

1.- AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM PLANO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO¹

Antônio Ricardo de Souza²

RESUMO

Esta pesquisa procurou avaliar até que ponto a formulação e implementação de um Plano Estratégico Participativo (PEP), para o Município de Doutor Pedrinho em Santa Catarina, atingiu os seus objetivos. A abordagem PEP é uma adaptação feita por SOUTO-MAIOR (1991) de uma metodologia de planejamento estratégico desenvolvida por BRYSON (1989) para organizações públicas e sem fins lucrativos, que enfatiza a participação dos cidadãos. O tipo de investigação que caracteriza esta pesquisa é o estudo de caso. Os dados foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas, observação participante e análise documental. O método utilizado na interpretação dos dados foi efetuado de forma qualitativa. O PEP de Doutor Pedrinho contou com a participação de lideranças políticas, comunitárias e técnicos de órgãos estaduais e municipais. O processo de PEP revelou que o município necessitava urgentemente resolver três questões estratégicas, isto é, problemas fundamentais que afetam o governo e a comunidade de Doutor Pedrinho. Dessas questões, uma, dentre as três consideradas mais importantes pelos participantes, foi resolvida a contento. Esta questão se refere à conclusão da rodovia SC-477 entre as sedes do municípios de Benedito Novo e Doutor Pedrinho e ao fornecimento de energia elétrica da CELESC para o município. A rodovia foi concluída, faltando a sua extensão até a BR-116 (Iatiópolis), e a energia elétrica está sendo

¹ Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração (área de concentração, Políticas e Planejamento Governamental) da Universidade Federal de Santa Catarina.

² Professor Assistente I do Departamento de Administração da Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis - FAECC/UFMT.

fornecida por aquela estatal, em grande parte graças aos esforços empreendidos dentro do processo de PEP.

Termos Para Indexação: Avaliação e Plano Estratégico.

1.1 - INTRODUÇÃO

Planejar é uma atividade inerente ao ser humano. O planejamento governamental começou na Rússia, após a revolução bolchevista de 1917, como instrumento de desenvolvimento econômico. A capacidade racionalizadora do planejamento não constitui, porém, condição suficiente para concretização ou realização dos interesses públicos. Isto depende, também, da representatividade e da organização dos segmentos que integram a sociedade.

A administração pública em nível municipal no Brasil tem obtido grandes avanços, nos últimos anos, na luta pela ampliação de sua autonomia política e financeira. Tais avanços podem ser identificados no crescente processo de participação popular, o qual, por sua vez, decorre de uma conjuntura de abertura política que se iniciou a partir do final da década de 70.

A Constituição, promulgada em 1988, expressa a garantia da participação da população no processo decisório por meio de mecanismos de representação. Neste sentido, no título dedicado aos princípios fundamentais, a Carta Magna estabelece que o poder emana do povo e é exercido por meio de representantes eleitos, nos termos da Constituição. Para tanto, exige-se que Leis Orgânicas Municipais atendam ao preceito da cooperação das associações representativas no planejamento municipal e, conforme mostra o artigo 182, parágrafo primeiro, a gestão das cidades com população superior a 20 mil habitantes deve ser feita de forma planejada, através da definição de uma política de desenvolvimento urbano, cujo principal instrumento é o plano diretor. Assim, o planejamento governamental é uma tentativa de tornar a ação do governo mais racional e preocupada com as conseqüências futuras de decisões presentes. No entanto, ele passou a ser uma atividade de tecnocratas, cuja preocupação maior é a de produzir documentos volumosos, mas com índice de realização baixíssimo. Raros são os fenômenos sociais sobre os quais nós podemos estabelecer relações de causa e efeito. A nossa capacidade de previsão é também muito modesta. Para

complicar mais as coisas, numa sociedade democrática e pluralista, é muito difícil conciliar interesses coletivos. A partir da constatação desta realidade e das experiências fracassadas de planejamento abrangente e de longo prazo é que surgiu a idéia do planejamento estratégico; primeiro no setor privado e depois no público. O planejamento estratégico é um processo contínuo e sistemático de se tomar decisões atuais que envolvam riscos e de organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões. É um esforço disciplinado, ao mesmo tempo intelectual e social, para produzir decisões e ações fundamentais para uma organização. O planejamento estratégico não substitui o planejamento convencional (empresarial ou governamental), mas o complementa no sentido de orientar este último para o que realmente é importante. Normalmente, ele antecede à elaboração de planos diretores, planos de desenvolvimento econômico e serve de guia para futuros orçamentos (SOUTO-MAIOR, 1991).

O presente artigo é resultado de um estudo sobre o processo de formulação e implementação de um planejamento estratégico participativo, realizado no município de Doutor Pedrinho, no Estado de Santa Catarina.

