

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais

Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

Domingos Jacob Santos RA 19008

Planejamento Estratégico nos Pequenos Municípios

Desafios de planejamento nos Municípios com população inferior a 20 mil habitantes

São Paulo

2014

Domingos Jacob Santos

Planejamento Estratégico nos Pequenos Municípios

Desafios de planejamento nos Municípios com população inferior a 20 mil habitantes

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientador: Dra Maria Cristina Briani

São Paulo

Abril de 2014

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado em primeiro lugar a minha família, principalmente minha esposa Sebastiana Rodrigues e minha filha Daiana Rodrigues, que colaboraram de forma decisiva para que eu pudesse desenvolvê-lo; depois a todos aqueles que acreditam na democracia e fazem dela um instrumento de luta em defesa das pessoas mais humildes da sociedade. É dedicado a todos aqueles que de forma direta e indireta contribuíram para que as práticas democráticas na gestão pública se tornassem realidade, principalmente nesse importante país da América do sul, chamado Brasil.

SUMÁRIO

1 Introdução	6
1,1 Descrição do problema	7
1.2 Objetivos	7
1.3 Justificativas	7
1.4 Procedimentos Metodológicos	9
1.5 Características de Mirabela	9
1.6 Desenvolvimento do trabalho	10
2. Fundamentação teórica	14
3. Considerações finais	20
4. Bibliografia	21

Resumo

Este trabalho vem no sentido de contribuir na discussão da necessidade de se pensar numa forma mais global em relação ao planejamento estratégico público nos pequenos municípios brasileiros. Não podemos desconsiderar a população desses municípios que constituem se numa maioria em relação a totalidade. Sabemos ser um desafio na medida em que há dificuldade de implantação até mesmo nos grandes municípios onde a própria legislação aponta e orienta algumas formas de planejamento, de se pensar de forma mais organizada o trato com o bem público. Apesar da constatação dessa dificuldade, não podemos perder o referencial de todos os governos, independente do porte de seu território de abrangência deve cuidar do bem público de forma transparente, ético e com eficiência. Caso contrário, não estará sendo coerente com o cargo que ocupa. Não estará contribuindo com a transformação de um Estado autoritário para um Estado democrático. É com essa perspectiva que esse trabalho pode contribuir para uma reflexão que ajude na transformação de um Estado que herdamos da ditadura militar, para um Estado que sempre foi o sonho daqueles que lutaram e continuam lutando por um Estado cidadão. Na elaboração desse trabalho fui buscar em Mirabela uma pequena cidade no norte Minas Gerais uma explicação do porque não ocorre planejamento estratégico nos municípios com população inferior a vinte mil habitantes. A resposta dada é de que ao longo dos governos locais não se criou uma cultura de planejamento. Apesar de existir a vontade, não se consegue implementá-la faltando uma cultura de planejamento. Ora se falta cultura é necessário iniciar um processo de criação dessa cultura.

1. INTRODUÇÃO

Apresento a seguir um trabalho para apreciação, que é resultado de reflexões realizadas no decorrer do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas promovido pela FESPSP e pela Fundação Perseu Abramo.

De quatro em quatro anos no Brasil realizam-se eleições a cargos majoritários, prefeitos, governadores e Presidente da República. Mas governar não é apenas ganhar eleições, ser diplomado, tomar posse e sentar na cadeira com papéis e caneta na mão e tomar as decisões que consideram corretas. Governar é muito mais do que isso. Governar é administrar o bem comum dentro da legalidade, da racionalidade, da ética, da transparência e com foco principal no cidadão, principalmente da sua área de abrangência, seja a União, Estados ou Municípios. A partir desses conceitos é que entra a importância do planejamento estratégico que o processo de governar possa atender essa premissa política e administrativa.

A prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições que a coletividade não deseja, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar dentro de uma administração, seja ela pública ou privada. Na administração pública, onde o lucro é a satisfação da coletividade, diferente na administração privada, onde o lucro é o interesse individual e pessoal, o planejamento é o ponto de partida para se ter uma administração pública eficiente e eficaz. Entretanto, uma das grandes dificuldades em administrar de forma a contento, principalmente nos municípios com população inferior a 20 mil habitantes, é exatamente a falta de um planejamento estratégico. Por que isso ocorre? Em muitos casos, por falta de pessoas qualificadas para auxiliar as administrações nesta tarefa fundamental. Em outros casos, por falta de visão, de conhecimento, inclusive de perceber que um planejamento estratégico bem feito pode se tornar em um instrumento facilitador na governabilidade, pois o processo de planejamento diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, como também de procedimentos metodológicos e técnicas que podem e devem ser aplicadas a qualquer tipo de organização social. Na ausência desse planejamento, fica sem resposta uma série de perguntas que precisam ser respondidas no processo de governo como essas que vêm a seguir nesta apresentação: quando vamos perceber se estamos caminhando para onde queremos? E esse “onde queremos” envolve vários e diferentes atores. Fazemos o necessário para atingir esses objetivos? Várias outras questões poderiam ser elencadas aqui nessa introdução.

