

CARLOS CEZAR DE MASCARENHAS

**Fatores Críticos de Baixa Efetividade no Planejamento
Estratégico das Cidades: um estudo na Região Metropolitana
do Vale do Paraíba e Litoral Norte**

Guaratinguetá

2013

CARLOS CEZAR DE MASCARENHAS

Fatores Críticos de Baixa Efetividade no Planejamento Estratégico das Cidades: um estudo na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

Tese apresentada à Faculdade de Engenharia do Campus de Guaratinguetá, Universidade Estadual Paulista, para obtenção do título de Doutor em Engenharia Mecânica na área de Transmissão e Conversão de Energia.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio César Delamaro

Co-Orientador: Prof. Dr. Greiner Costa

Guaratinguetá

2013

M395f Mascarenhas, Carlos Cezar de
Fatores críticos de baixa efetividade no planejamento estratégico das cidades : um estudo na região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte / Carlos Cezar de Mascarenhas.- Guaratinguetá : [s.n.], 2013
129 f.: il.
Bibliografia: f. 110

Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá, 2013
Orientador: Prof. Dr. Mauricio César Delamaro
Co orientador: Prof. Dr. Greiner Costa

1. Planejamento estratégico 2. Municípios 3. Planejamento municipal I. Título

CDU 658.5

CARLOS CEZAR DE MASCARENHAS

**ESTA TESE FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE
“DOUTOR EM CIÊNCIAS”**

**PROGRAMA: ENGENHARIA MECÂNICA
ÁREA: GESTÃO E OTIMIZAÇÃO**

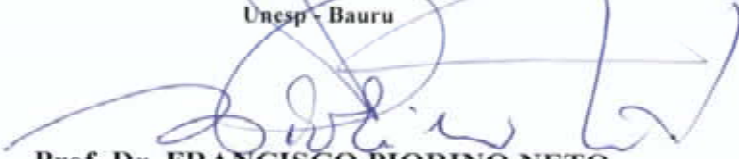
APROVADA EM SUA FORMA FINAL PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO


Prof. Dr. Edson Cocchiari Botelho
Coordenador

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. MAURICIO CESAR DELAMARO
Orientador / Unesp-Feg


Prof. Dr. JOSÉ XAIDES DE SAMPAIO ALVES
Unesp - Bauru


Prof. Dr. FRANCISCO PIORINO NETO
IAE/DCTA


Prof. Dr. VIRGÍLIO CÉZAR DA SILVA E OLIVEIRA
Universidade Federal de Juiz de Fora


Prof. Dr. EDSON APARECIDA DE ARAUJO
QUERIDO OLIVEIRA
UNITAU

Agosto de 2013

CARLOS CEZAR DE MASCARENHAS

NASCIMENTO	17.10.1954 – LONDRINÁ / PR
FILIAÇÃO	Felino de Mascarenhas Kimico Toyota
1974/1977	Curso de Graduação Administração de Empresas
2004/2006	Curso de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional - nível de Mestrado, na Universidade de Taubaté.
2009/2013	Curso de Pós-Graduação em Engenharia Mecânica – nível de Doutorado, na Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá – UNESP.

À minha esposa Rosely que sempre me incentivou a realizar esta jornada, que nos momentos mais difíceis esteve ao meu lado, me apoiando e me incentivando nesta importante etapa da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Dr. Mauricio César Delamaro, ao meu co-orientador Prof. Dr. Greiner Costa e ao Coordenador da Pós, Prof. Dr. Fernando Augusto Silva Marins, por acreditarem na minha proposta de projeto e pelo incentivo e apoio que foi fundamental para a conclusão deste projeto.

Aos Professores da área de Gestão e Otimização pela transmissão do conhecimento e dedicação a todos os alunos.

Aos Professores Dr. José Xavier de Sampaio Alves, Dr. Edson Aparecido Araujo Querido Oliveira, Dr. Francisco Piorino Neto, Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira, Dr. Francisco Melo e Dr. Eduardo Gomes Salgado, membros da banca, pelas contribuições dadas ao trabalho de pesquisa.

Aos funcionários da biblioteca, pela disposição em atender, ajudando com as reservas de livros e salas de estudo.

Agradeço aos amigos que fiz na FEG, durante esta caminhada, que foram muito importantes no apoio e nos incentivos.

Aos entrevistados que puderam doar um pouco do seu tempo para que a pesquisa deste trabalho fosse plena.

À minha esposa Rosely Aparecida Dias de Mascarenhas pelo incentivo e apoio para a conclusão do trabalho.

E finalmente, a todos, sem exceção, que contribuíram de alguma forma direta ou indiretamente na realização deste trabalho.

Uma cidade igual a um sonho:
tudo o que pode ser imaginado pode ser sonhado,
mas mesmo o mais inesperado dos sonhos é um quebra-cabeça que esconde um
desejo, ou então o seu oposto, um medo. As cidades, como os sonhos, são
construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja
secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas e que
todas as coisas escondam uma outra coisa

Ítalo Calvino

MASCARENHAS, C. C. **Fatores Críticos de Baixa Efetividade no Planejamento Estratégico das Cidades: um estudo na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte**. 2013. 129 f. Tese (Doutorado em Engenharia Mecânica) – Faculdade de Engenharia do *Campus* de Guaratinguetá. Universidade Estadual Paulista, Guaratinguetá, 2013.

RESUMO

O Brasil passa por um processo em que a população, de forma articulada e organizada, cobra pelos seus direitos por serviços públicos de qualidade e não aceita que as organizações públicas apresentem baixos resultados das ações planejadas. A busca para aumentar a capacidade de planejamento e execução dessas ações municipais é de responsabilidade do gestor público. A proposta deste estudo é identificar e priorizar os fatores críticos que mais contribuem para a baixa eficiência e eficácia no processo do Planejamento Estratégico Municipal (PEM). O método adotado é o de natureza exploratória e a modalidade do estudo de caso coletivo. Para atingi-la, levantou-se o perfil da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE), identificou-se o nível de conhecimento e utilização do Planejamento Estratégico, além de pesquisar os fatores críticos que são barreiras no processo. Escolheram-se, como objeto da pesquisa, as prefeituras das cidades localizadas na RMVALE, por ser uma Região que se destaca economicamente como uma das mais dinâmicas do Estado de São Paulo, com empresas de alta tecnologia, e também por ser um polo científico e tecnológico. Realizaram-se pesquisas com os gestores de 16 cidades para identificar o nível de utilização do Planejamento Estratégico Municipal e a massa crítica dos Fatores Críticos de Fracasso (FCF), os resultados apontam que 21,5% dos gestores adotam o PEM e que as maiores Cidades da RMVALE que não pesquisam os FCF. O aperfeiçoamento da gestão pública e o alinhamento do Planejamento Estratégico com a gestão do cotidiano resultam em gestões com qualidade no gasto público e nos serviços públicos, e na recuperação da capacidade de planejar e executar.

Palavras - chave: Planejamento Estratégico Municipal. Fatores Críticos de Fracasso. Governabilidade. Cidades.

MASCARENHAS, C.C. **Critic Factors of Low Effectiveness in Strategic Planning of Cities: a study in of metropolitan Paraíba Valley and North Coast.** 2013. 129 p. Thesis (Doctorate in Mechanical Engineering) Guaratinguetá Campus Engineering College. Paulista State University, Guaratinguetá, 2013.

ABSTRACT

Brazil is going through a process in which the population, in an articulated and organized way, charges for their rights for quality public services and does not accept that public organizations have low results of planned actions. The search to increase the capacity of planning and execution of these actions is the responsibility of the municipal public manager. The purpose of this study is to identify and prioritize the most critical factors that contribute to low efficiency and effectiveness in the process of Municipal Strategic Planning (PEM). The method adopted is exploratory in nature and the form of the study is collective. To achieve it the profile of the metropolitan region of the Paraíba Valley and North Coast (RMVALE) was researched, the level of knowledge and use of strategic planning was identified, also the critical factors were researched, barriers in the process. As the research object, the governments of cities located in RMVALE were chosen for being a region that stands out as one of the most economically dynamic in the state of São Paulo, with high-tech companies, and also for being a scientific and technological hub. Surveys were conducted with managers of 16 cities to identify the level of usage of municipal strategic planning and critical mass of Critical Failure Factors (FCF), the results indicate that 21.5% of managers adopt the PEM and that the largest cities of RMVALE do not research the FCF. The improvement of public management and alignment of strategic planning with the management of the daily administrations result in managements with quality in public spending and public services, and the recovery of the ability to plan and execute.

Key words: Municipal Strategic Planning. Critical Failure Factors. Governance. Cities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relações entre Funções Organizacionais e Parâmetros de Desempenho.....	26
Figura 1 – Forças Equilíbrio Governabilidade.....	28
Figura 2 – Processo dos Fatores Críticos.....	42
Figura 3 – Sistema Núcleo.....	42
Figura 4 – Fluxograma Metodológico.....	46
Figura 6 – Situação das Cidades da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte com web sites.....	51
Figura 7 – Distribuição das Cidades com Web sites - base 01/2010.....	52
Figura 8 – Divulgação das Contas.....	53
Figura 9 – Disponibilização das Peças de Planejamento.....	53
Figura 10 – Divulgam o Plano Diretor da Cidade.....	54
Figura 11 – Informações LDO, PPA, LOA e Plano Diretor.....	54
Figura 12 – Qualidade das Informações.....	55
Figura 13 – Mapa com a delimitação dos critérios definidos.....	58
Figura 14 – Cargos dos respondentes da pesquisa.....	59
Figura 15 – Qual a posição que ocupavam na Administração Anterior.....	59
Figura 16 – Situação atual do Município.....	60
Figura 17 – Classificação do Crescimento.....	61
Figura 18 – Áreas de desenvolvimento das Cidades.....	61
Figura 19 – Estabelecimento de Marcos para a Cidade.....	63
Figura 20 – Utilizou alguma ferramenta ou metodologia específica.....	65
Figura 21 – Atratividade do município para receber novos investimentos.....	66
Figura 22 – Desenvolvimento x Subsídios.....	66
Figura 23 – Proximidade da Rodovia x Desenvolvimento.....	68
Figura 24 – Utilização do Planejamento Estratégico.....	70
Figura 25 – O município trabalha com um modelo específico de PE.....	71
Figura 26 – PE contempla o desenvolvimento sustentável.....	72
Figura 27 – Áreas priorizadas no Planejamento.....	73
Figura 28 – PE x continuidade do desenvolvimento.....	73
Figura 29 – PE deve envolver a sociedade.....	74
Figura 30 – PE constrói o futuro da Polis é suprapartidário.....	74
Figura 31 – Continuidade do PE da gestão anterior.....	75

Figura 32 – Qualidade x Participantes.....	76
Figura 33 – Pacto de consenso.....	76
Figura 34 – Visão global da cidade e o PE.....	77
Figura 35 – PE e o Plano Diretor da Cidade.....	77
Figura 36 – O PE é direcionado para o desenvolvimento	79
Figura 37 – Participação pública x importância.....	80
Figura 38 – Participação da população.....	81
Figura 39 – Forma de comunicação ao cidadão.....	82
Figura 40 – Quais os impedimentos e as dificuldades da participação pública no PE..	83
Figura 41 – Como é considerado LOA, PPA e LDO.....	83
Figura 42 – Desenvolvimento da Cidade.....	84
Figura 43 – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.....	87
Figura 44 – Impacto Ponderado – Cidade A.....	93
Figura 45 – Impacto Ponderado – Cidade B.....	93
Figura 46 – Impacto Ponderado – Cidade C.....	94
Figura 47 – Impacto Ponderado Total.....	94
Figura 48 – IPT consolidado do Conselho Municipal da Saúde.....	103
Figura 49 – IPT Cidade x IPT Conselho Municipal da Saúde.....	103
Figura 50 – IPT consolidado do Conselho Municipal da Educação.....	104
Figura 51 – IPT Cidade x IPT Conselho Municipal da Educação.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Emenda Constitucional 19 - Princípios da Administração Pública 1988..	24
Quadro 2 – Eficiência, Eficácia e Efetividade.....	24
Quadro 3 – Diferenças significativas entre os setores público e privado.....	29
Quadro 4 – Categorias dos Conselhos.....	37
Quadro 5 – Fatores Críticos de Fracasso.....	38
Quadro 6 – Caracterização de Uma Região Metropolitana.....	48
Quadro 7 – PPA, LDO e LOA.....	55
Quadro 8 – Elementos catalisadores das mudanças internas da cidade.....	62
Quadro 9 – Como se desenvolveu o processo de construção dos marcos.....	68
Quadro 10 – Quais metodologias ou ferramentas eles usaram?.....	64
Quadro 11 – Quais eram os Subsídios?.....	67
Quadro 12 – Quais os fatores que levam ao desenvolvimento da cidade?.....	67
Quadro 13 – Justificativa em relação a Proximidade da Rodovia x Desenvolvimento.	69
Quadro 14 – Quais são os atores relevantes que influenciam no futuro da cidade?.....	70
Quadro 15 – Qual o modelo utilizado?.....	71
Quadro 16 – Qual o motivo da não utilização do Planejamento Estratégico?.....	72
Quadro 17 – Justificativa em relação a continuidade do PE da gestão anterior.....	75
Quadro 18 – Como é definido o interesse público?.....	78
Quadro 19 – Quem define o interesse público?.....	78
Quadro 20 – Justificativa da participação x importância.....	80
Quadro 21 – Qual o processo utilizado?.....	81
Quadro 22 – Justificativa para a opção de outras formas de comunicação.....	82
Quadro 23 – Declarações dos entrevistados em relação ao PE.....	84
Quadro 24 – Fatores Críticos de Fracasso.....	89
Quadro 25 – Grau de Impacto para os Fatores Críticos de Fracasso.....	91
Quadro 26 – Conselho Municipal da Saúde – SJC.....	96
Quadro 27 – Conselho Municipal da Educação – SJC.....	97
Quadro 28 – Conselho Municipal da Saúde – Jacareí.....	98
Quadro 29 – Conselho Municipal da Educação – Jacareí.....	99
Quadro 30 – Conselho Municipal de Educação – Taubaté.....	99
Quadro 31 – Conselho Municipal da Saúde – Taubaté.....	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Tipo de Decisões.....	39
Tabela 2 – Distribuição das Cidades com web sites.....	52
Tabela 3 – População X Cidades Pesquisadas.....	57
Tabela 4 – Cidade x Cargo na Prefeitura.....	60
Tabela 5 – Peso de importância atribuído a cada Fator.....	90
Tabela 6 – Grau de Impacto Ponderado (GIP)	91
Tabela 7 – Priorização dos Fatores Críticos de Fracasso.....	92
Tabela 8 – Consolidado do IPT Conselho Municipal da Saúde.....	102
Tabela 9 – Consolidado do IPT Conselho Municipal da Educação.....	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FCF - Fatores Críticos de Fracasso

IP – Impacto Ponderado

IPT – Impacto Ponderado Total

LOA - Lei Orçamentária Anual

LDO - Lei de diretrizes orçamentárias

PPA - Plano Plurianual

PEM - Planejamento Estratégico Municipal

PE - Planejamento Estratégico

RMVALE - Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 MOTIVAÇÃO	16
1.2 OBJETO DA PESQUISA	18
1.3 HIPÓTESE.....	18
1.4 OBJETIVO.....	18
1.5 QUESTÕES	19
1.6 RELEVÂNCIA	19
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	21
2.1 Do Modelo Burocrático ao Estratégico.....	21
2.2 Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública	23
2.3 Governabilidade	27
2.4 Planejamento Estratégico Municipal - PEM.....	30
2.5 Atores Sociais	33
2.6 Conselhos Municipais	34
2.7 Fatores Críticos de Fracasso	38
2.8 Considerações Finais do Capítulo.....	44
3 METODO DA PESQUISA.....	45
3.1 Fluxograma Metodológico	46
4 Resultados Obtidos.....	51
4.1 Primeira Etapa – Pesquisa Inicial.....	51
4.2 Segunda Etapa - Pesquisa Exploratória	56
4.2.1 Definição do Projeto de Pesquisa.....	56
4.2.2 Elaboração do Instrumento de Pesquisa.....	56
4.2.3 Teste do Instrumento de Pesquisa.....	56
4.2.4 Definição da Amostra a ser Pesquisada	56
4.2.5 Coleta de Dados e Processamento	57

4.2.6 Análise dos Dados.....	57
4.3 Terceira Etapa – Caracterização da Região Metropolitana.....	85
4.3.1 Caracterização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte..	86
4.4 Quarta Etapa – Resultados da Identificação dos Fatores Críticos de Fracasso....	88
4.5 Pesquisas dos Fatores Críticos de Fracasso Juntos as Cidades com PEM.....	90
4.6 Fatores Críticos de Fracasso na Percepção dos Conselhos Municipais	95
4.7 Correlação linear de postos dos Fatores Críticos de Fracasso	105
5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	107
REFERÊNCIAS	110

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende apresentar as principais motivações e contribuições desta tese que se propõe a identificar e priorizar os fatores críticos que influenciam negativamente o processo do Planejamento Estratégico Municipal (PEM).

1.1 MOTIVAÇÃO

As organizações públicas municipais buscam o aperfeiçoamento de sua gestão, e isso ocorre por que a sociedade transformou-se e cobra dos gestores públicos a aplicação correta, eficiente e eficaz dos recursos que lhe pertencem.

Ao fazer um paralelo com as organizações privadas, que se atualizam a cada momento, percebe-se que esse aperfeiçoamento é uma das condições de sobrevivência dos governos, que se veem obrigados a planejar o futuro pelo processo de Planejamento Estratégico (PEM).

O PEM resulta na definição de ações para que o gestor possa fazer mudanças estruturais, tecnológicas, funcionais e culturais, e assim agilizar a tomada de decisão e a obtenção de vantagem competitiva para acompanhar a velocidade do cenário globalizado.

Historicamente, a organização pública municipal não teve a necessidade de prover recursos para a sua sobrevivência, pelo fato de ela ter a receita necessária garantida por Lei. O Governo Federal e o Estadual repassam verbas para manter a máquina administrativa e a execução de obras, o que contribuiu para a adoção de um modelo burocrático, despreocupado com a sua principal missão que é a de prestar melhores serviços para a população.

Diversos fatos contribuíram para a mudança da postura da organização pública, como a passagem do regime autoritário ao democrático; os fatores econômicos; a promulgação da Constituição Federal de 1988, que passou os municípios a entes da Federação; o Código de Defesa do Consumidor, que entrou em vigor em 1990; o processo de globalização; o aumento da participação da população nas sugestões referentes aos orçamentos participativos e ao Plano Diretor da cidade; a própria Internet, com a democratização das informações; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em 2000.

Outro fato que impulsionou os gestores públicos a repensarem novas formas de gerir as cidades foi o aumento das demandas da população que, por estar cada vez mais informada de seus direitos e do poder que tem, exige transparência, eficiência e eficácia nas ações governamentais.

O volume dessas demandas da população é tão grande que impossibilita a execução de todos os programas e projetos necessários para atendê-la em todas as suas necessidades. Além desse fato, há gestões com problemas, como a falta de experiência em organizar e estruturar a prefeitura; a dificuldade em identificar as novas atribuições do governo; o processo de tomadas de decisão; alto custo da máquina administrativa; falta de recursos; inadimplência dos contribuintes no pagamento dos impostos; má gestão de governos anteriores e sua herança; descontinuidade das obras das gestões anteriores; e o rigor da Lei para administração pública.

Segundo Belchior (1999), cabe ao gestor analisar os fatores críticos que podem levar ao fracasso, já que percebem os obstáculos que devem ser ultrapassados, como se pode observar na citação do ex-prefeito da cidade de Santo André (SP), Celso Daniel, que apontava problemas no motor do processo:

A percepção muito forte no primeiro ano de governo é que nós tínhamos capacidade de investimento e não conseguíamos gastar [...] Nós tínhamos propostas de ação e não conseguíamos, porque tínhamos problemas de consecução dessas atividades aqui na prefeitura. [...] (BELCHIOR, 1999, p.68)

Autores como Kotter (1997), Bennett *et al.* (2003), Thompson Jr. e Strickland III (2003) destacam em suas obras a dificuldade de as organizações implementarem o processo de Planejamento Estratégico, mas não analisam os fatores que o afetam, o que resulta na ineficiência e ineficácia desse processo na gestão pública.

A sociedade tem dado cada vez mais sinais que exigem mudanças e obrigam os gestores a planejarem estrategicamente o futuro das cidades, de tal forma que as ações do governo sejam aquelas que irão contribuir para a melhoria da qualidade de vida desses novos atores sociais, atendendo às suas expectativas.

Com isso, o grande desafio do gestor é realizar a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura estratégica, que permita construir o futuro da cidade por meio do seu Planejamento Estratégico.

As cidades, por sua vez, constituem pontos de convergência que demandam o desenvolvimento nas esferas sociais, econômicas e produtivas. Somente assim é possível que se transformem em locais onde prevaleçam a justiça social, a dignidade humana, e a oportunidade para todos os seus habitantes.

Os problemas se afluam nas cidades e é lá que devem ser solucionados, com base na realidade local e com a participação de seu capital social, utilizando modelos próprios de desenvolvimento, sem a imposição de soluções e modelos importados que não atendem nem representam o sonho de uma sociedade.

1.2 OBJETO DA PESQUISA

A pesquisa tem como objeto as Cidades localizadas na região metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte do Estado de São Paulo (RMVALE), entorno da Rodovia Presidente Dutra.

1.3 HIPÓTESE

Para Estrada e Almeida (2007), as organizações têm dificuldades para solucionar os insucessos do Planejamento Estratégico por diversos fatores, por esse motivo são necessários estudos que possam orientar a implementação eficiente e eficaz de técnicas administrativas. Os autores definem como eficiente a elaboração correta de uma atividade, e por eficaz o alcance dos objetivos ou resultados esperados.

Este estudo pretende apresentar fatos e evidências que permitam concluir que a maioria das cidades da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte (RMVALE) não usa o Planejamento Estratégico em razão de problemas materiais, financeiros, culturais, estruturais e aqueles relativos aos recursos humanos, pelo fato de esses itens influenciarem negativamente na efetivação do processo. Parte significativa das cidades demonstra ser inexperiente no processo do Planejamento Estratégico Municipal (PEM), pois não o usa sistematicamente e, portanto, não o aprimora.

1.4 OBJETIVO

O objetivo deste estudo é identificar e priorizar os fatores críticos que mais contribuem para a baixa eficiência e eficácia no processo do Planejamento Estratégico Municipal (PEM). Para atingi-lo foi realizado um levantamento do perfil das cidades da RMVALE para:

- identificar o nível de conhecimento e de utilização do Planejamento Estratégico;
- pesquisar os fatores críticos que são barreiras nesse processo;
- identificar os pontos convergentes e divergentes na visão dos Conselhos em relação aos fatores críticos de fracassos; e

- verificar a efetiva ocorrência dos fatores críticos de fracasso em três cidades da RMVALE.

1.5 QUESTÕES

Este estudo se propõe a responder os seguintes questionamentos:

- Se os gestores das organizações municipais não atentam para identificar antecipadamente os fatores críticos que podem levar ao insucesso da implantação do Planejamento Estratégico Municipal?
- A identificação do(s) fator(es) crítico(s) com maior grau de impacto que representam a massa crítica? e
- Se ações antes do início do processo do PEM pode resultar em condições mais favoráveis na obtenção dos resultados esperados?

1.6 RELEVÂNCIA

A relevância desta pesquisa é a de fornecer subsídios para que o gestor possa antecipadamente identificar os fatores críticos de fracasso do PEM, levando em conta a realidade de sua organização e da sua cidade, para que se façam as intervenções com ajustes e com as tomadas de decisão necessárias antes do início do processo, visando minimizar esses fatores e assim obter os resultados planejados.

O sucesso de uma gestão pública está em atender e realizar as demandas de sua população, mas em razão das restrições dos recursos que são limitados, *versus* as demandas que são ilimitadas, cabe ao gestor planejar e priorizar as demandas de maior importância para a sociedade com os recursos disponíveis.

As prefeituras, em grande parte, têm realizado o seu Planejamento Estratégico para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual (PPA), mas apesar de todo esforço e aplicação da metodologia e de técnicas administrativas não obtêm os resultados esperados.

Com base nessa realidade foi estabelecido o seguinte problema desta pesquisa: a equipe gestora do PEM não observa os fatores críticos de fracasso na organização pública, pois não estão evidentes dentro da coerência da gestão, e como consequência perdem-se os esforços e recursos que irão ser empregados no processo do PEM, bem como os resultados esperados.

Atualmente as organizações preparam estudos e pesquisas com base nos fatores críticos de sucesso, o que não acontece com os fatores críticos de fracasso, utilizam do marketing político para divulgar os pequenos sucessos e assim tentar mascarar os grandes

fracassos, mas a partir do conhecimento desses fatores as organizações públicas que têm características próprias podem ter maior probabilidade de acertos e de sucesso.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 DO MODELO BUROCRÁTICO AO ESTRATÉGICO

A administração pública, segundo Marins (2006) se baseou na teoria de Max Weber que considera a gestão burocrática como o recurso metodológico. Para Daft (2010), Weber tinha como orientação que a organização poderia prover estruturas de autoridade rigorosas, permitindo ao gestor certo grau de previsibilidade dos resultados, o que garantiria o sucesso da gestão.

Para Fugini, Magiollini e Pagamici (2005), a gestão pública deve ser vista como uma entidade que produz as normas e controla suas aplicações. Dessa forma, garante a legitimidade das atividades; considera o interesse público da coletividade administrada; e mantém o princípio da conformidade dos atos.

A visão de Fugini, Magiollini e Pagamici (2005) da gestão pública desviou-se do seu objetivo principal, como aponta Machado (2001) fundamentado no livro *Reinventando o Governo*, de Osborne & Gaebler. O livro assinala as barreiras que se apresentam nos procedimentos, nas regras e nos sistemas adotados, nas estruturas que não evoluem acompanhando o seu meio ambiente, nas leis que impedem o surgimento da capacidade criativa e na padronização da ideia de que não é necessário atingir resultados, priorizando, nesse processo, o meio, que passa a ser o principal objetivo da organização.

De acordo com Chapin e Denhardt (1995), a gestão pública sofreu da patologia da disfunção burocrática organizacional, o que ocasionou a internalização das normas, o excesso de formalismo, e o alto grau de resistência a mudanças, entre outras disfunções que a desviaram dos propósitos burocráticos, afetando toda a organização pública. Tornou-se, então, resistente às mudanças, às inovações, e à criatividade: não acompanhou e não levou em conta a realidade, o desenvolvimento do ambiente externo, e as necessidades do cidadão.

Para Ferreira (1996), as cidades vivem um ritmo acelerado pelas transformações e pela imprevisibilidade com relação às mudanças, além de conviver com um ritual burocrático que dificulta o alcance dos objetivos institucionais. Para sobreviverem nesse contexto, as organizações precisam não só desenvolver a capacidade de antevisão, mas também de agilidade e de flexibilidade para adaptar-se às novas condições e demandas externas.

Segundo Chapin e Denhardt(1995), para que ocorra a mudança do modelo burocrático para o estratégico é preciso buscar um modelo de gestão que permita aos integrantes do governo colocar as necessidades e os valores dos cidadãos como prioridades

em suas decisões e ações. Os gestores devem criar um meio inovador que lhes permita compreender o que preocupa os cidadãos e o que eles esperam como resposta às suas necessidades.

Gri (2008) destaca que a gestão estratégica é um processo informacional sistemático, voltado para a tomada de decisão, com capacidade de antecipar movimentos do ambiente organizacional que impactam as ações de governo e os indicadores de gestão, buscando reduzir as incertezas da tomada de decisão ao permitir uma neutralização no antagonismo entre a gestão estratégica e a operativa, indicadores, metas e resultados.

Para Fillion (1990), a gestão estratégica é um conjunto de atividades que promovem a coerência da condição da organização com o seu ambiente externo. O autor (1991, 2004) acrescenta que a formação de estratégias é muito importante, pois no ambiente externo há uma rede de relações que pode contribuir para o desenvolvimento de toda a cidade, fato que não ocorre com a gestão burocrática. Já Pollitt e Geert (2004) enfatizam em sua obra, *Public Management Reform*, a necessidade de migrar de um modelo que é ineficiente, lento, e que não atende às necessidades da população.

Na visão de Costa e Dagnino (2008), quando o gestor opta pelo modelo estratégico, presume-se que ele está preparado para participar de um jogo complexo e com múltiplos atores. Essa nova forma de governar, ou seja, a predisposição para fazer planejamento e para construir a gestão estratégica, torna-se um desafio para as gestões que querem ser transformadoras e desejam buscar resultados objetivos e diferentes dos tradicionais.

Esses mesmos autores destacam que o planejamento e a gestão sempre seguem alguma metodologia cujo método de planejamento é um referencial para a intervenção daquele que será adotado na mudança da organização. O planejando estratégico possibilita pensar o mundo e a construção de uma ideologia ou de um projeto político.

O Planejamento Estratégico tem, portanto, um papel fundamental no processo de mudança. Segundo Chapin e Denhardt (1995), a adoção da gestão estratégica propicia a mudança interna na organização e permite que o governo, ao decidir e ao agir, priorize as necessidades e os valores dos cidadãos.

Os gestores precisam reformular suas ideias e criar um meio inovador que propicie a compreensão dos problemas que afligem o cidadão e que aponte a melhor resposta para as suas necessidades e interesses. Dessa forma, as organizações terão sucesso, pois quando obtêm os níveis ideais dos indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade que necessitam, elas poderão adequar a gestão para atender as demandas e o processo de mudança.

Machado (2001) destaca a necessidade de as organizações públicas mudarem do modelo tradicional e burocrático para um modelo estratégico. Se essa mudança não ocorrer rapidamente haverá na organização uma burocracia cada vez mais encapsulada, o que prejudica a qualidade dos serviços, prestados com baixos níveis de qualidade, que não atendem o anseio da população e o que determina a Constituição Federal.

2.2 Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública

A Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1988, alterou o artigo 37º da Constituição Federal incluindo o princípio da eficiência. O Gestor Municipal deve estabelecê-la como meta: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988). O Quadro 1 explicita essa Emenda Constitucional.

Cardoso (1999) definiu o princípio da eficiência na Administração Pública como o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade tem no que se refere à racionalidade e à maximização da capacidade de realização, tendo como parâmetro aceitável o resultado quantitativo e qualitativo do atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis.

Com base na definição de Daft (2010), a gestão da cidade deve ser orientada com muita responsabilidade no que se refere à condução e à aplicação dos recursos disponíveis a fim de atingirem a eficiência. O gestor público, além da eficiência e da transparência, deve cumprir a Lei à qual está subordinado, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentro das determinações legais.

Para Rezende (2006), a Constituição Federal de 1988 mostra que as políticas de desenvolvimento local devem ser executadas pelo poder público municipal conforme diretrizes legais, para não ferir o princípio da legalidade da administração pública. Tais medidas devem ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes, trazendo melhorias significativas na vida das pessoas e, ao mesmo tempo, traçar as diretrizes para o novo ordenamento econômico.

A gestão pública está num processo de mudanças e na busca de identificar o modelo que resulte na maximização da eficiência. Segundo Bresser Pereira e Spink (2001), o modelo de administração pública gerencial passou a ser descrito, com maior relevância, a partir da reforma da administração pública que iniciou em 1995. Essa reforma procurou transferir, para a sociedade e para outras esferas do governo, as atividades que poderiam ser mais bem

executadas fora do âmbito do governo, deixando num segundo plano a gestão baseada puramente na burocracia.

Quadro 1 – Emenda Constitucional 19 - Princípios da Administração Pública 1988

PRINCÍPIO	SIGNIFICADO
Legalidade	As ações da administração pública têm de estar definidas em lei, e o agente deve agir de acordo com a legalidade, fazendo estritamente o que a lei determina.
Impessoalidade	As ações devem estar orientadas para o interesse público em detrimento ao interesse de particulares, próprios ou de terceiros, sob pena do ato ser considerado nocivo ao interesse público e, desta forma, nulo ou sem efeito.
Moralidade	A moralidade é percebida pelas ações do administrador que, diante das possíveis escolhas, opta por aquela que traz maiores vantagens para a administração pública. As ações devem ser norteadas pelo interesse da coletividade e diante do que a lei coloca como certo.
Publicidade	Os atos públicos devem ser públicos, ou seja, levados ao conhecimento das pessoas, já que o que está envolvido é dinheiro público. A publicação dos atos mostra a transparência do ato público.
Eficiência	Os atos praticados devem resultar em benefícios efetivos para a administração pública.

Fonte: BRASIL, 1988

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009) apresenta o seu conceito de eficiência, eficácia e efetividade como forma de nivelar com todos os entes da Federação, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Eficiência, Eficácia e Efetividade

Termo	Conceito
Eficiência	Adquirir bens e serviços melhores para a administração pública (relação custo/produto; eficiência operacional)
Eficácia	Entregar os bens e os serviços na hora e no lugar programado (alcançar as metas projetadas)
Efetividade	Os resultados das políticas públicas apurados pelo seu impacto na sociedade e no território. (altera a realidade e só ocorre no médio prazo)

Fonte: BRASIL, 2009

Bresser Pereira e Spink (2001) expõem que a gestão pública brasileira vem evoluindo historicamente, tendo como base inicial a administração patrimonialista, passando pela burocrática e dirigindo-se para a gestão pública gerencial. Na administração patrimonialista ocorreu a transformação dos cargos públicos em favoritismo político, e o governo exerceu pouco controle central, o que trouxe a multiplicação de órgãos públicos e a sua feudalização por interesses privados, ocorridas no período de 1891 a 1930.

A administração burocrática foi o modelo usado a partir dos anos 30. Ela substituiu a administração patrimonialista e deu ênfase à centralização de decisões; à hierarquia focada no princípio da unidade de supervisão com rotinas rígidas; e ao controle passo a passo dos processos administrativos. A administração pública gerencial iniciou-se nos anos 80 nos Estados Unidos da América e Inglaterra, e nos anos 90 no Brasil, com ênfase no cliente, no cidadão como um beneficiário dos serviços e dos produtos das organizações públicas.

A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento e Gestão (2003) apontou uma nova abordagem, destacando a importância da implementação de um Plano de Gestão Pública. Esse Plano tinha como objetivo fortalecer as diversas esferas de poder para reduzir o déficit institucional nos casos em que o governo deveria estar atuando, porém não era o que acontecia. Coube aos gestores, nas suas respectivas esferas de poder, promover a capacidade de formular e de implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e participativa.

A administração pública, que se preocupa com a eficácia do poder do Estado, está perdendo força para a gestão pública, o que pressupõe a eficácia e a busca pela eficiência do Estado, não só no serviço público, mas também na implantação de políticas públicas mais dinâmicas, que levem ao sucesso e ao alcance dos objetivos predeterminados (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Kayano e Caldas (2002) destacam que a eficácia e a eficiência visam ao cumprimento das metas, sempre buscando avaliar o processo proposto de modo a obter: a melhor forma de execução das metas propostas; a otimização dos meios utilizados; e o melhor custo benefício.

Isso tudo deve resultar em alta efetividade, em ações desempenhadas com eficácia e eficiência, que podem mudar as condições sociais do município, possibilitando ao gestor avaliar os impactos causados com as ações realizadas e as mudanças quantitativas nas condições sociais: as subjetivas quanto ao bem-estar dos cidadãos e as qualitativas nas condições sociais.

A eficácia é o confronto entre as metas e os resultados de uma dada ação estratégica aplicada ao longo de um determinado período. Segundo Richers (1981), é um indicador mensurável não somente com dados precisos ou matemáticos, mas para isso deve ter, no mínimo, confrontos palpáveis entre aplicações de recursos e seus resultados.

