

A imanência do planejamento e
da gestão: a experiência de Curitiba

Luiz Carlos de Oliveira Cecilio

Carlos Homero Giacomini

Miguel Ostoja Roguski

A imanência do planejamento e
da gestão: a experiência de Curitiba

Luiz Carlos de Oliveira Cecilio

Carlos Homero Giacomini

Miguel Ostoja Roguski

33

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador editorial

Isabella Madeira Marconini

Supervisora de produção gráfica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Revisão

Maria Elisabete Ferreira

Juliana Girão de Moraes

Editoração eletrônica

Nelma Carneiro da Silva

© ENAP, 1999

CECILIO, Luiz Carlos de Oliveira.
C388i A imanência do planejamento e da gestão: a experiência da
Prefeitura Municipal de Curitiba.
Brasília: ENAP, 1999.
22f. (Texto para discussão, 33).
1. Planejamento Governamental 2. Gestão Governamental 3.
Planejamento Estratégico 4. Administração Local. I. Giacomini,
Carlos Homero II. Roguski, Miguel Ostoja. III Título IV. Série.

CDD 351.96

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (0XX61) 445 7096

Fax: (0XX61) 245 6189

Site: www.enap.gov.br

E-mail: publicacoes.enap@mare.gov.br

A imanência do planejamento e da gestão: a experiência da Prefeitura Municipal de Curitiba

*Luiz Carlos de Oliveira Cecilio**

*Carlos Homero Giacomini***

*Miguel Ostoja Roguski****

I. Introdução

Imanente é o que existe sempre em um dado objeto e é inseparável dele, nos diz o Aurélio. O propósito deste artigo é fazer uma reflexão em torno da imanência do planejamento com a gestão, da inseparabilidade dessas duas práticas sociais. Trata-se, aqui, de uma exploração e reflexão sobre o tema a partir da experiência concreta que está sendo conduzida pela Prefeitura Municipal de Curitiba, desde janeiro de 1997.

A percepção desse necessário entrelaçamento ou complementariedade da problemática, chamemos assim, do planejamento com a gestão, já tem sido objeto de reflexão de muitos autores e de tantos enfoques ou correntes que tratam do governo e das organizações. Vamos aqui dar destaque para uma abordagem, em especial, que é o Planejamento Estratégico Situacional (PES), tal como desenvolvido pelo chileno Carlos Matus, e que tem embasado teórico-metodologicamente a experiência de Curitiba que ora se relata.

No PES, vamos encontrar, de forma muito clara, a idéia de que “o planejamento é uma necessidade da gestão e a gestão é a materialização do plano. Assim, é essencial evitar a dissociação entre planejamento e gestão” (Matus, 1993: 499). Ao falar de um sistema de direção estratégica, que retomaremos mais adiante, o autor afirma que “o sistema de direção estratégica é, ao mesmo tempo, o planejamento no dia-a-dia; nesse cálculo do presente, não é possível distinguir entre o planejamento, a direção e a gerência” (*op.cit.*, p.497).

Foram estas idéias que estiveram presentes quando da complexa montagem do plano de governo da administração municipal de Curitiba, para o quadriênio 1996-2000, a partir de um programa de governo. Podemos, aqui, assumir uma distinção entre programa e plano de governo. Chamamos de programa o conjunto das diretrizes gerais, que permitem sejam conhecidas e debatidas as intenções do candidato. O programa expressa a direcionalidade que

* Professor do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Unicamp.

**Presidente do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (IMAP).

***Assessor do Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (IMAP).

um ator quer dar à mudança da situação presente; é uma oferta de enfrentamento de alguns problemas, é “convocatória para a ação” (*op.cit.*, p.336). Chamamos de plano de governo a tradução do programa em um conjunto de meios ou atos de intervenção social capazes de gerar uma dinâmica causal de mudança situacional, na direção dos objetivos assumidos como compromissos. O plano de governo é organizado em módulos de operações, com devida previsão de recursos necessários, para enfrentar problemas concretos.