A idéia da formulação e implementação de um plano estratégico participativo para o município de Doutor Pedrinho surgiu quando da realização do Seminário Plano de Manejo Ambiental da Sub-bacia do Rio Benedito, realizado no município de Rodeio em Santa Catarina em 1990. Durante este evento, evidenciou-se que o município de Doutor Pedrinho era o mais necessitado em termos de recursos humanos qualificados, principalmente para a função de planejamento. Através de um levantamento feito pela Coordenadoria do Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), para a região do Médio Vale do Itajaí, o município de Doutor Pedrinho demonstrou ser aquele que possui o menor grau de desenvolvimento socioeconômico da região.

Existem atualmente no Brasil várias experiências de aplicação de planejamento estratégico no setor público e em organizações públicas e sem fins lucrativos. No entanto, pouco se sabe sobre os resultados dessas experiências. O estudo realizado no município de Doutor Pedrinho é, neste sentido, uma tentativa de avaliar o processo de formulação e implantação de uma abordagem de planejamento estratégico

aplicado ao setor público. Assim, o objetivo deste artigo é identificar se o processo de formulação e implantação de um plano estratégico participativo aplicado em nível municipal, no caso específico do município de Doutor Pedrinho em Santa Catarina, atingiu os objetivos propostos. Tais objetivos visavam: solucionar os principais problemas que mais afetavam sua população. Para tanto, definiram-se alguns destes problemas: (1) fornecimento de energia elétrica e a conclusão da rodovia federal SC-477, (2) o desenvolvimento do potencial econômico e social e (3) a viabilização do retorno às atividades industriais e comerciais da indústria madeireira do município.

No sentido de avaliar os resultados da experiência de formulação e implementação do planejamento participativo no município de Doutor Pedrinho, recorreu-se ao método de estudo de caso. Os dados foram coletados a partir de entrevistas semi-estruturadas realizadas junto aos participantes do Planejamento Estratégico Participativo (PEP), além da análise documental e observação participante. A análise dos dados coletados se deu através de metodologia preponderantemente qualitativa, por meio da análise de conteúdo das entrevistas. Dados estatísticos também foram considerados para análise e conclusões do estudo.

1.2 - CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

O planejamento como instrumento, sobretudo do setor público, conquistou nas sociedades passadas progressos que, para CARVALHO (1976), resultaram em conhecimento cada vez maior de métodos e técnicas de intervenção na realidade social. Tais progressos têm conduzido tanto o governo como o setor privado a adotarem o planejamento em suas atividades como forma de racionalizarem os seus recursos e minimizarem os riscos de ação.

O planejamento passou a ser visto como um dos elementos indispensáveis na condução dos interesses públicos. Nas palavras de CINTRA (1977) "*não haveria como fugir à disjuntiva: ou se adere ao planejamento ou se opta pela irracionalidade*" (p. 42).

Para FRIEDMAN (1959), o planejamento é produto de um complicado processo de decisões que, em várias fases, considera metas, alternativas e resultados; conduz a um curso de ação e fixa seqüência dessas ações, propostas no tempo,

espaço e custo. É necessário que o planejamento seja *"um modelo para ação, propondo-se a organizar, racionalmente, o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade"* (LAFER, 1975, p. 7).

O planejamento governamental constitui, segundo CORNÉLIO & MOLD (1977), um aglomerado organizacional complexo e diferenciado que desempenha uma variedade de papéis, com o objetivo de dinamizar pontos-chave do governo, mediar e integrar disputas econômico-sociais da sociedade.

Existem vários motivos que levam ao planejamento. Contudo, de acordo com CARVALHO (1976), existem três abordagens principais: (1) a abordagem psicológica, parte do pressuposto que o ser humano, em suas relações sociais, de acordo com as suas necessidades básicas, às vezes, se depara com obstáculos que impedem a concretização de seus objetivos. Para transpô-los, é necessário um esforço complementar ao previsto, que é representado por ações desenvolvidas a partir de um conhecimento discursivo de forma complexa, ou seja, o raciocínio; (2) a abordagem econômica são as demonstrações das situações-problema que têm tomado das populações decisões futuras que objetivam atender às necessidades básicas. Ou seja, para atender a essas necessidades, parte da sociedade enfrenta constantemente problemas das mais variadas dimensões: recessão, inflação, alto índice de custo de vida, etc.; (3) a abordagem político-social diz respeito à institucionalização do processo de planejamento da sociedade. Para CARVALHO (1976), a vida coletiva depende de organizações e instituições que levam em conta variáveis importantes, tais como: participação, direção, responsabilidade, cooperação no processo de tomadas de decisão.

A administração municipal brasileira pode ser caracterizada muito mais por planos de governo, de acordo com o estilo do governante ou do partido político no poder, do que pelo uso da participação da população ou da comunidade no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

O planejamento municipal no Brasil, conforme salienta OLIVEIRA (1989), foi influenciado por três abordagens: (1) planos diretores, que perduraram até a década de 70. Neste caso, os municípios elaboravam os seus planos de ordenamento territorial-urbano através de estudos socioeconômicos respaldados em leis e regulamentos; (2) planejamento

integrado, patrocinado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que enfatizava o planejamento integrado local ao nível horizontal e vertical; e (3) o plano de desenvolvimento com participação popular, que se iniciou em meados dos anos setentas, através do desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos.