Para Marcovitch (2007), é necessária a busca da eficiência por meio da efetiva integração das diferentes ações e iniciativas, que reclamam um maior grau de focalização. Essas questões transcendem correntes ideológicas e partidárias.

Vigevani (1999) ressalta a complexidade na gestão e na elaboração das estratégias para as cidades, que devem estar assentadas no princípio do bem comum, observando que todos os membros da comunidade são iguais, e o bem do todo tem primazia em relação ao bem da parte. A adoção pela gestão dos dois princípios destacados por Vigevani proporciona condições para as políticas cooperativas, abrindo caminhos para a governabilidade.

Já a efetividade, para Ferriset *et al* (1999), está diretamente ligada à habilidade de a organização ter a capacidade de obter os resultados projetados. Pelo fato de a efetividade ser algo novo para as organizações públicas deve ser construída com enfoque mais político do que científico. Para isso é preciso considerar as variáveis internas e ser as externas que fazem parte da sua realidade para, assim, obter as normas de controle de avaliação do seu desempenho, como demonstra a Figura 1.

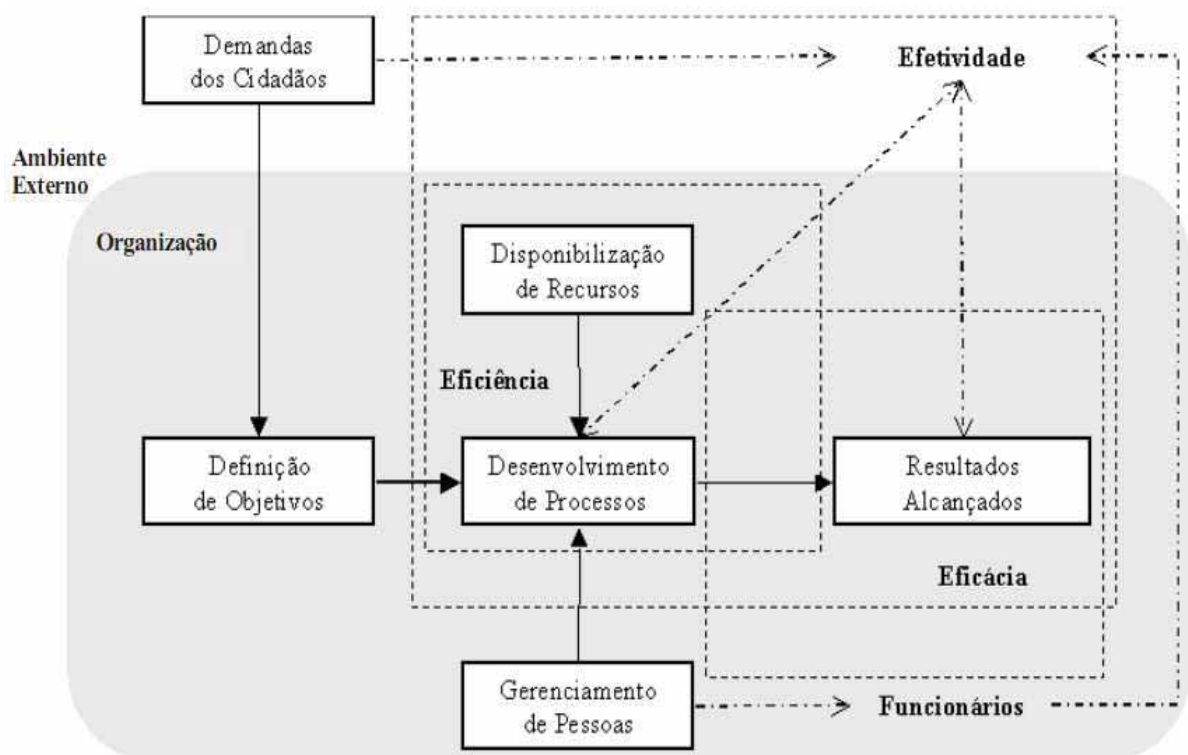


Figura 1 - Relações entre Funções Organizacionais e Parâmetros de Desempenho
Fonte: Saraiva e Gonçalves (2004)

Saraiva e Gonçalves (2004) destacam que a organização pública deve construir e buscar a excelência no ambiente interno com relação à eficiência e à eficácia, objetivando ter como resultado a efetividade. Eles afirmam que a efetividade é avaliada pelos atores do ambiente externo da organização.

Marinho e Façanha (2001) observam que alguns principais pontos críticos são a identificação das ações a serem tomadas e a medição, porque entre essas duas etapas há um

longo processo que pode desviar os objetivos de efetividade e de eficiência das ações das organizações públicas. É amplamente conhecido que a questão orçamentária e a financeira podem prejudicar o resultado da eficácia na execução dos projetos, das ações, ou dos processos em seu desenho inicial, além de fazer com que os critérios de efetividade e de eficiência fiquem reduzidos ou limitados.

Entende-se que “tanto a eficiência como a eficácia são caminhos a serem percorridos na busca da efetividade. A efetividade é a manifestação externa da organização, daquilo que foi gerado dentro dela, ou seja, o resultado verdadeiro” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p.772)

A questão principal não é simplesmente ter um novo conceito de eficiência e eficácia, mas a necessidade de reverter essa ineficiência atual das organizações públicas, com mudanças que resultem na prestação de melhores serviços à população e no aperfeiçoamento da comunicação entre o executivo e a comunidade, para que os gestores possam ter maior governabilidade.

2.3 Governabilidade

De acordo com a Secretaria de Gestão (2003), é necessário aumentar a governabilidade da administração das cidades. Governança significa promover a capacidade de o governo formular ações e implementar políticas públicas e, depois, escolher a mais adequada entre elas. Para o governo ter efetividade em suas ações é necessário o fortalecimento da inteligência estratégica, a adoção de novos modelos de gestão, e a reativação da função do planejamento.

Segundo Marini (2005), a governabilidade diz respeito à legitimação do governo no poder, assim, para que continue a governar é necessário que atenda os objetivos do povo que o elegeu. A governança, por outro lado, refere-se à capacidade de pôr em prática as ações propostas.

Atualmente é comum o Estado buscar parcerias, e percebe-se a participação cada vez maior da iniciativa privada, seja por meio das chamadas parcerias público privadas ou por meio de subsídios e de incentivos fiscais. Essas parcerias têm como finalidade incentivar o processo produtivo e beneficiar as áreas de interesse.

Malloy (1993) destaca que para analisar a capacidade governativa ou governabilidade dos gestores municipais deve-se definir o que é governabilidade, que não pode ser entendida apenas como a distribuição de cargos na estrutura do governo. Ela deve determinar como será conduzido o plano de governo; escolher quais são as prioridades a serem estabelecidas;

questionar se elas estão realmente definidas como necessidades e se atenderão às demandas da cidade, para depois determinar como acioná-las e implementá-las.

Segundo Mendes (2001), no âmbito municipal a governabilidade é considerada a capacidade de os gestores transformarem suas propostas, ideias e escolhas em efetiva realização; atender a pressão de demanda da sociedade por serviços municipais; organizar a administração pública; produzir as políticas públicas necessárias para solucionar os problemas da cidade; distribuir o poder e as tarefas; e manter o fluxo e a qualidade dos serviços públicos em longo prazo.

A capacidade governativa não se resume apenas no aspecto da gestão administrativa ou no funcionamento eficaz da máquina do governo municipal. Também não está desconectada da política, pois difere de uma organização privada como destaca Reis (1995), que afirma ser necessária a articulação da gestão pública com a sociedade, levando em consideração o fator político como elemento importante para obter uma gestão eficiente e assim garantir a operação democrática do Estado.

Para Matus (2000), governar é articular três variáveis: força, projetos e capacidade de gestão. A força é o controle do recurso do poder ou a condição de articulação política do gestor; o projeto é a forma de encaminhamento para obter a solução dos problemas e a sua priorização; e a capacidade de gestão é a habilidade da equipe no controle dos recursos e do planejamento, conforme Figura 2.

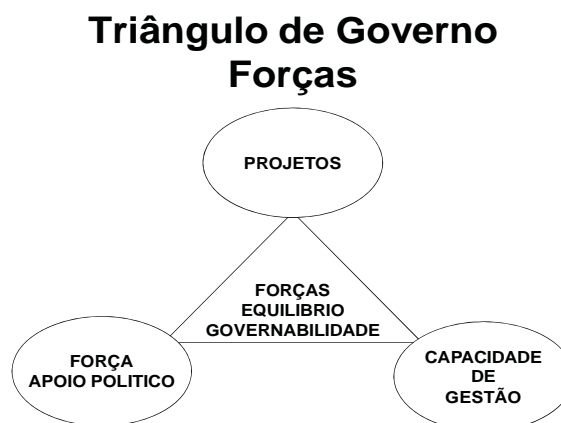


Figura 2 - Forças Equilíbrio Governabilidade
Fonte: MATUS, C. 2000

Mesmo tendo recursos, muitos governos municipais não são bem sucedidos em razão da incapacidade de planejamento e da falta de capacidade de solucionar os fatores críticos para realizá-lo. Segundo Pochmann (2004, p.106), “[...] uso não planejado e irracional dos recursos públicos resulta em baixa eficácia, eficiência e efetividade dos programas sociais [...], que se caracteriza por fracassos seguidos no enfrentamento da exclusão social, não obstante a existência de recursos.”

O gestor deve ter claro que a organização pública sofre diretamente as consequências da oscilação do mercado, pois está sujeita à redução dos repasses e à arrecadação dos impostos, mas por estar afeita à oscilação do mercado não se pode compará-la à empresa privada, já que são duas estruturas com características bem diferentes (PFEIFFER, 2000, p.10-11), de acordo com o Quadro 3.

Quadro 3 – Diferenças significativas entre os setores público e privado

	Empresa Privada	Setor Público
Missão	-Limitada (a determinados produtos e/ou serviços); -Definida pela direção ou pelos proprietários.	-Ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida e não explicitamente definida); -Obrigatória na base de um mandato.
Visão	-Baseada na missão e na análise do ambiente; -Coerente com as próprias possibilidades.	-Determinada pela política; -Ampla e não específica; -Muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis.
Organização	-Funcional; -Linhas claras de decisão; -Relativamente simples.	-Parcialmente funcional; -Superposição de funções e política; -Complexa.
Clientela	-Limitada ao campo de operação da empresa; -Relação definida através de compra e contrato.	-Ampla e diversificada; -Relações mal definidas; -“Cliente” não visto como tal.
Propósito de atuação	-Realizar lucro; -Cumprir missão.	-Servir ao público; -Servir à política informalmente.
Forma de atuação	-Tem de ser eficiente; -Dinâmica.	-Não precisa ser eficiente; -Geralmente lenta e burocrática.

Fonte: Pfeiffer, 2000 p.11

O setor privado apresenta a sua estrutura hierárquica e a sua missão de forma bem clara, definida, facilitando a busca do seu objetivo final, que é o lucro. Já no setor público há resistência a qualquer tipo de mudança, que resultando em uma barreira para se atingir o objetivo final, que é a prestação dos serviços atuais e a inclusão de novos, mas com qualidade.

Atualmente alguns setores públicos se destacam pelo seu alto grau de eficiência e de efetividade por prestar excelentes serviços, podendo ser equiparados à Empresa Privada, mesmo com todas as diferenças de características, de missão, de visão, de organização, de clientela e de propósito de atuação.

Essa busca pela efetividade das ações deve ser o ponto de orientação dos gestores na definição das prioridades, pois as cidades estão em constante mudança, com um processo rápido de urbanização e consciência do povo, que está percebendo que unido é possível fazer as mudanças que a cidade precisa. À medida que esse fenômeno ocorre, há um aumento nas demandas com uma relação não mais na mesma proporção, mas sim em progressão geométrica.

Cabe aos gestores elaborar o Planejamento Estratégico Municipal (PEM), mas de tal forma que seja efetivo. É da responsabilidade de o gestor antecipar-se em busca dos fatores críticos do fracasso, resolvendo antes do processo do PEM, para que seu governo atinja o maior grau de aprovação da população, satisfazendo os seus anseios, pois essa efetividade é o que conduz a cidade ao desenvolvimento, à justiça social, e à sustentabilidade.

2.4 Planejamento Estratégico Municipal - PEM

O grande desafio do gestor municipal é conseguir visualizar como a cidade estará em médio e em longo prazo. Ele deve preparar e executar um Planejamento Estratégico Municipal que contemple a cidade do futuro.

Para Pagnoncelli e Aumond (2004), o gestor que não tiver esse olhar estará deixando de lado a necessidade de estabelecer um controle para o processo de crescimento urbano. À medida que esse processo vai ocorrendo de forma descontrolada, tende a comprometer o desenvolvimento econômico local e regional com consequências até para o desenvolvimento nacional.

Para Queiroz (2004, 35), “sua importância reside no fato que ele contribui para realizar a adequada alocação de recursos e fortalecer a organização”. Rosseto, Orth e Rosseto complementam que é “também em equilibrar as tensões existentes entre os distintos atores que interagem no mesmo e ao mesmo tempo, harmonizar a orientação política, os métodos utilizados e a consistência da base técnica” (ROSSETO, ORTH e ROSSETO, 2006, p.812)

O PEM, segundo Mara (2000), é o processo pelo qual a organização pública se mobiliza para construir o futuro das cidades, e as ações devem ser desenvolvidas a curto, médio e longo prazo. Com a visão temporal o gestor tem condições para identificar e planejar os recursos necessários para obtenção do resultado pretendido.

De acordo com a visão de Aumond e Pagnoncelli (2004), o Planejamento Estratégico Municipal deve englobar os seguintes objetivos: 1º equacionamento dos problemas socioeconômicos; 2º organização da estrutura físico-territorial; e 3º estudo das formas e recursos institucionais e administrativos.

Os autores defendem que o gestor municipal deve ter conhecimento dos fatores indispensáveis ao bom Planejamento Estratégico das Cidades: a consciência da necessidade do planejamento; a imposição legal; a participação da população no processo; a disponibilidade de recursos técnicos; a organização administrativa e capacidade financeira; a institucionalização das propostas do Plano; e a coordenação multi-institucional e multissetorial.

Segundo Cury (2001), planejar estrategicamente não significa ter premonições, mas agir de forma que possam existir ações que sejam causas que gerem efeitos no futuro para atingir determinado objetivo. Muitas vezes a situação não estará sob total controle, mas mesmo assim realiza exercícios de construção dos possíveis cenários para que haja avaliação das possibilidades e das dificuldades apresentadas nesse processo, que permitirão definir as ações futuras.

Deve ser encarado o Planejamento não só como um produto de divulgação das pretensões políticas, mas também como uma ferramenta de avaliação constante que busca medir a eficiência e eficácia da estrutura que compõe a máquina do poder público e a efetividade dos resultados produzidos das ações executadas.

O PE permite direcionar ações futuras, gerar mudanças e criar condições para o desenvolvimento socioeconômico, “[...] o plano adquire sentido na medida em que proporciona uma linguagem e uma estrutura de comunicação, na qual o povo debate a sua história e seu futuro” (TESTA, 1993, p. 103).

A sua importância para a Instituição, segundo Motta (2004), é que o processo oferece condições de aprendizado sobre as demandas e necessidades do ambiente externo e permite avaliação e identificação do grau de resolutividade do ambiente interno para gerar resultados efetivos no atendimento dos objetivos, metas e ações resultantes do processo.

Andrade (2005) reafirma que é fundamental para a organização o processo de Planejamento Estratégico das Cidades, pois leva a corrigir distorções administrativas; facilita a gestão; altera processos com situações de alto grau de burocracia para a comunidade; e altera os empecos das organizações. Assim, a organização interna se transforma para propiciar condições favoráveis na viabilização do Planejamento.

A visão de Andrade (2005) complementa a linha de pensamento de Motta e Andrade, que o processo do Planejamento Estratégico se dá ao gerar as condições necessárias para a concepção de políticas de gestão estratégicas e criar capacidade organizacional para a formulação e implementação de novas estratégias de desenvolvimento da cidade.

Esse processo deve resultar em um novo estilo de gestão e de políticas locais, promovendo ideias inovadoras em todos os aspectos de atividades da cidade, identificando mecanismos adequados para envolver os principais atores da comunidade e certo grau de aprendizado social.

Para o sucesso do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) deve-se levar em conta o conceito de resiliência, que para os autores Chapple e Lester (2007) é a capacidade da organização e da própria cidade responder às mudanças propostas: é a capacidade de transformar em resultados um desafio.

Na administração pública, o PEM permite ao gestor aumentar a sua capacidade de governar e administrar situações que envolvam atores de um determinado projeto político. Ao utilizá-lo erra-se menos, aplicam-se os recursos de forma mais racional, e é possível realizar mais com menos, como destaca Cecílio (2002).

O fator tempo é de suma importância, pois atualmente a velocidade das mudanças gera profundas transformações globais, basta observar como era o cenário da década de 50 e como se apresenta hoje.

O Planejamento Estratégico nas definições de políticas públicas e ações para o futuro é muito importante para a cidade, e deve ser visto como uma ferramenta de transformação da realidade social. Esse Planejamento é que permite a toda a sociedade e aos atores executarem as intervenções necessárias no momento mais adequado. A sua falta faz com que o gestor dê soluções somente para problemas emergenciais, e resolvendo os problemas imediatos deixa de visualizar o futuro e analisa somente as causas dos problemas atuais.

O Planejamento, para Murphy (1985, p.156), “tem a ver com prever e regular a mudança em um sistema e promover um crescimento ordenado a fim de aumentar os benefícios sociais, econômicos e ambientais do processo de desenvolvimento”. Já na visão de Toni (2003), o Planejamento exclusivamente técnico não passa de intuições e interpretações, o que leva a concluir que o processo não pode ser desagregado ou desconectado da realidade do poder local, onde ocorre a disputa pela hegemonia social.

Para Matus (1997), toda cidade possui o seu sistema social, o que implica em dizer que existe conflito e interesses de grupos que seguem leis identificadas como comportamentos sociais. O Planejamento focado apenas nas questões técnicas conduz à definição normativa do ‘deve ser’, mas frente à realidade do sistema social onde se encontram os atores sociais, que também planejam e possuem planos contraditórios ao da gestão, cabe ao governo conduzir o Plano de tal forma que seja um processo contínuo entre conflito, negociação e consenso, tendo na sua definição normativa o que pode ser e a vontade de fazer.

Conclui Matus (1997) que é necessário engendrar todas as incertezas características entre os atores humanos, da natureza (secas, inundações, variações climáticas e outras) e dos processos sociais repetitivos (as mudanças bruscas de comportamentos).

Essas incertezas fazem parte do processo e devem ser levadas em consideração, pois representam a realidade e as aspirações de uma cidade, com base no que seus habitantes esperam, aonde devem chegar e atingir, pois os governos existem para atendê-los, por serem os principais atores no contexto da cidade.

2.5 Atores Sociais

Matus (1996) destaca, em sua obra *Política, Planejamento e Governo*, que a cidade é o palco de atuação dos atores sociais. Ela tem características próprias, tais como: tem uma ação criativa; projetos que orientam sua ação; mantém o controle de uma parte relevante do vetor de recursos críticos do jogo; tem a capacidade de produzir fatos no jogo social e participar desse jogo; organização estável; e presença forte que permite atrair uma coletividade para aderir às suas ideias. O autor conclui que a cidade é um jogador real que acumula perícia e emite julgamentos, não uma ficção analítica: é um produtor de atos, de fala e de jogadas.

O gestor da cidade deve estar preparado para articular junto aos atores sociais. Segundo Silva, Niero e Mazzali (2009) esse processo é de difícil execução e não pode ser relegado a um segundo plano. Por fazer parte das características existentes entre os atores sociais, o ambiente é de conflito. Na maioria das vezes esse ambiente pode criar impactos na definição de ações do planejamento e acarretar a fragmentação de políticas públicas, resultando em desperdícios de recursos e em incoerência nos serviços prestados à população.

É essencial que os atores sociais estejam envolvidos na elaboração do Planejamento Estratégico. Eles devem ver o problema da desigualdade como um desafio a ser enfrentado, visando à integração de todos no 'progresso econômico' de forma a permitir o equilíbrio social da cidade. Pode-se destacar a importância do Planejamento dentro de uma visão ampliada, assim, um dos seus pontos importantes é a participação popular na elaboração do PEM.

Para Silverman (2006), essa participação é de grande importância para a manutenção da democracia local. As pesquisas realizadas em cidades do Canadá e dos Estados Unidos têm demonstrado que uma das técnicas usadas é a ação dos vereadores na população, incentivando-a a participar do processo. Outros atores que estimulam a participação popular são as Associações de Bairro, principalmente aquelas que representam bairros em que as desigualdades provocam redução na qualidade de vida.

No Brasil, a maioria dos governos locais não usa a participação popular na definição do Planejamento Estratégico, que exige responsabilidade de todos os atores envolvidos na construção de uma sociedade mais justa, que possibilite criar um amanhã melhor.

De acordo com Porter (1986), o Planejamento permite a identificação dos meios a serem usados para que uma cidade alcance um cenário ideal. Ele admite a existência de forças externas que exercem influências para moldar um cenário que atenda os interesses dos atores envolvidos, ou seja, o poder local e todos os outros atores externos da organização que interferem na condução do planejamento e do desenvolvimento local.

Segundo Costa e Dagnino (2008), o ator social participa do jogo social que pode ser classificado como cooperativo ou conflitivo. Devem-se levar em conta estes fatores relevantes do jogo:

Diferentes jogadores têm perspectivas que podem ser comuns ou divergentes; Recursos estão distribuídos entre os jogadores segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores. Diversos jogos parciais conformam um contexto que pode ser entendido como um sistema social; e as regras do jogo podem alterar-se em função de jogadas e acumulações dos jogadores (COSTA; DAGNINO, 2008, p.158).

A participação do ator social no jogo social é de grande importância no contexto da cidade: levando em conta o momento da elaboração do Planejamento, esse fato deve ser considerado e identificado, mas cabe à gestão da cidade analisar e decidir sobre a inclusão e a viabilidade das propostas oriundas desse jogo social. Desconsiderar as demandas e as propostas oriundas dos atores sociais e dos jogos sociais poderá originar um dos fatores críticos de fracasso no processo de planejamento estratégico da cidade. Os atores mais envolvidos com a gestão pública são os Conselhos Municipais, que representam a população no processo de gestão.

2.6 Conselhos Municipais

A partir da Constituição de 1988, os Conselhos Municipais passam a ter mais representatividade e atuação nas cidades. Segundo Moura (1997), na década de 80 esse processo foi desencadeado com a descentralização do Estado em alguns países da Europa (Itália, França e Espanha) e, a seguir, o mesmo ocorreu na América Latina (Chile, Colômbia, Peru, Bolívia e Brasil).

Apesar de cada país apresentar uma reforma diferente, houve um ponto comum em relação ao processo de descentralização dos poderes da esfera federal: a valorização dos governos municipais. No Brasil, a reforma aconteceu após 20 anos de ditadura militar, época em que os municípios apenas acatavam as ordens e a definição do governo central. Em busca

de maior autonomia, as cidades se aliaram ao movimento municipalista para que a Constituição de 1988 pudesse torná-las um ente federativo.

Camargo (2001) relata que a experiência alemã e a americana diferem da brasileira visto que, atualmente, quase sempre o município concorre com a sociedade civil por meio dos Conselhos Municipais. O Brasil teve avanços quantitativos e qualitativos no se refere a

envolvimento dos cidadãos em rotinas democráticas, ou seja, na seleção de representantes políticos e na formulação de decisões de grande amplitude, foi promovido quantitativamente pela universalização do voto – consolidando, assim, a democracia representativa. Avanços qualitativos nesse processo foram assegurados por meio da sedimentação de características da democracia participativa (como a interlocução entre sociedade e Estado e a ampliação da relevância persuasiva da opinião pública) e da democracia deliberativa (como a função norteadora do debate social diante do agir político e o reconhecimento do papel da argumentação pública em decisões coletivas (OLIVEIRA, PEREIRA, OLIVEIRA, 2010, p. 435).

A participação popular é vital para que ocorram as transformações necessárias para efetivar o desenvolvimento e a justiça social. As prioridades das cidades devem ser definidas sem viabilizar os interesses dos seus atores influentes, mas sim contemplando toda a população (VALLA, 1998).

Os Conselhos Municipais possuem jurisdições de decisão que, em alguns casos, são frágeis e sem representatividade da população. Isso faz com que sejam manipulados pelos partidos políticos pertencentes à situação dominante, cujo objetivo é neutralizar as demandas. Já os partidos da oposição direcionam seu foco para denúncias e críticas partidárias, buscando apenas objetivos políticos imediatos. Com todo esse jogo de interesses quem perde é a população, cujas necessidades quase sempre são ignoradas.

A Constituição de 1988 possibilitou a descentralização e a participação da comunidade na gestão administrativa e nas políticas setoriais. Isso é demonstrado nas Disposições Gerais, no artigo 194/VII e nos artigos 198 e 204, que tratam especificamente da saúde e assistência social. A descentralização e a participação popular foram regulamentadas com base na Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993.

A Lei Orgânica da Assistência Social se confirmou com base na Lei Federal 8069, de 13 de julho de 1990, com a regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Na área da Saúde, a Lei Federal 8142, de 28 de dezembro de 1999, regulamenta o Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUS).

Os Conselhos Municipais tornaram-se organismos dotados de poder de decisão de forma igualitária e deliberativa ao Poder Executivo. Esse poder abrange o processo de gestão da cidade, incluindo os temas específicos de forma descentralizada e participativa. Constan

na Lei que regulamenta e define a realização de conferências municipais a cada dois anos na Assistência Social, e a cada quatro anos na Saúde.

Modus Faciendi (2005) descreve como uma das características dos Conselhos de Direitos a sua formação paritária. Eles se compõem com membros do Governo Municipal e da sociedade civil, e podem ser escolhidos ou indicados por organizações que representam a população ou por processo eleitoral. Os eleitos podem atuar na esfera do Poder Executivo, com caráter deliberativo. Seu período de mandato pode ser de dois a quatro anos.

Os Conselhos de Direito têm papel primordial na condução dos rumos da cidade. Para cumprir a sua função de modo eficiente e eficaz, conforme consta na Constituição, passam atualmente por um processo de aprimoramento e de capacitação. Gohn (2006) destaca que o surgimento dos Conselhos Municipais surge após 1996, pois a legislação condicionava as prefeituras que somente receberiam recursos destinados às áreas sociais, se criassem os Conselhos.

Os Conselhos possuem três principais funções: deliberativa, consultiva e fiscalizadora. Cabe à função deliberativa tomar as decisões por resolução, que é encaminhada ao prefeito que decidirá homologá-la ou não. Sendo assim, não são efetivamente deliberativos.

O Conselho Municipal deve definir e aprovar:

- a proposta orçamentária;
- as diretrizes e a programação de transferência dos recursos financeiros;
- os critérios e os valores para remuneração de serviços e sua programação;
- as convocações extraordinárias;
- as conferências para efetuar avaliações e formulações da política setorial;
- a criação de comissões permanentes ou provisórias; e
- as outras atribuições deliberativas.

Ao exercer a função consultiva, os Conselhos devem emitir recomendações e monções. Eles assumem essa posição nos casos em que não podem deliberar sobre assuntos que estão fora de sua alçada. A função consultiva se estabelece quando o Conselho passa a:

- acompanhar o prefeito no processo de planejamento da área específica;
- propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;
- acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica; e
- observar os critérios éticos com que os profissionais atuam com relação aos usuários.

A função fiscalizadora ocorre quando os Conselhos discutem a movimentação dos recursos financeiros; a transferência de recursos financeiros; a execução das políticas; e o

acompanhamento e o controle dos fundos.

Segundo Gohn (2006), os Conselhos Gestores Urbanos podem ser agrupados em quatro categorias, conforme Quadro 4. Já Teixeira (2003) identifica cinco problemas que desafiam os Conselhos Municipais:

- a sua eficácia na atuação como Conselho;
- a sua efetividade com relação à paridade, que nem sempre acontece, tornando-se, muitas vezes, tendenciosos para a posição ou oposição.
- a sua proliferação e a falta de articulação com os demais Conselhos;
- a falta de articulação com órgãos do executivo e legislativo; e
- a falta de articulação nas diversas regiões da cidade.

Quadro 4 – Categorias dos Conselhos

Categoria	Descrição	Tipo
Questão Urbana	Fazem parte do lócus urbano	Meio ambiente, moradia.
Prestação de serviços urbanos	Diretamente voltados aos setores da administração	Saúde, educação, transportes, outros.
Políticas focalizadas em grupos etários da população	Voltados aos problemas sociais que interferem diretamente na qualidade de vida do meio urbano	Idosos, crianças, jovens, adolescentes e grupos específicos.
Cultura	Cria e estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos	Conselhos na área de cultura

Fonte: Gohn (2006)

Segundo Allebrandt (2000, p.62), “[...] não se pode pensar a gestão pública federal, estadual ou municipal sem articular os conceitos de participação, cidadania, democracia e descentralização, já que os mesmos estão imbricados nas práticas sociais desenvolvidas tanto pelos governos como pela sociedade civil”.

Para Tenório, Dutra e Magalhães (2004), os Conselhos são locais para encontros e discussão entre a esfera pública, a esfera privada e a sociedade civil, para que se pense o desenvolvimento das cidades em todas as suas dimensões: a econômica, a social, e a ambiental a cada uma delas.

A atuação dos Conselhos é de suma importância para os municípios. Quanto mais efetivamente avançarem em relação ao seu papel, mais contribuirão com os poderes executivo, legislativo e judiciário. Isso implica no desenvolvimento dos municípios na esfera social e econômica e a elaboração das políticas públicas que transformam as cidades em locais onde prevalecem a justiça social, a dignidade humana e a oportunidade para todos os

seus habitantes. Sabe-se que os problemas se afloram nas cidades e é lá que devem ser solucionados, para que se reduzam os fatores críticos de fracasso.

2.7 Fatores Críticos de Fracasso

O estudo dos fatores críticos é de grande importância para o êxito do Planejamento Estratégico, porque ele exerce grande influência nesse processo, a tal ponto que a sua ausência pode comprometer os resultados e a transformação que as cidades necessitam, portanto deve ser considerado e pesquisado com muita atenção.

É necessário que os gestores analisem e identifiquem os possíveis fatores de fracasso que possam ocorrer no processo de Planejamento Estratégico, e também priorizem aqueles cuja importância cause maior impacto no processo. A análise desses possíveis pontos de fracasso no processo permite antever e superar as prováveis adversidades que serão enfrentadas durante a implantação do processo.

O Quadro 5 apresenta os fatores críticos de fracasso, extraídos de várias obras e artigos acadêmicos, que podem influenciar o processo de Planejamento Estratégico.

Quadro 5 – Fatores Críticos de Fracasso

CITAÇÃO	AUTOR(ES)
1º Dificuldade de identificação e agregação da participação da população e principais atores no processo de Planejamento Estratégico.	- Bau, M. A.; Graebin T. K.; Dias, S. I. - Rodrigues, M. H. de S.; Ito, N. C.; - Tourinho, M. B. C. A.
2º Descontinuidade do processo de Planejamento Estratégico.	- Bau, M. A.; Graebint. T. - Dias, S. I. S.
3º Nível de Superficialidade para tratar os temas principais no Planejamento Estratégico.	- Almeida, A. F.
4º Complexidade do processo de planejamento extremamente racional, rígido e estruturado, com separação do pensamento e ação.	- Almeida, A. F.
5º Definição de prazos não compatíveis com a realidade da organização.	- TRENTIN, M.; ALCÂNTARA, J. C.; TOURINHO, M. B. A. C.; NETO, J. M. S. - UNGSON, G.R.
6º Dificuldade na aferição dos indicadores no processo de avaliação e os existentes não refletem a realidade.	- TRENTIN, M.; ALCÂNTARA, J. C.; TOURINHO, M. B. A. C.; NETO, J. M. S.
7º A gestão não prioriza o processo do Planejamento Estratégico com ausência de tomadas de decisão, comunicação, não comprometimento da filosofia.	- RODRIGUES, M. H. de S.; ITO, N. C; TOURINHO, M. B. C. A.
8ª Ausência de Capacitação continuada apoiando o processo de Planejamento Estratégico e na formação da	- RODRIGUES, M. H. de S.; ITO, N. C; TOURINHO, M. B. C. A.

cultura interna.	
9º Inadequação do modelo de gestão para atender o processo.	- Resultado da Pesquisa
10º Alocação dos recursos destinados em desacordo com a realidade e sem base nas estratégias.	- UNGSON, G.R
11º Oposição de Grupos poderosos.	- UNGSON, G.R
12º Insucesso na formulação da estratégia resulta no fracasso da implementação, pois há uma interação direta entre a formulação e a implementação.	- MINTZBERG (2004, p. 230)
13º Visão e estratégia não executáveis.	-KAPLAN e NORTON (1997)
14º Estratégia não associada às metas de departamentos, equipes e indivíduos.	-KAPLAN e NORTON (1997)
15º Planejamento é puramente técnico e deve ser neutro do ponto de vista político.	-DE TONI, J. (2003)
16º Desconexão do orçamento como instrumento efetivo de Planejamento.	-DE TONI, J. (2003)

A coletânea dos fatores críticos de fracasso apresenta situações, que os autores se depararam em estudos, pesquisas e experiências, em que os gestores tomaram decisões sem levar em consideração esses fatores.

Para Matus (2000), o gestor se move no imediatismo situacional, e isso o afasta do planejamento, e o planejador tecnocrata coloca-se na zona de cálculo compartimentado em diferentes horizontes temporais, o que provoca o seu distanciamento da realidade. O autor relata que os gestores dos governos latino-americanos tomam, aproximadamente, 3.000 decisões no decorrer do ano. Os tipos de decisão estão distribuídos na Tabela 1.

Tabela 1 – Tipo de Decisões

Tipos de Decisões		
Importância	Quantidade	Percentual
Decisões muito importantes	5	0,1
Decisões importantes	45	1,5
Decisões significativas	300	10,0
Decisões rotineiras	2.650	88,4

Fonte: Matus (2000, p.34)

Esses dados demonstram a necessidade de o gestor focar nas decisões com temas cujo impacto seja, realmente, significativo para a cidade. As decisões voltadas para o processo do

PEM são consideradas relevantes. Matus (1996) qualifica a decisão como uma ação importante, pois o fato de o gestor explorar o futuro ajuda a sua gestão, no presente, a tomar decisões mais eficazes e, assim, ele verá o futuro com olhos de futuro. Esse modo de olhar minimiza a situação de fracasso do processo de Planejamento Estratégico.

Para Grotberg (2005), o sucesso incentiva e motiva o gestor a percorrer as etapas seguintes; já o fracasso tem que ser visto como uma grande possibilidade de identificar as ações corretivas necessárias para que se acerte numa próxima vez. Com essa análise é possível reduzir os erros ou até extingui-los. Esse fato permite ao gestor obter conhecimento e segurança nas próximas decisões.

É difícil para o gestor e para os atores envolvidos aceitarem que o processo não atingiu o seu objetivo: são fatos que não são confirmados pelos gestores, mas são percebidos pela população. Esse fracasso não só expõe o gestor, mas também leva ao descrédito a instituição pública. Os gestores, ao assumirem a prefeitura, pouco conhecem sobre a estrutura da organização, a cultura instituída pelos servidores públicos, vícios, grau de burocratização e outros.

Os resultados do fracasso em uma organização privada são bem diferentes daqueles que ocorrem em uma organização pública. Quando o fracasso atinge a organização privada, altera a sua estrutura, dispensa funcionários que não estão alinhados ao objetivo central, ou encerra suas atividades por sua própria decisão ou por falência, e a responsabilidade desse fracasso cabe ao gestor que sofre penalizações pela má administração.