O programa de governo do então candidato estava organizado em 12 idéias-força. Entretanto, logo nos primeiros dias da nova gestão, estas foram ampliadas para 23, com os seguintes títulos e temas:

- 1) BR-cidade: integração urbana de todos os trechos rodoviários que cortam a cidade;
- 2) Linhão do Emprego: programas e estruturas de geração de empregos ao longo de 37km de linhas de alta-tensão que se quer proteger de ocupações irregulares através de urbanização, abrangendo 15 bairros e mais de 400 mil pessoas;
- 3) Empório curitibano: incentivo à organização, produção e apoio à comercialização de produtos artesanais e semi-artesanais;
- 4) Plano 1000: pavimentação asfáltica em 1.000km de vias urbanas através de planos comunitários;
- 5) Saneamento bairro-a-bairro: ampliação da cobertura de saneamento ambiental através de ações integradas por microbacias;
- 6) Vila Olímpica: integração e complementação de equipamentos e programas de desenvolvimento esportivo e preservação ou recuperação ambiental ao longo do Parque Metropolitano do Iguaçu;
- 7) Cidadão em trânsito: obras e ações visando um trânsito eficiente, seguro, fluido e que conte com a participação dos cidadãos;
- 8) Segurança no trânsito: diminuição de acidentes de trânsito através do tratamento de pontos críticos e adequação da operação do sistema viário;
- 9) Segurança: articulação Estado-Município para redução dos índices de violência;
- 10) Centros de bairro: complementação de equipamentos, urbanização e programas públicos em doze áreas da cidade, a fim de promover suas identidades próprias, visando o desenvolvimento sócio-econômico e a participação das comunidades;
- 11) Digitando o futuro: laboratórios de informática nas 125 escolas municipais com a implementação de programas informatizados de ensino para os alunos e de ensino de informática para a comunidade; oferta de Internet na rede de bibliotecas “Faróis do Saber” e acesso à rede de informações da Prefeitura;
- 12) Cidadão saudável: integração intersetorial na ação social e mudança de atitude da população em relação à saúde;
- 13) Coração social: articulação das políticas sociais voltadas para a criança, o adolescente e o idoso;

- 14) Espaço Ahú: modificação de uso de penitenciária situada em área urbana e integração do seu espaço ao bairro em que se encontra;
- 15) Eixo Barão/Riachuelo: renovação urbana de eixo tradicional da cidade;
- 16) Zoneamento e uso do solo: aperfeiçoamento da legislação urbana;
- 17) Monitoramento da gestão urbana: instrumentalização do governo municipal em relação à evolução das situações problemáticas enfrentadas e à avaliação dos resultados de sua ação para mudá-las a tempo;
- 18) Patrimônio histórico: políticas, instrumentos e ações de proteção e revitalização do patrimônio arquitetônico e cultural do município;
- 19) Portão cultural: renovação urbana e reciclagem de equipamentos para uso cultural no bairro do Portão;
- 20) Revivendo Curitiba: renovação urbana de eixo tradicional da cidade;
- 21) Habitação: políticas habitacionais para o município, integradas à região metropolitana;
- 22) Rebouças: modificação do uso de equipamentos públicos e de áreas de antigo uso ferroviário e sua integração ao bairro em que se encontram;
- 23) Modal elétrico e estacionamento: estudos e implementação-piloto de transporte coletivo, veículos elétricos, bem como de estacionamentos subterrâneos, na área central da cidade.

Este programa de governo tinha algumas características de generalidades, como bem mostra Carlos Matus: “A formulação do programa de governo não se apóia em metodologias que permitam analisar sua eficácia e coerência. Na realidade, não se apóia em metodologia alguma. A formulação faz-se normalmente por setores e políticas, mediante numerosas equipes que ‘diagnosticam’ e propõem as coisas mais variadas, sem uma estrutura central que selecione prioridades e indique direcionalidade consistente. Assim, o programa de governo tem os mesmos defeitos de um plano tradicional, acrescidos da ambigüidade e incoerência freqüentes nas ofertas eleitorais. Tende a ser um conjunto de generalidades que não diferenciam as ofertas eleitorais, não penetram nas causas reais dos problemas e não apontam saídas imaginativas viáveis” (*op.cit.*, p. 340-1).