Há uma dificuldade de compreender a eficácia de um planejamento moderno, principalmente levando-se em conta os anseios da sociedade. Se planejar é tornar presente parte do futuro, não podemos planejar com base em fantasias, pois se for assim o futuro ficará comprometido. E assim como diz Marcio Pochmann em seu livro *Reconquistar a Cidade*, nos dias atuais, a cidade que se deseja como pública requisita ser considerada e projetada a partir de novos valores. Esses novos valores têm que garantir que o Estado se coloque ao lado do cidadão, que transforme o Estado herdado em Estado necessário.

1.1 Descrição do problema

Um dos grandes problemas na administração pública é a falta de um planejamento estratégico. Se esse é problema geral, nos pequenos municípios, a dificuldade é ainda maior. Se o planejamento é uma ferramenta indispensável para uma administração de qualidade, o que deve ser feito? A quem cabe a responsabilidade; quem podem ser os parceiros nessa importante tarefa? Esse é um dos problemas sérios enfrentados pela população de pequenos municípios que precisa ser enfrentado de frente com sabedoria, vontade política e dedicação pelo zelo do bem público.

1.2 Objetivos

De acordo com o problema apresentado, o objetivo geral desse trabalho concentra-se em descobrir quais são os reais problemas e dificuldades para que se possa apresentar à administração como contribuição e servir de ferramenta de construção de um mandato que interfira na realidade social e política da população da cidade. Apontar saídas para resolver esse problema. Contribuir para uma gestão mais democrática

1.3 Justificativa

O processo de evolução social é uma realidade; nos dias atuais não se pode fechar os olhos à modernidade. Desta forma, o processo político administrativo nos pequenos municípios não tem acompanhado esta evolução. As formas de administrar mais se aproximam ao período do coronelismo, inaceitável nos dias atuais, sendo necessária uma intervenção no sentido de alterar essa relação atrasada de autoritarismo na gestão pública.

De forma teórica este estudo justifica-se pelo fato de o planejamento estratégico surgir como uma ferramenta que possibilita maior conhecimento da realidade interna e externa para que possa alterar essa relação de dominação muito presente nas administrações.

É importante lembrar que o planejamento em si está muito próximo de todos. O planejamento é tão importante que acaba ocorrendo em nossa vida, mesmo de forma às vezes inconsciente. Todos nós, no dia a dia, estabelecemos tarefas e ações para atender alguns objetivos. Para atingir esses objetivos, escolhemos alguns caminhos, em determinado tempo. Fica claro, portanto, que mesmo sem se ter uma consciência, o planejamento é realidade em nossa vida. A partir de uma reflexão mais aprofundada, fica ainda mais claro não só a importância, como a necessidade do planejamento na gestão pública.

Para que se apresente uma gestão eficiente, alcançando resultados a curto, médio e longo prazos, é necessário estabelecer as metas de cada período para atingir resultados e isto até acontece nos médios e grandes municípios, o problema é nos pequenos municípios distantes dos centros metropolitanos, onde o cidadão também tem os mesmos direitos, pois são cidadãos da mesma forma. É importante destacar que no caso da gestão pública é necessário estabelecer prazos, até porque os mandatos dos governos têm um tempo determinado, que no caso do Brasil, é de quatro anos. Se a gestão não for eficiente, quatro anos de mandato passam e nada acontece. Porém, algumas perguntas devem ser respondidas no decorrer da administração que só o planejamento estratégico pode responder: que relação podemos estabelecer entre o plano originalmente estabelecido e o cumprimento da legislação vigente? Essa e outra questão que precisa ser respondidas no decorrer desse trabalho para que possamos contribuir com uma ótima gestão, principalmente nos municípios que carecem dessa experiência desenvolvida em vários níveis de administração pública.