Já na organização pública, o fracasso se manifesta pela baixa efetividade das ações e pela negligência em relação ao atendimento das demandas da população. Esse resultado negativo pode levar o gestor a ser penalizado com a reprovação dos eleitores ou do Tribunal de Contas.

Para Rouleau e Gagnon (1999), existem vários fatores que contribuem para a situação de fracasso da organização. Entre eles há os gestores que não valorizam as condições do ambiente externo e interno; tomam decisões baseadas em análises desfocadas da realidade; desconhecem as lideranças informais da organização, o nível de burocratização, interesses pessoais de seus apoiadores, além de ignorar não só os atores envolvidos, mas também até que ponto eles detêm de poder.

Cabe ao gestor e à equipe do processo entender a teoria do Planejamento Estratégico por melhor que ela possa ser concebida ou projetada, pois é preciso levar em consideração inúmeras situações e aspectos específicos de cada etapa, que podem comprometer o resultado do processo.

O processo não transcorre em uma sequência de etapas. Não basta ter uma metodologia perfeita; é preciso avaliar todas as condições tais como a organização, o ambiente externo e interno, os aspectos financeiros e outros, antes de iniciar o processo para identificar os possíveis fracassos e se a gestão tem condições de minimizar esses pontos para que o Planejamento Estratégico não fracasse.

Os modelos de PE são resultados de estudos e de pesquisas. O PE pode ser definido como uma representação conveniente de alguma coisa importante, segundo Massadet *et al* (2004). Para Demo (1995), o modelo é sempre simplificador, pois tenta cristalizar, em núcleo concatenado e estável a superfície complexa da realidade.

Os modelos devem levar a resultados de eficácia organizacional. Caso isso não ocorra significa que houve fracasso no resultado esperado pela organização. Não se pode perder a noção que os modelos de PE são linhas condutoras do processo, devendo o gestor conduzi-lo de acordo com a realidade da organização municipal.

Escoto (2009, p.2) destaca que o “fator determinante para o sucesso ou o fracasso de certas ações é o grau de convergência entre os interesses dos agentes internos e externos envolvidos”, o que vem reafirmar o modelo de Marcovitch quando diz que dependendo do grau de convergência ou de interação definem-se fatores que conduzem ao fracasso ou ao sucesso.

O modelo em destaque continua atual, pois se o gestor compreender os conceitos de convergência e interação poderá tomar as medidas necessárias para reverter em sucesso uma situação futura de fracasso.

O modelo de eficácia de Marcovitch (1972) amplia o conceito. Se no processo de Planejamento Estratégico houver falta de integração entre o equilíbrio dinâmico e o estacionário, provocará fracasso e falta de aderência na definição e na execução do conjunto das metas da organização. Essa falta de integração advém das variáveis controláveis (ambiente interno) e das variáveis não controláveis (ambiente externo), como demonstra a Figura 3.

Rasmussen (1990) cita que em 1832 o Barão Karl Von Clausewitz publicou o Tratado sobre Estratégias de Guerra. Nessa obra ele menciona que os gestores devem ter a percepção da concentração das forças existente no seu ambiente tanto interno como externo, pois se trata de um dos os fatores que pode levar o PE ao sucesso ou também ao fracasso.

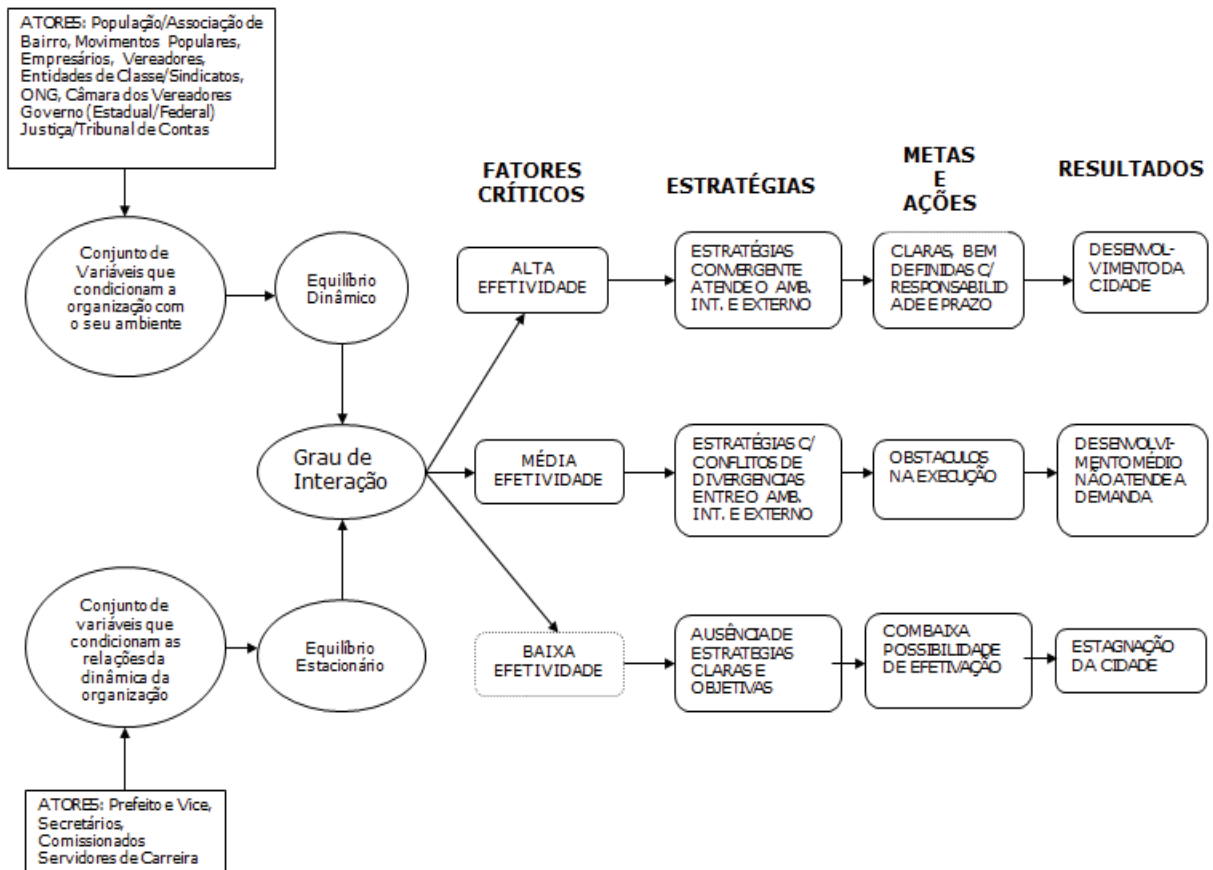


Figura 3 - Processo dos Fatores Críticos
Fonte: Adaptado de MARCOVITCH, 1972

Para Marcovitch (1972), o sucesso ou fracasso do planejamento estratégico está na otimização do sistema núcleo. Esse sistema contém as variáveis de estratégia (E), de integração (I) das forças do ambiente externo e interno e da operacionalização (O) na reestruturação e na integração da organização e dos recursos disponíveis para atender o processo, conforme Figura 4.

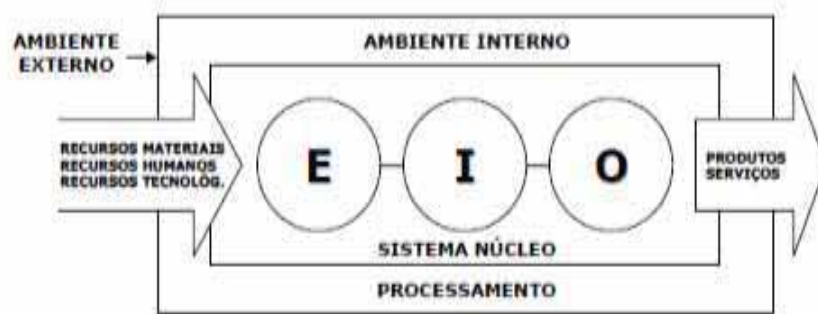


Figura 4 - Sistema Núcleo
Fonte: MARCOVITCH, 1972

Rorkart (1979) considera que os fatores críticos de fracasso no processo de Planejamento Estratégico Municipal são os pontos críticos que podem ocorrer nas diversas etapas do processo. Marcovitch (1990) justifica o seu modelo, destacando que a sociedade espera que as ações sejam eficientes e que transcendam correntes ideológicas e partidárias. Há um amplo consenso, nas lideranças da sociedade, de que o momento exige melhor desempenho dos sistemas organizacionais.

É de extrema importância para o sucesso do Planejamento Estratégico que o gestor tenha experiência e habilidade para identificar essas situações e obter delas as informações necessárias para analisar e controlar esses fatos, pois ao identificá-los previamente poderá efetuar as correções necessárias.

Silveira (2003) destaca que a gestão deve dar maior atenção aos aspectos mais relevantes e decisivos, pois existe uma dinamicidade para o conjunto de fatores estratégicos identificados que decorre dos impactos provocados pelas mudanças nos ambientes internos e externos da organização. Esses ambientes não estão desconectados, portanto uma ação no ambiente interno pode provocar desdobramentos e reações no externo e vice-versa.

Gruenwald (1993) destaca que os recursos empregados em processos que resultaram em fracasso seriam mais bem empregados no desenvolvimento de processos com sucessos. Os autores Gruenwald (1993) e Stollenwerk (1999) pactuam do mesmo pensamento, pois ambos afirmam que o levantamento das informações estratégicas é indispensável para que o processo possa ser monitorado de forma sistemática para cada fator identificado.

Isso se transformará em conhecimento estratégico que permitirá subsidiar a tomada de decisão e entendimento desses fatores que geram o fracasso. Esse conhecimento poderá também auxiliar a eliminar outros possíveis fracassos, evitando assim o desperdício dos recursos.

Matus (1993) enfatiza que a característica da gestão pública é ser breve, pois há prazo determinado para iniciar e para encerrar a gestão. Por essa razão, não é permissível improvisar e arriscar, portanto cabe à gestão trabalhar para buscar a efetividade das políticas públicas, o que só acontecerá se os gestores atentarem a esses fatores, já que a duração de uma gestão tem prazo determinado para encerrar.

A ausência de um Planejamento Estratégico, bem como a falta de uma conduta na preparação da organização municipal para aderir a esse processo, sem levar em conta os possíveis fatores, resultarão em ações ineficientes e ineficazes e a reprovação da gestão pela opinião pública.

2.8 Considerações Finais do Capítulo

Nas seções anteriores foram percorridos temas essenciais para alinhar o conhecimento sobre a importância dos fatores críticos de fracasso no PEM. A primeira seção abordou a necessidade de a organização pública repensar o modelo atual do burocrático para o estratégico, seguida da segunda seção, que abordou os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública.

O tema governabilidade foi tratado na terceira seção, e foi desenvolvido com a utilização do PEM, tema percorrido na quarta seção. Alinhados os conceitos de governabilidade e PEM, foram apresentadas na quinta e sexta seções os conceitos de atores sociais e Conselhos Municipais, elementos importante no processo do PEM, o que justifica a pesquisa para descrever seu papel, as suas características, formação e outros dados relevantes para entendimento das suas atribuições e funções no processo.

Na sétima seção foram apresentados os conceitos de fatores críticos de fracasso, que são pontos motivadores desta pesquisa.

3 METODO DA PESQUISA

Nesta seção descreve-se o método seguido para identificar e priorizar os fatores críticos que mais contribuem para a baixa eficiência e eficácia no processo do Planejamento Estratégico Municipal, tendo como objeto as cidades da Região Metropolitana do Vale do Paraíba do Estado de São Paulo.

A pesquisa parte dos pressupostos destacados pelas hipóteses apresentadas. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, com base em estudo de caso coletivo, cuja proposta é identificar e priorizar os fatores críticos com maior influência que resultem na baixa efetividade no processo do Planejamento Estratégico Municipal (PEM).

Vergara (1997) destaca que quanto aos procedimentos técnicos de investigação a pesquisa é classificada em:

- telematizada: a que utiliza informações disponíveis na rede mundial de computadores (Internet), com objetivo de obter os dados atualizados do objeto de pesquisa;
- documental: utiliza informações contidas em documentos de organizações, sejam públicas ou privadas, de qualquer natureza;
- bibliográfica: utiliza materiais publicados acessíveis ao público em geral, como livros, revistas científicas, pesquisas, monografias, e outras fontes que permitam que o pesquisador entre em contato com o que foi escrito sobre o tema pesquisado, como destaca Lakatos e Marconi (1986); e
- estudo de caso: “é circunscrito a uma ou poucas unidades [...] Tem caráter de profundidade e detalhamento” (VERGARA, 1997, p.47).

A finalidade da pesquisa exploratória é a de “[...] desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas à formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 1999, p.38). Esta pesquisa é de natureza exploratória, pois visa explicitar um problema cujo elemento em estudo servirá para construir o conhecimento sobre o tema.

Segundo Stake (2000), o estudo de caso se classifica como intrínseco, instrumental e coletivo, assim definidos:

- intrínseco: é o conhecimento do objeto de estudo em profundidade, mas não se tem a pretensão de desenvolver uma teoria;

- instrumental: auxilia a ação do conhecimento e torna a definir um problema inicial, com base no conhecimento que resultou da pesquisa realizada; e
- coletivo: tem como foco o estudo das características e situações de uma determinada população, região ou organizações.

O tema a ser pesquisado é relevante, pois trata de fatores críticos que mais contribuem para a baixa efetividade no processo do planejamento estratégico das cidades de uma região metropolitana, que influencia diretamente a vida de uma cidade, grupos de cidades, e de toda a região metropolitana, além de também influenciar, de forma direta ou indireta, a vida de todos os cidadãos, positivamente ou negativamente.

3.1 Fluxograma Metodológico

O fluxograma metodológico é um processo racional para chegar ao conhecimento, e foi utilizado para demonstrar o resumo das etapas de pesquisa para o seu desenvolvimento. Também apresenta as atividades desenvolvidas em formato de fluxograma, que possibilita visualizar o todo, conforme a Figura 5.

De acordo com o fluxograma metodológico, são seis as etapas para a pesquisa: 1ª) pesquisa inicial, com levantamento das informações em *sites* das prefeituras; 2ª) elaboração do instrumento de pesquisa; 3ª) entrevista com os atores; 4ª) levantamento dos fatores críticos de baixa efetividade; 5ª) elaboração do segundo instrumento de pesquisa; e 6ª) entrevista com atores das cidades selecionadas.

Essas etapas estão resumidas e demonstram a sequência das ações previstas no desenvolvimento desta pesquisa:

- **Primeira etapa - Pesquisa Inicial:** levantamento de dados e fundamentação com base nas informações obtidas nos *sites* das prefeituras, com as seguintes ações: consulta aos *sites* das cidades; levantamento das informações gerais da cidade, como contas públicas e outras; identificação das características e publicidade das ações dos gestores, com base na Constituição Federal; e consolidação dos dados;
- **Segunda etapa - Pesquisa Exploratória:** essa etapa, de acordo com Zikmund (2006), caracteriza-se pela ambiguidade inicial da pesquisa. Por ser um estágio inicial é imprescindível o refinamento do problema e identificar, conhecer e entrar em contato com os atores que têm conhecimento do tema. Foram definidas as seguintes ações: definição do Projeto; definição do método de pesquisa; elaboração do instrumento de

pesquisa; teste do instrumento de pesquisa; definição da amostra a ser pesquisada; critérios e tamanho da amostra (subconjunto ou uma parte de uma população maior); coleta de dados; processamento; e análise dos dados;

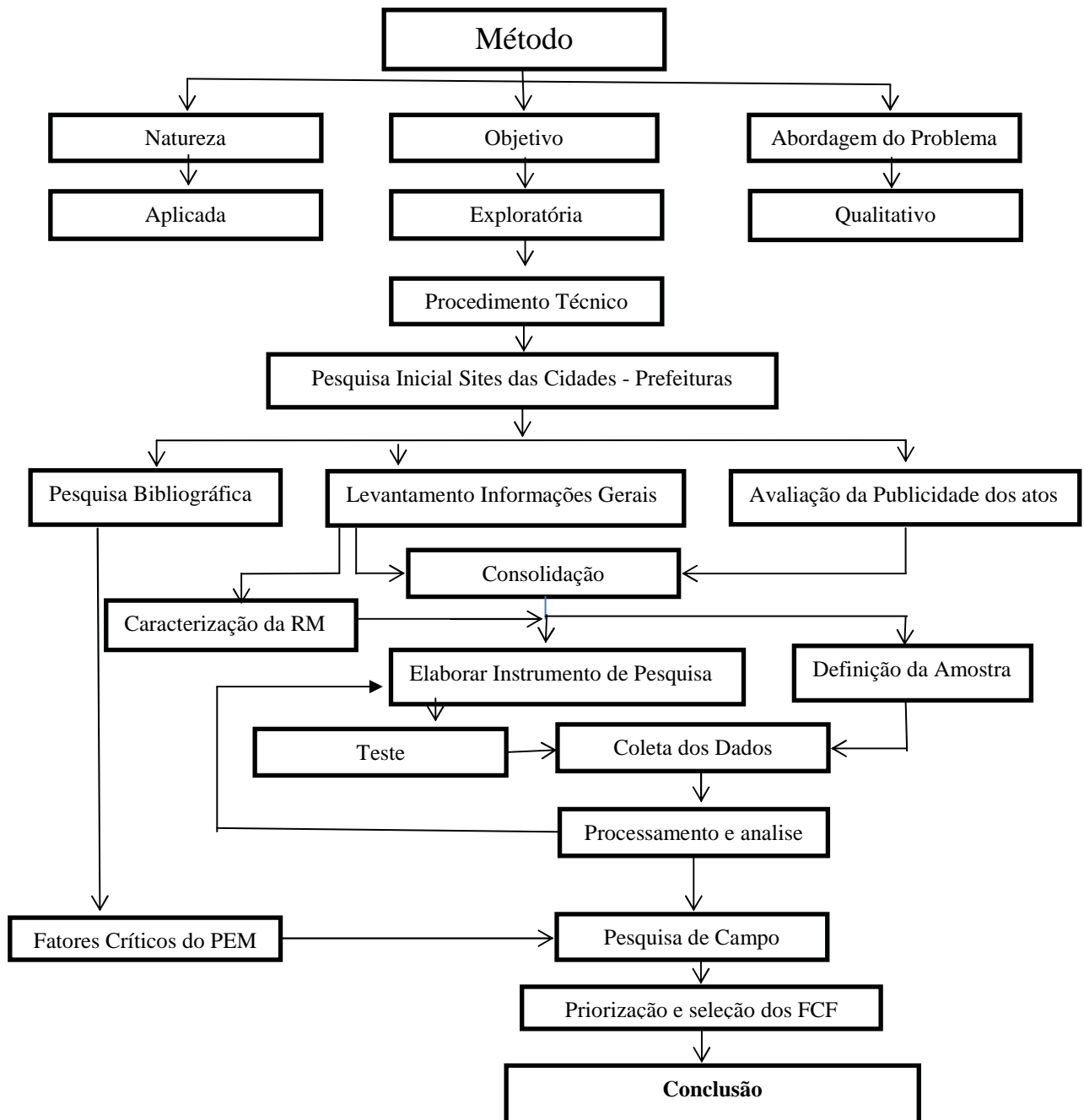


Figura 5 - Fluxograma Metodológico

Fonte: autor

- **Terceira etapa- Elaboração, caracterização e análise da RMVALE:** a elaboração e a caracterização da Região Metropolitana permitem orientar e perceber a realidade do objeto em estudo, para auxiliar e fundamentar pesquisas, análise e conclusões. Para tanto, foi efetuado o levantamento de dados para a caracterização do conhecimento socioterritorial da Região Metropolitana. Isso será executado por meio de informações disponíveis ou por fontes geradoras que possam ser sistematizadas e que possibilitem o conhecimento da realidade da Região. Freitas (2009) fornece alguns princípios referenciais para a criação de uma Região Metropolitana, conforme Quadro 6:

Quadro 6 - Caracterização de Uma Região Metropolitana

Conceito	Significado
Grande concentração populacional urbana	Igual ou superior a um milhão de habitantes, incluindo município polo e entorno.
Conurbação	Mancha urbana contínua entre municípios (limítrofes) ou forte tendência desse fato vir a ocorrer em médio prazo.
Alto grau de urbanização	Em cada município da Região, evidenciado por percentual de população municipal urbana igual ou superior a 80%, densidade demográfica igual ou superior a 60 hab/km ² e por participação formal nos setores de indústria, comércio e serviços igual ou superior a 65% do total de pessoas empregadas.
Polarização dentro de uma rede de cidades	Caracterizada por interações entre centros urbanos, diretamente proporcionais às suas massas (população x renda) e inversamente proporcionais à distância entre os pares de localidades.
Destaque no cenário estadual e nacional	Com base na oferta de bens e serviços, diversificados e especializados, por um grupo de municípios a domínios territoriais contíguos, assim como a pontos distantes, ligados por outros tipos de relações socioeconômicas.
Existência de relação funcional de interdependência	Relativa a evidentes fluxos migratórios de natureza pendular, assim como a diversos aspectos sociais, econômicos, de infraestrutura e de serviços urbanos que provoquem a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Fonte: Freitas (2009)

Para caracterizar a RMVALE se faz necessário conhecer a definição legal que consta na Constituição Federal de 1988, matéria tratada no artigo 25, § 3º, e no âmbito estadual na Constituição do Estado de São Paulo, referente ao artigo 153, § 1º, que expõe:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º- Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (CF, 1988).

Artigo 153 - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

§ 1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. (CE, 1989)

Entender o termo possibilita “compreender o estatuto atual da sociedade brasileira, mas faz-se necessário um resgate de sua formação histórica, do ponto de vista cultural e político e não apenas socioeconômico” (KOGA, 2003, p.39). É recomendável que a

[...] acessibilidade às informações sobre as cidades tem se tornado uma ferramenta cada vez mais necessária e essencial para o processo de gestão das políticas públicas. Sem informações da realidade não se elaboram diagnósticos efetivos, não se criam parâmetros avaliativos (KOGA, 2003, página 39).

“A região é uma realidade concreta, física, ela existe como um quadro de referência para a população que aí vive. Enquanto realidade, esta região independe do pesquisador em seu estatuto ontológico.” (GOMES, 1995, p.57)

- **Quarta etapa – Identificação dos fatores críticos de fracasso:** ao pesquisar e estudar os fatores críticos de fracassos foram realizadas as seguintes ações: a) coleta de dados com levantamento das informações, pesquisando em livros, artigos, trabalhos acadêmicos e pesquisa de campo realizada na fase 2; b) processamento dos dados coletados, consolidando fatores críticos similares; e c) análise dos dados agrupados que poderiam contribuir com o objetivo da pesquisa;
- **Quinta Etapa – Priorização dos fatores críticos:** realizada a partir do resultado obtido na 4ª etapa, que foi o de identificar os fatores críticos de fracasso na visão dos pesquisados com base na sua percepção e experiência, relacionando os fatores com maior influência. Foram realizadas as seguintes ações: identificação e seleção dos participantes para essa etapa; elaboração do instrumento de pesquisa; teste do

instrumento de pesquisa; solicitação ao respondente que atribua o grau de importância para cada fator, totalizando 100%; coleta dos dados; processamento das informações; e análise dos dados; e

- **Sexta etapa – Pesquisa da percepção dos Fatores Críticos pelos Conselhos Municipais:** utilizou-se o instrumento adotado para os gestores das cidades, submetido aos representantes dos Conselhos Municipais, com foco na identificação das convergências e divergências referentes aos resultados apresentados pelos gestores sobre o FCF. Foram realizadas as seguintes ações: identificação e seleção dos participantes para essa etapa; coleta de dados; processamento das informações; e análise dos dados.

4 RESULTADOS OBTIDOS

Este capítulo apresenta os resultados obtidos a partir das análises efetuadas em cada uma das sete etapas contidas no fluxograma metodológico, descritas na seção que aborda a metodologia adotada na pesquisa.

4.1 PRIMEIRA ETAPA – PESQUISA INICIAL

Os resultados apresentados nessa primeira etapa foram obtidos no mês de janeiro de 2010 e se aplicam à pesquisa realizada nos *web sites* das 39 prefeituras que compõem a Região Metropolitana de São José dos Campos e do Litoral Norte (RMVALE).

A primeira análise refere-se à situação das cidades em relação ao seu *Web site*. Observou-se que no período observado 72% das cidades possuíam *web sites*; 15% indicavam que estavam em construção; e 13% não o possuíam, conforme Figura 6.

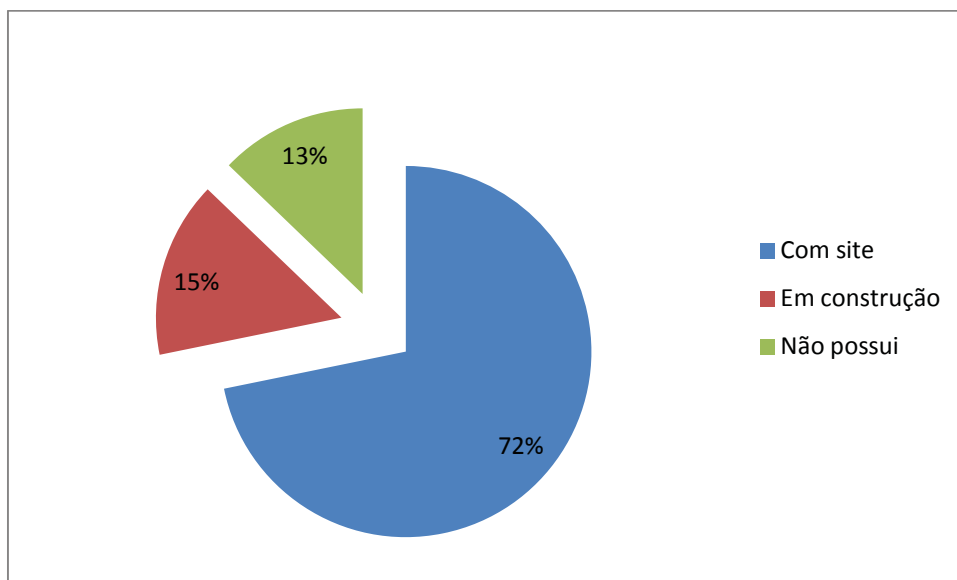


Figura 6 - Situação das Cidades da RMVALE com web sites
Fonte: autor

A segunda análise teve como objetivo relacionar o tamanho das cidades que têm *web sites* para, então, obter o seu percentual. Em relação à questão que verificava o percentual de cidades por tamanho populacional, que disponibilizavam suas páginas, obteve-se como

resposta que 100% das cidades com população acima de 50.000 habitantes têm *web sites*. Já a menor faixa, de 10.001 até 20.000 habitantes, tem a pior relação, pois apenas 42,8% têm *web sites*. Concluiu-se, também, que somente 69,2% do total das cidades possuem seus *web sites*, conforme demonstram a Tabela 2 e a Figura 7.

Tabela 2 - Distribuição das Cidades com web sites

Distribuição das Cidades com Web Sites			
Faixa População	Total de Municípios	Nº de Cidades com Websites	%
Até 5.000 hab.	7	4	57,1
De 5.001 até 10.000 hab.	7	5	71,4
De 10.001 até 20.000 hab.	7	3	42,8
De 20.001 até 50.000 hab.	7	5	71,4
De 50.001 até 100.000 hab.	6	6	100,0
De 100.001 até 500.000 hab.	4	4	100,0
Acima de 500.000 hab.	1	1	100,0
Total	39	28	69,2

Fonte: autor

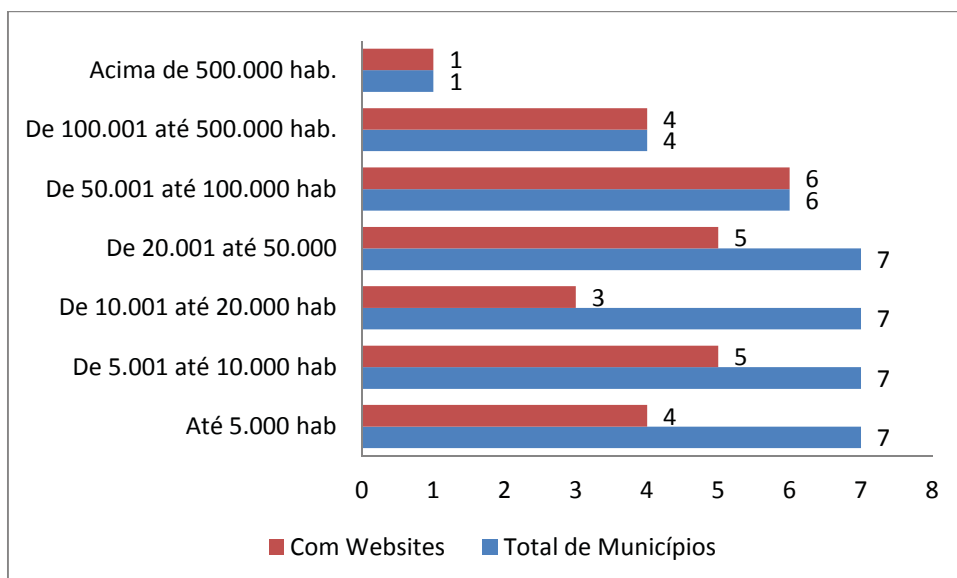


Figura 7 - Distribuição das Cidades com Web sites - base 01/2010

Fonte: autor

A terceira análise teve como foco as cidades com *web sites* que divulgam as contas públicas, e constatou-se que apenas 61% dentre elas prestavam esse serviço. Entre as que têm essa página, 39% não usavam esse instrumento para divulgação de suas contas, conforme Figura 8.

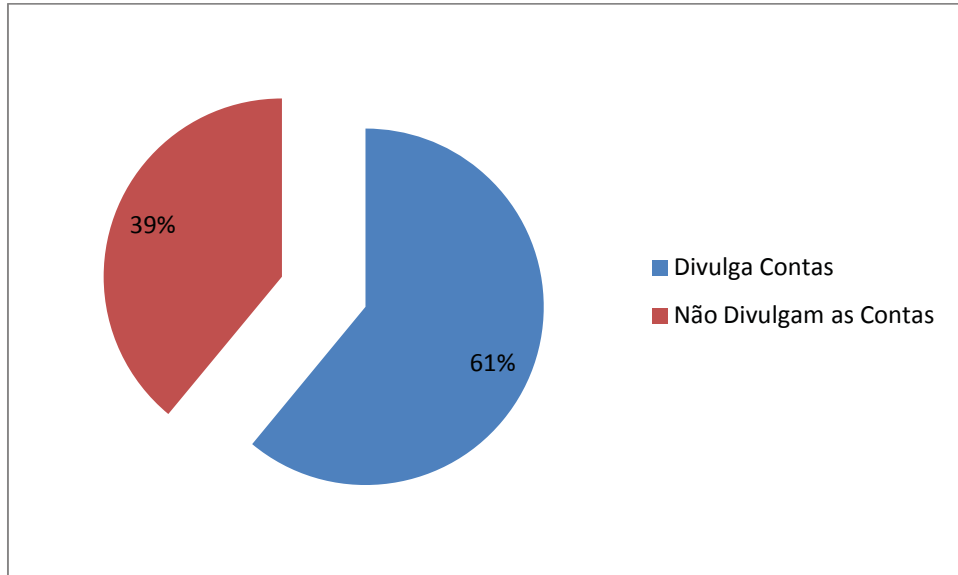


Figura 8 - Divulgação das Contas
Fonte: autor

A quarta análise foi em relação à divulgação das Peças de Planejamento - PPA, LDO e LOA. Dentre o total das cidades, apenas uma tem disponível esses dados em sua página, o que representa apenas 4%, portanto 96% das cidades não veiculam as informações das peças de Planejamento, conforme Figura 9.

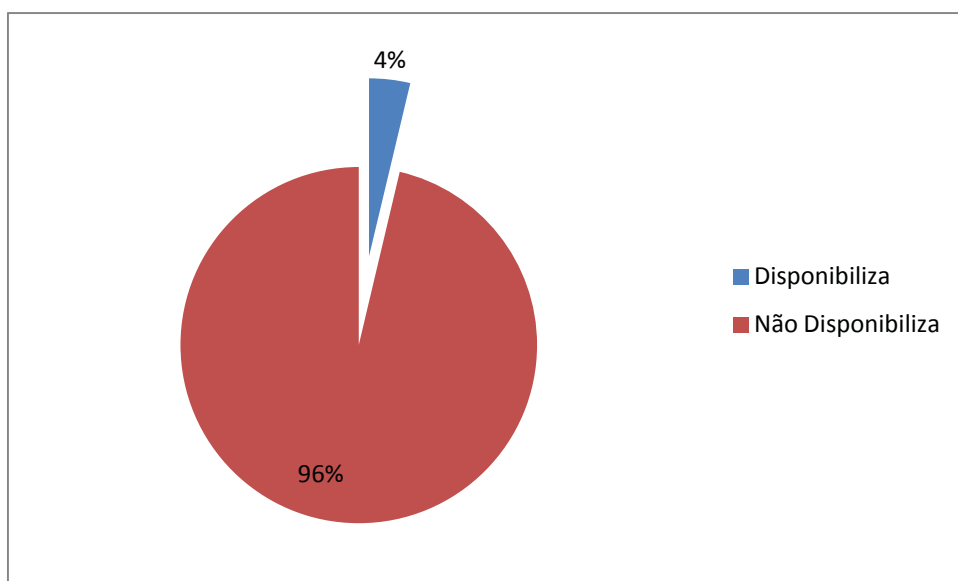


Figura 9 - Disponibilização das Peças de Planejamento
Fonte: autor

A quinta análise foi direcionada à disponibilização do Plano Diretor da Cidade na *web site*. Percebeu-se que, do total das cidades, apenas 25% delas divulgam o Plano Diretor, logo 75% não o fazem, conforme Figura 10.

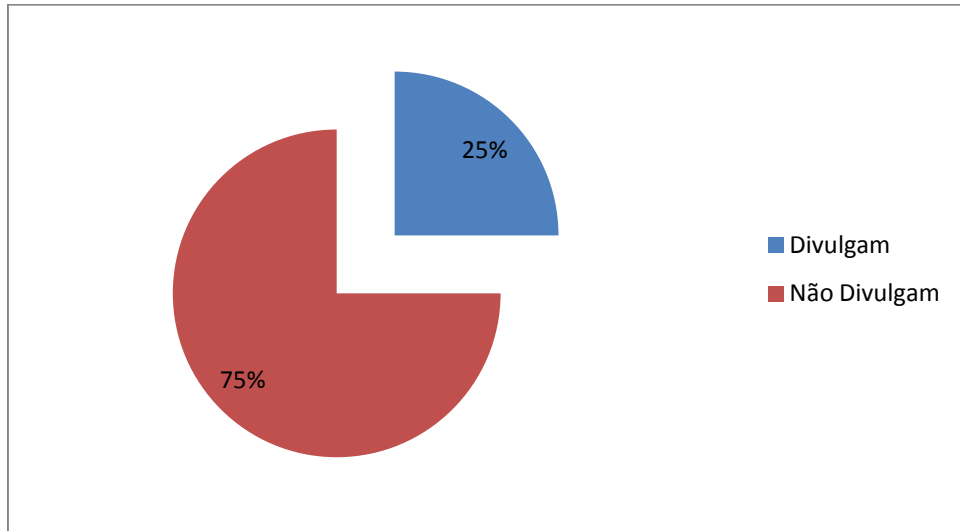


Figura 10 – Divulgação do Plano Diretor da Cidade
Fonte: autor

Na sexta análise, a abordagem foi diferente. No dia 10/01/2010 foram enviados 28 *e-mails*, no mesmo horário e com a mesma solicitação, para as cidades que tinham *web sites*. A solicitação referia-se ao procedimento para obter informações sobre LDO, PPA, LOA e Plano Diretor, utilizando o endereço indicado na página. Apenas 23% das cidades responderam ao questionamento, portanto 77% delas não o fizeram, conforme Figura 11.

