a serem alcançados: 1) descrever o processo do Planejamento Estratégico nas administrações públicas municipais da RMSP por meio da identificação da presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas, incluindo seu planejamento, implementação e controle; 2) medir o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas Prefeituras a partir do somatório de pontos das dimensões integrantes das etapas da atividade de planejamento estratégico; 3) medir e caracterizar os conflitos no ambiente do Planejamento Estratégico; 4) identificar possíveis fatores exógenos ao conceito de Planejamento Estratégico, determinantes do grau de sua incorporação pelas prefeituras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A primeira obra que tratou sobre o Planejamento Estratégico foi produzida por Sun Tzu por volta do ano 500 a.C., conhecida universalmente por ser o mais antigo registro de um tratado militar da história da humanidade, foi intitulada *A Arte da Guerra* e traduzida do chinês por Lionel Giles, em 1910 (TZU, 2000).

Segundo Rasmussen (1990, p. 31), as origens modernas do Planejamento Estratégico remontam ao ano de 1832 quando o Barão Karl Von Clausewitz, então general do exército aposentado, publicou a obra *Taktische Krieg Wissenschaften*, traduzida como o Tratado sobre Estratégias de Guerra, “[...] na qual estabeleceu técnicas abstratas do planejamento de contingências de uma batalha com estratégias que eram compostas de diferentes táticas [...]”:

Onde um ataque sem êxito de infringir grandes baixas ao inimigo sempre possuía uma estratégia de contingências para inverter as táticas, até uma eventual retirada estratégica dos objetivos de um plano de batalha, em caso de total inviabilidade ou acontecimentos imprevistos (CLAUSEWITZ¹, 1832 *apud* RASMUSSEN, 1990, p. 40).

Nos EUA, durante o governo Kennedy, Robert McNamara implementou o PPBS – *Planning Programming Budgeting System*, um programa de Planejamento Estratégico voltado para o setor público federal norte-americano relacionado ao orçamento público. Era um “[...] planejamento sistêmico que tinha a pretensão de estimar o efeito de decisões num horizonte ampliado de análise, a fim de orientar escolhas na alocação de recursos entre diferentes programas.” (LIMA JUNIOR, 2010, p. 56).

Evidenciou-se, portanto, o caráter inicialmente militar do Planejamento Estratégico. Em 1962, com a publicação do livro *Strategy and Structure*, de Alfred Chandler, a abordagem estratégica passou a ter visibilidade no meio empresarial (LIMA JUNIOR, 2010). A obra de Igor Ansoff, intitulada *Corporate Strategy*, de 1965, contribuiu para a difusão e aceitação do Planejamento Estratégico, sistematizando seu processo nas empresas. Diversos outros autores propuseram, desde então, um desdobramento da ideia do Planejamento Estratégico em modelos ou orientações, como Bryson (1988) e Mintzberg (1994). Modelos de gestão estratégica foram propostos por Alfred Chandler, Kenneth Richmond Andrews e Roland Christensen

¹ CLAUSEWITZ, Karl Phillip Gottlieb Von. **Taktische Krieg Wissenschaften**. Prússia, 1832.

(autores do modelo de análise *SWOT*), Rosabeth Moss Kanter e Michael Porter (criadores das forças competitivas e de suas respectivas estratégias).

2.1 Evolução do planejamento

Para Rasmussen (1990), há no mundo um calendário de métodos de planejamento, desenvolvidos a partir do século XVII, que ao longo do tempo foi se sofisticando até chegar ao Planejamento Estratégico do século XX, ilustrado na figura 1.

Figura 1 – Escala de desenvolvimento das teorias de planejamento



Fonte: adaptado de Rasmussen (1990); Zaccarelli (2000); Bethlem (2009).

A escala de desenvolvimento das teorias de planejamento seguiu a seguinte sequência: **1700** - os economistas Mills, Ricardo e Adam Smith formaram as teorias das riquezas dos homens; **1850** - Frederick Taylor e Henry Fayol estabeleceram os conceitos de planejamento de racionalização e automatização do trabalho; **1900** - Max Weber e Elton Mayo contribuíram para a formação e estruturação dos conceitos sociológicos para o planejamento de Recursos Humanos; **1920** – os economistas neoclássicos Otto Bauer, Joseph Schumpeter, Von Hayek e Lord John Maynard Keynes contribuíram para a formação do planejamento micro e macroeconômico dos sistemas monetarista e economia de mercado; **1950** - Philip Kotler e Luis Cassels contribuíram na formação de uma metodologia de planejamento de segmentos mercadológicos, pesquisas de *marketing* e análise de ameaças dos concorrentes no

macroambiente operacional da empresa; **1960** - Peter Drucker elaborou o planejamento da gestão por otimização e objetivos; **1970** - Ackoff, Ansoff e Bower contribuíram para a formação da metodologia do Planejamento Estratégico, que foi aplicada no setor privado, inicialmente, por empresas de consultoria, como, por exemplo, a *Boston Consulting Group* e a *Mckinsey Consultants*, que aplicaram as primeiras sistemáticas do Planejamento Estratégico em empresas, como GE e IBM; **1980** - Michael Porter, em seu livro *Estratégia Competitiva* (1980), definiu três estratégias, diferenciação, custo e enfoque, em função da existência das cinco forças competitivas: poder de barganha dos compradores, poder de barganha dos fornecedores, ameaça à entrada de novos concorrentes, ameaça de produtos substitutos, barreiras à entrada de novos competidores; **1994** - Henry Mintzberg estudou o Planejamento Estratégico do ponto de vista crítico, no sentido de informar que este não era a mesma coisa que planejamento de longo prazo e, também, criou as dez escolas ou elementos de Planejamento Estratégico; **2000** – Robert Kaplan e David Norton desenvolveram a teoria do *Balanced Scorecard* (BSC), que se refere a um conjunto de medidas de controle da gestão estratégica (RASMUSSEN, 1990; ZACCARELLI, 2000; BETHLEM, 2009).

O *Balanced Scorecard* é basicamente um mecanismo para a implementação da estratégia, não para sua formulação [...] qualquer que seja a abordagem utilizada [...] para a formulação de sua estratégia, o *Balanced Scorecard* oferecerá um mecanismo valioso para a tradução dessa estratégia em objetivos, medidas e metas específicos (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 39).

Na escala evolutiva foram citados, também, Gluck, Kaufman e Wallach (1980), que especificaram quatro fases do Planejamento Estratégico em termos operacionais:

- a) planejamento financeiro básico: segundo Gluck, Kaufman e Wallach (1980), envolve controle operacional, orçamento anual e foco institucional, quanto à eficácia do sistema e, em termos de valores, trata de cumprir o orçamento;
- b) planejamento com base na previsão: segundo Gluck, Kaufman e Wallach (1980), visa, em termos de eficácia, um planejamento mais efetivo para o crescimento, análise ambiental, previsões plurianuais, entre outros fatores e, em termos de valores, prever o futuro;

c) planejamento orientado para o exterior: segundo Gluck, Kaufman e Wallach (1980), em termos de eficácia do sistema, se refere a uma resposta crescente aos mercados e à competição, analisa a situação e avalia a competição externa e alternativas estratégicas, bem como, a alocação dinâmica de recursos, sendo que, do ponto de vista dos valores, trata de pensar estrategicamente;

d) administração estratégica: segundo Gluck, Kaufman e Wallach (1980), envolve a orquestração dos recursos para criar vantagem competitiva, delinea um arcabouço de planejamento escolhido estrategicamente, envolve processos de planejamento flexíveis e clima organizacional favorável (Figura 2).

Figura 2 – Detalhamento das fases da evolução do Planejamento Estratégico

	FASE I PLANEJAMENTO FINANCEIRO BÁSICO	FASE II PLANEJAMENTO COM BASE NA PREVISÃO	FASE III PLANEJAMENTO ORIENTADO PARA O EXTERIOR	FASE IV ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA
EFICÁCIA DO SISTEMA FORMAL DE PLANEJAMENTO			RESPOSTA CRESCENTE AOS MERCADOS E À COMPETIÇÃO ANÁLISE DE SITUAÇÃO E AVALIAÇÃO DE COMPETIÇÃO EXTERNA	ORQUESTRAÇÃO DE TODOS OS RECURSOS PARA CRIAR VANTAGEM COMPETITIVA ARCABOUÇO DE PLANEJAMENTO ESCOLHIDO ESTRATEGICAMENTE
		PLANEJAMENTO MAIS EFETIVO PARA O CRESCIMENTO ANÁLISE AMBIENTAL	CUIDADOS E COMPLETA AVALIAÇÃO DE ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS	PROCESSOS DE PLANEJAMENTO FLEXÍVEIS E CRIATIVOS
	CONTROLE OPERACIONAL ORÇAMENTO ANUAL FOCO INSTITUCIONAL	PREVISÕES PLURIANUAIS ALOCAÇÃO DE RECURSOS ESTÁTICA	ALOCAÇÃO DE RECURSOS DINÂMICA	SISTEMAS DE VALORES E CLIMA FAVORÁVEIS
SISTEMA DE VALORES	CUMPRIR O ORÇAMENTO	PREVER O FUTURO	PENSAR ESTRATEGICAMENTE	CRIAR O FUTURO

Fonte: adaptado de Bethlem (2009, p. 135-141).

2.2 Planejamento Estratégico no Brasil

Bethlem (2009), considerado uma das principais referências sobre Planejamento Estratégico, dividiu em quatro fases o desenvolvimento do pensamento estratégico no Brasil, as quais foram sintetizadas, a seguir.

Fase 1 – para Bethlem (2009), esta fase durou até, aproximadamente, os primeiros anos da década de 1970. As indústrias brasileiras eram incipientes e atuavam no modelo conhecido como modelo de substituição das importações. O mercado aceitava qualquer tipo de produto lançado, os custos não precisavam ser controlados, portanto não havia ou era mínimo.

Fase 2 - segundo Bethlem (2009), esta fase compreendeu, aproximadamente, de 1975 ao início do ano 1980. Referiu-se a um panorama que envolveu o fim do modelo anterior, quando muitos empresários começaram a pensar estrategicamente e de forma atualizada. As empresas recorreram ao auxílio de empresas de consultoria ou de consultores. Algumas pararam em termos de evolução neste ponto, porém, outras começaram a se preocupar com estratégias em nível tático e operacional, mas não mudaram significativamente.

Fase 3 - baseada em Bethlem (2009), esta ocorreu na década de 1980, considerada, erroneamente, como década perdida, em função da má interpretação dos ajustamentos inevitáveis que acompanharam mudanças significativas. Nesta fase surgiu a formalização do processo estratégico, com análise ambiental e competitiva, além da utilização de serviços de consultores ou grupos de Planejamento Estratégico. Porém, surgiram maus resultados, principalmente por parte das empresas norte-americanas, em função da competição com empresas japonesas, gerando uma onda de reação contra o Planejamento Estratégico (MINTZBERG, 1994). Ao final dessa década, houve o abandono do planejamento no setor público.

Fase 4 – ocorreu na década de 1990. No início, foi um período difícil para muitas empresas em função do macroambiente turbulento, caracterizado pelo contexto macroeconômico devido à alta inflação e falta de equilíbrio fiscal, porém, com o Plano Real, a situação foi se estabilizando. O presidente Collor decretou o fim do modelo de substituição das importações, a redução de alíquotas do imposto

sobre importações, para promover a competitividade pela implantação do plano de estabilização econômica, e a reestruturação das operações empresariais, em busca da redução de custos e de mais competitividade numa economia aberta (BETHLEM, 2009).

A globalização gerou um pensamento mais homogêneo do empresariado nacional quando comparado com o do primeiro mundo. As empresas iniciaram esforços para desenvolver sua capacidade, no sentido de competir globalmente, apesar de todas as dificuldades envolvidas. Segundo Bethlem (2009, p. 141), “[...] pensar estrategicamente tornou-se indispensável, mas alcançar competitividade global vai exigir um esforço inaudito.”

2.3 Conceito geral de Planejamento Estratégico

Primeiramente, coube conceituar o que vem a ser estratégia. Hambrick (1980) afirmou que “[...] estratégia é um conceito multidimensional e situacional e isso dificulta uma definição de consenso [...]”. Esse autor apresentou quatro definições do conceito de estratégia, o que expressou sua diversidade. Segundo Hambrick (1980), estratégia pode ser considerada uma arte situacional, cuja definição depende de estudos de casos em profundidade, e ilustrada por meio de conceitos mercadológicos, como, por exemplo, de participação de mercado; ainda, o resultado de uma interação entre diversas variáveis bem como um padrão distinto de características.

Para Nicolau (2001, p. 3), quanto à convergência das definições de estratégia:

Todas as definições de estratégia assentam na inseparabilidade entre a organização e o meio envolvente que, se por um lado representa uma condicionante à sua actividade, por outro, lhe oferece oportunidades que importa aproveitar. É esta relação entre organização e envolvente que dá sentido ao conceito de estratégia.

Quanto às convergências de definições, Nicolau (2001, p. 3) afirmou:

[...] Não é objeto de controvérsia a importância das decisões estratégicas para o futuro das organizações, nem o papel que, por esse fato, os responsáveis desempenham na sua concepção e elaboração [...] Concorde-se também, em geral, que as estratégias se podem estabelecer ao nível da **organização** ou ao nível de **atividades** específicas desenvolvidas no seu seio, e que todas as organizações têm subjacente ao seu comportamento

uma estratégia **implícita** ou **explícita**. Contudo, estratégias **planeadas** diferem de estratégias **realizadas**.

Mintzberg (1994) definiu o que é estratégia e também o que é planejamento. Para o presente estudo foi fundamental apresentar os dois conceitos para especificar e conhecer melhor o fenômeno do Planejamento Estratégico. Para o autor, “[...] planejamento trata de um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG, 1994, p. 27). O autor expôs cinco maneiras de pensar o conceito de estratégia: 1. um plano, uma direção, um guia ou um curso de ação; 2. um padrão, consistência de comportamento ao longo do tempo; 3. uma posição, ou seja, definição de determinados produtos em determinados mercados; 4. uma perspectiva, ou melhor, o modo de fazer as coisas de uma organização ou o conceito do negócio. 5. uma estratagema, ou seja, uma manobra específica para vencer um oponente ou concorrente (MINTZBERG, 1994, p. 34-36).

Segundo Terence (2002), estratégia envolve os 5P’s, ou seja, plano, padrão, *piège* (armadilha), posição e perspectiva, definidos como:

- a) plano: segundo Andion e Fava (2003, p. 36), a estratégia consiste em uma linha de conduta ou um guia de ação intencional, que conduz os diferentes níveis e áreas da empresa, ainda, voltada para o planejamento, a estratégia é formulada antes das ações às quais ela se aplica, sendo desenvolvida conscientemente e intencionalmente;
- b) padrão: para Andion e Fava (2003, p. 36), a estratégia pode surgir de uma constância no comportamento e indicar um padrão de continuidade (rotina), nesse contexto, a estratégia pode surgir das próprias ações cotidianas, de forma intencional ou não;
- c) *piège* (armadilha): segundo Andion e Fava (2003, p. 36), a estratégia age como uma manobra particular para eliminar ou enfraquecer o concorrente, sendo utilizada como um instrumento para lidar com a competição que a empresa enfrenta na sua indústria;
- d) posição: segundo Andion e Fava (2003, p. 36), a estratégia é uma forma de localizar a empresa em seu meio ambiente, melhorando sua posição competitiva, nessa concepção, permite definir o local (dentro do ambiente mais amplo) onde a empresa vai concentrar os seus recursos, visando manter ou melhorar sua posição;

e) perspectiva: para Andion e Fava (2003, p. 36), a estratégia reflete os conceitos, os valores e as perspectivas partilhadas pelos membros da organização, portanto, é também influenciada pela forma como a empresa e seus membros percebem o ambiente. A personalidade e a cultura da empresa serão, então, determinantes para a definição da estratégia.

Para Fischmann e Almeida (1991), o conceito geral de Planejamento Estratégico evidencia a sua natureza de técnica administrativa, uma vez que, por meio da análise do ambiente de uma organização, possibilita verificar quais são as oportunidades e ameaças, os pontos fortes e fracos, como se pode atingir o cumprimento da missão e, por fim, como a empresa deve estabelecer seu propósito de direção, o qual deverá seguir para aproveitar as oportunidades e reduzir os riscos.

Segundo Oliveira (1995), Planejamento Estratégico pode ser classificado como um processo gerencial que permite ao gestor definir a direção a ser seguida pela empresa, com o objetivo de se otimizar a relação entre ela e o seu ambiente.

Osborne e Gaebler (1992, p. 254) afirmaram que o Planejamento Estratégico consiste em “[...] examinar a situação atual e a trajetória futura de uma organização ou comunidade, definindo objetivos, desenvolvendo a estratégia para atingi-los e avaliando os resultados [...]”.

Mintzberg (1994) definiu formas de organização e os planejadores adequados ao contexto do ambiente de planejamento. No caso de prefeituras, em termos de taxonomia, a forma de organização mais adequada, segundo o autor do presente estudo, seria a organização-máquina.

Aquela que possui burocracia clássica, altamente formalizada, especializada e centralizada e muito dependente da padronização dos processos de trabalho para coordenação [...] Existe onde a maior parte do trabalho operacional é racionalizada, repetitiva (MINTZBERG, 1994, p. 313).

Para tal forma de organização, Mintzberg (1994, p. 314) propôs que a melhor forma de planejamento é a convencional, o que pressupõe planejadores convencionais. Para o autor, convencional é o planejamento identificado como programação estratégica, que inclui princípios da escola de administração científica, taylorista e fayolista, tendo por características a “[...] hierarquia vertical dominante, divisões nítidas de trabalho [...]”, padronização e controle, bem como, “[...] apreço pelas funções das equipes de apoio [...]” (MINTZBERG, 1994, p. 314).

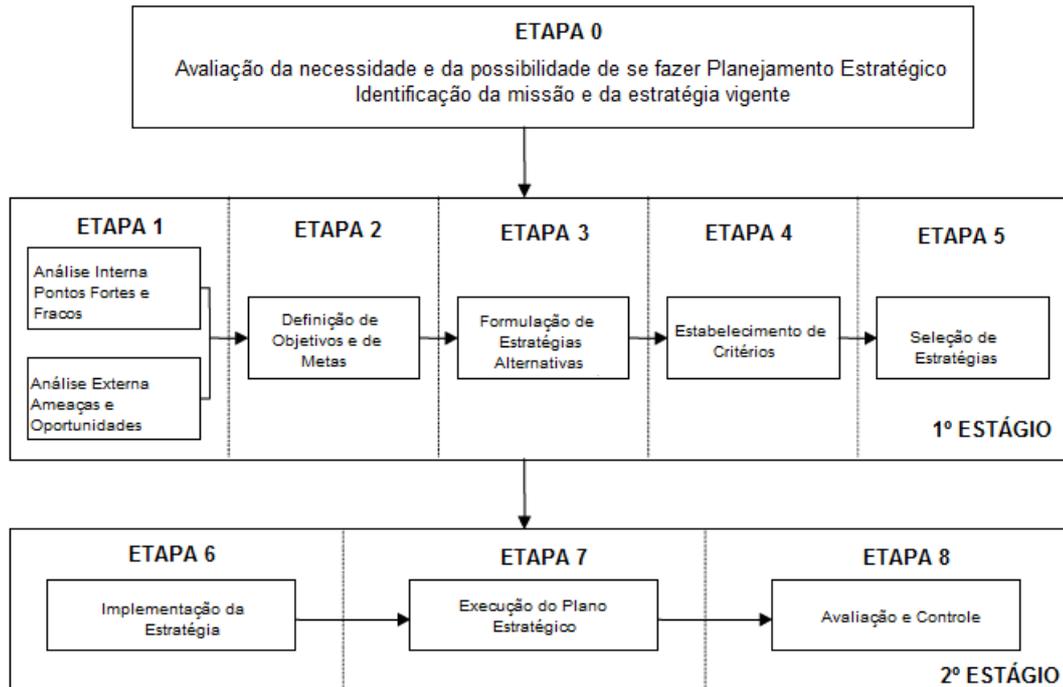
Esse autor também afirmou que Planejamento Estratégico não é a mesma coisa que planejamento de longo prazo, porque as atividades de planejamento das organizações são, muitas vezes, completamente divorciadas de medidas de desempenho e da alocação de recursos, surgindo um *gap* entre intenções e prática de implantação e controle. Neste contexto, segundo Mintzberg (1994), a gerência estratégica efetiva, no processo total de desenvolvimento e gerenciamento de uma agenda estratégica, é prioritária para cumprir o plano e ter um toque pragmático.

Ainda, Mintzberg (1994) afirmou que o Planejamento Estratégico tem como aspecto atuar em ambientes internos e externos de grandes mudanças, especialmente no serviço público, portanto não se deve tratá-lo como um plano estático, mas sim, dinâmico, em função da mutabilidade maior do ambiente.

Jelen (2009) conceituou missão, visão, metas de longo prazo e objetivos bem como conteúdo e resultado, e afirmou que tais conceitos são fundamentais na compreensão do processo geral de planejamento. Segundo a autora, missão é a razão de ser da empresa e visão é o que ela deseja ser; valores são comportamentos definidos como fatores de sucesso da empresa; metas são objetivos quantificados; objetivos são alvos a serem alcançados. Jelen (2009) listou, também, as questões que utilizou para elaborar o questionário para coletar as informações do seu estudo. Tal proposta foi importante para nortear a composição do instrumento para a coleta de dados deste estudo.

Observou-se que, comumente, quando se estuda o Planejamento Estratégico surge uma dúvida quanto ao Planejamento Estratégico propriamente dito e gestão estratégica. Segundo Tavares (2010), o conceito de Planejamento Estratégico apresentou diferenciação em relação ao conceito de gestão estratégica. Para o autor, o Planejamento Estratégico se atém à análise ambiental (análise SWOT), à definição de missão, visão e valores da organização, conforme detalhado por Jelen (2009), bem como aos objetivos e metas inerentes ao planejamento. A gestão estratégica se relaciona, em uma fase posterior do planejamento, à adoção efetiva do plano e ao seu controle (Figuras 3 e 4).

Figura 3 – Etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: adaptado de Terence (2002).

Conforme ilustrado na figura 3, a fase de Planejamento Estratégico se relaciona às etapas 0 (zero), 1, 2, 3, 4 e 5. A identificação da missão, visão e valores, ocorre na etapa 0 (zero). A análise SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* (potencialidades, fraquezas, oportunidades e ameaças), na etapa 1. Objetivos e metas são definidos na etapa 2. Formulação de estratégia, estabelecimento de critérios e seleção das estratégias, respectivamente, nas etapas 3, 4 e 5. Gestão estratégica e implementação, execução, avaliação e controle do PE, nas etapas 6, 7 e 8, no segundo estágio do Planejamento.

Portanto, segundo Terence (2009), o processo do Planejamento Estratégico envolve oito etapas, as quais evidenciam seu procedimento metodológico, ou seja, a partir de uma avaliação da necessidade de se fazer um Planejamento Estratégico, para então, desencadear, se preciso, a construção do processo de definição dos objetivos, estratégias, ações e controle. Ressalte-se que Terence (2002) apresentou duas propostas de processo de PE, sendo que, neste estudo, optou-se pelo processo considerado pela autora, clássico. Presente em outros estudos analisados, como Oliveira (1995) e Kich e Pereira (2011), conforme segue.

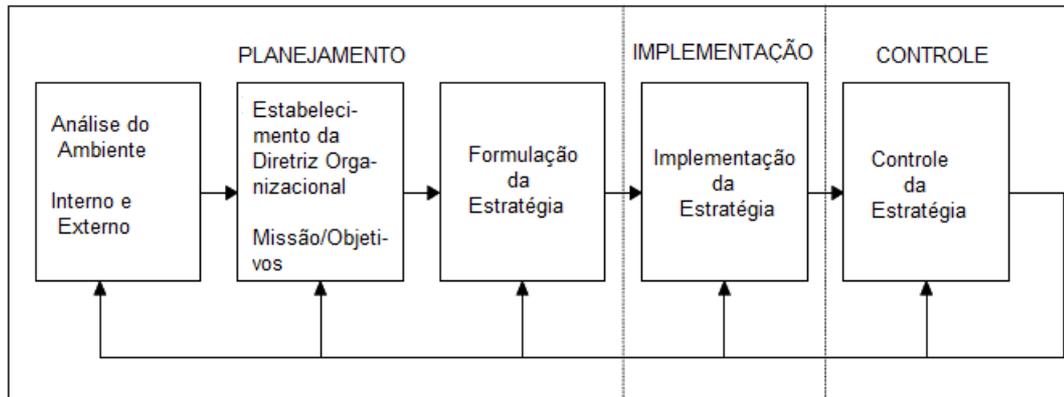
Terence (2002) dividiu o processo de Planejamento Estratégico em três etapas, que chamou de etapas clássicas do Planejamento Estratégico:

planejamento, implementação e controle. Sendo que, segundo a autora, a etapa **planejamento** corresponde ao processo do próprio Planejamento Estratégico, ou seja, análise do ambiente interno e externo, estabelecimento da diretriz organizacional e formulação da estratégia e as etapas **implementação e controle**, ao processo de gestão estratégica. Estas foram tomadas como diretrizes neste estudo para buscar a seleção de variáveis que contribuíram para medir o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas prefeituras paulistas (Figura 4). No que tange à implementação do PE, segundo Chiavenato e Sapiro (2009, pp. 38-39), uma organização competitiva deve dar atenção à implementação do plano estratégico, em razão de que, por mais que suas estratégias sejam bem planejadas, não é seguro que isto garanta sua plena implementação com sucesso.

Para Chiavenato e Sapiro (2009), diversas organizações (de portes variados) encaram um problema na gestão do seu respectivo Plano Estratégico, em função de surgir, no decorrer desse processo, uma lacuna entre objetivos e resultados. Segundo os autores, há ideias muito boas em termos de planejamento e aparecem também planos consistentes, porém, estes dificilmente se tornam realidade.

Bossidy e Charam (2004 *apud* CHIAVENATO; SAPIRO, 2009, p. 39) apresentaram, como solução ao problema da lacuna, o trabalho envolvendo gestão de pessoas por parte dos gestores da organização, cujo objetivo é colocar as pessoas certas nos lugares certos. Isso pode permitir àqueles a execução das estratégias formuladas, em função, concomitantemente, de se objetivar a excelência nos processos operacionais e disciplina na execução do PE. Ainda, os autores afirmaram que tais fatores, em conjunto, poderão levar as organizações ao sucesso, incluindo-se mais um fator importante, o desenvolvimento de uma cultura na qual todos os envolvidos perguntam, analisam e, continuamente, tentam alcançar resultados. O pressuposto dos líderes é premiar a honestidade, o senso de realidade e a confiabilidade das pessoas (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009, p. 39).

Figura 4 – Processos envolvidos no Planejamento Estratégico



Fonte: Terence (2002, p. 34).

Complementando a análise dos conteúdos das figuras 3 e 4, Mintzberg (1994) apresentou uma avaliação crítica do Planejamento Estratégico, precisamente porque as atividades de planejamento das organizações são, muitas vezes, completamente divorciadas de medidas de desempenho e de alocação de recursos (gestão estratégica). Desta forma, segundo o autor, a gerência estratégica efetiva, no processo total de desenvolvimento e gerenciamento de uma agenda estratégica, é prioritária para o cumprimento do plano, ou seja, para dar um toque pragmático, ao invés de ser apenas um plano de longo prazo.

2.4 A aplicação do Planejamento Estratégico

O detalhamento do fenômeno do Planejamento Estratégico levou em consideração os conceitos de Planejamento Estratégico, tático e operacional (TERENCE, 2002).

Segundo a autora, as características dos três subplanos, dentro do plano geral, conferem ao Planejamento Estratégico um horizonte de longo, médio e curto prazo (Figura 5).

Figura 5 – Características dos planejamentos estratégico, tático e operacional, que compõem o Planejamento Estratégico

CARACTERÍSTICAS	ESTRATÉGICO	TÁTICO	OPERACIONAL
PRAZO	Longo	Médio	Curto
ANÁLISE BÁSICA	Ramo de atividade e mercado de atuação	Principais componentes de atividade e áreas específicas	Tarefas específicas
RESPONSÁVEIS PELO PROCESSO	Alta Direção	Gerência	Chefias de Divisão
COMPLEXIDADE	Alta	Alta ou Média	Baixa
RESULTADOS	Declaração genérica que afirma o propósito básico da organização e define seu ramo de atividade	Diretrizes que envolvem as seguintes áreas: objetivos financeiros, oportunidades de mercado, organização, instalações físicas, período de tempo para a próxima revisão	Previsões para o período: mudanças internas; produção e cronogramas; responsabilidades e orçamento

Fonte: adaptado de Terence (2002, p. 19).

Basicamente, a figura 5 mostrou que o PE engloba, quanto ao prazo, o de longo, médio e curto prazo. Quanto à análise básica, o primeiro envolve o ramo de atividade e o mercado de atuação, o segundo, os principais componentes de atividade e áreas específicas e, o terceiro, as tarefas específicas (TERENCE, 2002). Ainda, segundo a autora, os responsáveis pelo processo são a alta direção, a gerência e o nível operacional, com complexidades alta, alta ou média e baixa. Quanto aos resultados, o estratégico engloba uma declaração genérica, que afirma o propósito básico da organização e define o seu ramo de atividade; o tático engloba diretrizes financeiras, de *marketing*, de administração geral e logística, preocupando-se com o período de tempo para a próxima revisão do planejamento; o operacional envolve previsões para o período, cronogramas, produção e operações, responsabilidades e orçamento (TERENCE, 2002).

A diferenciação entre Planejamento Estratégico, tático e operacional, ilustrada na figura 5, residiu no prazo, análise básica, responsáveis pelo processo, complexidade e resultados.

Considerou-se, portanto, em âmbito geral, que o Planejamento Estratégico abrange as três características de planejamento (estratégico, tático e operacional) de forma integrada.

2.5 Tipos de planejamento municipal

Coube descrever os tipos de planejamento praticados pelas unidades administrativas municipais, ou seja, o planejamento vinculado ao orçamento participativo, para melhor compreensão desse ambiente, ver 2.5.1 e sequência.

2.5.1 Planejamento vinculado ao orçamento público

Planejamento tem um forte vínculo com orçamento público, em 2.5.1.1 a 2.5.1.3.

2.5.1.1 Planejamento Estratégico do setor privado e seu uso no setor público

Segundo Lima Junior (2010, p. 68), o Planejamento Estratégico no setor público é uma variação do modelo de análise SWOT do setor privado, com a proposta de minimizar as fraquezas das instituições públicas e maximizar suas forças, aproveitando oportunidades e enfrentando as ameaças do meio ambiente. Para tanto, requer domínio técnico capaz de conduzir o processo de elaboração e implantação por diferentes etapas: a análise do ambiente e seleção de áreas-chave, a definição de alvos, objetivos e estratégias relativos a cada questão-chave, o desenvolvimento de um plano de ação e o monitoramento do programa.

Porém, considerou-se que as semelhanças nas etapas de desenvolvimento dos planos estratégicos nos setores privado e público encobrem diferenças significativas. Segundo Bouinot e Bernils (1995, p. 13-14 *apud* LIMA JUNIOR, 2010, p. 69), tais diferenças se concentram em três aspectos: 1. grau de sensibilidade - maior no setor público e relacionado à tradição cultural, o que determina as condições de aceitação de inovações; 2. o modo como cada setor lida com o espaço urbano - para a empresa, o espaço é um recurso, fator de produção e fonte de vantagem competitiva e, para o poder público, é objeto da ação; 3. diferentes

critérios que orientam as decisões - a empresa tem como referência a eficácia, o setor público deve se pautar, também, na equidade social.

Segundo Lima Junior (2010, p. 70), o setor público e as empresas estão inseridos em um mesmo contexto quanto ao uso do Planejamento Estratégico, pois ambos são organizações, o que legitima o uso do Planejamento Estratégico no setor público, uma vez que não é exclusividade do setor privado.

Aos poucos, os responsáveis pelas organizações privadas e públicas tomaram consciência dos perigos de se prenderem ao formato clássico do ciclo de planejamento e gestão. A manter-se na mesma direção, corre-se o risco de não se detectarem a tempo as novas ameaças e de não se aproveitarem, em tempo real, as novas oportunidades. Desde então, flexibilidade e reatividade foram erigidas valores-chave da abordagem estratégica (BOUINOT; BERNILS, 1995, p. 8, traduzido).

Bryson (1988, p. 6) afirmou que o uso do Planejamento Estratégico no setor público se justifica em função das mudanças drásticas ocorridas em escala mundial a partir dos anos 1970, de cunho demográfico e econômico, envolvendo políticas sociais e fiscais de âmbito federal. Ainda, aquelas colocaram em destaque a importância das escolhas em termos de políticas públicas e, assim, acentuaram sua utilidade e o seu potencial.

O Planejamento Estratégico está sendo empregado por decisores em papéis-chave do governo porque as mudanças drásticas no setor público estão forçando a pensar estrategicamente sobre o que o governo deveria fazer. Tomadores de decisão, em outras palavras, agora estão perguntando a si mesmos o que os executivos do setor privado sempre perguntam: em qual negócio deveríamos estar? (BRYSON; EINSWEILER, 1987, p. 6, tradução nossa).

2.5.1.2 Planejamento Estratégico nas cidades

Cumpriu analisar a transposição da abordagem estratégica para as cidades por meio do Planejamento Estratégico de uma comunidade. Bryson e Einsweiler (1987, p. 6) afirmaram que tal planejamento pôde e tem sido aplicado em comunidades, programas e projetos, mas foi concebido originariamente para uso em organizações.

Apesar do *trade-off* existente entre a definição de cidade e organização (que trata de ideias distintas em vários aspectos, financeiro, por exemplo, em que há a possibilidade de uma organização falir e uma cidade não), a literatura sobre

Planejamento Estratégico de cidades considerou o território municipal como o sujeito da ação.

Segundo Lima Junior (2010, p. 74), cidade equivale ao conjunto de instituições com autoridade sobre um território. Neste território coexistem interesses diferentes e antagônicos, o que dificultam o consenso e a estipulação de objetivos comuns, além dos limites da ação. Aquela orienta suas ações, com fundamento nos mesmos critérios que norteiam o poder público empreendedor, ou seja, aqueles identificados com a empresa privada. No caso, segundo Lima Junior (2010), há a necessidade de uma redefinição de atores do processo decisório.

2.5.1.3 Planejamento Estratégico no setor público e orçamento público

Esta parte do estudo teve por objetivo analisar a relação existente entre Planejamento Estratégico e orçamento público no País, baseada na literatura acadêmica, a qual considerou que o Planejamento Estratégico está necessariamente vinculado ao orçamento público. No Brasil, a relação entre os dois conceitos se deu a partir 1964, ilustrada no quadro 2.

Quadro 2 – Evolução - Planejamento Estratégico e orçamento público no Brasil

PERÍODO	LEGISLAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
1964	Lei nº. 4.320/64	Instituiu conceitos de contabilidade e orçamento público no Brasil - receita, despesa, créditos adicionais, restos a pagar etc.
1967	Decreto-Lei nº. 200/67	Introduziu os princípios de eficiência, descentralização e administração indireta, complementou conceitos de orçamento público.
1988	Constituição Federal de 1988	Introduziu os conceitos: PPA - Plano Plurianual LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias LOA - Lei Orçamentária Anual - esta fase formalizou o Planejamento Estratégico no orçamento público brasileiro, conforme apresentado pela revisão da literatura do presente estudo.
	Lei Complementar nº. 101/00	Trouxe mais transparência nas contas públicas.
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal	Referiu-se ao conceito de <i>accountability</i> (responsabilização do gestor público sobre sua gestão. Prestação de contas).
2001	Estatuto da cidade	Formalizou conceitos, como, por exemplo, o Plano Diretor das cidades.
2008	Decreto nº. 6601/2008	Plano Plurianual (PPA) voltado para resultados

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro 2, acima, apresentou a evolução da relação entre Planejamento Estratégico e orçamento público no Brasil, sendo: **1964** – a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, instituiu conceitos importantes relacionados ao orçamento público, como receita e despesa públicas, créditos adicionais e restos a pagar, os quais são pilares do orçamento público; **1967** – o Decreto-lei nº. 200, de 25 fevereiro de 1967, diferenciou a Administração Pública em direta e indireta, e estabeleceu seus princípios, entre os quais, se destacou a descentralização; **1988** – a Constituição Federal de 1988 inovou o sistema orçamentário público brasileiro ao introduzir o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os Poderes Executivo e Legislativo seguem um rito legal-constitucional para aprovar leis orçamentárias, negociações políticas entre os dois poderes, e baseiam-se em aprovação do orçamento e liberação de emendas parlamentares; **2000** – a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal – teve por intenção trazer mais transparência e *accountability* à gestão pública de recursos financeiros; **2001** – a Lei nº. 10.257, de

10 de julho de 2001, obrigou a formulação ou revisão de Plano Diretor para municípios com mais de 20.000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas; **2008** – o Decreto nº. 6.601, de 10 de outubro de 2008, tornou o PPA um plano voltado para resultados.

Conforme a abordagem de Saldanha, Peixoto e Estrada (2006), a Constituição Federal de 1988 deu ênfase à função de planejamento quando introduziu mudanças significativas na forma de condução do processo orçamentário, pois aliou o orçamento público ao planejamento por meio dos conceitos de PPA, LDO e LOA.

Pfeiffer (2000) destacou algumas mudanças que afetaram a dinâmica de funcionamento dos municípios, ou melhor, o cenário em que eles atuavam. Essas se basearam na Constituição Federal de 1988, que criou um quadro de referência do Planejamento Estratégico no orçamento público brasileiro. Ainda, outro fator importante que afetou o planejamento, além da Constituição, foi a globalização. Os dois motivos foram justificados da seguinte forma: 1) a vigência da Constituição de 1988 possibilitou que a descentralização de poder aos entes federativos municipais ocorresse, acarretando maior atribuição de responsabilidades a estes, muitos municípios não estavam preparados para gerenciar esta nova realidade federativa, como organizacional, técnico e administrativo, além disso, os instrumentos de planejamento urbano existentes na época não estavam atualizados a ponto de atenderem às demandas técnicas dos municípios; 2) a globalização possibilitou a abertura gradual do mercado nacional aos produtos estrangeiros e às privatizações, estimulando a terceirização de serviços públicos e maior fiscalização dos serviços privados, tornando cada vez mais necessário aos municípios o uso de instrumentos modernos de gerenciamento, para acompanhar, como agente fiscalizador e regulador, as mudanças do mercado.

Coube esclarecer que os instrumentos de gestão do setor privado geralmente são desconhecidos pelos administradores públicos ou não existe pessoal suficientemente capacitado para aplicá-los e, hoje, a qualidade de uma administração municipal está sendo avaliada pela sociedade, mais em função de sua capacidade de manter ou melhorar a qualidade de vida, do que por critérios políticos. Os municípios se valem de instrumentos de planejamento, como o Plano Diretor, previsto no Estatuto das Cidades, porém este é limitado em termos de

aprovação, uma vez que o mesmo tem confecção demorada e, quando finalizado, com o recebimento de aprovação política, encontra-se defasado (PFEIFFER, 2000).

Segundo o autor, os municípios são influenciados, sobremaneira, por fatores externos, suas preocupações prioritárias relacionam-se com o desenvolvimento econômico em geral, no sentido de evitar que a qualidade de vida dos munícipes seja afetada de forma negativa. Assim, considerou que o Plano Diretor não é o instrumento mais correto para os propósitos dos governos municipais, mas sim, o Planejamento Estratégico, ressalvando que a sua aplicação imediata, pura e simples, proveniente do setor privado para o setor público, sem as devidas adaptações, não é recomendada, pois as características entre estes setores são muito diferentes (PFEIFFER, 2000; HENDRICK, 2003).

O PPA – Plano Plurianual foi a ferramenta mais importante para a promoção do enfoque no plano estratégico ao orçamento, seguido da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos os planos orçamentários foram inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988.

Com fundamento no texto da própria Constituição Federal, os três planos devem se integrar harmonicamente, devendo o segundo respeitar o primeiro, de forma que os dois estejam articulados com o Orçamento Plurianual. Os três, por sua vez, devem ser compatíveis com o Plano Geral de governo. Ou seja, não podem ter conteúdo de um em relação ao outro, pois, se isso ocorrer, haverá divergência na formulação do orçamento público, o qual envolve os conceitos de receita e despesa pública, sendo que: **receita** compreende o ingresso de recursos para o Estado, por esforço próprio (receitas originárias – tarifas e preços públicos) ou proveniente de terceiros (receitas derivadas – tributos, que podem ser impostos, taxas, contribuições diversas e empréstimo compulsório); **despesa** abrange dispêndios do Estado com saúde, educação, assistência social, infraestrutura urbana, entre outras demandas sociais e técnicas (MATIAS-PEREIRA, 1999).

Considerou-se prioritário para o presente estudo explicitar os três planos, para maior compreensão do PE no setor público envolvendo a questão orçamentária, a seguir.

Plano Plurianual (PPA): visa definir programas e metas governamentais de longo prazo; expressa um planejamento para a promoção do desenvolvimento

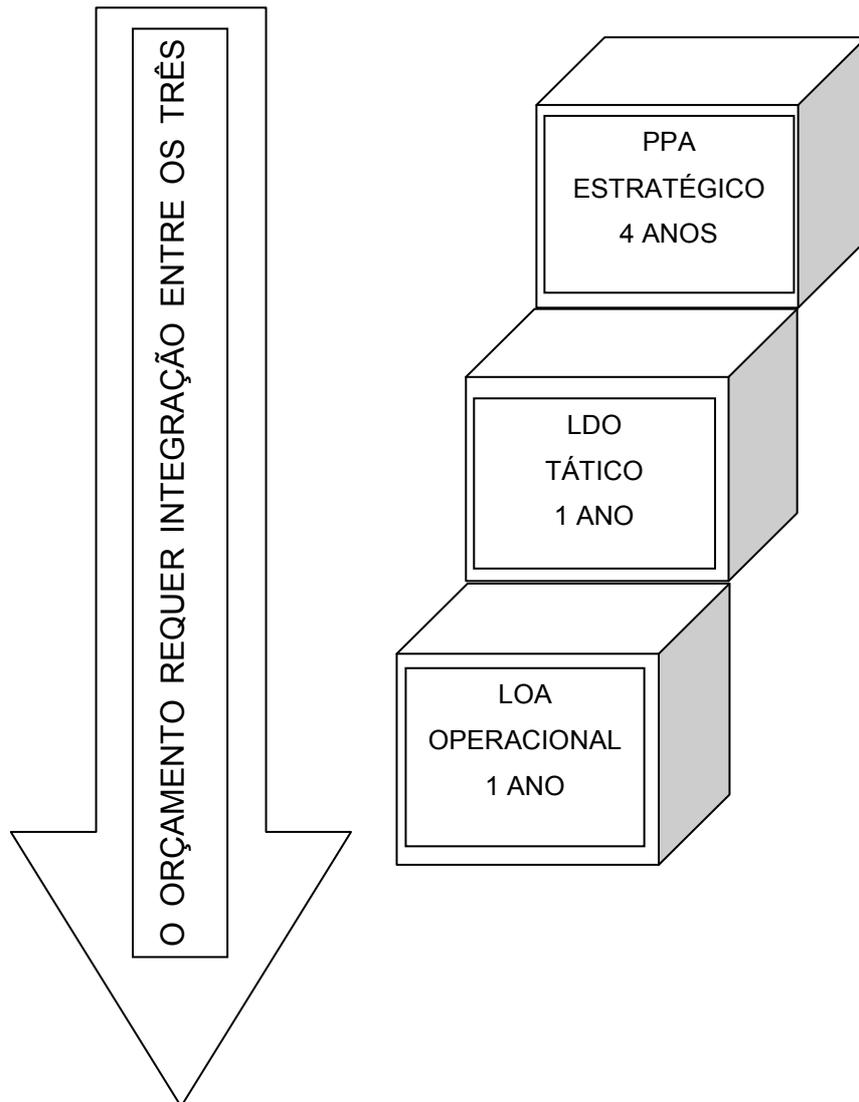
econômico, de equilíbrio entre as diversas regiões do País e da estabilidade econômica (BRASIL, 1988).

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): abrange as metas e prioridades da administração pública federal, bem como, as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, apresenta natureza formal, atuando como orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre (BRASIL, 1988).

Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme consta na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo nº. 165, Parágrafo 5º, Incisos I, II e III, compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Embora haja três orçamentos anuais, todos estão consolidados na LOA (BRASIL, 1988).

Em síntese, PPA, LDO e LOA formam o Planejamento Estratégico no setor público envolvendo a questão orçamentária, sendo que o primeiro é um plano de longo prazo, estratégico; o segundo, um plano tático, gerencial; o terceiro, um plano operacional (Figura 6).

Figura 6 – Esquemática do orçamento conforme a Constituição Federal de 1988



Fonte: elaborado pelo autor.

2.5.2 Planejamento Estratégico na gestão pública municipal

No tocante à gestão pública, conforme explicado anteriormente, o Planejamento Estratégico envolve, adicionalmente, segundo Osborne e Gaebler (1992), os pontos a seguir:

- a) **analisar a situação interna e externa**, consiste em efetuar a análise ambiental, também conhecida como a análise SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*, a qual é fundamental para se definir a estratégia da organização, em função de seu ambiente interno e externo;

- b) **diagnosticar ou identificar as questões mais importantes à frente da organização**, trata da análise da situação da empresa, em termos da definição de prioridades, com o efeito de se formular estratégias e ações empresariais;
- c) **definir sua missão fundamental** - uma declaração do que a empresa é - consiste em responder às perguntas sobre sua razão de ser e o seu propósito de existência;
- d) **articular os seus objetivos básicos**, propósitos que não estão quantificados;
- e) **criar uma visão do sucesso almejado** - um estado futuro desejável da organização - consiste na resposta à pergunta sobre o que a empresa quer ser;
- f) **desenvolver uma estratégia para realizar a visão e os objetivos definidos**, para se alcançar um futuro desejável, com metas ainda não traduzidas em números;
- g) **elaborar um calendário para executar a estratégia**, ou seja, um cronograma para tornar as metas realizáveis;
- h) **mensurar e avaliar os resultados alcançados**, refere-se à fase do controle, ou seja, a verificação entre o que foi planejado e o realizado;
- i) **consenso**, se relaciona com a questão da coordenação, pois, por meio deste, delineiam-se mudanças na estratégia ou continuidade das ações, para correção ou manutenção da rota de acordo com a visão definida da empresa.

Para Osborne e Gaebler (1992, p. 256), o PE, nos casos de sucesso, “[...] permeia a cultura de uma organização, criando um sentido quase intuitivo dos objetivos a alcançar e das prioridades implicadas [...]”.

Para o presente estudo, as teorias de Osborne e Gaebler (1992) e Matus (1996) foram muito relevantes, pois estes autores foram os pioneiros na menção ao Planejamento Estratégico e sua relação com o setor público. Esta abordagem não surgiu ao acaso, mas sim dentro de um contexto de reformas administrativas que ocorreram no final da década de 1970 em determinadas localidades, especialmente, em países de origem anglo-saxônica, mas que foram se expandindo, passando pelos EUA e chegando ao Brasil em 1995, no governo FHC, com a criação do

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, cujo Ministro e também mentor intelectual, foi Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Para Ferlie *et al.* (1999), as reformas administrativas e, de modo inerente, os planejamentos estratégicos, foram algumas das decorrências do movimento da *New Public Management*, o qual surgiu em função da crise fiscal do Estado, no final da década de 1970, com o intuito de ajustar a situação. Aquelas buscaram melhorar o governo, tornando-o mais empreendedor e eficiente, destarte, menos gastador, ou seja, visaram ao uso racional de recursos. Ainda, segundo os autores, na Grã-Bretanha, ao final da década de 1970, Margareth Thatcher tornou-se a primeira-ministra do Reino Unido, ela efetivou uma larga reforma administrativa no setor público. Para o presente estudo, foram consideradas as seguintes ações:

- a) um programa de privatização em larga escala na esfera da atividade econômica, foram vendidas muitas indústrias nacionalizadas a trabalhadores e acionistas - o setor público britânico passou por um profundo corte de despesas, principalmente, os gastos com pessoal, via demissão de servidores;
- b) as funções sociais, que permaneceram no setor público, passaram a orientar o trabalho, calcadas em valores gerenciais e de mercado, tal movimento foi destinado a introduzir, nos órgãos públicos, padrões de gestão assemelhados aos adotados pelo setor privado, para esta fase do processo não houve a devida preocupação em adaptar o uso de ferramentas gerenciais do setor privado para o setor público.