Se quisermos de fato buscar um novo caminho que rompa definitivamente com o neoliberalismo herdado do Estado que antecedeu o governo petista, temos que buscar uma nova forma de caminhar onde o planejamento estratégico é um grande aliado, pois respeita os vários atores envolvidos no processo. É necessário romper preconceitos de que planejamento estratégico seja uma arma do militarismo. Se ele for bem desenvolvido, torna-se um potente enfoque metodológico com alguns princípios filosóficos, sociais e ainda um instrumento de análise para transformar a realidade. Hoje sabemos que a Lei de Responsabilidade fiscal (LRF) ratificou a necessidade do planejamento, controle, transparência e responsabilização na administração pública, além de outras leis, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor entre outras, visando mais responsabilidade dos gestores com aquilo que pertence ao povo

1.4 Procedimentos metodológicos

A seguir apresento os procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração desse trabalho, aproveitando as discussões apresentadas pelos autores indicados como referências nas aulas do curso, bem como uma consulta realizada com um dos atores no processo de gestão pública da cidade escolhida para a verificação dos problemas, que é a cidade de Mirabela na região norte do Estado de Minas Gerais. Outros municípios também foram consultados, como Patís, Coração de Jesus, Lontra, Japonvar, que apresentam características semelhantes. Porém, o que me levou à escolha da cidade de Mirabela é o fato das respostas terem sido mais completas e por ser uma cidade que conheço melhor do que as outras. Aqui a opção foi realizá-la em forma de entrevista por causa do pouco tempo que tive e o município ser tão longe de SP. A opção de resposta do entrevistado foi em forma de um texto que ele chamou de reflexão relacionada ao meu questionamento a cerca do planejamento estratégico se existe ou inexistente no citado município. Dessa forma, pretende-se com esse trabalho ultrapassar o senso comum atingindo o conhecimento científico.

1.5 Caracterização de Mirabela

Para entender melhor a cidade escolhida como modelo para o desenvolvimento do meu trabalho, a partir de um levantamento de dados do IBGE, Fundação João Pinheiro, Secretaria de Cultura, demonstrarei a seguir alguns dados de sua história para que o leitor possa conhecer melhor o espaço social dos atores envolvidos ou não no planejamento estratégico, sendo que, no nosso caso específico, é a não participação pela sua inexistência .

Mirabela é um município que se localiza ao norte do Estado de Minas Gerais às margens da Rodovia BR 135, a 483km de Belo Horizonte, 950km do Rio de Janeiro, 790km de Brasília, 1055km de Vitória e 1095km de São Paulo. Sua população é de 13.042 habitantes, área de 723.278km², bioma cerrado, emancipação em 01 de março de 1962.

A colonização da região de Montes Claros, onde se formou Mirabela, aconteceu pelas expedições que desbravavam a Colônia em busca de riquezas minerais. O expedicionário da bandeira de Matias Cardoso, Antônio Gonçalves Figueira, desbravou áreas não exploradas do vale São Francisco e, no início do século XVIII, fundou as fazendas Jaíba, Olhos d'Água e Montes Claros. Com a doação de sesmarias a várias famílias, originam-se os primeiros núcleos de povoação, com o cultivo da terra e a criação de gado. Um dos núcleos surgiu na região compreendida entre Montes Claros e Januária, nas terras de ricos e devotos fazendeiros. Em um ponto de parada de tropeiros, constrói-se uma capela em honra a São

Sebastião. O povoado cresce, ligado ao município de Brasília de Minas. (Enciclopédia livre, WIKIPÈDIA)

Mais tarde, em 1911, torna-se distrito de Montes Claros com o nome de Bela Vista. A atual denominação de Mirabela surge em 1943 e, em 1962, o distrito emancipa-se.

Outros dados importantes sobre o município ajudarão a entender algumas das informações dadas por Marcos André vice prefeito e chefe de gabinete da prefeitura, em relação à dependência financeira do município perante os outros entes federados

Arrecadação
2001: R\$210.000,00 de ICMS, outros R\$348.855,00, totalizando R\$559.713,00

2002: R\$187.141,00 de ICMS, outros R\$335.007,00, totalizando R\$522.211,00

2003: R\$297.721,00 de ICMS, outros R\$252.389,00, totalizando R\$550.110,00

2004: R\$106.274,00 de ICMS, outros R\$544.773,00, totalizando R\$651.047

População

1970: Urbana 3.860, Rural 9.277 habitantes

2000: Urbana 9.473, Rural 3.071 habitantes

Principais produtos cultivados no município:

Banana, cana de açúcar, café, feijão, laranja, mandioca, milho e tomate de mesa.