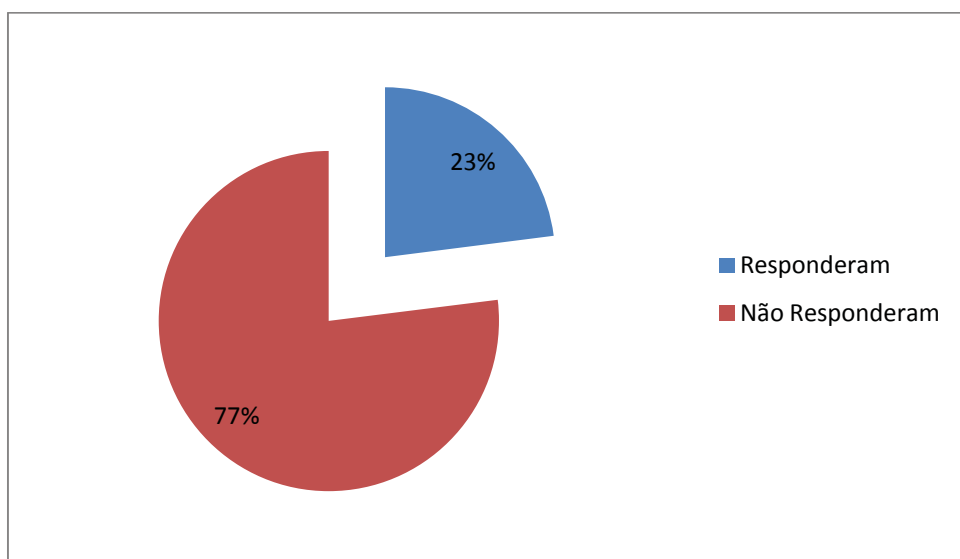


Figura 11 - Informações LDO, PPA, LOA e Plano Diretor
Fonte: autor

Essas informações foram definidas em razão de o Planejamento Plurianual ser, segundo Resende (2007), uma obrigatoriedade imposta pela Constituição Federal de 1988, com base no artigo 165 que estabelece o sistema orçamentário federal, conforme detalhado no Quadro 7.

Quadro 7 - PPA, LDO e LOA

Lei	Descritivo
Lei do Plano Plurianual - PPA	É de periodicidade quadrienal, avançando um ano no próximo governo. É um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada.
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	É de periodicidade anual e estabelece um conjunto de instruções em termos de normas de forma e o conteúdo com que a Lei Orçamentária de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração.
Lei Orçamentária Anual - LOA	É uma lei de natureza especial em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida.

Fonte: Resende (2007)

A sétima análise teve como base a qualidade das respostas recebidas na 6ª análise. Dentre elas, 44% transmitiam informações claras, e 56% nada informavam que pudesse esclarecer a solicitação enviada por *e-mail*, conforme Figura 12.

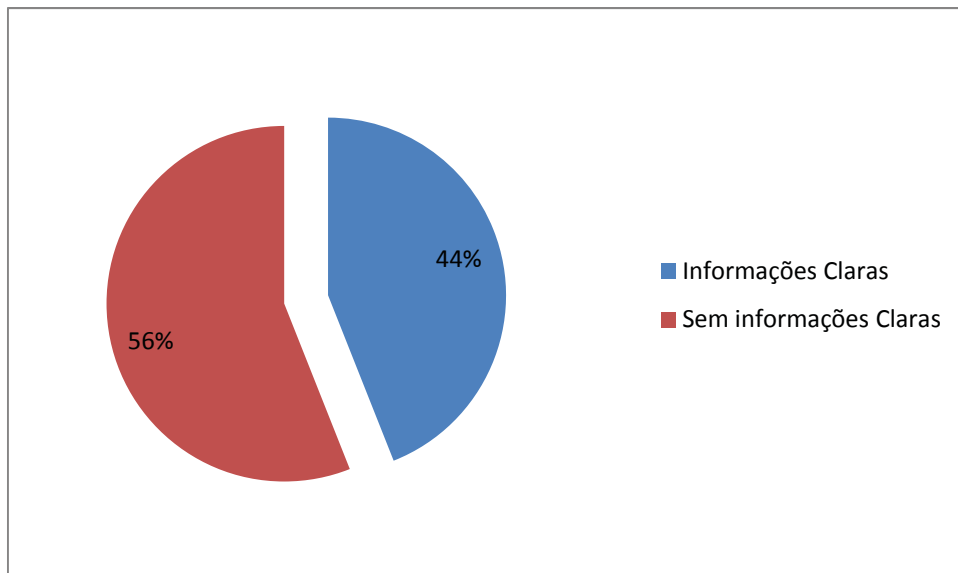


Figura 12 - Qualidade das Informações.

Fonte: autor

4.2 Segunda Etapa - Pesquisa Exploratória

4.2.1 Definição do Projeto de Pesquisa

Nesta etapa definiu-se como instrumento para a coleta de dados a aplicação de um questionário, elaborado a partir dos métodos quantitativo e qualitativo, para levantar informações das cidades quanto à utilização do Planejamento Estratégico.

4.2.2 Elaboração do Instrumento de Pesquisa

O instrumento de pesquisa foi elaborado com perguntas abertas, fechadas e questões de escala de polaridade. As questões abertas permitem ao entrevistado responder de modo espontâneo às perguntas direcionadas a ele; as questões fechadas são objetivas: há apenas uma única resposta referente aos quesitos específicos, tais como o nome do entrevistado; a Secretaria a qual pertence; a posição que ocupa na atual administração, entre outros. As questões de escala de polaridade têm com objetivo identificar os itens cuja importância é dada pelo respondente em relação às demais opções. A escala de polaridade apresenta 64 questões, cada uma com cinco possibilidades de resposta.

Foi utilizado o *software Le Sphinx*, versão Plus 2, um programa estatístico construído pela Sphinx Consultoria, disponível na Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá, da UNESP. Esse *software*, como recurso de tecnologia da informação, é utilizado para realizar análises quantitativas, expressando numericamente as informações oriundas da pesquisa de opinião.

4.2.3 Teste do Instrumento de Pesquisa

Foi realizado um pré-teste na prefeitura da Cidade de Várzea Paulista, pertencente à Região de Jundiaí, Estado de São Paulo. Esse pré-teste foi aplicado ao Assessor de Planejamento do Gabinete do Prefeito, e por meio dele foi possível avaliar se o instrumento atendia ao objetivo proposto. Durante o pré-teste foram feitas algumas sugestões que, depois de avaliadas e aceitas, alteraram o instrumento antes de ele ser aplicado nas cidades da RMVALE.

4.2.4 Definição da Amostra a ser Pesquisada

Em razão de a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte possuir microrregiões muito diferentes, com realidades distintas, tanto no aspecto geográfico como no econômico, foi necessário definir critérios para obter uma amostra mais equitativa.

Os critérios que serviram de parâmetro para a escolha das cidades que participariam da pesquisa foram os seguintes:

- 1º cidades situadas no entorno da Rodovia Federal Presidente Dutra, por ser uma condição favorável às cidades que estão à sua margem;
- 2º cidades que estejam, no máximo, a 50 km distantes da margem da Rodovia;
- 3º abertura da Prefeitura para participar da pesquisa;
- 4º todas as cidades com população em torno de 200.001 a 800.000 habitantes; e
- 5º a pesquisa teria que ser feita, no mínimo, com 1/3 do total das 39 cidades.

4.2.5 Coleta de Dados e Processamento

As entrevistas foram realizadas em 14 cidades, no período de março a dezembro de 2010. As respostas obtidas foram digitadas no *software* Le Sphinx, versão Plus 2. Foram selecionadas as seguintes cidades: Caçapava, Guararema, Jacareí, Jambuí, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Paraibuna, Pindamonhangaba, Roseira, Santa Branca, São José dos Campos, São Luís de Paraitinga e Taubaté, conforme Figura 13.

4.2.6 Análise dos Dados

A pesquisa identificou o número de habitantes das cidades que fizeram parte da pesquisa, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - População x Cidades Pesquisadas

População X Cidades Pesquisada		
População das Cidades	Quantidade	Frequência
Até 5.000 habitantes	1	7,13
De 5.001 até 10.000 habitantes	2	14,31
De 10.001 até 20.000 habitantes	4	28,6
De 20.001 até 50.000 habitantes	2	14,31
De 50.001 até 100.000 habitantes	1	7,13
De 100.001 até 200.000 habitantes	1	7,13
De 200.001 até 300.000 habitantes	1	7,13
De 300.001 até 400.000 habitantes	1	7,13
De 400.001 até 500.000 habitantes	0	0
Acima de 500.001 habitantes	1	7,13
Total	14	100 %

A pesquisa foi realizada com prefeitos, vice-prefeitos, secretários e diretores das Prefeituras das Cidades. Esses cargos já demonstram que os entrevistados tinham profundo conhecimento de gestão pública, portanto estavam aptos a responder a pesquisa, conforme demonstra na Figura 14.

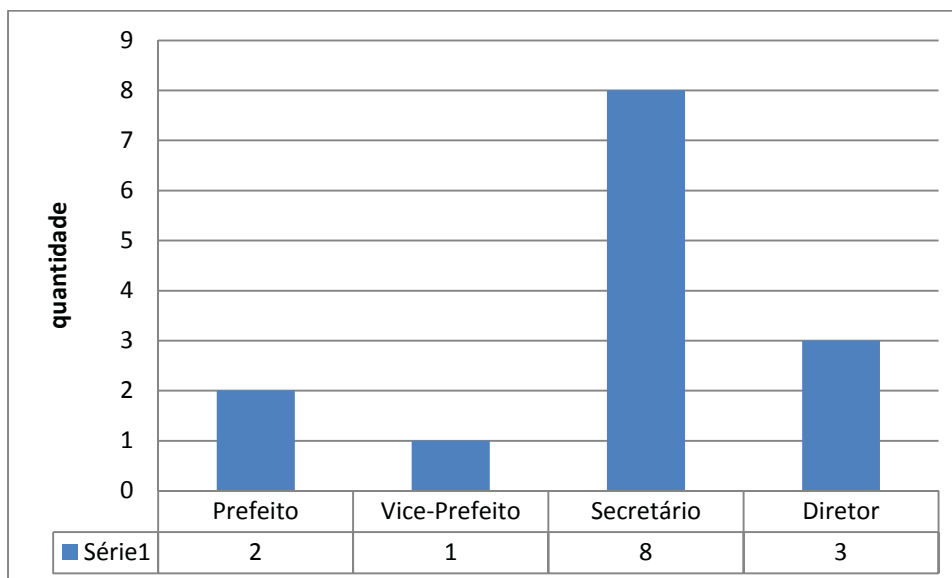


Figura 14 - Cargos dos respondentes da pesquisa.
Fonte: autor

Os entrevistados indicaram a posição que ocupavam na administração anterior. As respostas estão na Figura 15.

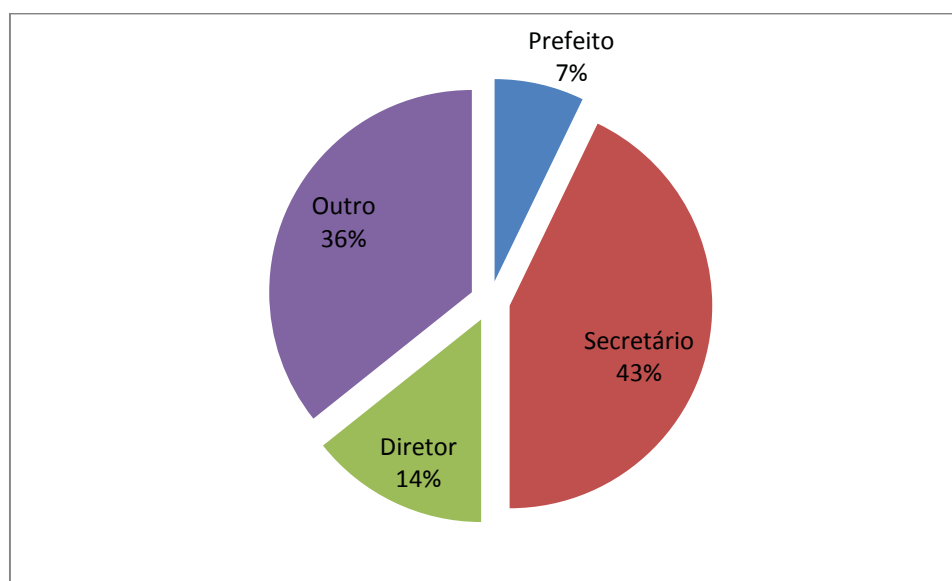


Figura 15 - Qual a posição que ocupavam na Administração Anterior
Fonte: autor

O detalhamento dos atores pesquisados por cidade consta na Tabela 4:

Tabela 4 – Cidade x Cargo na Prefeitura		
Cidade X Cargo na Prefeitura		
Cidade	Cargo	Posição na Gestão Anterior
A	Diretor	Arquiteto, servidor de carreira
B	Secretário	Não participou da última gestão
C	Secretário	Secretário
D	Vice-Prefeito	Assessor Legislativo
E	Diretor	Secretário
F	Prefeito	Prefeito
G	Secretário	Secretário
H	Prefeito	Não participou da última gestão
I	Secretário	Secretário
J	Secretário	Secretário
L	Secretário	Secretário
M	Secretário	Secretário
N	Secretário	Não participou da última gestão
O	Diretor	Diretor

Fonte: autor

Conclui-se que 64% deles já participaram nas gestões anteriores e possuíam conhecimento a respeito do objeto da pesquisa. Formulou-se outra questão, referente à visão que teriam da atual situação do Município. A Figura 16 mostra os resultados:

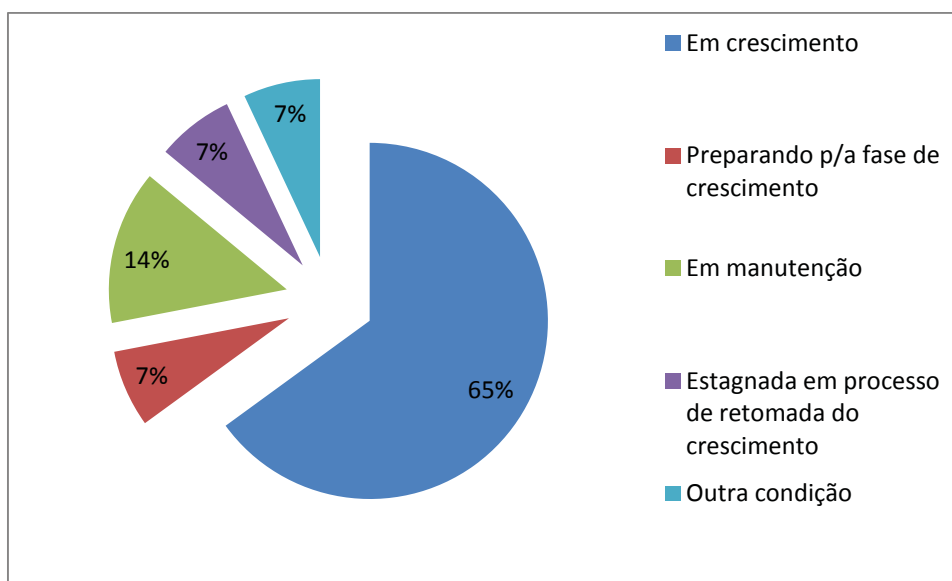


Figura 16 - Situação atual do Município

Fonte: autor

Em relação à situação do crescimento das cidades, se houve apenas o crescimento populacional, ou se a cidade cresceu horizontalmente na sua extensão territorial ou a cidade teve um crescimento vertical com relação ao número de condomínios verticais, a classificação dada pelos entrevistados consta na Figura 17.

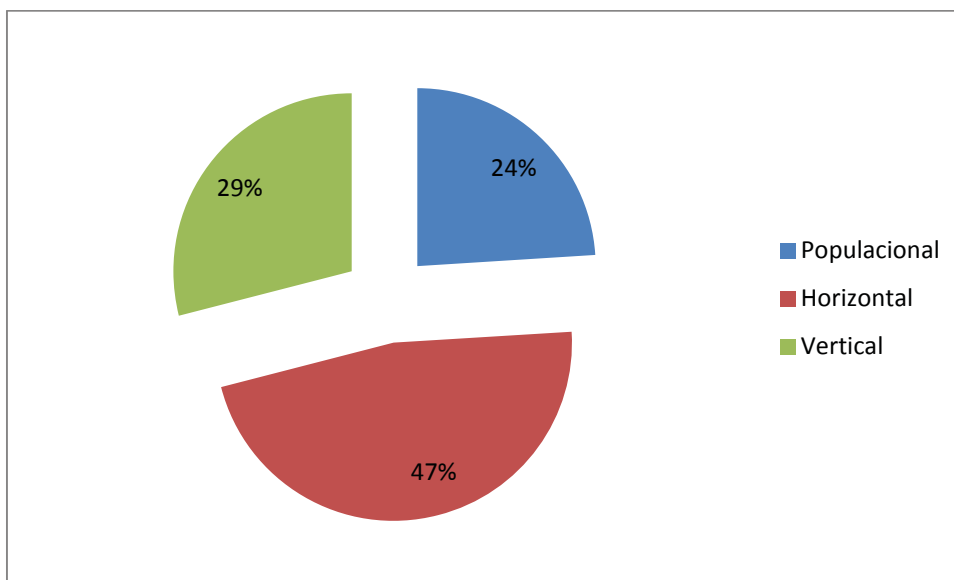


Figura 17 - Classificação do Crescimento
Fonte: autor

Quanto à área que representaria o maior pilar para o desenvolvimento da cidade, as respostas dos entrevistados estão na Figura 18:

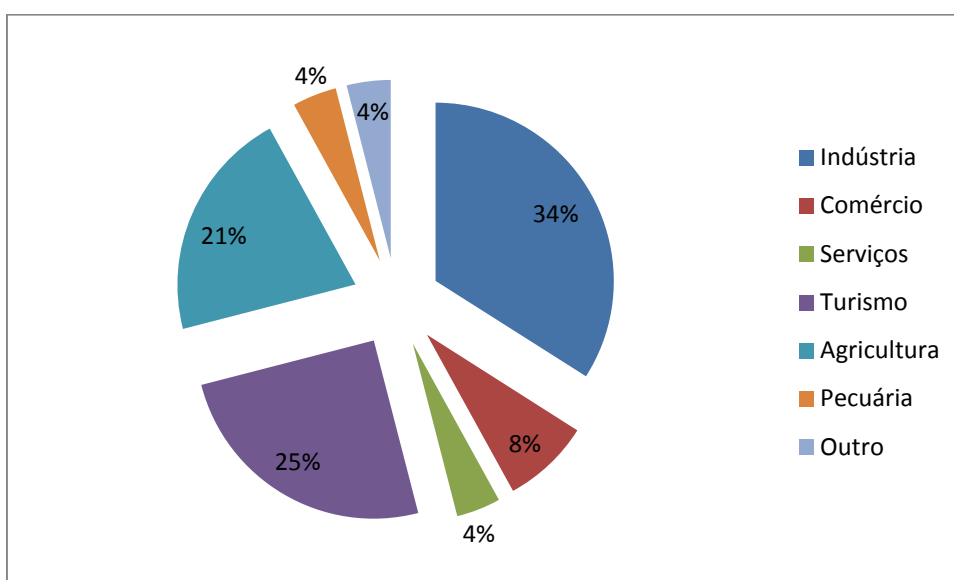


Figura 18 - Áreas de desenvolvimento das Cidades
Fonte: autor

Questionados sobre quais eram os elementos catalisadores das mudanças internas da cidade, foram obtidas as seguintes declarações, conforme Quadro 8:

Questionados sobre quais eram os elementos catalisadores das mudanças internas da cidade, foram obtidas as seguintes respostas dos entrevistados, conforme Quadro 8:

Quadro 8 – Elementos catalisadores das mudanças internas da cidade

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>Por ter sua localização próxima à Rodovia Carvalho Pinto, começa ter um crescimento na área do turismo, com relação a restaurantes e a albergues, a proximidade com São Paulo. A cidade atrai o turismo histórico e cultural, o povo é receptivo e guarda o perfil da cidade do interior, cidade dormitório, cidade em construção.</i>
B	<i>A posição geográfica entre Minas e Cruzeiro e a beleza ambiental que favorece o turismo.</i>
C	<i>A localização privilegiada e a Rodovia Presidente Dutra.</i>
D	<i>A hospitalidade do povo, a culinária, os investimentos, a localização privilegiada e as perspectivas para futuras instalações de empresas.</i>
E	<i>O Plano Diretor legitimado, a Lei de Incentivo às empresas com relação às questões tributárias e a localização privilegiada do município.</i>
F	<i>O incentivo fiscal, a localização próxima a São José dos Campos e o eixo entre o litoral e São José dos Campos.</i>
G	<i>Um plano que atraísse empresas e indústrias como a isenção de até 15 anos de impostos municipais, a localização geográfica devido à sua posição estratégica, a infraestrutura da cidade que é boa.</i>
H	<i>Turismo.</i>
I	<i>A localização privilegiada da cidade. Ela está próxima às Rodovias Presidente Dutra e Carvalho Pinto, próxima à cidade de São Paulo, ao Porto de São Sebastião. Tem uma posição geográfica privilegiada entre a grande São Paulo, a Região Metropolitana de Campinas e do Vale do Paraíba, que representa em torno de 70% da população e do PIB do Estado de São Paulo.</i>
J	<i>Ordenamento em função de sua característica dotando-se de serviços básicos de serviços, o que torna a cidade própria para receber investimento nos serviços elencados, frente a constante demanda de visitantes ao nosso município.</i>
L	<i>A cidade é conhecida como a cidade da tecnologia e da indústria aeronáutica. É uma região privilegiada no eixo São Paulo e Rio de Janeiro, próximo ao porto de São Sebastião. As indústrias se instalaram na cidade pela concentração dos Centros de Tecnologia, como o ITA, CTA, INPE, Vale. As políticas adotadas pelas administrações públicas do passado na concessão de áreas para implantação de indústrias também foram elementos catalisadores para as mudanças.</i>
M	<i>A questão atrativa cultural, e a natureza que oferece trilhas e cachoeiras.</i>
N	<i>É preciso propiciar a infraestrutura da cidade e da zona rural (ex.: asfalto e melhorias das estradas rurais, tentando trazer o gás para a cidade), o turismo ecológico, a isenção de impostos municipais para a indústria por um período de 10 anos.</i>
O	<i>O Planejamento, o Plano Diretor, a organização da gestão, o desenvolvimento econômico, a disponibilidade de áreas, pois elas estão saturadas e supervalorizadas, e em nossa cidade tem valor compatível. A cidade é bem localizada com a proximidade do porto de São Sebastião, cidade turística.</i>

Quanto à pergunta se a atual administração estabeleceu marcos para que a cidade melhore a qualidade de vida em curto, em médio, e em longo prazo de forma sustentável, foram obtidas as respostas que constam na Figura 19.

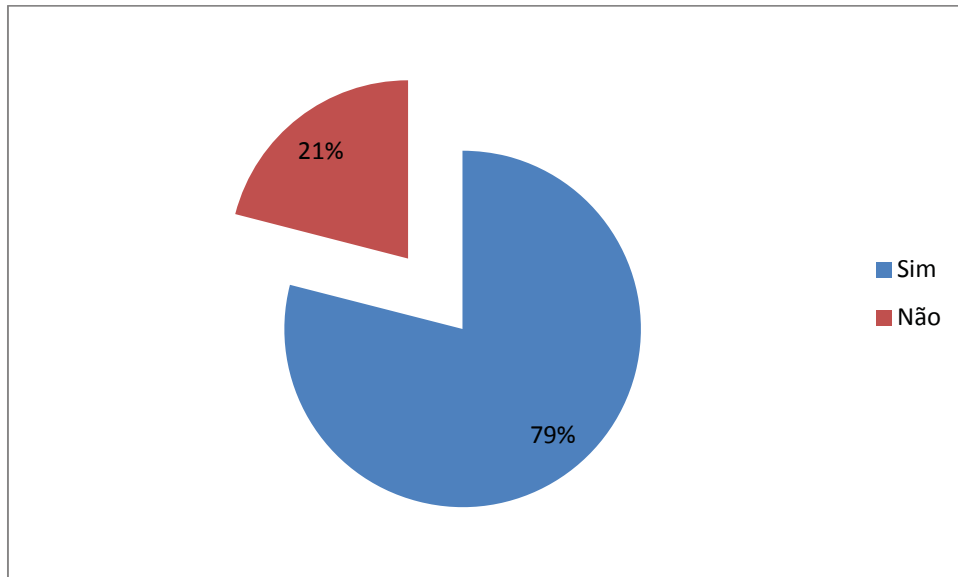


Figura 19 - Estabelecimento de Marcos para a Cidade
Fonte: autor

Com base na questão anterior, perguntou-se como se desenvolveu o processo de construção desses marcos. As respostas constam no Quadro 09:

Quadro 9 – Como se desenvolveu o processo de construção dos marcos

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>Em definição e elaboração organizacional, participando de programa Verde Azul da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, pacto das águas de Istambul.</i>
B	<i>Por meio de pesquisa de opinião pública, porque a administração tem que atender o que a população solicita. Para isso são elaborados os programas programáticos. A administração também é obrigada a atender as situações que não foram destacadas na pesquisa, devido às condições imprevisíveis e, muitas vezes, de responsabilidade da esfera estadual.”</i>
C	<i>Tratado com as entidades organizadas</i>
D	<i>Foi desenvolvido tendo como base o Plano de Governo e o Plano Pluri Anual PPA.</i>
E	<i>Esses marcos surgiram em função da própria posição das últimas duas gestões com o mesmo prefeito. Agora é preciso promover a compatibilidade e o crescimento sustentável para que a cidade continue a crescer.</i>
F	<i>A Cabeça do Prefeito. Ele é o idealizador da construção dos marcos,</i>

	<i>pensa o que precisa ser feito, e os vereadores sugerem.</i>
G	<i>A construção desses marcos se deve ao planejamento estratégico, ao levantamento das necessidades da cidade, além dos recursos de órgãos estaduais e federais.</i>
H	<i>Esses marcos se construíram porque foi dada atenção às demandas prioritárias, o uso do bom senso, do programa de governo e, também pela percepção da equipe.</i>
I	<i>A base inicial foi o Plano Diretor, mas ele possui imperfeições na sua elaboração. Seguindo as diretrizes básicas e as principais, foi estudado o conteúdo e os dados existentes na cidade. Realizou-se um censo municipal em 100% das residências (urbanas e rurais) para levantar as necessidades, os anseios e os desejos dos cidadãos. Foram trabalhadas as informações do censo, consolidadas, analisadas e agrupadas em quatro grandes eixos: Desenvolvimento Socioeconômico, Desenvolvimento Físico Territorial, Proteção e Preservação Ambiental e Legalidade. Elaboraram-se os macros projetos e ações para um período de 22 anos. Foi utilizado o georreferenciamento e as bases cartográficas do INPE, cedidas gratuitamente.</i>
J	<i>Com visão técnica, através do Plano Pluri Anual, elencando todos os problemas ao longo de 04 anos, e se atingir na solução de 70% dos problemas elencados, será possível dar um salto de desenvolvimento.</i>
L	<i>O processo foi desenvolvido com trabalhos na área de planejamento, com a implantação do sistema viário atual, que foi pensado há 30 anos. Hoje desenvolvemos novas vocações e o objetivo é construir o Parque Tecnológico. O governo deve fazer com que a cidade cresça, aglutinando vários tipos de empresas no mesmo local. O fato de termos gestões de empreendedorismo político que trabalham na construção de cenário interno para que ele se torne viável para os empresários.</i>
M	<i>O processo se desenvolveu através da percepção da equipe de governo. Não foram trabalhadas ferramentas. É de uma forma empírica, pode-se dizer que é um desejo, um anseio. O crescimento através do turismo não causa impacto na cultura local. É preciso conseguir os benefícios econômicos sem impactar com a implantação de indústrias poluidoras.</i>
N	<i>A cidade está elaborando o Plano Diretor para que ela possa crescer ordenadamente. Uma cidade com até 10.000 habitantes não tem a obrigação de ter o Plano Diretor.</i>
O	<i>Esse processo se deu porque a administração atual procurou se cercar de profissionais nas equipes de trabalho e usou os planejamentos das secretarias como as saídas, a busca de verbas para melhorias nos atendimentos e nas obras. Todas as secretarias foram se organizando com objetivo de atacar os problemas e melhorar a vida do cidadão. Hoje há 100% de esgoto tratado, 100% das ruas asfaltadas e outras realizações.</i>

Outro ponto pesquisado foi se a cidade usou alguma(s) ferramenta(s) ou metodologia(s) para a construção dos marcos. A Figura 20 traz os resultados.

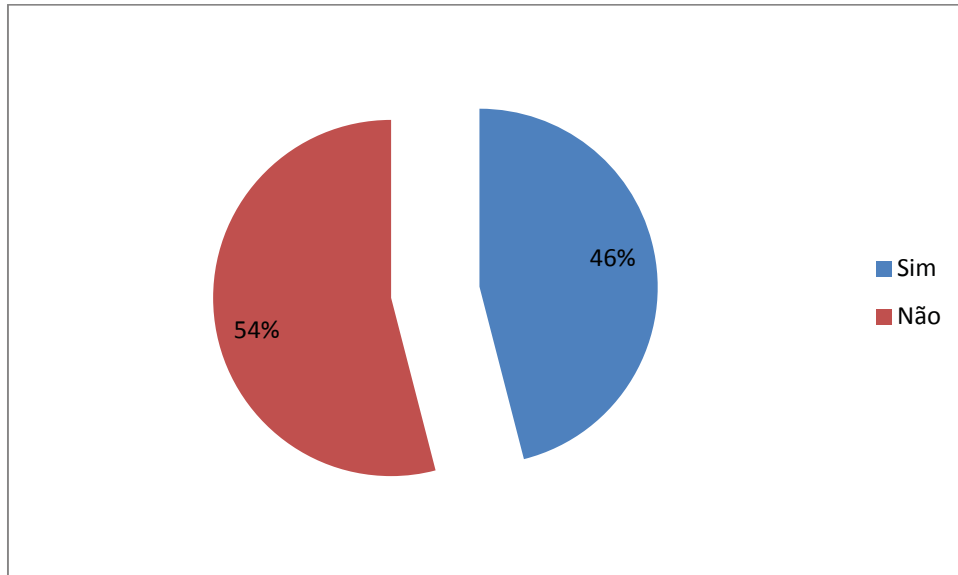


Figura 20 - Utilizou alguma ferramenta ou metodologia específica
Fonte: autor

Com objetivo de complementar a questão do uso de ferramenta ou metodologia, foram questionados os entrevistados cujas respostas foram afirmativas sobre qual metodologia ou ferramenta eles usaram. As respostas foram as seguintes, conforme Quadro 10:

Quadro 10: Quais metodologias ou ferramentas eles usaram?

CIDADE	RESPOSTA
A a D	Não responderam
E	<i>O Orçamento participativo que já é um indicador e um identificador de demandas, por região, cruzando esses dados com o Plano de Governo, gerando definição de políticas públicas.</i>
F	Não respondeu
G	<i>A pesquisa de opinião.</i>
H	Não respondeu
I	<i>Planejamento e Gerência de Projeto – PMI.</i>
J	<i>Atual situação x situação futura (desejo), o PPA leva essa visão</i>
L	<i>O modelo de autonomia da cidade é o produto de venda, como aeroporto, o porto. É o crescimento com desenvolvimento.</i>
M	Não respondeu
N	<i>Reunião com consultores externos e os técnicos da prefeitura, e futuramente serão realizadas audiências públicas com a população.</i>
O	<i>Planejamento de todas as áreas.</i>

Quando perguntado qual é a atratividade do município para a instalação de empresas de novos investimentos, obteve-se o seguinte resultado conforme a Figura 21.

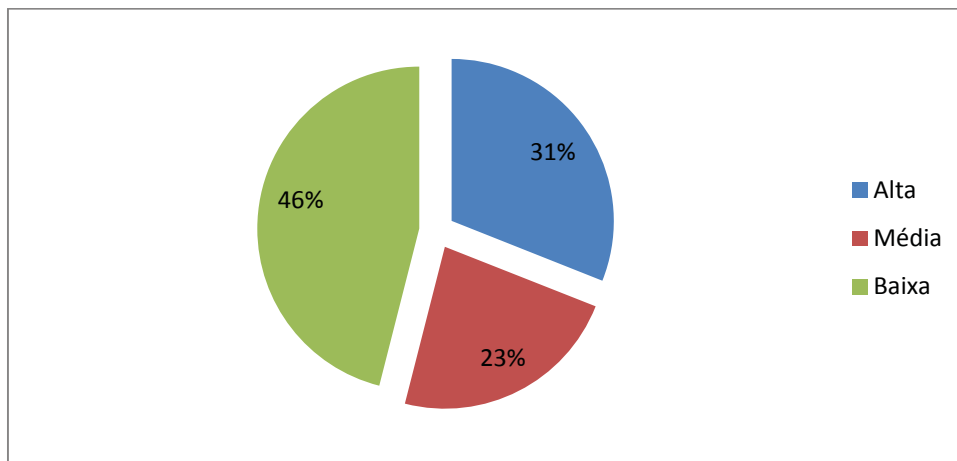


Figura 21 - Atratividade do município para receber novos investimentos
Fonte: autor

Para complementar a questão anterior, perguntou-se se o desenvolvimento da cidade está proporcionalmente relacionado ao subsídio que a administração pública oferece aos empreendedores. O resultado está na Figura 22.

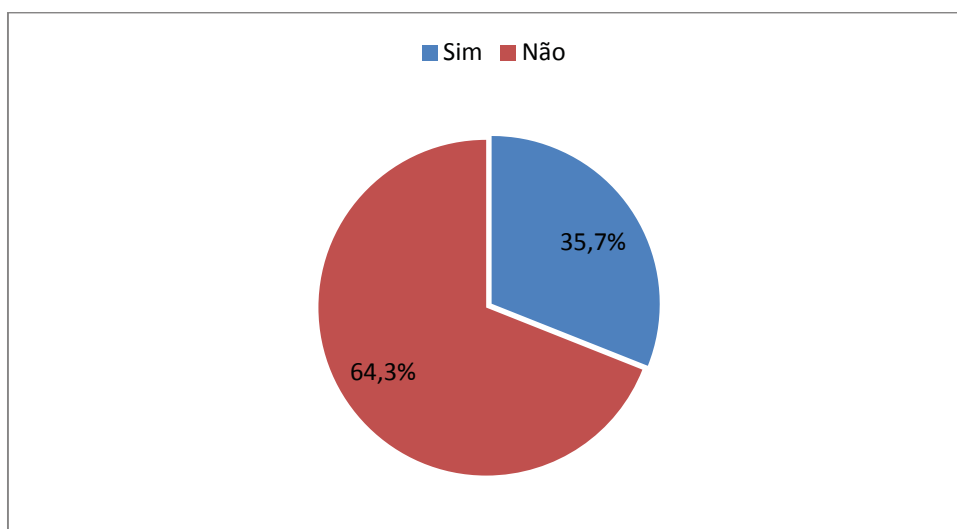


Figura 22 - Desenvolvimento x Subsídios
Fonte: autor

Com o objetivo de complementar a questão anterior, foi perguntado aos representantes das cidades cuja resposta foi “**sim**” quais eram esses subsídios. As respostas constam no Quadro 11 a seguir:

Quadro 11 – Quais eram os Subsídios?