O município constitui o espaço de vida de seus habitantes, e estes devem e podem participar nas decisões. Neste sentido, *"o instrumento chave desta participação é o planejamento: propostas ordenadas num plano e submetidas à comunidade significam a possibilidade dos indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante dos fatos consumados. Isto sim significa respeito e liberdade individual"* (DAWBOR, 1987, p. 102).

O planejamento participativo coloca, por seu próprio caráter, outro parâmetro não menos difícil de satisfazer: a comunidade, dando-lhe voz e vez no processo (PRATES & ANDRADE, 1985). O *"Planejamento Participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro, da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto mais do que uma atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria"* (CORNELLY, 1978, p. 20).

A participação popular é conhecida como um lema de programas e doutrinas reformistas generalizadas a partir dos anos sessentas, segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo de tomadas de decisão em qualquer modelo político ou econômico adotado (DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 1986).

A participação passa a ser, então, um processo e não um produto. A participação política e social são as duas formas de participação popular que, de acordo com GUIMARÃES (1987), se referem mais às questões de ordem formal e objetiva do que propriamente de essência. Segundo BORDENAVE (1985), a participação social se refere à participação em nível societário mais amplo, implicando em uma visão mais larga da sociedade. Compreende a intervenção dos indivíduos nos processos dinâmicos que modificam a sociedade. Distingue-se da participação política que, para o autor, é relativa aos rituais

eleitorais de escolha de representantes. Acredita que estas duas formas de participação devam ser complementares.

A tarefa de administrar organizações públicas ou privadas está cada vez mais complexa. Isto se deve a dois fatores ao crescente processualismo e à instabilidade ambiental.

O planejamento estratégico é uma metodologia que permite aos executivos o máximo de conhecimento sobre os fatores: ambientais que afetam a organização. É caracterizado por um processo continuado e adaptativo, em que as organizações públicas ou privadas direcionam suas ações com o objetivo de compatibilizar as suas peculiaridades com as instabilidades ambientais.

Segundo DRUCKER, (1991, p. 136), o planejamento estratégico *"é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadoras"*.

A grande parte dos trabalhos sobre planejamento estratégico é voltada para o setor privado, resultando em dificuldades de aplicação a setores que não possuem os mesmos objetivos (MOTTA IN VASCONCELLOS FILHO ET ALII, 1982). A abordagem de planejamento estratégico para a aplicação em organizações públicas e sem fins lucrativos está voltada para a importância que o pensamento e a ação estratégica têm para viabilizar a eficácia de governos, agências públicas, comunidades em geral (BRYSON, 1989).

O processo de formulação de implementação de PEP no município de Doutor Pedrinho se desenvolveu seguindo algumas etapas, definidas de acordo com a adaptação do modelo desenvolvido por BRYSON (1989) e por SOUTO MAIOR (1991).

Primeiro Passo: Acordo Inicial entre os Tomadores de Decisão: O processo de formulação e implementação do PEP se deu através de um acordo inicial entre a prefeitura municipal e a câmara dos vereadores. Após a exposição de motivos, realizada pela chefe do executivo municipal, a respeito dos principais problemas que afetam o município, decidiu-se iniciar um processo de planejamento estratégico.

Segundo Passo: Mandatos - A identificação dos mandatos do município, se refere às Normas Constitucionais, às

Autorizações Legislativas e/ou Decreto-Leis do executivo municipal, relacionados ao município. Estes foram elaborados a partir da lei orgânica do município e da plataforma eleitoral da primeira prefeita eleita.

Terceiro Passo: Missão/Valores- Os participantes do PEP, reunidos em dois grupos, estabeleceram a missão e valores da prefeitura e do município; principalmente com relação àqueles grupos, entidades privadas e outros órgãos governamentais, chamados de "*stakeholders*", que têm a capacidade de demandar-lhe atenção, resultados e recursos ou que são afetados por suas ações.

Quarto Passo: Ambiente Externo-Oportunidades/Ameaças - identificação de oportunidades e ameaças do município de Doutor Pedrinho. Os participantes identificaram todos os acontecimentos exteriores ao município que poderiam viabilizar ou não o seu desenvolvimento.

Quinto Passo: Ambiente Interno - Forças/Fraquezas- São as potencialidades e fraquezas de Doutor Pedrinho. Foram identificados os pontos fortes e fracos relacionados ao ambiente interno do município.

As oportunidades e ameaças, pontos fortes e fracos identificados e priorizados pelos participantes do PEP, foram confrontados para se chegar às Questões Estratégicas.

Sexto Passo: Questões Estratégicas - As Questões Estratégicas são as questões ou problemas vitais para a sobrevivência e progresso do município. Elas podem afetar inclusive a missão, seus valores, os serviços que presta, sua clientela, seus recursos e sua administração.

No caso específico do município de Doutor Pedrinho e de acordo com a metodologia adotada, foram identificadas três Questões Estratégicas relacionadas ao: (1) Fornecimento de energia elétrica e à conclusão da SC-477 para o município de Doutor Pedrinho; (2) Desenvolvimento do potencial econômico e social do município e (3) Beneficiamento da madeira do município.