O PIB de Mirabela passou de R\$18.728,00 em 1998, para R\$26.279,00 em 2002

População ocupada dados de 2000

Setor agropecuário/extração vegetal e pesca: 1.481 pessoas

Industrial: 459 pessoas

Comércio de mercadorias: 418 pessoas

Serviços: 1.660 pessoas

Totalizando 4.018 pessoas com ocupação.

Hoje a cidade é conhecida na região e fora da região como a capital nacional da carne de sol, é tradicional no biscoito caseiro de polvilho, como também pelos derivados do pequi uma fruta nativa da região.

1.6 Desenvolvimento do trabalho.

Tendo em vista a importância do planejamento estratégico em todos os níveis de governos independente do seu tamanho, área de abrangência, localização, uma vez que todos os cidadãos tem os mesmos direitos independente de onde estão se em grandes ou pequenas cidades, como também pela constatação de que nos municípios com população inferior a 20 mil habitantes as dificuldades de desenvolver o planejamento se torna maior do que as grandes cidades, os dados levantados no município de Mirabela no norte de Minas Gerais e

outras cidades em seu entorno, foi necessário questionar, para propor soluções, quais as reais dificuldades em se aplicar o planejamento estratégico no município citado com alguns questionamentos do que deve ser feito, a quem cabe a responsabilidade, quem pode ser os parceiros nessa importante tarefa. Essa é uma das questões importantes que necessita ser melhor aprofundado para chegar a uma solução com sabedoria, vontade política e dedicação pelo zelo do bem público. A partir dessas premissas, visitei alguns pequenos municípios com um roteiro pré- elaborado com o intuito de elaborar um levantamento através de entrevistas com gestores de cada município escolhido para o levantamento.

A pessoa designada para me atender, no município escolhido como modelo dos outros como referencial, Mirabela, foi o chefe de gabinete da prefeitura, sr. Marcos André Ferreira de Oliveira, um jovem que além de ser o chefe de gabinete é também o vice prefeito do PT, numa coligação onde o prefeito é do PDT, que me recebeu com toda cordialidade. Para iniciar a conversa expliquei o meu propósito o qual concordou em ajudar, inclusive dialogamos que o planejamento é um processo de busca de equilíbrio entre meios e fins, entre recursos e objetivos, visando o melhor funcionamento das instituições, o qual concordamos. Após esse dialogo, apresentei a ele o roteiro previamente preparado por mim com as seguintes indagações:

“A atual administração da cidade da qual faz parte e as passadas, realizam planejamento estratégico?”

Caso positivo:

- a) Quem participa?
- b) O chefe do executivo é o maestro da banda? (planejamento)
- c) A população participa? De que forma?
- d) Quem aponta as prioridades?
- e) Tem alguém indicado para acompanhar se as metas estão sendo atingidas?
- f) Todos os secretários municipais, diretores participam?
- g) Como é feito o levantamento da realidade? Tem pesquisas? Quem realiza?
- h) Tem oposição ao plano?
- i) Como é o relacionamento com a Câmara, com o Judiciário?
- j) É feito com pessoal próprio, contratado, assessoria externa?
- k) Aberto para outras respostas que acharem necessário?

Caso negativo:

- a) Por que não é feito?
- b) O prefeito não quer, acha que não é necessário?
- c) Falta conhecimento técnico?
- d) Faltam recursos?
- e) Falta pessoal?
- f) Outras respostas.”

Deixei claro que esse roteiro era apenas norteador da nossa conversa, que gostaria que fosse o mais real possível. Após esse diálogo, Marcos André optou por uma resposta em forma de reflexão, o que reproduzirei na íntegra a seguir:

“O planejamento estratégico deve ser a espinha dorsal de todo e qualquer trabalho. Se não há um alvo, uma definição das metas e o acompanhamento do desenvolvimento de todo o percurso, qualquer alcance é aceitável e satisfatório. No cenário da administração pública municipal, de forma especial no município em que vivo e exerço mandato com vice prefeito, tenho sentido de colocar em prática o ato do planejamento estratégico. As administrações anteriores não desenvolveram a cultura do planejamento. Daí, ao iniciar e desenvolver a gestão atual tem-se grande dificuldade para introduzir a prática do planejamento de forma sistemática. É certo que buscamos consultar a sociedade civil e lideranças comunitárias, bem como toda a população acerca dos diversos aspectos da gestão pública, porém, não existe a realização do planejamento como deveria ser. Se perguntarmos a todos os envolvidos na administração pública municipal, todos afirmam que é importante o planejamento, prefeito, servidores, parceiros, porém, a grande oscilação de disponibilidade de recursos, o imediatismo na solução dos problemas surgidos, as demasiadas apressadas cobranças na melhoria e transformações na oferta dos serviços públicos fazem com que os diversos setores envolvidos nesse processo tornem-se como cegos diante da necessidade e importância de parar por algum tempo, envolver toda a equipe e colocar em prática a tática do planejamento. Somos cobrados a darmos respostas imediatas a diversos problemas que herdamos de gestões passadas e isso faz com que os gestores atuais deixem de lado o ato mais importante do trabalho: a elaboração e acompanhamento do planejamento. Nota-se que há a vontade de conduzir da forma correta, há o desejo de se planejar, organizar o trabalho. Porém, o ritmo do trabalho exigido faz com que essas etapas sejam atropeladas. Acontecem audiências públicas, conferências, reuniões de equipes, diretores, secretários, diálogo bom com a Câmara de

Vereadores, com o poder judiciário. Porém, o planejamento sistemático colocado no papel, acompanhado e avaliado, ainda não acontece. Temos apontado e tentado sensibilizar toda a equipe para essa necessidade, entretanto, ainda estamos nos primeiros passos; apenas algumas reuniões, reflexões e tentativas. No meu entendimento, acredito que não é falta de conhecimento técnico, de recursos e assessoria. É falta mesmo de cultura de planejar. Tenho ouvido de colegas gestores, inclusive de outros municípios, afirmarem que na administração pública, atualmente não tem como planejar ou tem-se realmente muita dificuldade, uma vez que os recursos oscilam muito e o planejamento não funciona como pensado. Penso, porém, que essa não pode ser uma justificativa e explicação convincente para o não planejar. É preciso que se planeje, e que esse plano seja flexível às alterações necessárias detectadas ao longo de sua execução.”

Diante da reflexão detalhada feita pelo gestor Marcos André, confirmam-se as dificuldades que os gestores encontram para implementar em seus municípios, principalmente os pequenos, a ferramenta tão importante em qualquer gestão, o planejamento estratégico. Observe que no caso do município citado há consciência da importância, como demonstrou Marcos em sua resposta, porém, não ocorre. Percebe-se a preocupação do gestor em esclarecer os motivos da não realização, como sendo uma falta de cultura de planejamento. A grande preocupação dos gestores com uma visão de esquerda, inclui-se aí gestores petistas, deve percorrer os rincões brasileiro para tornar se realidade na maioria das nossas administrações.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Um dos grandes personagens que contribuiu tanto em termos teóricos como práticos na elaboração e desenvolvimento do planejamento estratégico foi o chileno Carlos Matus, em seu livro *Adeus Senhor Presidente*. Com certeza usarei da literatura deixada por ele como referência principal na elaboração desse trabalho. A partir de uma concepção de esquerda, um dos grandes teóricos a ser referenciado é Karl Marx e seus seguidores, até porque a visão de Estado Necessário passa por outra concepção de Estado, diferente daquele que herdamos, o neoliberalismo, e a visão marxista de Estado é muito distante do neoliberalismo.

Para estar à frente na administração do Estado com uma concepção de esquerda, é necessário entender que nem todos têm a mesma visão de mundo e a nossa tem que ter o diferencial pautada numa visão de um estado, que promova o bem estar social de todos e não apenas de uma classe. Na concepção marxista, o Estado nasce do antagonismo de classes e da necessidade da classe dominante manter o controle e manter suas propriedades. Dentro dessa mesma análise, Gramsci demonstra que o Estado exerce sua dominação por um lado, construindo um consenso em torno de uma ideologia dominante dentro da visão de mundo da classe dominante, com o objetivo de legitimar o sistema capitalista de produção. Diria que isto se torna tão forte no imaginário das pessoas que acaba sendo natural inclusive pelo próprio operário que não enxerga a exploração de classe onde ele se transforma na maior vítima de um sistema de exploração capitalista que produz o maior antagonismo de classes sociais e o Estado é colocado como mais um instrumento dessa dominação. Na aula 2 do professor Moisés da Silva, na página 4 do seu texto afirma que o planejamento implica em esforços concentrados da gestão pública no intuito de buscar certos resultados. Esses resultados devem ser a satisfação da população, pois o gestor no período em que está no governo, é legalmente o representante do seu povo. Mais adiante, na página 10, Silva descreve que, se o poder público cumprir as leis com competência e lisura e adicionar aí o espírito do planejamento para facilitar o alcance das metas daquela administração, teremos a aproximação entre a busca do bem público pelos governantes e a satisfação dos cidadãos ao perceberem a seriedade no trato da coisa pública e a sensibilidade para entender suas demandas. Processos participativos de planejamento e orçamento podem facilitar esse caminho.