No Brasil, este movimento foi chamado de administração pública gerencial ou nova gestão pública, no qual se deu a inclusão do Planejamento Estratégico, ou seja, valores gerenciais e de mercado passaram a orientar os padrões de gestão do setor público. Referente a este assunto, considerou-se necessário citar o comparativo feito por Hendrick (2003) entre os dois setores, apresentado em 1.5.2.2.

- c) Ênfase na tarefa de fazer mais com menos, na preservação do valor do dinheiro, no uso de indicadores comparativos de desempenho e no desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de custos, de informação e de auditoria, o desempenho relativo foi avaliado de forma mais aberta e monitorado de um modo central pelos gestores;

d) houve uma mudança do sistema de manutenção da administração para a administração da mudança, com o intuito de existir formas de liderança mais visíveis, ativas e individualizadas no setor público, visando o surgimento de CEO's – *chief executive officers* (dirigentes máximos da organização) altamente qualificados.

Pollitt (1990) teve uma visão crítica sobre o processo e viu o movimento da nova administração pública como um sistema de pensamento ideológico, caracterizado pela importação de ideias geradas em áreas do setor privado para dentro das organizações públicas.

Ferrer (2007) focou na questão do aumento de eficiência do setor público, a qual gerou diversas modalidades de reestruturação, fundamentada nas proposições teóricas do *New Public Management*. Essas iniciativas foram divididas em dois grandes grupos, expostos a seguir.

Grupo 1 – referiu-se às práticas que visavam à mudança na forma de gestão, quanto a estas se destacaram as inovações, que tinham o intuito de aumentar a autonomia ou flexibilizar as estruturas, como, por exemplo, com a descentralização, desconcentração e contratualização (privatização com uso de contratos de concessão). Nesse processo foi introduzido o Planejamento Estratégico no setor público (FERRER, 2007).

Grupo 2 – referiu-se à incorporação da Tecnologia de Informação pelas estruturas administrativas, a qual compreendeu a implementação de programas de governo eletrônico, do tipo: **G2G** – *government to government* (inovações de comunicação interna, por meio de *e-mail* e teleconferência, por exemplo) e uso de sistemas georreferenciados para planejamento territorial; **G2B** – *government to business*, que se refletiu no uso de portais eletrônicos de compras e ou pagamento de tributos via *Internet* ou relação de negócios pela *Internet* entre governo e empresas; **G2C** – *government to citizen* (do governo para cidadão), exemplificado pelas centrais de atendimento integrado, como, por exemplo, o Poupatempo, em São Paulo, e o PSIU, em Minas Gerais, bem como, o IPVA *online*, o Imposto de Renda pela *Internet* (Receitanet) e a Delegacia Eletrônica (FERRER, 2007).

Ferrer (2007) informou, baseado no *White Paper* (Livro Branco), publicado em 1999, pelo então primeiro-ministro britânico, Tony Blair, que a ideia central da reforma gerencial era a necessidade de se ter mais mensuração e avaliação para as

diversas iniciativas implementadas de mudança, criando-se indicadores claros de avaliação, que possibilitassem aos gestores e à sociedade conhecerem as formas eficientes de se realizar os processos e, mais objetivamente, o servidor público, em um resultado *ex ante* e *ex post* de uma dada ação ou mudança, fazendo uso do controle e da coordenação.

Atualmente, segundo o mesmo autor, os indicadores existentes são subjetivos e obscuros, gerando desconfiança, falta de impessoalidade e de *accountability* (responsividade). Essas constatações geraram atitudes clientelistas, que apontaram a necessidade da construção de uma ferramenta mais gerencial para o gestor público.

Para Paula (2005) e Bresser-Pereira (1998), a abordagem gerencial ou nova administração pública reconheceu que os Estados democráticos contemporâneos não eram meros instrumentos para a garantia da propriedade e dos contratos, uma vez que formulou e também implementou políticas públicas estratégicas em diversas áreas, como a social, científica e tecnológica, e recorreu às práticas gerenciais modernas, com foco na questão pública.

Segundo Bresser-Pereira (1998), tal perspectiva, desenvolvida na administração de empresas, vale também para a administração pública; não se trata apenas da importação dos modelos idealizados no setor empresarial, mas sim, do reconhecimento de que as novas funções do Estado, no atual contexto mundial, devido à globalização, exigem inovações quanto às competências, estratégias administrativas e instituições.

Marcelino, Matias-Pereira e Berbert (2008) ressaltaram um aspecto fundamental do Planejamento Estratégico dentro do enfoque da reforma administrativa, e explicaram:

Verifica-se que, nas últimas três décadas, as práticas do Planejamento Estratégico passaram a ser aplicadas de forma mais consistente nas organizações públicas, a partir das reformas dos órgãos do Estado orientadas sob o enfoque do modelo gerencial, que passou a dar ênfase aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade governamental (MARCELINO, MATIAS-PEREIRA, BERBERT, 2008, p. 113).

Ainda, segundo os mesmos autores, as razões que dificultaram a implementação do Planejamento Estratégico no setor público foram: 1) não se preocupar com a sobrevivência ao longo do tempo; 2) não desenvolver uma cultura e ações para enfrentar as ameaças (*threats*) do ambiente externo e, também, não

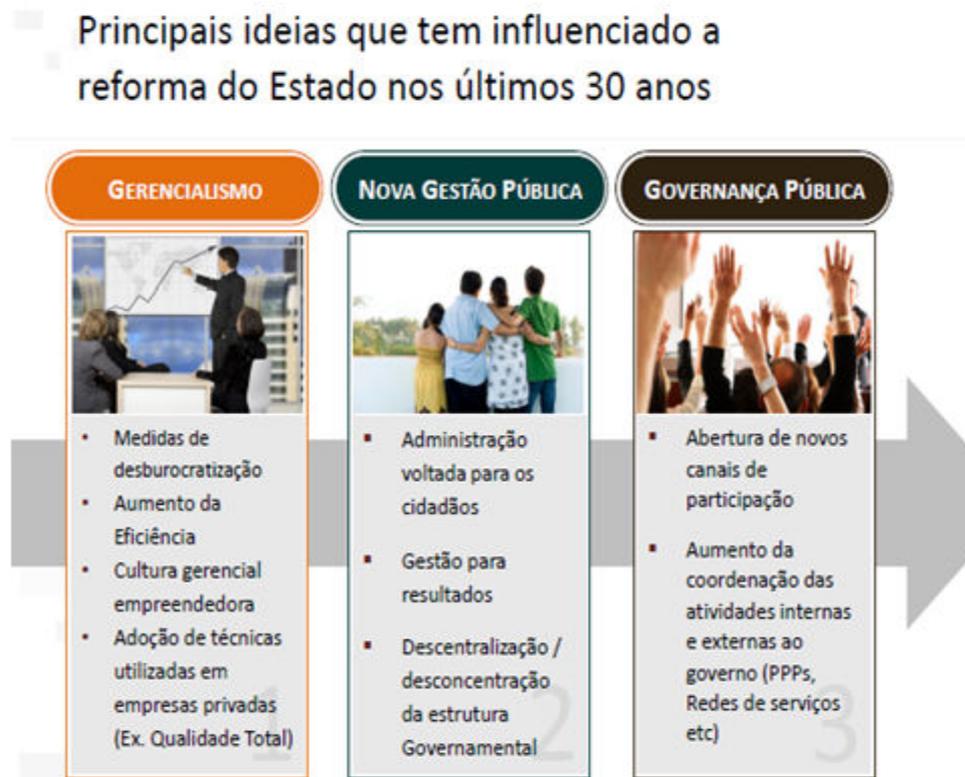
tirar proveito das oportunidades (*opportunities*); 3) ter dificuldade para operacionalizar os objetivos; 4) demorar em implementar mudanças, mesmo quando necessário.

Segundo Serra (2010), o Planejamento Estratégico está sendo cada vez mais usado nas organizações públicas, apesar de não serem conhecidos os níveis de sua utilização. São exemplos de sua aplicação no setor público: o PPA 2000 a 2003 do governo federal, os casos da 5ª. Região da Justiça Federal, do governo do Estado de São Paulo, do governo do Estado de Minas Gerais, da Caixa Econômica Federal, da Prefeitura do Rio de Janeiro e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola (EMBRAPA).

A partir dos exemplos ilustrados, pôde-se notar o vínculo do Planejamento Estratégico com a questão orçamentária e financeira.

A título de síntese, a relação entre reforma do Estado, reformas administrativas, uso de instrumentos gerenciais do setor privado adaptados para o setor público e uso do Planejamento Estratégico em tal setor foi ilustrada na figura 7.

Figura 7 – Principais ideias que têm influenciado a reforma do Estado nos últimos 30 anos



Fonte: Abrucio, Morelli e Guimarães (2011).

Segundo Ferlie *et al.* (1999), o vínculo entre a reforma do Estado e Planejamento Estratégico no setor público ocorreu a partir do final dos anos 1970, com o implemento da *New Public Management*, inicialmente nos países de origem anglo-saxão, estendendo-se, posteriormente, para os países latinos, na década de 1990.

O esgotamento do *Welfare State*, no final da década de 1970, caracterizou-se pela crise fiscal do Estado, nesse sentido, houve a necessidade de se fazer uma reforma para revitalizá-lo, do ponto de vista financeiro e orçamentário. No início da década de 1980, iniciativas gerenciais de gestores públicos preconizaram a diminuição do tamanho do Estado, especialmente em países de origem anglo-saxão, dentre eles: Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Estados Unidos da América. Tal movimento se estendeu para a década de 1990, reforçado pela predominância do neoliberalismo presente em organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), que, fundamentado no Consenso de Washington (um decálogo de procedimentos), impunha severas condições aos países em dificuldades financeiras referente à liberação de financiamentos (Quadro 3). Aquelas atendiam à

proposta do *New Public Management*, o qual cumpria ao conceito de Governança Pública, como terceira etapa de um processo de implementação de processos relacionados à NPM (Figura 7). Para Kissler e Heidemann (2006, p. 482-483), “[...] contribuições significativas para a definição de *governança* também vieram de pesquisas regionais [...]”. Para Ache (2000, p. 444), *governance, in a first instance, can be simply understood as the structures and the ways in which city regions are ‘managed’, in an administrative, legal, public, private, local, national and European sense*, ou seja, governança, primeiramente, pode ser simplesmente entendida como as estruturas e os caminhos nos quais as regiões das cidades são geridas em um sentido europeu administrativo, legal, público, privado, local e nacional.

Os atores locais e regionais desenvolvem ação conjunta movidos pela expectativa de que conseguem avaliar melhor os problemas de sua região do que os atores nacionais ou supraestaduais. As expectativas políticas e sociais geradas pela cooperação entre os agentes regionais são significativamente elevadas, por exemplo, no campo do mercado de trabalho e das políticas de emprego, desenvolvimento municipal, combate à pobreza etc (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 483).

Do ponto de vista da ciência política, segundo Kissler e Heidemann (2006, p. 484), “[...] a governança pública está associada a uma mudança na gestão política [...]”. Segundo os autores, trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes, paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de poder e dinheiro; ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. A governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia, em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. Esta engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, como as novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482).

Em sua trajetória em direção a um modelo menos restrito de capacidade gerencial e mais amplo e dinâmico de decisões públicas coletivamente construídas, o conceito de governança pressupõe, basicamente, que: a) o governo precisa de mecanismos internos e externos de coordenação para garantir a qualidade de suas ações; b) o espaço público é maior do que a instância estatal e, portanto, é necessário obter legitimidade junto à sociedade para desenvolver políticas públicas; e, c) o Estado precisa se articular com outros atores a fim de melhorar seus programas governamentais (ABRUCIO, 2012 *apud* BALLESTEROS, 2012, p. 16).

Nesse sentido, Peters e Pierre (1998, p. 231-233) sintetizaram sua visão sobre a comparação em cinco diferentes pontos:

a) Enquanto a governança, presente desde tempos antigos no âmbito governamental, se relaciona histórica e estrategicamente com os modelos tradicionais de cada governo, como a burocracia, o NPM não visa às especificidades política ou cultural do serviço público e pretende introduzir os mesmos mecanismos do setor privado em qualquer governo que vise à melhoria da qualidade de seus serviços; b) Entender a governança requer observar e interpretar processos e as influências dos atores políticos neles envolvidos, já analisar o NPM pressupõe identificar técnicas administrativas e organizacionais focadas em atingir a eficiência e a satisfação dos cidadãos-consumidores; c) O NPM é uma teoria e um programa interorganizacional, ao passo em que a governança é uma perspectiva interorganizacional e pode ser considerada parte da teoria política, pelo fato de que descreve um certo tipo de relação entre o Estado e a sociedade; d) O NPM trata de transformar o setor público para reduzir a influência política sobre as estratégias administrativas, enquanto a governança pretende desenvolver estratégias para sustentar a capacidade política do governo em administrar; e) As novas estratégias de governança podem ser implementadas sem necessidade de ruptura na cultura tradicional do serviço público, que, por outro lado, é o cerne das propostas do NPM.

A reforma do Estado, em sua etapa inicial, preocupou-se com a implementação de medidas de desburocratização, aumento da eficiência, disseminação de uma cultura gerencial empreendedora e adoção de técnicas usadas em empresas privadas. O presente estudo se ateve a essa etapa da reforma do Estado, ou seja, ao grau de implementação do PE em prefeituras da RMSP, inclusive, teve por referência um contexto de desenvolvimento da reforma do Estado, atinente à etapa do gerencialismo (PETERS; PIERRE, 1998, p. 231-233). Contudo, não deixou de analisar algumas características da NGP e da governança pública, como: **gestão para resultados**, nesta etapa, o PE, quando implantado, mostra os resultados, os quais deverão ser checados na fase do controle; **aumento dos canais de participação**, ocorre em relação ao PE situacional, que é participativo em sua essência.

O Planejamento Estratégico esteve presente nas três fases da reforma do Estado e sua implementação decorreu, também, de um mecanismo de obrigatoriedade (*enforcement*), presente na década de 1990 em gestões de organismos de fomento, como o Banco Mundial e FMI, este definiu o decálogo de obrigações a serem cumpridas por governos nacionais para obter financiamento, ilustrado no quadro 3.

Quadro 3 – Decálogo do Consenso de Washington – regras do FMI

- Disciplina fiscal.
 - Redução dos gastos públicos.
 - Reforma tributária.
 - Juros de mercado.
 - Câmbio de mercado.
 - Abertura comercial.
 - Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições.
 - Privatização das estatais.
 - Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas).
 - Direito à propriedade intelectual.
-

Fonte: Bresser-Pereira (1999, p. 199).

A observação de cada um dos itens do decálogo, apresentado no quadro 3, sugeriu a intenção, por parte de intelectuais e tecnocratas vinculados ao FMI, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e governo dos EUA, de diminuir o peso do Estado na economia e melhorar a gestão pública, abrindo espaço para a atuação do livre mercado. Questionou-se onde o Planejamento Estratégico se encaixava naquele contexto, e uma possível resposta foi que ele poderia constituir um instrumento, cuja intenção era ajudar a promover a disciplina fiscal, reduzir gastos públicos, promover a abertura comercial e a desregulamentação. Tal hipótese foi baseada na prática do PE pelo governo JK, na década de 1950, durante os cinco anos do seu mandato, e durante o regime militar, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II e III.

Uma condição *sine qua non*, para efetivação da reforma do Estado, foi promover as reformas administrativas, envolvendo mudanças na gestão dos serviços públicos, que incluíram a importação de técnicas e instrumentos de sucesso gerencial usados no setor privado. Foi neste contexto que se evidenciou o uso do Planejamento Estratégico no setor público (Figura 8).

Figura 8 – Contextualização do uso do Planejamento Estratégico no setor público



Fonte: adaptado de Ferlie *et al.* (1999, p. 13-55).

Coube ressaltar, mesmo que isso soe repetitivo, que tal importação não seja feita na íntegra, mas haja, antes, a devida adaptação ao setor público, com base no referencial teórico. Nesse sentido, Chiavenato e Sapiro (2009, p. 337-340) sugeriram pressupostos de eficácia organizacional e fundamentos, que, segundo os autores, levam as organizações a terem excelência e alto desempenho (Quadro 4).

Quadro 4 – Pressupostos de eficácia e fundamentos de excelência organizacional, por Chiavenato e Sapiro (2009)

Pressupostos de eficácia organizacional	Fundamentos de excelência para as organizações
<ul style="list-style-type: none"> • fixação de valor balanceado • compromisso com uma estratégia básica e essencial • intensa ligação de estratégia com seu sistema cultural • comunicação massiva em duas vias • intensa parceria com <i>stakeholders</i> • colaboração funcional • foco na inovação e no risco para aproveitar oportunidades • não-satisfação em busca do melhor 	<ul style="list-style-type: none"> • pensamento sistêmico • aprendizado organizacional • cultura de inovação • liderança e constância de propósitos • orientação por processos e informações • visão de futuro • geração de valor • valorização das pessoas • conhecimento sobre o cliente e sobre o mercado • desenvolvimento de parcerias • responsabilidade social

Fonte: adaptado de Chiavenato e Sapiro (2009, p. 337-340).

No que tange ao PE, Chiavenato e Sapiro (2009, p. 324) afirmam que as pessoas podem ser uma vantagem competitiva para a realização do PE, como podem, também, ser uma barreira quando se tenta avaliar uma estratégia. Isto pode levar a uma crença de que a organização não costuma investir adequadamente nas pessoas que executam o PE. Os autores acrescentaram, quanto ao controle do PE, que este é um elemento não punitivo àquelas, mas de resolução de problemas internos das organizações; a não compreensão de seus propósitos pode levar a apatias, incompreensões e resistências ao plano ou aos gestores (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009, p. 329). Os principais motivos para boicotar o plano ou a alta direção, segundo os autores, são: padrões de controle inadequados; ações corretivas com críticas pessoais; avaliações incorretas ou inadequadas; falta de conhecimento sobre os propósitos dos controles praticados (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009, p. 333).

Cumpriu delinear a diferença entre o PE no setor público e setor privado. Registre-se que o segundo vislumbra a obtenção da maximização dos resultados

das organizações privadas, enquanto que no primeiro, a busca é pela maximização de resultados sociais, coletivos.

Embora tenha sido feito um amplo esforço para buscar um conceito de Planejamento Estratégico no setor público, não foi possível delineá-lo sem o risco de cometer imprecisões, visto que seria necessário um tratamento teórico-empírico-teórico mais aprofundado no ambiente público, o que não foi objeto deste estudo.

Assim, tomaram-se aqui alguns elementos dos conceitos registrados pelos autores utilizados neste referencial teórico, para orientar a condução do estudo empírico. Apresentados a seguir.

Embora o referencial teórico tenha tentado identificar um conceito mais preciso de Planejamento Estratégico, após tal esforço, este foi considerado como um processo prático de planejamento, execução, controle e coordenação, que evidencia, segundo Bryson, Berry e Yang (2010), a sua natureza de técnica administrativa. Para Fischmann e Almeida (1991), pode ser classificado como um processo gerencial, que permite ao gestor definir a direção a ser seguida pela organização pública, com o objetivo de se otimizar a relação entre esta e seu ambiente (OLIVEIRA, 1995). Segundo Osborne e Gaebler (1992, p. 254), também permite “[...] examinar a situação atual e a trajetória futura de uma organização ou comunidade, definindo objetivos, desenvolvendo a estratégia para atingi-los e avaliando os resultados [...]”. Acrescenta-se que este processo deva prezar pela *accountability* (responsividade), flexibilidade e, ainda, por uma possível reatividade (BOUINOT; BERNILS, 1995, p. 13-14 *apud* LIMA JUNIOR, 2010, p. 69).

No caso de organizações públicas, tal conceito pôde ser proposto como uma forma de planejamento convencional, o que pressupôs planejadores convencionais, entendendo-se por convencional o tipo de planejamento identificado como uma programação estratégica, que inclui princípios da escola de administração científica, taylorista e fayolista, tendo por características a “[...] hierarquia vertical dominante, divisões nítidas de trabalho [...]”, padronização e controle, bem como, “[...] apreço pelas funções das equipes de apoio [...]” (MINTZBERG, 1994, p. 314). Nesse caso, considerou-se que o Planejamento Estratégico não é a mesma coisa que planejamento de longo prazo, porque as atividades de planejamento das organizações são, muitas vezes, completamente divorciadas de medidas de desempenho e da alocação de recursos, surgindo um *gap* entre intenções e prática

de implantação e controle. Ainda, Mintzberg (1994) afirmou que o Planejamento Estratégico tem como aspecto atuar em ambientes internos e externos de grandes mudanças, especialmente no serviço público, portanto não se deve tratá-lo como um plano estático, mas sim, dinâmico, em função da mutabilidade maior do ambiente.

Finalizando esta abordagem, para Tavares (2010), o conceito de Planejamento Estratégico apresentou diferenciação em relação ao conceito de gestão estratégica, sendo que o Planejamento Estratégico se atém à análise ambiental (análise SWOT), à definição de missão, visão e valores da organização, conforme detalhado por Jelen (2009), bem como, aos objetivos e metas inerentes ao planejamento. Coube afirmar, que a gestão estratégica se relaciona, em uma fase posterior do planejamento, à adoção efetiva do plano e ao seu controle.

2.5.2.1 Mensuração do grau de implementação do Planejamento Estratégico na administração pública municipal

Esta parte do referencial teórico visou instrumentalizar a parte metodológica do estudo e torná-lo mais abrangente, em termos de procura de respostas às perguntas de cunho descritivo. Em especial, buscou-se a base para efetuar a construção da pesquisa empírica no ambiente da RMSP, com o propósito de mensurar o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas prefeituras desta Região.

2.5.2.2 Dimensões para mensuração da prática de Planejamento Estratégico

Poucos foram os autores que estudaram o grau de implementação do Planejamento Estratégico em gestões públicas municipais. Entre as referências encontradas, contribuíram mais diretamente para a construção das variáveis de investigação neste estudo as abordagens de Phillips e Appiah-Adu (1998), Hendrick (2003), Poister e Streib (2005), Kwon (2006), Jelen (2009) e Pereira (2011).

Phillips e Appiah-Adu (1998), embora tenham focado o seu estudo fora do setor público, contribuíram com sua abordagem acerca do uso do PE como um fator de vantagem competitiva dentro da estratégia do setor público municipal, adotado pelas prefeituras da RMSP.

Na abordagem desses autores ficou evidenciada, por exemplo, a prática do *benchmarking* como um fator contributivo para a implantação de PE e, por isso, essa integrou o rol de variáveis investigadas neste estudo (APÊNDICE B).

Esses autores fizeram um estudo relacionando a prática do *benchmarking* ao Planejamento Estratégico no setor hoteleiro da Grã-Bretanha, ainda, procuraram relacioná-la ao grau de incorporação do PE, usando uma amostra com 63 respondentes, de 17 grupos hoteleiros. Para tanto, o PE foi subdividido em quatro tipos de *design*: formalidade (referiu-se aos processos formais ou informais de *benchmarking* praticado pelas empresas, medidos com base em uma escala *Likert* de 7,0 pontos, variando de 1 = todos não estão formalizados a 7 = todos estão muito formalizados), participação (baseou-se na estimativa da gerência dos hotéis em influenciar níveis hierárquicos para a participação e, também, na opinião da gerência em termos de influência dos diversos setores do hotel no PE, com base em respostas a uma escala *Likert* de 7,0 pontos, variando de 1 = sem influência a 7 = influência muito forte), sofisticação (medida com base em quatro níveis de sofisticação: PE estruturado; PE operacional existente; planejamento intuitivo; planejamento desestruturado. Todos apresentaram respostas em escala *Likert* de 7,0 pontos, variando de 1 = sem importância a 7 = extremamente importante) e profundidade (referiu-se à meticulosidade, o detalhamento do PE, com respostas medidas em escala *Likert* de 7,0 pontos, variando de 1 = discordo totalmente a 7 = concordo totalmente) (PHILLIPS; APIAH-ADU, 1998, p. 5-6).

Em relação às implicações gerenciais do estudo de Phillips e Appiah-Adu (1998), registre-se, uma se referiu ao fato de que as redes hoteleiras não estavam plenamente satisfeitas com os seus processos de planejamento e, a outra, à contribuição dessa prática enquanto um ponto de partida para fazer uma reengenharia no processo de planejamento e melhorar o desempenho do negócio a partir da realização de programas de *benchmarking* junto aos próprios competidores do setor (serviços hoteleiros) e aos usuários dos serviços, ainda, outra contribuição referiu-se ao fato de que, embora os resultados do estudo tenham mostrado que o

benchmarking não era praticado na rede hoteleira do Reino Unido, com base na amostra dos respondentes, poderia, no futuro, se tornar um instrumento para catalisar um melhoramento contínuo no setor e, assim, fazer parte do léxico de negócios naquele continente.

Hendrick (2003) propôs um estudo empírico sobre Planejamento Estratégico em termos de sua aplicação, evidenciando a existência de diferenças entre o Planejamento Estratégico dos setores público e privado, sendo estas: quanto ao grau de abertura do governo e ambiguidade de suas políticas; maior atratividade das partes interessadas e tênue natureza das coalizões, em função de questões políticas.

Ainda, segundo Hendrick (2003), as organizações públicas, adicionalmente, têm objetivos mais vagos, ambíguos e complexos, com frequentes mudanças. As informações sobre o alcance dos objetivos são fracas ou indisponíveis, pois tratam do ambiente interno e externo, difíceis de serem considerados operacionalmente pelo setor público, segundo a autora. Especialmente, do ponto de vista do ambiente interno, no setor público, as metas e operações têm mais influência externa e controle do que, normalmente, no setor privado, além disso, este (PE no setor público) é mais fragmentado e requer mais interação e coordenação com grupos externos. Do ponto de vista do ambiente externo, as variáveis de mercado, que no setor privado correspondem à volatilidade e competição e são definidas como variáveis de ambiente turbulento, devem se adaptar ao setor público, em função da necessidade de ação e da responsividade (*accountability*) (HENDRICK, 2003).

O estudo empírico de Hendrick (2003), envolvendo PE na cidade de Milwaukee, concluiu que a ação de planejar estrategicamente e levar em consideração as diferenças entre os setores público e privado, observando, para isso, o desenvolvimento e o teste de variáveis, tais como o desempenho e processo de planejamento bem como o contexto ambiental, ainda, por fim, alguns processos de planejamento específicos e customizados, podem melhorar o desempenho organizacional e, que certos aspectos das atividades e serviços das organizações, incluindo a incerteza sobre os objetivos, devem ser ponderados no processo de planejamento público (HENDRICK, 2003).

A pesquisa empírica do estudo de Hendrick (2003) foi realizada em duas etapas. Na primeira, realizada entre 1994-1995, a autora aplicou entrevistas

semiestruturadas com pessoas responsáveis pelo Planejamento Estratégico de cada departamento da Prefeitura de Milwaukee, cujos resultados evidenciaram as variáveis relevantes para investigar o ambiente de PE. A segunda fase da pesquisa foi realizada entre 1996-1997, com aplicação de entrevistas com os mesmos respondentes anteriores, quando os departamentos de gestão do PE já tinham completado seus primeiros planos estratégicos, embasados pelo orçamento de 1994, e estavam trabalhando na sua revisão, para o orçamento do ano seguinte.

O questionário aplicado na segunda fase da entrevista foi composto por sessenta e dois itens, desenvolvido para medir as variáveis, identificadas pela autora como variáveis atinentes à incorporação do Planejamento Estratégico em Milwaukee. Segundo Hendrick (2003), o uso de entrevista foi eficaz, pois permitiu obter questionários respondidos de forma completa. Tal formato também possibilitou melhorar a validade da mensuração e a confiança em assegurar que o significado das questões estava claro e consistente para os entrevistados. As perguntas tinham respostas dispostas em escalas de cinco pontos.

O estudo de Hendrick (2003) incorporou cinco dimensões, a saber: conteúdos de desempenho (dificuldade com o planejamento e capacidade estratégica e gerencial); conteúdos de processo (compreensão do plano, extensão do monitoramento, participação ampla no plano, taxa de participação interna/externa, centralização interna e compromisso com o plano); incerteza e percepções (clareza e mensuração de objetivos); conteúdos de contexto do ambiente interno (tamanho e complexidade estrutural, escopo das operações, necessidade de coordenar a tecnologia, rotina e processos estruturados, mudança na cultura e treinamento em Planejamento Estratégico, centralização/descentralização, mudança interna); conteúdos de contexto do ambiente externo (conflito de meta e congruência, influência externa, favorabilidade/hostilidade do ambiente). Ressaltou-se também que, segundo a autora, o processo de Planejamento Estratégico, com monitoramento extenso, pode gerar um aumento de capacidade estratégica para o ente público que o adote.

Poister e Streib (2005) analisaram o uso do Planejamento Estratégico e de seus processos de gestão em governos municipais (condados) dos Estados Unidos com populações acima de 25.000 habitantes, focando, especificamente, no impacto percebido desta ferramenta e nos elementos particulares, ou seja, aqueles mais

diretamente relacionados ao sucesso do seu uso, por meio da investigação dos seguintes temas: extensão da formalidade do uso do Planejamento Estratégico entre governos municipais, com população superior a 25.000 habitantes; uso de vários elementos de gerência e planejamento em cidades que têm se comprometido com esforços de Planejamento Estratégico; extensão em que estas juntam outros componentes dos processos de gestão estratégica globais para seus planos estratégicos, como, por exemplo, se há Planejamento Estratégico regional por parte de uma instituição adotada pelo município ou se há Planejamento Estratégico do consórcio intermunicipal adotado pelos municípios componentes; medida de satisfação dos gerentes municipais com a implementação e obtenção das metas e objetivos estratégicos, assim como, a avaliação do impacto de seus esforços quanto ao Planejamento Estratégico; identificação dos elementos do Planejamento Estratégico que se mostram mais intrinsecamente relacionados aos resultados gerais.

Os autores fizeram uma pesquisa com funcionários de administrações públicas municipais de diversas categorias (ressalte-se que todos eram participantes do processo da tomada de decisão). Foram enviados via correios questionários para 1.247 funcionários, entre gerentes de cidades, superintendentes administrativos e diretores financeiros, os contatos (nomes e endereços) foram concedidos pelo *International City/County Management Association*. Após estímulo de um cartão postal *reminder*, foram recebidos 512 questionários completos, o que representou 41% de taxa de retorno, considerada, pelos autores, como boa para tal tipo de pesquisa e representativa de todas as cidades dos EUA, com mais de 25.000 habitantes.

Poister e Streib (2005) usaram nove dimensões para medir o grau de implementação do Planejamento Estratégico no setor público: uso do Planejamento Estratégico, envolvimento dos *stakeholders*, elementos do PE, práticas de gestão estratégica, alocação de recursos, gestão de desempenho, processos de mensuração, avaliação de resultados, objetivos estimados e metas estratégicas a serem realizados (POISTER; STREIB, 2005); (Quadro 5).

Quadro 5 – Dimensões e itens avaliados do grau de mensuração do Planejamento Estratégico

Dimensão	Item avaliado
Uso do Planejamento Estratégico	Municípios relatando sucessivos níveis de gestão estratégica.
Envolvimento dos <i>stakeholders</i>	Envolvimento das partes interessadas (<i>stakeholders</i>)
Elementos do Planejamento Estratégico	Uso informado dos vários elementos entre respondentes que relataram atividade de Planejamento Estratégico
Práticas de gestão estratégica	Municípios relatando níveis sucessivos de Planejamento Estratégico
Alocação de recursos	Cidades vinculando orçamentos a Planejamento Estratégico
Gestão de desempenho	Cidades relacionando sistemas de gerenciamento de desempenho aos planejamentos estratégicos
Processos de mensuração	Cidades relacionando medidas de desempenho aos planejamentos estratégicos
Avaliando resultados	Respondentes satisfeitos com a implementação e atingimento das metas e objetivos estratégicos. Foram avaliados dois itens.
Objetivos estimados e metas estratégicas a serem realizados	Prefeituras considerando os vários impactos do Planejamento Estratégico como benefícios para a sua administração, tais como: missão, metas e prioridades; relações externas; gestão e tomada de decisão.

Fonte: adaptado de Poister e Streib (2005, p. 44-54).

Os autores concluíram que o Planejamento Estratégico foi mais efetivo na forte capacidade organizacional e no desempenho em cidades que uniram seu orçamento e processos de gestão de desempenho às metas estratégicas, e enfatizaram o uso das medidas de desempenho para avançar no alcance destas (POISTER; STREIB, 2005).

Ressaltou-se, ainda, que Poister e Streib (2005) mensuram o impacto de PE sobre dezenove itens avaliados pelos gestores municipais respondentes, utilizando uma escala de cinco pontos tipo *Likert* (sendo 1 = muito prejudicial e 5 = muito benéfico), que operacionalizaram cinco dimensões, a saber: missão, metas e prioridades; relações externas; gestão e tomada de decisão; desenvolvimento e supervisão de funcionários; desempenho.

Conforme relatado pelos autores:

Como seria de esperar, dada a finalidade do Planejamento Estratégico como uma ferramenta para orientação com foco e prioridades, alguns dos

benefícios mais citados diz respeito à clareza da missão, metas e prioridades, geralmente classificado como impactos benéficos em 80 por cento ou mais dos respondentes (POISTER; STREIB, 2005, p. 52).

O resultado apontado pelo índice global relativo ao impacto de PE, obtido a partir do somatório de pontos alcançados pelo conjunto dos dezenove itens, apresentou uma variação de 32 a 95 pontos (diante de intervalo teórico de 19 a 95 pontos), com média de 74 pontos, o que, conforme os autores, representou o predomínio de avaliações favoráveis sobre a prática de PE, visto que a referência média teórica foi de 47 pontos (ou seja, 19 itens multiplicado pela pontuação 3, ilustrativa da opinião impacto neutro).

Considerando a abordagem dos autores, envolvendo a realização de regressões individualizadas da variável dependente Índice Global de Impacto em função das variáveis integrantes de cada fator do processo de PE, o fator **gestão do desempenho** estaria explicando o comportamento do Índice Global de Impacto (construído a partir da opinião dos gestores) em 32%, seguido dos fatores relativos à **medida de desempenho e processo de elaboração do orçamento**, com proporção de explicação de 28%, respectivamente (POISTER; STREIB, 2005); (Tabela 1).

Contudo, um novo esforço desses autores, utilizando a técnica de regressão pelo método *Enter*, relacionando o Índice Global de Impacto com as 38 (trinta e oito) variáveis que operacionalizaram o processo de PE, evidenciou sete delas como estatisticamente significantes, com predominância de itens relacionados ao ambiente do desempenho dos agentes/cumprimento dos objetivos do plano como os que mais ajudaram a fortalecer a avaliação do impacto do PE, conforme os autores (POISTER; STREIB, 2005); (Tabela 1).

Tabela 1 - Fatores de sucesso: avaliação da influência dos fatores do processo de PE sobre impactos do PE

Fatores do processo de PE	Nº de variáveis		R ² _(a)	Modelo Múltiplo <i>Enter</i>
	Total	Significantes <i>p value < 0,05</i>		
A. Envolvimento das partes interessadas	7	3 variáveis 1. Cidadãos e outras partes interessadas externas. 2. Chefes de departamento e outros gerentes seniores. 3. Empregados de nível inferior.	17%	R ² (b) = 45% 19 variáveis verificadas 7 variáveis estatisticamente significante a um nível <0,05 Discriminação das sete variáveis significantes (c)
B. Elementos do Planejamento	10	2 variáveis 1. Avaliação da viabilidade das estratégias propostas. 2. Desenvolvimento de planos de ação.	9%	
C. Processo de elaboração do orçamento	6	3 variáveis 1. O plano estratégico tem uma forte influência sobre o orçamento pedido. 2. Dados de desempenho vinculados a metas e objetivos estratégicos desempenham um papel importante na determinação da alocação de recursos. 3. O orçamento de capital fortemente reflete as prioridades na plano estratégico.	28%	
C. Gestão do desempenho	7	3 variáveis 1. Avaliações anuais dos chefes de departamento são baseados em sua realização de metas e objetivos estratégicos. 2. Objetivos estabelecidos para chefes de departamento e outros gerentes vêm da estratégica global do plano. 3. Reajustes salariais anuais são baseados em contribuições para o avanço do plano estratégico.	32%	
E. Medição do desempenho	8	3 variáveis 1. Programas direcionados para a avaliação com base no desempenho relacionadas com metas e objetivos estratégicos. 2. Dados de desempenho monitorados ao longo do tempo para avaliar estratégica resultados. 3. Medidas de desempenho associados com o plano estratégico relatado para o público regularmente.	28%	
Geral	38			

(a) Coeficiente de explicação do modelo simples

(b) Coeficiente de explicação do modelo *Enter*

(c) Discriminação das variáveis

- Objetivos estabelecidos para chefes de departamento e outros gestores vêm do plano estratégico global. (Gestão do desempenho).
- Avaliações anuais de chefes de departamento e outros gerentes são baseados em sua realização dos objetivos estratégicos. (Medição do desempenho).
- Administração Municipal relata regularmente as medidas de desempenho associados com o plano estratégico para o públicos. (Medição do desempenho).
- Avaliação da viabilidade das estratégias propostas. (Elemento do planejamento).
- Administração Municipal rastreia dados de desempenho ao longo do tempo para determinar se o desempenho em áreas de resultados estratégicos melhorou. (Medição do desempenho).
- Dinheiro novo no orçamento é direcionado para alcançar suas metas e objetivos estratégicos. (Elaboração do orçamento).
- Os cidadãos e outras partes interessadas externas foram centralmente envolvido no desenvolvimento do plano estratégico. (Envolvimento das partes interessadas).

Fonte: adaptado de Poister e Streib (2005).

Poister e Streib (2005) mencionaram a questão das partes interessadas no processo do planejamento de ações estratégicas. Nesse sentido, foi intenção deste estudo, também, investigar, enquanto variáveis exógenas, a presença da participação do município em consórcio intermunicipal ou outro tipo de esforço de

colaboração entre o município abordado e outros municípios, no sentido de uma atuação conjunta para resolver problemas em comum.

Ainda sobre a questão do envolvimento das partes interessadas (*stakeholders*) no processo do Planejamento Estratégico, cumpriu mencionar que Teixeira (2005, p. 65) analisou a participação dos “[...] mais diversos atores sociais nos debates públicos e nos momentos decisórios [...]” e, também, identificou a estratégia usada para obtenção de consensos e de superação de dissensos não resolvidos, em relação a uma modalidade mais específica de planejamento, que foi o plano diretor do município de Santo André, de caráter participativo e cujos alicerces começaram a ser discutidos após o advento da Constituição Federal de 1988, em especial, a partir da primeira gestão do Prefeito Celso Daniel (iniciada em 1991).

O autor, porém, analisou a evolução das discussões em termos de gestões sucessivas, incluindo, também, a segunda gestão de Celso Daniel (1997 a 2000), e finalizou em 2004. Em seu estudo, dentre os atores sociais, constavam as seguintes entidades: a Associação Comercial de Santo André; o Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis (SECOVI); a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA); a Federação das Entidades Assistenciais de Santo André (FEASA); a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); a Caixa Econômica Federal.

Segundo Teixeira (2005, p. 77), em 2004, o Congresso da Cidade “[...] representou o processo de deliberação final do Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Santo André [...]” e teve a seguinte representação por segmentos sociais, envolvendo 167 delegados: 26,95% de movimentos sociais; 16,77% de empresários; 8,98% de ONG’s e entidades de pesquisa/universidades; 47,30% da Prefeitura de Santo André.

Este estudo também teve por intuito verificar a presença da prática de *benchmarking*, variável usada no estudo de PE no ramo hoteleiro de Phillips e Appiah-Adu (1998), pelas razões explicadas anteriormente. Acrescente-se que Hendrick (2003) mencionou, também, *benchmarking* como variável possível de mensuração por meio de questionário.

Para Jelen (2009), a gestão estratégica está focada na saúde de longo prazo de uma organização, pela obtenção do melhor ajuste entre a organização e seu ambiente. A autora situou o estudo no tempo, informando que o PE foi desenvolvido no setor privado entre as décadas de 1950 e 1960, para melhorar os métodos

existentes de previsão. Na década de 1970, foi introduzido no mesmo setor, e utilizado no setor público a partir do começo dos anos 1980, na metade deste período já era usado comumente.

Segundo a autora, enquanto nos EUA exemplos analisados indicaram que a gestão estratégica ficou mais estabilizada, na Alemanha, tal situação pareceu ser diferente, uma vez que a introdução da nova administração pública (NPM) foi iniciada no começo da década de 1990 (em andamento), com foco na inclusão dos instrumentos da NPM. Quanto a este quesito, fez-se uma crítica, no sentido de mencionar que a Alemanha ainda não focou no Planejamento Estratégico, embora a literatura usada por Jelen (2009) mencione que a gestão estratégica não esteja ali bem desenvolvida, mas que as cidades poderiam aplicá-la. Acrescentou-se que pouca pesquisa sobre o PE tem sido feita naquele país.

As questões de pesquisa da autora envolveram uma análise do estado da implementação da gestão estratégica nas maiores cidades da Alemanha, ainda, investigaram quais eram os elementos de gestão estratégica aplicados e valorizados pelos gestores públicos e os fatores que influenciaram uma bem-sucedida gestão estratégica. A pesquisa focou nas maiores cidades alemãs (com população superior a 300.000 habitantes), pois se esperava uma probabilidade maior de atividade de gestão estratégica no setor público, ao contrário dos Estados Unidos.

Jelen (2009) definiu alguns conceitos importantes na gestão estratégica, que foram sintetizados a seguir:

- a) **conteúdo/resultados**: segundo Jelen (2009), é a resposta da questão 'o quê', e deveria ser feita e atingida em longo prazo. Requer comprometimento com a missão e visão da organização;
- b) **missão**: para Jelen (2009), consiste em responder à questão 'qual é o seu negócio', para focar na proposta da organização e chamar a atenção para o que é importante;
- c) **visão**: segundo Jelen (2009), é a descrição do estado para o qual a organização está se movendo;
- d) **metas de longo prazo**: para Jelen (2009), têm uma função central na gestão estratégica, que é estar proximamente conectada com a gestão por objetivos.

A pesquisa empírica de Jelen (2009) se consolidou em três fases, que foram: 1) projeção das cidades com Planejamento Estratégico, para pesquisar o conteúdo e o resultado da gestão estratégica; 2) questionário para os diretores de departamento nas cidades selecionadas; 3) entrevistas sobre a implementação com diretores de departamento selecionados.

Especialmente em relação à fase dois, referente ao questionário, a autora apoiou-se em Poister e Streib (2005), porém, a escala de medida usada variou conforme a dimensão estudada.

Quanto à análise da dimensão da opinião sobre o efeito da gestão estratégica, a escala se baseou em seis pontos: muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito, pouco insatisfeito, insatisfeito e muito insatisfeito.

Jelen (2009, p. 9) citou outros autores que analisaram a percepção do uso do Planejamento Estratégico e investigaram as percepções da utilidade da tomada de decisão estratégica, envolvendo os itens: 1) referente à questão 'para que serve o uso dos planos estratégicos', Jean (2009, p. 9) considerou as seguintes percepções - para resolver a maior parte dos problemas organizacionais, para lidar efetivamente com circunstâncias rapidamente mutáveis, para aumentar o controle organizacional, para considerar as consequências futuras das decisões tomadas hoje, para melhorar o desempenho organizacional, para tomar decisões além dos níveis e funções, para estabelecer prioridades, para desenvolver uma base coerente e defensável para decisões, para construir uma equipe e experiência; 2) quanto aos atores envolvidos, a escala se baseou em: “[...] contribui ativamente na elaboração do conteúdo do plano e nos resultados; confirma conteúdos e resultados elaborados; sem envolvimento [...]” (JELEN, 2009, p. 9).

A autora analisou a fase de formulação do plano, com foco nos instrumentos aplicados na gestão estratégica, e incluiu a verificação da extensão em que estes eram usados, com base na revisão da literatura (JELEN, 2009); (Figura 9).

Figura 9 – Modelo de aplicativo de análise durante a fase de formulação do plano estratégico, por Jelen (2009)

	Não usado	Pequeno uso	Algum uso	Muito usado	Não sabe/não aplicável
	0	1	3	5	
Análise dos stakeholders (necessidades e preocupações)					
Análise Ambiental (oportunidades e ameaças)					
Análise interna (forças e fraquezas)					
Identificação da questão estratégica					
Análise de cenário					
Análise da exequibilidade					

Fonte: adaptado de Jelen (2009, p. 10).

Quanto ao uso dos elementos do Planejamento Estratégico, entre os respondentes que relataram atividade de PE, a autora replicou o questionário proposto por Poister e Streib (2005) sobre o uso dos vários elementos que compõem esta ferramenta, analisando as questões: revisão da missão organizacional; identificação das necessidades e preocupações das partes interessadas; clareza das ordens organizacionais; mensuração das forças internas e fraquezas; acesso às ameaças externas e oportunidades; desenvolvimento de uma visão do futuro; desenvolvimento de metas e objetivos; desenvolvimento de uma agenda estratégica; possibilidade de avaliação das estratégias propostas; desenvolvimento de planos de ação.

Para mensurar a existência do conteúdo e dos resultados nos níveis departamentais, assim como, sua abordagem pelos diretores de departamento, para manter a saúde ao longo prazo do próprio departamento, o questionário contemplou uma sondagem sobre o *status* dos itens selecionados e a importância deles para os participantes do processo (JELEN, 2009); (Figura 10).

Figura 10 – Modelo aplicativo da análise durante a fase de formulação do plano, por Jelen (2009)

	Não existe	Existe, mas não está escrito	Existe e está escrito	Muito importante	Importante	Razoavelmente importante	Não importante	Não sabe/não aplicável
	0	1	3	5		5		
Declaração da missão								
Declaração da visão								
Objetivos de longo prazo								
Estratégias								

Fonte: adaptado de Jelen (2009, p. 11).

Jelen (2009) utilizou, também, o questionário de Poister e Streib (2005) para medir a conexão entre estratégia e orçamento, com base no item **idades**, relacionando orçamentos aos planos estratégicos: o orçamento anual preparado pelo seu chefe administrativo apoia consistentemente as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no seu Planejamento Estratégico; a Câmara dos Vereadores considera objetivos e metas estratégicas quando revisam o orçamento

anual; o orçamento de capital para sua administração nitidamente reflete as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no seu Planejamento Estratégico; novos recursos financeiros no orçamento são direcionados para atingir suas metas e objetivos estratégicos; o Planejamento Estratégico, que tem forte influência no orçamento, requer que seja sujeito pelos diretores de departamento e outros gerentes; dados importantes vinculados às metas e objetivos estratégicos têm um papel importante na determinação da alocação dos recursos.

A autora também utilizou a abordagem de Poister e Streib (2005) para mensurar a relação das cidades entre medidas de desempenho e planos estratégicos, a partir do uso, pela administração, das seguintes práticas: medidas de desempenho para identificar a implementação de projetos ou outras iniciativas demandadas pelo Planejamento Estratégico; medidas de desempenho para identificar a realização de metas e objetivos contidos no Planejamento Estratégico; medidas de desempenho para identificar as condições do resultado direcionadas pelo Planejamento Estratégico; informar medidas de desempenho associadas com o Planejamento Estratégico para a Câmara dos Vereadores, regularmente; direcionamento de programas para mensuração mais intensiva baseada em metas e objetivos do seu plano estratégico; informar medidas de desempenho associadas com o Planejamento Estratégico para o povo (sociedade), regularmente; comparar medidas de desempenho em relação a outras jurisdições para estimar a efetividade de iniciativas estratégicas; identificação de dados de desempenho ao longo do tempo, para determinar se o desempenho em áreas de resultados estratégicos tem melhorado sobre níveis anteriores (JELEN, 2009, p. 11).

Para medir o conteúdo e os resultados em relação à implementação do plano, em nível departamental, Jelen (2009) focou nos seguintes itens: declaração da missão; declaração da visão; metas de longo prazo; estratégias; determinações de implementação: objetivos de curto prazo, orçamento, pessoas responsáveis, planos de ação, relatórios e monitoramento.

O item, fatores que efetivamente afetam a implementação da gestão estratégica, Jelen (2009), baseada em sua revisão da literatura, informou que certos fatores, considerados relevantes na implementação efetiva da gestão estratégica, foram avaliados pelos diretores de departamento quanto à sua presença e importância na organização (Figura 11).

Figura 11 – Modelo - Fatores que influenciam a adoção do Planejamento Estratégico, por Jelen

	Existentes o suficiente	Não existentes o suficiente	Não sabe/não aplicável	Muito importante	Importante	Razoavelmente importante	Não importante	Não sabe/não aplicável
Apoio da Alta Direção								
Processos realísticos determinados								
Especialistas dos processos disponíveis								

Fonte: adaptado de Jelen (2009, p. 13).