1.3 - A IMPLEMENTAÇÃO DO PEP NO MUNICÍPIO DE DOUTOR PEDRINHO

Após terem sido cumpridas as etapas ou passos definidos para a formulação do PEP, foram identificadas e analisadas

algumas categorias resultantes do processo de sua implementação.

1.3.1 - Sobre a Existência ou não de Planejamento no Município antes do PEP

Antes do seminário estratégico, ficou evidenciado que a administração local não possuía um setor competente para sistematizar as atividades de planejamento e, com isto, tentar resolver os principais problemas do município. De acordo com o Gráfico I, verifica-se que na opinião de 80,8% dos entrevistados, não existia planejamento em Doutor Pedrinho antes do PEP.

O planejamento passou a ser visto como um dos elementos indispensáveis na condução dos interesses públicos. Não há outra opção: ou se adere ao planejamento ou então corre-se o risco da irracionalidade (CINTRA, 1977). É necessário que o planejamento seja um modelo para ação, com o objetivo de organizar o sistema econômico a partir de certa realidade (LAFER, 1975). É através do planejamento estratégico que o governo local obtém uma visão ampla da situação e dos problemas públicos municipais, indica os caminhos que podem solucioná-los, define linhas gerais e os objetivos que podem ser atingidos no futuro e aqueles que deverão ser alcançados em um determinado período de governo (OLIVEIRA, 1989).

Gráfico I
Nível de Análise



Fonte: Entrevistas (considerado o universo trabalhado conforme número de entrevistados- relação dos participantes, Anexo II)

Esta afirmativa vem ao encontro do depoimento de um dos entrevistados:

"Antes do plano, o município não tinha nada a respeito de planejamento. O que nós sabíamos é que a prefeita quando era candidata à prefeita de Doutor Pedrinho, tinha o seu plano de governo para a sua administração, caso fosse eleita. Agora um plano, assim como estratégico, amplo, não tinha".

No caso específico de Doutor Pedrinho, afirma-se o seguinte: o município possui três (03) anos de emancipação político-administrativa e, como a grande parte dos municípios brasileiros, passa por dificuldades que vão desde a falta de recursos financeiros à falta de recursos humanos qualificados para desenvolver as suas atividades administrativas. No entanto, a população de Doutor Pedrinho já tinha conhecimento de suas dificuldades, carências e de seus principais problemas, mesmo antes da implantação do PEP. (Fonte: Entrevistas).

1.3.2 - Conhecimento ou não por Parte da Comunidade a Respeito dos Principais Problemas

De acordo com o Gráfico II, 76,9% dos entrevistados afirmaram que a comunidade do município já sabia de seus principais problemas mesmo antes do PEP, mas não sabia, entre os problemas existentes, aqueles que seriam os prioritários. Ou seja, aqueles que têm importância vital para o município. Se o problema é muito significativo, mas os administradores nada podem fazer para solucioná-lo, esse não se configura em uma questão estratégica, pelo menos para a organização (BRYSON, 1989).

Outro fato importante é que não havia por parte da prefeitura municipal conhecimento se a sua percepção correspondia à dos municípios quanto à identificação das questões estratégicas. A prefeitura e a comunidade não tinham instrumentos ou mecanismos para tentar resolver esses problemas e não tinham conhecimento a respeito de uma forma de resolvê-los.



Fonte: Entrevistas.

Os benefícios do planejamento estratégico participativo são muitos, tanto para a organização pública como para a comunidade. Destacam-se alguns:

a) do ponto de vista da organização, auxilia no desenvolvimento de estratégias efetivas para resolver problemas organizacionais e aproveitar oportunidades; esclarece em que direção a organização vem caminhando e ajuda no traçado de um caminho futuro (Missão); ajuda os dirigentes a estabelecerem prioridades e tomarem decisões à luz de conseqüências futuras.

b) do ponto de vista da comunidade, evita-se o problema comum da descontinuidade dos planos, pois um plano ou projeto que tem participação da comunidade, não será facilmente abandonado pela próxima administração; motiva a comunidade a se mobilizar para a implantação dos planos e projetos que ela mesma decidiu e a enfrentar os sacrifícios que eles envolvam; incentiva os cidadãos a acompanhar, fiscalizar, assessorar e a cobrar dos administradores e legisladores ações relacionadas com planos e projetos; canaliza os conflitos de interesse normalmente existentes na comunidade e dentro da organização governamental para um diálogo e negociação construtivos; estimula a comunidade a tomar consciência dos seus problemas reais e a desenvolver sua criatividade na busca de soluções (SOUTO-MAIOR, 1991).

Grande parte desses problemas priorizados e contidos no PEP estavam definidos na plataforma eleitoral da primeira prefeita eleita. Desta forma, a sua implementação se tornou mais viável do ponto de vista político, contando com o apoio

de todos os representantes políticos (vereadores) e comunitários.