O planejamento portanto, deve ultrapassar o cumprimento dos preceitos legais para transformar-se num instrumento democrático facilitando o exercício da representação,

criando um canal de interlocução entre representante e representado. É nesta perspectiva que deve ser planejado todo o trabalho dos gestores comprometidos com uma nova forma de se fazer política que atenda os reais interesses das camadas que mais contribuí com o desenvolvimento da sociedade e que na maioria das vezes são deixados de lado, os trabalhadores. O Estado que herdamos traz em sua essência essa marca de beneficiar apenas um setor da sociedade. Portanto, o Estado que queremos construir precisa inverter essa lógica administrativa e política. De acordo com dados do IBGE, o Brasil é composto por 5561 municípios, sendo que desses, 1382 são compostos de população com até 5000 habitantes, 1308 de 5000 a 10.000 habitantes, 1384 municípios com população entre 10.000 e 20.000 habitantes totalizando 4074 municípios com uma população de no máximo 20.000 habitantes, sem contar que de 20.000 a 50.000 que podemos considerar pequenos municípios, são 963 sobram apenas 524 com população superior a 50.000 habitantes. Isto significa que o território brasileiro é composto por pequenos municípios. Portanto, deixar o planejamento em segundo plano é no mínimo incoerente com uma administração popular e democrática que respeite não só os direitos do cidadão, mas que também utilize os mecanismos legais para transformar o Estado burocrático num instrumento de construção de uma nova prática democrática. Esta nova prática democrática deve ter como premissa a transformação de um Estado que herdamos em um Estado que queremos. Isto não pode fugir do nosso propósito. Se uma das ferramentas importantes desse processo é o planejamento estratégico, como ignorar os pequenos municípios que são a maioria? Será que o Estado que queremos é apenas nos grandes municípios? Claro que não. Daí a importância de criarmos uma cultura de planejamento onde não existe. Por ter uma realidade diferente dos grandes centros urbanos, principalmente em relação à política, onde não há planejamento, onde a população não participa, onde o poder é exercido a partir da visão do próprio gestor, os pequenos municípios carregam características muito fortes do Estado que herdamos. Na introdução do capítulo com o título “Do Estado herdado ao Estado Necessário”, do livro *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*”, página 18, Renato Dagnino e Greiner Costa afirmam que “se não for possível promover um processo de transformação do Estado que herdamos em direção ao ‘Estado necessário’ que permita satisfazer necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo o processo de democratização pode se ver dificultado e até mesmo abortado, com enorme esterilização de energia social e política”. Mais adiante, página 19 continuam: “A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com uma outra condição necessária – a capacidade

de gestão pública – é suficiente. Só a democracia aliada á eficiência de gestão pode levar ao ‘Estado necessário’ para a transformação da sociedade brasileira no sentido que queremos”.

Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há avaliação de política, não há prestação de contas, não há responsáveis, há impunidade. Contudo a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem correlação com a ação de governo cotidiana, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso, ineficiência generalizada. Pois bem, a partir dessa afirmação constata-se que a administração pública nos pequenos municípios necessita urgente de uma tomada de decisão para se transformar num “Estado Necessário”, sendo que o planejamento estratégico pode se tornar uma ferramenta aliada no processo de transformação desse Estado.

Esse planejamento estratégico precisa garantir a participação da sociedade em todo o processo de decisão. Do ponto de vista democrático essa participação pode alcançar um nível de representatividade maior do que nas grandes cidades, tornando-se mais democrático uma vez que a população é menor. Dessa forma, a proporcionalidade fica mais abrangente. Se bem trabalhada, a participação pode ser facilitada, porque pode haver uma participação mais direta. Ainda que não exista uma cultura participativa, ela pode ser construída com mais eficácia a partir das comunidades organizadas em cada município, desenvolvendo um trabalho de conscientização da importância do cidadão fazer sua própria história. Além das comunidades organizadas pelas igrejas, há os sindicatos de trabalhadores e patronais, organizações comerciais, clubes, associações de moradores, conselhos, entre outros. Deve-se compreender que num processo de planejamento existem vários atores interessados que não podem ficar de fora deixando que os outros decidam sua história.