CIDADE	RESPOSTA
A a C	Não responderam
D	<i>Leis de Incentivos de Tributos que variam com o capital investido; capital social da empresa; números de empregos que serão gerados nos próximos 10 anos.</i>
E	Não respondeu
F	<i>Isenção de impostos até 10 anos de taxas locais de IPTU, ISS, Alvará</i>
G	<i>Isenção de impostos</i>
H e I	Não responderam
J	<i>Isenção de impostos municipais</i>
L	Não respondeu
M	<i>A Prefeitura arca com 100% das despesas nos eventos culturais e turístico e com 50% das despesas nos eventos de realizados nos fins de semana</i>
N e O	Não responderam

Para os representantes das cidades que responderam a opção “**não**”, foi perguntado quais os fatores que levam ao desenvolvimento da cidade. As respostas constam no Quadro 12 a seguir:

Quadro 12 – Quais os fatores que levam ao desenvolvimento da cidade?

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>Localização, próxima as Principais rodovias</i>
B	<i>Localização privilegiada no eixo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais</i>
C	<i>Via Dutra, Universidades, educação gera mão de obra especializada, e o ensino é bom</i>
D	Não respondeu
E	<i>Localização correta da cidade, leitura da cidade: o que ela pode receber e o que pode ofertar, e a própria proximidade com São Paulo, Campinas e São José dos Campos</i>
F e G	Não responderam
H	<i>Logística horrível, estradas em péssimo estado de conservação, fora do eixo Rio - São Paulo, rede de transmissão de energia fraca, necessidade de utilizar ligações interurbanas para as cidades próximas são fatores que não permitem o desenvolvimento da cidade</i>
I	<i>Localização geográfica</i>
J	Não respondeu
L	<i>A cidade contribui para o cenário do desenvolvimento mantendo a</i>

	<i>logística adequada; com relação à tecnologia, uma empresa não vai só por questões de subsídios, vai se instalar na cidade, porque ela tem mão-de-obra qualificada</i>
M	Não respondeu
N	<i>Através de conhecimento, contatos com a CIESP, cadastro da cidade no CIESP, a vinda do gás natural, infraestrutura na questão da iluminação. Divulgação da cidade, a situação geográfica, relevo da cidade que é plano, e a proximidade das grandes rodovias. A questão de incentivos fiscais não é o mais importante</i>
O	<i>Plano Diretor e a organização do município, infraestrutura</i>

Em relação á proximidade com a Rodovia Presidente Dutra como fator de vantagem para acelerar o desenvolvimento local, as respostas estão na Figura 23.

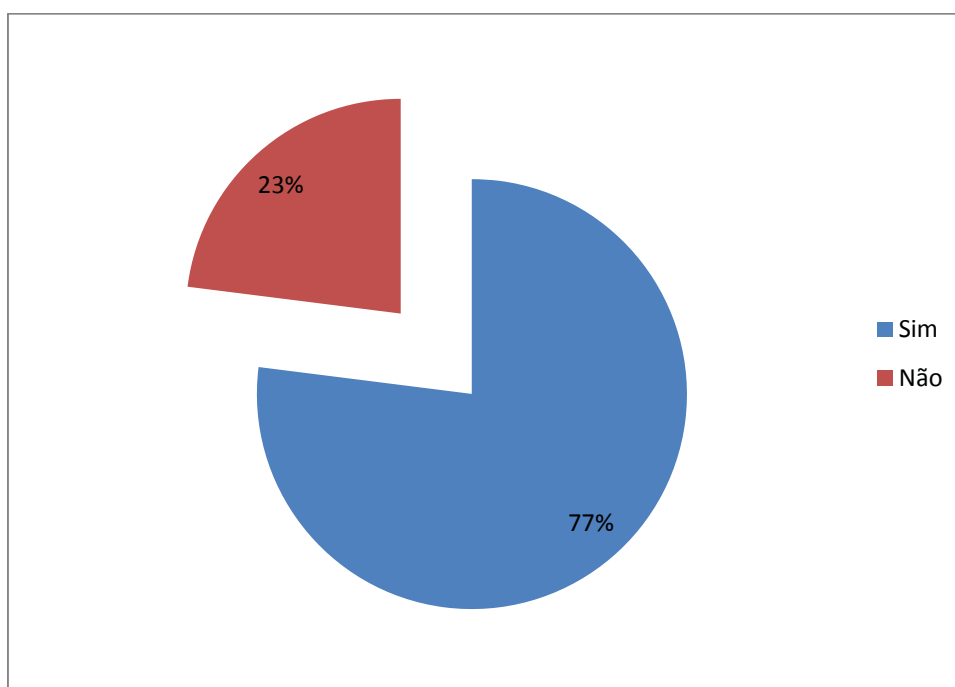


Figura 23 - Proximidade da Rodovia x Desenvolvimento
Fonte: autor

Para complementar a questão anterior solicitou-se que o respondente justificasse a sua resposta. As justificativas são as seguintes, Quadro 13:

Quadro 13 – Justificativa em relação a Proximidade da Rodovia x Desenvolvimento

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>A rodovia facilita a vinda do abastecimento e acesso à cidade</i>
B	<i>A rodovia permite fácil acesso e escoamento dos produtos da cidade, tais como: mineração de bauxita, nefelina e minérios destinados para tratamento de água, fabricação de paralelepípedos</i>
C	<i>É por onde temos o escoamento de todas as riquezas do Brasil, que liga tudo, o Brasil inteiro passa pela Dutra</i>
D	<i>O Eixo São Paulo - Rio de Janeiro e, futuramente, no eixo ligando São José dos Campos com o Porto de São Sebastião já demonstram a sua importância</i>
E	<i>A ocupação à margem da Rodovia Presidente Dutra ocorre desde da década de 60. Nessa época não havia uma preocupação do município sobre onde ocupar e como ocupar. Hoje não acontece isso, pois, com os próprios instrumentos, o município não pode beneficiar-se sem caracterizar o interesse público</i>
F	<i>As rodovias que ajudam o desenvolvimento são Carvalho Pinto e Rodovia dos Tamoios</i>
G	<i>É uma barreira física e cultural e corta a cidade ao meio. Não é a rodovia que traz o desenvolvimento, mas o fato de estar à beira da rodovia, a cidade se promove, pois vira vitrine</i>
H	<i>A rodovia fica a 40 km da cidade, e as estradas estão em péssimas condições</i>
I	<i>Ela é um fator de desenvolvimento para a cidade, pois, no futuro, podem ser instalados Portos Secos e Polos de Distribuição</i>
J	<i>Área de escape para o turista, entroncamento que facilita o acesso e a saída do turista</i>
L	<i>Radical</i>
M	<i>Boa logística para o escoamento da nossa produção</i>
N	<i>O Brasil optou pelo transporte rodoviário, e a cidade está à margem da estrada com maior circulação do Brasil</i>
O	<i>Fazemos parte do eixo São Paulo - Rio de Janeiro, próxima à Rodovia Presidente Dutra. Há uma faixa destinada para indústrias, hotéis e outros</i>

Os respondentes foram questionados sobre os atores relevantes que influenciam o futuro da cidade, com o objetivo de entender melhor o ambiente externo. Foram obtidas as seguintes respostas, Quadro 14:

Quadro 14 – Quais são os atores relevantes que influenciam no futuro da cidade?

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>A Administração Pública</i>
B	<i>O Governo do Estado com relação às Secretarias do Meio Ambiente, que restringem o desenvolvimento da cidade</i>
C	<i>A Igreja e as Instituições Educacionais</i>
D	<i>O Governo do Estado com os órgãos da CETESB e Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais – DEPRN</i>
E	<i>A população mais atuante para definir a cidade do futuro, os investidores e o mercado imobiliário</i>
F	<i>A Administração Pública</i>
G	<i>Os Grupos políticos</i>
H	<i>Comerciantes</i>
I	<i>A Petrobrás, o Prefeito e a representatividade política da cidade, como deputado estadual e federal</i>
J	<i>A Igreja, Comércio e áreas de serviços</i>
L	<i>Os Órgãos de ensino como a UNIFESP, ETEC e outros, Parque Tecnológico</i>
M	<i>O político, o Legislativo, o Executivo, o Técnico como o terceiro setor, como as ONG'S e as OSCIPs, empresas de eucalipto pela iniciativa privada, participação da população, setores comerciais como restaurantes e pousadas, e a resistência da população que está envolvida diretamente em determinados temas</i>
N	<i>A População e a Igreja</i>
O	<i>As indústrias e as empresas de tecnologia</i>

Uma das questões importantes da pesquisa foi se a atual administração usa o Planejamento Estratégico. A Figura 24 traz as respostas:

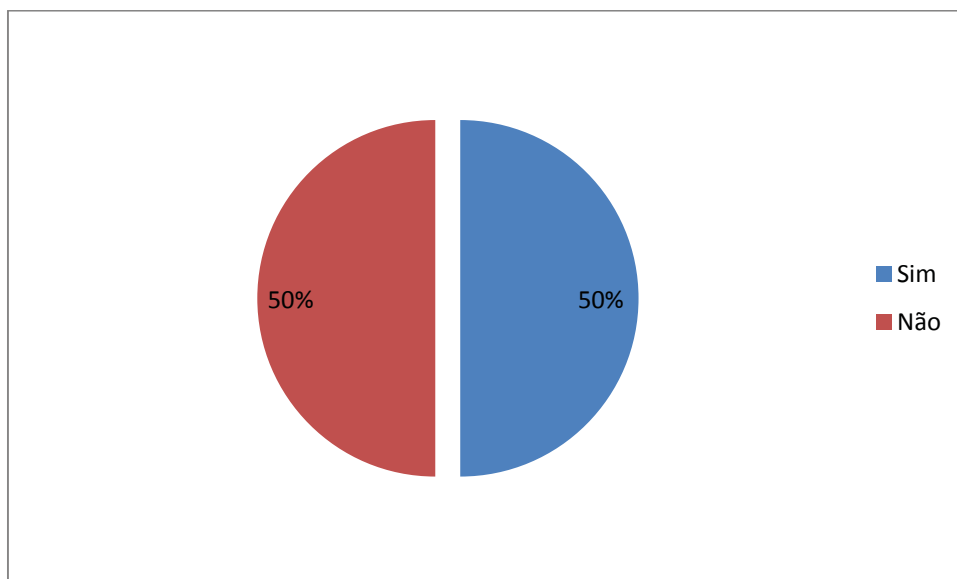


Figura 24 - Utilização do Planejamento Estratégico
Fonte: autor

Quanto à pergunta anterior, se o Município trabalha com um modelo específico de Planejamento Estratégico, as respostas dos entrevistados estão na Figura 25.

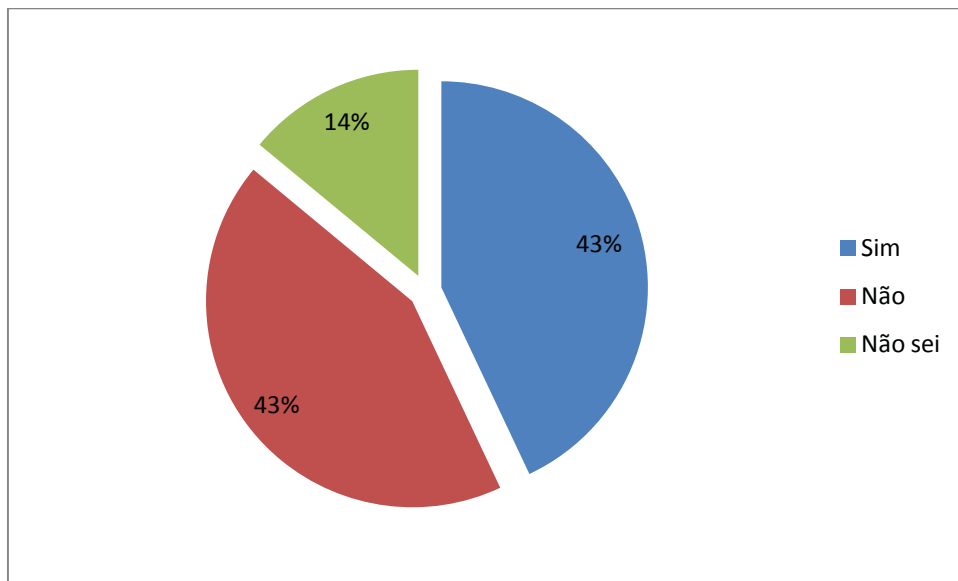


Figura 25 - O município trabalha com um modelo específico de PE
Fonte: autor

Com objetivo de ter um melhor entendimento, questionaram-se os pesquisados que responderam SIM em relação ao modelo utilizado. Embora 43% não tenham respondido a essa questão, foram obtidas as seguintes respostas, Quadro 15:

Quadro 15 – Qual o modelo utilizado?

CIDADE	RESPOSTA
B	Respondeu sim, mas não soube dizer qual o modelo utilizado.
E	<i>Estudo diferenciado aplicado dos últimos oito anos; leitura das necessidades versus o plano de governo utilizando o Plano Diretor; Lei de Responsabilidade Social; LOA; PP; Orçamento Participativo.</i>
H	<i>Identificando as demandas para os próximos 02 anos e depois elaborar o planejamento estratégico</i>
J	Respondeu sim, mas não soube dizer qual o modelo utilizado.
L	Respondeu sim, mas não soube dizer qual o modelo utilizado.
M	<i>Modelo desenvolvido pela própria prefeitura, o de captar informações junto à população</i>
N	Respondeu sim, mas não soube dizer qual o modelo utilizado.
O	<i>O plano diretor, pois a partir dele desenvolve-se o planejamento estratégico</i>

Os pesquisados que responderam NÃO apontaram o motivo para não usarem o Planejamento Estratégico. As respostas foram as seguintes, Quadro 16:

Quadro 16 – Qual o motivo da não utilização do Planejamento Estratégico?

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>A própria postura do governo, a continuação e partem dentro daquilo que acham prioritários e de forma organizada</i>
C	<i>Não existe este tipo de planejamento</i>
D	<i>O planejamento estratégico é o plano diretor, que está sendo elaborado. Ele deve ser concluído até o final da atual gestão</i>
F	<i>Temos metas a serem realizadas</i>
G	<i>Aguardando aprovação do Plano Diretor, que se encontra na Câmara. A administração faz a gestão do dia a dia, pois o planejamento estratégico tem que estar vinculado ao plano diretor</i>
I	<i>Nesta fase está criando a cultura do planejamento estratégico na administração pública</i>

Outra questão refere-se ao Planejamento: se permite manter ou obter o desenvolvimento sustentável da cidade. O resultado está na Figura 26.

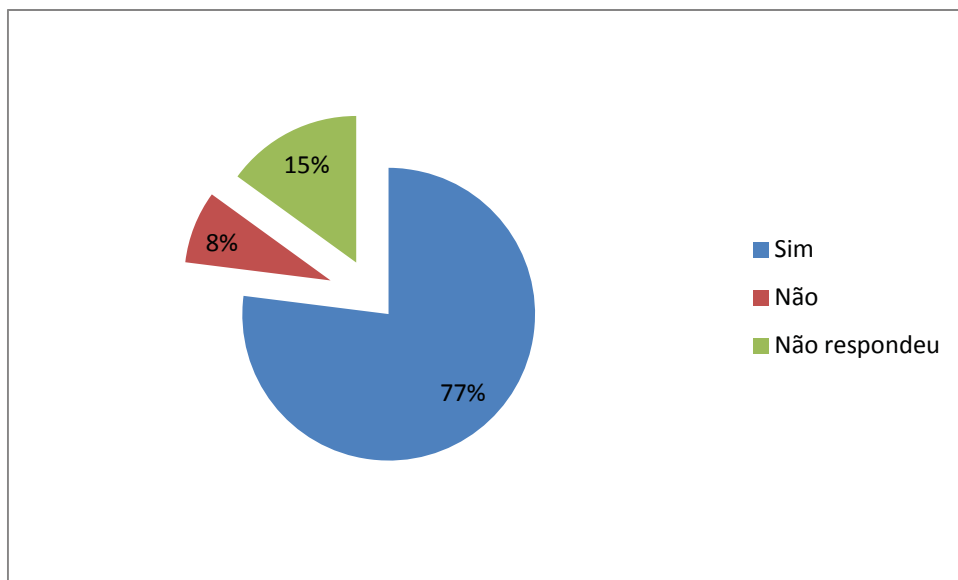


Figura 26 - PE contempla o desenvolvimento sustentável

Fonte: autor

Os pesquisados que responderam SIM à pergunta anterior indicaram qual(is) área(s) foi ou foram priorizada(s). O resultado consta na Figura 27.

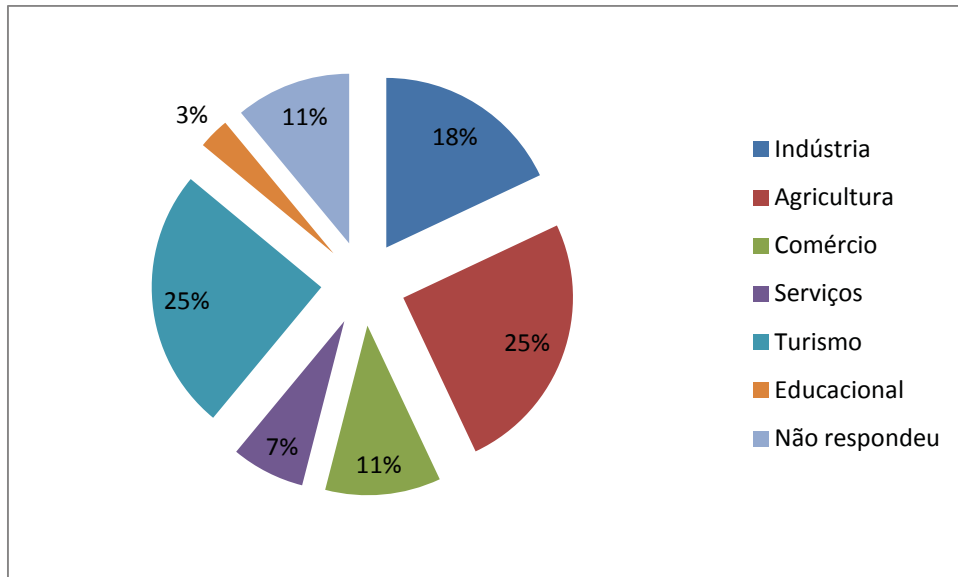


Figura 27 - Áreas priorizadas no Planejamento
Fonte: autor

A questão seguinte tinha como objetivo verificar o que os entrevistados pensam sobre o PE. Foi perguntado se o Planejamento Estratégico tem condição de elaborar propostas que possam garantir um mínimo de continuidade no processo de desenvolvimento da cidade a partir de uma visão compartilhada de seu futuro. O resultado apresenta-se na Figura 28.

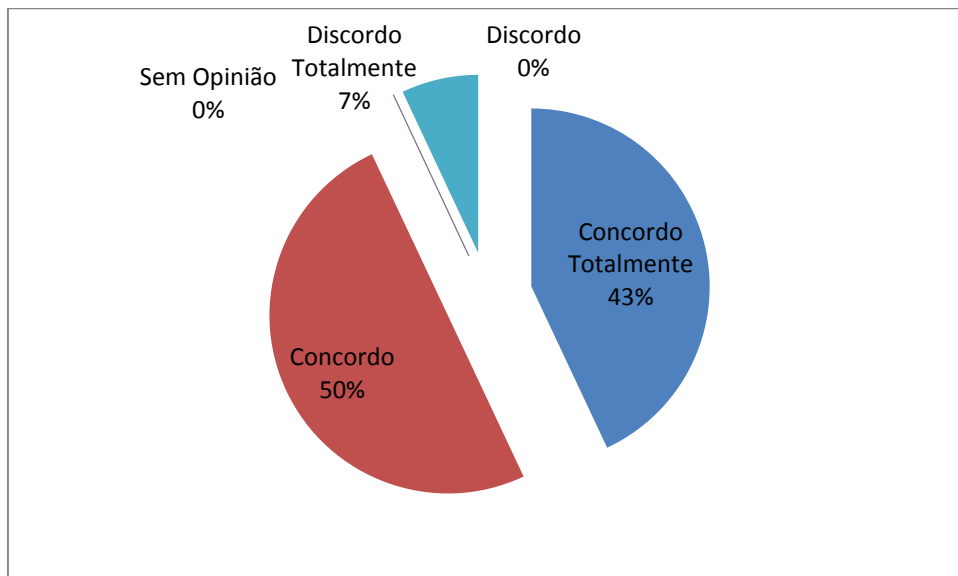


Figura 28 - PE x continuidade do desenvolvimento
Fonte: autor

A questão seguinte foi elaborada para obter a opinião dos representantes das cidades sobre o planejamento estratégico. Foi afirmado pelo pesquisador que o PE não é um plano de

governo da prefeitura, pois deve abranger a sociedade organizada como um todo. Os resultados estão demonstrados na Figura 29.

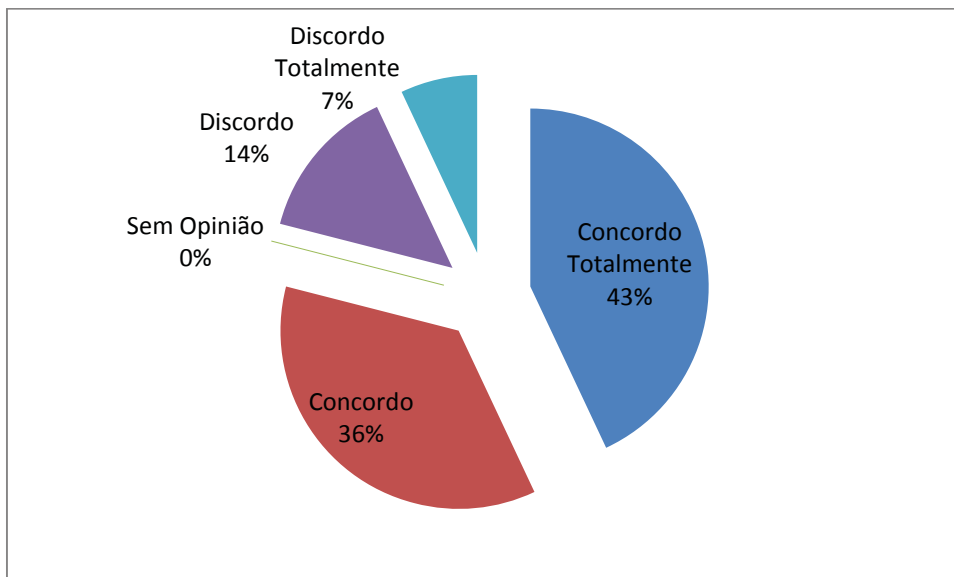


Figura 29 - PE deve envolver a sociedade
Fonte: autor

Ainda em relação ao Planejamento Estratégico, se é um plano político para construir o futuro da *pólis*, portanto suprapartidário, o resultado dessa questão consta na Figura 30.

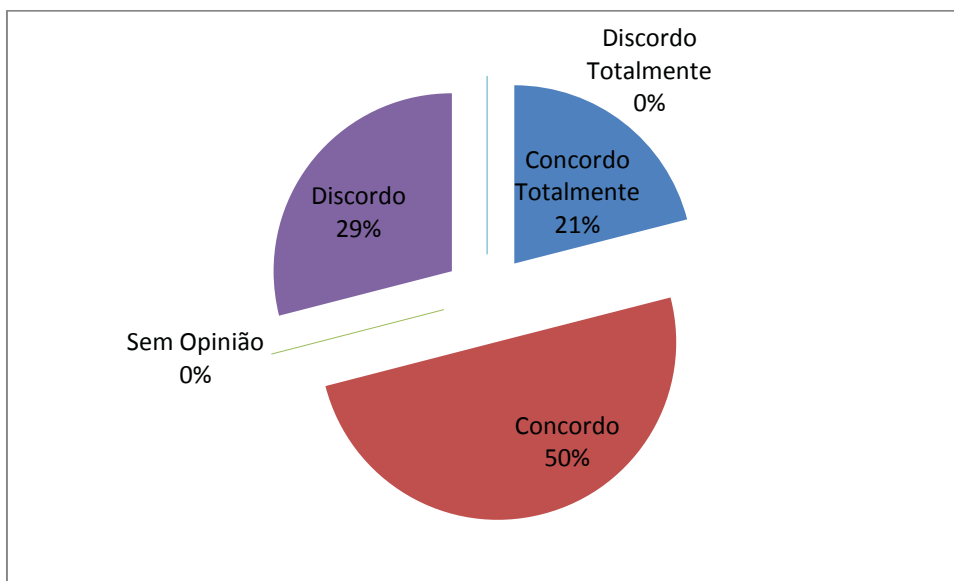


Figura 30 - PE constrói o futuro da Polis é suprapartidário
Fonte: autor

Foi perguntado aos entrevistados qual ação seria tomada se a atual gestão recebesse o Planejamento Estratégico da gestão anterior. A resposta está demonstrada na Figura 31.

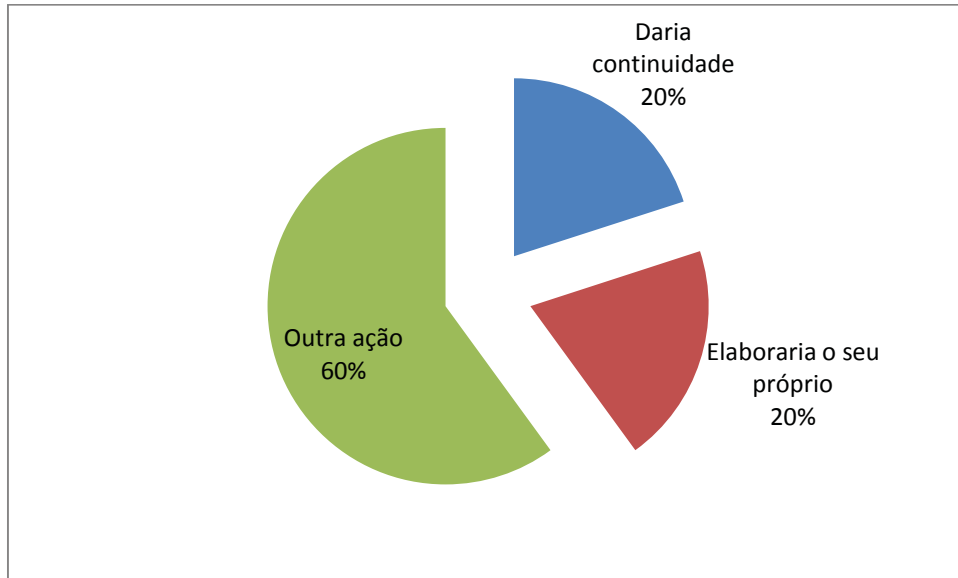


Figura 31 - Continuidade do PE da gestão anterior
Fonte: autor

Para complementar a resposta dos pesquisados que tomariam outra ação, foi solicitado para que eles a justificassem. As respostas foram as seguintes, Quadro 17:

Quadro 17 – Justificativa em relação a continuidade do PE da gestão anterior

CIDADE	RESPOSTA
B	<i>Daria continuidade com ajustes, se necessário</i>
F	<i>Analisaria e verificaria se compensa continuar</i>
G	<i>Depende do perfil do governante que antecedeu a gestão, mas continuaria as obras que deveriam ser terminadas</i>
I	<i>Analisaria o conteúdo, mas manteria as diretrizes básicas do planejamento estratégico, faria as correções das ações. Mudaria o escopo e não mudaria o projeto</i>
J	<i>Daria continuação ao que foi planejado e faria ajustes</i>
L	<i>Analisaria para ver a coerência do planejamento estratégico. Se ele dá o foco no eixo da prioridade que atual administração pretende</i>
N	<i>Faria uma análise do que foi proposto para tomar decisões sobre a utilização do planejamento herdado</i>
O	<i>Em nosso caso, não existia planejamento estratégico</i>

Em relação à indicação do responsável pela qualidade do resultado obtido pelo Planejamento Estratégico, as respostas dos entrevistados estão na Figura 32:

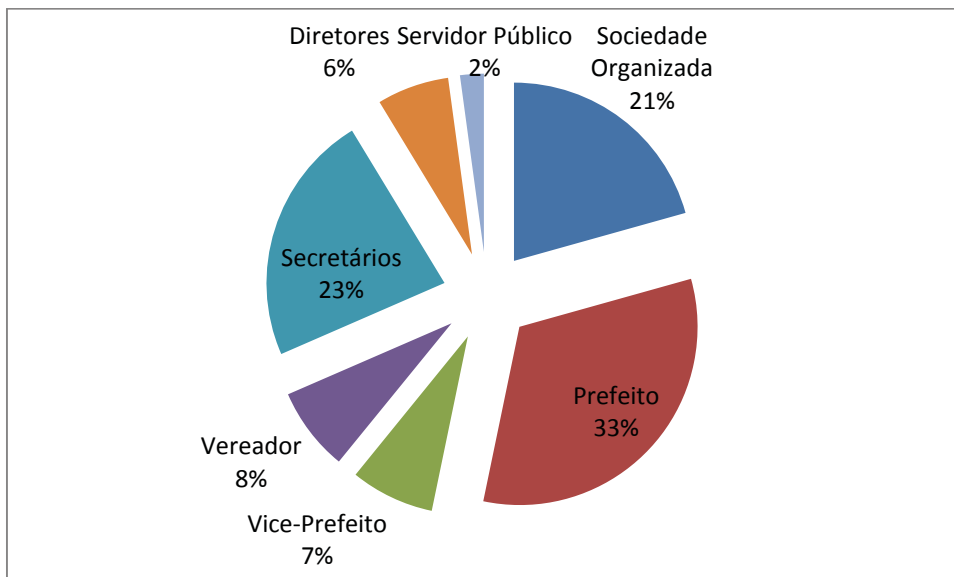


Figura 32 - Qualidade x Participantes
Fonte: autor

Os participantes da pesquisa foram questionados se o PEM deve englobar um pacto de consenso entre agentes públicos, privados e o cidadão. A resposta está na Figura 33.

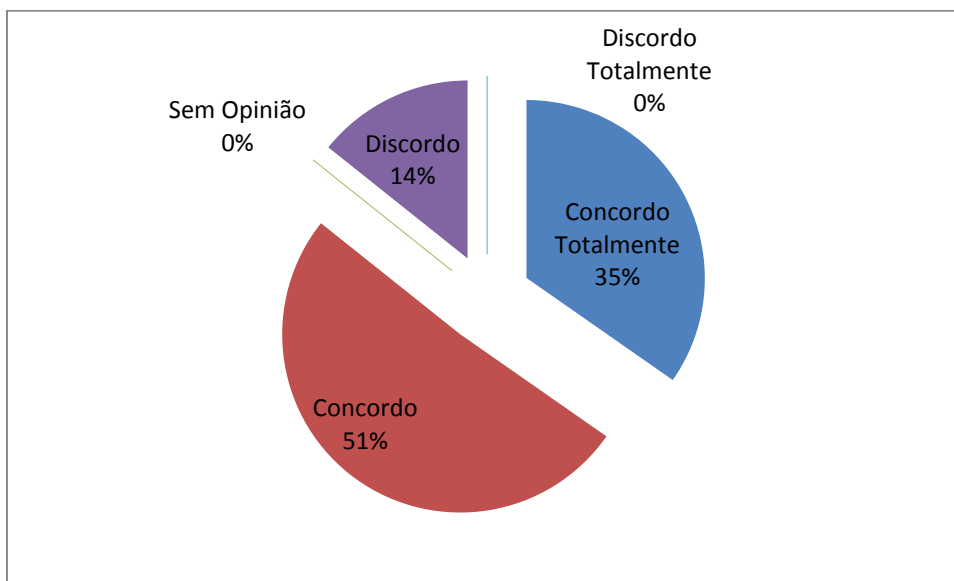


Figura 33 - Pacto de consenso
Fonte: autor

Perguntou-se aos respondentes se a visão global da Cidade é construída pelo planejamento estratégico. A resposta obtida consta na Figura 34.

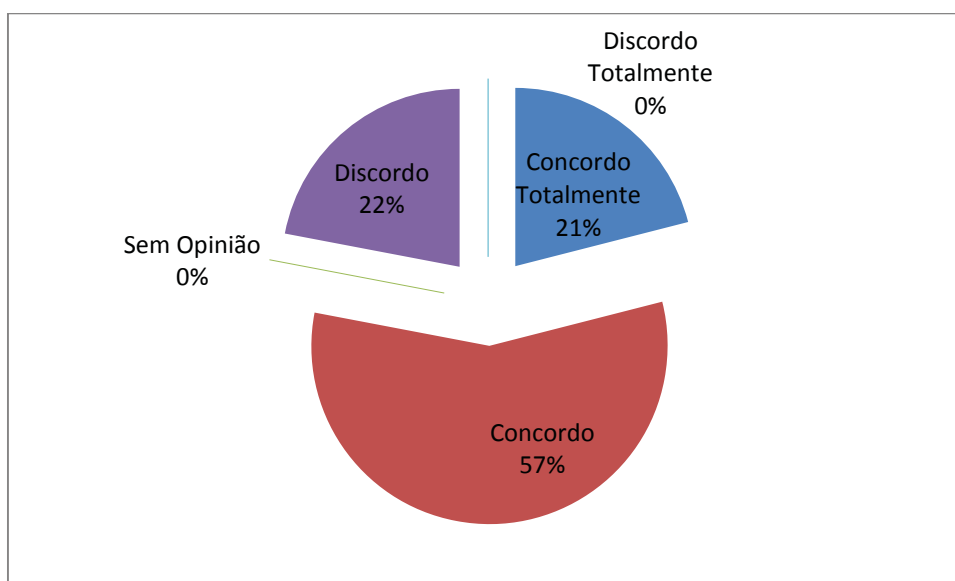


Figura 34 - Visão global da cidade e o PE
Fonte: autor

Foi perguntado aos entrevistados se o Plano Diretor da cidade é um instrumento resultante do Planejamento Estratégico. A Figura 35 traz as respostas.

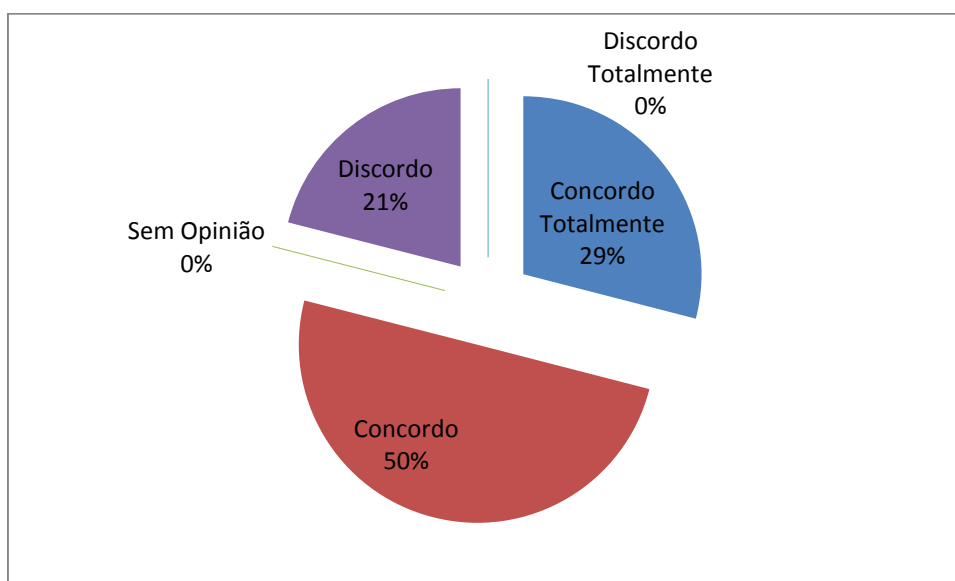


Figura 35 - PE e o Plano Diretor da Cidade
Fonte: autor

Quanto à definição do interesse público, as manifestações dos entrevistados são as seguintes, Quadro 18:

Quadro 18 – Como é definido o interesse público?