Na opinião de um dos entrevistados, tem-se o seguinte:

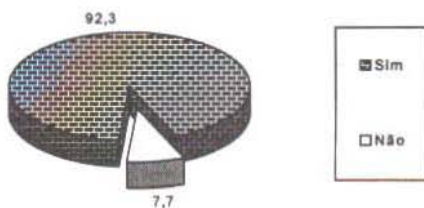
“Todos aqui em Doutor Pedrinho já sabiam dos seus principais problemas. O negócio era saber como resolver todos eles. A prefeita faz o que pode para tentar resolvê-los. A energia elétrica e a SC-477 são as obras mais importantes para nós aqui em Doutor Pedrinho. Por causa da energia elétrica, muitas empresas não se instalam. As empresas, as firmas, não se instalam em Doutor Pedrinho com medo da falta de energia elétrica estragar os equipamentos. A SC-477, é boa, vai melhorar as idas e vindas para os municípios vizinhos.”

A partir do relato acima, observa-se que o que estava faltando em Doutor Pedrinho era um instrumento, uma metodologia que pudesse abranger todos os seus problemas no sentido de, a partir de uma sistemática, tentar resolvê-los. Neste sentido, o planejamento pode se desenvolver em município muito pequeno, desde que a administração local ajuste os objetivos às necessidades da comunidade e faça do orçamento anual um instrumento que expresse esses objetivos, por meio de metas coerentes com a realidade (OLIVEIRA, 1989).

1.3.3 - PEP Ajudou a Produzir e a Identificar Dados Importantes

Vale notar também que o PEP ajudou a comunidade e demais representantes políticos, comunitários e sindicais a identificar e produzir dados importantes para o município e região. Dos entrevistados, 92,3%, Gráfico III, afirmaram que o plano integrou e mobilizou os munícipes em torno dos principais problemas do município (questões estratégicas) e que a partir desta mobilização ficou mais fácil estabelecer um entendimento entre o executivo municipal e a população.

Gráfico III
Nível de Análise



Fonte: Entrevistas.

O depoimento de um dos entrevistados vem corroborar esta afirmação:

“Na minha opinião, os dados mais importantes é que o plano estratégico ajudou na integração e mobilização da população em torno dos problemas mais importantes do município: as questões estratégicas.”

1.3.4 - Envolvimento dos Tomadores de Decisão na Implementação do Plano

O envolvimento dos tomadores de decisão do município ficou evidente durante todo o processo de discussão, formulação e implementação do PEP. Durante esta fase de implementação a prefeitura, juntamente com a Câmara de Vereadores, desenvolveu esforços junto aos órgãos governamentais no sentido de viabilizar as ações preconizadas no plano; que mesmo durante a realização do seminário estratégico, algumas ações já estavam sendo implementadas. Embora se costume atribuir a responsabilidade pelo planejamento municipal ao prefeito, isto não quer dizer que cabem somente a ele as tarefas relacionadas com esse objetivo.

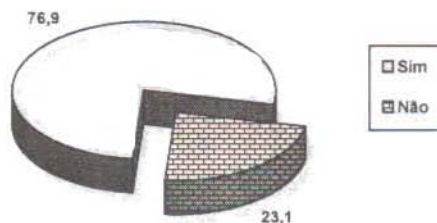
Outro fato importante foi que durante a formulação do plano, em junho de 1991, o executivo municipal, preocupado em resolver esses problemas, enviou à Câmara de Vereadores, como sendo indispensável ao desenvolvimento do município, as prioridades e metas para a elaboração das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) para o exercício 1992, onde consta que se

observassem as propostas de ações relacionadas e contidas no PEP, traduzindo-as em orçamento e programa de trabalho. A proposta da administração municipal foi aprovada por unanimidade.

A preocupação dos tomadores de decisão (vereadores e prefeitura municipal) com a implementação do plano é verificável através da análise documental. Foram realizados contatos, através de ofícios, relatórios e visitas às lideranças políticas estadual e federal, para que se empenhassem junto aos órgãos governamentais, no sentido de que viabilizassem as reivindicações da comunidade de Doutor Pedrinho.

Em entrevistas com os participantes, Gráfico IV, 76,9% afirmaram que o envolvimento dos vereadores foi importante para o êxito do seminário estratégico.

Gráfico IV
Nível de Análise



Fonte: Entrevistas.

A capacidade racionalizadora do planejamento não constitui condição suficiente para concretização ou realização dos interesses públicos. Isto depende da representatividade e da organização dos segmentos que integram a sociedade.

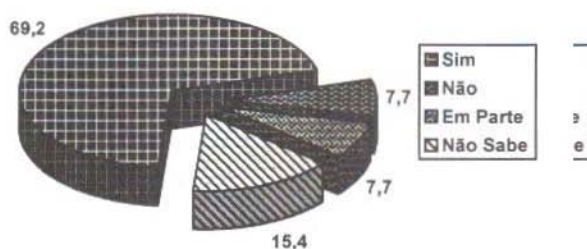
O envolvimento dos vereadores contribuiu para a conscientização dos principais problemas do município e auxiliou o poder executivo municipal na sua resolução. De acordo com o depoimento de um dos entrevistados, temos o seguinte:

“Sim. O envolvimento dos vereadores contribuiu para conscientizar dos problemas do município; auxiliar a

prefeitura municipal na resolução e implementação das ações para resolver os principais problemas que mais afligem o município”.