Poister (2010) revisitou seu estudo, feito em conjunto com Poister e Streib (2005), por meio de uma análise bibliométrica, utilizando 34 artigos publicados nos últimos vinte anos. A partir dessa síntese do estado da arte em sua pesquisa de gestão estratégica no setor público, definiu direções futuras, uma vez que buscou identificar lacunas de conhecimento e tendências de estudo, porém não apresentou dimensões ou variáveis pesquisadas, citando e analisando as que foram geralmente usadas em estudos científicos. Basicamente, seu estudo se baseou em três pilares: 1. deslocamento do Planejamento Estratégico para a gestão estratégica; 2. mudança da medida de desempenho para a gestão de desempenho; 3. vincular desempenho e gestão de desempenho de forma mais efetiva.

O trabalho de Kwon (2006) contribuiu para o presente estudo na medida em que ofereceu novas variáveis de avaliação do contexto de influência sobre a prática do PE (instituições, orientação de negócios, burocracia - *red tape*, liderança disposta a assumir riscos, densidade regional dos provedores de governos locais, homogeneidade racial, redes de gestão profissional).

Entre os autores brasileiros, foram encontradas abordagens que reforçaram os estudos anteriormente examinados, especialmente na consideração 'fatores que influenciam o PE', tais como estrutura organizacional, liderança, cultura e comunicação (KICH; PEREIRA, 2011).

A proposta de Kich e Pereira (2011) foi a de analisar o Planejamento Estratégico nas organizações, tomando por dimensões estrutura, liderança, cultura organizacional e comunicação. Esses autores entenderam que a estrutura é basicamente o organograma, o que corroborou o estudo de Hendrick (2003). Para os autores, a liderança é entendida com base em diversos conceitos, mas consideraram o seu conceito clássico, ou seja, aquela que se divide em autocrática, democrática e do tipo "*laissez-faire, laissez-passer*" (deixe fazer, deixe passar). Segundo Kich e Pereira (2011), a cultura organizacional é entendida como um conjunto de pressupostos que a empresa define como correto, incluindo crenças e

valores formais e informais, compartilhados por todos; e a comunicação deve ter uma finalidade e inclui a fonte codificadora, canal, mensagem, decodificador, receptor bem como os ruídos, que constituem interferências na comunicação.

Kich e Pereira (2011) não detalharam as variáveis usadas em sua pesquisa. No entanto, sua abordagem reforçou a importância da consideração de fatores exógenos à definição operacional de Planejamento Estratégico, para estudar sua implementação, especialmente a intensidade de sua prática segundo um conceito de referência.

Quanto à relação entre cultura organizacional e liderança, Kich e Pereira (2011, p. 173) afirmaram que, “[...] ao tratar das relações de poder dentro de uma organização, deve-se pensar na figura dos líderes, que influenciam a cultura organizacional, principalmente sua formação.” Demuner (2003 *apud* KICH; PEREIRA, 2011, p. 173) mencionou que os fundadores de uma empresa exercem um impacto importante na sua cultura inicial, em função dos costumes, tradições e a maneira geral de proceder de uma organização decorrem em grande parte deles. Schein (1996 *apud* KICH; PEREIRA, 2011, p. 173) considerou, ainda, três modos de se construir a cultura de uma empresa atrelada à personalidade dos seus líderes: 1) os empresários contratam e mantêm subordinados que pensam como eles; 2) os empresários doutrinam e socializam os subordinados segundo sua forma de pensar e agir; 3) o próprio papel do empresário é um modelo que estimula os subordinados a se identificarem com ele, ainda, que podem internalizar suas crenças, valores e premissas.

Por outro lado, registrou-se que os autores relataram a existência de fatores da cultura que são influenciados pela liderança. Schein (2009, p. 1-2), por exemplo, relacionou em seu estudo a criação e o gerenciamento da cultura exclusivamente à liderança, em uma perspectiva evolucionária. Para este autor, as culturas surgem com os líderes, que impõem seus próprios valores e suposições a um grupo e, por tal razão, devem entender a dinâmica da cultura.

Assim, com base nos autores citados e comentados, para o presente estudo, liderança do gestor de PE foi uma variável que integrou o conjunto de fatores sob investigação, quanto a sua influência no grau de incorporação de PE nas administrações públicas municipais.

Ressaltou-se que a cultura organizacional envolve um amplo espectro de fatores, tais como cultura de poder (centralização nas pequenas empresas), cultura de papéis (organizações excessivamente burocratizadas), cultura de tarefa (ênfase na competência e na perícia) e cultura de pessoa (centrada nos indivíduos), sendo que tais tipologias, todas focadas na distribuição de poder, foram propostas por Harrison (1972), Handy (1978) e Handy (1987). Acrescenta-se que essa variável também foi abordada por Kich e Pereira (2011, p. 168-187) e Hendrick (2003, p. 507) como fator integrador, ou seja, se integrado à estratégia da empresa, possibilita que esta atue de forma rápida e coordenada, de acordo com seus valores.

Wright, Kroll e Panell (2011, p. 326), quanto à prática de relacionamento com os *stakeholders*, sugeriram que algumas organizações têm sua cultura focada em grupos-chave de *stakeholders*, como estratégia para obter sucesso, tais como clientes, acionistas e funcionários. Contudo, os autores não consideraram como sendo uma cultura forte, mas sim, adequada às estratégias organizacionais. Complementando tal abordagem, Wright, Kroll e Panell (2011, p. 326) citando Kotter e Haskett (1992) e Verespej (1994), informaram que a cultura deve conter valores que possam ajudar a empresa a se adaptar às mudanças ambientais.

Quintella e Lima (2007, p. 1) procuraram, em seu estudo, comprovar uma relação significativa entre os índices de segurança da informação e de percepção de liderança. Para tanto, propuseram trinta princípios de liderança, que foram utilizados neste trabalho para relacionar tal conceito ao grau de implantação do Planejamento Estratégico em prefeituras (QUINTELLA; LIMA, 2007, p. 14); (APÊNDICE B; questão 16). Seu trabalho baseou-se na teoria de Kouzes e Pozner (1997), descrita em 2.5.7.

Considerando o referencial teórico selecionado, entendeu-se que os estudos de Hendrick (2003), Poister e Streib (2005), Kwon (2006) e Jelen (2009) compuseram a base e o alicerce para os propósitos deste estudo e, nesse sentido, foi realizado um comparativo das abordagens encontradas em suas pesquisas, especialmente em termos de dimensões e variáveis relevantes (Quadro 6).

Quadro 6 - Comparativo de dimensões usadas para medição da implementação do Planejamento Estratégico na administração pública municipal
(sim – usa / não – não usa)

DIMENSÃO	HENDRICK (2003)	POISTER; STREIB (2005)	KWON (2006)	JELEN (2009)
Uso do Planejamento Estratégico	SIM	SIM	SIM	SIM
Envolvimento dos <i>stakeholders</i>	SIM	SIM	SIM	SIM
Elementos do Planejamento Estratégico	SIM	SIM	SIM	SIM
Práticas de gestão estratégica	SIM	SIM	SIM	SIM
Alocação de recursos (orçamento)	NÃO	SIM	SIM	SIM
Gestão de desempenho	SIM	SIM	SIM	SIM
Processos de mensuração	SIM	SIM	SIM	SIM
Avaliando resultados	SIM	SIM	SIM	NÃO
Metas estratégicas e objetivos estimados a serem realizados	SIM	SIM	SIM	SIM
Conteúdo de contexto do ambiente interno	SIM	SIM	SIM	SIM
Conteúdo de contexto do ambiente externo	SIM	NÃO	SIM	SIM
Utilidade do plano para a tomada de decisão	NÃO	NÃO	SIM	SIM

Fonte: elaborado pelo autor.

No item referente à operacionalização das variáveis, foram definidas, de modo mais preciso, quais das variáveis existentes seriam usadas efetivamente no presente trabalho. A partir da análise do quadro 6, constatou-se que quatro dimensões não foram unanimidade entre os autores comparados: alocação de recursos (orçamento); avaliando resultados; conteúdo de contexto do ambiente externo; utilidade do plano para tomada de decisão.

As dimensões e variáveis mencionadas constaram do questionário, que incluiu variáveis propostas por Hendrick (2003) e Jelen (2009), tais como ameaças e oportunidades do ambiente externo (como conjuntura macroeconômica e a viabilidade de tomada de recursos por meio de fontes de financiamento externas à instituição, via BNDES, BID ou BIRD, por exemplo), pontos fortes e fracos do ambiente interno (como estrutura organizacional; capacitação, treinamento e desenvolvimento; cultura organizacional; comunicação; envolvimento dos *stakeholders* internos).

2.5.3 Planejamento situacional

Ao analisar o Planejamento Estratégico tradicional, Matus (1996) apresentou seis pontos críticos que, segundo o autor, devem ser revistos na elaboração do planejamento governamental, sendo: o sujeito e o objeto são independentes; existe apenas uma verdade para o diagnóstico; o objeto planejado envolve atores com comportamento previsível; o plano se refere a um conjunto de objetivos próprios; a situação final é conhecida. Não satisfeito com o processo do planejamento tradicional, Matus (1996) propôs o planejamento estratégico situacional.

A citação de Matus (1996) e de sua teoria foi muito importante em termos de referencial teórico, pois, juntamente com Osborne e Gaebler (1992), constituíram referência no estudo do planejamento estratégico situacional no setor público. (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2008). Com relação à prática do processo do Planejamento Estratégico, Matus (1996) testou sua efetivação no governo chileno, uma vez que foi Ministro da Fazenda desse país.

O autor indicou alguns pressupostos para o planejamento estratégico situacional (que se aplica especialmente em uma situação que incentiva a inovação - *adhocrática*), sendo: o ator que planeja não tem assegurado a sua capacidade de controlar a realidade porque isso dependerá da ação de outros atores; existe mais de uma explicação para a realidade, em função dos vários atores; vários atores sociais se enfrentam com objetivos conflitantes; o poder é escasso e o planejamento deve sistematizar o cálculo político e centrar sua atenção na conjuntura; a incerteza predomina no planejamento; o governante trata os problemas no tempo devido e com as soluções abertas à criação e ao conflito.

Planejamento, para o autor chileno, teve o seguinte significado:

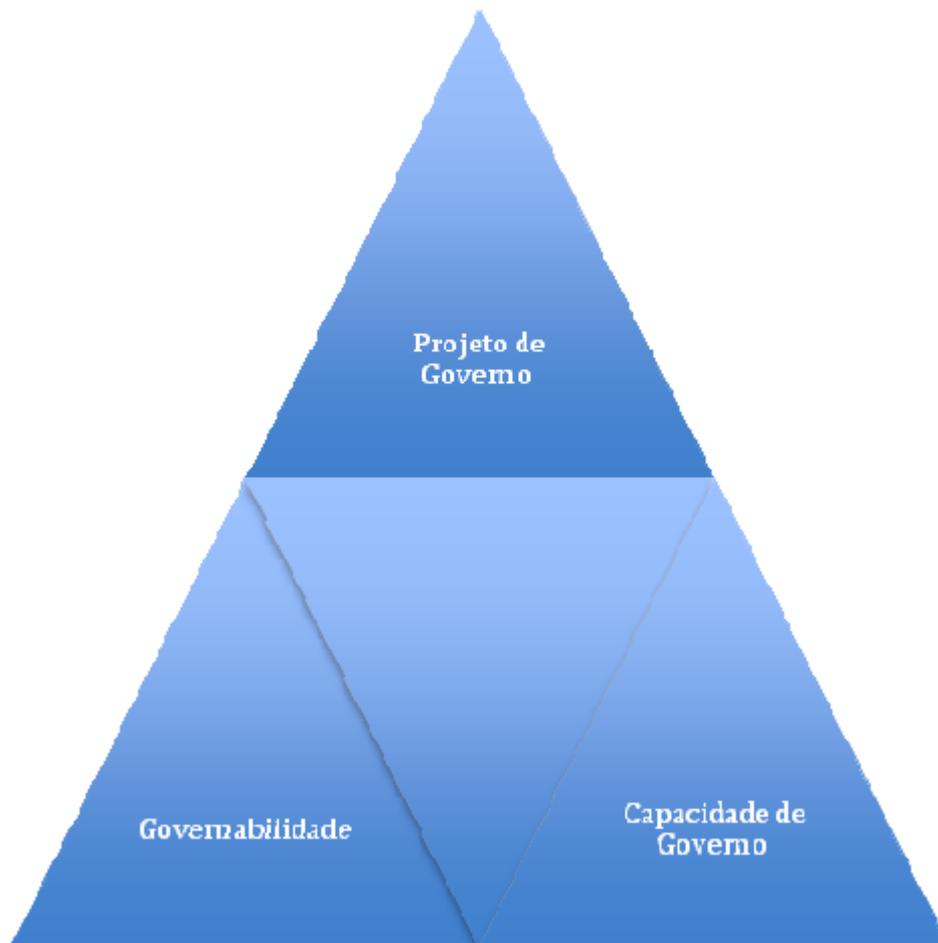
[...] planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, esta se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto (MATUS, 1996, p. 13).

O PES pode ser considerado um enfoque a partir de problemas, capaz de proporcionar, através do conceito de explicação situacional, um olhar abrangente, de caráter totalizante e rigoroso que fundamenta a ação do ator, considerando a visão e a capacidade de ação de outros atores relevantes, que devem, sempre que possível, ser envolvidos no enfrentamento dos problemas. Destacam-se no enfoque PES questões como: a análise e construção de viabilidade do plano, a flexibilidade do plano frente a mudanças do cenário e a noção de planejamento como estreitamente vinculada à ação, aos resultados e impactos reais. Consideramos o PES um enfoque complexo, mas adaptável para o nível local, capaz de apoiar iniciativas como os Projetos Multissetoriais Integrados, do BNDS e proporcionar ferramentas adequadas de análise e intervenção na realidade concreta. (ARTMANN, 1993, p. 1).

Para Silva, Niero e Mazzali (2008, p. 4), também representado na figura 12:

Matus (1996) sintetiza o ambiente do gestor público por meio de três vértices de um triângulo. O primeiro vértice é o Projeto de Governo ou Plano que expressa a direção que pretende imprimir à administração. O segundo vértice é a Capacidade de Governo, determinada pela competência técnica e recursos financeiros. O último vértice é a Governabilidade, que demonstra o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos âmbitos interno e externo.

Figura 12 – Triângulo de governo



Fonte: Matus (1996 *apud* SILVA; NIERO; MAZZALI, 2008).

Nesta proposta, as três pontas do triângulo estão em permanente vinculação, elas possuem um papel de articulação, de tal sorte que de nada adianta uma boa proposta, apresentada pelo administrador público por meio do seu plano, se a capacidade de governo for limitada, ou seja, se a capacidade intelectual e gestora da sua equipe não forem condizentes com a ousadia do plano proposto, da mesma forma no campo da governabilidade devem-se identificar os instrumentos necessários para viabilizar o projeto de governo. [...] Matus (1996) apresenta o Planejamento Estratégico situacional como um original sistema, que possibilita: a) decidir e atuar de forma efetiva; b) alterar metas e objetivos no curso da implantação, pois a intervenção governamental não é homogênea ou permanente, mas se altera ao longo do tempo, de acordo com as situações conjunturais que se apresentam; c) administrar conflitos, permitindo a convergência de interesses em prol de um objetivo comum e propõe transformar o plano em realidade, assim, planejamento e ação são inseparáveis (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2008, p. 4).

2.5.4 Planejamento participativo

Para Souto-Maior (1994), o Planejamento Estratégico Participativo (PEP) teve um papel importante dentro de um determinado contexto, que envolveu um “[...] processo decisório governamental com relação à definição de prioridades e a escolha social mais democrático e potencialmente mais eficaz.” Considerou-se que o planejamento teria um papel importante neste contexto.

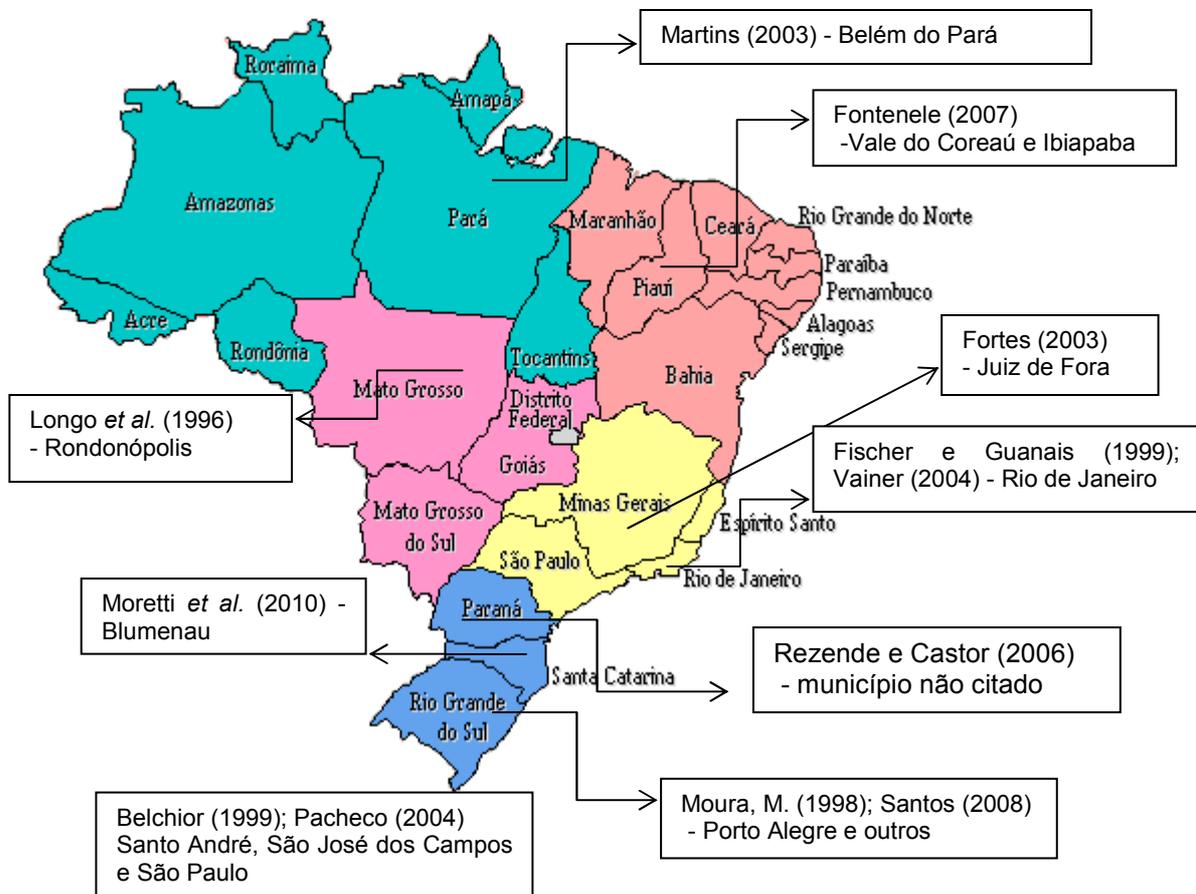
Pode e deve ajudar a maximizar os ganhos e minimizar as perdas relacionadas com aquele processo, pois não só fornece cursos de ação alternativos, mas procura analisar e tornar explícitos seus objetivos e critérios (inclusive com relação aos custos), as consequências da escolha num determinado horizonte de tempo e, principalmente quem ganha e quem perde. [...] O PEP cria um ambiente propício para uma interação social e uma discussão mais racional das alternativas e de suas consequências. Através do seu componente participativo, ele ajuda a comunidade a exercer pressão sobre o governo municipal, para que focalize suas atenções em questões prioritárias do seu ponto de vista, normalmente voltado mais para os aspectos humanos, sociais e culturais (SOUTO-MAIOR, 1994, p. 1).

Como, porém, poderia auxiliar uma municipalidade, uma prefeitura? Segundo Souto-Maior (1994), ajudaria no sentido de desenvolver ações não só de curto prazo e de impacto restrito à comunidade, mas também ações de longo prazo, levando em consideração suas implicações econômico-financeiras e impactos regionais, mesmo que não sejam resolvidos conflitos distributivos.

2.5.5. Casos nacionais de uso do Planejamento Estratégico nas administrações públicas municipais

Foram selecionados alguns casos nacionais de uso e aplicação do Planejamento Estratégico nas administrações públicas de alguns municípios, sendo que alguns em capitais e outros não, com base no referencial teórico. Para melhor explicitar os casos considerou-se fundamental um mapeamento por região geográfica (Figura 13).

Figura 13 – Mapa dos casos nacionais de uso do Planejamento Estratégico por parte de algumas prefeituras



Fonte: elaborado pelo autor.

Coube descrever os casos, subdividindo-os por Estados:

a) Ceará – segundo Fontenele (2007, p. 1), o objetivo de seu trabalho foi:

[...] apresentar o Plano Estratégico das Regiões do Vale do Coreau e Ibiapaba, identificando seus principais gargalos e potencialidades e criando a possibilidade de uma ação planejada para transformar os cenários econômico, social e ambiental das referidas regiões. Trata-se de pesquisa descritiva de natureza qualitativa, envolvendo pesquisa bibliográfica e de campo. Ao final do estudo, faz-se uma apresentação das estratégias propostas para as Regiões do Vale do Coreau e da Ibiapaba, que são compostas de um quinteto de linhas estratégicas estabelecidas a partir da compreensão do ambiente competitivo e de suas características intrínsecas. Essas linhas estratégicas são divididas em componentes, e apontam os principais meios de se alcançar o objetivo de desenvolvimento sustentável.

b) Mato Grosso – Longo *et al.* (1996) descreveram a busca pela excelência dos serviços prestados à comunidade pela Prefeitura de Rondonópolis, a partir do uso de instrumentos gerenciais que incluíam o Planejamento Estratégico.

c) Minas Gerais - segundo Fortes (2003), Juiz de Fora, o segundo município em importância econômica do Estado de Minas Gerais, a partir de 1997, desenvolveu um plano estratégico municipal patrocinado pela Prefeitura, com o intuito de tornar a cidade uma referência nos serviços de educação, saúde, cultura, equilíbrio social e qualidade de vida, incluindo o plano denominado Juiz de Fora Receptiva, voltado ao incentivo ao turismo do município e de seu entorno.

d) Pará – Martins (2003) procurou estudar o processo do PE em Belém (PA), espelhando-se na bem-sucedida experiência de Barcelona, por meio do Planejamento Estratégico proposto por Jordi Borja, visando preparar a cidade para os jogos olímpicos de 1992.

Procura-se aqui enfatizar a concepção de desenvolvimento e de inserção econômica adotada pelo Governo Municipal de Belém e o modo como tais princípios foram transpostos para a esfera administrativa e se expressam na formulação de um processo de planejamento e na concepção das políticas públicas. (MARTINS, 2003, p. 4).

e) Paraná – Rezende e Castor (2006) propuseram formas de integração entre o Plano Diretor da Cidade (PDC), o Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) para resolver questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, administrativas, políticas, sociais, ambientais e de gestão por meio de construtos, modelos e variáveis, demonstrando a relação entre os três projetos, basearam-se, para tanto, em um estudo de caso de um município paranaense, não identificado, pertencente à região metropolitana de Curitiba.

f) Rio de Janeiro – Fischer e Guanais (1999) estudaram a trajetória estratégica da cidade do Rio de Janeiro a partir da criação do Rio Sempre Rio (consórcio de organizações, que teve como finalidade inicial a elaboração de um plano estratégico para o município, iniciado em 1993), desenvolvido a partir de uma metodologia que incentivou a participação dos cidadãos cariocas. Vainer (2004) analisou a aplicação do Planejamento Estratégico em municípios, como, por exemplo, o Rio de Janeiro, de modo que as cidades foram comparadas a mercadorias.

g) Rio Grande do Sul – Moura, M. (1998) abordou e discutiu o significado e características das redes públicas constituídas em processo de elaboração e definição de planejamentos estratégicos que buscavam integrar o governo

local e organizações da sociedade civil. O autor considerou duas tendências a serem analisadas sobre inovação na gestão local: empreendedorismo competitivo ou ativismo democrático. Foram analisados dois casos comparativos: Barcelona e Porto Alegre. Santos (2008) desenvolveu um trabalho com o objetivo de identificar os tipos, periodicidade e quem participava do planejamento municipal nas prefeituras do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que tais planejamentos concentravam-se na visão do prefeito. O planejamento era anual, voltado a atender às necessidades de curto prazo.

h) Santa Catarina – Moretti *et al.* (2010) ressaltaram a importância do Planejamento Estratégico municipal para o desenvolvimento regional e como instrumento de ligação entre estratégia e resultados a serem alcançados, tendo por estudo de caso a cidade de Blumenau, vinculando o PE à atividade turística de eventos da cidade. A pesquisa foi exploratória, qualitativa e utilizou uma metodologia de coleta de dados por meio de entrevistas em profundidade, tanto na administração direta, quanto nas autarquias.

i) São Paulo (Estado) – foi encontrado um número maior de casos envolvendo cidades, como Santo André, com base em Belchior (1999) e Pacheco (2004); São José dos Campos, com base em Belchior (1999). Sendo que Belchior (1999) relatou, em sua dissertação de mestrado, as experiências dos municípios de Santo André (gestão 1989-1992) e São José dos Campos (gestão 1993-1996). Segundo a autora, os municípios foram selecionados em razão da adoção do Planejamento Estratégico Situacional (PES) como método de planejamento municipal e pelo acesso facilitado que ela dispunha por ter participado das duas experiências de gestão, sendo que uma foi diretamente, no caso Santo André, e a outra, no caso São José dos Campos, indiretamente (como consultora).

Não está no âmbito desse estudo avaliar o método do Planejamento Estratégico Situacional em si, nem o de compará-lo com outros existentes, mas sim de avaliar os resultados de sua aplicação no nível local, a partir das experiências mencionadas. (BELCHIOR, 1999, p. 3).

Para Pacheco (2004), dentre as experiências municipais sobre Planejamento Estratégico no setor público, um destaque foi o planejamento desenvolvido pelo governo de Santo André, sob a liderança do então prefeito, Celso Daniel, a partir de 1997.

A Prefeitura elaborou e divulgou amplamente um conjunto de “500 compromissos” com os cidadãos, relativos à prestação de todos os serviços públicos municipais (www.santoandre.sp.gov.br; ver “Guia Fácil”). Um trabalho sistemático e exaustivo de análise e melhoria de processos permitiu à prefeitura publicar seus compromissos com os usuários dos serviços públicos, a maioria deles expresso em termos de tempo máximo de espera pelo serviço. (PACHECO, 2004, p. 9).

A Prefeitura de São Paulo, desde 2005, vem promovendo estudos de Planejamento Estratégico parciais para determinadas secretarias, tais como a de Finanças (de cunho bianual); globais, como o Planejamento Estratégico para 2040, denominado Plano SP 2040, envolvendo as 31 Subprefeituras do município (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2011).

2.5.6 Análise dos conflitos de interesses na participação de *stakeholders* no processo de Planejamento Estratégico municipal de gestão pública

Com fundamento em Araujo, J. (2007), com o fim do Estado do Bem-Estar Social, em função da crise fiscal mundial, no final da década de 1970, para a maior parte dos países europeus e latino-americanos houve uma mudança de conceito de Estado para um novo paradigma trazido pela *New Public Management* (NPM), com um propósito claro de torná-lo mais eficiente e lucrativo e, também, menos custoso. Araujo, J. (2007) procurou mostrar que o PE, um dos instrumentos derivados do setor privado, poderia contribuir para a promoção de um Estado mais gerencial, no contexto da NPM.

Tal instrumento teve por proposta de aplicação a participação dos diversos *stakeholders*, que poderiam ser servidores públicos, associações comerciais, universidades e múltiplos demais atores no seu processo de implantação, para que este fosse bem-sucedido. Um tipo especial de Planejamento Estratégico, vinculado ao orçamento público, era o orçamento participativo (OP), praticado desde a década de 1980, no Brasil, principalmente por parte de governos caracterizados como socialdemocratas.

Fedozzi (2005), considerado referência no assunto e que trabalhou com o OP em Porto Alegre, informou que por mais que haja o incentivo ao controle social e este seja eficiente (por ser participativo), naturalmente, a atuação dos *stakeholders*, no Planejamento Estratégico, não será harmoniosa. Quanto aos conflitos, o presente

estudo teve por escopo analisá-los como objetivo específico, com o intuito de investigar os conflitos existentes no processo, incluindo as razões de sua existência bem como os tipos de conflitos.

Para Fedozzi (2005), os conflitos não se resumem apenas aos interesses, para ele divergentes, mas sim, algo mais complexo, envolvendo valores, tornando mais desafiante a gestão do processo do PE.

Alguns autores, como Moura, G. (1997), Lopes (1998), Cavalcante (2009), Rezende e Castor (2006), indicaram que a participação de diversos *stakeholders* é importante no processo global do Planejamento Estratégico, desde o planejamento em si, sua implantação e execução e, por fim, seu controle, uma vez que gera comprometimento com o projeto e aumenta o grau de responsabilização do seu processo, o qual, por abranger tamanha amplitude de participação, fatalmente, gerará conflitos, sem tirar o seu mérito.

A concepção estratégica participativa não ignora o conflito, mas entende a realidade em sua globalidade, como resultante da interação entre as diversas visões parciais dos que participam do processo de planejamento [...] estimula a construção coletiva do conhecimento e a participação nas ações. É seu pressuposto que os que planejam têm poder de implantar as ações decididas. Saber e poder, nesse caso, são compartilhados entre os sujeitos, que formam um ator coletivo que planeja e age, em meio a ações e reações de outros atores. (MOISÉS, 1999, pp. 319-320).

Esta afirmativa pareceu constituir o reconhecimento da existência da solução para o problema dos conflitos, porém, sem responder a causa, características e consequências, ou seja, o objetivo deste estudo focou em diagnosticá-lo, classificando-o, para depois tentar inseri-lo no contexto do estudo do PE.

Entre as diferentes modalidades de aplicação do planejamento (estratégico de gestão, orçamentário, financeiro, situacional), segundo Bresser-Pereira (1997, p. 19), a razão para que o PE seja participativo, em termos de controle social, é sua particularidade em levar à busca de uma melhor capacidade de intermediação dos interesses e, também, de tornar o Estado mais legítimo e democrático, por meio do aperfeiçoamento da democracia representativa e consolidação deste tipo de controle, a partir de mecanismos de participação direta. Przeworski (1998, p. 44) atentou ao fato de que poderá haver problemas de controle de interesse privado pelo Estado e, a partir do paradigma da teoria do agente-principal, segundo o autor, o problema se traduz em como induzir os diversos atores individuais a agirem de forma compatível com os interesses da coletividade, cuja solução hipotética seria a

consolidação dos atores individuais em um único ator social robusto, gestor do processo de Planejamento Estratégico na municipalidade, que não se perderia em si mesmo, em função do exercício do controle social.

Sobre a questão do controle social, Daniel (1996, p. 9) preconizou a adoção de práticas de gestão pública que poderiam envolver a participação conjunta de governos e de atores sociais relevantes, lembrando que tais práticas deveriam compreender a transparência total da maneira de atuar da administração e o estabelecimento de programas e canais de participação da sociedade civil, por exemplo, por meio da prática do orçamento participativo, de forma a resgatar a esfera pública como instrumento de expressão da cidadania e como fórum de aprendizado social. Algumas iniciativas do autor, enquanto prefeito de Santo André, para melhorar a gestão pública, em termos de planejamento, foram o Orçamento Participativo (envolvendo principalmente classes populares) e, também, uma iniciativa denominada Cidade Futuro (envolvendo principalmente empresários) (DANIEL, 2001).

2.5.6.1 A participação de diversos atores sociais no processo de Planejamento Estratégico público municipal e o conflito de interesses e de valores

A premissa, a participação dos diversos *stakeholders*, apesar de ser necessária no processo do Planejamento Estratégico, gera conflitos em suas diversas etapas, com base no referencial teórico, foi abordada em 2.5.6.1.1 a 2.5.6.1.7.

2.5.6.1.1 Conflitos de interesses e de valores no Planejamento Estratégico público

Conforme demonstrado em 2.5.6.1, a participação de diversos atores sociais, chamados de *stakeholders* ou partes interessadas, gera diversos conflitos de interesses difíceis de serem atenuados, além de um conflito de valores. (PIERUCCI, 2001). Cohen (2002) avaliou tal conflito a partir da ótica proposta por Claude Lévi-

Strauss, que alega ser o homem um ser biológico (isto é, produto da natureza) e ao mesmo tempo um ser social (isto é, produto da cultura), resultando, portanto, num ser ambíguo, produto da natureza e da cultura. Portanto, ele está sujeito às leis naturais e culturais, que muitas vezes são conflitantes, como, por exemplo, no caso dos desejos incestuosos (natural) e da sua proibição (cultural).

Complementando o tópico do orçamento participativo no Brasil, o surgimento do OP, dentro do processo de PE, ocorreu como instrumento de gestão a partir do final da década de 1980, no nível local (prefeituras), principalmente por parte de partidos de esquerda, incentivando a participação da sociedade, especificamente, nas prefeituras de Porto Alegre, Santo André e São José dos Campos, que, segundo Belchior (1999), constituem exemplos de prefeituras que conseguiram resolver, total ou parcialmente, os diversos conflitos de interesses e puderam aplicar o PE em suas gestões, com relativo sucesso.

2.5.6.1.2 Conceito de valor

Segundo Cohen (2002), etimologicamente, valor decorre do latim *valere*, e quer dizer, que tem um valor, um custo. Tal conceito está comumente vinculado à noção de preferência ou seleção por algum motivo específico.

Valor é uma crença duradoura em um modelo específico de conduta ou estado de existência, que é pessoalmente ou socialmente adotado, e que está embasado em uma conduta preexistente. Pode expressar os sentimentos e o propósito de nossas vidas, tornando-se, muitas vezes, a base de nossas lutas e dos nossos compromissos [...] a cultura, a sociedade e a personalidade antecedem os nossos valores e as nossas atitudes, sendo o nosso comportamento a sua maior consequência. Como exemplos de valores culturais, cite-se o fato de ser o dinheiro, para os americanos, o maior valor, que tem o seu equivalente na cultura para os europeus e na honra para os orientais. Exemplos de valores individuais são a escolha profissional, a opção pela autonomia ou pelo paternalismo; e, como exemplo de valor universal, registrem-se a religião, o crime, a proibição ao incesto etc (ROKEACH, 1973).

Assim, para Rokeach (1973), mudar valores é mais difícil do que mudar interesses, pois interesses são negociáveis e valores, muitas vezes, não. Nesse contexto, considerou-se a articulação de processos para negociação de interesses como fator prioritário para a obtenção de consensos necessários ao Planejamento Estratégico municipal.

2.5.6.1.3 Conceito de participação social e sua aplicação em políticas públicas e de gestão locais

O conceito de participação social foi importante no contexto da elaboração de políticas públicas, que requereu, para ser eficiente, eficaz e efetiva, a elaboração do PE, pelas razões a seguir mencionadas.

A participação social na gestão pública refere-se à ampla intervenção da sociedade civil na agenda do país, desde a informação e elaboração de pautas até a implementação e avaliação das ações a serem executadas, tendo como funções a responsabilidade da decisão política e a construção de consensos sobre os conteúdos da política pública (MANHÃES, 2010, p. 29).

A autora, com base em análise do seu referencial teórico, acrescentou que a participação social na administração pública decorre do princípio federativo, conceituado como solução para a crise do bem-estar (*welfare state*), no final da década de 1980, e da solução para as dificuldades do desenvolvimento nacional em relação à influência da globalização.

O Orçamento Participativo (OP) foi considerado um modelo de gestão eficaz e democrático, por promover a incorporação de princípios participativos, a modernização da gestão pública e o princípio do controle social sobre as políticas públicas (TONI, 2002; MILANI, 2005). Esta ideia foi reforçada por Fedozzi (2005, p. 143), ao afirmar que os OP's deram dimensão nacional ao tema da participação popular, no final da década de 1980.

Tendo por fundamento os autores citados no parágrafo anterior, para Toni (2002), Fedozzi (2005) e Milani (2005), no período da década de 1980, houve um *start* (início) no processo de Planejamento Estratégico, na implantação do orçamento participativo na prefeitura de Porto Alegre, mas isso ocorreu em unidades administrativas descentralizadas desta, de modo que os comitês de gestão eram responsáveis por realizar o acompanhamento e a avaliação das diretrizes estratégicas e do plano de ação desenvolvido, bem como, analisar indicadores de desempenho, propondo melhorias. Uma preocupação básica nesse processo foi referente à capacitação técnica e gerencial, como um gargalo central na democratização das relações de trabalho e na eficácia das políticas públicas.

Grau (1998) afirmou que a participação política, em situações específicas, não exerceu o controle social, pois, primeiro, a onda de reforma trazida pela NPM

deixou de enfrentar uma atuação autorreferenciada da administração pública burocrática e, segundo, houve uma substituição do clientelismo da política tradicional pelo controle das leis do mercado e da oferta e demanda, o que levou ao problema da apropriação de interesses privados pela administração pública, em uma espécie de privatização do setor público. Porém, Grau (2005, p. 41) apresentou uma segunda alternativa àquela, proposta pela NPM, uma gestão focada na participação democrática, baseada em sua tese de que a democracia reforça a eficiência e o controle, gerando transparência e publicidade, bem como, melhor representação social.

Milani (2008) levantou um conjunto de questões sobre quem participa do planejamento, os tipos de atores participantes e se a participação é individual ou coletiva. Sobre estas questões, destacou:

[...] uma vez que sabemos que a participação social pode, ao mesmo tempo, levar à constituição de interesses corporativos nos processos de decisão e dar vazão às vozes específicas de sujeitos subalternos na economia e na política, parece-nos essencial interrogar as diferentes experiências sobre o perfil da participação? [...] Trata-se de indivíduos, cidadãos, atores sociais, atores institucionais, atores econômicos, atores da sociedade civil? [...] Participam enquanto indivíduos ou grupo (ou representando um grupo)? [...] Há uma profissionalização da participação? Há diversidade na participação? [...] Além disso, que desigualdades subsistem na participação? [...] Como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito das políticas públicas locais analisadas? [...] Trata-se de um processo consultivo ou deliberativo? [...] Quais são as relações entre o interesse particular, o corporativo e o geral? (MILANI, 2008, p. 560).

Para Milani (2008), “[...] a resposta a tais questões é mais fácil na teoria e muito difícil na análise da prática da gestão local que se diz participativa, já que diz respeito à democratização dos processos políticos.” O autor acrescentou que a participação social cidadã configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (proveniente da qualidade da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições com o Estado, ainda, a participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa, que define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão), portanto,

[...] a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação. Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, tais como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação ou inclusive a mudança progressiva de cultura política (MILANI, 2008, p. 561).

O autor também explicou que, do ponto de vista analítico, o apelo ao cidadão e às organizações da sociedade civil para que participem da formulação de políticas públicas locais, como, por exemplo, do Planejamento Estratégico, pode ser dimensionado em três níveis, em que a participação pode significar: 1) o controle da qualidade dos serviços prestados, ou seja, a participação cidadã, na prestação de serviços sociais, pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos ao contrapor-se às formas monopólicas de produção de serviços sociais e, nesse sentido, segundo Grau (2004 *apud* MILANI, 2008), de tal modo que “[...] ela pode ajudar a incrementar a efetividade dos serviços sociais, tornando os gastos mais eficientes [...]”; 2) a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros; 3) a politização das relações sociais no processo de constituição de espaços públicos, para a formulação de políticas públicas locais.

Milani (2008) analisou uma questão-chave sobre a participação social em políticas públicas diversas, tais como o OP, conselhos de políticas públicas, fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadãos, entre outras.

As múltiplas razões do crescente interesse pela introdução da participação dos cidadãos na gestão pública local, tanto na América Latina quanto na Europa ocidental, dizem respeito à crise de credibilidade da democracia representativa marcada pela apatia política dos eleitores, considerável descaso popular por assuntos públicos, significativas taxas de abstenção eleitoral (nos casos em que o voto não é obrigatório), e níveis elevados de corrupção na administração pública (FONT, 2001; ZICCARD, 2004).

Uma demanda claramente formulada por atores da sociedade civil em prol da renovação das relações governo-sociedade e de uma redefinição da representação política, uma vez que a representação tradicional se encontra cada vez mais distante da vontade dos representados (MILANI, 2008, p. 561).

2.5.6.1.4 Tipos de participação

Nogueira (2004) apresentou quatro tipos de participação: filantrópica ou solidária, corporativa, eleitoral e política.

Filantrópica ou solidária, segundo Nogueira (2004), é praticada por grupos mais pobres como estratégia de sobrevivência, sendo uma forma primitiva de

participação, com menor grau de consciência coletiva, voltada às atividades religiosas, comunitárias e políticas de assistência social por parte do Estado.

Corporativa, segundo Nogueira (2004), cujos objetivos relacionam-se aos interesses de um segmento ou categoria social específica, está voltada para o associativismo baseado no sindicalismo, e os motes são reivindicações econômicas.

Eleitoral, para Nogueira (2004), baseia-se na ação política do cidadão em sua relação com o Estado.

Política, para o mesmo autor, fundamenta-se na participação corporativa e eleitoral, questiona e formula novos consensos sociais, formaliza conquistas de direitos universais, que afetam o conjunto de uma população, sociedade e nação, remetendo ao tema do controle social sobre o Estado.

Ainda, Nogueira (2004) associou essa última às reformas administrativas decorrentes da reforma gerencial do Estado, anteriormente analisada e promovida pela NPM, de tal modo que o controle social foi exercido por meio da *accountability* sobre a gestão, caracterizando mais do que um controle político. Toni (2002) ressaltou que paradigmas de gestão, tais como reestruturação, *downsizing*, quebra de barreiras, flexibilização e competitividade, são conceitos mais afeitos à gestão empresarial privada, ao contrário do setor público, que costuma se mostrar avesso e anacrônico frente a tais movimentos de modernização administrativa. Porém, na nova realidade da NPM, aplicável aos municípios, os instrumentos de gestão constituem inovação no setor público, incluindo o municipal (TONI, 2002).

2.5.6.1.5 Tentativas de soluções para os conflitos decorrentes das participações sociais no Planejamento Estratégico municipal – os casos de Santo André (Brasil) e Córdoba (Argentina)

Daniel (2001) analisou as questões da ação política e da diversidade de atores no universo social urbano, considerando que a gestão urbana em uma reflexão interna ao município está sempre permeada por uma multiplicidade de conflitos de interesses, destarte, confere a ela uma complexidade maior do que a sociedade imagina. Segundo o autor, os conflitos são das mais diversas ordens e envolvem embates relacionados a traços sociais, e além destes.

No caso Santo André, o autor observou que os conflitos envolviam as próprias representações que as diversas classes sociais tinham acerca de sua realidade, as divergências relacionadas aos interesses econômicos, as quais ele denominou de poder econômico local, ou seja, envolvendo as empresas que tinham seus interesses ligados ao governo local, e as visões de mundo e posturas diferenciadas dos meios de comunicação de massa.

Daniel (2001), então, constatou que se tratavam dos mais variados graus e envolviam os mais diversos atores, tais como conflitos acerca do planejamento de uma praça, confrontando equipamentos para a melhor idade ou para a juventude, iluminação noturna ou não da quadra, contrapondo usuários e moradores vizinhos que queriam silêncio, municipalização do trânsito, envolvendo a questão das multas, decorrentes da implantação de equipamentos redutores de velocidade, ainda, carnavais fora de época e questões ambientais, como, por exemplo, a construção de aterro sanitário pela prefeitura.

O autor apresentou, como aspectos distintivos desses conflitos, a questão do orçamento participativo de Santo André e o Planejamento Estratégico da cidade, denominado Cidade Futuro. O primeiro envolveu a participação das classes populares, em particular das que moravam na periferia mais desassistida e, o segundo, abrangeu empresários, segmentos médios e pessoas dos vários bairros da cidade, constituindo uma situação bastante diversificada. Problemas ocorriam quanto às duas iniciativas, pois quem participava do PE, no caso a Cidade Futuro, não participava do Orçamento Participativo. Celso Daniel, então prefeito, tentou dirimir esses conflitos, de cunho ideológico, incluindo representantes da Cidade Futuro no conselho do Orçamento Participativo, para discutir ações concretas de curto prazo. O Planejamento Estratégico da cidade baseava-se no Planejamento Estratégico Situacional (PES), idealizado por Carlos Matus.

Daniel (2001) tentou fugir de uma linha de pesquisa dos espaços públicos urbanos, relacionada à teoria da escolha pública, substituindo-a pela abordagem pluralista, que vê a esfera pública como um espaço assemelhado a um mercado de opiniões. Segundo esta abordagem, interesses organizados com maior peso têm maior poder, dessa forma, conseguem ter acesso à esfera pública, influenciando na definição da agenda colocada na arena pública, por serem pragmáticos as questões são resolvidas.

O autor apresentou a necessidade de serem criadas outras esferas públicas específicas, não puramente estatais, para realizar uma gestão democrática em uma cogestão pública, envolvendo os segmentos da comunidade, assim, em conjunto, dirimir os conflitos via criação de arenas públicas de negociação, com acesso democrático, visibilidade e transparência.

Pierucci (2001) complementou a proposta de Celso Daniel, defendendo a tese de que, além do conflito de interesses, há um conflito de valores. Citando Max Weber, o autor informou que valores são divergentes e os conflitos não são todos solucionáveis. Na sociedade atual, a afirmação da diferença leva a uma dificuldade a mais na possibilidade de solução de conflitos, sendo que uns têm valores positivos e outros, o contrário. Ou seja, há situações que não são passíveis de solução, porém, deve-se chegar a um consenso, mesmo que temporário, para que se possa atingir a governabilidade e a governança, com base na proposta de Celso Daniel.

Considerou-se fundamental estabelecer o vínculo existente entre o processo do Planejamento Estratégico e a participação dos *stakeholders*, do ponto de vista teórico e prático, por meio do estudo de caso de Córdoba, em dois momentos, 1983-1991 e 1991-1999, com base no estudo feito por Echeverría (2005, p. 175). O plano estratégico de Córdoba, cidade argentina, abrangeu quatro programas, com filosofia voltada para o aperfeiçoamento da capacidade de decisão da cidadania (Quadro 7).

Quadro 7 – Plano estratégico de Córdoba

Programa de simplificação administrativa	a partir do desenvolvimento de um sistema de planejamento e avaliação da gestão, para a coordenação e integração das estratégias de cada área.
Programa de descentralização – desconcentração	visava transferir a tomada de decisões para uma instância mais próxima aos problemas de cada zona, reservando ao nível central as funções de definição de políticas, coordenação, supervisão e controle.
Programa de privatizações, concessões e participação cidadã	baseado na seguinte premissa: <i>“sólo se traspasará aquello en lo que la iniciativa privada asegure una eficaz prestación a un costo menor de lo que eroga actualmente la sociedad”</i> , enquanto a intervenção da cidadania seria feita por meio das organizações intermediárias (associações de moradores e cooperativas).
Programa de relações intergovernamentais	destinado a fornecer mecanismos de coordenação e negociação entre os diferentes níveis institucionais, definindo uma estrutura básica de incumbências e funções para o aproveitamento dos recursos e a coordenação de políticas e programas.

Fonte: Echeverría (2005, p. 175).

Segundo Milani (2005), os atores chamados a participar do processo do Planejamento Estratégico em Córdoba, foram: os cidadãos, associações profissionais e técnicas, sindicatos, federações industriais, grupos religiosos, universitários, representantes de programas das Nações Unidas (observadores do processo, uma vez que o PE foi custeado pelas Nações Unidas - PNUD). À exceção dos grupos religiosos e representantes da ONU, os demais foram inseridos no questionário deste estudo de caso.

Algumas premissas do Planejamento Estratégico adotado por Córdoba basearam-se no *benchmarking* do Planejamento Estratégico Barcelona 2000, feito previamente aos jogos olímpicos de 1992, como referencial de gestão urbana. O cerne do planejamento foi uma articulação entre atores públicos e privados para a promoção de estratégias focadas no desenvolvimento e organização de ações conjuntas; consideração de diferentes grupos e interesses que operavam no espaço urbano; elaboração de documentos metodológicos, para definir o marco conceitual de planejamento (ECHEVERRÍA, 2005).

A título de conclusão desta parte do estudo constatou-se que a necessidade do controle social levou à participação (NOGUEIRA, 2004). Para o mesmo autor, os diversos tipos de *stakeholders*, no processo de planejamento, podem gerar conflitos que envolvem as próprias representações que as diversas classes sociais têm acerca de sua realidade e divergências relacionadas aos interesses econômicos, o que Daniel (2001) denominou de poder econômico local. Tais conflitos, para este autor, se relacionam à visão de mundo e postura diferenciadas dos meios de comunicação de massa, este aspecto também foi abordado por Milani (2008), que questionou o perfil de quem participava do planejamento, se representava interesses corporativistas ou se era realmente democrático em amplo sentido, incluindo minorias sub-representadas.