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>A própria administração</i>
B	<i>Levantamento das ideias e necessidades da população</i>
C	<i>Não se dá importância ao interesse público</i>
D	<i>Prevendo o desenvolvimento da cidade e dos cidadãos</i>
E	<i>Em função da população que será beneficiada com o tipo de obra, abrangência, necessidade e retorno político</i>
F	<i>A população é dependente da Prefeitura para a resolução dos seus problemas pessoais, e a Prefeitura não consegue ter políticas para mudar a situação da população</i>
G	<i>Pela pesquisa de opinião, o agente público tem que saber escutar, saber dosar aquilo que é dito, o que é proposto e analisar</i>
H	<i>Demandas, contato direto com a população</i>
I	<i>O Censo Municipal e as diretrizes do Plano Diretor</i>
J	<i>Em função do levantamento da necessidade da população</i>
L	<i>O governante não consegue fazer tudo, tem que priorizar o que for beneficiar o maior número de habitantes, como por exemplo: a construção de uma escola onde haja a maior demanda</i>
M	<i>Para que todas as partes sejam compensadas, socialmente justas, economicamente viáveis, para que a população não seja prejudicada em detrimento de uma atividade no município. O interesse é reativo da população para a Prefeitura. Se um setor estiver passando por dificuldades, a Prefeitura toma ação, ela não tem papel ativo por não contemplar no planejamento</i>
N	<i>Através de audiências públicas e reuniões nos bairros</i>
O	<i>É uma constante em nossa cidade, o interesse maior é o bem estar do cidadão</i>

Buscou-se complementar a questão anterior perguntando quem define o interesse público. As respostas constam no Quadro 19 a seguir:

Quadro 19 – Quem define o interesse público?

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>O Prefeito</i>
B	<i>O Prefeito, os vereadores e o secretariado</i>
C	<i>O Prefeito e o Vereador</i>
D	<i>O interesse público é definido pelo Prefeito juntamente com os secretários. “Isso acontece quando os secretários de Obras e do</i>

	<i>Jurídico ajudam a planejar o interesse público</i>
E	<i>Não é o técnico e sim o político</i>
F	<i>O Prefeito</i>
G	<i>Misto. O executivo e o que for de grande interesse da população</i>
H	<i>A população</i>
I	<i>O Prefeito</i>
J	<i>Parte dos pressupostos de diversos fatores. A Sociedade tem que se manifestar também através dos orçamentos participativos</i>
L	<i>Os próprios diagnósticos elaborados pelo próprio governo, com a participação da sociedade civil no papel dos Conselhos Municipais</i>
M	<i>Sempre quando há uma provocação, a Prefeitura e os atores da cidade, não fazem de forma formal. Só através do Plano Diretor é que passará a ter uma formalização</i>
N	<i>A Sociedade organizada</i>
O	<i>A população que pede, o povo tem acesso para pedir</i>

Perguntado se o planejamento estratégico é direcionado para o desenvolvimento da comunidade ou na comunidade ou outro, foi obtido o seguinte resultado conforme a Figura 36.

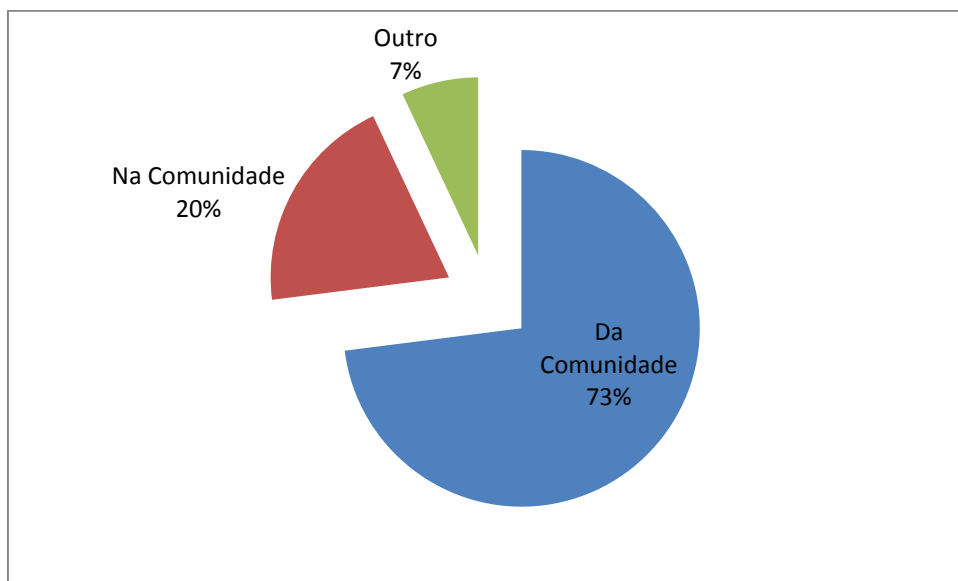


Figura 36 - O PE é direcionado para o desenvolvimento
Fonte: autor

Perguntou-se aos entrevistados se a participação pública no PEM era importante. A resposta consta na Figura 37.



Figura 37 - Participação pública x importância
Fonte: autor

Solicitou-se que os pesquisados justificassem a sua resposta. As justificativas constam no Quadro 20 a seguir:

Quadro 20 – Justificativa da participação x importância

CIDADE	RESPOSTA
A	<i>Se não ouvir as necessidades da população, cria-se uma situação superficial e não atende a população</i>
B	<i>É importante a participação pública porque quem vai usufruir disso é a comunidade, e ela sabe definir o que falta. A administração tem que saber identificar as necessidades</i>
C	<i>É importante porque a participação pública define as suas necessidades. Muitas vezes, o gestor municipal tem prioridades estratégicas diferentes das apontadas pela população</i>
D	<i>É importante porque envolve a vida de todos os cidadãos e assim passam a sugerir as demandas</i>
E	<i>Só assim teremos uma cidade mais justa e igual</i>
F	Não respondeu
G	<i>É fundamental</i>
H	<i>Se não tiver participação pública o governo não faz nada. Tem que existir vontade política para fazer alguma coisa</i>
I	<i>Porque existe um dirigente do município que tem que gerir para o município</i>
J	<i>É importante porque é a população que vai sentir os reflexos desse planejamento</i>
L	<i>É importante porque não se faz política de gabinete. A população é o nosso termômetro</i>
M	<i>Estamos na mão do poder público. Ele é inclusivo, incluir a comunidade social</i>
N	<i>Tem que haver abertura do setor público para a população</i>
O	<i>A cidade não se desenvolvia porque não havia planejamento estratégico. Apagava apenas o incêndio, não tinha o porquê. Nas ações do governo havia muito interesse particular</i>

Os entrevistados foram questionados quanto à participação da população na elaboração do Planejamento Estratégico da Cidade na atual gestão. A Figura 38 mostra o resultado:

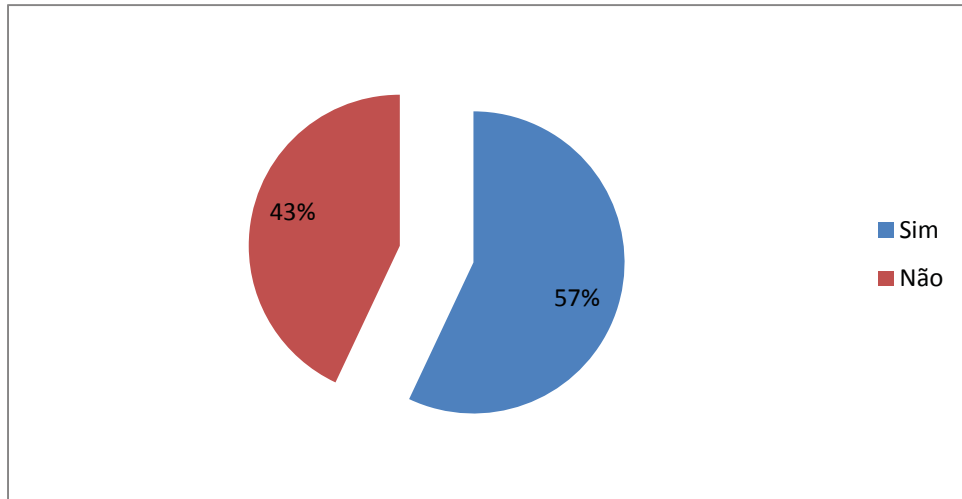


Figura 38 - Participação da população
Fonte: autor

Os pesquisados que responderam SIM indicaram o processo utilizado. As respostas são as seguintes, Quadro 21:

Quadro 21 – Qual o processo utilizado?

CIDADE	RESPOSTA
De A a F	Responderam que a população não participa do processo.
G	<i>Processo de pesquisa de opinião</i>
H	<i>Reuniões e audiências públicas</i>
I	<i>Por meio de censo municipal, pois gera mais informações que as audiências públicas. Nelas há muito anseio político que não mostra a real necessidade da população e não há a sua participação representativa</i>
J	<i>Participação da população nos orçamentos participativos e audiências públicas</i>
L	<i>Audiência pública</i>
M	<i>A participação da população nas audiências públicas na elaboração do Plano Diretor está em processo de aprovação, desde 2007, na Câmara dos Vereadores</i>
N	<i>Reuniões e audiência pública</i>
O	<i>De forma efetiva, através de convites, jornais, convocações, audiências públicas e reuniões</i>

Quanto à participação dos cidadãos no processo de Planejamento Estratégico, a Figura 39 traz os resultados.

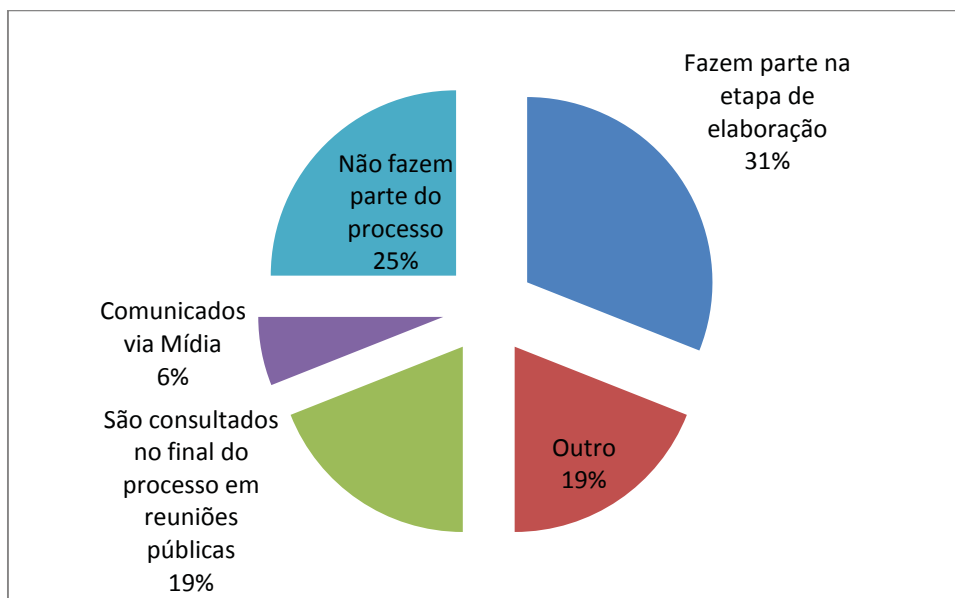


Figura 39 - Forma de comunicação ao cidadão
Fonte: autor

Em relação aos pesquisados que optaram por OUTROS foi solicitado que justificassem suas respostas, Quadro 22.

Quadro 22 – Justificativa para a opção de outras formas de comunicação

CIDADE	RESPOSTA
B	<i>Não existe participação</i>
D	<i>Reuniões nos bairros para conhecer os anseio da população</i>
F	<i>Reuniões com interessados, divulgação informal</i>
M	<i>Trabalhos com temas específicos nos bairros</i>

Os entrevistados foram questionados quanto aos impedimentos e as dificuldades da participação pública no Planejamento Estratégico. A Figura 40 traz essa resposta:

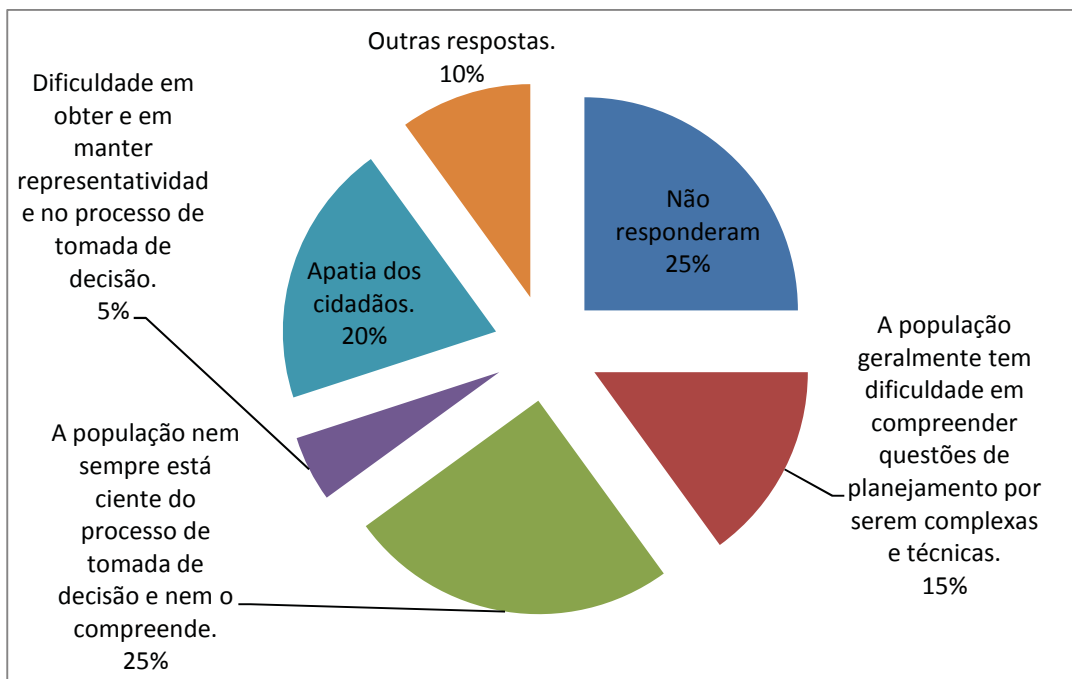


Figura 40 – Quais os impedimentos e as dificuldades da participação pública no PE
Fonte: autor

Em relação às peças orçamentárias LOA, PPA, LDO, se eram consideradas, as respostas dos entrevistados estão na Figura 41.

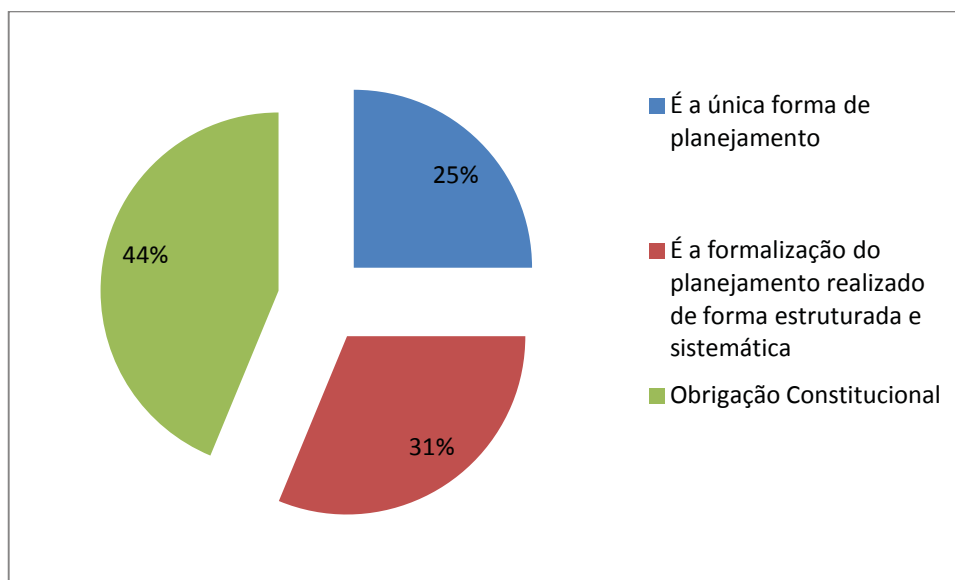


Figura 41 - Como é considerado LOA, PPA e LDO
Fonte: autor

Outra questão refere-se ao desenvolvimento da Região do Vale do Paraíba como um fator que alavanca o desenvolvimento da cidade. A Figura 42 apresenta as respostas:

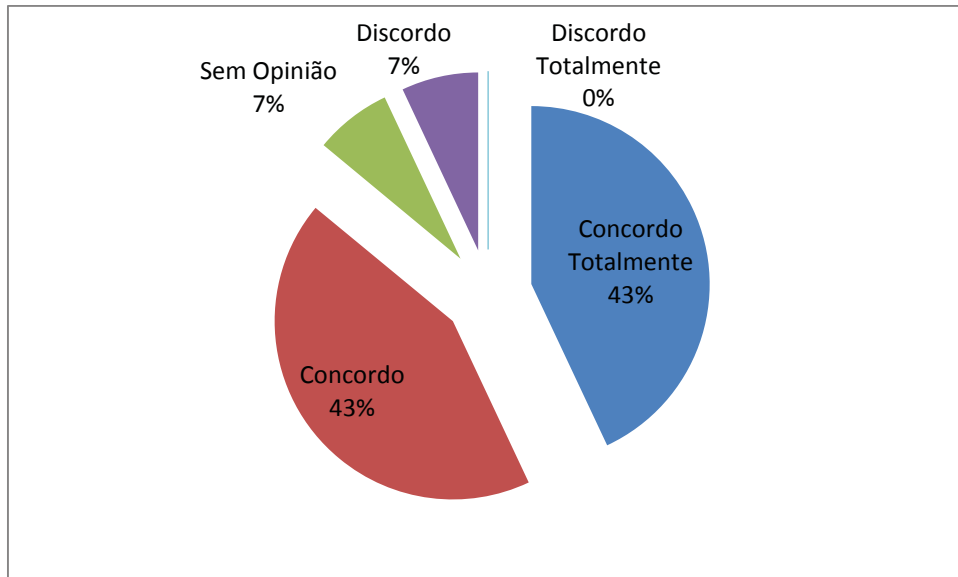


Figura 42 - Desenvolvimento da Cidade
Fonte: autor

Perguntado aos entrevistados se gostariam de fazer comentários referentes aos pontos do Planejamento Estratégico de sua cidade que não foram abordados nas questões anteriores, as declarações dos pesquisados foram as seguintes, Quadro 23:

Quadro 23 – Declarações dos entrevistados em relação ao PE

CIDADE	RESPOSTA
De A a B	Não fizeram comentários
C	<i>A cidade reflete o que o cidadão é</i>
D	<i>A elaboração do plano diretor não é barato para o município, está sendo elaborado em parcerias com a Petrobrás que definirá as áreas para a indústria. Isso deve gerar empregos em curto prazo, de forma imediata. O turismo deve gerar emprego em médio e em longo prazo. A referência para a nossa cidade é a represa que possui 3 bilhões de m³ de água. A cidade é cortada pelo Rio Paraíba do Sul. Na sua extensão, tem a Mata Atlântica. É uma cidade centenária, com fazendas de café, casarões na praça da matriz. A cidade é cortada pela Rodovia dos Tamoios, que gera um fator de desenvolvimento da cidade</i>
E	<i>Não é possível elaborar o planejamento sem primeiro conhecer a cidade a fundo, suas regiões, sua topografia, seu sistema viário, seu sistema de transportes e outros, para poder interligar as necessidades e as demandas. Bom lembrar que a definição de obras públicas deveria ser pensada e priorizada em função da população que será beneficiada e atendida. As cidades têm que entender o seu limite, a capacidade de suporte que elas têm</i>
F	<i>A cidade é pequena, é política. Tudo que vai ser feito tem grande barreira com as famílias tradicionais. Na política é forte a questão da oposição e também a partidária. A cidade possui um relevo muito acidentado com áreas de preservação ambiental. Ela é toda irregular, e</i>

	<i>isso encarece muito as obras públicas. A cidade não possui mão de obra especializada para atender as empresas que lá se instalam. Se houvesse o aproveitamento da mão de obra local, viriam outros benefícios para a cidade. O prefeito manda muito e ele é o próprio planejamento estratégico. A população é muito dependente da Prefeitura para resolver os seus problemas, até mesmo para pagar suas contas de água e luz. A cidade é ruim e não tem estrutura</i>
G	<i>É fundamental o planejamento estratégico. Observamos a cidade apenas no seu contexto umbilical, mas não no contexto geopolítico. Com relação à necessidade de participar do contexto regional, estamos num processo de conurbação, e as cidades podem perder as suas identidades. As ações hoje são limitadas, as Universidades não fazem o seu papel de ser agente de transformação. Temos que pensar no planejamento estratégico regional, como exemplo os temas aeroporto regional. Qual o impacto do escoamento da produção regional para o porto, a questão da logística, que é um grande problema regional</i>
H	<i>Tudo foi discutido nas questões anteriores</i>
I	<i>A cidade optou pelo turismo, mas não é a única prioridade, pois para o turismo é aplicado em torno de 80% das receitas de royalties, mas essa aplicação produz um retorno de apenas 20%. A atual administração tem o desejo de usar o planejamento estratégico, de criar a visão e a missão, mas primeiro tem que ocorrer a mudança da cultura com toda administração, iniciando com o primeiro escalão, Prefeito e secretários</i>
J	<i>Não respondeu</i>
L	<i>O grande segredo para os futuros empreendedores políticos é que possa atender o anseio da população, que sua cidade se torne competitiva pela agilidade de tomada de decisões e da sua logística. A cidade deve tornar-se cada vez mais polos de conhecimentos</i>
M	<i>A cidade participa do planejamento estratégico. Quanto ao circuito turístico cultural caipira, coordenado pelo SEBRAE, envolve nove cidades da região, visando ao desenvolvimento sustentável e a Copa Mundial de Futebol em 2014</i>
N	<i>Não respondeu</i>
O	<i>Evidenciamos em nossas respostas a parte do meio ambiente, planejamento do sistema viário, temos como objetivo o preenchimento dos vazios da cidade, transformando-a em uma única cidade. Temos uma grande área de preservação permanente (APP)</i>

4.3 Terceira Etapa – Caracterização da Região Metropolitana

A caracterização da Região Metropolitana é de suma importância tanto para os gestores como para toda a população, pois ela é uma fotografia do momento atual e permite que se possam avaliar todos os aspectos a Região onde estão localizadas as cidades objetos de estudo, tornando-se um subsídio para o que é proposto nesta pesquisa.

4.3.1 Caracterização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte está localizada no extremo leste do Estado de São Paulo. É uma das regiões que apresentam alto grau de desenvolvimento e de crescimento dentro do Estado e também do País. Isso se deve a diversos fatores: sua localização entre as duas importantes cidades do Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro; por ser o local da instalação de centros tecnológicos e de institutos de pesquisa do governo federal e estadual; e por estar servida de rodovias que proporcionam para a Região uma logística favorável à implantação de empresas e escoamento de produtos, que permitiram que ela se tornasse um importante centro industrial nacional.

Essa Região também é considerada o centro tecnológico nacional da aviação em razão da presença da Embraer e da cadeia de indústrias que formam seu entorno. Somando-se a isso há centros de pesquisas de tecnologia de ponta; universidades federais, estaduais, municipais e particulares; importantes indústrias, automobilística e química, e as atrações turísticas conhecidas nacionalmente.

Segundo Cursino e Matta (2003), o Cone Leste Paulista tem cidades como São José dos Campos, que é considerada a vitrine *high tech* do Brasil por ser uma das cidades com maior número de engenheiros e Phds por metro quadrado do País. A Região apresenta uma variação de polos de especialização na atividade industrial, agropecuária, turística e religiosa (INTELECTA/SEBRAE, 2009).

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte é composta por 39 cidades: Aparecida, Arapeí, Bananal, Caçapava, Cachoeira, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambéiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luís do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba, conforme Figura 43.

A Região Metropolitana é composta pelas microrregiões do Litoral Norte, Serra do Mar, São José dos Campos, Guaratinguetá, Aparecida, Serra da Mantiqueira e Vale Histórico.

Segundo o IBGE (2010), com base na estimativa das populações residentes, a Região tem uma população de 2.474.031 habitantes. O Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil destaca que, em média da Região, 79,9% da população é urbana e 20,1% da área rural.

Situada no leste do Estado, a Região ocupa um total de 6,5% da área estadual e tem 5,45% da população do Estado de São Paulo. A distribuição das cidades registra que 53,8% têm até 20.000 habitantes e são classificadas como cidade de pequeno porte; 15,4% têm de 20.001 até 100.000 habitantes e são classificadas como de médio porte, e apenas 12,8% das cidades têm de 100.001 a mais de 500.000 habitantes e são classificadas como de porte grande.

Com relação à população, há uma concentração de 48,8% do total em apenas três cidades, e 1,2% restantes estão distribuídas em 36 cidades. O Produto Interno Bruto da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte em 2008 era de R\$ 52.010.218.750,00.

O Governo do Estado sancionou, em 09 de janeiro de 2012, o Projeto de Lei número 66/2011, que criou a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte. A Região passou a ter instrumentos de planejamento, de execução e de fomento das ações metropolitanas. Foram criados, também, o Conselho de Desenvolvimento, Conselhos Consultivos, e o Fundo e a Agência de Desenvolvimento.

A criação dos Conselhos e a do Fundo e da Agência do Desenvolvimento possibilitará que a Região seja prioridade nos investimentos do governo estadual e federal. Essa medida vai potencializar todas as cidades da Região quanto ao desenvolvimento e à qualidade de vida da sua população.

4.4 Quarta Etapa – Resultados da Identificação dos Fatores Críticos de Fracasso

A quarta etapa consistiu em compilar e em consolidar as citações obtidas, resultando no total de 65 citações que, de forma resumida, são apresentadas no Quadro 24.

Quadro 24 - Fatores Críticos de Fracasso

FATOR	CITAÇÃO
F1	<i>Dificuldade de identificação e agregação da Participação da População e principais atores no processo de planejamento estratégico</i>
F2	<i>Descontinuidade do processo de planejamento estratégico</i>
F3	<i>Nível de Superficialidade para tratar os temas principais no Planejamento Estratégico</i>
F4	<i>Complexidade do processo de planejamento extremamente racional, rígido e estruturado, com separação do pensamento e ação.</i>
F5	<i>Definição de prazos não compatíveis com a realidade da organização.</i>
F6	<i>Dificuldade na aferição dos indicadores no processo de avaliação e os existentes não refletem a realidade.</i>
F7	<i>A gestão não prioriza o processo do Planejamento Estratégico com ausência de tomada de decisões, comunicação, não comprometimento da filosofia.</i>
F8	<i>Ausência de Capacitação continuada apoiando o processo de planejamento estratégico e na formação da cultura interna.</i>
F9	<i>Inadequação do modelo de gestão para atender o processo</i>
F10	<i>Alocação de Recursos destinados em desacordo com a realidade e sem base nas estratégias</i>
F11	<i>Oposição de Grupos poderosos</i>
F12	<i>Insucesso na formulação da estratégia resulta no fracasso da implementação, pois há uma interação direta entre a formulação e a implementação.</i>
F13	<i>Visão e estratégia não executáveis</i>
F14	<i>Estratégia não associada às metas de departamentos, equipes e indivíduos</i>
F15	<i>Planejamento é “puramente técnico” e deve ser “neutro” do ponto de vista político</i>
F16	<i>Desconexão do orçamento como instrumento efetivo de planejamento</i>

Com a pesquisa bibliográfica, foi possível identificar os principais autores que tratam do tema dos fatores críticos de fracasso que podem ocorrer no processo de planejamento estratégico municipal.

O estudo apresentado visa a contribuir, de forma significativa, no embasamento teórico de projetos com a mesma temática.

Uma constatação da pesquisa é que se encontrou um pequeno universo de informações com esse direcionamento para a área pública, e ficou patente o grande número de artigos que tratam dos Fatores Críticos de Sucesso.

Permitiu-se identificar os principais autores que trataram, em algum momento em suas pesquisas, do conceito em pauta, tornando uma base de dados de qualidade para uma revisão bibliográfica sobre o tema Fatores Críticos de Fracasso.

4.5 Pesquisas dos Fatores Críticos de Fracasso Juntos as Cidades com PEM

Por se tratar de um estudo de caso múltiplo, foram selecionadas as três maiores cidades que juntas representam 48,6% da população total da Região Metropolitana. Trata-se de São José dos Campos, Taubaté e Jacareí. Essas cidades estão contidas nos 50% das que utilizam o Planejamento Estratégico.

Foram realizadas pesquisas com gestores dessas cidades, para verificar a experiência deles quanto aos fatores críticos que mais contribuem para a baixa efetividade no processo do Planejamento Estratégico da Cidade.

Primeiramente coube ao gestor atribuir um peso de importância para cada fator. O grau de importância é referente ao valor que os critérios têm no processo do PEM, podendo apresentar maior ou menor incidência e a somatória dos pesos igual a 100%, conforme demonstra a Tabela 5.

Tabela 5 – Peso de importância atribuído a cada Fator

Peso de Importância Atribuído a Cada Fator				
FATOR	Cidade 1(%)	Cidade 2 (%)	Cidade 3 (%)	Média das Cidades
F1	3	4	5	4
F2	8	5	4	5,7
F3	5	6	6	5,7
F4	6	4	5	5
F5	10	8	7	8,3
F6	7	3	5	5
F7	10	7	5	7,3
F8	7	4	8	6,3
F9	4	4	5	4,3
F10	5	7	7	6,3
F11	3	8	8	6,3
F12	7	9	10	8,7
F13	5	8	4	5,7
F14	8	7	5	6,7
F15	7	8	10	8,3
F16	5	8	6	6,3
Somatória	100	100	100	100,0

Fonte: Dados da pesquisa, 2013

Na segunda etapa os gestores atribuíram valores do grau de impacto dos FCF, referente aos critérios que podem ter efeito no processo de Planejamento Estratégico, de maior ou menor incidência. Foram utilizados os níveis de impacto que variam de alto, médio e baixo, conforme Quadro 25. O resultado está na Tabela 06.

Quadro 25 – Grau de Impacto para os Fatores Críticos de Fracasso

IMPACTO	GRAU DO IMPACTO
Alto impacto	3
Médio impacto	2
Baixo impacto	1

Tabela 06 – Grau de Impacto Ponderado (GIP)

Grau de Impacto Ponderado - GIP								
FATOR	PESO Médio	Grau de Impacto Cidade A	GIP Cidade A	Grau de Impacto Cidade B	GIP Cidade B	Grau de Impacto Cidade C	GIP Cidade C	GIPTOTAL CIDADES
F1	4	3	12	1	4	3	12	9,3
F2	5,7	2	11,4	3	17,1	3	17,1	15,2
F3	5,7	3	17,1	1	5,7	3	17,1	13,3
F4	5	1	5	3	15	2	10	10,0
F5	8,3	3	24,9	3	24,9	3	24,9	24,9
F6	5	3	15	1	5	3	15	11,7
F7	7,3	3	21,9	2	14,6	2	14,6	17,0
F8	6,3	3	18,9	1	6,3	3	18,9	14,7
F9	4,3	2	8,6	2	8,6	3	12,9	10,0
F10	6,3	3	18,9	3	18,9	3	18,9	18,9
F11	6,3	1	6,3	3	18,9	3	18,9	14,7
F12	8,7	2	17,4	1	8,7	2	17,4	14,5
F13	5,7	2	11,4	3	17,1	2	11,4	13,3
F14	6,7	3	20,1	2	13,4	3	20,1	17,9
F15	8,3	1	8,3	1	8,3	1	8,3	8,3
F16	6,3	1	6,3	3	18,9	3	18,9	14,7

Fonte: Dados da pesquisa, 2013

Com base nos resultados obtidos foi realizada a classificação dos fatores por prioridade, conforme Tabela 7.

Tabela 7 – Priorização dos Fatores Críticos de Fracasso
Priorização dos Fatores Críticos de Fracasso

FATOR	IPT	CITAÇÃO
F5	24,9	Definição de prazos não compatíveis com a realidade da organização
F10	18,9	Alocação de Recursos destinados em desacordo com a realidade e sem base nas estratégias
F14	17,9	Estratégia não associada às metas de departamentos, equipes e indivíduos.
F7	17	A gestão não prioriza o processo do Planejamento Estratégico com ausência de tomada de decisões, comunicação, não comprometimento da filosofia.
F2	15,2	Descontinuidade do processo de planejamento estratégico
F8	14,7	Ausência de Capacitação continuada apoiando o processo de planejamento estratégico e na formação da cultura interna.
F11	14,7	Oposição de Grupos poderosos
F16	14,7	Desconexão do orçamento como instrumento efetivo de planejamento
F12	14,5	Insucesso na formulação da estratégia resulta no fracasso da implementação, pois há uma interação direta entre a formulação e a implementação.
F3	13,3	Nível de Superficialidade para tratar os temas principais no Planejamento Estratégico
F13	13,3	Visão e estratégia não executáveis.
F6	11,7	Dificuldade na aferição dos indicadores no processo de avaliação e os existentes não refletem a realidade.
F4	10	Complexidade do processo de planejamento extremamente racional, rígido e estruturado, com separação do pensamento e ação.
F9	10	Inadequação do modelo de gestão para atender o processo
F1	9,3	Dificuldade de identificação e agregação da Participação da População e principais atores no processo de planejamento estratégico
F15	8,3	Planejamento é “puramente técnico” e deve ser “neutro” do ponto de vista político

Fonte: Dados da pesquisa, 2013

Foi utilizado o gráfico radar para demonstrar os resultados das cidades pesquisadas com o intuito de facilitar a visualização para o gestor dos resultados que são apresentados, conforme as Figuras 44, 45, 46 e 47 a seguir:

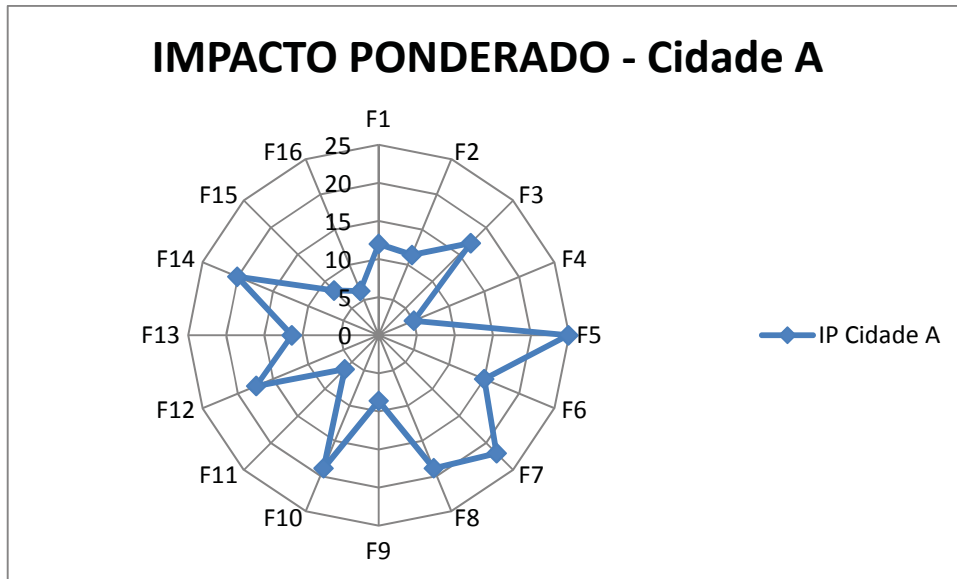


Figura 44 – Impacto Ponderado – Cidade A
 Fonte: autor

Observa-se que na cidade A, 12,5% dos fatores estão na 5ª coroa; 37,5% estão posicionados na 4ª coroa e representam a maior concentração de fatores. Na 3ª coroa estão posicionados 25% dos FCF e na 1ª coroa estão posicionados 6,25%. A maior concentração está nas coroas 5 e 4 que representam 50% dos fatores, o que mostra que os FCF estão de forma mais acentuada na organização da cidade A.