Durante a implementação do plano, verificou-se que os vereadores tiveram um papel muito importante, pois auxiliaram o executivo municipal no apoio político às decisões tomadas, mobilizando-se em torno dos assuntos da municipalidade e na conscientização de que a resolução dos problemas do município não é de exclusividade da prefeitura municipal. Toda a comunidade, principalmente os vereadores, é responsável em resolvê-los. Dos entrevistados, 69,2%, Gráfico V, afirmaram que o envolvimento foi importante na implementação do plano.

Gráfico V
Nível de Análise



Fonte: Entrevistas.

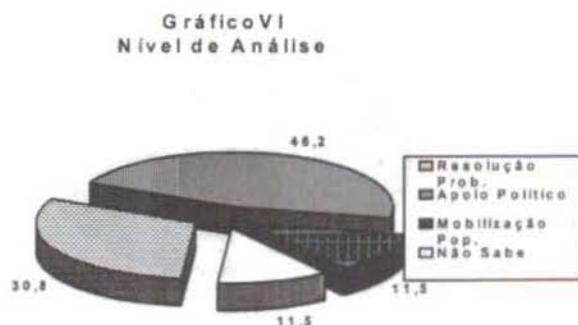
Esta afirmação vem ao encontro do depoimento de um dos participantes:

“Sim. Os vereadores ajudaram a prefeitura municipal a resolver os principais problemas. No apoio político às decisões do executivo municipal, ficaram mais conscientes quanto à questão de que eles (os vereadores) também têm responsabilidade com a população, e que esses problemas não são exclusivos da prefeitura municipal.”

O planejamento não é apenas uma técnica e nem uma ação racional de alternativas que nortearão atividades futuras: é

1.3.5 - Integração entre Prefeitura e Câmara dos Vereadores

Um fato importante a ser ressaltado é que, durante a implementação do plano, os vereadores passaram a se integrar mais com o executivo municipal. Em entrevista com os participantes, Gráfico VI, 46,2% afirmaram que esta integração se deu no apoio político do legislativo municipal às decisões tomadas pelo executivo, na aprovação de Leis e Decretos-Leis de interesse coletivo, na conscientização dos problemas e na mobilização das lideranças comunitárias; 30,8% concordam que foi durante a resolução dos problemas do município que os vereadores tiveram o papel mais importante.



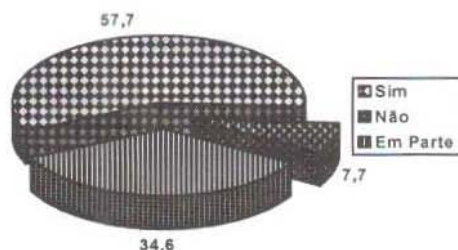
Fonte: Entrevistas.

1.3.6 - O Compromisso dos Participantes na na Elaboração do Plano e com as Ações de de Curto Prazo

Durante o processo de formulação e implantação do do PEP, verificou-se que os participantes dedicaram grande parte arte de seu tempo ao objetivo de tentar resolver os problemas mais mais importantes que afligem a comunidade. Este compromisso se se refere a um amadurecimento do processo democrático que, que, segundo CAMPOS (1990), ocorre paralelamente ao exercícioício da participação política e social. Apesar das mais variadas das

dificuldades, em entrevista com os participantes, 57,7%, Gráfico VII, afirmaram que existia um comprometimento das pessoas envolvidas no plano com as ações de curto prazo a serem implementadas.

Gráfico VII
Nível de Análise



Fonte: Entrevistas.

Os dados vêm ao encontro do depoimento de um dos entrevistados:

“Sim. Existe porque todos eles estão empenhados com as ações preconizadas. Fizeram reuniões aqui em Doutor Pedrinho para resolver alguns problemas. Os participantes do seminário estratégico ficaram comprometidos com as ações.”

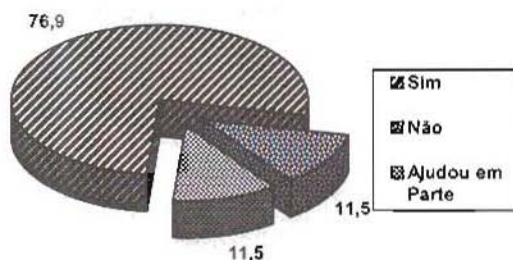
Para fortalecer o papel do governo local e aperfeiçoar o seu processo de tomada de decisão gerencial de forma a preparar o município para contribuir significativamente para o bem-estar da população, a formulação e implantação do plano estratégico participativo do município de Doutor Pedrinho se constituíram em um passo importante na institucionalização do planejamento em nível municipal.