Daniel (2001) adotou uma abordagem pluralista, a qual vê a esfera pública como um espaço assemelhado a um mercado de opiniões (para tentar apaziguar os diversos ânimos de diferentes *players*). Segundo esta abordagem, interesses organizados com maior peso têm maior poder, dessa forma, conseguem ter acesso à esfera pública, influenciando na definição da agenda colocada na arena pública, por serem pragmáticos, as questões são resolvidas.

O mesmo autor apresentou a necessidade de serem criadas outras esferas públicas específicas, não puramente estatais, para realizar uma gestão democrática em uma cogestão pública, envolvendo os segmentos da comunidade para, em conjunto, dirimir os conflitos via criação de arenas públicas de negociação, com acesso democrático, visibilidade e transparência.

Por outro lado, Milani (2008) informou que há uma crise de credibilidade na democracia representativa atual, o que leva atores da sociedade civil a participarem das políticas públicas e gestão local, com a expectativa de renovação nas relações entre governo e sociedade, além de uma redefinição da representação política, pois a representação tradicional está cada vez mais distante da vontade dos representados.

Os dois casos, Santo André (Brasil) e Córdoba (Argentina), ilustraram a operacionalização da participação social no planejamento local estratégico.

A busca por convergência está centrada na identificação de elementos que possibilitem pontos de “contato” entre as diversas políticas públicas. Assim, considerando esta necessidade, o Planejamento Estratégico Situacional – PES pode atuar como elemento de integração entre as diferentes políticas e os diversos atores. Uma estrutura de governo integrada e articulada com o plano constitui um território propício para uma gestão sem improvisos. [...] neste ambiente de conflito de interesses, no âmbito interno, as secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas, entre outras, disputam os recursos escassos. Se não existir uma coordenação em torno do plano esta disputa por recursos pode acarretar desvios no objetivo central da administração. No âmbito externo, o Governo deve interagir de forma constante com diversos atores e interesses (Câmara Municipal, Associação Comercial e Industrial, Partidos Políticos (aliados e de oposição), Sindicatos, Igreja e Imprensa) (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2008, p. 6-7).

Nesta mesma linha, Putnam (1996, p. 77 *apud* SILVA; NIERO; MAZZALI, 2008, p. 7) afirmou que “[...] a governabilidade deve ser exercida permanentemente pelo administrador público, considerar as demandas de seus cidadãos e agir com eficácia em relação a tais demandas”.

A busca da governabilidade requer a articulação dos atores em torno do plano proposto, pressupondo que todos devem estar envolvidos em certa medida na elaboração e na execução do projeto. O Planejamento Estratégico Situacional será o condutor do processo de articulação entre as diversas políticas e atores (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2008, p. 7).

2.5.6.1.6 Abordagem dos conflitos usados neste estudo

Com base em Andrade e Amboni (2010, p. 113), as organizações podem ser interpretadas como um sistema político de poder e conflito. Os conflitos existem devido à pluralidade de interesses e aos diferentes grupos que tentam perseguir objetivos diversos e conflitantes. As organizações convivem com eles e não entram em colapso porque voltam sua atenção para os objetivos, de forma sequencial.

Definiu-se, portanto, que conflito é o resultado do poder. Segundo Burrel e Morgan (1979 *apud* ANDRADE; AMBONI, 2010, p. 131), há três visões de conflito, expostas a seguir.

Unitária: encara o conflito como um fenômeno raro e transitório, que é eliminado por meio da ação gerencial apropriada (BURREL; MORGAN, 1979 *apud* ANDRADE; AMBONI, 2010).

Pluralista: encara o conflito como algo intrínseco dos assuntos organizacionais, enfatizando os seus aspectos potencialmente positivos e funcionais (BURREL; MORGAN, 1979 *apud* ANDRADE; AMBONI, 2010).

Radical: encara o conflito como uma força motora onipresente e causadora de rupturas que impele as mudanças na sociedade em geral e na Prefeitura, em particular (BURREL; MORGAN, 1979 *apud* ANDRADE; AMBONI, 2010).

Andrade e Amboni (2010) definiram outras três visões sobre conflitos:

a) **tradicional** – segundo Andrade e Amboni (2010), encara todo conflito como ruim, devendo ser evitado, uma vez que se refere a uma disfunção resultante de falhas de comunicação, falta de aberturas e de confiança entre os colaboradores, além do fracasso dos administradores em atenderem aos anseios dos subordinados;

b) **relações humanas** - para Andrade e Amboni (2010), o conflito é uma consequência natural e inevitável, não necessariamente sendo prejudicial;

c) **interacionista** - segundo Andrade e Amboni (2010), além de poder ser positivo, o conflito é necessário para que haja um desempenho eficaz, portanto, um encorajamento à manutenção de um nível mínimo de conflito, suficiente para viabilizar a existência do grupo.

Os autores ainda classificaram os conflitos em: social, tradicional, individual, latente, percebido, sentido e manifesto (Quadro 8).

Quadro 8 – Classificação de conflitos

Conflito social - o conflito entre as partes interessadas é do tipo organizado conjuntamente com as organizações sindicais, por meio da mobilização dos participantes, promovendo situações diversificadas como as paralisações, boicotes, greves e outras situações.

Conflito tradicional - o conflito entre as partes interessadas é do tipo que reúne indivíduos em torno dos mesmos objetivos, fortalecendo sua solidariedade e luta coletiva contra as coletividades vizinhas ou outros grupos.

Conflito individual - o conflito entre as partes interessadas é do tipo individual, ou seja, são problemas de um indivíduo em relação ao outro, na convivência normal de trabalho.

Conflito latente - o conflito entre as partes interessadas não é declarado, não existindo consciência de sua ocorrência.

Conflito percebido - o conflito entre as partes interessadas é do tipo que os envolvidos percebem a existência do conflito, embora não haja ainda manifestações abertas do mesmo.

Conflito sentido - o conflito entre as partes interessadas é do tipo que atinge todas as partes, existindo emoção e consciência de sua ocorrência.

Conflito manifesto - o conflito entre as partes interessadas é do tipo que atinge todas as partes, sendo percebido por terceiros e podendo interferir na dinâmica da Prefeitura.

Fonte: Andrade e Amboni (2010, p. 133-134).

Uma instituição *não comercial* não está, por princípio, aparelhada para desenvolver atividades que podem ou devem ser gerenciadas e controladas comercialmente. Falta-lhe habilidade para a decisão oportuna, capacidade gerencial para estabelecer acordos ou concessões, possibilidade de ajustes imediatos a crises, variações e oportunidades externas, além de normalmente ser incapaz de conviver com ambiguidades e dualidades externas. Quando, por motivos internos ou externos, se envolve nessas atividades, gera, normalmente, não só conflitos entre seus valores e objetivos, mas, também, conflitos gerenciais, isso é, entre normas e regras administrativas existentes. [...] O conflito entre os valores comerciais e a doutrina filosófica (filantrópica, educativa, cultural, assistencial etc.) da instituição pode ser facilmente ajustado ou racionalizado em função da necessidade de sobrevivência ou da manutenção da viabilidade financeira. Nas entidades públicas, no entanto, normalmente caracterizadas por um processualismo acentuado, as normas administrativas constituem o parâmetro central do controle da organização. Assim, não podem ser violadas facilmente, mesmo por motivos comerciais. Os objetivos e valores, sendo algo amplo e ambíguo, refletem menor falta de controle por parte da organização do que as regras administrativas, que são concretas e verificáveis (MOTTA, 1979, p. 11).

Ainda, em relação aos conflitos, Chiavenato e Sapiro (2010, p. 48) informaram que participação é uma variável fundamental para o sucesso do PE, uma vez que ele precisa ser formulado e entendido por todos na organização, gerando um alinhamento. Para os autores, envolvimento e responsabilidade recíproca das pessoas são fundamentais para se alcançar os objetivos do PE, sendo que tais

atitudes sugerem união interna e diminuição de conflitos (CHIAVENATO; SAPIRO, 2010, p. 229).

2.5.7 Liderança como dimensão a ser mensurada neste estudo, de acordo com Kouzes e Posner (1997)

Segundo Kouzes e Posner (1997), "[...] liderança é um conjunto de práticas observáveis que podem ser aprendidas [...]", sendo: 1) **apontar o caminho**: os líderes sabem que para obter o comprometimento almejado da parte dos seus seguidores precisam encarnar exatamente o comportamento que esperam dos outros; 2) **inspirar uma visão compartilhada**: os líderes não podem forçar o compromisso, podem apenas inspirá-lo, precisam ter um sonho, uma visão, e transmitir sua paixão aos seus subordinados por meio de linguagem vibrante e estilo expressivo; 3) **desafiar o estabelecido**: todos os casos de sucesso envolvem algum tipo de desafio, como, por exemplo, os líderes têm de estar dispostos a correr riscos, a inovar e a experimentar, acertando, às vezes, errando outras, mas sempre aprendendo, tanto com seus fracassos quanto com seus êxitos; 4) **permitir que os outros ajam**: os grandes sonhos não se realizam apenas pela ação de um líder isolado - a liderança é um esforço coletivo - os líderes exemplares capacitam e estimulam seus liderados, objetivando transformar seus seguidores em líderes; 5) **encorajar o coração**: o caminho até o objetivo é, muitas vezes, longo e árduo, os líderes precisam saber encorajar e recompensar seus seguidores, para que eles consigam suportar a exaustão, a frustração e os obstáculos, perseverando em seu objetivo comum, mesmo em momentos extraordinariamente difíceis (Quadro 9).

Quadro 9 - As cinco regras e os dez compromissos da liderança

REGRA	COMPROMISSO
Apontar o caminho	<ul style="list-style-type: none"> • Descobrir sua voz, esclarecendo seus valores pessoais. • Dar o exemplo, alinhando ações com valores compartilhados.
Inspirar uma visão compartilhada	<ul style="list-style-type: none"> • Antecipar o futuro, imaginando possibilidades empolgantes e enobrecedoras. • Envolver os outros em uma visão comum, apelando para as ações compartilhadas.
Desafiar o estabelecido	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar oportunidades, procurando maneiras inovadoras de mudar, crescer e melhorar. • Experimentar e se arriscar, gerando constantemente pequenas vitórias e aprendendo com os próprios erros.
Permitir que os outros ajam	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar a colaboração ao promover metas de cooperação e desenvolver a confiança. • Fortalecer os outros, compartilhando poder e autoridade.
Encorajar o coração	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecer contribuições, valorizando as qualidades individuais. • Celebrar os valores e as vitórias, criando um espírito de comunidade.

Fonte: Kouzes e Posner (1997).

O presente estudo utilizou as dimensões de liderança propostas por Kouzes e Pozner (1997), porém não aplicou sua metodologia para medi-las com abrangência.

Citou-se, também, a liderança estratégica do PE que, segundo Chiavenato e Sapiro (2009, p. 274), deve ser exercida pelo executivo maior da organização, o CEO – *Chief Executive Officer*, o presidente, o diretor geral ou o proprietário, conforme o caso. Os autores informaram que é o presidente, por exemplo, quem toma a decisão final sobre a formulação do PE e assume a responsabilidade pela sua implementação e sucesso, sendo que ele é o líder principal e também o principal agente da mudança organizacional, pois o PE implica mudanças na organização.

2.6 As sete falácias do Planejamento Estratégico

Segundo Clegg, Carter e Kornberger (2004, p. 23), “[...] as origens cartesianas da estratégia se desenvolveram no que podemos identificar como sete

falácias do Planejamento Estratégico [...]”, as quais se baseiam em sete disparidades.

Disparidade entre as fantasias gerenciais e as competências organizacionais, para os autores, nesta os gestores são capazes de conduzir as estratégias sofisticadas que desenvolvem do ponto de vista organizacional, sendo que, nos últimos vinte anos, o pensamento estratégico se distanciou muito das competências organizacionais,

[...] assim, o pensamento estratégico cria uma disparidade entre um futuro inatingível e uma realidade mais ou menos negativa que deve ser superada o mais rapidamente possível. Portanto, produz insatisfações e evidencia a necessidade demasiadamente humana de fuga do presente contra o qual se luta, em vez de se compreender, desvendar ou explorar suas diversas possibilidades [...] (CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004, p. 23).

Disparidade entre os objetivos reais e claros e os futuros, possíveis e imprevisíveis:

[...] o Planejamento Estratégico não é nada além de uma aplicação programável de eventos calculáveis imaginados. Cria-se a premissa de que o Planejamento Estratégico possa antecipar desenvolvimentos futuros. Mas como o mundo está em constante mutação, as escolhas entre diferentes estratégias são norteadas pela ignorância provocada pela impossibilidade de decidir característica de cada decisão. Em face de uma realidade tão complexa, o Planejamento Estratégico a simplifica e a torna trivial – criando uma disparidade entre metas aparentemente claras e um futuro imprevisível e incerto [...] (CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004, p. 23).

Disparidade entre o planejamento e a implementação:

[...] as estratégias só podem ser concebidas de acordo com problemas cotidianos e com as soluções que imaginamos normalmente. Contudo que as organizações tenham de lidar apenas com um mundo trivial, tudo estará bem. Assim que as coisas se tornam mais complexas, a relação simples e unidirecional entre problema e solução se altera. [...] assim, qualquer planejamento evidencia os problemas da implementação – o processo de tradução da visão estratégica para formas concretas. O planejamento e sua separação entre reflexão e implementação criam o mesmo tipo de problema que tentam resolver. Constroem a distância que prometem remover, constantemente, recriando-a [...] (CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004, p. 23).

Disparidade entre a mudança planejada e a evolução emergente, segundo os autores, somente se pode planejar o que já é conhecido ou que esteja ao alcance do imaginável; um planejamento que anuncia o futuro, o transforma em um processo linear e calculável; reduz-se a evolução disforme e emergente do novo, a um resultado controlado.

O planejamento, anteriormente um meio trivial de alcance de finalidades, torna-se um meio de tornar a realidade trivial [...] o problema fundamental é que ninguém pode afirmar com antecedência se os movimentos realizados por uma organização serão úteis ou não. De fato, as exigências futuras podem diferir das percepções atuais em uma extensão tamanha que a

categoria **utilidade** pode representar uma atração fatal: é mais fácil executar o que é conhecido do que aquilo que não é, mas, como afirma Nietzsche, o primeiro pode ser tão fatal quanto o segundo (CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004, p. 24).

Disparidade entre os meios e os fins:

[...] há uma disparidade entre o Planejamento Estratégico (a cabeça) e a mera organização inerte (o corpo). A cabeça lidera, e espera-se que o corpo obedeça. Prosseguem os autores, informando que ‘os gestores pensam as estratégias, constituindo assim as organizações - penso, logo existo, e ela deve existir - essa linearidade leva a um planejamento não reflexivo: todo planejamento é uma espécie de autodescrição da organização, que, na medida em que se vê como uma imagem produzida e cristalizada pelo planejamento, reage de acordo com ele; caso contrário, passa a sabotá-lo. Tão logo um planejamento e seus objetivos são divulgados, inicia-se uma mudança organizacional (por exemplo, alguns apoiam o planejamento, enquanto outros iniciam uma resistência organizada). Essa corrente simples – primeiro os gestores pensam, e depois a organização age – enfrenta uma grande quantidade de realimentações, criando uma complexidade que se estende muito além do planejamento gerencial (CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004, p. 24).

Disparidade entre uma mente planejadora (a administração) e um corpo planejado (a organização): “[...] o Planejamento Estratégico focado no controle e nas promessas de imposição de uma ordem às atividades organizacionais negligencia o complexo conjunto de inter-relações entre ordem e caos [...]” (CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004, p. 25). Ainda, segundo os mesmos autores, o Planejamento Estratégico cria uma disparidade entre a ordem e a desordem que se propõe a superar, sendo, então, prioritário para gerar uma esfera ordenada, como um interior controlável, confrontado a um exterior mais ou menos caótico, que constantemente ameaça a sobrevivência da organização. Sendo assim, ele reforça e aprofunda essa disparidade, ignorando as complexidades e potencialidades da “des/organização”.

Disparidade entre a ordem e a desordem: tem por premissa que com o PE se pode identificar, formular e comunicar uma meta comum e estável, que deve ser alcançada por toda a organização. Porém, Clegg, Carter e Kornberger (2004, p. 23), com base no seu referencial teórico, informaram que esta não é estável, tampouco viável que um objetivo comum represente a direção a ser seguida por uma organização. Ainda, a falácia é construída basicamente sobre a ignorância da pluralidade e da contradição entre os objetivos que uma organização direciona, assim, ao invés de se levar em conta essa complexidade, cria-se uma disparidade entre fins aparentemente estáveis e meios que parecem racionais e, ao contrário de refletirem os entrelaçamentos e a recriação mutuamente constitutiva de meios e fins,

os separa para, desse modo, simplificar suas complexas inter-relações (CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004, p. 25).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Introdução

O referencial teórico do presente estudo possibilitou identificar um conjunto de dimensões conceituais e outras variáveis caracterizadoras da concepção, implantação e controle do Planejamento Estratégico nas organizações públicas.

Embora esta revisão da literatura tenha possibilitado delinear um espectro do ambiente do Planejamento Estratégico no setor público, não permitiu responder aos objetivos para a solução do problema por este apresentado. Assim, conforme argumentado por Campomar (2006, p. 221), “[...] torna-se necessário (e isso é importante num país como o Brasil) que se faça pesquisa de campo.”

De forma específica, esta pesquisa se justificou pelas seguintes razões: primeiro, um interesse em descrever o ambiente do Planejamento Estratégico em um grupo maior de administrações municipais, gerando as condições básicas para uma análise descritiva a respeito do processo do Planejamento Estratégico por meio de dimensões e variáveis a ele atinentes; segundo, um interesse em delinear um processo referente a um censo que permita organizar um planejamento analítico, para obter indicativos quantitativos relativos à incorporação do processo de Planejamento Estratégico pelas administrações municipais, bem como, verificar possíveis variáveis e fatores exógenos ao conceito de Planejamento Estratégico, que sejam influenciadores de um maior ou menor grau de incorporação; terceiro, classificar os conflitos inerentes a um processo de gestão do PE.

Para tanto, o presente estudo buscou estruturar as etapas do Planejamento Estratégico, retomando os estudos teórico-empíricos de alguns autores, de forma a ordenar, ainda que sinteticamente, as dimensões que operacionalizaram o conceito das etapas do Planejamento Estratégico, a seguir.

3.2 Operacionalização dos conceitos das etapas do Planejamento Estratégico

A operacionalização do conceito das etapas do Planejamento Estratégico bem como de possíveis fatores influenciadores na intensidade de sua adoção pautou-se nos autores Phillips e Appiah-Adu (1998), Hendrick (2003), Poister e Streib (2005) Kwon (2006), Jelen (2009), Ugboro, Obeng e Spann (2011). As variáveis utilizadas por Hendrick (2003) e sua operacionalização foram selecionadas a partir de revisão bibliográfica feita pela autora.

Para medir a influência dessas variáveis na implementação do Planejamento Estratégico, Hendrick (2003) utilizou um questionário estruturado com sessenta e dois itens. Duas variáveis foram medidas com relação ao impacto do Planejamento Estratégico e do desempenho organizacional: percepções do grau de dificuldade que o departamento teve com o processo de planejamento e se o planejamento aumentou a capacidade de gestão e estratégica. Cinco conteúdos foram construídos para medir suas diferentes características: compreensividade do plano; amplitude da participação dos *stakeholders* no plano; a participação das pessoas que são externas ao departamento versus aquelas que estão empregadas dentro do departamento; a centralização do planejamento dentro do departamento; em que extensão o departamento monitora seu desempenho (HENDRICK, 2003, p. 504-505); (Quadro 10).

A pesquisa de Poister e Streib (2005) focou no processo de gestão estratégica geral, direcionado para o envolvimento dos *stakeholders* no Planejamento Estratégico, para a relação com o orçamento e gestão e para a ligação entre planos estratégicos e medidas de desempenho. Estes itens foram medidos a partir do uso de escala de cinco pontos, do tipo *Likert*. O presente estudo usou uma escala de dez pontos, variando de 0 (zero) a 10 (dez).

Ainda, segundo Poister e Streib (2005, p. 47), não foram consideradas variáveis que apenas buscavam informações, ou seja, os tipos de sistemas orçamentários usados, os sistemas de gestão de desempenho e de mensuração usados pelas prefeituras. Também não foram consideradas questões atinentes aos impactos do Planejamento Estratégico e à satisfação dos gestores com os resultados gerais do planejamento.

Jelen (2009) tomou por base o trabalho de Poister e Streib (2005), para efetuar sua mensuração do Planejamento Estratégico em prefeituras de cidades alemãs, porém, se ateve mais à questão da implementação e não do processo de planejamento global.

A contribuição de Jelen (2009), para o presente estudo, limitou-se ao uso da dimensão **fatores que influenciam a implementação do Planejamento Estratégico**, com a qual a autora diferenciou alguns itens em relação aos autores anteriormente citados.

Kwon (2006) tentou obter respostas por meio de 410 questionários, porém, obteve retorno de 135 respondentes, ou seja, aproximadamente 33%. Coube informar, que da amostra de Kwon (2006), 49% dos municípios pesquisados não usavam Planejamento Estratégico, 15% usavam para serviços selecionados dentro da prefeitura e 36% usavam para toda a prefeitura.

Em seu estudo, Kwon (2006) utilizou as técnicas de regressão múltipla e de regressão logística, para verificar o grau de influência das variáveis independentes (liderança disposta a assumir riscos, densidade regional, profissionalismo, estrutura, burocracia, homogeneidade racial, redes internas e externas da gerência profissional, recursos fiscais, preocupação dos *stakeholders*) sobre a variável dependente (grau de implementação do Planejamento Estratégico).

Kwon (2006) usou o conceito de densidade regional ou regionalidade em sua pesquisa, sendo que esta foi de dimensão exógena. Diferentemente desse autor, o presente estudo utilizou uma variável *proxy* para medir regionalidade, ou seja, a participação da unidade administrativa municipal em consórcios intermunicipais.

[...] concebe-se regionalidade como uma espécie de consciência coletiva que une os habitantes de uma região em torno de sua cultura, sentimentos e problemas. A regionalidade, assim entendida, contribui para transmitir um conjunto de características comuns que possibilitam identificar um grupo de indivíduos como base para formar uma região. Implica mesmo a configuração de uma verdadeira mentalidade da região considerada (GIL *et al.*, 2008, p. 2).

Para Gil, Oliva e Silva (2007), tal definição tem finalidades práticas, uma vez que essa identificação com a região possibilita um esforço solidário dos seus habitantes em prol de seu desenvolvimento. Dessa forma, tanto a administração pública quanto o setor privado, administradores e trabalhadores, dirigentes políticos e toda a sociedade civil tendem a assumir uma “consciência regional”, de tal modo que não entre em contradição com o pertencer à comunidade nacional.

A título de sintetizar as variáveis e dimensões que orientaram a construção do instrumento de coleta de dados da presente pesquisa de campo, considerou-se necessário apresentar um quadro comparativo da contribuição de cada um dos autores selecionados (Quadro 10). O questionário desta mesclou questões usadas pelos autores Phillips e Appiah-Adu (1998), Hendrick (2003), Poister e Streib (2005) e Kwon (2006) e Jelen (2009), uma vez que esses, em suas pesquisas, abordaram questões de aferição da incorporação do Planejamento Estratégico pelas prefeituras de modo mais abrangente.

Quadro 10 – Sínteses das variáveis e dimensões utilizadas no estudo de Planejamento Estratégico

Dimensões	Phillips; Appiah-Adu (1998)	Hendrick (2003)	Poister; Streib (2005)	Kwon (2006)	Jelen (2009)
Dificuldades que o departamento tinha com o processo de planejamento (A)		<ul style="list-style-type: none"> • Aceitação. • Participação. • Conflito - complementado por Andrade e Ambroni (2010). • Integração. • Comunicação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há gestão estratégica. • Planejamento Estratégico completado ou em andamento (incompleto). • Documento do Planejamento Estratégico produzido ou não. • Orçamento vinculado ou não a prioridades estratégicas. • Medidas de desempenho usadas ou não para guiar metas e objetivos estratégicos. • Definição de missão, metas e prioridades (agenda da Câmara dos Vereadores, orientação para a missão, aumento do foco do empregado nas metas, definição clara das prioridades do programa). • Relações externas (relações intergovernamentais, comunicação com <i>stakeholders</i> externos e auxílio público para a manutenção do plano). • Tomada de decisão e gestão (manutenção de uma estrutura organizacional funcional, implemento de sistemas de gestão efetivos, focando e usando instrumentos de mensuração do programa, tomada de decisões impactantes sobre programas, sistemas e recursos). • Supervisão e desenvolvimento dos funcionários (direção e controle sobre as atividades dos empregados, aumentando a coesão e a moral, provendo oportunidades de treinamento e desenvolvimento dos funcionários, construindo uma cultura positiva na cidade, empoderamento dos funcionários para tomar decisões e servir ao público). • Desempenho (mantendo a condição financeira da jurisdição, gestão de recursos de forma eficiente, entregando serviços públicos de alta qualidade). 		
Aumento da capacidade gerencial e estratégica (preocupações administrativas) (B)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Benchmarking</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Alocação de recursos. • Comunicação. • Coordenação. • Atenção aos problemas. • <i>Benchmarking</i>. 		<ul style="list-style-type: none"> • Inovações políticas e de gestão. • Orientação para o negócio. 	

(Continua).

(Continuação).

Percepção do planejamento (C)

- Áreas em que o planejamento ocorre (financeiro, gestão de pessoas, tecnologia da informação).
- Profundidade de análise dos fatores ambientais (monitoramento, previsão, desenvolvimento de hipóteses).
- Ferramentas usadas na análise ambiental (documentos, planos escritos, formulários).
- Elementos de formalização (planos escritos e formulários).
- Frequência (revisão programada).
- Sofisticação do processo de planejamento.

Extensão do monitoramento dos objetivos e operações (D)

- Mensuração dos recursos.
- Existência de especialistas disponíveis para tais tarefas.
- Disponibilidade da informação.

Amplitude da participação dos *stakeholders* (E)

- Elaboração de questões estratégicas.
- Geração de ações para resolver tais questões.
- Mensuração e escolha de estratégias.
- Monitoração do impacto das estratégias.

- Prefeito está centralmente envolvido.
- Câmara Municipal está centralmente envolvida.
- Gerente de cidade ou responsável administrativo está centralmente envolvido.
- Diretores de departamento ou gerentes seniores estão centralmente envolvidos.
- Cidadãos e outros *stakeholders* externos estão centralmente envolvidos.
- Empregados de nível mais baixo estão centralmente envolvidos.

- Preocupação dos *stakeholders*.

Centralização interna do planejamento (G)

- Mede o envolvimento dos diretores e sua influência sobre gerentes e empregados.

Compromisso com o plano (H)

- Mede o compromisso da liderança com o Planejamento Estratégico.

- Características dos burocratas (disposição para aceitar riscos).
- Profissionalismo.
- Rede de relacionamentos da gerência profissional.

(Continua).

(Continuação).

Alocação de recursos -
Cidades vinculando o
orçamento aos planos
estratégicos (K)

Fatores que influenciam a
implementação do
Planejamento Estratégico
(L)

- O orçamento anual preparado pelas chefias auxilia muito as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no Planejamento Estratégico;
- a câmara dos vereadores considera objetivos e metas estratégicas quando revisam o orçamento anual;
- o orçamento de capital para sua administração nitidamente reflete as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no seu Planejamento Estratégico;
- novos recursos financeiros no orçamento são direcionados para atingir suas metas e objetivos estratégicos;
- o Planejamento Estratégico que tem forte influência no orçamento, requer que seja sujeito aos diretores de departamento e outros gerentes;
- dados importantes vinculados às metas e objetivos estratégicos têm um papel importante na determinação da alocação dos recursos;

• Recursos fiscais.

- Revisão da missão da organização.
- Identificação das necessidades e preocupações dos *stakeholders*.
- Clarificação das ordens organizacionais.
- Mensuração das forças e fraquezas internas.
- Estimação das ameaças e oportunidades externas.
- Desenvolvimento de uma visão para o futuro.
- Desenvolvimento de metas e objetivos
- Desenvolvimento de uma agenda estratégica.
- Possibilidade de estimativa das estratégias propostas.
- Desenvolvimento de planos de ação.

- Auxílio da alta direção.
- Processos realísticos determinados.
- Especialistas em processo disponíveis.

(Continua).

(Continuação).

Avaliação do nível de satisfação com a implementação e com o alcance das metas e objetivos estratégicos utilizando escala de quatro níveis(M)

- Muito satisfeito, satisfeito, indiferente, insatisfeito.

Variáveis ambientais do ambiente interno (I)

- Clareza e mensuração dos objetivos.
- Escopo das medidas de operação.
- Necessidade de coordenação da tecnologia.
- Rotina e processos estruturados.
- Mudança interna.
- Tamanho e complexidade.
- Cultura e treinamento.
- Centralização/descentralização burocrática.

- Instituições.
- Estrutura burocrática (burocracia).
- Redes internas.

Variáveis ambientais do ambiente externo (J)

- Conflito de metas e congruência.
- Ambiente favorável ou hostil (condições sociais, mídia).
- Influência externa (autonomia do departamento em conduzir suas obrigações).

- Densidade regional dos provedores do governo local.
- Redes externas.

Participação externa versus interna (F)

- Mede o grau de participação dos participantes internos e externos nas etapas (A), (B), (C) e (D).

Fonte: adaptado de Phillips e Appiah-Adu (1998); Hendrick (2003); Poister e Streib (2005); Kwon (2006); Jelen (2009).

3.3 A delimitação do público-alvo da pesquisa de campo

O público-alvo desta pesquisa foram as Prefeituras dos municípios que compõem a RMSP, com exceção da cidade de São Paulo, que representa um *outlier* neste agrupamento, pois há uma diferença significativa que esse município apresenta em relação aos demais componentes dessa região, seja por sua extensão geográfica e tamanho populacional, seja por sua dimensão econômica e expressão política no cenário nacional.

A Região Metropolitana de São Paulo é o maior polo de riqueza nacional. Seu Produto Interno Bruto (PIB) atingiu, em 2008, algo em torno de R\$ 572 bilhões, o que corresponde a 18,9% do total brasileiro. A metrópole detém a centralização do comando do grande capital privado: aqui estão as sedes brasileiras dos mais importantes complexos industriais, comerciais e principalmente financeiros, que controlam as atividades econômicas no País. Esses fenômenos fizeram surgir e condensar na Região Metropolitana uma série de serviços sofisticados, definidos pela íntima dependência da circulação e transporte de informações: planejamento, publicidade, marketing, seguro, finanças e consultorias, entre outros (SÃO PAULO, 2013).

A Região Metropolitana vem se inserindo de forma privilegiada na cadeia dos fluxos internacionais, financeiros, produtivos e culturais. Topo da rede urbana brasileira, detentora de uma grande, concentrada, complexa e diversificada estrutura produtiva, a região passa por processos de terciarização de sua economia, com expressivo crescimento dos serviços especializados de apoio à produção (ARAUJO, M. 2001, p. 20).

3.3.1 O universo de interesse da pesquisa - caracterização da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)

A RMSP, na década de 1970, era predominantemente industrial e constituiu a base e o cenário da crise nos anos 1980 e da reestruturação produtiva da década de 1990 (período de intensas transformações estruturais) (ARAUJO, M. 2001). As mudanças inter e intrassetoriais nas estruturas de produção e ocupacional, associadas às alterações na base técnica da produção industrial, colocaram em marcha um novo processo de reestruturação dessa região. Nos anos 1990, se tornou o principal centro financeiro e prestador de serviços produtivos, agregando valor ao seu papel de centro industrial. Tais alterações decorreram não de uma desconcentração, mas sim, de uma reestruturação industrial. Em seu território, houve a instalação de empresas inovadoras, intensivas em ciência e tecnologia,

bem como de sedes de conglomerados financeiros. Porém, gerou redução do emprego industrial que demanda baixo nível de qualificação.

Fundamentado em Araujo, M. (2001), mencionou-se que a RMSP, em função do que foi descrito acima, constitui o polo central da economia nacional, pois é o *locus* da consolidação da industrialização no Brasil. Além do aspecto de destaque na produção industrial nacional, essa Região é também o centro político da organização de diversos atores sociais, envolvendo trabalhadores, empresários, intelectuais e políticos.

Araujo, M. (2001) mencionou, ainda, que a pujança da RMSP se traduz em um dos maiores PIB's do País, correspondendo a mais de 50% do PIB estadual.

Figura 14 – Mapa geográfico da RMSP



Fonte: Cidades Paulistas (2013).

O presente estudo foi efetivado por meio de um levantamento censitário dos municípios componentes da RMSP, totalizando 39, excluindo-se São Paulo, pelas razões mencionadas no tópico anterior.

Ressaltou-se que essa região possui um Conselho de Desenvolvimento (CDRMSP) instituído por lei, que visa ao desenvolvimento da região, e sua

atuação envolve o interesse comum ao Estado e aos seus municípios, considerando os seguintes campos funcionais: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento ambiental; meio ambiente; desenvolvimento econômico; atendimento social; esportes e lazer (SÃO PAULO, 2011c).

Há também o Conselho Consultivo da RMSP instituído por lei, incumbido de: elaborar e discutir propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo Municipal, do Poder Legislativo Estadual e do Poder Legislativo dos municípios que integram a respectiva sub-região, a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento; propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais; opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da respectiva sub-região e outros assuntos de interesse do Conselho (SÃO PAULO, 2011b).

A RMSP possui, também, Câmaras Temáticas instituídas por lei, constituídas para a promoção de estudos, pesquisas, projetos e atividades relativas às funções públicas de interesse comum, e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas à execução de programas, projetos ou atividades específicas, como subfunção entre as funções públicas (SÃO PAULO, 2011a).

3.4 Detalhamento dos procedimentos metodológicos

A definição dos procedimentos metodológicos deste estudo foi orientada pela intenção de descrever o fenômeno do PE, em uma área geográfica limitada à RMSP, composta por 39 (trinta e nove) municípios, dos quais foram usados no estudo 38 (trinta e oito), pelas razões já citadas.

Registrou-se, ainda, que o estudo apresentado por Poister e Streib (2005) foi uma referência relevante para subsidiar os contornos dos procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa.

Embora vários autores tenham composto a base empírico-teórica sobre Planejamento Estratégico (Phillips; Appiah-Adu, 1998; Hendrick, 2003; Kwon, 2006; Jelen, 2009), considerou-se importante explicitar que o estudo de Poister e Streib (2005), o qual tratou dessa temática a partir de estudo empírico realizado nos

Estados Unidos, foi a referência mais relevante, por apresentar uma abordagem mais detalhada, seja quanto à explicitação do conjunto de dimensões e variáveis utilizado pelos autores, seja quanto ao tratamento analítico aplicado aos dados obtidos junto às administrações públicas integrantes de seu estudo.

Assim, com o intuito de apresentar a construção do processo metodológico do presente estudo, relembrou-se que este foi estruturado a partir de quatro objetivos específicos de pesquisa: objetivo 1 - descrever o processo do planejamento estratégico nas administrações públicas municipais da RMSP por meio da identificação da presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas, incluindo seu planejamento, implementação e controle; objetivo 2 - medir o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas Prefeituras a partir do somatório de pontos das dimensões integrantes das etapas da atividade de planejamento estratégico; objetivo 3 - medir e caracterizar os conflitos no ambiente do Planejamento Estratégico; objetivo 4 - identificar possíveis fatores exógenos ao conceito de Planejamento Estratégico, determinantes do grau de sua incorporação pelas prefeituras.

Nesse contexto, a pesquisa empírica conduzida configurou-se como pesquisa básica, em termos de metodologia de pesquisa, tratou-se de uma pesquisa descritivo-quantitativa com caráter transversal quanto à análise de dados, coletados por entrevista pessoal junto aos gestores da atividade de Planejamento Estratégico nas prefeituras dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), no período de novembro de 2012 a abril de 2013.

Segundo Gil (2010, p. 26-27), a pesquisa básica reúne estudos que têm como propósito preencher uma lacuna no conhecimento, enquanto que a pesquisa aplicada abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver, de imediato, problemas identificados no âmbito das sociedades. Ainda, tomando esse autor como referência, essa pesquisa foi básica descritiva porque tratou do interesse em entender como um processo se apresenta para, então, descrever sobre ele, sem, no entanto, fazer proposições de eventuais alterações ou correções.

Posto isso, a coleta de dados foi conduzida por meio da aplicação de um instrumento estruturado (questionário) junto a trinta e oito secretários, diretores, gerentes e coordenadores considerados os gestores do PE, na RMSP, responsáveis por Secretarias que efetivamente gerenciam o Planejamento Estratégico (PE) municipal. O objetivo das entrevistas foi obter conhecimento sobre

o processo de condução do PE nas prefeituras e mensurar o seu grau de implementação, nessa esfera de governo.

Portanto, com o intuito de explicitar o processo metodológico da presente pesquisa, de forma a permitir sua replicação em caso de interesse, ilustrou-se a operacionalização dos objetivos em 3.4.1.

3.4.1 Indicação dos elementos essenciais da abordagem sobre mensuração do grau de Planejamento Estratégico em prefeituras para condução da pesquisa empírica

Considerando o referencial teórico pesquisado, foi realizada uma síntese dos principais elementos abordados sobre o PE, para a condução da presente pesquisa empírica, objetivando identificar o vínculo entre o referencial teórico e esta, de forma a tornar mais clara a estruturação do instrumento de coleta de dados, em conformidade com os objetivos apresentados (Quadros 11-28); (APÊNDICE A; B).

3.4.1.1 Objetivo 1

Em relação ao objetivo 1, registrou-se que cada elemento do PE, (a) planejamento, (b) implementação e (c) controle, foi tratado individualmente. Nesse sentido, cada um foi decomposto em dimensões e estas, em subdimensões, as quais foram operacionalizadas por variáveis identificadas na coluna 'variáveis do questionário'.

Também, conforme registrado nas tabelas citadas, a escala de mensuração das variáveis foi apresentada juntamente com a proposta de padronização dos resultados para a escala de "0" (zero) a "10" (dez) pontos.

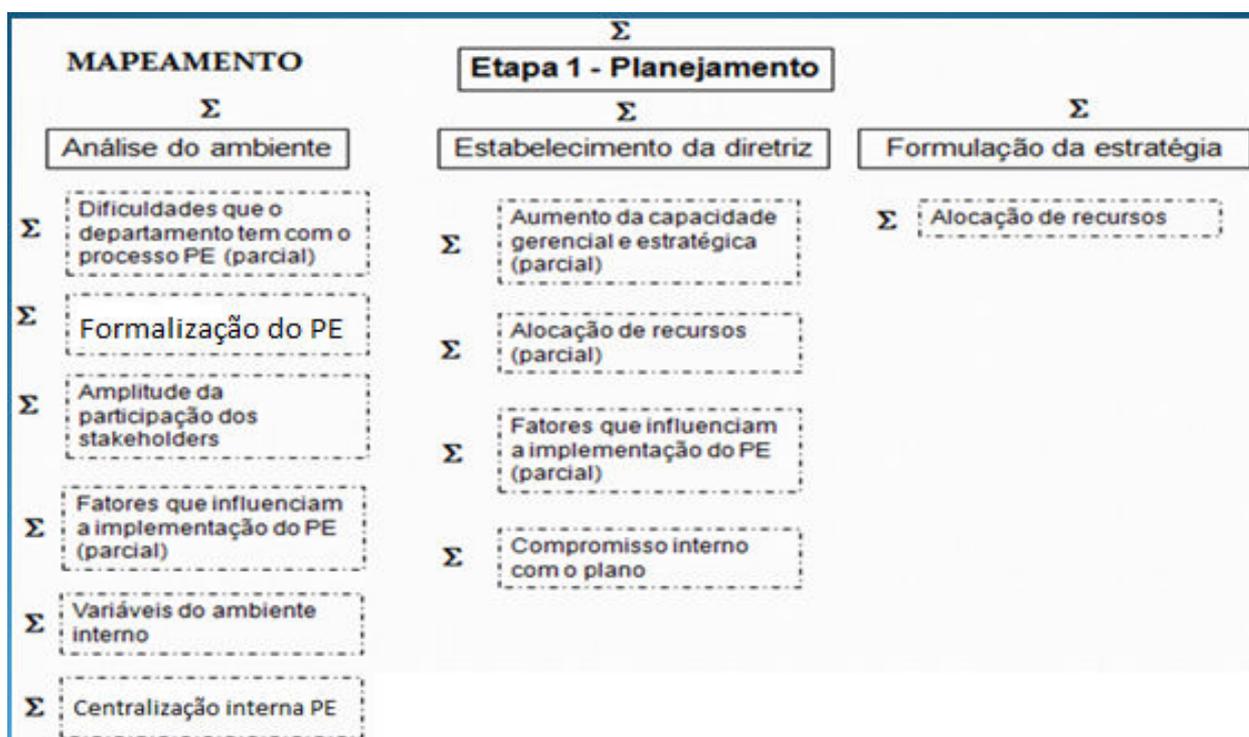
a) planejamento, do PE

Ackoff (1978, pp. 1-3) informou que “[...] planejamento é a definição de um futuro desejado e de meios eficazes de alcançá-lo [...]”. É uma “[...] tomada antecipada de decisão [...]”, um “[...] sistema de decisões [...]”. Destina-se a “[...] produzir um ou mais estados futuros desejados e que não deverão ocorrer, a menos que alguma coisa seja feita [...]”.

Planejamento é um processo que envolve tomada e avaliação de cada decisão de um conjunto de decisões inter-relacionadas, antes que seja necessário agir, numa situação na qual se acredita que, a menos que se faça alguma coisa, um estado futuro desejado não deverá ocorrer e que, se tomar as atitudes apropriadas, pode-se aumentar a probabilidade de um resultado favorável (ACKOFF, 1978, p. 1-3).

No contexto da definição de planejamento de Ackoff (1978), tomado como diretriz conceitual, esclareceu-se que o elemento planejamento do PE é composto por três dimensões: **análise do ambiente**, **estabelecimento da diretriz** e **formulação da estratégia** (Figura 15).

Figura 15 – Dimensões e subdimensões da etapa 1 do PE – planejamento



Fonte: elaborado pelo autor.

a.1 Dimensão análise do ambiente

Essa dimensão tratou de mensurar as variáveis que se relacionam com o ambiente em que a unidade administrativa municipal (prefeitura) está inserida, e apresentou as subdimensões a seguir.

a.1.1 Subdimensão - dificuldades que o departamento apresenta com o processo de PE

Esta subdimensão abordou os temas: gestão e envolvimento das partes interessadas no orçamento relativamente ao PE; avaliação do gestor em acordo com o cumprimento de metas do PE (Quadro 11).

As variáveis do questionário se relacionaram às atividades de planejamento de ações/projetos de governo iniciadas na gestão anterior e concluídas na atual; atividades de planejamento de ações/projetos de governo iniciadas nesta gestão e concluídas ou em andamento; realização pela atual gestão de um processo completo de planejamento, ou seja, da definição das estratégias do governo à finalização de todas as ações e projetos; o orçamento anual, elaborado pelo secretário ou diretor ou chefe administrativo desta Prefeitura, está de acordo com as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no plano estratégico; Câmara Municipal considera as metas e os objetivos estratégicos da Prefeitura, se houver a revisão do orçamento anual; o orçamento de capital (em longo prazo) deste Município reflete de forma acentuada as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no seu plano estratégico; recursos financeiros disponíveis e não previstos no orçamento são direcionados ou realocados no orçamento para alcançar as metas e objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico; a avaliação do desempenho do Secretário ou diretores ou gerente administrativo pelos superiores (Prefeito) é baseada no cumprimento das metas e objetivos estratégicos; o Secretário, diretor ou gerente administrativo procura manter a Câmara dos Vereadores focada no alcance das metas e objetivos estratégicos.

O tratamento analítico dos dados se referiu à soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 11).

Quadro 11 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do ambiente / subdimensão das dificuldades

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas.	Planejamento	Análise do ambiente	Dificuldades que o Departamento apresenta com o processo de PE	Gestão e envolvimento das partes interessadas no orçamento relativamente ao PE	Questões 2 (itens "a", "b", "d"), 8 (itens "b", "c", "d", "e", "i", "j")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.
				Avaliação do gestor em acordo com o cumprimento de metas PE.		

Fonte: elaborado pelo autor.

a.1.2 Subdimensão – formalização do PE e análise ambiental interna para prospecção de problemas estratégicos

Os temas abordados foram: 1) produção de um documento formal com registro das ações e projetos de governo da atual gestão, como folhetos, livros, cadernos ou guias e similares e 2) realização de atividade de identificação de problemas estratégicos do município.

Nesta parte do presente estudo, foram consideradas as variáveis: produção de um documento formal com registro das ações/projetos de governo da atual gestão, como folhetos, livros, cadernos ou guias e similares; realização de atividade de identificação de problemas estratégicos do município. As variáveis e os temas abordados foram os mesmos.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 12).

Quadro 12 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão análise do ambiente / subdimensão - formalização do PE

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Análise do ambiente	Formalização do PE e análise ambiental interna para prospecção de problemas estratégicos	Produção de um documento formal com registro das ações/projetos de governo da atual gestão, como folhetos, livros, cadernos ou guias e similares Realização de atividade de identificação de problemas estratégicos do município	Questões 2 (item "c") e 4 (item "a")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

a.1.3 Subdimensão - amplitude de participação dos *stakeholders*

Esta subdimensão abordou os temas: identificação das necessidades e problemas do município pela equipe de PE; envolvimento direto do prefeito, da Câmara Municipal, dos secretários, diretores, gerentes, chefes de departamento e partes interessadas deste município com o desenvolvimento do PE; efetividade das partes interessadas internas no PE (Quadro 13).

As variáveis do questionário foram: atuação dos atores participantes da equipe de Planejamento Estratégico, para identificação das necessidades e problemas do município; envolvimento direto das partes interessadas, internas e externas, com o PE (prefeito, câmara municipal, conselhos municipais, secretários, diretores, chefes de departamento, universidades, ONG's, entre outras).

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 13).

Quadro 13 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do ambiente / subdimensão - amplitude de participação

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Análise do ambiente	Amplitude de participação dos <i>stakeholders</i>	Identificação das necessidades e problemas do município pela equipe de PE Envolvimento direto do prefeito, da Câmara Municipal, dos Secretários, Diretores, gerentes, chefes de departamento e partes interessadas desse município com o desenvolvimento do PE Efetividade das partes interessadas internas no PE	Questões 4 (item "b") e 6	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

a.1.4 Subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE

O tema abordado por esta subdimensão foi proposto por Jelen (2009), sendo: a ajuda da alta direção para implantar o plano, missão, visão, valores, análise ambiental do PE.

As variáveis envolvidas foram: a ajuda da alta direção para implantar o plano; identificação ou definição e reavaliação da missão da Prefeitura, entendendo por missão a definição da razão de ser e da finalidade da instituição; identificação das necessidades e preocupações das partes interessadas com o plano estratégico; identificação e avaliação de fatores externos que possam ser ameaças ou oportunidades para essa Prefeitura; desenvolvimento de uma visão de futuro para a Prefeitura, ou seja, de intenções estratégicas, em prazos determinados, informando o que deseja alcançar.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 14).

Quadro 14 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do ambiente / subdimensão - fatores que influenciam o PE

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Análise do ambiente	Fatores que influenciam a implementação do PE	Ajuda da alta direção para implantar o plano, missão, visão, valores, análise ambiental do PE	Questões 3 (item "a") e 7 (itens "a", "b", "e" e "f")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

a.1.5 Subdimensão - variáveis ambientais do ambiente interno

Esta subdimensão abrangeu os temas: realização de atividade de análise de cenários futuros (projeções de situações) para o município, proposto por Jelen (2009); esclarecimento das decisões organizacionais; avaliação dos pontos fortes (aspectos positivos internos) e pontos fracos (aspectos negativos internos) da Prefeitura.

Envolveu as variáveis realização de atividade de análise de cenários futuros (projeções de situações) para o município, esclarecimento das decisões organizacionais, avaliação dos pontos fortes (aspectos positivos internos) e pontos

fracos (aspectos negativos internos) da Prefeitura. As variáveis e os temas abordados foram os mesmos.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 15).

Quadro 15 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do ambiente / subdimensão variáveis ambientais do ambiente interno

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Análise do ambiente	Variáveis ambientais do ambiente interno	Realização de atividade de análise de cenários futuros (projeções de situações) para o município Esclarecimento das decisões organizacionais Avaliação dos pontos fortes (aspectos positivos internos) e pontos fracos (aspectos negativos internos) da Prefeitura	Questões 4 (item "c") e 7 (itens "c" e "d")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

a.1.6 Subdimensão - centralização interna do planejamento

Esta subdimensão foi proposta por Hendrick (2003), que analisou o organograma dos órgãos públicos em Milwaukee, e também por Jelen (2009).