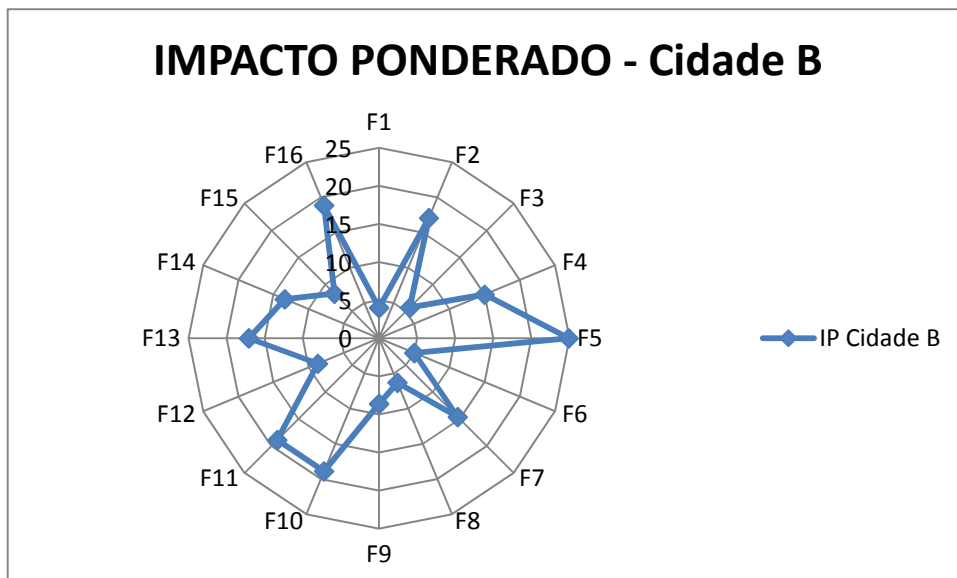


Figura 45 – Impacto Ponderado – Cidade B
 Fonte: autor

A cidade B apresentou os seguintes resultados: na 5ª coroa houve a concentração de 6,25% e na 4ª coroa de 31,25%, que juntas totalizam 37,5%. A 3ª coroa tem 18,5%; a 2ª coroa 25%; e a 1ª coroa nenhum FCF.

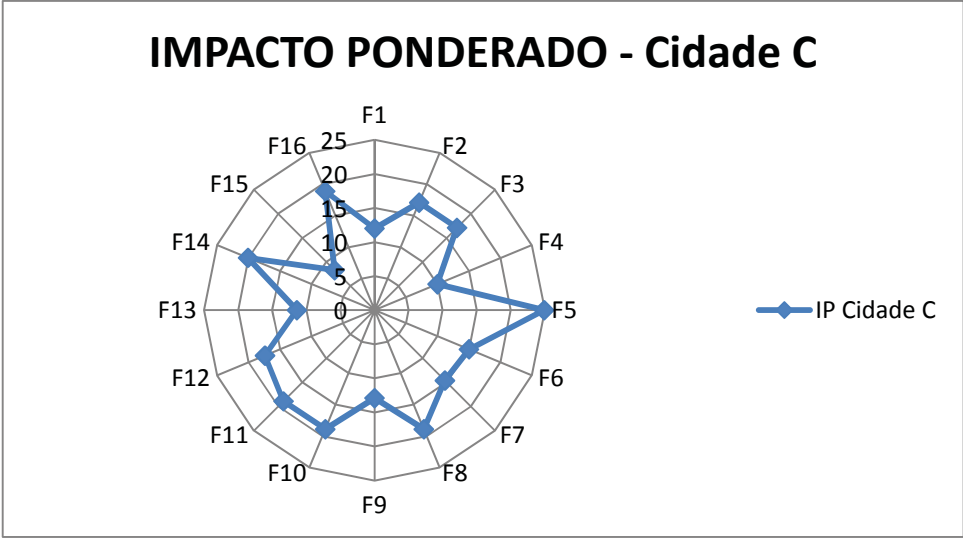


Figura 46 – Impacto Ponderado – Cidade C
 Fonte: autor

A cidade C apresentou 6,25% na 5ª coroa, e 50% na 4ª coroa que totalizam 56,25% dos FCS que estão concentrados nas coroas mais distantes do núcleo. Pode-se concluir que a cidade C foi a que teve maiores problemas no decorrer do PEM. Na 3ª coroa houve uma concentração de 31,25%; a 2ª coroa apresentou 12,5%; e na 1ª coroa não houve nenhum FCF.

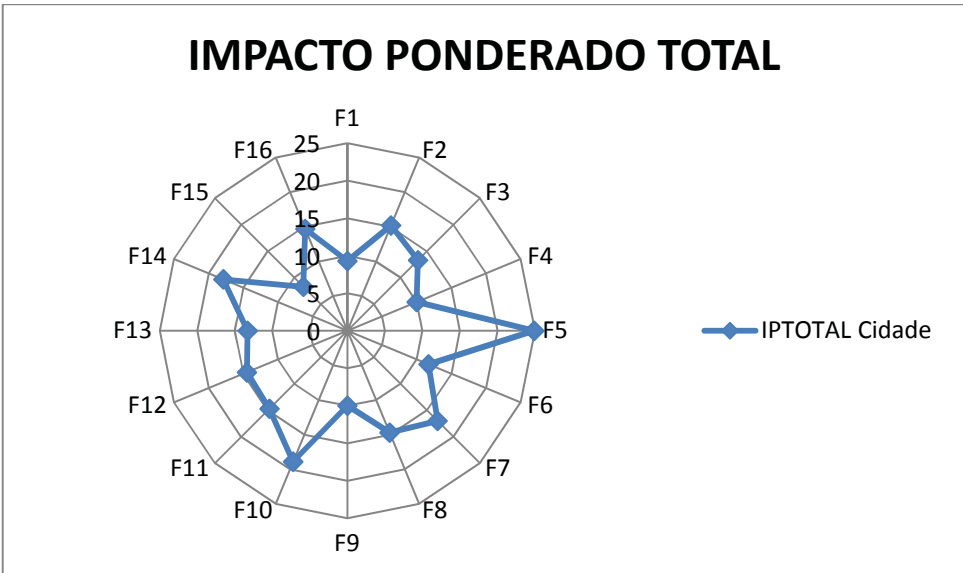


Figura 47 – Impacto Ponderado Total
 Fonte: autor

Na consolidação das cidades foi observado que na 5ª coroa obteve-se 6,25% e na 4ª coroa 18,75%, que juntas representam 25% de concentração dos FCF. A 3ª coroa apresentou a maior percentual, que foi de 50%, e a 2ª coroa apresentou 25% dos FCF.

Os gestores responderam a quatro questões:

- P1- Por ocasião do início do desenvolvimento do PEM em sua cidade foi elaborada pesquisa dos FCF?

Cidade 1 - Não foi trabalhado os possíveis pontos de fracassos.

Cidade 2 - A equipe não trabalha com está visão de FCF, pois é momento de alinhar e motivar toda a equipe na busca dos resultados.

Cidade 3 - Não foi trabalhado.

- P2- Quais as vantagens para a gestão em trabalhar os FCF?

Cidade 1 - Possibilita uma reflexão, análise de um alerta do que fatores podem dar errado no processo.

Cidade 2 - É importante pensar sobre o que pode acontecer, até para tomar uma ação corretiva para que não se perca o rumo, objetivo final.

Cidade 3 - O fato de não dar valor aos possíveis FCS, fez com o resultado da nossa gestão não atingir os objetivos esperados e tivemos como resultado a derrota nas urnas.

- P3- Ao observar o resultado de sua cidade os FCF representam a massa crítica?

Cidade 1 - Sim corresponde à realidade.

Cidade 2 - Sim é a massa crítica da nossa Prefeitura.

Cidade 3 - Sim concordo.

- P4- Trabalhar os FCF antes do início do processo do PEM aumenta o número de acertos durante o processo e dos resultados.?

Cidade 1 - Sim, dá outra visão das dificuldades que serão encontradas na Prefeitura.

Cidade 2 – Sim, permite ter uma posição ativa e agir antecipadamente revertendo a situação apresentada.

Cidade 3 - Sim, os gestores não valorizam esses fatores, pois acham que com o poder nas mãos tudo podem.

4.6 Fatores Críticos de Fracasso na Percepção dos Conselhos Municipais

Foram realizadas pesquisas com os membros dos Conselhos da Educação e da Saúde das cidades de São José dos Campos, Taubaté e Jacareí. A escolha desses Conselhos se justifica por serem os que fiscalizam 40% dos gastos do orçamento das prefeituras.

Os Conselhos das cidades pesquisadas têm as seguintes características, conforme Quadros 26,27,28,29,30 e 31:

Quadro 26 – Conselho Municipal da Saúde – São José dos Campos

Indicadores	Características
Ano de Implantação	1990
Lei de Implantação	Lei Orgânica do Município, artigo 274, inciso III.
Objetivo	<p>Avaliar a situação do município e estabelecer as diretrizes do setor, a Prefeitura realiza, a cada dois anos, a Conferência Municipal de Saúde, com participação de diversos segmentos sociais.</p> <p>Atuam na cidade os conselhos gestores de unidades, que são responsáveis pela gestão das unidades de saúde, instituídos em cada uma delas com representantes de usuários, trabalhadores e da administração pública.</p>
Atribuições	<p>Art. 5Q. Compete ao Conselho Municipal de Saúde (COMUS):</p> <p>I - atuar na formulação e no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros, e nas estratégias para sua aplicação aos setores público e privado;</p> <p>11 - deliberar sobre os modelos de atenção à saúde da população e de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e respectivas ações;</p> <p>111 - estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração de planos de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito municipal, em função dos princípios que o regem e de acordo com as características epidemiológicas e da organização dos serviços;</p> <p>IV - participar da regulação e do controle social do setor privado da área de saúde (Lei Federal nº. 8.080/90);</p> <p>V - propor prioridades, métodos e estratégias para a formação e educação continuada dos recursos humanos do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos da Lei Federal nº. 8.080/90;</p> <p>VI - aprovar a proposta setorial da saúde no orçamento municipal, após análise anual dos planos de metas, compatibilizando-o com os planos de metas previamente aprovados;</p> <p>VII - criar, coordenar e supervisionar Comissões Técnicas e outras que julgar necessárias, inclusive Grupos de Trabalho, integradas por entidades representativas da sociedade civil;</p> <p>VIII - deliberar sobre propostas de normas básicas municipais para operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS);</p> <p>IX - propor diretrizes gerais e aprovar parâmetros quanto a política de recursos humanos para a saúde;</p> <p>X - definir diretrizes e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS), oriundos da movimentação do Fundo Municipal de Saúde;</p> <p>XI - aprovar a organização e as normas de funcionamento das Conferências Municipais de Saúde, realizadas de acordo com a Lei Orgânica do Município, bem como acompanhar e fazer cumprir suas deliberações;</p> <p>XII - aprovar os critérios para o repasse de recursos às unidades conveniadas e/ou contratadas, respectivo cronograma de desembolso, bem como propor novos critérios e acompanhar sua execução;</p> <p>XIII - aprovar os critérios e valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial;</p> <p>XIV - estimular a articulação e o intercâmbio entre os Conselhos de</p>

	saúde entidades governamentais e privadas, visando a promoção da saúde, o fortalecimento do sistema de participação e controle social; XV - acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sociocultural do país; XVI - divulgar suas ações através dos diversos mecanismos de comunicação social; XVII - garantir a participação e o controle social por meio da sociedade civil organizada, nas instâncias colegiadas gestoras das ações de saúde; XVIII - dar posse aos representantes dos Conselhos Gestores de Unidades (CGUs); XIX - manifestar-se sobre todos os assuntos de sua competência.
Composição	Total de 32 membros, sendo 16 representando os usuários, 03 prestadores de serviços da secretaria, 08 servidores da secretaria da saúde e 05 representantes do governo.
Mandato	O mandato dos conselheiros será de 3 (três) anos, permitida a recondução.

Fonte: Prefeitura de São José dos Campos (2013)

Quadro 27 – Conselho Municipal da Educação - SJC

Indicadores	Características
Ano de Implantação	1990
Lei de Implantação	Lei nº 5393/99
Objetivo	Não consta na lei o objetivo da comissão.
Atribuições	Art. 2º - São atribuições do Conselho Municipal de Educação: I – fixar diretrizes para organização do Sistema Municipal de Educação; II – colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação; III – zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação; IV – exercer atribuições próprias do poder público local, conferidas em lei, em matéria educacional; V – exercer, por delegação, competências próprias do Poder Público Estadual em matéria educacional; VI – assistir e orientar os poderes públicos na condução dos assuntos educacionais do município; VII – aprovar convênios de ação interadministrativa que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou do setor privado; VIII – propor normas para a aplicação de recursos públicos em educação no Município; IX – propor medidas ao Poder Público Municipal no que tange a efetiva assunção de suas responsabilidades em relação à educação infantil e ao ensino fundamental; X – propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando, tais como merenda e transporte escolar; XI – pronunciar-se no tocante à instalação e funcionamento de estabelecimentos de ensino básico (infantil, fundamental e médio) e superior; XII – elaborar o seu Regimento Interno que será submetido à aprovação do Prefeito Municipal que o implementará por Decreto;

	XIII – coordenar e fiscalizar o sistema de ensino do Município.
Composição	<p>O Conselho Municipal de Educação será composto por 9 (nove) conselheiros e 8 (oito) suplentes, nomeados pelo Prefeito Municipal, mediante decreto, dentre representantes dos segmentos sociais envolvidos no processo educacional do Município, tanto em instituições públicas quanto privadas, e representantes da comunidade.</p> <p>I – um terço terá mandato com duração de 3 (três) anos:</p> <p>a) 1 (um) representante do Poder Executivo;</p> <p>b) 1 (um) representante da Rede de Ensino Municipal;</p> <p>c) 1 (um) representante de Pais de Alunos das Redes Públicas.</p> <p>II – um terço com duração de 2 (dois) anos:</p> <p>a) 1 (um) representante do Poder Executivo;</p> <p>b) 1 (um) representante da Rede Estadual de Ensino;</p> <p>c) 1 (um) representante da Rede Privada.</p> <p>III – um terço com duração de 1(um) ano:</p> <p>a) 1 (um) representante do Poder Executivo;</p> <p>b) 1 (um) representante da Rede de Ensino Municipal;</p> <p>c) 1 (um) representante de Pais de Alunos das Redes Públicas.</p>
Mandato	De 01 a 03 anos

Fonte: Prefeitura de São José dos Campos (2013)

Quadro 28 – Conselho Municipal da Saúde - Jacareí

Indicadores	Características
Ano de Implantação	2004
Lei de Implantação	Lei 4.810/2004
Objetivo	É uma instância colegiada com caráter permanente e deliberativo, destinados ao planejamento, avaliação, fiscalização e controle de execução das políticas e ações de saúde, nas unidades de saúde para as quais foram eleitos.
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços e as ações de saúde prestada à população; – propor medidas para aperfeiçoar o planejamento, a organização, a avaliação e o controle das ações dos serviços; –solicitar e ter acesso às informações de caráter técnico-administrativo, econômico-financeiro e operacional. -examinar propostas, denúncias e queixas encaminhadas por qualquer pessoa ou entidade, e a elas responder; e –definir estratégias de ação visando à integração do trabalho da Unidade de Saúde aos Planos Locais, Municipais, Regionais e Estaduais da Saúde, assim como a Planos, Programas e Projetos Intersetoriais; -elaborar e aprovar o seu Regimento Interno e normas de funcionamento.
Composição	A eleição dos Conselhos Gestores será realizada e coordenada por uma comissão de oito membros, escolhidos entre os atuais conselheiros em assembleia própria, 90 dias antes das eleições, obedecendo à proporção de 50% de representantes de usuários, 25% de representantes dos trabalhadores da saúde e 25% da administração municipal.
Mandato	Três anos

Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí (2013)

Quadro 29 – Conselho Municipal da Educação - Jacareí

Indicadores	Características
Ano de Implantação	1996
Lei de Implantação	Lei 3.844/96
Objetivo	Estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento educacional do Município.
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> - colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação; - zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação; - exercer, por delegação do Secretário Municipal de Educação, competências próprias do Poder Público Estadual em matéria educacional; - assistir e orientar os Poderes Públicos na condução dos assuntos educacionais do Município; - opinar na celebração de convênios de ação interadministrativa que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou do setor privado; – propor normas para aplicação de recursos públicos, em educação no Município; – propor medidas ao Poder Público Municipal no que tange à efetiva assunção de suas responsabilidades em relação à educação infantil e ao ensino fundamental; – propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando (merenda escolar, transporte escolar e outros); – opinar sobre assuntos educacionais, quando solicitado pelo Poder Público; e – elaborar e alterar o seu regimento.
Composição	<p>O Conselho Municipal de Educação é composto por 10 membros</p> <ul style="list-style-type: none"> - 01 (um) representante indicado pelo Prefeito; - 03 (três) representantes indicados pela Secretaria Municipal de Educação; - 03 (três) representantes das Instituições Privadas; - 03 (três) representantes da Comunidade.
Mandato	De um ano, facultada a recondução.

Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí (2013)

Quadro 30 – Conselho Municipal de Educação - Taubaté

Indicadores	Características
Ano de Implantação	2006
Lei de Implantação	Lei Complementar nº 142, de 16 de janeiro de 2006
Objetivo	Estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento educacional do Município.
Competências/Atribuições	<p>São competências do Conselho Municipal de Educação:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - sugerir diretrizes para organização do Sistema Municipal de Educação, com base na legislação vigente; II - manifestar-se sobre celebração de convênios, de ação interadministrativa, que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou do setor privado, no âmbito da Educação; III - propor normas para a aplicação dos recursos públicos em Educação

	<p>no Município;</p> <p>IV - promover seminários, debates, palestras, conferências e estudos com a participação da sociedade civil;</p> <p>V - elaborar o seu Regimento Interno no prazo de sessenta dias, contados da formação do Conselho;</p> <p>VI - manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os demais colegiados municipais;</p> <p>VII - acompanhar os resultados da repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, fiscalizados pelo Conselho Municipal de Acompanhamento do Controle Social, criado pela Lei nº <u>3.165</u>, de 02 de março de 1998;</p> <p>VIII - promover e divulgar programas e eventos de incentivo e valorização do magistério;</p> <p>XI - propor políticas e metas para a sua organização e melhoria.</p> <p>São atribuições do Conselho Municipal de Educação:</p> <p>I - colaborar com os Poderes Públicos Municipais na formulação da política e na elaboração do Plano Municipal de Educação;</p> <p>II - supervisionar a realização do Censo Escolar anual;</p> <p>III - acompanhar o funcionamento e prestar assistência técnica, quanto aos aspectos pedagógicos, aos Conselhos Escolares, incentivando a participação da comunidade escolar;</p> <p>IV - articular-se com outros colegiados municipais, sobretudo os da área social, visando a proposição de políticas sociais integradas;</p> <p>V - articular-se com órgãos e serviços governamentais de Educação, nos âmbitos estadual e federal, e com outros órgãos da Administração Pública e da esfera privada que atuem no Município, a fim de obter sua contribuição para melhoria dos serviços educacionais;</p> <p>VI - articular-se com outros Conselhos Municipais, organizações comunitárias e com o Conselho Estadual, visando a troca de experiências e o aprimoramento da atuação do colegiado.</p>
Composição	<p>O Conselho Municipal de Educação será composto por doze conselheiros, nomeados pelo Prefeito Municipal, mediante decreto, dentre representantes dos segmentos envolvidos no processo educacional do Município, tanto de instituições públicas quanto privadas e representantes da Comunidade, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> - um representante do Departamento de Educação e Cultura do Município de Taubaté; - um representante dos professores da educação infantil, ensino fundamental e/ou médio da Rede Municipal de Ensino; - um representante dos diretores da educação infantil, ensino fundamental e/ou médio da Rede Municipal de Ensino; - um representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; - um representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar; - um representante dos servidores da educação infantil, ensino fundamental e/ou médio da Rede Municipal de Ensino; - um representante dos professores do ensino fundamental e/ou médio da Rede Estadual de Ensino; - um representante dos professores e/ou diretores da educação infantil, ensino fundamental e/ou médio da Rede Particular de Ensino; - um representante dos diretores do ensino fundamental e/ou médio da Rede Estadual de Ensino; - um representante dos pais de alunos da Rede Municipal de Ensino; - um representante dos alunos da Rede Estadual de Ensino;

	- um representante da Associação Comercial e Industrial de Taubaté.
Mandato	O mandato dos Conselheiros será de dois anos, permitido sua recondução, por uma única vez.

Fonte: Prefeitura Municipal de Taubaté (2013)

Quadro 31 – Conselho Municipal da Saúde - Taubaté

Indicadores	Características
Ano de Implantação	1991
Lei de Implantação	Dá nova redação à Lei Complementar nº 11, de 16 de setembro de 1991
Objetivo	Funções deliberativas, fiscalizadoras e consultivas, objetivando basicamente o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de saúde, de acordo com a Lei Orgânica do Município e da Constituição Federal
Competências/Atribuições	<p>I - atuar na formulação e no controle da execução da política municipal de saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros, e nas estratégias para sua aplicação aos setores público e privado;</p> <p>II - deliberar sobre os modelos de atenção à saúde da população e de gestão do SUS;</p> <p>III - estabelecer diretrizes a serem observadas no planejamento de saúde do SUS, no âmbito municipal;</p> <p>IV - definir e controlar as prioridades para a elaboração de contratos entre o setor público e entidades privadas de prestação de serviços de saúde;</p> <p>V - propor prioridades, métodos e estratégias para a formação e educação continuada dos recursos humanos do SUS;</p> <p>VI - discutir e deliberar a proposta setorial da saúde no orçamento municipal;</p> <p>VII - criar, coordenar e supervisionar comissões intersetoriais e outras que julgar necessárias, inclusive grupos de trabalho, integradas pelas diretorias e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil;</p> <p>VIII - deliberar sobre propostas de normas básicas municipais para operacionalização do SUS;</p> <p>IX - estabelecer diretrizes gerais e aprovar parâmetros municipais quanto a política de recursos humanos para a saúde;</p> <p>X - definir diretrizes e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos financeiros do SUS, no âmbito municipal, oriundos das transferências do orçamento da União e da Seguridade Social, do orçamento estadual e de 15% do orçamento municipal, como decorrência do que dispõe o art. 30, VII, da Constituição Federal e a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000;</p> <p>XI - discutir e deliberar sobre a organização e as normas de funcionamento das Conferências Municipais de Saúde, reunidas ordinariamente a cada quatro anos, e convocá-las, extraordinariamente, na forma prevista nos §§ 1º e 5º do art. 1º da Lei nº 8.142, de 1990;</p> <p>XII - discutir e deliberar os critérios e o repasse de recursos do Fundo Municipal de Saúde para a Diretoria Municipal de Saúde e as outras instituições e respectivo cronograma e acompanhar sua execução;</p> <p>XIII - incrementar e aperfeiçoar o relacionamento sistemático com os poderes constituídos, Ministério Público, Câmara de Vereadores, e com setores relevantes não representados no COMUS;</p> <p>XIV - articular-se com outros conselhos setoriais com o propósito de cooperação mútua e de estabelecimento de estratégias</p>

	comuns para o fortalecimento do sistema de participação e controle social; XV - acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando a observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sócio-cultural do Município; XVI - cooperar na melhoria da qualidade da formação dos trabalhadores da saúde.
Composição	a) catorze representantes de entidades de usuários do SUS; b) sete representantes dos trabalhadores de Saúde Municipal; c) quatro representantes de prestadores de serviço do Sistema de Saúde Municipal; d) três representantes do Poder Executivo, indicados pelo Prefeito Municipal.
Mandato	terão mandato de dois anos, cabendo prorrogação ou recondução

Fonte: Prefeitura Municipal de Taubaté (2013)

Foram apresentados aos representantes dos Conselhos para que pudessem avaliar e definir o grau de impacto dos fatores, com base nas percepções e experiências vivenciadas, com o objetivo de identificar se os resultados dos gestores e dos conselheiros, eram convergentes ou divergentes, apresentados de forma consolidada pela Comissão Municipal da Saúde e Comissão Municipal da Educação, conforme as Tabelas 8 e 9, demonstrados nas Figuras 48, 49, 50 e 51.

Tabela 8 – Consolidado do IPT Conselho Municipal da Saúde

Consolidado do IPT Conselho Municipal da Saúde								
FATOR	PESO	Cidade A Grau de Impacto	IP Cidade A	Cidade B Grau de Impacto	IP Cidade B	Cidade C Grau de Impacto	IP Cidade C	IPT Cidades
F1	4	3	12	2	8	3	12	10,7
F2	5,7	3	17,1	3	17,1	2,0	11,4	15,2
F3	5,7	2	11,4	3	17,1	2,0	11,4	13,3
F4	5	1	5	1	5	1,0	5	5,0
F5	8,3	3	24,9	3	24,9	3,0	24,9	24,9
F6	5	2	10	1	5	1,0	5	6,7
F7	7,3	1	7,3	2	14,6	2,0	14,6	12,2
F8	6,3	1	6,3	1	6,3	1,0	6,3	6,3
F9	4,3	2	8,6	1	4,3	1,0	4,3	5,7
F10	6,3	3	18,9	3	18,9	2,0	12,6	16,8
F11	6,3	2	12,6	1	6,3	1,0	6,3	8,4
F12	8,7	3	26,1	2	17,4	2,0	17,4	20,3
F13	5,7	3	17,1	3	17,1	2,0	11,4	15,2
F14	6,7	1	6,7	1	6,7	2,0	13,4	8,9
F15	8,3	1	8,3	3	24,9	1,0	8,3	13,8
F16	6,3	3	18,9	2	12,6	3,0	18,9	16,8

Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

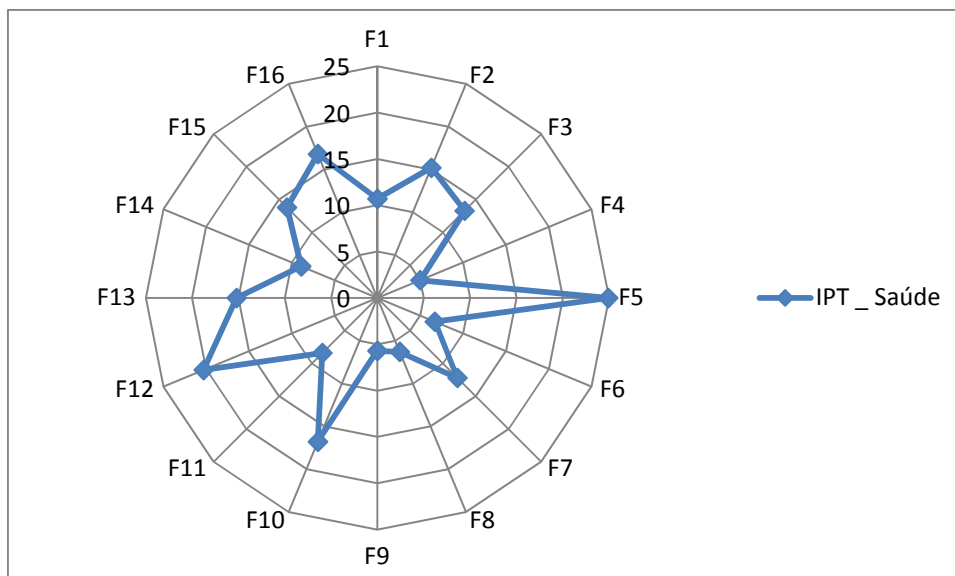


Figura 48 – IPT consolidado do Conselho Municipal da Saúde
Fonte: autor

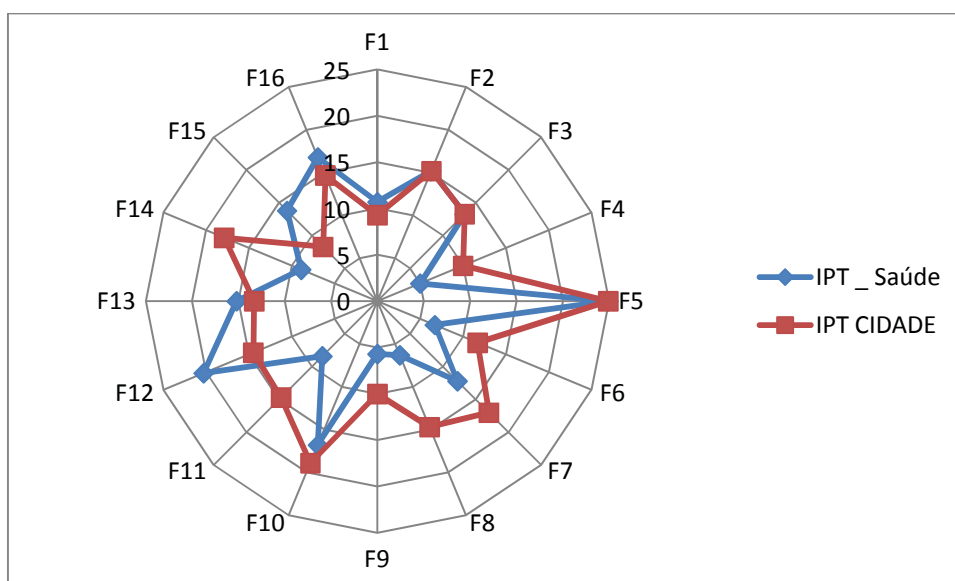


Figura 49 – IPT Cidade x IPT Conselho Municipal da Saúde
Fonte: autor

A avaliação dos membros da Comissão Municipal de Saúde comparada à avaliação dos gestores apresenta uma convergência de apenas 37,5%, contra 62,5% de divergência com relação à visão sobre o impacto dos FCF.

Tabela 9 – Consolidado do IPT Conselho Municipal da Educação

Consolidado do IPT Conselho Municipal da Educação								
FATOR	PESO	Grau de Impacto Cidade A	IP Cidade A	Grau de Impacto Cidade B	IP Cidade B	Grau de Impacto Cidade C	IP Cidade C	IPT
F1	4	1	4	2	8	1	4	5,3
F2	5,7	2	11,4	1	5,7	3,0	17,1	11,4
F3	5,7	1	5,7	2	11,4	2,0	11,4	9,5
F4	5	1	5	1	5	1,0	5	5,0
F5	8,3	2	16,6	1	8,3	3,0	24,9	16,6
F6	5	1	5	1	5	1,0	5	5,0
F7	7,3	2	14,6	2	14,6	2,0	14,6	14,6
F8	6,3	2	12,6	1	6,3	1,0	6,3	8,4
F9	4,3	1	4,3	2	8,6	1,0	4,3	5,7
F10	6,3	2	12,6	2	12,6	3,0	18,9	14,7
F11	6,3	2	12,6	1	6,3	2,0	12,6	10,5
F12	8,7	1	8,7	1	8,7	3,0	26,1	14,5
F13	5,7	1	5,7	2	11,4	3,0	17,1	11,4
F14	6,7	2	13,4	1	6,7	1,0	6,7	8,9
F15	8,3	1	8,3	1	8,3	1,0	8,3	8,3
F16	6,3	2	12,6	2	12,6	3,0	18,9	14,7

Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

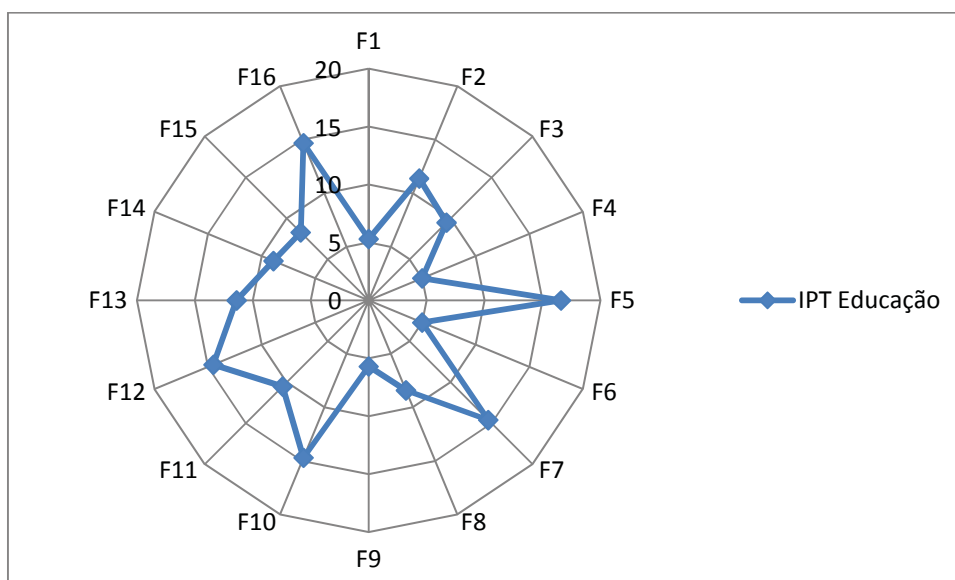


Figura 50 – IPT consolidado do Conselho Municipal da Educação
Fonte: autor

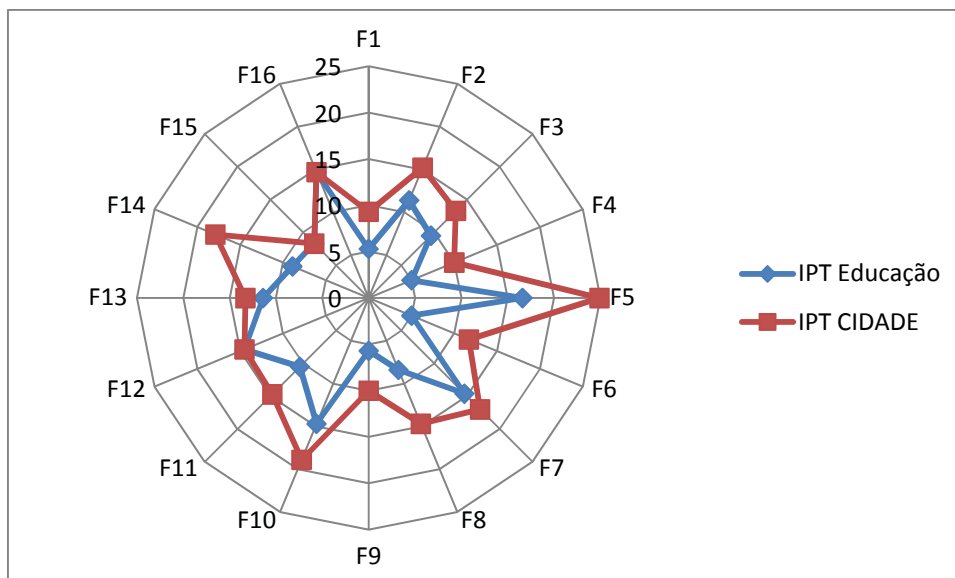


Figura 51 – IPT Cidade x IPT Conselho Municipal da Educação
Fonte: autor

A avaliação dos membros da Comissão Municipal de Educação comparada com a avaliação dos gestores apresenta uma convergência de 50% e 50% de divergência com relação à visão sobre o impacto dos FCF.