1.3.7 - Funcionários e Vereadores Passam a Conhecer Melhor suas Funções

A partir da implementação do plano, o município de Doutor Pedrinho passou a desempenhar atividades e funções que objetivaram a realização de ações contidas no plano

estratégico. A prefeitura municipal, em contato com órgãos governamentais, lideranças políticas e outros, desenvolveu mecanismos que auxiliariam a administração local na realização dos objetivos do plano. Em entrevista com os participantes, Gráfico VIII, 76,9% afirmaram que os funcionários da prefeitura municipal e vereadores passaram a conhecer melhor as suas funções, pois o plano se constituiu em um guia que auxiliava a administração municipal na resolução de seus principais problemas.

Gráfico VIII
Nível de Análise



Fonte: Entrevistas.

Com a adoção do plano, a administração local passou a desenvolver esforços e a implementar ações e decisões que priorizassem a resolução desses problemas. A democratização e a transparência do processo de planejamento contribuíram para dirimir dúvidas e conflitos, e promover o apoio necessário à implementação do que foi planejado (OLIVEIRA, 1989). Isto ficou evidenciado para este pesquisador quando, em entrevista com os dirigentes municipais (prefeita e vice-prefeito), os mesmos afirmaram o seguinte:

"Neste momento aqui na prefeitura, temos várias obras a serem concluídas e também algumas que estão dando início. A SC-477 e a energia elétrica estão quase que concluídas, faltando a sua extensão até a BR-116. Agora estamos cascalhando as estradas locais que dão acesso às localidades como: Alto Forção, Capivari e outros. Compramos veículos

para nossa frota, reformamos algumas escolas e construímos jardins de infância. Também começamos a campanha do calcário junto ao sindicato dos trabalhadores rurais.”

Das principais atividades desenvolvidas pela Prefeitura Municipal, as primeiras estão relacionadas com as questões estratégicas do município. A SC-477 e a energia elétrica são consideradas os problemas vitais para o município e que exigem uma atenção especial por parte da administração municipal.

1.3.8 - A Visão da Comunidade a Respeito dos Objetivos do Plano e do Desempenho Organizacional da Prefeitura.

Com a adoção do PEP, houve uma série de mudanças na administração da prefeitura. Os funcionários sentiram um aumento no volume de trabalho realizado e no desempenho dessas atividades que foram implementadas no município. É através de seu desempenho que as organizações podem medir sua capacidade de sobrevivência e manutenção frente às instabilidades ambientais (ZEY-FERREL, 1979). O envolvimento de pessoas encarregadas de executar as tarefas e dos beneficiários dos bens e serviços produzidos podem contribuir na melhoria da qualidade das decisões operacionais (OLIVEIRA, 1989). Do ponto de vista organizacional, o PEP contribuiu, de certa forma, para a melhoria da qualificação do pessoal técnico-administrativo e para o desenvolvimento organizacional.

Isto ficou evidenciado na opinião dos entrevistados, Gráfico IX, quando 57,7% afirmaram que o PEP auxiliou os funcionários a desempenhar melhor as suas funções e a oferecer melhores serviços à comunidade. A prefeitura passou a desempenhar as suas funções com mais rapidez e eficiência, pois as ações e as atividades que estavam sendo desenvolvidas, forneceram uma estrutura de trabalho mais racional e eficiente, administrativamente.

O depoimento abaixo vem ilustrar estas afirmativas:

“Sim. A prefeitura, depois da adoção do plano, começou a trabalhar bem mais organizada. Os funcionários, agora, fazem o seu trabalho com mais eficiência, no sentido de que existe uma meta a seguir, um guia que orientará a

administração municipal no futuro. Existe um maior desempenho, compromisso em desenvolver algumas atividades, pois os participantes do seminário sempre cobram das pessoas se estão fazendo algo a respeito do plano estratégico."

Gráfico IX
Nível de Análise



Fonte: Entrevistas.

Na prefeitura de Doutor Pedrinho, o desempenho organizacional revelou complexidade. Constatou-se que em várias áreas surgiram problemas no que concerne ao estabelecimento de critérios satisfatórios de desempenho. Normalmente, o desempenho organizacional é analisado em função de três dimensões: a eficácia, a eficiência e a efetividade.

A eficiência é um critério que revela a capacidade de produzir o máximo em um mínimo de recursos possível (SANDER, 1982). Durante a adoção do PEP, a preocupação principal foi a de buscar meios adequados para alcançar as metas. Procurou-se na administração municipal desenvolver as atividades e as ações em conjunto com os diversos setores: saúde, educação e transporte. As atividades eram desenvolvidas de forma responsável, exigindo o menor custo possível nas suas execuções, corroborando com ETZIONI (1976) que enfatiza que os meios e a eficiência são critérios relevantes para analisar o desempenho organizacional. Para o autor, a eficiência da organização é a relação entre a quantidade

de recursos e a unidade de produção, e está relacionada à redução de custos, produtos ou serviços.

Para os autores, a sobrevivência das organizações se encontra num ambiente de recursos e oportunidades limitadas.

Uma das grandes preocupações da prefeitura foi em executar as ações contidas no PEP para que o mesmo não ficasse comprometido, pois, neste caso, não atingiria os objetivos propostos.