Os temas abordados foram referentes às questões: quantos níveis hierárquicos abaixo do gestor atual do Planejamento Estratégico participam direta ou indiretamente da: 1) primeira etapa do processo de Planejamento Estratégico, o planejamento/definição das ações estratégicas; 2) segunda etapa, a elaboração do plano, ou seja, o documento escrito; 3) terceira etapa do processo de Planejamento Estratégico, a implantação do plano de ações estratégicas; 4) quarta etapa do Planejamento Estratégico: o acompanhamento/controle do plano de ações estratégicas; 5) quinta etapa do processo de Planejamento Estratégico: a revisão do plano de ações estratégicas?

As variáveis usadas na análise referiram-se ao nível de centralização interna do PE em todas as suas etapas, no que tange à quantificação dos níveis hierárquicos abaixo do gestor que participam das etapas do PE.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 16).

Quadro 16 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - análise do ambiente / subdimensão centralização interna do planejamento

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Análise do ambiente	Centralização interna do planejamento	<p>Quanto níveis hierárquicos abaixo do gestor atual do Planejamento estratégico participam direta ou indiretamente:</p> <p>1) da primeira etapa do processo de Planejamento estratégico: o planejamento/definição das ações estratégicas;</p> <p>2) da segunda etapa: a elaboração do plano, ou seja, o documento escrito?</p> <p>3) da terceira etapa do processo de Planejamento estratégico: a implantação do plano das ações estratégicas?</p> <p>4) da quarta etapa do Planejamento estratégico: o acompanhamento/controle do plano das ações estratégicas?</p> <p>5) da quinta etapa do processo de Planejamento estratégico: a revisão do plano das ações estratégicas?</p>	Questão 10	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

a.2 Dimensão - estabelecimento da diretriz

Tratou do estabelecimento das condições propícias para a gestão do PE e envolveu o aumento da capacidade gerencial e estratégica

a.2.1 Subdimensão - aumento da capacidade gerencial e estratégica

Os temas abordados foram: 1) esse município faz parte de algum consórcio intermunicipal ou de algum acordo de cooperação para o desenvolvimento, analisada por Kwon (2006), que se baseou na proximidade geográfica entre os condados dos EUA, porém, quanto à RMSP, foram feitas as devidas adaptações para atender ao presente estudo; 2) produção de um documento formal com registro das ações/projetos de governo da atual gestão, como folhetos, livros, cadernos ou guias e similares, proposto por Hendrick (2003); 3) esta Prefeitura toma como base o desempenho de outras prefeituras para medir a eficácia dos impactos das suas iniciativas estratégicas. Os três temas foram propostos por Poister e Streib (2005).

As variáveis se referiram à participação dos municípios em consórcio intermunicipal, à produção de um documento formal do PE e ao *benchmarking*.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 17).

Quadro 17 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - estabelecimento da diretriz / subdimensão - aumento da capacidade gerencial e estratégica

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Estabelecimento da diretriz	Aumento da capacidade gerencial e estratégica	Esse município faz parte de algum consórcio intermunicipal ou de algum acordo de cooperação para o desenvolvimento? Produção de um documento formal com registro das ações/projetos de governo da atual gestão, como folhetos, livros, cadernos ou guias e similares Essa Prefeitura toma como base o desempenho de outras prefeituras para medir a eficácia dos impactos das suas iniciativas estratégicas.	Questões 1, 2 (item "c") e 9 (item "f")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

a.2.2 Subdimensão - alocação de recursos

Os temas abordados foram: 1) a elaboração do orçamento municipal está vinculada às prioridades definidas pelo Planejamento Estratégico, que define o orçamento; 2) o plano estratégico influencia as necessidades orçamentárias apresentadas pelos secretários, diretores ou outros gerentes da Prefeitura.

Abrangeu a variável elaboração do orçamento vinculada às prioridades do PE e à influência do PE nas necessidades orçamentárias de seus gestores.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 18).

Quadro 18 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - estabelecimento da diretriz / subdimensão alocação de recursos

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Estabelecimento da diretriz	Alocação de recursos	A elaboração do orçamento municipal está vinculada às prioridades definidas pelo Planejamento estratégico, que define o orçamento O plano estratégico influencia as necessidades orçamentárias apresentadas pelos secretários, diretores ou outros gerentes da Prefeitura.	Questão 8 (itens "a" e "f")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

a.2.3 Subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE

Os temas e as variáveis abordados foram os mesmos: o desenvolvimento das metas para a Prefeitura (o quanto se quer crescer com cada projeto, em termos numéricos); o desenvolvimento de objetivos da Prefeitura (o que se quer fazer para crescer – definição de ações e propostas); avaliação da viabilidade das estratégias propostas, ou seja, se elas são viáveis para sua implantação; o desenvolvimento de planos de ação por projeto da Prefeitura, no contexto de uma gestão de projetos, se houver.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 19).

Quadro 19 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - estabelecimento da diretriz / subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Estabelecimento da diretriz	Fatores que influenciam a implementação do PE	Desenvolvimento de metas para a Prefeitura (o quanto se quer crescer com cada Projeto, em termos numéricos) Desenvolvimento de objetivos da Prefeitura (o que se quer fazer para crescer – definição de ações e propostas) Avaliação da viabilidade das estratégias propostas, ou seja, se elas são viáveis para sua implantação Desenvolvimento de planos de ação por projeto da Prefeitura, no contexto de uma gestão de projetos, se houver	Questão 7 (itens "g", "h", "i" e "j")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

a.2.4 Subdimensão - compromisso interno com o plano

Esta foi investigada a partir da organização de quatro itens: ajuda da alta direção para o PE, responsabilidade individual de Secretários ou diretores da Prefeitura para a implantação do PE; envolvimento do chefe de departamento e outros gerentes no desenvolvimento do PE; participação efetiva das partes interessadas internas da Prefeitura, no processo global de PE.

A medição dessa deu-se a partir da soma dos pontos dos itens investigados, padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 20).

Quadro 20 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - estabelecimento da diretriz / subdimensão - compromisso com o PE

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo do planejamento estratégico nas administrações públicas municipais da RMSP por meio da identificação da presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Análise do ambiente	Variáveis ambientais do ambiente interno	Ajuda da alta direção para o PE Responsabilidade individual de secretários ou diretores da Prefeitura para a implantação do PE Envolvimento do chefe de departamento e outros gerentes no desenvolvimento do PE Participação efetiva das partes interessadas internas da Prefeitura no processo global de PE	Questões 3 (itens "a" e "e") e 6 (itens "d" e "g")	soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10

Fonte: elaborado pelo autor.

a.3 Dimensão - formulação da estratégia

Envolveu apenas uma etapa, referente à alocação de recursos.

a.3.1 Subdimensão - alocação dos recursos

Os itens abordados, entre temas e variáveis, foram: orçamento voltado às metas e objetivos estratégicos; relação entre executivo e legislativo, referente ao orçamento e ao PE.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 21).

Quadro 21 – Objetivo 1 – elemento - planejamento / dimensão - formulação da estratégia - subdimensão alocação de recursos

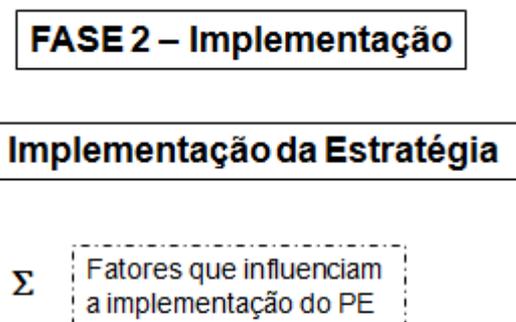
Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Planejamento	Formulação da estratégia	Alocação de recursos	O orçamento anual, elaborado pelo secretário ou diretor ou chefe administrativo dessa prefeitura, está de acordo com as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no plano estratégico. A Câmara Municipal considera as metas e os objetivos estratégicos da Prefeitura se ocorrer a revisão do orçamento anual. O orçamento de capital (a longo prazo) deste Município reflete de forma acentuada as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no seu plano estratégico. Recursos financeiros disponíveis e não previstos no orçamento são direcionados ou realocados no orçamento para alcançar as metas e objetivos estabelecidos no Planejamento estratégico. A definição da alocação de recursos orçamentários depende dos dados de desempenho relativos a metas e objetivos estratégicos. O secretário, diretor ou gerente administrativo procura manter a câmara dos vereadores focada no alcance das metas e dos objetivos estratégicos.	Questão 8 (itens "b", "c", "d", "e", "g" e "j")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

b) Processo de implantação do PE

Segundo Ackoff (1978, p. 4), implantação se refere à “[...] determinação dos tipos e quantidades de recursos necessários, como eles devem ser gerados ou obtidos e como eles devem ser alocados às atividades.” (Figura 16).

Figura 16 – Fase 2 de implementação do PE



Fonte: elaborado pelo autor.

b.1 Dimensão dos fatores que influenciam a implementação do PE

Não se identificou uma subdimensão. Os itens abordados foram relacionados aos *stakeholders* envolvidos na implementação do PE e a sua responsabilização.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 22).

Quadro 22 – Objetivo 1 – elementos - implementação / dimensão - fatores que influenciam a implementação do PE

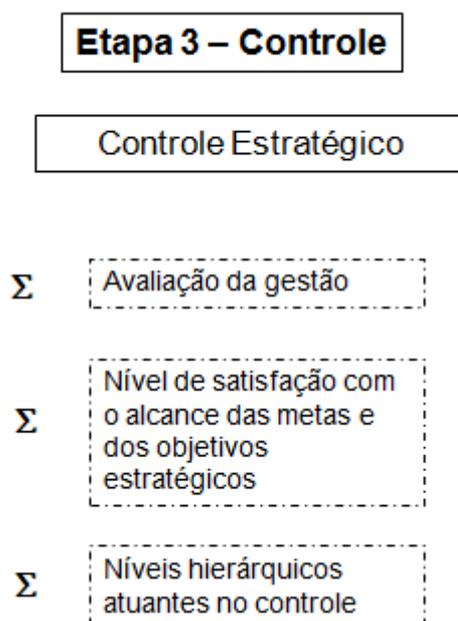
Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Processo de implantação do PE	Fatores que influenciam a implementação do PE	Não há	<i>Stakeholders</i> envolvidos na implementação do plano e sua responsabilização	Questões 3 (itens "a", "b", "c" e "e") Questão 10 (item "c")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

c) Controle do PE

Para Ackoff (1978, p.3), controle é a “[...] determinação de procedimentos para antecipar ou detectar erros no plano ou falhas na sua execução e para prevenir ou corrigir continuamente estes erros e estas falhas.” (Figura 17).

Figura 17 – Etapa 3 do controle do PE



Fonte: elaborado pelo autor.

c.1 Dimensão - avaliação da gestão do PE

Neste caso, os itens abordados se referiram ao desempenho do PE, à premiação pelo alcance das metas e objetivos, à *accountability* e ao *benchmarking*.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 23).

Quadro 23 – Objetivo 1 – elemento - controle / dimensão - avaliação da gestão do PE

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Controle	Avaliação da gestão do PE		Desempenho do PE, premiação pelo alcance das metas e objetivos, accountability e benchmarking	Questões 8 (itens "g", "h", "i"), 9 (itens "a", "b", "c", "d", "e", "f", "g", "h") e 14	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

c.2 Dimensão - nível de satisfação com o alcance das metas e objetivos estratégicos

Esta foi relacionada ao item grau de satisfação ou não dos funcionários envolvidos na elaboração do plano de ações estratégicas e do gestor, quanto aos resultados da implantação e cumprimento das metas e objetivos estratégicos da unidade administrativa municipal, a partir do julgamento do gestor. Considerando que a nota 0 (zero) significava totalmente insatisfeito e 10 (dez), totalmente satisfeito.

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 24).

Quadro 24 - Objetivo 1 – elemento - controle / dimensão - nível de satisfação com o PE

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Controle	nível de satisfação com o alcance de metas e de objetivos estratégicos		Agora, utilizando o cartão 8, indique em qual grau você julga que os funcionários envolvidos na elaboração do Plano das ações estratégicas estão satisfeitos ou insatisfeitos com os resultados da implantação e do cumprimento das metas e objetivos estratégicos dessa Prefeitura. Considere que a nota 0 significa "totalmente insatisfeito" e 10 significa "totalmente satisfeito". E qual é o seu grau de satisfação ou insatisfação com os resultados da implantação e cumprimento das metas e objetivos estratégicos dessa Prefeitura, utilizando esse mesmo cartão de notas.	Questões 12 e 13	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

c.3 Dimensão dos níveis hierárquicos atuantes no controle

Os temas e variáveis abordados foram: quantos níveis hierárquicos abaixo do seu participam direta ou indiretamente: da quarta etapa do Planejamento Estratégico - o acompanhamento/controle do plano de ações estratégicas; da quinta etapa do processo - a revisão do plano de ações estratégicas?

O tratamento analítico dos dados consistiu na soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) (Quadro 25).

Quadro 25 - Objetivo 1 – elemento - controle / dimensão - níveis hierárquicos atuantes no controle

Objetivo	Elemento	Dimensão	Subdimensão	Temas abordados	Variáveis do questionário	Tratamento analítico dos dados
Descrever o processo de planejamento estratégico nas Prefeituras da RMSP, identificando a presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas	Controle	Níveis hierárquicos atuantes no controle		Quantos níveis hierárquicos abaixo do seu participam direta ou indiretamente da quarta etapa do Planejamento estratégico: o acompanhamento/controle do plano das ações estratégicas? Quantos níveis hierárquicos abaixo do seu participam direta ou indiretamente da quinta etapa do processo de Planejamento estratégico: a revisão do plano das ações estratégicas?	Questão 10 (itens "d" e "e")	Soma dos pontos de cada item da dimensão padronizada para a escala de 0 a 10.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.4.1.2 Objetivo 2

Com relação ao objetivo 2, que consistiu em medir o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas prefeituras, o tratamento dos dados consistiu na totalização em função da soma das pontuações relativas a cada elemento do PE: planejamento, implementação e controle (Figura 18); (Quadro 26).

3.4.1.4 Objetivo 4

O objetivo 4 consistiu em identificar possíveis fatores exógenos ao conceito de Planejamento Estratégico, determinantes do grau de sua incorporação pelas prefeituras (Quadro 28).

Esses possíveis fatores foram definidos conforme evidências trazidas pela revisão da literatura e compuseram, portanto, o grupo de variáveis explicativas para teste de hipótese de relacionamento com o grau de implantação do PE nas unidades administrativas municipais, a saber: liderança, estrutura organizacional, cultura organizacional, orçamento participativo, *benchmarking*, regionalidade e conflitos.

Quadro 28 – Identificação do objetivo e do tratamento analítico dos dados referente ao objetivo 4

Objetivo 4	Tratamento analítico dos dados
Identificar possíveis fatores (exógenos ao conceito adotado de Planejamento Estratégico) de influência sobre o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas unidades municipais estudadas.	Método de regressão <i>Enter</i> geral, usando todas as variáveis independentes na análise, com intuito de verificar quais das variáveis são mais robustas para influenciar um efetivo Planejamento Estratégico nos 38 municípios da RMS. O intuito também foi verificar a influência das variáveis exógenas ao conceito de PE, no modelo da regressão múltipla.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.4.1.4.1 Liderança (Vlider)

Esta variável foi selecionada considerando a abordagem de Kich e Pereira (2011, p. 148-168), que evidenciou: liderança pressupõe a preocupação do líder para com seus liderados, provendo capacitação, se for preciso. Os autores se basearam em um estudo de caso relatado em seu livro. Também, Chiavenato e Sapiro (2010) mencionaram que a figura do líder, por eles ilustrada como CEO – *Chief Executive Officer*, é fundamental para o sucesso ou fracasso do PE.

Para compor este fator foi utilizada a escala de conceito de Kouzes e Posner (1997), composta por 30 itens ilustrativos do comportamento de liderança,

utilizando-se a soma de pontos obtida na consolidação do fator liderança, no presente estudo, identificada como VLíder (APÊNDICE B, questão 16).

A hipótese verificada teve como expectativa teórica um relacionamento positivo entre liderança e grau de implantação do PE, ou seja, quanto maior a liderança do gestor, maior será o grau de implantação do PE encontrado na unidade administrativa municipal.

3.4.1.4.2 Estrutura organizacional (VEO)

Esta variável foi proposta, também, a partir da abordagem de Kich e Pereira (2011, p. 121), na qual a estrutura organizacional contribui para todo o funcionamento empresarial, bem como, pelo enfoque de Hendrick (2003, p. 499), que tornou aparente este conceito, atrelado ao PE. Para concretizar este fator foi utilizado o conceito de variável *dummy*, assumindo o valor 0 (zero) para as unidades administrativas municipais com um total de até 15 (quinze) níveis hierárquicos com participação nos diferentes momentos do PE, e o valor 1 (um) para os casos com 16 (dezesesseis) ou mais níveis com participação, ou seja, do planejamento/definição das ações estratégicas e elaboração do plano/documento escrito, implantação e acompanhamento/controlado do plano de ações estratégicas e sua revisão. A situação ilustrada com o valor 0 (zero) foi definida como estrutura menos densa e o valor 1 (um), como estrutura mais densa.

A hipótese verificada supôs, conforme expectativa teórica, que a estrutura mais densa, em termos de níveis hierárquicos envolvidos no processo do PE na unidade administrativa municipal, influencia positivamente no grau de implantação.

3.4.1.4.3 Cultura organizacional (VCO)

Esta variável foi apresentada na abordagem teórica de Kich e Pereira (2011, p. 168-187) e Hendrick (2003, p. 507), em decorrência de ter sido considerada por estes autores, principalmente para os primeiros, como integrada à estratégia da

empresa, possibilitando que ela aja de forma rápida e coordenada, de acordo com seus valores e, neste estudo, incorporada por meio de uma variável *proxy*, estruturada a partir de três dimensões: práticas de relacionamento com diferentes públicos (Apêndice B, questão 5, exceto item relativo à 5I); cultura da transparência/comunicação, ilustrada pela medição de dois itens: divulgação para a organização dos resultados obtidos e importância da participação de cada membro da equipe e da comunicação clara, positiva e promissora sobre o futuro da organização; formação e desenvolvimento de capital humano. Consolidada pelo total de pontos obtido na pesquisa.

A hipótese verificada teve como expectativa teórica que, quanto mais disseminadas as práticas de gestão inclusivas, maior tende a ser o grau de implantação do PE na unidade administrativa municipal investigada.

3.4.1.4.4 Orçamento participativo (VOP)

Esta variável, sugerida na abordagem de Fedozzi (2005), foi estruturada enquanto possível fator explicativo do grau de implantação do PE, também, a partir do conceito da variável *dummy*, sendo o valor 0 (zero) correspondente à presença da prática de orçamento participativo e o valor 1 (um), à situação de ausência desta prática.

A hipótese verificada teve como expectativa teórica um relacionamento positivo entre a presença da prática de orçamento participativo e o grau de implantação do PE.

3.4.1.4.5 Benchmarking (VBM)

Phillips e Apiah-Adu (1998) evidenciaram esta variável como um fator relevante para a implantação da atividade do PE, com base em seu estudo sobre melhores práticas replicadas por empresas do setor hoteleiro, seguidoras de empresas líderes que aplicam o Planejamento Estratégico. Nesse sentido, a

variável foi utilizada na presente pesquisa a partir da medição de um único item, que investigou o fato da Prefeitura entrevistada tomar como base o desempenho de outras prefeituras, para medir a eficácia dos impactos de suas iniciativas estratégicas.

A hipótese verificada teve como expectativa teórica um relacionamento positivo entre presença de *benchmarking* e grau de implantação do PE.

3.4.1.4.6 Regionalidade (VRG)

Esta variável, sugerida na abordagem de Kwon (2006), foi estruturada, enquanto possível fator explicativo do grau de implantação do PE, a partir do uso de uma variável *proxy*, ou seja, da participação em consórcio intermunicipal. O uso dessa deveu-se ao entendimento de que a participação do município neste tipo de entidade expressa, de alguma forma, evidência de um sentimento de pertencimento a um grupo (GIL *et al.*, 2007). Assim, o valor 0 (zero) correspondeu à situação de não participação do município em consórcio intermunicipal e o valor 1 (um), à situação de participação.

A expectativa teórica para o relacionamento entre regionalidade e grau de implantação do PE, também foi positiva.

3.4.1.4.7 Conflitos (VCF)

Esta variável foi selecionada com o intuito de testar a hipótese sobre a influência dos conflitos no grau de implantação do PE. Para tanto, o trabalho de Andrade e Amboni (2010), abordado no referencial teórico, orientou sobre a medição da variável a partir de dez itens, com os quais se buscou aferir a possibilidade de existência de conflitos entre as partes interessadas no plano de ações estratégicas da unidade administrativa municipal investigada, foi consolidada pela soma de pontos do conjunto de itens (APÊNDICE B, questão 15).

Em relação a essa variável, a hipótese verificada teve como expectativa teórica um relacionamento negativo entre conflitos e grau de implantação do PE, ou seja, quanto mais presente as situações de conflitos, menor o grau de implantação do PE.

Neste sentido, o modelo estimado para verificação das hipóteses, foi:

$$GIPE_i = \beta_0 + \beta_1.Vl\acute{i}der_i + \beta_2.VEO_i + \beta_3.VCO_i + \beta_4.VOP_i + \beta_5.VBM_i + \beta_6.VRG_i + \beta_7.VCF_i + \mu_i \quad [1]$$

Onde:

GIPE = grau de implantação de PE na unidade administrativa municipal “i”.

Vl\acute{i}der = liderança do gestor de PE na unidade administrativa municipal “i”.

VEO = estrutura organizacional da unidade administrativa municipal “i”.

VCO = cultura organizacional da unidade administrativa municipal “i”.

VOP = orçamento participativo na unidade administrativa municipal “i”.

VBM = *benchmarking* na unidade administrativa municipal “i”.

VRG = regionalidade da unidade administrativa municipal “i”.

VCF = conflitos na unidade administrativa municipal “i”.

β_0 = intercepto

$\beta_1; \beta_2; \beta_3; \beta_4; \beta_5; \beta_6; \beta_7$ = coeficientes de regressão

μ_i = variável aleatória

Para uma melhor visualização da análise, considerou-se necessária uma síntese das expectativas teóricas acerca dos sinais dos parâmetros a serem estimados (Tabela 2).

Tabela 2 – Expectativas teóricas acerca dos sinais dos parâmetros a serem estimados

Identificação da variável	Variável	Parâmetro do modelo	Parâmetro estimado	Sinal (teórico) esperado
Liderança	Vl\acute{i}der	β_1	b_1	> 0
Estrutura organizacional	VEO	β_2	b_2	> 0
Cultura organizacional	VCO	β_3	b_3	> 0
Orçamento participativo	VOP	β_4	b_4	> 0
<i>Benchmarking</i>	VBM	β_5	b_5	> 0
Regionalidade	BRG	β_6	b_6	> 0
Conflitos	VCF	β_7	b_7	< 0

Fonte: elaborado pelo autor.

3.4.2. A unidade informante da pesquisa e a coleta de dados

O ambiente do Planejamento Estratégico municipal foi estudado a partir da coleta de dados junto ao responsável pela coordenação do planejamento. Nas situações em que houve mais de um informante foi validado o questionário respondido pelo responsável direto, e com mais tempo de atuação no processo. Os profissionais que responderam ao questionário variaram de Secretários municipais de planejamento a assistentes técnicos da área de planejamento e gestão, porém, obedeceu-se à sugestão de Terence (2002), que delineou os responsáveis pelo PE na Alta Administração, ou seja, nos executivos e gerentes e chefes de divisão.

3.4.2.1. Definições formais para condução da coleta de dados

Para a coleta de dados, a metodologia utilizada foi a de dividir a RMSP em sub-regiões geográficas (Figura 19).

Figura 19 – Mapa geográfico da RMSP



Fonte: Baixa Mapas (2013).

As visitas foram feitas respeitando-se a divisão da RMSP em suas sub-regiões geográficas norte, sul, leste e oeste, com o propósito de se efetivar as entrevistas e aplicar o questionário em três ou quatro unidades informantes, por dia.

O roteiro diário das visitas ficou assim estabelecido:

a) Sub-Região Norte:

- a. Santa Isabel, Guararema e Mairiporã;
- b. Arujá e Itaquaquecetuba;
- c. Poá, Ferraz de Vasconcelos e Suzano;
- d. Guarulhos;
- e. Caieiras, Franco da Rocha e Francisco Morato;
- f. Cajamar e Pirapora do Bom Jesus.

b) Sub-Região Leste:

- a. Mogi das Cruzes, Biritiba-Mirim e Salesópolis.

c) Sub-Região Sul:

- a. Santo André e São Bernardo do Campo;
- b. Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra;

c. Diadema e São Caetano do Sul.

d) Sub-região Oeste:

- a. Itapecerica da Serra e Embu-Guaçu;
- b. Santana de Parnaíba e Barueri;
- c. Itapevi e Jandira;
- d. Vargem Grande Paulista e Cotia;
- e. Juquitiba e São Lourenço da Serra;
- f. Taboão da Serra e Embu das Artes;
- g. Carapicuíba e Osasco.

Ressaltou-se que, antes da fase de realização do trabalho de campo, foi efetuado um pré-teste, com a aplicação de quinze pré-questionários, junto a servidores federais, estaduais do Estado de São Paulo e, também, municipais, para se definir ajustes no mesmo, o que possibilitou delinear o seu formato para aplicação.

Registrou-se que, previamente, todos os potenciais respondentes foram informados sobre o estudo por meio de carta de apresentação e, também, contatado por telefone, para mais esclarecimentos sobre o processo de coleta de dados. Estes procedimentos buscaram minimizar eventuais ausências de participação das unidades integrantes da amostra fixada, embora, Selltiz *et al.* (1974, p. 5) tenham alertado:

Certamente, não existe garantia de que qualquer empreendimento de pesquisa apresente, na realidade, informação significativa, precisa e não-viesada. [...] os processos de pesquisa têm maior possibilidade de fazê-lo do que qualquer outro método conhecido pelo homem (SELLTIZ *et al.*, 1974, p. 5).

O prévio contato por telefone e, em poucos casos, por carta, a cada unidade administrativa municipal, ressaltou a importância de que o trabalho era de cunho acadêmico e que se tratava de tese de doutorado em Administração, daí a importância de se agendar a entrevista.

A preocupação inicial foi a de procurar a Secretaria e o gestor responsável direto pela condução do PE. Localizou-se a Secretaria Municipal de Planejamento e o seu gestor direto, que era, geralmente, o Secretário. Na sua impossibilidade, este indicou os gestores que poderiam responder às perguntas. Dos trinta e oito profissionais entrevistados, dezoito destes, devidamente tipificados, afirmaram que sua municipalidade pratica o PE formalmente (Tabela 3). Este fato corroborou a sugestão de Terence (2002), de se procurar profissionais da Alta Administração.

Observou-se que, na maioria dos casos, a Secretaria se concentra no mesmo espaço físico da Prefeitura. Em algumas situações, em local físico diferente, como, por exemplo, um prédio próprio ou uma praça de atendimento ao cidadão, onde se concentram os serviços municipais.

Não houve, em geral, problemas para se aplicar o questionário aos Secretários Municipais e responsáveis pelo gerenciamento do PE, que eram os assessores, diretores ou gerentes indicados pelos primeiros. Apenas em um caso foi entrevistada a vice-prefeita de uma determinada prefeitura.

Ao contrário de Hendrick (2003), pelo motivo de dificuldades operacionais, tais como tempo e disponibilidade dos possíveis entrevistados, não foi possível, na maior parte dos casos, aplicar o questionário a mais de um profissional do mesmo departamento, porém, corroborou-se a constatação da citada autora quanto ao uso de entrevista, que se apresentou eficaz, pois permitiu obter questionários respondidos de forma completa, uma vez que as dúvidas quanto às perguntas eram sanadas pelo entrevistador, o que possibilitou, também, melhorar a validade da mensuração e a confiança em assegurar que o significado das questões estava claro e consistente para os entrevistados, pois todas as entrevistas foram feitas pelo autor do presente estudo.

O comparativo entre o procedimento metodológico escolhido por Hendrick (2003) e o da presente pesquisa da RMSP demonstrou: 1) instrumento de coleta de dados – o utilizado pela autora conteve sessenta e dois itens, enquanto o da presente pesquisa, dezesseis; 2) dimensões - Hendrick (2003) usou cinco, que foram **conteúdos de desempenho** (dificuldade com o planejamento e capacidade estratégica e gerencial), **conteúdos de processo** (compreensão do plano, extensão do monitoramento, participação ampla no plano, taxa de participação interna/externa, centralização interna, compromisso com o plano), **incerteza e percepções** (clareza e mensurabilidade de objetivos); **conteúdos de contexto - ambiente interno** (tamanho e complexidade estrutural; escopo das operações; necessidade de coordenar a tecnologia; rotina e processos estruturados; mudança na cultura e treinamento em Planejamento Estratégico; centralização/descentralização; mudança interna), **conteúdos de contexto - ambiente externo** (conflito de meta e congruência; influência externa; favorabilidade/hostilidade do ambiente); enquanto que neste estudo foram utilizadas sete.

As entrevistas foram feitas com o auxílio de cartões de respostas, as questões que necessitavam deste tinham a indicação de uso no cabeçalho das perguntas. A coleta de dados contou com uma população de 38 casos, ressaltando que, dos questionários aplicados, dois tiveram problemas com as respostas e foram desconsiderados.

Tabela 3 - Entrevistas realizadas, municípios integrantes do grupo com PE e questionários aplicados por cargo e quantitativo

Cargo	Quantidade de profissionais entrevistados	Município integrante do grupo com PE
Agente de planejamento	1	
Analista de planejamento e de projetos	1	
Analista de planejamento e gestão	1	
Assessor de gestão, imprensa, planejamento e projetos	6	1
Assistente técnico	1	
Contador	2	2
Coordenador de controle interno	1	1
Diretor	5	5
Engenheiro civil	1	
Gerente de planejamento, meio ambiente e turismo	1	
Fiscal de comércio	1	
Assessor (a) de Comunicação	1	
Projetista	1	
Secretária do prefeito	2	2
Secretário/secretária municipal	12	7
Secretário-adjunto	1	
Vice-prefeita	1	
Total	38	18

Fonte: elaborado pelo autor.

3.4.3 Procedimento planejado para tratamento e análise de dados

A análise dos dados, apresentada no item 4 deste estudo, foi organizada a partir dos objetivos, contemplando o interesse de descrição do processo do

Planejamento Estratégico nas administrações públicas municipais da RMSP, por meio da identificação das variáveis que compõem suas diferentes etapas, incluindo o planejamento, a implantação e o controle, utilizando escala de mensuração de 0 (zero) a 10 (dez) pontos para os itens investigados.

Registrou-se que, nos diferentes níveis de agregação dos resultados, a mensuração sempre foi expressa pela régua de 0 (zero) a 10 (dez) pontos, contrária às escalas utilizadas por Hendrick (2003) e Poister e Streib (2005), de cinco pontos, Jelen (2009) usou escala que variou entre 3 (três) e 6 (seis) pontos.

Nesse sentido, a análise dos dados foi estruturada em cinco níveis: variável, subdimensão e dimensão, elemento e objetivo.

Para a análise do resultado de cada variável “i” foi obtida a média aritmética simples relativa à opinião dos respondentes, traduzida em pontos da escala de 0 (zero) a 10 (dez) pontos.

Para a análise, seja da subdimensão “n”, seja da dimensão “j”, foi obtida a soma dos pontos declarados para as variáveis, no conjunto de entrevistados, aqui denominado de valor observado da subdimensão “n” ou da dimensão “j”, e sua transformação para a escala de 0 (zero) a 10 (dez) pontos, obtendo-se a subdimensão “n” ou a dimensão “j”, padronizada para esta escala (Figura 20).

Figura 20 – Fórmulas estatísticas de padronização de valores

$$S_n \text{ Padronizada} = \frac{\text{Valor observado da Subdimensão "n"} - \text{Valor mínimo esperado}}{\text{Valor máximo esperado} - \text{Valor mínimo esperado}}$$

$$D_j \text{ Padronizada} = \frac{\text{Valor observado da Dimensão "j"} - \text{Valor mínimo esperado}}{\text{Valor máximo esperado} - \text{Valor mínimo esperado}}$$

Valor mínimo esperado = 0 ponto (número de variáveis da Dimensão "j" multiplicado pelo limite inferior da escala de opinião, ou seja, zero).

Valor máximo esperado = K pontos (número de variáveis da Dimensão "j" multiplicado pelo limite superior da escala de opinião, ou seja, 10 pontos).

Fonte: elaborado pelo autor.

Para a análise do elemento "g" e objetivo "L", o mesmo conceito de padronização foi adotado, em ambos os casos, após a soma dos pontos relativos às dimensões que integraram o primeiro aos elementos que operacionalizaram o segundo.

Adicionalmente, com o intuito de oferecer uma interpretação qualitativa do resultado que possibilitasse a apresentação de sínteses comparativas, o presente estudo buscou algumas alternativas didáticas, no sentido de qualificar o resultado obtido em relação ao resultado teórico esperado (pontuação máxima, considerando o somatório da nota máximo para os itens envolvidos em cada análise).

Com essa concepção didática, embora com ressalvas teórico-científicas, foram selecionadas algumas abordagens, as quais mensuraram variáveis que atribuíram aos resultados uma qualificação, tendo por referência alguma pontuação máxima teoricamente prevista, inclusive, examinaram a convenção utilizada para qualificação da correlação linear entre duas variáveis, sendo que o coeficiente de correlação linear simples mede o grau de associação linear entre duas séries de valores de variáveis, ou seja, um tratamento estatístico, o qual não foi objeto do presente estudo.

Contudo, a ideia de similaridade do comportamento de duas variáveis esteve presente nas duas situações. Especificamente, o resultado apresentado pelo

coeficiente de correlação linear simples retratou o quanto as variações apresentadas pelo comportamento das variáveis envolvidas foram semelhantes, de forma que quanto maior a semelhança das intensidades de suas variações, mais próxima da unidade (em módulo) estava a medida da correlação, e quanto mais divergente, mais próximo de 0 (zero). Assim, o coeficiente de correlação simples teve como extremos a unidade, no caso de plena igualdade das variações do comportamento de duas variáveis e 0 (zero), no caso de nenhuma igualdade das variações desses comportamentos.

Portanto, explicitado o uso da qualificação de uma abordagem didática dos resultados, no sentido de facilitar a exposição da ampla quantidade de resultados numéricos, decorrentes das pontuações das variáveis, das subdimensões, das dimensões, dos elementos do PE e do grau de incorporação do PE pelas administrações municipais, adotou-se o critério de aderência das situações observadas às situações esperadas, para interpretação dos resultados, tomando como base a qualificação utilizada na convenção aplicada ao coeficiente de correlação linear simples. Ou seja, buscou-se, na convenção utilizada para o coeficiente de correlação linear simples, uma referência para gerar uma convenção de aderência aos resultados observados no presente estudo, em relação aos resultados esperados, estes se referindo à pontuação máxima possível, segundo a escala padronizada neste trabalhada, ou seja, dez pontos.

Ressaltando que a abordagem adicionada para compor a análise dos dados teve muito mais um caráter didático-empírico do que teórico-empírico, visto que os resultados originalmente gerados no presente estudo não trataram da obtenção do instrumento estatístico correlação linear simples.

Enquanto que o coeficiente de correlação simples avalia a semelhança das variações do comportamento de duas variáveis a partir do conceito de covariações e variações, a proposta de aderência, no presente estudo, referiu-se somente a uma proporção entre duas pontuações: a observada no estudo da variável e a de referência (máxima), para a respectiva variável, subdimensão, dimensão ou elemento, até o nível do construto Planejamento Estratégico (Tabela 4).

Tabela 4 - Convenção de aderência dos resultados observados aos resultados esperados: uma adaptação da convenção para interpretação do coeficiente de correlação linear simples

Convenção de valores	Qualificação da correlação linear simples	Adaptação da Convenção de Valores para notas (n) de 0-10 pontos e (p=pontuação atribuída)	Aderência dos resultados observados aos resultados esperados
$r = 0$	Nenhuma correlação	$p = 0$	Nenhuma aderência
$0 < r \leq 0,20$	Correlação muito baixa	$0 < p \leq 2,0$	Aderência muito baixa
$0,20 < r \leq 0,40$	Correlação baixa	$2,0 < p \leq 4,0$	Aderência baixa
$0,40 < r \leq 0,70$	Correlação moderada	$4,0 < p \leq 7,0$	Aderência moderada
$0,70 < r \leq 0,90$	Correlação alta	$7,0 < p \leq 9,0$	Aderência boa
$0,90 < r < 1,00$	Correlação muito alta	$9,0 < p < 10,0$	Aderência muito boa
$r = 1$	Correlação perfeita	$p = 10$	Perfeita aderência

Fonte: adaptado de Godeardo (1970).

3.5 Objetivo 1

Registrou-se que, para atendimento do objetivo 1 – ‘descrever o processo do Planejamento Estratégico nas administrações públicas municipais da RMSP’, por meio da identificação da presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas, cada uma delas (planejamento, implantação e controle) foi estruturada conforme descritivo em 3.5.1 a 3.5.3.

3.5.1 Etapa planejamento

Para efeito de medição do elemento **planejamento**, trabalhou-se com a opinião dos entrevistados, medida pelas escalas de mensuração já indicadas, consoante à estrutura de agregação de pontos.

Essa etapa foi estruturada por três dimensões: **análise do ambiente, estabelecimento da diretriz e formulação da estratégia**.

Tomou-se por referência o estudo de Terence (2002) sobre as etapas do PE em seu segundo estágio, que abrangeu as três dimensões citadas, as quais foram definidas por Ackoff (1978).

A **análise do ambiente** foi composta por cinco subdimensões: dificuldades que o departamento tem com o processo de PE; percepção sobre o planejamento sob a ótica do planejamento; participação dos *stakeholders*; fatores que influenciam a implantação do PE relacionados à etapa do planejamento; variáveis do ambiente interno.

O **estabelecimento da diretriz** foi composto por quatro subdimensões: aumento da capacidade gerencial estratégica; alocação de recursos vinculados ao estabelecimento da diretriz; fatores que influenciam a implementação do PE relacionados ao estabelecimento da diretriz; compromisso da liderança com o plano.

Por fim, a dimensão formulação da estratégia foi composta por apenas uma subdimensão: alocação de recursos relacionados à formulação de estratégias.

3.5.2 Etapa implantação

Esta etapa foi estruturada por apenas um grupo, **fatores que influenciam a implementação do PE**; não houve uma subdimensão e os temas abordados se referiram aos *stakeholders* envolvidos na implementação do plano e sua responsabilização.

3.5.3 Etapa controle

A etapa 3 do PE se referiu à fase de controle do PE e envolveu as seguintes dimensões: **avaliação da gestão; nível de satisfação com o alcance das metas e dos objetivos estratégicos; níveis hierárquicos de controle.**

3.6 Objetivo 2

Com relação ao segundo objetivo específico, por meio de uma mensuração objetiva, planejou-se efetuar o somatório de pontos das dimensões integrantes das três etapas da atividade de Planejamento Estratégico, que consistiu no somatório das etapas planejamento, implementação do PE e controle. Estas somas constituíram o grau de incorporação da atividade ou processo de Planejamento Estratégico pelas unidades municipais, em termos de mensuração objetiva.

3.7 Objetivo 3

O terceiro objetivo específico tratou de medir e caracterizar os conflitos no ambiente do Planejamento Estratégico, a partir da visão dos gestores de PE na RMSP, tendo por pressuposto aqueles propostos por Andrade e Amboni (2010).

3.8 Objetivo 4

O quarto objetivo tratou de uma mensuração subjetiva, envolvendo variáveis *proxy* da incorporação do grau de Planejamento Estratégico (impactos percebidos do PE), a partir da opinião sobre os impactos (negativos ou positivos) provocados pelo Planejamento Estratégico durante o seu desenvolvimento. As variáveis envolvidas foram: liderança, estrutura organizacional, orçamento participativo, cultura organizacional, *benchmarking*, regionalidade e conflitos envolvendo o PE.

As dimensões foram mensuradas a partir de 19 itens submetidos à avaliação (atitudinal) dos gestores, utilizando escala intervalar de 0 (zero) a 10 (dez) pontos, sendo 0 (zero), impacto muito negativo e 10 (dez), impacto muito positivo. O *range* ou intervalo variou de um mínimo de 19 (dezenove) pontos (considerando todas as respostas com impacto muito negativo) a um máximo de 190 (cento e noventa)

pontos (todas as respostas com impacto muito positivo) e a estimativa da função foi realizada utilizando o *software* GRETL - versão 1.9.90.

4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi organizada neste capítulo em quatro subitens vinculados aos objetivos do estudo, além deste primeiro tópico introdutório, que descreveu sobre a presença da prática de Planejamento Estratégico no grupo de municípios investigados, registrando o procedimento adotado para identificação da presença e da ausência da prática de PE, também apresentou a parcela das administrações municipais investigadas que pratica, em termos formais, o Planejamento Estratégico. Assim, em 4.1, foram registrados os resultados relativos ao objetivo 1 deste estudo, registrando preliminarmente o padrão utilizado nas tabelas para apresentação dos resultados. Em 4.1.1, foi apresentada a mensuração do grau de incorporação do Planejamento Estratégico nas administrações públicas municipais, onde essa atividade foi dada como presente, a partir da consideração das medidas ilustrativas da incorporação de cada etapa do PE nessas respectivas unidades. Em 4.1.1.1, apresentou-se uma breve descrição do ambiente de conflitos investigado no âmbito da prática do Planejamento Estratégico nas administrações municipais com PE. Em 4.1.1.1.1 registrou-se os procedimentos aplicados e seus resultados para identificar possíveis fatores de influência sobre o grau de incorporação de PE nas administrações municipais, com presença dessa atividade.

Posto isso, complementou-se essa introdução registrando-se que foi identificada a prática formal de PE em 18 municípios, dos 38 consultados, ou seja, em 47,4% dos casos foi confirmada a realização de Planejamento Estratégico, segundo as declarações dos entrevistados.

Essa avaliação pautou-se pela intersecção das respostas a duas variáveis investigadas - **realização de atividade de Planejamento Estratégico ou planejamento de ações e projetos de governo e período de realização dessa atividade**, sendo que a ocorrência de atividade de planejamento de ações/projetos de governo iniciada na gestão anterior e concluída na atual gestão ou atividade de planejamento de ações/projetos de governo iniciada nessa gestão e concluída ou em andamento ou produção de um documento formal com registro das ações/projetos de governo da atual gestão, como folhetos, livros, cadernos ou

guias e similares ou realização pela atual gestão de um processo completo de planejamento, ou seja, da definição das estratégias do governo à finalização de todas as ações e projetos simultaneamente à declaração de sua ocorrência à época da pesquisa (novembro de 2012 – fevereiro de 2013), foi adotada como *proxy* da presença da atividade de PE na respectiva unidade administrativa municipal (Quadro 29).

Quadro 29 - Critério para seleção das unidades administrativas municipais com realização de PE

Realização da Atividade	Período de realização
Atividade de planejamento de ações/projetos de governo iniciada na gestão anterior e concluída na atual gestão.	
ou	
Atividade de planejamento de ações/projetos de governo iniciada na gestão atual e concluída ou em andamento.	Antes de 2009 e continua realizando
ou	ou
Produção de um documento formal com registro das ações/projetos de governo da atual gestão, como folhetos, livros, cadernos ou guias e similares.	A partir de 2009 e continua realizando
ou	
Realização pela atual gestão de um processo completo de planejamento, ou seja, da definição das estratégias do governo até a finalização de todas as ações e projetos.	

Fonte: elaborado pelo autor.

A incidência relativa de municípios com atividade de PE encontrada neste estudo foi próxima ao percentual encontrado por Poister e Streib (2005), em sua pesquisa com municípios acima de 25 mil habitantes. Dos 512 respondentes do questionário dos autores, 225 ou 44% destes reportaram que seus municípios tinham iniciado atividades de PE.

4.1 Objetivo 1 - Descrever o processo do Planejamento Estratégico nas administrações públicas municipais da RMSP por meio da identificação da presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas, incluindo seu planejamento, implementação e controle

O objetivo 1 pautou-se na descrição do ambiente do Planejamento Estratégico, encontrado no conjunto das 18 administrações municipais que apresentaram a presença dessa atividade, a partir do exame da *performance* de suas etapas – planejamento, implementação e controle.

Porém, antes da apresentação dos resultados, coube registrar que o padrão utilizado, nas tabelas para apresentação dos resultados relativos a esse objetivo, considerou a pontuação média ilustrativa da opinião dos entrevistados sobre cada variável integrante das respectivas dimensões investigadas, relativas a cada etapa do PE.

Adicionalmente, foi apresentado o coeficiente de variação (CV) pertinente a cada resultado, objetivando apenas evidenciar o grau de variação das opiniões dos entrevistados em relação a cada resultado médio. Sobre isso, Pimentel-Gomes (2000) informou que um coeficiente de variação inferior a 10% é considerado baixo (ou seja, baixa variação das opiniões em relação à média, o que indica que a média é uma boa estatística para representar o conjunto dos dados); de 10% a 20% são considerados médios; de 20% a 30% são considerados altos; maiores que 30% são considerados muito altos.

Ainda, integrou a tabela de resultados uma avaliação da aderência do resultado apresentado pelo grupo estudado em relação ao que seria a situação ideal. Para isso, o resultado médio foi relativizado em relação ao grau de 10 pontos, pontuação máxima da escala de mensuração utilizada diretamente na consulta ao entrevistado ou indiretamente por meio da transformação relatada no capítulo referente aos procedimentos metodológicos relativos à análise dos dados.

Lembre-se ainda que, no sentido de dar maior praticidade à apresentação desse resultado, foi proposta uma convenção para qualificar o grau de aderência obtido, tomando-se emprestado os termos da convenção aplicada ao coeficiente de correlação linear de Pearson, ainda que o grau de aderência calculado para cada variável do presente estudo não tenha correspondido ao seu significado teórico.

Complementou a tabela de resultados o registro da comparação dos resultados da pesquisa aqui realizada com a abordagem do estudo realizado por Poister e Streib (2005), utilizado por este como principal referência, quando pertinente.

4.1.1 Elemento planejamento do PE

Este elemento envolveu as dimensões da análise do ambiente, do estabelecimento da diretriz e da formulação da estratégia. Cada dimensão foi composta por subdimensões correspondentes, detalhadas ao longo dessa abordagem (Tabela 5).

Registre-se que a presença deste na prática da atividade de PE apresentou média 8,07 pontos. Esse resultado médio orientou, de forma representativa, sobre as ocorrências das administrações municipais investigadas, visto que a dispersão ou variação do resultado entre as prefeituras não foi considerada alta, conforme indicado pelo coeficiente de variação (Tabela 5).

Adicionalmente, informou-se que essa pontuação média indica uma boa aderência do ambiente empírico à situação teórica (representada pela pontuação máxima de 10 pontos), contudo no patamar intermediário desse estrato, que ocupou a faixa entre 7,0 e 9,0 pontos. Nesse sentido, considerou-se que há, ainda, espaços a serem trabalhados para que a prática dessa etapa do PE nas administrações municipais atenda plenamente ao exercício da atividade de planejamento.

A identificação desses espaços iniciou-se, por exemplo, pelo exame de cada dimensão da etapa de planejamento, sobre o qual se verificou que a análise do ambiente e a formulação da estratégia se apresentaram em uma posição ligeiramente inferior ao estabelecimento da diretriz (Tabela 3).

A dimensão estabelecimento da diretriz apresentou média 8,30 pontos, em termos de prática dos itens que a operacionalizaram, contra 7,98 pontos da dimensão formulação da estratégia e 7,95, da análise do ambiente.

Tabela 5 – Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões do elemento planejamento

Dimensão	Média	CV (%)	Aderência	Posição do resultado em relação a: Hendrick (2003), Poister e Streib (2005) (**) Jelen (2009) (***)
Análise do ambiente	7,95	18,3%	Boa	-
Estabelecimento da diretriz	8,30	18,0%	Boa	-
Formulação da Estratégia	7,98	20,7%	Boa	-
Elemento planejamento do PE	8,07	18,3%	Boa	-

CV = Coeficiente de variação

Fonte: dados da pesquisa.

Para efeito de aprofundamento sobre a prática do elemento planejamento do PE, cada dimensão foi observada de forma mais detalhada, cumprindo identificar os pontos mais robustos e os mais vulneráveis da prática desse elemento (Tabelas 6 e 7).