4.7 Correlação linear de postos dos Fatores Críticos de Fracasso

Com base na avaliação dos Gestores e dos Conselhos, foi efetuada análise da correlação dos fatores críticos de fracasso entre as diferentes visões, utilizou-se o teste estatístico de Spearman, por ser uma escala não paramétrica. Com os resultados obtidos compararam-se os fatores de impacto na visão dos gestores e dos conselhos para verificar se há convergência ou divergência entre as visões.

Para Costa Neto (2002), o Teste de Spearman permite medir a correlação entre duas classificações ordinais e dados não paramétricos, é determinado pela Equação 1.

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum d_i^2}{(n^3 - n)}$$

Equação 1 – Teste de Spearman
 Fonte: Costa Neto (2002)

Onde: d_i = a diferença entre cada posto de valor correspondentes de x e y;
 n = o número dos pares dos valores.

Como resultado da aplicação da Equação do Teste de Spearman, foram obtidos os seguintes resultados conforme Tabela 10, e as Tabelas detalhadas com os resultados estão demonstrados no Apêndice B,C e D.

Tabela 10 - Correlação Cidade x Conselho

GESTOR CIDADE	CONSELHO DA SAÚDE	CONSELHO DA EDUCAÇÃO
A	0,091912	0,554579
B	0,37889	0,226474
C	0,50956	0,47868

Com resultados apresentados conclui-se que todos os resultados apresentam correlação positiva e significativa.

Examinando a visão do gestor com do conselho municipal da saúde, obteve-se que a Cidade A e o seu Conselho foi que obteve o menor valor de correlação, de 0,091912 que indica entre as três cidades a de menor concordância. A Cidade C foi a que obteve a maior correlação de 0,50956 que obteve a maior concordância da visão dos gestores com a do conselho, que se conclui que há uma tendência para alto grau de discordância da área da saúde com a gestão pública com relação aos fatores críticos de fracasso.

Avaliando os resultados das Cidades com referencia a visão do Conselho de Educação, houve maior tendência de concordância dos conselhos em relação a visão dos gestores municipais, com relação aos fatores críticos de fracasso.

E a Cidade C foi a que maior concordância obteve entre a visão dos gestores e dos conselhos entre todas as cidades.

5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Os Fatores Críticos de Fracasso do Planejamento Estratégico das Cidades apresentados devem ser levados em consideração pelo gestor municipal, para que sejam parte integrante do modelo a ser adotado.

Uma constatação desta pesquisa é que existe um pequeno universo de informações com o olhar direcionado à área pública, e ficou evidente o grande número de artigos que tratam apenas dos fatores críticos de sucesso.

Este estudo mostra, porém, que é possível o gestor atenuar esses pontos de fracasso, que podem ocorrer do início ao término do processo do Planejamento Estratégico da Cidade, favorecendo as condições para se obter os resultados dos projetos com a efetividade que é esperada pela população.

Em relação aos resultados obtidos, a pesquisa revela que apenas 50% das cidades elaboram o Planejamento Estratégico Municipal, e que não identificam os fatores críticos de fracasso com o intuito de desenvolver ações para minimizar os seus efeitos, o que resulta em planos e ações gerados desse processo que talvez nem saiam papel, ou que podem ser implementados com baixa efetividade. Nesse caso, resulta em perda de tempo, de recursos humanos, materiais e financeiros, e a falta de análise desses fatores pode prejudicar todo o propósito do PEM.

É preciso que ao planejar o futuro das cidades a equipe de gestores responsável por desenvolver o Planejamento possa identificar quais são os principais fatores críticos de fracasso da cidade, bem como monitorar, reavaliar e realinhá-los para que não prejudiquem os objetivos propostos.

A pesquisa confirma as hipóteses propostas neste estudo que, na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, 50% das cidades pesquisadas não utilizam o Planejamento Estratégico Municipal.

Ao aprofundar a pesquisa, e correlacioná-la com outras respostas, observa-se que o resultado da utilização dessa ferramenta comparado com a questão de identificar o modelo de PEM adotado, é de apenas 43% dos respondentes que souberam dizer qual é esse modelo, fato que reduz para o total de 21,5% aqueles que realmente tiveram uma coerência em sua resposta.

Conclui-se que 78,5% não utilizam nenhum modelo de PEM, e que as prioridades são definidas pelos gestores baseados na sua percepção e interesses, ou grupos de interesses que podem estar do lado oposto às necessidades e demandas da população.

Em razão do resultado apresentado, que apenas 21,5% das cidades utilizam o PEM, conclui-se que um dos fatores responsáveis por esse fato é a inexperiência dos gestores e da organização em utilizar um modelo específico. Confirmam essa inexperiência as respostas de 54% dos gestores, que afirmaram não ter utilizado nenhuma ferramenta ou metodologia para a construção dos marcos.

Foram apresentados os FCF aos gestores que utilizam o PEM, e foi unânime a resposta que eles não pesquisam esses fatores por ocasião do início do Planejamento e que os resultados dos fatores de maior impacto representam a realidade de sua organização.

A elaboração do PEM é um processo que permite ao gestor olhar para o futuro, identificar as mudanças necessárias para ser a cidade ideal. São objetivos, projetos e planos que se realizados podem elevar a condição de vida dos cidadãos.

Atualmente a população não tolera mais ter serviços de baixa qualidade, pois sabe identificar o que é bom ou ruim. É um processo de evolução da população que passa a ter o conhecimento do conceito de qualidade, dos direitos que são garantidos, do custo cobrado por esses serviços.

As cidades estão se transformando em grandes prestadoras de serviços, e os resultados dos serviços prestados pelas organizações públicas são, em sua maioria, de baixa qualidade. Com os impostos cada vez mais abusivos, o fato de a organização pública ter o PEM propicia, ao gestor, condições de iniciar a construção de uma cidade mais justa e ideal.

É preciso considerar, porém, que o PEM não é a garantia de atingir os objetivos. A gestão do cotidiano possui várias armadilhas, como os Fatores Críticos de Fracasso, que são: consequência de tomadas de decisão, do gestor municipal, que vão ao sentido oposto ao que foi alinhado e acordado no Planejamento Estratégico; disputa pelo poder interno nos diversos níveis da organização; falta de perspectiva de crescimento do servidor público; apatia do servidor público, que nada muda; e o fato de os planos e ações não terem continuidade entre uma gestão e outra.

São inúmeras as possibilidades de os FCF, se não analisados, levarem ao fracasso. O gestor municipal, como as organizações, somente tem espaço para o sucesso, e não atenta ao fato que é possível fracassar, esquecendo que se minimizar esse fator com certeza virá o sucesso.

Apresentadas as conclusões, a pesquisa permitiu evidenciar alguns pontos, visando contribuir para estudos futuros e seu aprimoramento. Por ser uma pesquisa exploratória quanto ao objeto estudado, os dados apresentados referentes aos FCF foram obtidos somente nas cidades de São José dos Campos, Taubaté e Jacareí.

O estudo pode ser aprofundado e aplicado em outras cidades, com o objetivo de ampliar a base de conhecimento e o aperfeiçoamento dos conceitos, além de contar com a participação de outros atores para obter a visão sobre o PEM e s FCF.

A construção da cidade ideal passa pelo constante aperfeiçoamento na definição das prioridades, em permitir a participação popular, na transição do modelo de organização burocrática para a estratégica, no alinhamento do Planejamento com a gestão do cotidiano, que vai resultar em gestões com qualidade no gasto público e nos serviços públicos, e na recuperação da capacidade de planejar e executar.

Este estudo não teve a pretensão de esgotar o tema estudado. Espera-se que sirva de incentivo, aos futuros trabalhos acadêmicos, nessa linha de pesquisa, e que possa ser aplicado em todas as Cidades da RMVALE, com a participação das Universidades, auxiliando as gestões das cidades na minimização dos fatores críticos de fracasso.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública**. Ijuí: Unijuí, 2002, p. 62.

ALMEIDA, A. F. **Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Sustentável Municipal Arquitetura Sustentável: uma proposta para a relação desenvolvimento urbano e meio ambiente**. In: Planejamento Urbano e Regional: ensaios acadêmicos Cascavel: CAUFAG, 2007.

ALMEIDA, M.I.R. ESTRADA, R.J.S. **A Eficiência e Eficácia da Gestão Estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional**. Florianópolis: Revista de Ciências da Administração, v. 9, n.19, set./dez. 2007.

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

BRASIL. **Constituição(1998) Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Lex: Normas da Administração Pública**. Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> acesso em: 17 out. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula/ Secretaria de Gestão**.-Brasília: MP, SEGES, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – **GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF, Documento de Referência**; Fórum Nacional 2008/2009 Subsecretaria de Planejamento e Gestão. Brasília: MO, SEGES, 2009.

BATISTA JÚNIOR, O.A. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 772.

BAU, M. A.; GRAEBIN T. K.; DIAS, S. I. S. **Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Sustentável Municipal Arquitetura Sustentável: uma proposta para a relação desenvolvimento urbano e meio ambiente**. In: Planejamento Urbano e Regional: ensaios acadêmicos Cascavel: CAUFAG, 2007.

BELCHIOR, Miriam. **A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais: Possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos**. São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 102p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FG, Área de Concentração: (Política Urbana), p.68.

BENNETT, J.Jeffrey. et al. **Um novo modelo para implementar a estratégia**. Revista HSM Management, p.16-22, mai./jun., 2001.

BOAS, C. L. V. **Modelo Multicritérios de Apoio à Decisão Aplicado ao Uso Múltiplo de Reservatórios: Estudo da Barragem do Ribeirão João Leite**. 2006. 158 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômico do Meio Ambiente) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2006. Disponível em <<http://vsites.unb.br/face/eco/ceema/mestradosdissertacoes>>. Acesso em: 18 jan 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **A Reforma Gerencial de 1995: Cadernos Adenauer II**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 30-34.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro:FGV, 2001.

CALVINO, I. **As Cidades Invisíveis**. São Paulo: Biblioteca Folha, 1972, p.44.

CAMARGO, Aspásia. **Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha: Federalismo na Alemanha e no Brasil**. – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 22, Vol. I, abril 2001. p. 92.

CARDOZO, J. E. M.. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999, p. 166.

CATELLI, A.; GUERREIRO, R.; PEREIRA, C. A.; ALMEIDA, L. B. **Sistema de gestão econômica - GECON: Um instrumento para mensuração, otimização e avaliação de resultados e desempenhos**. Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998, v. 00,jul, p. 5-17.

CHAPIN, L.; DENHARDT, R.B. **Putting citizens first in Orange Country**.Florida: National Civic Review, v.84, n.3. 1995.

CHAPPLE, K.; LESTER, B..**Emerging patterns of regional resilience, Berkeley Institute of Urban and Regional Development Working Paper2007-13**.Berkeley. 2007.

CECÍLIO, L. C. O..**Agir em Saúde: um desafio para o público** / organizadores Emerson Elias Merhy, Rosana Onoko. 2ª ed. – São Paulo: Hucitec, 2002. p. 151

COSTA, G.; DAGNINO, R. **Gestão estratégica de políticas públicas**. Campinas:T+8, 2008.

COSTA NETO, P.L.O. **Estatística**. São Paulo: Blucher, 2002. p. 186.

CURSINO, J.C.R; MATTA, R. **São José hoje**. São José dos Campos: JAC Editora, 2003.

CURY, T. C. H.. **Elaboração de Projetos Sociais – Gestão de projetos sociais** / Célia M. de Ávila coordenação. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária. 2001. p.43-44.

DE TONI, J..**Planejamento e Elaboração de Projetos**. Porto Alegre, 2003.

DEMO, P.. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

DINIZ, Clélio Campolina; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco. **Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte/ Clélio Campolina Diniz, Marco Crocco (Organizadores). – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.87-122.

DROR, Y. **The planning processo: a facet design**, em A. Faludi (ed.). A Reader in Planning Theory Oxford: Pergamon Press, 1973, 323-43.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local.** São Paulo, Brasiliense, 1994. p.36.

ESCOTO, R. **Construção do Estado e Democratização do Haiti: uma análise das intervenções da ONU sobre o enfoque da segurança humana (1993-1996 e 2004-2008).** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2009, p.2.

EMPLASA Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **Mapas**, 2012. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/ValeParaiba/inicio1.html>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

FERREIRA, C.M.M..**Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor.**Brasília: Revista do Serviço Público, 1996.

FERRIS, G. R.,HOCHWARTER, W. A.,BUCKLEY, M. R.,HARRELL COOK, G., FRINK, D. D. **Human resources management: some new directions.** *Journal of Management*, 25(3),1999, 385-415.

FILION, L. J. **Operators and visionaries: Differences in the entrepreneurial and managerial systems of two types of entrepreneurs.** *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 1, n. 1-2, 2004, p. 35-55.

FILION, L.J. **Free trade: the need for a definition of small business.** *Journal of Small Business and Entrepreneurship*, [S.l.], v. 7, n. 2, 1990, p. 31- 46.

FILION, L.J. **Vision and relations: elements for an entrepreneurial metamodel.** *International Small Business Journal*, vol. 9, n. 2, 1991, p. 26-40.

FLORIDA, R. **Toward the learning region.** *Futures*, v. 27,1995.

FREITAS, Ruskin. **Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual.** *Humanae*, v.1, n.3, p. 44-53, Dez. 2009. 52

FUGINI, M.G.. MAGGIOLINI, P.. PAGAMICI, B.. **Por que é difícil fazer o verdadeiro “Governo-eletrônico”.** São Paulo: Revista Produção, v. 15, n. 3, Set./Dez. 2005.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** . São Paulo: Atlas, 1999.p. 38.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991, p. 19.

GOMES, P. C. C.. **O conceito de região e sua discussão**. In: CASTRO, Iná Elias de et al. Geografia: conceitos e temas. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 57.

GOHN, Maria da Glória. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. Disponível em: 168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf acesso em: 25mai 2012.

GRI, E.J..**Gestão Pública com qualidade e excelência: teoria e método**. São Paulo, 2008. Disponível em <<http://www.abm.org.br/?pg=descricao-artigos&id=84>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

GROTBERG, H. E. **Novas tendências em resiliência**. In. Melillo, A.; Ojeda, E. N. S. (org.). Resiliência: descobrindo as próprias fortalezas. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GRUENWALD, G..**Como desenvolver e lançar um produto novo no mercado**. São Paulo: Editora Makron Books. 1ª edição. 1993, p. 7-39.

HAESBAERT, R. **RS: latifúndio e Identidade Regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br.>>. Acesso em: 07 jan. 2011.

INTELECTA/SEBRAE-SP. **Novos Rumos para o Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo**, 2009.

JACAREÍ.**Conselhos Municipais**. 2013, Disponível em <http://www.jacarei.sp.gov.br>. Acesso em 01 jul. 2013.

KAPLAN, Robert. S. e NORTON, David.P. **Balancedscorecard: A estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Campus.1997.

KAYANO, J.; CALDAS, E. L..**Indicadores para o diálogo/ Novos contornos da gestão local: conceitos em construção** / Silvio Caccia-BavaVeronikaPaulics, Peter Spink – organizadores. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. p.292-303.

KOGA, D.. **Medidas de Cidades: entre Territórios de Vida e Territórios Vividos**. São Paulo, Cortez, 2003. p.39.

KOTTER, J.P. **Liderando mudanças**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LAKATUS, E.M. MARCONI, M.A.. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 66.

LAKATUS, E.M. MARCONI, M.A. **Fundamentos de metodologia científica**. -2 ed. - São Paulo: Atlas, 1990.

LAKATUS, E.M. MARCONI, M.A. **Metodologia do trabalho científico**. - 2 ed. – São Paulo: Atlas, 1986.

MACHADO, G. **Reinventando o estado: uma reflexão sobre as ideias de Osborne**. In: *Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, v.1 Salvador: FLEM, 2001. p.13-26.

MACIEL, V. F. **Marketing de Cidades**. Revista de Administração de Empresas FGV. São Paulo: 2011, vol.10 n° 1. Jan/Jun.

MAILLAT, D. **Innovative milieux and news generations of regional policies**. *Entrepreneurship & Regional Development*, 10, 1998.

MALLOY, J. **Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais**. In: SOLA, L. (org.). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 1993. p. 102-103.

MARA, C.M.A **Strategic planning process for a small nonprofit organization - a hospice example**. *Nonprofit Management & Leadership*, v.11, n.2, winter 2000. p.211-223.

MARCOVITCH, J. **Contribuição ao Estudo da Eficácia Organizacional**. 1972. 113 f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARCOVITCH, J. **A mordenização industrial e tecnológica: estagnação e prosperidade**. São Paulo: Revista de Administração da Universidade de São Paulo, v. 25, 1990, p. 29.

MARINHO, A; FAÇANHA, L.O. **Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Texto para Discussão n°787. IPEA. Rio de Janeiro: 2001, p.22.

MARINI, C. **Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e novas perspectivas**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n°1, p. 1-13, marco / abril, maio de 2005. Salvador Bahia. Disponível em <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 14jul. 2010.

MARTINS, H.F. Burocracia e a Revolução Gerencial – A Persistência da Dicotomia entre Política e Administração. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n° 6, junho/julho/agosto, 2006. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 08 de agosto de 2013.

MASSAD E. et al. **Métodos Quantitativos em Medicina**– Barueri, SP: Manole, 2004, p. 8.

MATUS, C. **O Líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Fundap, 2000, p. 17.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1997. p. 208-209.

MATUS, C., **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MENDES, M. **Governabilidade no Município de São Paulo**. Instituto Fernand Brandel de Economia Mundial. FAAP São Paulo, 2001. p. 7.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman. 2004.

MODUS FACIENDI, Agência de Responsabilidade Social. **O que é o Conselho dos Direitos?**. Disponível em: <http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200502230011>. Acesso em: 10 out. 2012.

MOTTA, P. R. **Gestão estratégica**. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

MOURA, Maria Suzana de Souza. **Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1997. p. 33-34.

MURPHY, P.E. **Tourism: A Community Approach**. Nova York: Methuen, 1985, p.156.

OLIVEIRA, V.C.S.; PEREIRA, J.R.; OLIVEIRA V.A.R.; **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE.BR, v.8, nº3, artigo 3, 2012, p. 422-437.

PAGNONCELLI, D. **Cidades, capital social e planejamento estratégico: o caso Joinville / Dernizo Pagnoncelli & Carlos Walter Aumond**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 104.

POCHMANN, M., org.. **Políticas de Inclusão Social: resultados e avaliação**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 39-106.

POLLITT C.P.. GEERT B. **Public Management Reform. 2004** Oxford : Oxford University Press, 2004.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986. p. 16.

QUEIROZ, M. **O planejamento estratégico e as organizações do Terceiro Setor**. In: VOLTOLINI, R. (Org). Terceiro setor: planejamento e gestão. 2 ed. São Paulo: SENAC, 2004. p.35-58.

RASMUSSEN, U.W. **Manual da metodologia do planejamento estratégico**. São Paulo: Aduaneiras. 1990.

REIS, F. W. **Governabilidade, Instituições e Partidos. Novos Estudos**. Cebrap nº 41. CIDADE, 1995. p.41.

REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense**. Revista da FAE. Curitiba, v. 9, n. 2, jul/dez, 2007, p. 87-104.

RICHERS, R. **Estratégia, Estrutura e Ambiente**. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro: FGV. out./dez., 1981.

ROCKART, J. (1979). **Chief Executives Define Their Own Information Needs**. In: **Harvard Business Review**, March/April 1979, p.81-92.

RODRIGUES, M. H. S.; ITO, N. C.; TOURINHO, M. B. C. A. **Gestão Estratégica, flexibilidade metodológica: o caso do Ministério Público do Estado de Rondônia**. 2009. p. 11

ROSSETO, A.M.; ORTH, D.M; ROSSETO, C.R.; **Gestão ambiental integrado ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS)**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 40, n.5 809-40, Set./Out. 2006, p. 812.

ROULEAU, L e GAGNON, S. **Les organisations en défaillance continue: entre performance et inertie**. Cahier de recherche 99-03. Montreal: École des Hautes Études Commerciales, 1999.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, Governança e Capacidade Governativa – Algumas Notas**. Texto para Discussão Enap. Brasília: Maré/Enap, 1996. p. 4-10

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Conselhos Municipais**. 2013, Disponível em <http://www.sjc.sp.gov.br>. Acesso em 01 jul. 2013.

SARAIVA, L. A. S., Gonçalves, N. R.. **O desempenho de um programa social sob a ótica da efetividade organizacional**. Anais do Encontro de Estudos Organizacionais, Atibaia, SP, 2004, p. 3-5.

SCHMIDT, A. M. A.. **Processo de Apoio à tomada de Decisão abordagens; AHP e MACBETH**. Dissertação (Mestrado Engenharia da Produção). UFSC. Florianópolis, 1995,dez.

STAKE, R.E. **Case studies Handbook of Qualitative Research**. N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.). Thousand Oaks, California: Sage, 2000, p.435-454.

SILVA, S.V.; NIERO, J.C.; MAZZALI, L. **O Planejamento Estratégico Situacional no Setor Público – A Contribuição de Carlos Matus**. In: Seminário em administração SEMEAD, 12., 2009, São Paulo. **Anais**: São Paulo: Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo – USP, 2009. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/473.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2011.

SILVEIRA, H. F. R.. **Motivações e fatores críticos de sucesso para o planejamento de sistemas interorganizacionais na sociedade da informação**. Ciência da Informação vol.32 n° 2 ,Brasília Maio/Agosto. 2003.

SILVERMAN, R. M.. **Central city sócio-economic characteristics and public participation strategies**. **International Journal of Sociology and Social Policy**. Vol. 26 N° 3/4. 2006, p.138-153.

STOLLEWERK, M. F. L. **Gestão do Conhecimento, Inteligência Competitiva e Estratégia Empresarial: em busca de uma abordagem integrada.** In: WORKSHOP BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA, 1, 1999, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Petrobrás, Finep, Senai/Ciet., 1999.

TANCREDI, F.; BARRIOS, L. S.; FERREIRA, J. **Planejamento em Saúde.** Série Saúde & Cidadania, São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, v.2, 1998.

TAUBATÉ.**Conselhos Municipais.** 2013, Disponível em <http://www.taubate.sp.gov.br>. Acesso em 01 jul. 2013.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiências.** In: A Inovação Democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003, p. 189-216.

TESTA, M.. **Pensar em salud.** Buenos Aires: Lugar, 1993. p. 103.

TENÓRIO, Fernando G; DUTRA, José L. A.; MAGALHÃES, Carla M. R. de. **Gestão Social e Desenvolvimento Local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa.** In: ENANPAD, 28. Anais. Curitiba, 2004. CDROM.

THOMPSON, A. A.; STRICKLAND III, A.J. **Planejamento estratégico: elaboração, implantação e execução.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

TONI, J.D.**Planejamento e Elaboração de Projetos: um desafio para a gestão no setor público.** Porto Alegre: Sebrae, 2003. Disponível em:<[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/\\$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf)>.Acesso em: 03 jan. 2012.

TRENTIN, M.; ALCÂNTARA, J. C.; TOURINHO, M. B. A. C.; NETO, J. M. S.. **O.Planejamento Estratégico com ferramenta de gestão administrativa – um estudo de caso em uma organização militar de saúde.** Rio de Janeiro: Congresso Nacional de Excelência em Gestão. 2009,p. 14.

UNGSON, G.R. in CAROPRESO, F.**Getting value from strategic planning.** New York: The conference Board. 1988.

VALLA, Victor Vincent. **Sobre Participação Popular: uma questão de perspectiva.** Caderno de Saúde Publica.14. Rio de Janeiro: 1998, 7-18

VERGARA, S. M. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.

VIGEVANI, T.. **Obstáculos e possibilidades para a governabilidade global.** In: Hofmeister W.: Governança Global – Reorganização da política em todos os níveis de ação. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Séries Debates nº 16, Vol. I, 1999. p. 35-36.

YIGITCANLAR, T..**Planning for knowledge-based urban development: global perspectives.** JournalofKnowledge Management, 2009, v. 13.

ZIKMUND, W. G. **Princípios da Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

Apêndice A**UNIVERSIDADE ESTADUAL JÚLIO DE MESQUITA FILHO
FACULDADE DE ENGENHARIA DE GUARATINGUETÁ**

Sou aluno regular do programa de doutorado da UNESP, *campus* de Guaratinguetá, e estou desenvolvendo uma tese sobre os Fatores Críticos de Fracassos do Planejamento Estratégico Municipal.

O principal instrumento para o levantamento de dados da minha pesquisa é o questionário, que estou enviando-lhe antecipadamente em anexo. Solicito o agendamento de uma data para que eu possa obter as informações e esclarecer alguns pontos que se façam necessário.

Tendo em vista o reduzido número de entrevistados que fazem parte do universo da pesquisa, gostaria de contar com sua contribuição no sentido de preencher o questionário para um diagnóstico fiel da situação existente e que possa ser usado como base de futuras pesquisas.

De acordo com os preceitos éticos, informo que sua participação será absolutamente sigilosa, não constando seu nome ou qualquer outro dado que possa identificá-lo no manuscrito final da dissertação ou em qualquer publicação posterior referente a esta pesquisa. Dada a natureza da pesquisa, sua participação não acarretará em quaisquer danos para sua pessoa.

Antecipadamente, agradeço a sua atenção.

Carlos Cezar de Mascarenhas – RG 7.112.734-3
Departamento de Engenharia Mecânica
Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá
Guaratinguetá - SP

QUESTIONÁRIO

O objetivo deste questionário é captar a sua experiência quanto aos fatores críticos de fracasso que mais contribuem para a baixa eficiência e eficácia no processo do Planejamento Estratégico Municipal. O questionário consta de 16 fatores que avaliam os fatores críticos de fracasso e quatro questões abertas.

Primeiramente devem ser atribuídos pesos referentes à importância para cada fator, relativo ao valor que cada critério possui no processo de planejamento estratégico. A somatória dos pesos de todos os fatores não poderá ultrapassar o total de 100.

Em seguida se deve determinar o grau de impacto para cada fator crítico de fracasso, tendo como parâmetro o efeito desse fator sobre o processo de planejamento estratégico municipal, com base nos níveis apresentados no Quadro 1, escolhendo aquele grau que mais corresponde à realidade da sua organização.

Quadro 1 – Grau de Impacto para os Fatores Críticos de Fracasso

IMPACTO	GRAU DO IMPACTO
Alto impacto	3
Médio impacto	2
Baixo impacto	1

FATOR	Descrição	PESO	GRAU DE IMPACTO
1	Dificuldade de identificação e agregação da Participação da População e principais atores no processo de planejamento estratégico		
2	Descontinuidade do processo de planejamento estratégico		
3	Nível de Superficialidade para tratar os temas principais no Planejamento Estratégico		
4	Complexidade do processo de planejamento extremamente racional, rígido e estruturado, com separação do pensamento e ação.		
5	Definição de prazos não compatíveis com a realidade da organização		
6	Dificuldade na aferição dos indicadores no processo de avaliação e os existentes não refletem a realidade		
7	A gestão não prioriza o processo do Planejamento Estratégico com ausência de tomada de decisões, comunicação, não comprometimento da filosofia.		
8	Ausência de Capacitação continuada apoiando o processo de planejamento estratégico e na formação da cultura interna.		
9	Inadequação do modelo de gestão para atender o processo		
10	Recursos destinados em desacordo com a realidade e sem base nas estratégias		
11	Oposição de Grupos poderosos		
12	Insucesso na formulação da estratégia resulta no fracasso da implementação, pois há uma interação direta entre a formulação e a implementação.		
13	visão e estratégia não executáveis		
14	estratégia não associada às metas de departamentos, equipes e indivíduos		
15	planejamento é “puramente técnico” e deve ser “neutro” do ponto de vista político		
16	desconexão do orçamento como instrumento efetivo de planejamento		

Questões:

1- Por ocasião do início do desenvolvimento do Planejamento Estratégico Municipal em sua cidade, foi elaborada pesquisa dos Fatores Críticos de Fracassos?

Resp.: _____

2- Em sua opinião quais são as vantagens para a gestão em trabalhar os Fatores Críticos de Fracassos?

Resp.: _____

3- Observando o resultado de sua cidade os Fatores Críticos de Fracassos representam a massa critica?

Resp.: _____

4- Trabalhar os Fatores Críticos de Fracassos antes do inicio do processo do Planejamento Estratégico Municipal aumenta o número de acertos durante o processo e dos resultados?

Resp.: _____

Apêndice B

Correlação linear dos FCF entre Gestor e os Conselhos da Cidade A

Calculo da Correlação Cidade A x Conselho da Saúde						
FATOR	IMPACTO		POSTO		d	d ²
	GESTOR Cidade A	CONS.SAÚDE Cidade A	GESTOR Cidade A	CONS.SAÚDE Cidade A		
f4	5	5	1	1	0	0
f11	6,3	12,6	2,5	10	-7,5	56,25
f16	6,3	18,9	2,5	13,5	-11	121
f15	8,3	8,3	4	5	-1	1
f9	8,6	8,6	5	6	-1	1
f2	11,4	17,1	6,5	11,5	-5	25
f13	11,4	17,1	6,5	11,5	-5	25
f1	12	12	8	9	-1	1
f6	15	10	9	7	2	4
f3	17,1	11,4	10	8	2	4
f12	17,4	26,1	11	16	-5	25
f8	18,9	6,3	12,5	2	10,5	110,25
f10	18,9	18,9	12,5	13,5	-1	1
f14	20,1	6,7	14	3	11	121
f7	21,9	7,3	15	4	11	121
f5	24,9	24,9	16	15	1	1
SOMATORIA						617,5
n						16
r						0,091912

Calculo da Correlação Cidade A x Conselho da Educação

FATOR	IMPACTO		POSTO		d	d ²
	GESTOR	CONS.EDUC.	GESTOR	CONS.EDUC.		
	Cidade A	Cidade A	Cidade A	Cidade A		
f4	5	5	1	3,5	-2,5	6,25
f11	6,3	12,6	2,5	11,5	-9	81
f16	6,3	12,6	2,5	11,5	-9	81
f15	8,3	8,3	4	7	-3	9
f9	8,6	4,3	5	2	3	9
f2	11,4	11,4	6,5	9	-2,5	6,25
f13	11,4	5,7	6,5	5,5	1	1
f1	12	4	8	1	7	49
f6	15	5	9	3,5	5,5	30,25
f3	17,1	5,7	10	5,5	4,5	20,25
f12	17,4	8,7	11	8	3	9
f8	18,9	12,6	12,5	11,5	1	1
f10	18,9	12,6	12,5	11,5	1	1
f14	20,1	13,4	14	14	0	0
f7	21,9	14,6	15	15	0	0
f5	24,9	16,6	16	16	0	0
				SOMATORIA		304
				n		16
				r		0,554579

Apêndice C

Correlação linear dos FCF entre Gestor e os Conselhos da Cidade B

Calculo da Correlação Cidade B x Conselho da Saúde

FATOR	IMPACTO		POSTO		d	d ²
	GESTOR Cidade B	CONS.SAÚDE Cidade B	GESTOR Cidade B	CONS.SAÚDE Cidade B		
f6	5	5	2	2,5	-0,5	0,25
f3	5,7	17,1	3	11	-8	64
f8	6,3	6,3	4	4,5	-0,5	0,25
f15	8,3	24,9	5	15,5	-10,5	110,25
f9	8,6	4,3	6	1	5	25
f12	8,7	17,4	7	13	-6	36
f14	13,4	6,7	8	6	2	4
f7	14,6	14,6	9	9	0	0
f4	15	5	10	2,5	7,5	56,25
f2	17,1	17,1	11,5	11	0,5	0,25
f13	17,1	17,1	11,5	11	0,5	0,25
f10	18,9	18,9	14	14	0	0
f11	18,9	6,3	14	4,3	9,7	94,09
f16	18,9	12,6	14	8	6	36
f5	24,9	24,9	16	15,5	0,5	0,25
SOMATORIA						426,84
n						16
r						0,37889

Calculo da Correlação Cidade B x Conselho da Educação

FATOR	IMPACTO		POSTO		d	d ²
	GESTOR	CONS. EDUC.	GESTOR	CONS. EDUC.		
	Cidade B	Cidade B	Cidade B	Cidade B		
f1	4	8	1	7	-6	36
f6	5	5	2	1	1	1
f3	5,7	11,4	3	12,5	-9,5	90,25
f8	6,3	6,3	4	4,5	-0,5	0,25
f15	8,3	8,3	5	8,5	-3,5	12,25
f9	8,6	8,6	6	10	-4	16
f12	8,7	8,7	7	11	-4	16
f14	13,4	6,7	8	6	2	4
f7	14,6	14,6	9	16	-7	49
f4	15	5	10	1	9	81
f2	17,1	5,7	11,5	3	8,5	72,25
f13	17,1	11,4	11,5	12,5	-1	1
f10	18,9	12,6	14	14,5	-0,5	0,25
f11	18,9	6,3	14	4,5	9,5	90,25
f16	18,9	12,6	14	14,5	-0,5	0,25
f5	24,9	8,3	16	8,5	7,5	56,25
SOMATORIA						526
n						16
r						0,22647

Apêndice D

Correlação linear dos fcf entre gestor e os conselhos da cidade c

Calculo da Correlação Cidade C x Conselho da Saúde						
FATOR	IMPACTO		POSTO		d	d ²
	GESTOR Cidade C	CONS. SAÚDE Cidade C	GESTOR Cidade C	CONS. SAÚDE Cidade C		
f15	8,3	8,3	1	6	-5	25
f4	10	5	2	2,5	-0,5	0,25
f13	11,4	11,4	3	8	-5	25
f1	12	12	4	10	-6	36
f9	12,9	4,3	5	1	4	16
f7	14,6	14,6	6	13	-7	49
f6	15	5	7	2,5	4,5	20,25
f2	17,1	11,4	8,5	8	0,5	0,25
f3	17,1	11,4	8,5	8	0,5	0,25
f12	17,4	17,4	10	14	-4	16
f8	18,9	6,3	12,5	4,5	8	64
f10	18,9	12,6	12,5	11	1,5	2,25
f11	18,9	6,3	12,5	4,5	8	64
f16	18,9	18,9	12,5	15	-2,5	6,25
f14	20,1	13,4	15	12	3	9
f5	24,9	24,9	16	16	0	0
SOMATORIA						333,5
n						16
r						0,50956

Calculo da Correlação Cidade C x Conselho da Educação

FATOR	IMPACTO		POSTO		d	d ²
	GESTOR	CONS. EDUC.	GESTOR	CONS. EDUC.		
	Cidade B	Cidade B	Cidade B	Cidade B		
f15	8,3	8,3	1	7	-6	36
f4	10	5	2	3,5	-1,5	2,25
f13	11,4	17,1	3	11,5	-8,5	72,25
f1	12	4	4	1	3	9
f9	12,9	4,3	5	2	3	9
f7	14,6	14,6	6	10	-4	16
f6	15	5	7	3,5	3,5	12,25
f2	17,1	17,1	8,5	11,5	-3	9
f3	17,1	11,4	8,5	8	0,5	0,25
f12	17,4	26,1	10	16	-6	36
f8	18,9	6,3	12,5	5	7,5	56,25
f10	18,9	18,9	12,5	13,5	-1	1
f11	18,9	12,6	12,5	9	3,5	12,25
f16	18,9	18,9	12,5	13,5	-1	1
f14	20,1	6,7	15	6	9	81
f5	24,9	24,9	16	15	1	1
SOMATORIA						354,5
n						16
r						0,47868