Percebe se, pelas análises das literaturas relacionadas ao tema, como também pela observação da própria realidade política e social administrativa, que mesmo nos municípios mais desenvolvidos, o poder público tem pouca ou inexistente visão estratégica de desenvolvimento. Assim, os principais instrumentos de planejamento municipal (planos, programas e projetos), com ou sem a participação da sociedade, não fazem parte da prática das prefeituras, mantendo-se a forma tradicional de administração. A atuação do poder público é bastante assistencialista, principalmente nos municípios menos desenvolvidos convergindo assim com o próprio relato de Marcos André. Os municípios carece de uma cultura de planejamento e participação dos munícipes nas decisões políticas e econômica de seu território local.

As câmaras de vereadores também não possuem papel ou contribuição relevante no desenvolvimento dos municípios. Elas geralmente possuem práticas “clientelistas”, alinhando-se automaticamente com quem esteja no comando da prefeitura local. Tal alinhamento tem por objetivo conseguir benefícios que permitam aos vereadores manter-se nos cargos depois dos períodos eleitorais. As câmaras de vereadores são pouco atuantes, não possuem iniciativas e nem sequer fiscalizam efetivamente às ações dos executivos municipais. Dessa forma os resultados desse trabalho será repassado também para a Câmara Municipal no sentido de provocar uma discussão entre os vereadores no sentido de “acordá-los” para esse problema.

A despeito da enorme pobreza da ação empreendida pelo poder público na maioria dos casos analisados, existem algumas diferenças entre os municípios mais e menos desenvolvidos. A principal delas refere-se à adoção de certas medidas concretas em favor da gestão democrática.

Os conselhos e outros fóruns de participação social são mais ativos, organizam-se mais democraticamente, funcionam de forma melhor, e também recebem maior atenção das prefeituras nos municípios mais desenvolvidos.

Nos menos desenvolvidos, em contraste, os espaços de relacionamento entre o poder e outros representantes da sociedade quase não existem ou são muito limitados. Em termos práticos, é muito baixa ou inexistente a compreensão do poder público sobre a importância da gestão social. As administrações públicas desses municípios também revelam pouco comprometimento com os destinos da agricultura familiar e não a consideram estratégica para o desenvolvimento local. Como forma de ilustração desse trabalho reproduzirei parte de um artigo elaborado por José Antonio Puppim de Oliveira, Desafio do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas

No intuito de referenciar a questão do planejamento estratégico e as várias visões de planejamento. “Muitas pessoas vêem planejamento como uma questão de fazer planos, delegar responsabilidades, se necessário passar leis e determinar o orçamento. No Brasil, especialmente em nível federal, o planejamento ainda é visto como uma coisa quase que estritamente tecnicista dominada por economistas e burocratas. Eles assumem que uma vez tendo o plano certo, a implementação sairá automaticamente. Porém, a realidade tem sido diferente: muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados. Temos longas décadas de experiências fracassadas de

planejamento, com planos mirabolantes ou megalômanos, que no papel funcionam, mas não na prática, onde alcançam resultados decepcionantes ou desastrosos.

Este artigo faz uma análise conceitual sobre as diversas maneiras de se pensar planejamento, particularmente com respeito a políticas públicas. Focaremos principalmente nos problemas de planejamento nos chamados países em desenvolvimento, em especial no Brasil. A ênfase dada à burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas tende a colocar sombra na parte mais importante: o processo de decisão, que é uma construção política e social. Mostraremos que o planejamento em políticas públicas tem que ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente. A importância do processo se dá principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos. Um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento de acordo com algumas visões da prática ou escolas de pensamento. Uma primeira escola vê o processo de planejamento de políticas públicas associado a atividades de elaborar-se planos, com isso envolvendo tomada de decisões políticas, reuniões de discussão, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, criação de legislação e distribuição de responsabilidades, e ao final se gera um plano. Uma vez que terminem essas etapas, assume-se que automaticamente as ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados, se o plano foi bem-feito e tiver o orçamento aprovado. Assim a avaliação de um processo de planejamento é vista primordialmente sobre a ótica de confeccionar planos. Caso o plano desenhado inicialmente seja bom, o resultado ao final será bom. Se o plano é ruim, o resultado é ruim. O que necessitam as políticas públicas é de bons “planejadores” com mentes privilegiadas e “visão de futuro” para se anteceder ao que vem no futuro e fazer planos corretos que levem aos resultados calculados. Uma outra visão de planejamento reconhece o papel da implementação, mas ainda enfatiza a elaboração de planos como chave primordial para o sucesso de políticas públicas. Nela, como na visão anterior, existem bons e maus planos. Porém, segundo essa visão, muitos dos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado no plano. Exemplos deste tipo de visão de planejamento incluem alguns planos elaborados na época da ditadura militar no Brasil, como a colonização da Amazônia com a construção de estradas (Transamazônica) e assentamentos (Polonoroeste). Uma versão um pouco mais moderna desta visão de planejamento tenta adicionar uma componente de implementação no plano. Com isso priorizam-se alguns