1.4 - COMENTÁRIOS FINAIS

A abordagem de planejamento estratégico desenvolvida por BRYSON (1989) e adaptada por SOUTO-MAIOR (1991), para a aplicação em organizações públicas e sem fins lucrativos, sobretudo no caso brasileiro, tem resultado em sucesso por algumas organizações públicas e municípios onde foi desenvolvida e adotada pela administração.

No caso específico do município de Doutor Pedrinho, um município recentemente emancipado e com grande dificuldade em desenvolver as suas mais básicas funções e atividades, ficou evidente a necessidade de se iniciar um processo de planejamento estratégico.

A formulação e a implantação do PEP de Doutor Pedrinho contaram com a colaboração e participação de lideranças políticas, sindicais e técnicos de órgãos governamentais sediados no município e prefeitura municipal que tinham como objetivo principal a resolução dos principais problemas que mais afetavam o município e toda a comunidade.

De acordo com o plano estratégico de Doutor Pedrinho, o município necessitava urgentemente de resolver três (03) problemas conhecidos como questões estratégicas. Dessas questões estratégicas, uma (01) dentre as mais importantes, a que se refere à concessão definitiva de energia elétrica pela CELESC para o município e a conclusão da SC-477, foi parcialmente solucionada através das implementações das ações de curto prazo que mobilizaram lideranças comunitárias e lideranças políticas locais, estaduais e federais.

A SC-477, uma rodovia de importância vital para o desenvolvimento do município e região, foi concluída do município de Benedito Novo até Doutor Pedrinho, faltando a

sua extensão até a BR-116 (Itaiópolis). Foi concedida pela CELESC a concessão definitiva de energia elétrica, que ajudará o município e região a desenvolverem o seu potencial econômico-social, trazendo benefícios para toda a população.

Dessa forma, verifica-se que a abordagem de PEP para organizações públicas e sem fins lucrativos, aplicada no município de Doutor Pedrinho, foi viável, atingindo os principais objetivos propostos, mesmo que apenas parte desses objetivos tenham sido alcançados.

1.5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORDENAVE Juan E. Diaz. *O que é participação* - São Paulo: Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Passos, 95).
- BRUYNE, Paul de et. al. *Dinâmica da pesquisa em sociais ciências: os pólos da prática metodológica*. 2ª. ed., Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- BRYSON, John M. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. London: Jossey-Bass, 1989.
- _____ *Planejamento estratégico para organizações públicas e sem fins lucrativos: um guia para fortalecimento e manutenção de realizações organizacionais*. London: Jossey-Bass, 1989. Tradução por Joel Souto-Maior. Florianópolis, 1989. Tradução de: *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. London: Jossey-Bass, 1989.
- CAMPOS, A. M. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?" *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro. v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr., 1990.
- CINTRA, Antônio Otávio. "Sistema de planejamento, modernização e comportamento inovador na administração". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 41-53, out./dez., 1977.
- CORNÉLIO, Antônio Fernando, MOLD, Zilá Mesquita. "Planejamento; uma concepção contextual em debate". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 55-83, out./dez., 1977.

- CORNELY, Seno A. "*Subsídios sobre planejamento participativo*". *Revista Brasileira de Planejamento*, n. 7, p. 26, abr., 1978.
- DICIONÁRIOS DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.
- DAWBOR, L. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- DRUCKER, Peter F. *Introdução à administração*. São Paulo: Pioneira, 1991.
- ETZIONI A. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1984.
- FRIEDMAN, John R. P. *Introdução ao planejamento democrático*. Rio de Janeiro: FGV, 1959.
- GUIMARÃES, Roberto P. "*Participação comunitária, estado y de sarrolo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo.*" *Revista Internacional de Planificación*, v. 21, n. 83-84, p. 5-33, dec., 1987.
- KATZ, D. & KAHN, R. L. *Psicologia Social das Organizações*. São Paulo: Atlas, 1978.
- LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LÜDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986
- MOTTA Paulo Roberto, "*Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle.*" In: VASCONCELLOS FILHO et alii, Paulo de *Planejamento empresarial: teoria e prática*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.
- OLIVEIRA, D. S. *Planejamento municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 1989.
- PRATES, Antônio A. P., ANDRADE, Luís A. Gama de. *Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 132-152, abr./jun., 1985.
- SANDER, B. *Administração da Educação no Brasil: é hora da relevância*. Brasília, Educação Brasileira, v. 9, p. 08-27, 1982.
- SOUTO-MAIOR, Joel, GONDIM, L. M. *Avaliação de arranjos institucionais para gestão e planejamento democráticos*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 14, 1990, Florianópolis. Anais Florianópolis: MGSP, 1990, p. 161-172, v. 8.

SOUTO-MAIOR, Joel. “Design de arranjos institucionais para coordenação de decisões públicas”. In: *Caderno Temático de Pesquisas*, Florianópolis, 1989, v. 1, n. 1, p. 23-24.

Plano estratégico participativo para o município de Doutor Pedrinho. Florianópolis, 1991. Mimeo.

Pesquisa em administração: em defesa do estudo de caso. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 146-149, out./dez., 1984.