4.1.1.1 Dimensão análise do ambiente

A dimensão **análise do ambiente** pautou-se na agregação do desempenho de cinco subdimensões: dificuldades que o departamento tem com o processo de PE (parcial - 1), percepção do planejamento (parcial - 1), amplitude de participação dos *stakeholders*, fatores que influenciam a implementação do PE e variáveis do ambiente interno do PE (Tabela 6).

Tabela 6 – Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões e das subdimensões do elemento planejamento

Dimensão	Média	CV (%)	Aderência	Posição do resultado em relação a: Hendrick (2003), Poister e Streib (2005) (**) Jelen (2009) (***)
Análise do ambiente	7,95	18,3	Boa	ND
Fatores que influenciam a implementação do PE	8,10	20,0	Boa	ND
Amplitude da participação dos stakeholders	8,07	18,0	Boa	ND
Dificuldades que o departamento tem com o processo de PE - parcial 1	7,94	22,0	Boa	ND
Percepção do planejamento - parcial 1	7,86	23,0	Boa	ND
Variáveis ambientais do ambiente interno	7,62	21,0	Boa	ND

CV = Coeficiente de variação

ND = Não disponível

Fonte: dados da pesquisa.

Nesse conjunto, duas subdimensões se destacaram: fatores que influenciam a implementação do PE (formada pelos itens: identificação/definição e reavaliação da missão da Prefeitura, desenvolvimento de metas, objetivos, ações e viabilidade das estratégias propostas), com média 8,10 pontos; amplitude da participação dos *stakeholders* no PE (formada pelos itens: atuação dos atores no PE, envolvimento do prefeito, envolvimento da Câmara Municipal, envolvimento dos Conselhos Municipais, envolvimento dos secretários municipais/diretores, envolvimento dos chefes de departamento/gerentes, envolvimento dos *stakeholders* externos, efetividade do envolvimento dos *stakeholders* internos), com média 8,07 pontos.

Com ocorrências médias ligeiramente inferiores ficaram as subdimensões: a) dificuldade com o processo de PE – parcial 1 (formada pelos itens: orçamento anual adequado ao PE, Câmara Municipal adaptada ao PE, orçamento de capital adequado ao PE, recursos financeiros disponíveis adequados ao PE, avaliação de desempenho dos gestores adequado ao PE, gestores buscam convencer a Câmara Municipal sobre o PE), com média 7,94 pontos; b) a percepção do planejamento – parcial 1 (formada pelos itens: identificação de problemas e análise de cenários futuros), com média 7,86 pontos.

Entre as subdimensões investigadas, a com maior fragilidade foi variáveis ambientais do ambiente interno (formada pelos itens: análise de cenários futuros, esclarecimento de decisões, avaliação dos pontos fortes e fracos, níveis hierárquicos do planejamento, níveis hierárquicos da elaboração do PE), com média 7,62 pontos.

Uma avaliação do conjunto de variáveis que operacionalizou a dimensão análise do ambiente foi apresentada em 4.1.1.1.1.

4.1.1.1.1 Itens integrantes da dimensão análise do ambiente

A dimensão análise do ambiente foi operacionalizada por vinte e sete itens, organizados nas cinco subdimensões anteriormente identificadas (Tabela 6). Nesse conjunto, puderam ser construídos três agrupamentos, ou seja, agrupamento de itens com notas médias iguais ou superiores a oito pontos (patamar superior do estrato boa aderência à expectativa teórica); agrupamento de itens com pontuações médias no intervalo abaixo de oito pontos e igual ou superior a sete pontos (patamar inferior do estrato boa aderência à expectativa teórica); agrupamento de itens com pontuações médias abaixo de sete pontos (patamar inferior do estrato boa aderência à expectativa teórica).

Assim, os resultados dessa dimensão indicaram quatorze itens com pontuações iguais ou acima de 8,0 pontos, sugerindo àqueles mais aderentes à prática teórica da dimensão análise do ambiente, no elemento planejamento, os quais foram apresentados, a seguir, acompanhados pela identificação da sua posição no *ranking* de itens: (1) ajuda da direção (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE); (2) envolvimento do prefeito (subdimensão - amplitude de participação dos *stakeholders*); (3) envolvimento dos secretários municipais/diretores (subdimensão - amplitude de participação dos *stakeholders*); (4) efetividade do envolvimento dos *stakeholders* internos (subdimensão - amplitude de participação dos *stakeholders*); (5) recursos financeiros disponíveis adequados ao PE (subdimensão - dificuldades do departamento com o processo do PE); (6) orçamento anual adequado ao PE (subdimensão - dificuldades do departamento com o processo do PE); (7) orçamento de capital adequado ao PE (subdimensão - dificuldades do departamento com o processo do PE); (8) atuação dos atores no PE (subdimensão - amplitude da participação dos *stakeholders*); (9) desenvolvimento da visão (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE); (10) envolvimento dos chefes de departamento/gerentes (subdimensão - amplitude de participação dos *stakeholders*); (11) esclarecimento

de decisões (subdimensão - variáveis ambientais do ambiente interno); (12) identificação de necessidades e preocupações dos *stakeholders* com o PE (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE); (13) análise de cenários futuros quanto à percepção do planejamento (subdimensão - percepção do planejamento – parcial 1); (14) análise de cenários futuros: variáveis do ambiente interno (subdimensão - variáveis ambientais do ambiente interno) (Tabela 7).

O item com maior pontuação (média 8,94 pontos) referiu-se à variável ajuda da alta direção para implantar o plano. O resultado favorável a essa prática pôde ser entendido como um aspecto significativamente relevante, considerando a abordagem de Ackoff (1978, p. 90-91). Segundo o autor, a probabilidade de sucesso de um trabalho de planejamento aumenta na medida em que reduz a autonomia operacional da atividade de PE. Nesse sentido, considerou-se que, no ambiente da administração pública municipal, o alto envolvimento dos secretários, diretores e chefes de departamento é importante para o seu sucesso. Ainda, para Ackoff (1978), a alta direção deve agir para a manutenção de um ambiente propício para o desenvolvimento do PE.

Schein (2009, p. 213-228) também ressaltou a forte influência do líder para o sucesso da estratégia organizacional, justificando tal fato a partir da relação entre liderança e dinâmica da cultura organizacional, no sentido de que a alta direção, na condição de líder do processo geral do PE, entenda a dinâmica cultural da organização para exercitar a sua liderança de forma plena, objetivando criar e manter um bom clima para a prática do planejamento.

Ratifique-se que, dentre as variáveis que tiveram melhores pontuações, envolvimento do prefeito apresentou média 8,72 pontos. Essa aproximação nos resultados das variáveis ajuda da alta direção e envolvimento do prefeito sugeriu que o envolvimento do prefeito se dá por meio da atuação da alta direção, sendo esta última mais visível para os gestores do PE.

Nesse conjunto de resultados, a subdimensão amplitude de participação dos *stakeholders* esteve mais presente, apresentando cinco variáveis, do total de oito que a operacionalizaram na pesquisa. Na sequência, as subdimensões dificuldades do departamento com o processo do PE, fatores que influenciam a implementação do PE e variáveis ambientais do ambiente interno dividiram o segundo patamar, com três variáveis cada uma, do total de seis que

operacionalizaram as duas primeiras subdimensões, e cinco que operacionalizaram a última subdimensão.

O segundo agrupamento, cuja prática situou-se em um nível da boa aderência, contudo, no patamar inferior desse estrato, foi composto por doze itens, apresentados, a seguir, acompanhados pela identificação da sua posição no *ranking* de itens: (15) identificação de ameaças e oportunidades (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE); (16) disponibilidade de especialistas (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE); (17) identificação da missão (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE); (18) identificação de problemas (subdimensão - percepção do planejamento – parcial 1); (19) envolvimento dos Conselhos municipais (subdimensão - amplitude de participação dos *stakeholders*); (20) avaliação de desempenho dos gestores adequados ao PE (subdimensão - dificuldades do departamento com o processo de PE); (21) envolvimento dos *stakeholders* externos (subdimensão - amplitude de participação dos *stakeholders*); (22) níveis hierárquicos da elaboração do PE (subdimensão - variáveis do ambiente interno); (23) consideração das metas/objetivos pela Câmara Municipal na revisão do PE (subdimensão - dificuldades do departamento com o processo de PE); (24) avaliação dos pontos fortes e fracos (subdimensão - variáveis do ambiente interno); (25) níveis hierárquicos do planejamento (subdimensão - variáveis do ambiente interno); (26) gestores procuram manter a Câmara Municipal focada no PE (subdimensão - dificuldades do departamento com o processo de PE).

Desse conjunto de resultados, evidenciou-se que, entre os itens mais praticados, a subdimensão variáveis ambientais do ambiente interno apresentou um melhor resultado, visto que três variáveis, de um total de cinco que a operacionalizaram na pesquisa, apareceram nesse segundo grupo (enquanto as duas outras variáveis estavam no primeiro agrupamento). As subdimensões fatores que influenciam a implementação do PE e dificuldades do departamento com o processo do PE tiveram resultados equivalentes nesse segundo grupo, apresentando três variáveis, dentro de um conjunto de seis que a operacionalizaram, respectivamente. A subdimensão amplitude de participação dos *stakeholders* apareceu no segundo agrupamento com três variáveis, de um total de oito investigadas, sendo que cinco ocuparam posições no primeiro. Por fim, a

subdimensão percepção do PE – parcial 1 apareceu no segundo agrupamento com uma variável, do total de duas que a operacionalizaram.

Uma única variável compôs o agrupamento mais frágil em relação à expectativa teórica, e se referiu à subdimensão amplitude de participação dos *stakeholders*. Sendo que, envolvimento direto da Câmara Municipal no PE, com média 6,89 pontos, teve um resultado similar ao apresentado por Poister e Streib (2005), o que sugeriu que o Poder Legislativo adota uma postura passiva, em um primeiro momento, em relação ao orçamento proposto pelo Poder Executivo, o qual possui a iniciativa de elaboração das três peças orçamentárias: PPA, LDO e LOA. Isso poderia estar ocorrendo, provavelmente, pelo fato de a relação entre Executivo e Legislativo, no âmbito orçamentário, obedecer a um rito legal e constitucional pré-definido, conforme consta na Constituição Federal de 1988, nos Artigos 59 a 69.

Tabela 7 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões, subdimensões e variáveis do elemento planejamento detalhando todas as suas variáveis

Análise do ambiente: Subdimensões e itens	Média	CV (%)	Aderência	Posição do resultado em <i>Ranking</i> relação a: Hendrick (*), Poister e Streib (2005) (**) e Jelen (2009) (***)	
Fatores que influenciam a implementação do pE	8,10	20,0%	Boa	-	
P.3A Ajuda da alta direção	8,94	18,1%	Boa	ND (***)	1
P.7F Desenvolvimento de uma visão	8,22	23,8%	Boa	Similar (**)	9
P.7B Identificação das necessidades/preocupações dos <i>stakeholders</i> com o PE	8,00	24,2%	Boa	Similar (**)	12
P.7E Identificação de ameaças e oportunidades	7,89	24,9%	Boa	Superior (**)	15
P.3C Disponibilidade de especialistas	7,78	31,6%	Boa	-	16
P.7 A Identificação da missão	7,78	29,7%	Boa	Similar (**)	17
Amplitude da participação dos <i>stakeholders</i>	8,07	17,6%	Boa	-	
P.6A Envolvimento do prefeito	8,72	27,7%	Boa	Similar (**)	2
P.6D Envolvimento dos secretários municipais/diretores	8,72	21,8%	Boa	Inferior (**)	3
P.6G Efetividade do envolvimento dos <i>stakeholders</i> internos	8,61	20,7%	Boa	Superior (**)	4
4.B Atuação dos atores no PE	8,39	17,8%	Boa	Similar (**)	8
P.6E Envolvimento dos chefes de departamento/gerentes	8,17	20,6%	Boa	Inferior (**)	10
P.6C envolvimento dos Conselhos municipais	7,61	25,1%	Boa	Inferior (**)	19
P.6F envolvimento dos <i>stakeholders</i> externos	7,44	25,7%	Boa	Superior (**)	21
P.6.B envolvimento direto da Câmara Municipal com o PE	6,89	38,5%	Moderada	Similar (**)	27
Dificuldades do departamento com o processo de PE	7,94	22,0%	Boa	-	
P8.E Recursos financeiros disponíveis adequados ao PE	8,61	20,0%	Boa	Similar (**)	5
P8.B Orçamento anual adequado ao PE	8,50	27,0%	Boa	Similar (**)	6
P8.D Orçamento de capital adequado ao PE 20	8,44	20,0%	Boa	Similar (**)	7

(Continua).

(Continuação).

P8.I Avaliação de desempenho dos gestores adequado ao PE	7,56	29,0%	Boa	Similar (**)	20
P8.C Consideração das metas/objetivos pela Câmara Municipal na revisão do PE	7,39	32,0%	Boa	Similar (**)	23
P8.J Gestores procuram manter a Câmara Municipal focada no PE	7,17	32,0%	Boa	Inferior (**)	26
Percepção do planejamento parcial 1	7,86	22,5%	Boa	-	
P.4C Análise de cenários futuros: percepção do PE	8,00	22,6%	Boa	Similar (***)	13
P.4A Identificação de problemas	7,72	28,0%	Boa	Inferior (**)	18
Variáveis ambientais do ambiente interno	7,62	20,6%	Boa	-	
P.7C Esclarecimento de decisões	8,11	24,6%	Boa	Superior (**)	11
P.4C Análise de cenários futuros: variáveis do ambiente interno	8,00	22,6%	Boa	Similar (**)	14
P.10B Níveis hierárquicos da elaboração do PE	7,44	30,2%	Boa	Inferior (*)	22
P.7D Avaliação dos pontos fortes e fracos	7,33	26,8%	Boa	Superior (**)	24
P.10A Níveis hierárquicos do planejamento	7,22	34,4%	Boa	Inferior (*)	25

CV = coeficiente de variação

ND = Não disponível

Fonte: dados da pesquisa.

4.1.1.2 Itens da dimensão estabelecimento da diretriz

O estabelecimento da diretriz foi operacionalizado por quatro subdimensões, que foram: compromisso com o plano, aumento da capacidade gerencial e estratégica, alocação de recursos e fatores que influenciam a implementação do PE (Tabela 8).

Tabela 8 – Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência e observação em relação ao referencial teórico do estabelecimento da diretriz

Dimensão	Média	CV (%)	Aderência	Posição do resultado em relação
				a: Hendrick (2003), Poister e Streib (2005) (**) Jelen (2009) (***)
Estabelecimento da diretriz	8,30	18,1	Boa	ND
Compromisso com o plano	8,75	19,0	Boa	ND
Alocação de recursos	8,37	20,0	Boa	ND
Fatores que influenciam a implementação do PE – parcial 2	8,09	23,0	Boa	ND
Aumento da capacidade gerencial e estratégica	7,99	18,0	Boa	ND

CV = Coeficiente de variação

Fonte: dados da pesquisa.

Nessa dimensão, os resultados da pesquisa indicaram quatorze itens com pontuações acima de 8,0, sugerindo àqueles mais aderentes à prática teórica da dimensão do estabelecimento da diretriz, dentro da etapa de planejamento (Tabela 7). Foram eles: (1) ajuda da alta direção (subdimensão - compromisso com o plano); (2) atribuição da responsabilidade individual aos gestores do PE (subdimensão - compromisso com o plano); (3) envolvimento direto dos gestores no desenvolvimento do PE; (4) atribuição de responsabilidade aos gestores (subdimensão - compromisso com o plano); (5) influência do PE nas necessidades orçamentárias (subdimensão - alocação dos recursos); (6) participação efetiva dos gestores do PE (subdimensão - compromisso com o plano); (7) orçamento vinculado às prioridades do PE (subdimensão - alocação de recursos); (8) recursos financeiros disponíveis adequados ao PE (subdimensão - alocação de recursos); (9) orçamento anual adequado ao PE (subdimensão - alocação de recursos); (10) orçamento de capital adequado do PE (subdimensão - alocação de recursos); (11) viabilidade das estratégias propostas (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE – parcial 2); (12) desenvolvimento de metas (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE – parcial 2); (13) desenvolvimento de planos via gestão de projetos (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE – parcial); (14) mudanças na alocação de recursos operacionais (subdimensão - aumento da capacidade gerencial e estratégica).

Nesse conjunto de variáveis, a subdimensão compromisso com o plano teve todas as suas quatro variáveis com média acima de 8,0 pontos. Na sequência, a subdimensão mais presente foi alocação de recursos, com cinco variáveis, de um total de seis. E, por último, foi encontrada a subdimensão fatores que influenciam a

implementação do PE – 2, com três variáveis, de um total de cinco. Por outro lado, a subdimensão que apresentou menos variáveis foi aumento da capacidade gerencial e estratégica, com duas variáveis, de um total de quatro.

A variável ajuda da alta direção apresentou média 8,94 pontos, ou seja, boa aderência à expectativa teórica. Registre-se que essa variável foi utilizada para operacionalizar duas subdimensões da análise do ambiente: compromisso com o plano e fatores que influenciam a implementação do PE.

Na sequência, as variáveis atribuição de responsabilidade individual aos gestores e envolvimento direto dos gestores com o PE apresentaram média 8,72 pontos, sugerindo, também, um comportamento consistente dos gestores do PE.

A comparação do resultado apresentado pela variável atribuição de responsabilidade individual aos gestores evidenciou relativa superioridade em relação ao encontrado por Poister e Streib (2005), referente aos municípios norte-americanos estudados por esses autores, enquanto que envolvimento direto dos gestores com o PE apresentou um resultado inferior ao obtido por eles. Deve-se ressaltar que a comparação dos municípios da RMSP com os municípios dos EUA, concernentes à amostra de Poister e Streib (2005), ocorreu em virtude de se obter um parâmetro de comparabilidade, respeitadas as diferenças existentes entre os entes federativos municipais dos EUA, considerados como condados, e os municípios da RMSP.

Relacionado a isso, Clegg, Carter e Kornberger (2004) registraram que os gestores são a “cabeça” do PE (quem pensa o PE), pois são os atores diretamente responsáveis intelectualmente pelo seu processo e pelos seus resultados, sendo, também, os líderes do processo, essa posição foi corroborada por Ackoff (1979), Schein (2009), Chiavenato e Sapiro (2009) e Kich e Pereira (2011). Dessa forma, a atribuição de responsabilidade aos gestores pareceu ser uma consequência natural do exercício da sua iniciativa e da sua liderança, conforme sugerida pelas altas médias de pontos obtidas pelas respectivas variáveis, na pesquisa que envolveu os municípios da RMSP.

Também, a variável envolvimento direto dos gestores no processo do PE apresentou média 8,72 pontos, ratificando a prática recorrente do envolvimento desses atores. Sobre isso, a abordagem de Clegg, Carter e Kornberger (2004) complementou: há uma separação entre a “cabeça” que pensa o PE (os gestores) e o “corpo” que o executa (os colaboradores), nesse sentido, é esperado um

comprometimento maior dos gestores do PE com o plano, do que o comprometimento dos colaboradores.

O segundo agrupamento de itens, relativos à dimensão estabelecimento da diretriz, cuja prática situou-se em um nível de aderência inferior à expectativa teórica, foi composto por cinco itens (Tabela 9). Foram eles: (15) identificação da missão quanto aos fatores que influenciam a implementação do PE (subdimensão - fatores que influenciam a implementação do PE – parcial 2); (16) desenvolvimento de objetivos; (17) identificação da missão, quanto ao aumento da capacidade gerencial e estratégica; (18) consideração das metas/objetivos pela Câmara Municipal da revisão do PE (subdimensão - alocação de recursos); (19) processos de gestão impactantes.

As variáveis com melhor posicionamento nesse grupo equivaleram-se, quanto à média de pontos ilustrativa de suas práticas (7,78 pontos): identificação da missão (presente na operacionalização de duas subdimensões) e desenvolvimento de objetivos. Se, por um lado, era esperada uma pontuação maior da variável identificação da missão da Prefeitura, visto que esta está implícita na Constituição Federal de 1988 (CF), por outro, esse resultado sugeriu uma expectativa pelos gestores de uma missão da administração pública municipal além da estabelecida na CF.

A variável com menor aderência, nesse agrupamento, à expectativa teórica foi consideração das metas/objetivos da revisão do PE pela Câmara Municipal, com média 7,39 pontos. Este resultado foi similar ao observado na pesquisa de Poister e Streib (2005) e pôde sugerir que o Poder Legislativo não leva em consideração as diretrizes do plano estratégico quando há a revisão do orçamento anual referente à lei orçamentária anual. Isso poderia decorrer do fato de que a relação entre Executivo e Legislativo, no âmbito orçamentário, está estabelecida por lei e pela CF, de forma que a iniciativa do orçamento é de responsabilidade do Executivo, ficando o Legislativo em uma posição mais passiva (Tabela 9).

Entre as duas últimas posições desse agrupamento, encontraram-se as variáveis consideração das metas e objetivos pela Câmara Municipal e processos de gestão impactantes,

A primeira apresentou média 7,39 pontos. Este resultado foi similar ao apresentado por Poister e Streib (2005), enquanto que, a segunda, apresentou média 7,28 pontos. Esse resultado, embora seja o menor do conjunto de variáveis

integrantes da dimensão estabelecimento da diretriz, foi superior ao apresentado por Poister e Streib (2005) (Tabela 7).

Observou-se que processos de gestão impactantes se relacionam com o conceito de efetividade. Assim, sugeriu-se avaliar essa característica nas administrações municipais com PE à luz do que, por exemplo, tratou a abordagem de Andrade e Amboni (2009).

Para esses autores, a efetividade demonstra se os produtos ou serviços prestados pelas organizações atendem ou não às expectativas de mercado. Tal abordagem, portanto, priorizou o impacto social da organização, em que o desempenho desta foi medido pelo grau de aceitação dos seus produtos e pela capacidade da organização de atingir objetivos socialmente desejáveis. Para Andrade e Amboni (2009, p. 210), tal critério, juntamente com os conceitos de eficiência e eficácia, corre o risco de se posicionar em segundo plano na análise das alternativas, em razão dos interesses particulares dos indivíduos, grupos, organizações e da sociedade, bem como, em razão de outros fatores, de ordem interna e externa, envolvidos em uma situação de tomada de decisão. Do exposto, inferiu-se que processos de gestão impactantes correspondem, portanto, aos processos da organização que priorizam impactos sociais.

Segundo Mintzberg (2004), deve-se aliar o conceito de efetividade ao conceito de configuração de uma organização como organização-máquina, que apresenta uma burocracia mecanizada. Segundo o autor, a configuração máquina abrange uma organização madura, grande, burocrática, centralizada, típica de ambientes estáveis, com sistemas fechados e hierarquizados. Aparentemente, lembra organizações *weberianas*, tais como órgãos públicos da administração direta, como, por exemplo, prefeituras.

Posto isso, as prefeituras da RMSP com a prática de PE puderam ser configuradas como organizações do tipo máquina, conforme conceituação proposta por Mintzberg (2004) e não puderam ser consideradas, em regra geral, como sendo organizações efetivas, com base nos resultados da presente pesquisa, que apurou média 7,28 pontos para os processos de gestão impactantes, posicionada com a menor média no conjunto de variáveis investigadas sobre a dimensão estabelecimento da diretriz. Ressalte-se que o processo empírico da coleta de dados da presente pesquisa, conduzido pelo autor desse estudo, também evidenciou indícios de que a organização da prefeitura apresenta certa resistência

às situações diferenciadas do cotidiano estabelecido. A título de ilustração, registraram-se as seguintes situações relativas aos entraves burocráticos: demora no atendimento e orientações equivocadas, relativas às áreas responsáveis pelo PE.

Tabela 9 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões, subdimensões e variáveis do elemento estabelecimento da diretriz, detalhando todas as suas variáveis

Estabelecimento da diretriz: Subdimensões e itens	Média	CV (%)	Aderência	Posição do resultado em relação a: Hendrick (2003), Poister e Streib (2005) (**) Jelen (2009) (***)	Ranking
Compromisso com o plano	8,75	19,0	Boa	-	
P.3A Ajuda da alta direção	8,94	18,0%	Boa	-	1
P.3E Atribuição de responsabilidade individual aos gestores do PE	8,72	21,0%	Boa	Superior (**)	2
P.6D Envolvimento direto dos gestores no desenvolvimento do PE	8,72	22,0%	Boa	Inferior (**)	3
P.6G Participação efetiva dos <i>stakeholders</i> internos no PE	8,61	19,0%	Boa	Superior (**)	6
Alocação de recursos	8,37	20,5%	Boa	-	
P8.F influência do PE nas necessidades orçamentárias	8,67	18,1%	Boa	Similar (**)	5
P8.A orçamento vinculado às prioridades do PE	8,61	24,2%	Boa	Superior (**)	7
P8.E recursos financeiros disponíveis adequados ao PE	8,61	20,3%	Boa	Similar (**)	8
P8.B orçamento anual adequado ao PE	8,50	26,8%	Boa	Similar (**)	9
P8.D orçamento de capital adequado do PE	8,44	19,5%	Boa	Similar (**)	10
P8.C Consideração das metas/objetivos na revisão do PE pela Câmara Municipal	7,39	31,5%	Boa	Similar (**)	18
Fatores que influenciam a implementação do pE – parcial 2	8,09	23,1%	Boa	-	
P7.I viabilidade das estratégias propostas	8,39	21,6%	Boa	-	11
P7.G desenvolvimento de metas	8,33	21,3%	Boa	Inferior (**)	12
P7.J desenvolvimento de planos via gestão de projetos	8,17	25,2%	Boa	Superior (*)	13
P7.A Identificação da missão	7,78	29,7%	Boa	Similar (**)	15
P7.H desenvolvimento de objetivos	7,78	25,9%	Boa	Inferior (*)	16
Aumento da capacidade gerencial e estratégica	7,71	17,3%	Boa	-	
P3.E atribuição de responsabilidade aos gestores	8,72	20,7%	Boa	Inferior (**)	4
P3.D mudanças na alocação de recursos operacionais	8,17	22,3%	Boa	Superior (**)	14
P7.A Identificação da missão	7,78	29,7%	Boa	Similar (**)	17
P3.B processos de gestão impactantes	7,28	24,4%	Boa	Superior (**)	19

CV = Coeficiente de variação

Fonte: dados da pesquisa.

4.1.1.3 Formulação da estratégia

A dimensão **formulação da estratégia** pautou-se na mensuração da subdimensão alocação de recursos, com média 7,98 pontos, ocupando uma faixa inferior no estrato boa aderência à expectativa teórica. Esse resultado também representou uma boa medida do conjunto de unidades pesquisadas, visto que o coeficiente de variação apresentou-se em um patamar aceitável (20,8%) (Tabela 10).

Tabela 10 – Dimensão, média, coeficiente de variação, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) da formulação da estratégia

Dimensão	Média	CV (%)	Aderência	Observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005)
Formulação da estratégia	7,98	20,8	Boa	ND
Alocação de recursos	7,98	20,8	Boa	ND

CV = Coeficiente de variação

Fonte: dados da pesquisa.

4.1.1.3.1 Itens integrantes da dimensão formulação da estratégia

A dimensão formulação da estratégia foi operacionalizada por apenas seis itens, dentre os quais, três apresentaram pontuações acima de 8,00, sugerindo àqueles mais aderentes à prática teórica da dimensão da formulação da estratégia, dentro da etapa de planejamento (Tabela 9). Foram eles: (1) recursos financeiros disponíveis adequados ao PE, (2) orçamento anual adequado ao PE e (3) orçamento de capital adequado do PE. Fato relevante foi que essas apresentaram resultados similares aos obtidos por Poister e Streib (2005).

Com base no referencial teórico selecionado nesse estudo e na prática vivenciada da gestão pública municipal pelo autor desta pesquisa, observou-se que, em relação ao item recursos financeiros disponíveis, o orçamento público municipal de longo prazo (PPA – plano plurianual) e o de curto prazo (LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual) deveriam prever recursos financeiros para tornar o PE viável, seja maximizando receitas em sua previsão, seja minimizando despesas em sua fixação, evitando prejuízo à gestão do PE (BRASIL, 1988).

Coube explicitar que a possibilidade para prever tais recursos está disponível, seja por meio de programas federais destinados às prefeituras, tais como financiamentos de agências de fomento, por exemplo, via BNDES ou Caixa Econômica Federal, seja pelo uso de recurso a convênios públicos, por exemplo, provenientes de organismos multilaterais (BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento e BIRD – Banco Mundial, entre outros), e são considerados fundamentais para viabilização do PE.

Ressaltou-se que o item referente ao orçamento anual adequado ao PE se relaciona à LOA – Lei Orçamentária Anual, que, em atendimento à CF, deve estar integrada à formulação do PE, para poder torná-lo bem factível. Quanto ao item do orçamento de capital adequado ao PE, tal orçamento, que provém da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, também deve ser um suporte para a formulação do PE. Lembrou-se, ainda, que as três peças orçamentárias citadas devem estar harmonizadas e integradas (BRASIL, 1988).

No segundo agrupamento de itens com boa aderência à expectativa teórica, contudo, em um patamar inferior desse estrato, encontraram-se: (4) definição da alocação de recursos dependente do desempenho das metas/objetivos do PE; (5) consideração das metas/objetivos pela Câmara Municipal na revisão do PE; (6) gestores mantêm a Câmara Municipal focada no PE.

Os resultados encontrados para esses itens também foram similares aos alcançados por Poister e Streib (2005), em seu estudo.

Quanto à variável definição da alocação de recursos dependente do desempenho das metas/objetivos do PE, a baixa média observada corroborou a dificuldade prevista para alteração do orçamento, visto que a própria legislação (Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964 e Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê a responsabilização do gestor público em sua gestão orçamentária bem como a transparência na divulgação de balanços financeiros.

No que tangeu à baixa prática da atuação da Câmara Municipal no processo do PE, as justificativas referiram-se à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, por ser complexa (do ponto de vista político) e burocrática (dos pontos de vista legal e gerencial), o que pôde ter acarretado para as baixas médias ilustrativas das práticas dessas variáveis. Coube informar que há complexidade, pois há necessidade de negociações que extrapolam o âmbito técnico do

orçamento e envolvem outros *stakeholders*, além da Secretaria ou dos gestores responsáveis pelo PE e orçamento, visto que é prática comum o envolvimento da Secretaria de Governo Municipal na interlocução com a Câmara Municipal, com partidos da situação e oposição, entre outros.

Daniel (2001), quando exerceu seu primeiro mandato como prefeito de Santo André (1989 a 1992), procurou investir nas instituições para resolver diversas questões, entre as quais, as orçamentárias, por meio do Orçamento Participativo (envolvendo principalmente classes populares) e também por meio da iniciativa denominada Cidade Futuro (envolvendo prioritariamente os empresários). Tais iniciativas visavam reforçar o processo de definição do orçamento, no sentido de evitar a necessidade de alterações.

Tabela 11 - Dimensão, média, coeficiente de variação, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) da subdimensão formulação da estratégia e suas variáveis

Formulação da estratégia: subdimensões e variáveis	Média	CV (%)	Aderência	Posição do resultado em relação a: Poister e Streib (2005) (**) Jelen (2009) (***)	Ranking
Alocação de recursos	7,98	20,7%	Boa	-	
P8.E Recursos financeiros disponíveis adequados ao PE	8,61	20,3%	Boa	Similar (**)	1
P8.B orçamento anual adequado ao PE	8,50	26,8%	Boa	Similar (**)	2
P8.D Orçamento de capital adequado do PE	8,44	19,5%	Boa	Similar (**)	3
P8.G Definição da alocação de recursos dependente do desempenho das metas/objetivos do PE	7,78	23,1%	Boa	Similar (**)	4
P8.C Consideração das metas/objetivos pela Câmara Municipal na revisão do PE	7,39	31,5%	Boa	Similar (**)	5
P8.J Gestores mantêm a Câmara Municipal focada no PE	7,17	31,8%	Boa	Similar (**)	6

CV = Coeficiente de variação

Fonte: dados da pesquisa.

4.1.2 Elemento - implementação do PE

O elemento processo de implementação do PE foi operacionalizado apenas por uma dimensão, com média 8,10 pontos, ou seja, boa aderência à expectativa teórica (Tabela 12).

Tabela 12 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) do elemento implementação do PE

Subdimensão	Média	CV (%)	Aderência	Posição do resultado em relação a Hendrick (2003), Poister e Streib (2005) (**) e Jelen (2009) (***)
Processo de implementação do plano estratégico	8,10	16,4%	Boa	-
Implementação do PE	8,10	16,4%	Boa	-

Fonte: dados da pesquisa.

4.1.2.1 Itens integrantes da dimensão processo de implementação do PE

A dimensão ilustrativa do elemento implementação do PE foi medida a partir da investigação de cinco itens. Entre eles, dois situaram-se no patamar superior do estrato boa aderência à expectativa teórica e foram recorrentes no processo de investigação, a saber: (1) ajuda da alta direção, com média 8,94 pontos e (2) atribuição de responsabilidade individual aos gestores do PE, com média 8,72 pontos.

Quanto à variável atribuição de responsabilidade individual aos gestores do PE, registre-se que o seu resultado, no âmbito do elemento implementação do PE, foi inferior ao obtido por Poister e Streib (2005).

Outros três itens também se situaram no estrato boa aderência, entretanto, no patamar inferior desse (Tabela 13). Foram eles: (3) níveis hierárquicos envolvidos na implantação do plano de ações estratégicas; (4) disponibilidade de especialistas; (5) processos de gestão impactantes.

A disponibilidade de especialistas apresentou média 7,78 pontos, níveis hierárquicos envolvidos na implementação do plano apresentaram médias equivalentes, ou seja, 7,78 pontos, enquanto que processos de gestão impactantes

ficou em uma posição mais inferior desse estrato, com 7,28 pontos. Contudo, somente a variável níveis hierárquicos envolvidos na implantação do plano de ações estratégicas pôde ser comparada com o estudo empírico de Hendrick (2003), o qual apresentou resultado superior ao encontrado na presente pesquisa da RMSP.

A posição menos favorável, ocupada pela variável processos de gestão impactantes, foi recorrente e retratou a característica não inovadora das administrações públicas municipais.

Tabela 13 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação em relação ao referencial teórico do elemento implementação do PE e suas variáveis

Implementação do PE: dimensão e itens	Média	CV(%)	Aderência	Posição do resultado em relação a Hendrick (2003), Poister e Streib (2005) (**) e Jelen (2009) (***)	Ranking
Processo de implementação do PE	7,52	17,2%	Boa	-	
P3.A Ajuda da alta direção	8,94	18,1%	Boa	ND (***)	1
P3.E Atribuição de responsabilidade individual aos gestores do PE	8,72	20,7%	Boa	Inferior (**)	2
P3.C Disponibilidade de especialistas	7,78	31,6%	Boa	ND (***)	4
P10Cmod- Níveis hierárquicos envolvidos na implantação do plano de ações estratégicas	7,78	26,3%	Boa	Inferior (*)	3
P3.B Processos de gestão impactantes	7,28	24,4%	Boa	ND (***)	5

CV = Coeficiente de variação
ND = Não disponível

Fonte: dados da pesquisa.

4.1.3 Elemento 3 - controle do PE

Os resultados obtidos evidenciaram o elemento controle como o mais frágil, entre os três elementos da prática do planejamento estratégico nas administrações públicas municipais investigadas na RMSP, com pontuação média 7,34, ou seja, valor posicionado no patamar inferior do estrato boa aderência.

Esse elemento pautou-se na agregação do desempenho de três dimensões, que foram: (1) avaliação da gestão do PE; (2) nível de satisfação com o alcance das metas e dos objetivos estratégicos; (3) quantificação dos níveis hierárquicos atuantes no controle (Tabela 14).

Entre as dimensões desse elemento, as relativas ao nível de satisfação com o alcance de metas e objetivos estratégicos bem como a avaliação da gestão do PE também se situaram no patamar inferior do estrato boa aderência, com médias equivalentes: 7,61 e 7,60 pontos, respectivamente.

Em uma posição inferior, ainda, encontrou-se a dimensão níveis hierárquicos atuantes no controle que, em termos médios, situou-se no estrato de aderência moderada, com 6,83 pontos. Contudo, a variabilidade do resultado dessa dimensão foi acentuada, indicando a presença de administrações municipais com valores mais superiores e mais inferiores, do que o ponto médio.

Exceto sobre a dimensão níveis hierárquicos, os demais resultados orientaram com boa representatividade as ocorrências das administrações municipais com prática de PE investigadas, visto que a dispersão do resultado entre as prefeituras foi considerada aceitável, conforme indicado pela maioria dos coeficientes de variação (Tabela 14).

Tabela 14 – Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões do elemento controle do PE

Dimensão	Média	CV (%)	Aderência	Observação em relação à pesquisa de Hendrick (2003); Poister e Streib (2005); Jelen (2009)
Nível de satisfação com o alcance de metas e de objetivos estratégicos	7,61	17,8%	Boa	-
Avaliação da gestão do PE	7,60	18,0%	Boa	-
Níveis hierárquicos atuantes no controle	6,83	40,8%	Moderada	-
Dimensão controle do PE	7,34	20,9%	Boa	-

CV = Coeficiente de variação

Fonte: dados da pesquisa.

4.1.3.1 Itens integrantes das dimensões do elemento controle

A operacionalização do elemento controle foi feita a partir da investigação de dezesseis itens. Desse conjunto, três apresentaram resultados acima de 8,0 pontos, sugerindo que estejam mais aderentes à prática teórica da etapa do controle do PE (Tabela 15). Foram eles: (1) uso de indicadores de desempenho

pela Prefeitura, para fins de monitoramento do PE (avaliação da gestão do PE); (2) monitoramento de resultado de desempenho ao longo do tempo (avaliação da gestão do PE); (3) uso de indicadores de desempenho pela Prefeitura, para fins de controle do PE (avaliação da gestão do PE).

Portanto, a subdimensão avaliação da gestão do PE foi a única presente nesse primeiro agrupamento com três itens, do total de dezesseis que a operacionalizaram.

Os resultados das três variáveis dessa subdimensão foram superiores aos obtidos por Poister e Streib (2005).

Relembre-se que, do ponto de vista teórico, o uso de indicadores de desempenho pela Prefeitura, para monitorar o PE, baseou-se no estabelecimento de padrões de desempenho a serem alcançados, os quais envolveram indicadores adequados de quantidade, qualidade, tempo e custo, que, segundo Chiavenato e Sapiro (2009), devem ser avaliados, comparados com uma referência e reavaliados, se for o caso. Assim, o resultado superior encontrado, no conjunto de municípios da RMSP que praticam PE, sugeriu um comportamento mais focado no tocante à aferição do desempenho da municipalidade, de acordo com os preceitos com pouca flexibilidade da legislação brasileira, comparativamente ao encontrado nos municípios norte-americanos.

Ainda, no estrato boa aderência à expectativa teórica, entretanto, em um patamar inferior desse estrato, encontraram-se oito itens, a saber: (4) Prefeitura submete programas de governo aos interessados para avaliações baseada nas metas/objetivos do PE (subdimensão - avaliação da gestão do PE); (5) grau de satisfação do gestor com o PE (subdimensão - nível de satisfação com o alcance de metas e de objetivos estratégicos); (6) Prefeitura muda processos de avaliação/controle de projetos para melhorar a execução do PE (subdimensão - avaliação da gestão do PE); (7) dependência da definição da alocação de recursos do desempenho das metas/objetivos do PE (subdimensão - avaliação da gestão do PE); (8) avaliação do desempenho dos gestores pelos superiores, baseada no cumprimento das metas/objetivos do PE (subdimensão - avaliação da gestão do PE); (9) Prefeitura divulga indicadores de desempenho do PE para a sociedade regularmente (subdimensão - avaliação da gestão do PE); (10) grau de satisfação dos colaboradores com o PE (subdimensão - nível de satisfação com o alcance de metas e de objetivos estratégicos); (11) Prefeitura presta contas à Câmara dos

Vereadores sobre indicadores de desempenho associadas com o PE (subdimensão - avaliação da gestão do PE) (Tabela 15).

Esse conjunto de resultados evidenciou que, entre os itens praticados nesse segundo agrupamento, a presença da subdimensão avaliação da gestão do PE também foi mais presente, com seis variáveis, do total de doze que a operacionalizaram na pesquisa. Na sequência, apareceram as duas variáveis que operacionalizaram a subdimensão nível de satisfação com o alcance de metas e de objetivos estratégicos.

A investigação sobre o grau de satisfação com o PE do gestor e o grau de satisfação dos colaboradores, entretanto, a partir da imagem do próprio gestor, revelou uma superioridade do primeiro comparativamente ao segundo, o que pôde sugerir o reconhecimento pelo gestor de uma diferença de interesses a favor de si próprio. Conforme mencionado anteriormente, essa discrepância estaria contemplada na abordagem de Clegg, Carter e Kornberger (2004), de que o gestor corresponde à “cabeça”, que manda fazer (mentor intelectual do PE) e os colaboradores correspondem ao “corpo”, que obedece e faz (operacionaliza).

No agrupamento relativo às situações mais frágeis da etapa controle, foram encontrados cinco itens (Tabela 15). Sendo: (1) níveis hierárquicos: revisão do plano de ações (subdimensão - níveis hierárquicos atuantes no controle); (2) níveis hierárquicos: acompanhamento/controle das ações estratégicas (subdimensão - níveis hierárquicos atuantes no controle); (3) níveis hierárquicos: revisão do plano das ações estratégicas (subdimensão - níveis hierárquicos atuantes no controle), (4) comparação com outras prefeituras para medir a eficácia do PE – *benchmarking* (subdimensão - avaliação da gestão do PE); (5) reajustes/bônus salariais anuais baseados no alcance do objetivo do PE (subdimensão - avaliação da gestão do PE), entre os quais predominaram a presença da subdimensão avaliação da gestão do PE, com três variáveis, do total de doze que a operacionalizaram na pesquisa. Na sequência, a subdimensão níveis hierárquicos atuantes no controle complementou o agrupamento, com duas variáveis.

A última posição no *ranking*, ocupada pelo item reajustes/bônus salariais anuais, baseados no alcance dos objetivos do PE, era esperada em decorrência da legislação brasileira vigente para o setor público. Contudo, coube refletir sobre a validade de uma prática que viesse a reconhecer a gestão eficiente, eficaz e efetiva do gestor de PE. Por outro lado, era esperada a prática mais intensa de

benchmarking, estimulada especialmente pela rede de relacionamentos provida pela participação dos municípios em consórcios intermunicipais.

Os resultados da presente pesquisa sugeriram que há baixa prática em termos de criação e manutenção de uma estrutura organizacional com profissionais destinados a acompanhar, controlar e, também, revisar o PE, conforme evidenciado pela pontuação 6,8, em termos de aderência à situação ideal. Tal constatação foi abordada por Chiavenato e Sapiro (2009, p. 324), mediante o registro de que pessoas podem ser uma vantagem competitiva para a realização do PE, como podem, também, ser uma barreira quando esse recurso não é treinado para o desenvolvimento de competências necessárias à prática da avaliação de estratégias. Para os autores, o controle é um elemento cujo objetivo não é punir pessoas, mas resolver os problemas dentro da organização (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009, p. 329). No entanto, nesse contexto, surgem resistências (agressividade, apatia ou indiferença) em relação ao PE ou aos gestores, cujos principais motivos são: padrões de controle inadequados; ações corretivas com críticas pessoais; avaliações incorretas ou inadequadas; falta de conhecimento sobre os propósitos dos controles praticados (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009, p. 333).

Tabela 15 - Dimensão, média, coeficiente de variação, aderência, observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005) das dimensões do elemento controle do PE e suas variáveis

Subdimensões e variáveis	Média	CV (%)	Aderência	Posição do resultado em relação a: Hendrick (2003) (*) Poister e Streib (2005) (**) Jelen (2009) (***)	Ranking
Nível de satisfação com o alcance de metas e de objetivos estratégicos	7,61	17,8%	Boa	-	
P.13E Grau de satisfação do gestor com o PE	7,89	22,1%	Boa	ND (**)	6
P.12 Grau de satisfação dos colaboradores com o PE	7,33	15,5%	Boa	ND (**)	10
Avaliação da gestão do PE	7,51	18,1%	Boa	-	
P9.B Uso de indicadores de desempenho pela Prefeitura para fins de monitoramento do PE	8,06	24,6%	Boa	Superior (**)	1
P9.G Monitoramento de resultado de desempenho ao longo do tempo	8,06	26,0%	Boa	Superior (**)	2
P9.A Uso de indicadores de desempenho pela Prefeitura para fins de controle do PE	8,00	21,8%	Boa	Superior (**)	3
P9.D Prefeitura submete programas de governo aos interessados para avaliações baseada nas metas/objetivos do PE	7,94	22,2%	Boa	Muito Superior (**)	4
P9.H Prefeitura muda processos de avaliação/controle de projetos para melhorar a execução do PE	7,94	22,2%	Boa	Superior (**)	5
P8.G Dependência da definição da alocação de recursos do desempenho das metas/objetivos do PE	7,78	23,1%	Boa	Superior (**)	7
P8.I avaliação do desempenho dos gestores pelos superiores baseada no cumprimento das metas/ objetivos do PE	7,56	28,7%	Boa	Superior (**)	8
P9.E Prefeitura divulga indicadores de desempenho do PE para a sociedade regularmente	7,50	24,7%	Boa	Muito Superior (**)	9
P9.C Prefeitura presta contas à Câmara dos Vereadores sobre indicadores de desempenho associadas com o PE	7,33	32,0%	Boa	Superior (**)	11
P10Dmod - Níveis hierárquicos: acompanhamento e controle das ações	6,89	41,3%	Boa	Muito inferior (**)	12a
P9.F Comparação com outras prefeituras para medir a eficácia do PE - benchmarking	6,61	45,5%	Boa	Muito Superior (**)	15
P8.H Reajustes/bônus salariais anuais baseados no alcance do objetivo do PE	5,94	53,0%	Moderada	Similar (**)	16
Níveis hierárquicos atuantes no controle	6,83	40,8%	Boa	Muito inferior	
P10Dmod - níveis hierárquicos: acompanhamento /controle das ações estratégicas	6,89	41,3%	Boa	ND (*)	12b
P10Emod - níveis hierárquicos: revisão do plano das ações estratégicas	6,78	41,9%	Boa	ND (*)	14

CV = Coeficiente de variação

ND = Não disponível

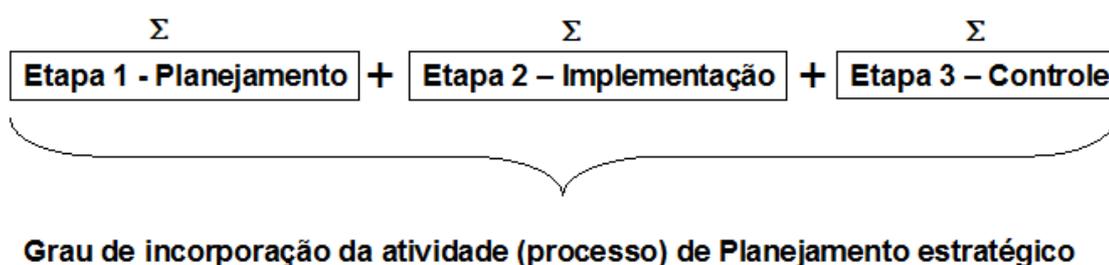
Fonte: dados da pesquisa.

4.2 Objetivo 2 - Medir o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas Prefeituras a partir do somatório de pontos das dimensões integrantes das etapas da atividade de planejamento estratégico

A mensuração do grau de incorporação do PE, nas dezoito administrações públicas municipais pesquisadas da RMSPP que praticam a atividade do PE, baseou-se no somatório de pontos das etapas integrantes da atividade de planejamento estratégico: planejamento, implementação e controle (Figura 21).

Esta análise teve por fundamento uma avaliação subjetiva dos gestores do PE, com base nas respostas do questionário aplicado em cada unidade administrativa municipal.

Figura 21 – Objetivo 2 do PE e suas etapas de processo



Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse sentido, a prática do PE, em termos médios, foi aferida no nível 7,84 pontos, sugerindo um nível de aderência à expectativa teórica alto, mas sem romper a passagem para o patamar superior desse estrato.

Relembre-se, essa medida foi decorrente da prática do elemento planejamento, cuja média equivaleu a 8,27 pontos. Ainda, do elemento implementação, 8,10 pontos, e controle, 7,34 pontos. Concernente à etapa 1 - elemento planejamento, foi aferida tendo por média 7,94 pontos; à etapa 2 - elemento implementação, teve média 8,10 pontos; à etapa 3 - elemento controle, apurou uma média 7,50 pontos. Essas pontuações puderam ser consideradas representativas, do conjunto dos dezoito municípios, visto que o coeficiente de variação dessa estatística nos municípios foi aceitável (17,0%) (Tabela 16).