mecanismos de gestão da implementação dos planos para garantir que aquilo indicado no plano vai ser implementado. Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Porém, por mais que se fiscalize, os resultados muitas vezes ainda são insatisfatórios porque houve diversos tipos de problemas institucionais, muito do planejado não era executável ou as condições iniciais mudaram com o tempo. Ainda temos a visão popular ou populista, ou “politicamente correta” nos dias de hoje, do planejamento com total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos. Essa visão está em moda nos últimos anos, principalmente com as organizações multilaterais e alguns setores do governo. Aqui os beneficiários têm que ajudar a monitorar o projeto, denunciar, participar de assembleias etc. Muitas vezes criam-se “conselhos populares” para decidir e acompanhar ou chamam a sociedade e empresas para ajudar.” Não resta dúvidas de que a nossa visão de planejamento se assemelha muito mais com essa última, mesmo levando se em conta que é um processo em construção variando muito de acordo com a realidade e novas idéias e descoberta no campo do conhecimento científico. Não podemos abrir mão da participação popular em que o povo deve indicar o caminho que ele pretende sem prejuízo de todo conhecimento e experiências construídas ao longo dos anos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a elaboração desse trabalho, observa-se que o planejamento estratégico, uma ferramenta tão importante na construção de administrações públicas de qualidade, ainda continua sendo um grande desafio a ser perseguido por aqueles que pretendem governar com e para a população e está longe de ser realidade. Percebe-se que esse desafio ainda se torna maior nos pequenos municípios, onde a população não chega a 20 mil habitantes. De acordo com o levantamento feito são vários os motivos alegados para que esse planejamento não ocorra, desde a falta de conhecimento técnico, recursos financeiros, visão imediatista. Há um outro elemento que foi muito enfatizado: a falta de uma cultura de planejamento por parte das administrações anteriores, uma espécie de “Estado Herdado”. Ora, se no “Estado Herdado” inexistente cultura de planejamento, é necessário buscar transformação desse Estado em “Estado Necessário”. Portanto, um dos objetivos deste trabalho é exatamente contribuir para essa discussão nos próprios municípios consultados. Reconhecendo essa dificuldade, é necessário retornar aos municípios com essa discussão no sentido de se possibilitar um início de processo de criação de uma cultura de planejamento.

Do ponto de vista teórico, um dos autores que serviu de referência foi Carlos Matus, que a partir de sua experiência no governo de Salvador Allende, no Chile, deixou como legado uma das grandes contribuições ao debate, entre tantos escritos, talvez o mais importante o livro “Adeus Senhor Presidente, governantes e governados”, editado no Brasil pela FUNDAP.

Conclui-se ainda que é intenção desse autor transformar esse trabalho num processo de reflexão oferecendo uma proposta que auxilie os municípios que têm dificuldades de realizar seu planejamento. Afinal, o objetivo principal do planejamento é contribuir para uma gestão de qualidade dentro da legalidade e buscando a racionalidade e uma gestão de qualidade no trato do que é público. Os pequenos municípios também têm esse direito. É uma forma de transformar o “Estado Herdado” em “Estado Necessário”.

4. **BIBLIOGRAFIA**

MATUS, Carlos. Adeus Senhor Presidente 1996

POCHMAM, Marcio. Reconquistar a Cidade

SILAVA, Moisés. da Aula 4

Karl Marx

GRAMSCI, Antonio

LRF, Lei de Responsabilidade Fiscal

Estatuto da Cidade- Plano Diretor

OLIVEIRA, José A. Puppim Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of protected areas in Bahia, Brazil. *World Development*, v. 30, n. 10, p. 1713-1736, 2002.

DAGNINO, Renato e COSTA, Greiner. Gestão estratégica em políticas públicas