Tabela 16 – Estatísticas dos três elementos que compõem o processo de gestão do PE e a consolidação do objetivo 2

Elemento	Média	Coefficiente de variação	Aderência	Observação em relação à pesquisa de Poister e Streib (2005)
Etapa 1 – Planejamento	7,94	18,1%	Boa	-
Etapa 2 – Implementação	8,10	16,4%	Boa	-
Etapa 3 – Controle	7,50	18,8%	Boa	-
Objetivo 2	7,86	17,0%	Boa	-

Fonte: dados da pesquisa.

Destaque-se que a etapa de implementação do PE teve a maior média de pontos dentre os três elementos do seu processo. Tal resultado foi ao encontro da constatação de Chiavenato e Sapiro (2009, p. 38-39). Segundo os autores, uma organização competitiva deve dar atenção à implementação do plano estratégico, pois, mesmo que as estratégias sejam bem formuladas, isto não garante a sua implementação bem-sucedida.

Ainda, registre-se que, dessas medidas, a etapa de controle do PE apresentou resultado inferior às outras duas. Reiterou-se o registro referente ao tratamento do objetivo 1 sobre a abordagem de Mintzberg (2004, p. 22), no tocante ao fato dos gestores do PE focarem mais esforços no planejamento e implementação do que no controle.

Bossidy e Charam (2004) acrescentaram que há uma lacuna entre objetivos e resultados, ou seja, surgem ideias muito boas e planos consistentes que nunca se realizam. Os autores informaram, também, que a resposta ao problema da lacuna está no trabalho dos líderes (gestores) da organização em colocar as pessoas certas nos lugares certos, permitindo ao gestor executar as estratégias formuladas, certo que deve haver excelência nos processos operacionais e disciplina na execução do PE.

Orientado pela abordagem de Mintzberg (2004, p. 22), o uso da etapa de planejamento, por vezes, atenderia a autopromoção do gestor, desviando-se da sua finalidade essencial, enquanto instrumento de gestão.

Acrescentou-se um resgate das falácias propostas por Clegg, Carter e Kornberger (2004, p. 24), ainda que no âmbito dos estudos organizacionais, sobre a análise das etapas do PE. Assim, registre-se que os resultados encontrados, no âmbito dos municípios com prática de PE na RMSP, não contemplaram

plenamente a falácia III, apresentada por esses autores, visto que, ao invés de uma disparidade entre planejamento e implementação, os resultados aqui sugeriram uma aproximação.

Outro aspecto das falácias apresentadas por Clegg (2004), comentado brevemente na discussão sobre o objetivo 1 – elemento controle, que estaria aderente aos resultados desse estudo, relacionou-se à afirmação sobre a ocorrência de disparidade entre meios e fins, visto que,

Há uma disparidade entre o planejamento estratégico (a cabeça) e a mera organização inerte (o corpo). A cabeça lidera, e espera-se que o corpo obedeça. [...] os gestores pensam as estratégias, constituindo assim as organizações - penso, logo existo, e ela deve existir - essa linearidade leva a um planejamento não reflexivo: todo planejamento é uma espécie de autodescrição da organização, que, na medida em que se vê como uma imagem produzida e cristalizada pelo planejamento, reage de acordo com ele; caso contrário, passa a sabotá-lo (CLEGG; CARTER; KORNBERGER, 2004, p. 25).

Complementarmente, Chiavenato e Sapiro (2009, p. 337-338) informaram que uma organização com elevado desempenho possui eficácia organizacional, preza, entre outros fatores, a intensa parceria com os *stakeholders* e a colaboração funcional. Os autores acrescentaram, com base nos critérios de excelência da Fundação Nacional da Qualidade, que a excelência organizacional pode ser alcançada também por meio de uma cultura de inovação, de uma liderança e constância de propósitos e de uma valorização das pessoas (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009, p. 339). A ocorrência dessa discrepância entre satisfação dos gestores e satisfação dos colaboradores com o PE sugeriu que há problemas de liderança, de cultura organizacional e de valorização do capital humano das unidades administrativas municipais.

Contudo, observou-se que a contribuição da mensuração do Planejamento Estratégico, aqui obtida, deva ser entendida mais sob as óticas da possibilidade de discussão sobre sua presença ou ausência e da obtenção de uma referência que situe as ações ou práticas específicas dos seus elementos, do que pela ótica da precisão de sua avaliação.

Assim, tomar os resultados pela mensuração em si limita de forma significativa o conhecimento gerado pela pesquisa. Ao contrário, evidenciar fragilidades ou identificar fortalezas no ambiente empírico do PE tende a potencializar os resultados aqui apresentados, no sentido de encaminhar

aprofundamento teórico sobre essa técnica de gestão, que se tornou atrativa para o setor público na busca de uma gestão eficiente, eficaz e efetiva.

Dois encaminhamentos nesse sentido foram aqui já tratados. Um, abordado na sequência para atendimento ao objetivo 3 deste estudo, referiu-se ao tratamento da opinião dos gestores sobre conflitos no ambiente de PE. Outro, abordado para atendimento ao objetivo 4, referiu-se sobre a identificação de fatores explicativos das variações da prática de PE entre as administrações municipais.

4.3 Objetivo 3 - medir e caracterizar os conflitos no ambiente do Planejamento Estratégico

O atendimento a esse objetivo deu-se pela investigação dos diversos tipos de conflitos existentes na gestão do PE, os quais envolveram três dimensões de abordagem: uma relacionada a uma visão quanto aos seus efeitos no ambiente de PE, baseada em Burrell e Morgan (1979 *apud* ANDRADE; AMBONI, 2010, p. 131); outra, coletiva versus individual, proposta por Chalvin e Eyssette (1989 *apud* ANDRADE; AMBONI, 2010, p. 131); por fim, a terceira, quanto à sua percepção para o observador, ou seja, implícito versus explícito no ambiente de PE.

Registre-se sobre esse objetivo que, ao contrário dos anteriores, em que indicadores menores de notas médias revelaram fragilidades na prática da atividade de PE, aqui, as notas menores evidenciaram a tendência a uma ausência de conflitos que, nem sempre se configuram como situações favoráveis, visto que há conflitos com efeitos positivos e outros com efeitos negativos. Assim, ratificou-se que a escala de categorias utilizada para captar a opinião dos entrevistados sobre a ocorrência de conflitos no desenvolvimento da atividade de PE, tinha na menor pontuação (zero – “0”) a total ausência do conflito e na pontuação máxima (10 pontos), a total presença do conflito.

De forma geral, os resultados apresentados pelas três dimensões sugeriram que a questão dos conflitos seria percebida de forma não intensa pelos entrevistados, conforme apresentado em 4.3.1 a 4.3.1.4

4.3.1 Identificando os tipos de conflitos

A primeira dimensão foi composta por três itens: um, referindo-se ao tipo de conflitos entre as partes interessadas como sendo algo raro e transitório, sendo eliminado pela ação gerencial, classificado como visão unitária; o segundo, ao conflito como sendo intrínseco dos assuntos organizacionais, enfatizando seus aspectos potencialmente positivos, classificado como visão pluralista; o terceiro item referiu-se ao conflito como sendo uma força motora onipresente, causadora de rupturas, classificado como visão radical.

A segunda dimensão foi composta por outros três itens, sendo: conflito entre as partes interessadas é do tipo que promove a reunião dos indivíduos em torno dos mesmos objetivos, fortalecendo sua solidariedade e luta coletiva contra coletividades vizinhas ou outros grupos (conflito tradicional); conflito que engloba problemas de um indivíduo em relação ao outro, na convivência normal de trabalho (conflito individual); conflito que pode ser organizado conjuntamente com as organizações sindicais, envolvendo mobilização dos participantes, com a promoção de paralisações, boicotes e greves, entre outras situações (conflito social).

A terceira dimensão foi composta por quatro itens: conflito não declarado, não existindo consciência de sua ocorrência (conflito latente); conflito do tipo que os envolvidos percebem a existência do conflito, embora não haja ainda manifestações abertas do mesmo (conflito percebido); conflito que atinge todas as partes, existindo emoção e consciência de sua ocorrência (conflito sentido); conflito que atinge todas as partes, sendo percebido por terceiros e podendo interferir na dinâmica da Prefeitura (conflito manifesto).

4.3.1.1 Visões de conflito quanto aos seus efeitos, baseado em Burrell e Morgan (1979)

De acordo com a opinião dos entrevistados, dois tipos de conflito (visão unitária e visão pluralista) são percebidos com intensidades relativamente equivalentes no ambiente de PE, ou seja, 5,67 e 5,44 pontos, respectivamente. Por

outro lado, a visão radical estaria menos presente nesse ambiente, com média 4,50 pontos.

A opinião dos gestores sobre os conflitos mostrou a prevalência de uma visão positiva, quanto àqueles existentes no ambiente do PE nas 18 prefeituras da RMSP que praticam o PE, seja pela visão unitária, seja pela visão pluralista. Ao contrário, a visão radical, embora menos presente na opinião dos entrevistados, segundo Burrell e Morgan (1979 *apud* ANDRADE; AMBONI, 2010), é causadora de rupturas e leva a mudanças bruscas, o que nem sempre resulta em aspectos positivos para as organizações.

4.3.1.2 Classificação individual x coletiva dos conflitos, adaptado de Chalvin e Eyssette (1989)

Na opinião dos gestores do PE, os conflitos tradicionais (4,72 pontos) possuem maior intensidade de percepção pelos gestores das municipalidades pesquisadas, contra os conflitos individuais (4,44 pontos), ocupando uma posição ligeiramente distanciada. As duas classificações mencionadas de conflitos aparentaram ser benéficas para o desenvolvimento das organizações. Em uma posição mais distanciada das dimensões descritas, apareceu o conflito social (4,06 pontos), relacionado a greves e paralisações.

4.3.1.3 Classificação implícita x explícita dos conflitos, adaptado de Simon e March (1975)

Esta dimensão foi composta por quatro tipos de conflitos, sendo que o conflito mais intenso para os gestores do PE, na percepção dos próprios, foi o conflito latente (4,78 pontos); em uma posição ligeiramente inferior, o conflito percebido (4,39 pontos), seguido do conflito sentido (3,94 pontos), sendo que o conflito com menor intensidade foi o conflito manifesto (3,89 pontos).

4.3.1.4 Comparação de conflitos entre os municípios sem PE e com PE

Comparando-se as médias dos conflitos nos municípios com PE com aqueles sem PE, constatou-se que, nos municípios que praticam o PE, houve predominância dos conflitos “positivos” (visões unitária e pluralista, conflitos tradicionais, individuais e latentes), em relação aos municípios que não praticam o PE e, quanto aos conflitos “negativos” (visão radical e conflitos radical, sentido e manifesto), os municípios com PE apresentaram médias mais baixas do que os que não o possuem, conforme segue. O conceito de positivo ou negativo, adotado neste estudo, referiu-se à influência positiva ou negativa do conflito na gestão do planejamento (Tabela 17).

Os seguintes conflitos apresentaram médias maiores para os municípios que praticam o PE, em comparação com os que não o praticam: visão unitária (5,67 pontos contra 5,61 pontos); tradicionais (4,72 pontos contra 4,33 pontos); individuais (4,67 pontos contra 4,44 pontos); latente (4,78 pontos contra 4,33 pontos).

Ao contrário, os seguintes conflitos foram mais presentes nos municípios que não praticam o PE: visão pluralista (5,61 pontos contra 5,44 pontos); visão radical (5,11 pontos contra 4,50 pontos); social (4,61 pontos contra 4,06 pontos); percebido (4,94 pontos contra 4,39 pontos); sentido (4,56 pontos contra 3,94 pontos); manifesto (4,61 pontos contra 3,89 pontos) (Tabela 17).

Tabela 17 - Classificação dos conflitos entre município com e sem PE, média, aderência, coeficiente de variação por tipo de conflito

RMSP	Tipo de conflito	MUNICÍPIOS SEM PE			MUNICÍPIOS COM PE		
		Média	Aderência	CV %	Média	Aderência	CV %
VISÕES DE CONFLITO QUANTO AOS SEUS EFEITOS, BASEADO EM BURRELL E MORGAN (1979 APUD ANDRADE; AMBONI, 2010)							
P15.A O conflito entre as partes interessadas é do tipo raro e transitório, que é eliminado por meio da ação gerencial apropriada.	Visão unitária	5,61	moderada	45,4%	5,67	moderada	41,5%
P15.B O conflito entre as partes interessadas é do tipo intrínseco dos assuntos organizacionais, enfatizando os seus aspectos potencialmente positivos	Visão pluralista	5,61	moderada	46,2%	5,44	moderada	42,8%
P15.C O conflito entre as partes interessadas é do tipo de uma força motora onipresente e causadora de rupturas que impele às mudanças na sociedade em geral e na Prefeitura em particular. O conflito entre as partes interessadas é do tipo um aspecto reprimido do sistema social, nem sempre visível no mundo empírico, ou seja, no cotidiano do processo de planejamento vivido nessa prefeitura	Visão radical	5,11	moderada	56,1%	4,50	moderada	55,6%
CLASSIFICAÇÃO INDIVIDUAL X COLETIVA DOS CONFLITOS, ADAPTADO DE CHALVIN; EYSSETTE (1989 APUD ANDRADE; AMBONI, 2010)							
P15.F O conflito entre as partes interessadas é do tipo que reúne indivíduos em torno dos mesmos objetivos, fortalecendo sua solidariedade e luta coletiva contra a coletividades vizinhas ou outros grupos.	Tradicionais	4,33	moderada	61,8%	4,72	moderada	52,8%
P15.G O conflito entre as partes interessadas é do tipo individual, ou seja, são problemas de um indivíduo em relação ao outro, na convivência normal de trabalho.	Individuais	4,44	moderada	67,8%	4,67	moderada	48,2%
P15.E O conflito entre as partes interessadas é do tipo organizado conjuntamente com as organizações sindicais, por meio da mobilização dos participantes, promovendo situações diversificadas como as paralisações, boicotes, greves e outras situações.	Social	4,61	moderada	56,2%	4,06	moderada	59,5%

(Continua).

(Continuação).

CLASSIFICAÇÃO IMPLÍCITA X EXPLÍCITA DOS CONFLITOS, ADAPTADO DE SIMON; MARCH (1975 APUD ANDRADE; AMBONI, 2010)

P15.H O conflito entre as partes interessadas é do tipo não é declarado, não existindo consciência de sua ocorrência.	Latente	4,28	moderada	66,5%	4,78	moderada	53,5%
P15.I O conflito entre as partes interessadas é do tipo que os envolvidos percebem a existência do conflito, embora não haja ainda manifestações abertas do mesmo.	Percebido	4,94	moderada	50,7%	4,39	moderada	53,7%
P15.J O conflito entre as partes interessadas é do tipo que atinge todas as partes, existindo emoção e consciência de sua ocorrência.	Sentido	4,56	moderada	53,9%	3,94	baixa	71,4%
P15.K O conflito entre as partes interessadas é do tipo que atinge todas as partes, sendo percebido por terceiros e podendo interferir na dinâmica da Prefeitura.	Manifesto	4,61	moderada	58,6%	3,89	baixa	71,6%

CV = Coeficiente de variação

Fonte: dados da pesquisa.

Registre-se, quanto ao resultado consolidado referente aos conflitos que, nos municípios que possuem o PE, a média foi 4,6 pontos contra uma média ligeiramente superior dos municípios que não praticam o PE, com 4,8 pontos. As duas pontuações ocuparam uma faixa inferior da aderência moderada à expectativa teórica. Os municípios com PE também apresentaram menores variabilidades (coeficientes de variação) do que os municípios sem PE (Tabela 18).

Os resultados sugeriram que o uso do PE pode trazer consenso aos conflitos em geral, visto que há participação dos diversos *stakeholders* em seu processo de gestão. Alguns autores analisaram esta perspectiva em termos de liderança e de cultura organizacional atuantes no processo de planejamento estratégico (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009; KICH; PEREIRA, 2011).

Tabela 18 – Resultados consolidados das medidas de posição e de dispersão para os conflitos na gestão do PE

Conflitos - geral	Média	CV %	Aderência	Comparação com a pesquisa de Poister e Streib (2005)
Municípios com PE	4,57	40,0%	Moderada	-
Municípios sem PE	4,84	47,0%	Moderada	-

Fonte: dados da pesquisa.

Para obter consensos e superar dissensos no processo de planejamento em municípios, considerou-se a experiência de Santo André com o seu Plano Diretor, analisado no período do início da década de 1990 até meados de 2004, por Teixeira (2005). Os atores sociais mencionados pelo autor (em seu estudo), participantes dessa modalidade de planejamento participativo, foram: a Associação Comercial de Santo André; o Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis (SECOVI); a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA); a Federação das Entidades Assistenciais de Santo André (FEASA); a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); a Caixa Econômica Federal. O Plano Diretor teve a seguinte representação por segmentos sociais (envolvendo 167 delegados): 26,95% provenientes de movimentos sociais; 16,77% referentes aos empresários; 8,98% pertencentes às ONG's e entidades de pesquisa/universidades; 47,30% componentes da Prefeitura de Santo André.

O presente estudo procurou mensurar a participação dos *stakeholders* no PE, com base no estudo de Teixeira (2005), por meio da aplicação do questionário aos dezoito gestores dos municípios que possuem PE, e o resultado, em termos de prática ou não de PE com os *stakeholders*, foi: reuniões de bairro com os moradores

(72,2% praticam); reuniões com associações de moradores (77,8% praticam); reuniões com sindicatos de trabalhadores ou patronais (50,0% praticam); reuniões com entidades de desenvolvimento econômico local (83,3% praticam); reuniões com ONG's, entidades de pesquisa e universidades (88,9% praticam); reuniões com representantes de movimentos sociais (77,8% praticam); reuniões com entidades de classe profissional (88,9% praticam); reuniões com empresários (83,3% praticam); reuniões de orçamento participativo (77,8% praticam).

As maiores práticas de PE com *stakeholders* ocorreram com a participação de ONG's, entidades de pesquisa e universidades (88,9%) e as menores práticas ocorreram com reuniões com sindicatos de trabalhadores ou patronais (50,0%) (Tabela 19).

Comparando-se tais resultados com os de Teixeira (2005), no tocante aos *stakeholders* externos, registre-se que a ordem de relacionamento obtida no presente estudo apresentou uma intensidade de ocorrência de relacionamentos inversa a dos resultados encontrados por Teixeira (2005).

Tabela 19 – Participação dos *stakeholders* no PE dos municípios que o praticam na RMSP

STAKEHOLDER	MUNICÍPIOS COM PE	
	Praticam (%)	Não praticam (%)
Reuniões de bairro com os moradores	72,2	27,8
Reuniões com associações de moradores	77,8	22,2
Reuniões com sindicatos de trabalhadores ou patronais	50,0	50,0
Reuniões com entidades de desenvolvimento econômico local	83,3	16,7
Reuniões com ONG's, entidades de pesquisa e universidades	88,9	11,1
Reuniões com representantes de movimentos sociais	77,8	22,2
Reuniões com entidades de classe profissional	88,9	11,1
Reuniões com empresários	83,3	16,7
Reuniões de orçamento participativo	77,8	22,2

Fonte: dados da pesquisa.

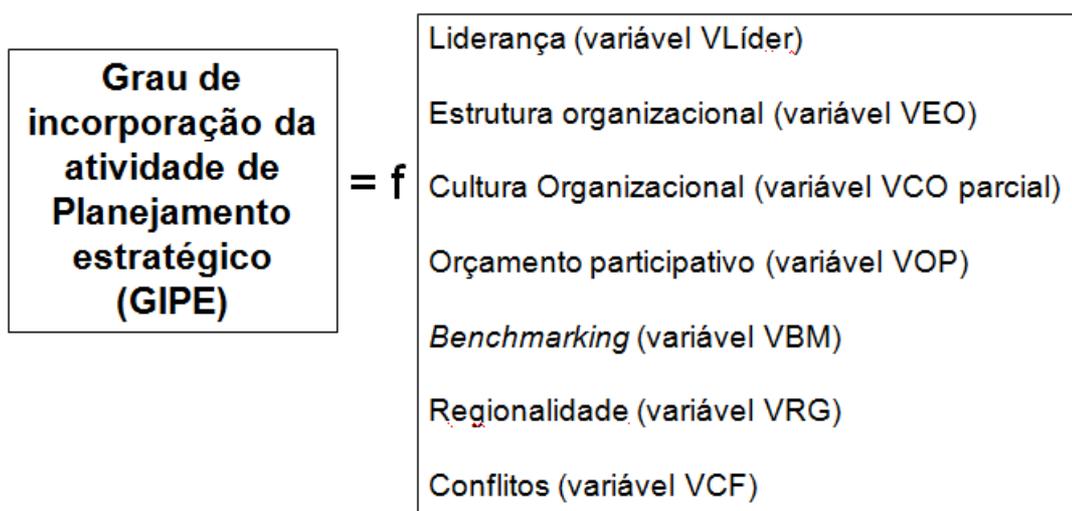
4.4 Objetivo 4 - identificar possíveis fatores exógenos ao conceito de Planejamento Estratégico, determinantes do grau de sua incorporação pelas prefeituras

O esforço para identificar possíveis fatores com influência sobre o grau de incorporação do PE pelas administrações municipais concentrou-se no grupo de 18

unidades com atividade formal de PE, conforme apurado no levantamento de dados realizado.

Os fatores externos ao conceito de PE, evidenciados no referencial teórico e selecionados para verificação de sua influência sobre a incorporação, totalizaram 7 (sete) variáveis, as quais foram submetidas ao estudo de correlação com a variável dependente **grau de incorporação de PE pela Prefeitura (GIPE)**.

Figura 22 – Estrutura de variáveis que compuseram o modelo teórico a ser testado



Fonte: elaborado pelo autor.

Para tanto, inicialmente, foi realizada uma avaliação da correlação entre as variáveis exógenas ao conceito de PE, as quais foram denominadas variáveis independentes e o grau de incorporação de PE, como variável dependente, identificada pela sigla GIPE, visto que este coeficiente é bastante utilizado para medir o grau de relacionamento entre variáveis.

A aplicação da análise de correlação linear de Pearson pressupõe que determinadas suposições sobre as variáveis consideradas sejam observadas, tal como, a distribuição normal das variáveis e a linearidade das relações.

A verificação da normalidade das variáveis pelo Teste de Doornik-Hansen indicou a aceitação da hipótese de normalidade da distribuição dos valores das variáveis contínuas: grau de incorporação de PE, liderança, cultura organizacional (parcial), *benchmarking* e conflitos. Considerou-se que as variáveis ilustrativas orçamento participativo, regionalidade e estrutura organizacional não são contínuas, por isso, não foram objeto de verificação da normalidade da sua distribuição.

Observou-se que surgiu uma lacuna de conhecimento quanto à definição de variáveis ou dimensões que poderiam influenciar a GIPE, além daquelas abrangidas

pelo presente estudo. Nesse tocante, elas poderiam ser utilizadas para mensurar o grau de implementação do PE nas prefeituras e também em outros entes federativos e órgãos públicos, tais como Estados, Distrito Federal, autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista.

Tabela 20– Teste Doonik-Hansen de normalidade das variáveis

Variável	Hipótese nula (H ₀): A distribuição é normal
GIPE	<i>p</i> –value = 0,3786, portanto aceita-se H ₀
VLider	<i>p</i> –value = 0,1742, portanto aceita-se H ₀
VCOparcial	<i>p</i> –value = 0,2851, portanto aceita-se H ₀
VBM	<i>p</i> –value = 0,4877, portanto aceita-se H ₀
VCF	<i>p</i> –value = 0,2241, portanto aceita-se H ₀

Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação à linearidade das relações, foram utilizadas formas funcionais alternativas, objetivando avaliar a estrutura matemática com melhor ajustamento entre GIPE e cada variável selecionada para compor o modelo de PE, seja no seu padrão original, seja no transformado, caso necessite linearizar a relação.

Neste contexto, foi relevante observar que três variáveis, VEO, VRG e VOP, não foram métricas. Sendo que a primeira foi dicotomizada a partir de uma escala de razão relativa ao número de níveis hierárquicos (abaixo da gestão do PE) envolvidos no processo, em estrutura menos densa (0) e mais densa (1). As outras duas foram dicotômicas, a saber: **regionalidade** - não participa de consórcio intermunicipal ou acordo de cooperação para o desenvolvimento (0) e participa do evento (1); **orçamento participativo** – ausência do evento (0) e presença do evento (1).

Para esses casos, a avaliação inicial do relacionamento dessas variáveis com a variável GIPE foi realizada sob o conceito de correlação Bisserial, pois ambas eram passíveis de serem medidas como contínuas; mas a primeira foi dicotomizada, ou seja, reduzida a duas categorias.

Em paralelo, o coeficiente de correlação Ponto Bisserial foi utilizado quando a variável **objeto de relacionamento com GIPE** era dicotômica, como a VRG, cujas duas alternativas foram não participação (0) e participação em consórcio intermunicipal de desenvolvimento ou situação similar (1) e VOP, ausência da prática de orçamento participativo (0) e presença da prática de orçamento participativo (1). Segundo Lira (2004), a correlação Ponto Bisserial é indicada quando uma das variáveis apresenta duas categorias ou quando uma é dicotômica e a outra contínua.

O cálculo foi realizado no aplicativo de análise estatística SAS e apontou os resultados para o coeficiente de correlação Bisserial GIPE-VEO equivalente a 0,34757 e, para os coeficientes de correlação Ponto Bisserial GIPE-VRG e GIPE-VOP, equivalentes a 0,35012 e 0,31466, respectivamente.

Quanto à qualidade do relacionamento entre as variáveis, no caso da correlação Bisserial e Ponto Bisserial, segundo Soares (2005, p. 99), o usual é aceitar valores acima de 0,3 para a correlação Bisserial.

Contudo, para efeito deste estudo, foi utilizado o critério do nível de significância, o qual foi superior a 10% em todas as situações de relacionamento analisadas. Portanto, as variáveis VEO, VRG e VOP foram descartadas da estrutura do modelo.

Entretanto, registrou-se que a não significância estatística da associação entre estas variáveis deva ser entendida dentro dos limites dos dezoito casos registrados para a RMSP, visto que este número foi pequeno e as variáveis VEO, VRG e VOP apresentaram pouca ou mínima variabilidade neste grupo.

Tabela 21 - Correlações especiais e variabilidade das variáveis

	Correlações especiais (variável contínua GIPE e variável dicotomizada VEO e variáveis dicotômicas VRG e VOP)	Variabilidade dos valores assumidos pelas variáveis
GIPE; VEO	Correlação Bisserial: 0,34757 t = 0,7213; Sig. 0,104471	10 casos com valor "0" (estrutura menos densa) e 8 casos com valor "1" (estrutura mais densa)
GIPE; VRG	Correlação Ponto Bisserial: 0,35012 t = 1,7373; Sig. 0,101542	2 casos com valor "0" (não participação em consórcio intermunicipal de desenvolvimento ou situação similar) e 16 casos com valor "1" (participação) afirmativos – 2 casos negativos
GIPE; VOP	Correlação Ponto Bisserial: 0,31466 t = 1,52; Sig. 0,14791	4 casos com valor "0" (ausência de orçamento participativo) e 14 casos com valor "1" (presença de orçamento participativo).

Fonte: dados da pesquisa.

As demais variáveis ilustrativas dos possíveis fatores de influência sobre GIPE, por serem contínuas, foram tratadas por meio do conceito de associação linear entre as variáveis dependente e independente, originais ou transformadas, conforme o processo de linearização da relação funcional selecionada.

O estudo da associação linear (ou linearizada) do comportamento das relações consideradas (GIPE e VLider, GIPE e VCOparcial, GIPE e VBM, GIPE e VCF) foi realizado examinando dez diferentes ajustamentos matemáticos, para expressar a forma funcional do relacionamento entre os pares de variáveis originais:

linear, logarítmico, inversa, quadrática, cúbica, composta, potência, exponencial, exponencial II, exponencial I.

Tabela 22 – Estruturas funcionais utilizadas para verificação da associação entre GIPE e possíveis fatores de influência sobre seu comportamento

Função original	Transformação aplicada às variáveis dependente e independente	Forma funcional linearizada
(1) Linear	lin-lin	$E(Y)=\beta_0+\beta_1X$
(2) Logarítmica	lin-ln	$E(Y)=\beta_0+\beta_1\ln(X)$
(3) Inversa	lin-inversa	$E(Y)=\beta_0+\beta_1/X$
(4) Quadrática	lin-lin-lin para: $X = X_1 ; X^2 = X_2$	$E(Y)=\beta_0+\beta_1X_1+\beta_2X_2$
(5) Cúbica	lin-lin-lin para: $X = X_1 ; X^2 = X_2 ; X^3 = X_3$	$E(Y)=\beta_0+\beta_1X+\beta_2X^2+\beta_3X^3$
(6) Composta	ln-lin	$E(Y)=\beta_0\beta_1^X$
(7) Potência	ln-ln	$E(Y)=\beta_0X^{\beta_1}$
(8) Exponencial II	ln-inverso	$E(Y)=\exp(\beta_0+\beta_1/X)$
(9) Exponencial I	ln-lin	$E(Y)=\exp(\beta_0+\beta_1X)$
(10) Exponencial	ln-lin	$E(Y)=\beta_0e^{\beta_1X}$

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados de significância apresentados para as relações estimadas indicaram apenas associações estatisticamente significantes para as relações entre GIPE e VCOparcial e GIPE e VLider, seja para a versão das variáveis originais, seja para suas transformações. Particularmente, entre **grau de incorporação de PE e liderança**, todas as relações estimadas foram estatisticamente significantes, enquanto que entre **grau de incorporação de PE e cultura organizacional parcial** não foi encontrada significância abaixo de 10% (para as relações funcionais quadrática e cúbica), sugerindo que a presença desta variável foi um fator relevante para a incorporação do PE de forma crescente, sem a apresentação de pontos de inflexão decorrentes de maior intensidade dessa característica, no gestor de PE.

Tabela 23 – Significância observada nas relações estimadas

Função	Significância do ajustamento funcional							
	VCOparcial		VLider		VBM ^a		VCF	
	F	Sig.	F	Sig.	F	Sig.	F	Sig.
Linear	4,525	,049	16,254	,001	,604 ^a	,448 ^a	,051	,824
Logarítmica	4,745	,045	15,180	,001			,353	,560
Inversa	4,551	,049	11,661	,004	a	a	,931	,349
Quadrática	2,199	,145	7,622	,005	2,006	,169	,530	,599
Cúbica	1,401	,284	5,206	,013	1,271	,322	1,484	,262
Composta	5,175	,037	18,162	,001	,687 ^a	,420 ^a	,018	,894
Potência	5,403	,034	17,810	,001			,248	,625
S	5,130	,038	14,006	,002	a	a	,736	,404
Growth	5,175	,037	18,162	,001	,687	,420	,018	,894
Exponencial	5,175	,037	18,162	,001	,687	,420	,018	,894

(a) Valores apresentados pela variável independente e/ou dependente não habilitam o uso desse tipo de função.

Fonte: dados da pesquisa.

Esses resultados corroboraram a abordagem de Ulrich (2001 *apud* KICH; PEREIRA 2011, p. 149-150), particularmente, no tocante à relação entre **grau de incorporação de PE e liderança do gestor de PE**. Segundo o autor, para que as pessoas sejam líderes, precisam possuir alguns valores, competências pessoais (credibilidade pessoal junto às pessoas com quem trabalha) e administrativas (para levar a organização a um bom êxito na atividade em que o líder gerencia).

Registrou-se a afirmação de Kich e Pereira (2011, p. 173): “[...] ao tratar das relações de poder dentro de uma organização, a figura do líder deve ser pensada também como fator de influência sobre a formação da cultura organizacional, principalmente sua formação.” As abordagens de Demuner (2003) e Schein (1996), também apresentadas por Kich e Pereira (2011, p. 173), reforçaram o papel da liderança na cultura da organização, ratificando a existência de relacionamento entre liderança e cultura organizacional e, assim, justificando a utilização parcial do construto cultura organizacional para fins do tratamento empírico, aqui implementado pelo estudo do grau de incorporação do PE.

Por outro lado, as variáveis **benchmarking** e **conflitos** não apresentaram significância em quaisquer das relações estimadas.

O pequeno número de casos, que caracterizou a administração pública municipal dos municípios da RMS, sugeriu que tal situação deva ser considerada

somente no âmbito dessa Região, visto que, conforme Siegel e Castellan (2006), o problema de não significância tende a referir-se ao tamanho da amostra, uma vez que a probabilidade de cometer um erro do tipo II em um teste bilateral decresce, quando o número de casos cresce. Contudo, alguns aspectos pareceram relevantes para observação. Esta constatação abriu um espaço para preencher uma lacuna acadêmica quanto à sondagem acerca do grau de implementação do Planejamento Estratégico em gestões públicas municipais por meio do uso das metodologias aqui propostas, contudo, com um número maior de municípios em outras regiões e também em outros países, uma vez que o presente estudo tem caráter universal.

Neste sentido, por exemplo, registrou-se que a pesquisa de Philips e Apiah-Adu (1998) não encontrou prática intensiva do *benchmarking* no setor privado, estudado a partir do setor hoteleiro. Entretanto, conforme reforçado pelo autor, os participantes deste segmento se mostraram insatisfeitos com seus processos de planejamento, sendo a fragilidade da prática de *benchmarking* considerada um ponto de partida para a operação de reengenharia no processo de planejamento, com vistas a melhorar o desempenho do negócio.

Diferentemente da restrição presente no setor privado hoteleiro, estudado pelos autores, a intensificação da prática de *benchmarking*, no caso das Prefeituras, foi passível de atuação individualizada, ou seja, não dependente de atuação em rede para efeito da busca de informação. Contudo, deveu-se reconhecer que a organização de rede de administrações municipais poderá gerar sinergia para o aprendizado sobre PE e conseqüente aprimoramento de sua implantação, em função da troca de informações que esse tipo de organização pode propiciar. Estudos complementares sobre *benchmarking* no setor público relacionado ao PE foram mencionados em itens anteriores, como lacunas a serem preenchidas por outros estudos.

Com relação aos conflitos, a relação empírica encontrada na pesquisa junto às administrações municipais revelou um alto grau de relacionamento com *stakeholders*/público externo, portanto, sugeriu ser um fator limitador para a expansão de conflitos. Assim, enquanto a pontuação média da dimensão **relacionamento com *stakeholders*** (envolvendo moradores, associações de moradores, entidades de desenvolvimento econômico local, ONG's, entidades de pesquisa e universidades, representantes de movimentos sociais, entidades de classe e empresários) no processo de gestão do PE equivaleu a 8,1 (boa

aderência), o nível de conflito, de forma pertinente, apresentou média 4,6 pontos. Esse resultado foi favorável, uma vez que revelou um baixo grau de aderência dessa variável a níveis mais altos de conflito nas administrações municipais, e pôde-se sugerir o efeito obtido pelo seu esforço de relacionamento.

Esta avaliação apoiou-se na abordagem de Chiavenato e Sapiro (2010, p. 48), que destacou ser fundamental para o sucesso do PE a participação dos *stakeholders*, visto que o plano estratégico precisa ser formulado e entendido por todos na organização, gerando o que poderia ser chamado de alinhamento organizacional. Para os autores, envolvimento e responsabilidade recíproca das pessoas são fundamentais para o alcance dos objetivos do PE (CHIAVENATO; SAPIRO, 2010, p. 229). Considerou-se, portanto, que tais atitudes tendem a levar a um comportamento de união interna e à estabilização de conflitos a um nível relativamente baixo, o que retiraria da variável VCF a força explicativa das eventuais variações do grau de implantação do PE (GIPE). Nesse sentido, as relações entre variáveis aceitas e relações expressas pela função potência entre GIPE e VCOParcial, GIPE e VLider apresentaram os melhores resultados de significância, assim, optou-se por utilizar essa estrutura funcional para elaborar o modelo de GIPE:

$$\text{LnGIPE}_i = f(\text{LnVLider}_i, \text{LnVCOParcial}_i) \quad [2]$$

A estrutura do modelo foi composta por quatro variáveis explicativas e duas variáveis *dummies*; além de quatro coeficientes de regressão, um coeficiente autônomo e um componente aleatório:

$$\text{Ln}(\text{GIPE}_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{LnVLider}_i + \beta_2 \text{LnVCOParcial}_i + \mu_i \quad [3]$$

Sendo:

LnGIPE_i = variável dependente, medida pelo logaritmo do grau de incorporação de PE pela Prefeitura i.;

LnVLider_i = variável explicativa, medida pelo logaritmo de liderança da Prefeitura i.

LnVCOParcial_i = variável explicativa, medida pelo logaritmo de cultura organizacional parcial na Prefeitura i;

$\beta_0, \beta_1, \beta_2$ = constantes do modelo;

β_0 = intercepto;

β_1, β_2 = coeficientes de regressão;

μ_i = componente aleatória

n = 18 Prefeituras (com a atividade de PE identificada no levantamento de campo).

Adicionalmente, registrou-se que o modelo de regressão apresentou alguns pressupostos subjacentes ao Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MMQO), utilizado para estimação do presente estudo, tais como: linearidade dos parâmetros, normalidade dos resíduos, variância constante dos resíduos, e mínimo de cinco casos por variável independente, incluída no modelo.

O número de casos do modelo atendeu à expectativa de amostra mínima, visto que apenas duas variáveis independentes foram incluídas na estrutura do modelo GIPE. Os demais pressupostos foram avaliados a partir dos resultados gerados pelo modelo estimado.

Tabela 24 - Estimativas do modelo

Variáveis Independentes Modelo	Coeficientes estimados		Coeficientes padronizados	H0: $B_i = 0$	Sig.	Estadística de colinearidade
	B	Erro-padrão	Beta	t	p-valor	Fator de inflação da variância - FIV
constante	4,448	0,413	-	10,777	1,85e-08	-
LnVLider	0,304	0,080	0,634	3,826	0,0017	1,089
LnVCOparcial	0,132	0,068	0,321	1,940	0,0715	1,089
Coeficiente de determinação (R^2)				62,2%		
H ₀ : Os resíduos apresentam distribuição normal Doornik-Hansen				Qui-quadrado = 0,144; p-valor = g.0,441		
Teste de Durbin-Watson				d = 1,993; p-valor = 0,4883		
Teste de Breusch-Pagan*				Qui-quadrado = 0,3147; p-valor = 0,8547		
Teste de White				Qui-quadrado = 6,0809; p-valor = 0,2984		

* O teste é sensível à normalidade dos resíduos

Fonte: dados da pesquisa.

Assim, a estrutura do modelo, composta somente com as variáveis VLider e VCOparcial, foi estimada indicando a não gravidade de multicolinearidade, visto que, o Fator de Inflação da Variância (FIV) se aproximou da unidade. Também, não foi encontrada heteroscedasticidade estatisticamente significativa. O resultado do teste para verificação de autocorrelação dos resíduos foi apresentado ilustrativamente, sendo que esse tipo de problema estava associado aos dados de série temporal e não aos de corte no tempo, como no caso do presente estudo, embora também não

haja significância para esse tipo de problema aqui. Por fim, o teste de normalidade dos resíduos evidenciou que a hipótese de normalidade dessa variável foi respeitada, conforme resultado no teste de Doornik-Hansen.

O coeficiente de regressão da variável ilustrativa **liderança do gestor** foi estatisticamente significativa a um nível menor que 1%, enquanto que o coeficiente da variável ilustrativa **cultura organizacional (parcial)** foi estatisticamente significativa a um nível inferior a 10%.

O coeficiente de regressão da variável ilustrativa **liderança do gestor** foi estatisticamente significativa a um nível menor que 1%, enquanto que o coeficiente da variável ilustrativa **cultura organizacional (parcial)** foi estatisticamente significativa a um nível inferior a 10%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu de uma constatação, com base na revisão da literatura, de que os estudos existentes sobre o PE não entraram no mérito da análise do grau de implementação do PE nas organizações, especificamente neste caso, nas administrações públicas municipais (prefeituras).

Assim, os esforços foram aqui planejados com o propósito de atender aos objetivos gerais e específicos que contemplassem a descrição do processo de efetivação do PE no ambiente da administração pública municipal, bem como, uma avaliação de suas etapas, especificadas por Terence (2002), em três elementos – planejamento, implementação e controle – por meio da mensuração do grau de implementação desse processo nas administrações públicas municipais da RMSP. Os esforços foram organizados em quatro objetivos específicos: 1) descrever o processo do planejamento estratégico nas administrações públicas municipais da RMSP por meio da identificação da presença das variáveis que compõem suas diferentes etapas, incluindo seu planejamento, implementação e controle; 2) medir o grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas Prefeituras a partir do somatório de pontos das dimensões integrantes das etapas da atividade de planejamento estratégico; 3) medir e caracterizar os conflitos no ambiente do Planejamento Estratégico; 4) identificar possíveis fatores exógenos ao conceito de Planejamento Estratégico, determinantes do grau de sua incorporação pelas prefeituras. Tanto os objetivos gerais quanto os específicos foram perseguidos, identificados, alcançados e analisados.

Com base na literatura nacional e internacional, em especial Kouzes e Posner (1997), Phillips e Apiah-Adu (1998), Hendrick (2003), Poister e Streib (2005), Kwon (2006), Jelen (2009), Chiavenato e Sapiro (2009) e Kich e Pereira (2011), foi possível operacionalizar o conceito de Planejamento Estratégico, por meio de dimensões – subdimensões – variáveis ou itens que pudessem ser usadas na aferição de seu grau de implementação nas prefeituras.

Esse referencial orientou a construção do instrumento de coleta de dados (questionário estruturado abrangendo questões relativas à prática de PE), o qual foi aplicado a gestores responsáveis pela prática do planejamento em trinta e oito administrações públicas municipais pertencentes à RMSP.

Entre novembro de 2012 e abril de 2013, o autor do presente estudo percorreu as trinta e oito prefeituras dessa Região, à exceção de São Paulo, por ser considerada um *outlier* neste estudo, coletando os dados previstos no instrumento de coleta, que permitiu a estruturação de uma base trabalhada para atendimento aos objetivos deste.

As informações do banco de dados foram devidamente tabuladas, processadas e analisadas, o que permitiu gerar um conhecimento sobre o tema.

5.1 Contribuições complementares do estudo

Importante frisar que as contribuições do estudo não se limitaram às estatísticas apresentadas no capítulo 4 deste trabalho, mas na possibilidade que tais números propiciarão, em termos de reconhecimento da presença do PE no ambiente das administrações públicas municipais.

Sumarizando as principais conclusões deste estudo, verificou-se a prática formal de PE em 18 municípios da RMS, dos 38 municípios consultados, ou seja, em 47,4% dos casos foi confirmada a realização de Planejamento Estratégico, segundo as declarações dos entrevistados. Esse resultado superou, ligeiramente, a proporção dos municípios acima de 25.000 habitantes integrantes da amostra de municípios norte-americanos, na qual foi estimada uma fração de 44%, relativa aos municípios praticantes de PE.

Com relação aos objetivos específicos, registre-se que, no âmbito do objetivo 1 (descrição do processo do planejamento estratégico), verificou-se a seguinte ordem, em termos de intensidade da prática dos elementos de PE: implementação, planejamento e controle. Todos no patamar de boa aderência à expectativa teórica, em termos de suas práticas, entretanto, com uma situação mais promissora para os elementos implementação e planejamento e menos promissora para controle.

Em relação ao elemento implementação do PE, este foi o que mais contribuiu para o alcance do objetivo 1, apresentando a maior média, dentre os três analisados (8,10 pontos). O elemento planejamento contribuiu com uma pontuação ligeiramente distante em relação à implementação, com média 8,07 pontos, e o elemento mais distante das duas etapas foi controle, com média 7,34 pontos (Gráfico 1).

Quanto às variáveis mais praticadas, integradas ao elemento implementação do PE, ajuda da alta direção, com média 8,94 pontos, e atribuição de responsabilidade individual aos gestores do PE, com média 8,72 pontos, contribuíram para que o elemento implementação ocupasse a melhor posição entre os três elementos do PE.

Assim, os resultados sugeriram que, na etapa da implementação, o sucesso do PE apoia-se em um comportamento dos gestores que preze, além da sua ajuda no plano, considerável comprometimento, em termos de seu envolvimento direto com o PE e da sua responsabilização individual sobre o plano e, na etapa do planejamento. O sucesso da etapa de implementação do PE está apoiado na variável ajuda da alta direção, responsável pelas práticas de gestão voltadas, principalmente, para o exercício efetivo da liderança para a colocação dos colaboradores apropriados nos devidos postos da organização, para práticas de reconhecimento e premiação justa de colaboradores bem como para o bom funcionamento da dinâmica da cultura organizacional (SCHEIN, 2009; KICH; PEREIRA, 2011).

Por outro lado, resultados menos favoráveis de algumas variáveis evidenciaram as lacunas na gestão da implementação do PE, que poderiam ser mais bem trabalhadas. Foram elas: níveis hierárquicos envolvidos na implementação do PE (ou seja, estrutura organizacional voltada para sua implementação do PE), disponibilidade de especialistas (investimento em capacitação, treinamento, desenvolvimento e consultoria externa para implementar o PE) e processos de gestão impactantes (esforço para atingir eficiência, eficácia e efetividade na organização e, também, para ter comportamento de organizações de alto desempenho). As médias das variáveis menos praticadas foram: níveis hierárquicos envolvidos na implantação do plano de ações estratégicas, juntamente com disponibilidade de especialistas (ambas com média 7,78 pontos). Com média ligeiramente inferior às duas citadas, foi processos de gestão impactantes, com média 7,28 pontos.

As variáveis mais praticadas, integradas ao elemento planejamento do PE, foram ajuda da alta direção (média 8,94 pontos) e envolvimento do prefeito (média 8,72 pontos). Registre-se que as variáveis ajuda da alta direção e envolvimento do prefeito (média 8,72 pontos) contribuíram, também, para aumentar a pontuação da

etapa de planejamento do PE, embora a segunda tenha apresentado pontuação ligeiramente inferior em relação à primeira.

Relembre-se, no que concerne às variáveis ajuda da alta direção e envolvimento do prefeito que, por apresentarem pontuações próximas, sugeriram que o envolvimento do prefeito ocorre indiretamente por meio da atuação da alta direção, que é mais visível para os gestores do PE.

Ao contrário, a variável envolvimento direto da Câmara Municipal com o PE (média 6,89 pontos) contribuiu para a diminuição da média do elemento planejamento. O resultado pareceu sugerir que o Poder Legislativo adota uma postura passiva em sua relação com o Poder Executivo, na questão do desenvolvimento do processo da elaboração e vigência das leis orçamentárias, pois esta relação obedece a um rito legal e constitucional pré-definido, conforme consta na Constituição Federal de 1988.

As variáveis mais praticadas na etapa de controle do PE foram: uso de indicadores de desempenho pela Prefeitura, para fins de monitoramento do PE, conjuntamente a variável monitoramento de resultado de desempenho ao longo do tempo (ambas com média 8,06 pontos). Ocupando uma posição ligeiramente inferior, em relação às duas variáveis, ficou uso de indicadores de desempenho pela Prefeitura, para fins de controle do PE (média 8,00 pontos).

Os resultados sugeriram que os municípios brasileiros têm um comportamento mais rígido, no tocante à aferição do desempenho das municipalidades, comparativamente ao encontrado nos municípios norte-americanos, pesquisados por Poister e Streib (2005).

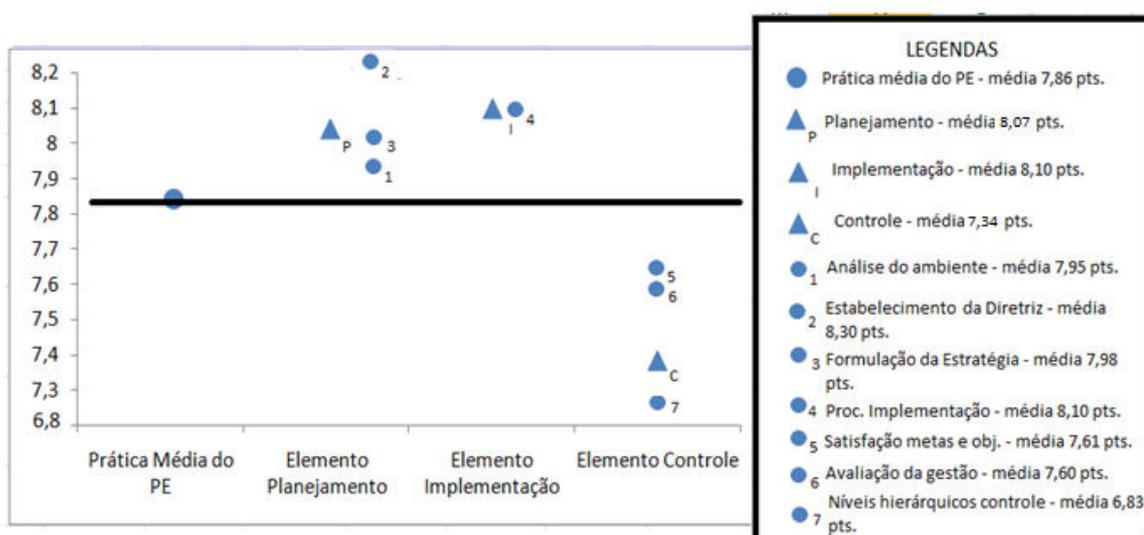
Contrariamente, a variável menos praticada na etapa de controle foi reajustes/bônus salariais anuais baseados no alcance do objetivo do PE (média 5,94 pontos). O resultado obtido era esperado, em decorrência da legislação brasileira vigente para o setor público. Contudo, coube refletir sobre a validade de uma prática que viesse a reconhecer a gestão eficiente, eficaz e efetiva do gestor de PE. Ainda sobre a questão do controle, este, embora seja uma etapa fundamental do processo de PE (para garantir eficácia), observou-se que os gestores pouco se preocupam com ela, dando maior importância ao planejamento e à implementação.

Buscando sintetizar e, ao mesmo tempo, tornar aparente o processo de Planejamento Estratégico, identificado nos municípios da RMSP que o praticam, foi construído um gráfico, no sentido de orientar sobre o resultado médio encontrado

para a prática de PE bem como sobre os resultados de seus elementos e de suas respectivas subdimensões. Esse reforçou a posição menos favorável do elemento controle, comparativamente a implementação e planejamento.

A mensuração do grau de incorporação do Planejamento Estratégico pelas administrações públicas municipais resultou em uma prática de PE consolidada (pois englobou os elementos planejamento, implementação e controle), com média 7,86 pontos, representando que o objetivo 2 da presente pesquisa foi atingido (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Comparativo das médias de pontos entre os elementos do PE e suas subdimensões



Fonte: elaborado pelo autor.

No tocante à análise dos conflitos envolvendo a gestão do PE, ressaltou-se que, nos municípios que praticam o PE, os conflitos considerados “negativos” (do tipo radical, social, percebido, sentido e manifesto) estiveram presentes com menor intensidade do que nos municípios que não praticam o PE. Ao contrário, quanto aos conflitos classificados como “positivos” (do tipo unitário, tradicional, individual e latente), registre-se que estes, à exceção do conflito pluralista, estiveram presentes com maior intensidade nos municípios praticantes de PE da RMSP. Dessa forma, o objetivo 3 foi atingido.

Ainda quanto aos conflitos, acrescente-se que, com relação à participação de *stakeholders* externos no processo de PE, os resultados mostraram que houve participação equivalente das ONG’s, entidades de pesquisa e universidades e das entidades de classe profissional nas reuniões de planejamento, ambas com participação de 88,9%, na opinião dos gestores do PE.

Com relação ao alcance do objetivo 4, o presente estudo identificou duas variáveis exógenas ao conceito de Planejamento Estratégico, liderança (variável VlÍder) e cultura organizacional (variável VCO), sendo estas as que influenciam o grau de implementação do PE nas prefeituras praticantes de PE, na RMSP. As variáveis exógenas liderança e cultura organizacional foram identificadas dentre as demais variáveis, estrutura organizacional, regionalidade, *benchmarking*, orçamento participativo e conflitos envolvendo o PE, por meio da utilização de métodos econométricos (regressão múltipla).

Outra contribuição do presente estudo foi quanto à possibilidade da replicação de sua metodologia de pesquisa para outros municípios, demais regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, municípios componentes de Estados e agrupamentos afins, para efeito de análise da situação de tais municipalidades sob o ângulo da gestão pública.

5.2 Limitações do estudo

As medidas encontradas no presente estudo partiram da opinião dos gestores e, portanto, sujeitas à subjetividade inerente a esse processo. Os resultados se limitaram, portanto, aos gestores responsáveis pelo PE e não incluíram atores das Câmaras Municipais, que também se relacionam com o processo do planejamento municipal.

Tais resultados apresentados referiram-se a uma orientação média, visto que municípios díspares, do ponto de vista econômico, populacional e geográfico, entre outros fatores, integram o grupo-base de municípios com a prática de PE.

Registre-se ainda que, no presente estudo, o uso de escala balanceada resultou em uma concentração de resultados entre as notas 7 e 8, o que pôde ser entendido como uma limitação, assim, outros estudos deverão atentar para o uso das escalas desbalanceadas, buscando diferenciação da intensidade da prática das atividades.

Acrescente-se que o ciclo do PE, envolvendo os conceitos de Planejamento Estratégico, tático e operacional, costuma ter um prazo mais longo do que o ciclo político médio de gestão do Prefeito (quatro anos, em média, em caso de não

reeleição do governante), caracterizando uma limitação de sua aplicação no setor público, podendo gerar problemas de continuidade de ações estratégicas de gestão. Dada esta limitação, o gestor público costuma trabalhar mais, em termos de processo, com planos do que com o PE.

A análise de fraquezas e ameaças para alguns municípios, dadas as suas particularidades diversas, poderá constituir, ao contrário, forças e oportunidades. Portanto, pôde-se considerar que a análise *SWOT* deva ser realizada com os devidos cuidados.

5.3 Sugestões para outros trabalhos

Registre-se que este estudo poderá mapear o *status* das municipalidades quanto ao seu grau de incorporação de PE, constituindo um painel informativo e comparativo das unidades administrativas municipais para órgãos nacionais ou supranacionais que constituem órgãos de controle interno (controladorias e corregedorias), órgãos de controle externo (tribunais de contas), agências de fomento (bancos nacionais e internacionais e países), entre outros. O arcabouço de informações apresentado pela presente pesquisa poderá servir de parâmetro para a tomada de decisões dos órgãos citados, quanto à fiscalização, financiamento de recursos e ranqueamento de municipalidades para os fins descritos.

Observe-se que há, também, espaço para se efetuar um estudo sobre o perfil dos gestores responsáveis pelo PE nas municipalidades.

Sugira-se, adicionalmente, que seja efetuado um estudo sobre o delineamento do conceito de PE.

O PE no setor público apresentado por este estudo poderá constituir um *framework* a ser replicado para análise de outras regiões metropolitanas e consórcios intermunicipais bem como demais municípios constituintes de Estados, com as devidas adaptações e validações estatísticas. Ainda, poderão ser desenvolvidos estudos para validação de escala de conceitos de PE e suas fases bem como da escala de gradação para medir, empiricamente, tais conceitos.

Acrescente-se que poderá ser estudada, de forma mais abrangente, a identificação de fatores que discriminem municípios com e sem PE.

Registre-se que poderão ser realizados estudos que incluam, além dos gestores responsáveis pelo PE, também os usuários do mesmo, no intuito de atenuar prováveis vieses nos resultados, permitindo análise mais detalhada do objeto do estudo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; MORELLI, G.; GUIMARÃES, T. B. Caminhos para aperfeiçoar a gestão pública brasileira: lições recentes e uma agenda futura. In: GIAMBIAGI, F.; PORTO, C. (Org.). **2022** – propostas para um Brasil melhor no ano do bicentenário. Rio de Janeiro: Campus, 2011. cap. 16, p. 247-261.

ACHE, P. Cities in old industrial regions between local innovative milieu and urban governance – reflections on city region governance. **European Planning Studies**, [S.l.], v. 8, n. 6, 2000.

ACKOFF, R. Planejamento empresarial. LTC, Rio de Janeiro, 1978

ALMEIDA, M. I. R. **Manual de planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 2001.

ANDION, M. C.; FAVA, R. Planejamento estratégico. **Gestão empresarial**, São Paulo, p. 27-38, abr. 2003.

ANDRADE, R. O. B.; AMBONI, N. **Estratégias de gestão**: processo e funções do administrador. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ARANGO, H. G. Bioestatística teórica e computacional. 2 ed. Rio de Janeiro. Guanabara Koogan, 2005.

ARAUJO, M. F. I. Reestruturação produtiva e transformações econômicas: região metropolitana de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 20-30, jan./mar. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 2 jun. 2013.

ARAÚJO, J. **Avaliação da gestão pública**: a administração pós-burocrática. 2007. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2013.

ARTMANN, E. **O planejamento estratégico situacional**: a trilogia matusiana e uma proposta para o nível local de saúde (uma abordagem comunicativa). 1993. 228 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)-Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1993.

BALLESTEROS, P. K. R. **Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil**. 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BELCHIOR, M. **A aplicação do planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos**. 1999. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração Política Urbana)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

BERGUE, S. T. Transposição de tecnologias de gestão para a administração pública: o processo de implementação do planejamento estratégico em um município de médio porte. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=391&cod_evento_edicao=38&cod_edicao_trabalho=8657>. Acesso em: 27 mar. 2011.

BETHLEM, A. **Estratégia empresarial**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BORJA, J. As cidades de planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. IN: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BOUINOT, J.; BERNIL, S. B. **A gestion stratégique des villes: entre compétition et coopération**. Paris: Armand Colin, 1995.

_____. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 out. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997. 57 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1).

BRYSON, J. M.; EINSWEILER, R. C. Introduction to the strategic planning symposium. **Journal of American Planning Association**, [S.l.], v. 53, n. 1, p. 6-8, inverno 1987.

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

_____.; BERRY, F. S.; YANG, K. The state of public strategic management research: a selective literature review and set of future directions. **The American Review of Public Administration**, [S.l.], v. 40, p. 495, maio 2010.

CALLEGARI-JACQUES, S. M. **Bioestatística**: princípios e aplicações. Porto Alegre: Artemed, 2003. 255p.

CAMPOMAR, M. C. Pesquisa em marketing e seus problemas versus pesquisa de marketing. **Gestão.Org**, Recife, v. 4, n. 2, mai./ago. 2006. Disponível em: <www.gestaoorg.dca.ufpe.br>. Acesso em: 6 jan. 2014.

CHIAVENATO, I.; SHAPIRO, A. **Planejamento estratégico**. 2. ed. São Paulo: Campus, 2009.

CIDADES PAULISTAS. **Regiões e cidades**. 2013. Disponível em: <www.cidadespaulistas.com.br>. Acesso em: 1 jun. 2013.

CLEGG, S.; CARTER, C.; KORNBERGER, M. A “máquina estratégica”: fundamentos epistemológicos e desenvolvimentos em curso. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 4, p. 21-31, out./dez. 2004.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.

_____. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: CLAD, 2004.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

DEMUNER, S. A importância em se desenvolver uma cultura de aprendizagem nas organizações modernas. **UNESC em Revista**, v. 6 n. 13, p. 151-168, 2003.

GRAU, N. C. Balance de la participación ciudadana em lãs políticas sociales. Propuesta de um marco analítico. In: ZICCARDI, A. (Org.). **Participación ciudadana y políticas sociales del âmbito local**. México (DF): Comecso, 2004. (Memórias 1).

DANIEL, C. A. Ação política e diversidade de atores no universo social urbano. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP/ANPUR, 2003.

DE TONI, J. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público: do orçamento participativo ao planejamento estratégico. **Ensaio FEE**, [S.l.], v. 23, n. 2, p. 949-976, 2002.

FEDOZZI, L. J. Participação nos governos locais do Brasil contemporâneo. In: Fundação Luis Carlos Magalhães. **Gestão pública e participação**. Salvador: FLEM, 2005. 192 p. (Cadernos FLEM, n. 8).

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UNB/ENAP, 1999.

FERRER, F. **Gestão pública eficiente**: impactos econômicos de governos inovadores. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FISCHER, T.; GUANAIS, F. C. Entre planos, projetos e estratégias: o caso Rio sempre Rio. **O & S**, Salvador, v. 6, n. 14, jan./abr. 1999.

FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R. **Planejamento estratégico na prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

FONTENELE, R. E. S. Estratégias de desenvolvimento regional: o caso do planejamento estratégico participativo nas regiões do Vale do Coreau e da Ibiapaba, no Estado do Ceará. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

FORTES, A. M. S. A construção do planejamento estratégico de turismo de Juiz de Fora, MG. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 7-13, 2003.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-77, out./dez. 2002.

GARCIA, R. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 726).

GODEARDO, B. **Métodos de pesquisa pedagógica**. São Paulo: Loyola, 1970.

GHIRLANDA, M. P. M.; TRISTÃO, G. A experiência do governo federal na avaliação do plano plurianual 2000-2003. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 26., 2002, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: ANPAD, 2002. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=49&cod_evento_edicao=6&cod_edicao_trabalho=2713>. Acesso em: 27 mar. 2011.

GIL, A. C.; OLIVA, E. C.; SILVA, E. C. Desenvolvimento da regionalidade: novo campo da administração. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO- ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

_____. et al. Como investigar no campo da regionalidade. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - EnAPG, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GLUCK, F.; KAUFMAN, S. P.; WALLACH, S. Strategic management for competitive advantage. **Harvard Business Review**, p. 154-161, jul./ago. 1980.

HAIR JUNIOR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAMBRICK, D. C. Operationalizing the concept of business-level strategy in research. **Academy of Management Review**, New York, v. 5, n. 4, p. 567-575, 1980.

HANDY, C. **Como compreender as organizações**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **Deuses da administração**, São Paulo: Vértice, 1987.

HARRISON, R. Understanding your organization's character. **Harvard Business Review**, maio/jun. 1972.

_____. How to describe your organization. **Harvard Business Review**, set./out. 1972.

HENDRICK, R. Strategic planning environment, process and performance in public agencies: a comparative study of departments in Milwaukee. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.l.], v. 13, n. 4, p. 491-451, 2003.

HILL, M. M.; HILL, A. B. **Investigação por questionário**. 2. ed. Portugal: Sílabo, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=26&uf=35>>. Acesso em: 6 jun. 2011.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/.../perfilmunic/2008/munic2008.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2011.

JELEN, M. **Strategic management in the public sector: an empirical study of the implementation status in Germany's biggest cities**. 2009. Disponível em: <<http://www.docstoc.com/docs/37567338/Strategic-Management-in-the-Public-Sector---an-Empirical-Study-of-the---PDF>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. São Paulo: Campus, 1997.

KARAM, C. A. O planejamento estratégico de Joinville e o desenvolvimento sustentável do município. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPAD, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=506&cod_evento_edicao=45&cod_edicao_trabalho=10721>. Acesso em: 27 mar. 2011.

KAUFMAN, L. J.; JACOBS, H. M. A public planning perspective on strategic planning. **Journal of the American Planning Association**, [S.l.], v. 53, p. 23-33, 1987.

KICH, J. I. F.; PEREIRA, M. F. **Planejamento estratégico: os pressupostos básicos para uma implantação eficaz**. São Paulo: Atlas, 2011.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração**

Pública, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6826>>. Acesso em: 8 maio 2013.

KOTTER, J. P.; HASKETT, J. L. Corporate culture and performance. New York: Free Press, 1992.

KOUZES, J. M.; POSNER, B. Z. O desafio da liderança. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KWON, M. **Strategic planning utilization in local government**: Florida city governments and agencies. 2006. 117 f. Tese (Doutorado em Filosofia)-Florida State University, Flórida, 2006.

LANDIS, J. R. e KOCH, G. G. The measurement of observer agreement for Categorical data. **Biometrics**, [S.l.], v. 33, n. 1, p. 159-174, 1977.

LIMA JUNIOR, P. N. **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”**: deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na terapia do planejamento urbano. Rio de Janeiro: 7Letras, 2010.

LIRA, S. A. **Análise de correlação**: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicações. 2004. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciências)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

LOIOLA, E.; MIGUEZ, P. Possíveis caminhos de futuro: o planejamento estratégico e a cidade de Salvador. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

LONGO, R. M. J. et al. A busca da excelência nos serviços públicos: o caso de Rondonópolis. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 407).

MANHÃES, V. S. **Análise da participação social na gestão de políticas públicas para a empregabilidade de pessoas com deficiência**. 2010. 73 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana)-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MARCELINO, G. F.; MATIAS-PEREIRA, J.; BERBERT, C. O. Gestão estratégica em ciência e tecnologia: avaliação de uma experiência de alinhamento estratégico no governo federal. In: MENDONÇA, G. M. (Org.). **Estudos contemporâneos em organização e gestão**. v. 1. São Luis: UEMA, 2008. p. 111-148.

MARTINS, M. L. R. Planejamento estratégico participativo numa capital amazônica - a experiência de Belém do Pará. **Mundo Urbano**, Buenos Aires, n. 20, jun./ago. 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Curso de planejamento governamental**: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

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

_____. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MILANI, C. R. S. O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências europeias e latino-americanas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2005. 1 CD-Rom.

MINTZBERG, H. **The rise and fall of strategic planning**: reconceiving roles for planning, plans, planners. New York: Free Press, 1994.

_____. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. **The structuring of organizations**: a synthesis of the research. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979.

MORETTI, S. L. A. et al. Estratégia municipal para o desenvolvimento local: o caso do planejamento estratégico de Blumenau-SC. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 9, pp. 141-165, 2010.

MOTTA, P. R. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, pp. 7-21, 1979.

MOURA, M. S. S. A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

MOURA, G. L. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - gestão 1989-93. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, 1997.

NICOLAU, I. O conceito de estratégia. **INDEG/ISCTE**, Lisboa, set. 2001.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias, práticas. São Paulo: Atlas, 1995.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MCH/ENAP, 1992.

PACHECO, R. S. V. M. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madri. **Anais...** Madri: CLAD, 2004.

PANET, N. Validação, integridade e monitoramento das doenças. Disponível em: Apresentação do PowerPoint - fosjc.unesp.br. Visualização rápida . Acesso 01/02/2014.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance without government: rethinking public administration? **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 223–43, 1998.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais**: a complementaridade do SPSS. Lisboa: Silabo, 2000.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000. (Texto para discussão, 37).

PHILLIPS, P.; APPIAH-ADU, K. Benchmarking to improve strategic planning processes in the hotel sector. **The Services Industry Journal**, [S.l.], v.18, n. 1, p. 1-17, 1998.

PIERUCCI, A. F. Experiência urbana da diversidade: além do conflito de interesses, o conflito de valores. In: GOLÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP/ANPUR, 2003. p. 69-80.

PIMENTEL-GOMES, F. **Curso de estatística experimental**. 14. ed. Piracicaba: Nobel, 2000.

PIRES, R. C. R. **Orçamento participativo e planejamento municipal**: uma análise neo-institucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. 2001. 147 f. Monografia (Graduação em Administração Pública)—Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

POISTER, T.; STREIB, G. Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 65, n. 1, p. 45-56, jan./fev. 2005.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services**: the anglo-american experience. Oxford: Blackwell, 1990.

PORTER, M. E. **Competitive strategy**: techniques for analysing industries and competitors. New York: Free Press, 1980.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Plano diretor estratégico do município de São Paulo**. São Paulo, 2010.

Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php>. Acesso em: 27 mar. 2011.

_____. Secretaria Municipal de Transporte. **Plano SP 2040**. São Paulo, 2011.

Disponível em:

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/noticias/?p=35149>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Plano estratégico da prefeitura do Rio de Janeiro**: 2009-2012. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:

<<http://www0.rio.rj.gov.br/planoestrategico/>>. Acesso em: 27 mar. 2011.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. cap. 2, p. 39-73.

QUINTELLA, H. M.; LIMA, L. F. F. M. Percepção de segurança em sistemas de informação e sua relação com o perfil de liderança entre as diretorias do Inmetro. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 11., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro – SPOLM, 2008.

RASMUSSEN, V. W. **Manual da metodologia do planejamento estratégico**: uma ferramenta científica da transição empresarial do presente para o futuro adotado para o âmbito operacional brasileiro. São Paulo: Aduaneiras, 1990.

RECKWITZ, A. Toward a theory of social practices: a development in culturalist theorizing. **European Journal of Social Theory**, [S.l.], v. 5, n. 2, p. 243-263, maio 2002.

REZENDE, D. A. Modelos de integração no planejamento municipal: descrição da experiência de um município paraense. **Gestão.Org**, Recife, v. 4, n. 2, p. 194-212, 2006. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/issue/view/5>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

_____.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, administrações públicas municipais e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

_____.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 4, p. 255-271, mar./abr. 2007.

_____. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas**: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

_____. **Planejamento de estratégias e informações municipais para cidade digital**: guia para projetos em prefeituras e organizações públicas, São Paulo: Atlas, 2012.

ROKEACH, M. **The nature of human values**. New York: Simon & Schuster, 1973.

SALDANHA, G. S.; PEIXOTO, F. B.; ESTRADA, R. J. S. Planejamento estratégico na administração pública municipal. In: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE

ESTRATÉGIA, 1., 2006, Balneário Camboriú. **Anais...** Balneário Camboriú: SLADE, 2006.

SANTOS, C. S. Planejamento municipal: um levantamento nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 373-433, 2008.

SÃO PAULO (Estado). Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. **Câmaras temáticas**. 2011. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/conselhos/rmsp/conselhos.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

_____. _____. **Conselho de desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo**. 2011. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/conselhos/rmsp/conselhos.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

_____. _____. **Conselho consultivo**. 2011. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/conselhos/rmsp/conselhos.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

_____. _____. **Região Metropolitana de São Paulo**. 2013. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/conselhos/rmsp/conselhos.asp>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

SCHEIN, E. H. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1974.

SERRA, F. A. R. et al. **Gestão estratégica das organizações públicas**. Florianópolis: Conceito, 2010.

SIEGEL, S.; CASTELLAN JUNIOR, N. J. **Estatística não paramétrica: para as ciências do comportamento**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006

SIEMBIEDA, W. J. **Adaptation and application of strategic planning in the public sector**. Albuquerque, 1994. Disponível em: <http://www.educoas.org/Portal/bdigital/contenido/interamer/BklACD/Interamer/Intera merhtml/Riverahtml/riv_zav_siemb.htm>. Acesso em: 27 mar. 2011.

SOARES, T. M. Utilização da teoria da resposta ao item na produção de indicadores sócio-econômicos. **Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 83-112, jan./abr. 2005

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

STREIB, G. **Strategic decision making in council-manager governments:** a status report. Washington: ICMA, 1991.

TZU, S. **A arte da guerra.** 23. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TABACHNICK, B. G.; FIDEL, L. S. **Using multivariate statistics.** New York: Harper Collins, 1996.

TAVARES, M. C. **Gestão estratégica.** São Paulo: Atlas, 2010.

TEIXEIRA, M. A. C. Análise crítica do processo de elaboração e implementação do plano diretor participativo de Santo André (SP). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 10, n. 46, p. 64-80, jan./abr. 2005.

TERENCE, A. C. F. **Planejamento estratégico como ferramenta de competitividade na pequena empresa:** desenvolvimento e avaliação de um roteiro prático para o processo de elaboração do planejamento. 2002. 211 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)–Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 64, p. 416-424, out. 1956.

UGBORO, I. O.; OBENG, K.; SPANN, O. Strategic planning as an effective tool of strategic management in public sector organizations: evidence from public transit organizations. **Administration & Society**, [S.l.], v. 43, n. 1, p. 87-123, 2011.

ULRICH, D. Credibilidade x competência. In: DRUCKER, P. F. **O líder do futuro.** 9. ed. São Paulo: Futura, 2001.

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL. Pós-Graduação. **Área de concentração e linhas de pesquisa.** São Caetano do Sul, 2013. Disponível em: <http://www.uscs.edu.br/posstricto/administracao/area_concentracao.php>. Acesso em: 26 mar. 2012.

VAINER, C. Pátria empresa e mercadoria. In: ARANTES, O. B. F. et al. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VELOSO, L. B. **O planejamento estratégico no contexto de elaboração do plano plurianual municipal**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Eficaz)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27442/000765027.pdf?...1>>.

Acesso em: 13 jan. 2014.

VERESPEJ, M. A. Masters of change. **Industry Week**, Minneapolis, p. 9, mar. 1994.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2011.

ZACCARELLI, S. B. **Estratégia e sucesso nas empresas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

APÊNDICE A - Contato preliminar para identificação da unidade informante

Questionário nº [] Município _____ [] População []

Prezado (a) Senhor (a)

Meu nome é Marcos Takao Ozaki. Sou doutorando da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS e estou realizando um estudo **sobre a atividade de Planejamento Estratégico nos municípios paulistas de médio e grande porte.**

Esta pesquisa visa avaliar, junto às administrações desses municípios a ocorrência ou não da atividade de Planejamento Estratégico para definição das ações do governo municipal. Para isto, necessito identificar inicialmente alguns aspectos que orientam sobre a área e a pessoa responsável pela gestão, para que eu possa posteriormente encaminhar uma correspondência da Universidade solicitando a colaboração do município no sentido de compor o grupo de municípios integrantes do estudo. As informações prestadas por essa Prefeitura são totalmente sigilosas servindo apenas, nesse momento, para orientar sobre um próximo contato para andamento desse estudo.

Informante inicial _____

Pessoa responsável a ser contatada _____

E-mail:

Área de Atuação

Função na Área

Número do questionário []

1) Em seu município, desenvolvem-se periodicamente atividades para planejamento das ações ou projetos do governo?

1. Não 2.Sim

[Somente para Sim - pergunte]

1.1 Esse desenvolvimento ocorre: 1. regularmente 2. ocasionalmente?

[]

1.2 Quanto a participação das Secretarias/Diretorias nessas atividades, nas atividades de planejamento, o Sr(a) diria que (1) apenas algumas se envolvem na atividade de planejamento (2) A maioria se envolve na atividade de planejamento (3) Todas se envolvem na atividade de planejamento

[]

2) O Sr. (a) diria que essa prefeitura realiza a atividade de planejamento para elaborar...

Ler o código e a alternativa	1.Não 2.Sim	Se sim, qual é a área responsável pela condução do processo? Se existir mais de uma, pergunte qual a área preponderante	Quantas pessoas aproximadamente fazem parte da equipe técnica permanente do planejamento neste processo?
Programa de governo			
Plano Diretor			
Plano Diretor Estratégico			
Plano de ações governamentais			
Planejamento Estratégico exclusivamente baseado no Plano Diretor			
Planejamento Estratégico			
Algum outro tipo de plano que utiliza planejamento? Se sim, como é denominado?			

3) Especificamente sobre a atividade de Planejamento Estratégico, o sr(a) diria que essa Prefeitura:

Ler cada código e a frase.	Campo de resposta
1. Nunca realizou a atividade de Planejamento Estratégico municipal.	[]
2. Iniciou essa atividade antes de 2009, mas abandonou	
3. Iniciou essa atividade antes de 2009 e continua realizando	
4. Iniciou essa atividade a partir de 2009, mas abandonou	
5. Iniciou essa atividade a partir de 2009 e continua realizando.	

Para complementar essa pesquisa, gostaria de marcar com o Sr(a) um horário para aplicar a parte do questionário que vai tratar de levantar outras informações sobre a atividade de planejamento dessa Prefeitura, de forma que eu possa aplicar a entrevista pessoalmente. A duração da entrevista é em torno de 40 minutos. Eu preciso entrevistar até cinco técnicos, incluindo o (a) senhor (a). Poderia contar com sua colaboração?

Nome do entrevistado 1

Data da nova entrevista ____/____/____/____.

Local _____

Telefone para contato _____

E-mail de contato _____

Nome do entrevistado 2

Data da nova entrevista ____/____/____/____.

Local _____

Telefone para contato _____

E-mail de contato _____

Nome do entrevistado 3

Data da nova entrevista ____/____/____/____.

Local _____

Telefone para contato _____

E-mail de contato _____

Nome do entrevistado 4

Data da nova entrevista ____/____/____/____.

Local _____

Telefone para contato _____

E-mail de contato _____

Nome do entrevistado 5

Data da nova entrevista ____/____/____/____.

Local _____

Telefone para contato _____

E-mail de contato _____

Muito grato por sua atenção e colaboração!

APÊNDICE B - Questionário da pesquisa

PESQUISA ACADÊMICA

Um estudo sobre a atividade de planejamento estratégico nos municípios paulistas de médio e grande porte

Prezado (a) Gestor(a),

Conforme contato realizado com essa Prefeitura, estamos encaminhando questionário da Pesquisa Acadêmica *Um estudo sobre a atividade de planejamento nos municípios paulistas de médio e grande porte*

Esta pesquisa visa avaliar, junto a esta administração pública municipal, a ocorrência ou não da atividade de planejamento estratégico para definição das ações do governo municipal. Para isto, solicitamos a sua colaboração respondendo aos itens tratados nesse questionário, com a maior fidedignidade.

Esclarecemos que as informações prestadas por essa administração municipal serão somadas às de outras administrações informantes, garantindo o completo sigilo das informações individualizadas.

Muito grato por sua atenção e colaboração

Marcos Takao

Doutorando em Administração, da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS

Email

Município

População do Município

Informante inicial

Área de Atuação

Função na Área

Código de controle [_____]

Para iniciar as perguntas, vou informar sobre o significado de alguns termos que serão frequentemente utilizados nesse questionário.

Agenda – Kingdom, apud Gomide (2008) diferencia três tipos de agenda que são: a não-governamental (ou sistêmica), a governamental e a de decisão. a primeira contém assuntos e temas que são reconhecidos pelo público em geral sem, contudo,

merecer atenção do governo. a segunda inclui os problemas que estão a merecer atenção formal do governo (i.e. temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades) e a última contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos. a formulação das soluções depende dos especialistas da comunidade técnica e científica que desenvolvem e apresentam diferentes propostas que serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira (custos toleráveis) e política (aceitação pública).

Ameaças – São situações externas, atuais ou futuras, que podem influenciar negativamente o futuro da cidade.

Atores - Refere-se a profissionais internos ou externos a Prefeitura atuantes no processo de planejamento.

Forças – São características ou qualidades da cidade, tangíveis ou não, que podem influenciar positivamente seu desenvolvimento.

Fraquezas – São características ou qualidades da cidade, tangíveis ou não, que podem influenciar negativamente o seu desenvolvimento.

Oportunidades – São situações externas, atuais ou futuras, que podem influenciar positivamente o futuro da cidade.

Partes interessadas - Refere-se a todos os públicos que são beneficiados e/ou afetados de alguma forma pelo processo de planejamento estratégico como os munícipes, câmara municipal, entidades de classe, outros governos municipais, tribunal de contas, governo federal outras entidades, além do próprio público interno da prefeitura.

Planejamento estratégico ou planejamento de ações estratégicas - Significa o desenvolvimento de um processo integrado de atividades formais para a definição, execução, coordenação e controle de ações e projetos estratégicos de gestão do governo municipal. É também o processo que mobiliza a comunidade para escolher e construir o seu futuro.

Plano estratégico - Refere-se a um documento formal escrito contendo as ações e projetos estratégicos de gestão do governo municipal com o descritivo dos objetivos, metas, recursos, prazos e responsáveis para sua realização.

Visão – É a explicitação do que se visualiza e se sonha para a cidade.

Qualquer dúvida sobre esses termos, por favor informe.

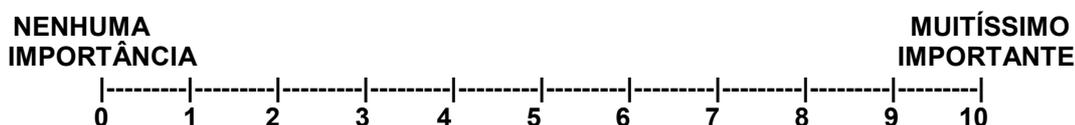
1) Esse município faz parte de algum consórcio intermunicipal ou de algum acordo de cooperação para o desenvolvimento?

Não Sim

2) Para cada frase que eu citar, o sr(a) indicará se ela ocorre atualmente (1) , Não ocorre mas já ocorreu (2) ou se nunca ocorreu (3)

Situação	Resposta
Atividade de planejamento de ações/projetos de governo iniciada na gestão anterior e concluída na atual gestão.	
Atividade de planejamento de ações/projetos de governo iniciada nessa gestão e concluída ou em andamento.	
Produção de um documento formal com registro das ações/projetos de governo da atual gestão, como folhetos, livros, cadernos ou guias e similares	
Realização pela atual gestão de um processo completo de planejamento, ou seja, da definição das estratégias do governo à finalização de todas as ações e projetos.	

3) Utilizando o cartão de notas 1, indique, pela sua experiência nos processos de planejamento municipal, o quanto cada situação que eu citar é importante ou não importante para que o Planejamento das ações e projetos estratégicos da Prefeitura seja efetivado.



VARIÁVEIS	NOTA
Ajuda da alta direção para implantar o plano	
Processos de gestão impactantes, ainda que menos realistas	
Disponibilidade de especialistas para auxílio no processo de implantação do plano estratégico	
Ocorrência de mudanças ou alterações na alocação de recursos operacionais para atender à realização de estratégias definidas no Planejamento estratégico	
Atribuição de responsabilidade individual a cada secretário ou diretor da Prefeitura para implantação do processo de planejamento no que lhe for designado gerir.	

- 4) Pensando na fase do planejamento do plano estratégico, utilize o Cartão 2, com nota de 0 a 10 sobre a frequência de utilização das situações que vou citar. Lembre que a nota 0 significa NENHUM USO e a nota 10 MUITÍSSIMO USADO.



VARIÁVEL	NOTA
Realização de atividade de identificação de problemas estratégicos do município	
Atuação dos atores participantes da equipe de Planejamento estratégico para identificação das necessidades e problemas do município	
Realização de atividade de análise de cenários futuros (projeções de situações) para o município	

- 5) Vou citar algumas situações que o município pode ou não realizar, quanto ao seu planejamento de ações estratégicas. Para cada uma delas, informe se a situação ocorre ou se não ocorre [1.Não 2.Sim]

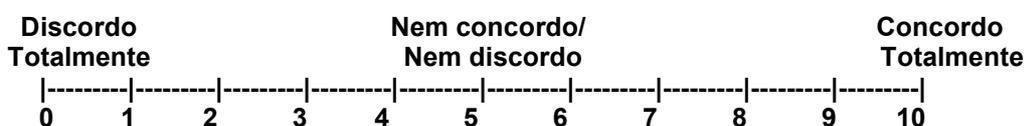
- reuniões de bairro com os moradores
- reuniões com associações de moradores
- reuniões com sindicatos de trabalhadores ou patronais
- reuniões com entidades de desenvolvimento econômico local, do tipo SEBRAE, ROTARY, Associação Comercial e outros.
- reuniões com ONG's, entidades de pesquisa/universidades
- reuniões com representantes de movimentos sociais
- reuniões com entidades de classe profissional
- reuniões com empresários
- reuniões de orçamento participativo

7) Nas ações de planejamento dessa Prefeitura, indique qual o nível de esforço dedicado ou não para cada atividade que citarei. Para responder utilize o cartão de notas 4, onde a nota 0 significa NENHUM ESFORÇO e a nota 10 significa MUITÍSSIMO ESFORÇO



Atividades de planejamento	Nível de esforço Nota
Identificação ou definição e reavaliação da missão da Prefeitura, entendendo por missão a definição da razão de ser e da finalidade da instituição	
Identificação das necessidades e preocupações das partes interessadas com o plano estratégico	
Esclarecimento das decisões organizacionais	
Avaliação dos pontos fortes (aspectos positivos internos) e pontos fracos (aspectos negativos internos) da Prefeitura	
Identificação e avaliação de fatores externos que possam ser ameaças ou oportunidades para essa Prefeitura	
Desenvolvimento de uma visão de futuro para a Prefeitura, ou seja, de intenções estratégicas, em prazos determinados, informando onde essa prefeitura deseja chegar.	
Desenvolvimento de metas para a Prefeitura (o quanto se quer crescer com cada Projeto, em termos numéricos)	
Desenvolvimento de objetivos da Prefeitura (o que se quer fazer para crescer – definição de ações e propostas)	
Avaliação da viabilidade das estratégias propostas, ou seja, se elas são viáveis para sua implantação	
Desenvolvimento de planos de ação por projeto da Prefeitura, no contexto de uma gestão de projetos, se houver	

8) As situações que vou citar podem representar ou não o caso dessa prefeitura. Assim utilize o cartão 5 de notas, para expressar o quanto concorda ou discorda com elas.



FRASE	Discordância ou concordância (Nota)
A elaboração do orçamento municipal está vinculada às prioridades definidas pelo Planejamento estratégico, que define o orçamento	
O orçamento anual, elaborado pelo secretário ou diretor ou chefe administrativo dessa prefeitura, está de acordo com as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no plano estratégico.	
A Câmara Municipal considera as metas e os objetivos estratégicos da Prefeitura se ocorrer a revisão do orçamento anual.	
O orçamento de capital (a longo prazo) deste Município reflete de forma acentuada as metas, objetivos e prioridades estabelecidas no seu plano estratégico.	
Recursos financeiros disponíveis e não previstos no orçamento são direcionados ou realocados no orçamento para alcançar as metas e objetivos estabelecidos no Planejamento estratégico.	
O plano estratégico influencia as necessidades orçamentárias apresentadas pelos secretários, diretores ou outros gerentes da Prefeitura.	
A definição da alocação de recursos orçamentários depende dos dados de desempenho relativos a metas e objetivos estratégicos.	
Reajustes ou bônus salariais anuais nessa Prefeitura são baseados no alcance do objetivo do plano estratégico.	
A avaliação do desempenho do secretário ou diretores ou gerente administrativo pelo superiores (prefeito) é baseada no cumprimento das metas e objetivos estratégicos.	
O secretário, diretor ou gerente administrativo procura manter a câmara dos vereadores focada no alcance das metas e dos objetivos estratégicos.	

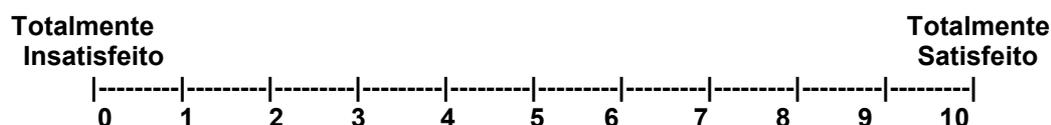
10) Para cada etapa do processo de Planejamento estratégico que mencionarei, indique o número de níveis hierárquicos/cargos envolvidos nessa prefeitura

PERGUNTAS	Número de níveis hierárquicos
Quantos níveis hierárquicos abaixo do gestor atual do Planejamento estratégico participam direta ou indiretamente da primeira etapa do processo de Planejamento estratégico: o planejamento/definição das ações estratégicas?	
Quantos níveis hierárquicos abaixo do gestor atual do Planejamento estratégico participam direta ou indiretamente da segunda etapa: a elaboração do plano, ou seja, o documento escrito?	
Quantos níveis hierárquicos abaixo do gestor geral do Planejamento estratégico participam direta ou indiretamente da terceira etapa do processo de Planejamento estratégico: a implantação do plano das ações estratégicas?	
Quantos níveis hierárquicos abaixo do seu participam direta ou indiretamente da quarta etapa do Planejamento estratégico: o acompanhamento/controle do plano das ações estratégicas?	
Quantos níveis hierárquicos abaixo do seu participam direta ou indiretamente da quinta etapa do processo de Planejamento estratégico: a revisão do plano das ações estratégicas?	

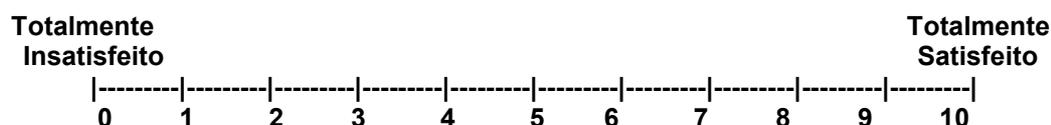
(Continuação)

FRASE	NOTA
...sobre orientação e controle das atividades dos funcionários	
...sobre a melhora de coesão e moral dos funcionários da prefeitura	
...sobre a geração de oportunidades de treinamento e desenvolvimento dos funcionários desta Prefeitura	
...sobre a construção de uma cultura organizacional positiva na Prefeitura	
...sobre a autoridade dos funcionários para tomar decisões e atender ao público	
...sobre a manutenção de um bom estado geral de gerenciamento financeiro da Prefeitura	
...sobre a eficiência da gestão das operações da Prefeitura.	
...sobre o oferecimento de serviços públicos de alta qualidade	

- 12) Agora, utilizando o cartão 8, indique em qual grau você julga que os funcionários envolvidos na elaboração do Plano das ações estratégicas estão satisfeitos ou insatisfeitos com os resultados da implantação e do cumprimento das metas e objetivos estratégicos dessa Prefeitura. Considere que a nota 0 significa “totalmente insatisfeito” e 10 significa “totalmente satisfeito”.



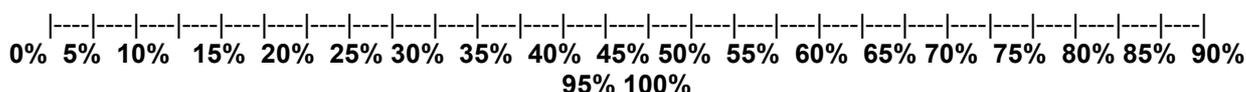
- 13) E qual é o seu grau de satisfação ou insatisfação com os resultados da implantação e cumprimento das metas e objetivos estratégicos dessa Prefeitura, utilizando esse mesmo cartão de notas.



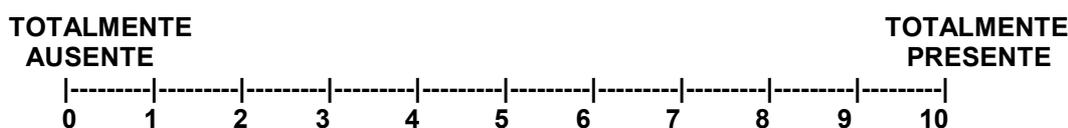
- 14) Na sua avaliação, qual o percentual das metas e objetivos estratégicos dessa Prefeitura que tem sido cumprido? Para responder, anote a porcentagem, entre 0%

e 100%, que mais expressa a situação atual dessa Prefeitura, conforme orientação do Cartão 9.

Proporção de Cumprimento de metas e objetivos estratégicos



15) Considere agora a possibilidade de existência de conflitos entre as partes interessadas no plano de ações estratégicas da Prefeitura. Então, indique para cada tipo de descrição de conflito que eu citar o quanto, na sua visão, ele está presente ou ausente entre todas as partes interessadas. Para responder dê uma nota entre 0 e 10, lembrando que a nota 0 significa que o tipo de conflito descrito é TOTALMENTE AUSENTE e a nota 10 significa que o tipo de conflito é TOTALMENTE PRESENTE.



Tipo de Conflito	Nota
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo raro e transitório, que é eliminado por meio da ação gerencial apropriada.	
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo intrínseco dos assuntos organizacionais, enfatizando os seus aspectos potencialmente positivos	
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo de um aspecto reprimido do sistema social, nem sempre visível no mundo empírico, ou seja, no cotidiano do processo de planejamento vivido nessa Prefeitura.	
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo organizado conjuntamente com as organizações sindicais, por meio da mobilização dos participantes, promovendo situações diversificadas como as paralisações, boicotes, greves e outras situações.	
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo que reúne indivíduos em torno dos mesmos objetivos, fortalecendo sua solidariedade e luta coletiva contra a coletividades vizinhas ou outros grupos.	
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo individual, ou seja, são problemas de um indivíduo em relação ao outro, na convivência normal de trabalho.	
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo não é declarado, não existindo consciência de sua ocorrência.	

O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo que os envolvidos percebem a existência do conflito, embora não haja ainda manifestações abertas do mesmo.	
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo que atinge todas as partes, existindo emoção e consciência de sua ocorrência.	
O conflito entre as <i>partes interessadas</i> é do tipo que atinge todas as partes, sendo percebido por terceiros e podendo interferir na dinâmica da Prefeitura.	

16) Para finalizar, poderia indicar, de forma geral, que nota o sr(a) imagina que as Pessoas envolvidas no processo de planejamento e implantação do Plano das ações estratégicas atribuiriam para expressar o quanto cada característica que vou citar representa a forma de agir do gestor geral responsável pelo Planejamento de ações estratégicas nessa prefeitura. Para responder, utilize o cartão 9 e dê uma nota entre 0 e 10, lembrando que a nota zero (0) significa que a característica NADA caracteriza esse gestor geral responsável e a nota dez (10) significa que a característica representa TOTALMENTE o gestor geral responsável.



Características	Nota
Procura desafios e oportunidades que testem as habilidades e o talento de cada um dos colaboradores.	
Mantém a equipe atualizada com as mais recentes e principais mudanças da organização.	
Questiona os caminhos existentes para a realização do trabalho.	
Está atento às inovações que podem melhorar a organização e o projeto.	
Pergunta o que pode ser aprendido quando as coisas não saem conforme o planejado.	
Avalia os riscos de novos procedimentos e abordagens quando existe chance de falha.	
Descreve um futuro que todos desejam criar.	
Envolve a equipe, tornando os sonhos de futuros entre o líder e os liderados único.	
Possui uma comunicação clara, positiva e promissora sobre o futuro da organização.	
Mostra à equipe os objetivos que podem ser alcançados através de uma visão de futuro comum considerando-se um futuro de longo prazo.	
Olha à frente e para as previsões quanto ao futuro da organização e dos acontecimentos do projeto.	
É motivador e entusiasta sobre as possibilidades futuras.	
Envolve todos no processo de planejamento, decisões e ações que estão ocorrendo ou são necessárias.	
Trata todos com dignidade e respeito.	
Fornecer à equipe autoridade para tomar suas próprias decisões.	
Desenvolve um ambiente de equipe com relações de cooperação entre os participantes.	

Características	Nota
Cria uma atmosfera de confiança mútua entre os participantes da equipe.	
Possibilita à equipe uma sensação de que os participantes sejam donos do projeto em que estão trabalhando, promovendo um senso de empreendedorismo	
É claro quanto à forma de pensar sobre liderança.	
Mantém os projetos orientados dentro dos prazos previstos e as metas planejadas.	
Dedica tempo e energia para disseminar valores/crenças referentes à organização.	
Permite que a equipe conheça seus valores/crenças quanto à melhor forma de conduzir os projetos e a organização.	
Apresenta coerência entre a prática e o discurso.	
Assegura que o trabalho de equipe tenha objetivos claros, com etapas e metas bem definidas que sejam de conhecimento de todos.	
Dedica um tempo para comemorar e recompensar as vitórias (objetivos atingidos) com toda a equipe envolvida.	
Assegura que a equipe é reconhecida por suas contribuições para o sucesso dos projetos.	
Elogia a equipe quando um trabalho é bem feito.	
Valoriza os esforços e as contribuições da equipe, dando suporte às atividades.	
Procura formas de celebrar o sucesso dos projetos.	
Divulga para o resto da organização os resultados obtidos e a importância da participação de cada membro da equipe.	

APÊNDICE C - Glossário

Agenda – Kingdom, apud Gomide (2008) diferencia três tipos de agenda que são: a não-governamental (ou sistêmica), a governamental e a de decisão. a primeira contém assuntos e temas que são reconhecidos pelo público em geral sem, contudo, merecer atenção do governo. a segunda inclui os problemas que estão a merecer atenção formal do governo (i.e. temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades) e a última contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos. a formulação das soluções depende dos especialistas da comunidade técnica e científica que desenvolvem e apresentam diferentes propostas que serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira (custos toleráveis) e política (aceitação pública).

Ameaças – São situações externas, atuais ou futuras, que podem influenciar negativamente o futuro da cidade.

Atores - Refere-se a profissionais internos ou externos a Prefeitura atuantes no processo de planejamento.

Forças – São características ou qualidades da cidade, tangíveis ou não, que podem influenciar positivamente seu desenvolvimento.

Fraquezas – São características ou qualidades da cidade, tangíveis ou não, que podem influenciar negativamente o seu desenvolvimento.

Oportunidades – São situações externas, atuais ou futuras, que podem influenciar positivamente o futuro da cidade.

Partes interessadas - Refere-se a todos os públicos que são beneficiados e/ou afetados de alguma forma pelo processo de planejamento estratégico como os municípios, câmara municipal, entidades de classe, outros governos municipais, tribunal de contas, governo federal outras entidades, além do próprio público interno da prefeitura.

Planejamento estratégico ou planejamento de ações estratégicas - Significa o desenvolvimento de um processo integrado de atividades formais para a definição, execução, coordenação e controle de ações e projetos estratégicos de gestão do governo municipal. É também o processo que mobiliza a comunidade para escolher e construir o seu futuro.

Plano estratégico - Refere-se a um documento formal escrito contendo as ações e projetos estratégicos de gestão do governo municipal com o descritivo dos objetivos, metas, recursos, prazos e responsáveis para sua realização.

Visão – É a explicitação do que se visualiza e se sonha para a cidade.