Tratava-se, então, de transformar este programa em um plano de governo, tendo claro, desde o início, que o sucesso de sua implantação dependeria, em boa medida, da sua adequada articulação com um bom sistema de gestão. Os avanços e as dificuldades nessa articulação do planejamento com a gestão são o tema deste artigo.

II. Construindo o plano de governo

A elaboração do plano, a partir do programa de governo, envolveu um amplo processo participativo, que contou com um grande número de pessoas em suas sucessivas etapas. Da primeira etapa, a da elaboração inicial do plano,

participaram 340 pessoas, pertencentes aos vários órgãos e secretarias da Prefeitura Municipal de Curitiba. Foi realizado treinamento dessas pessoas em metodologia de planejamento inspirada no PES e devidamente adaptada às necessidades do momento (Cecilio, 1997). Vale destacar que o trabalho, nessa etapa, teve uma característica bem singular. Tratava-se de, partindo de projetos com produtos já bem definidos, fazer uma espécie de caminho “do fim para o início”, reconstruindo, com os grupos, a partir da metodologia PES, a missão de cada projeto, os problemas vividos pela população, os descritores desses problemas centrais que seriam depois transformados em indicadores, para avaliar o sucesso do plano e as causas reais e os nós críticos dos problemas. Só depois de percorrido esse caminho analítico é que foram definidas as operações para enfrentamento dos problemas. Se o programa de governo, traduzido em 23 diretrizes estratégicas, padecia da imprecisão e da generalidade tão bem apontadas por Carlos Matus, o plano de governo, traduzido em 24 projetos estratégicos, era composto por 260 operações concretas, orçamentadas e com gerentes ou responsáveis formalmente indicados para sua execução.

Esse verdadeiro trabalho de reconstrução, que tomou tempo e mobilizou tantas pessoas, foi avaliado como necessário para que se tivesse uma real dimensão dos problemas vividos pela população e que estavam sendo enfrentados em cada projeto. Só assim era possível assumir um verdadeiro compromisso com a avaliação e possível mudança ao longo do desenvolvimento do plano e também não menos importante, se ter uma idéia dos recursos que seriam consumidos pelo plano. Foi o momento, afinal, da transformação do programa em um plano de governo — este é momento da formação teórico-prática de um número muito grande de verdadeiros dirigentes tecnopolíticos, de um plano de governo.

Essa etapa inicial de capacitação de gerentes e de formulação do plano foi depois desdobrada para outros grupos, em forma de cascata, à medida que o plano ia sendo detalhado até o nível de ações. Cada vez mais novos atores entravam em cena, vindo de várias secretarias e órgãos municipais. Todas essas pessoas constituíam grupos matriciais dos projetos estratégicos que possuem a seguinte composição: coordenador do projeto, indicado pelo prefeito municipal para atuar como seu preposto junto aos órgãos envolvidos na sua realização e sediado no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC); representantes dos órgãos para atuar junto ao grupo do projeto e disponibilizar recursos necessários; servidores indicados pelos órgãos para participar do processo de elaboração e execução do projeto de acordo com sua especialidade; e representantes do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) indicados por sua diretoria para atuar como consultores dos grupos matriciais.

O Quadro 1 é uma representação gráfica da estrutura matricial que os projetos estratégicos propiciam. Na horizontal, estão dispostos os 24 projetos (eram 23, inicialmente, e depois acrescidos do projeto *El Niño*, criado tendo

em vista as estratégias para enfrentar os impactos do fenômeno na cidade). Na vertical, estão dispostos os órgãos e as secretarias da Prefeitura Municipal de Curitiba. Para entender o quadro, tomemos o exemplo do projeto Linhão do emprego: pode-se ver que neste projeto há nove órgãos com gerentes de operações e que, ademais, há outros 15 órgãos da prefeitura participando. Ou seja, um projeto, que toma como problemas a deterioração de certo espaço urbano e o desemprego, mobiliza 24 secretarias e órgãos da prefeitura para o seu adequado enfrentamento.

A elaboração do plano contou com uma consultoria externa para a formulação do modelo de intervenção e capacitação inicial dos gerentes, e também com a participação intensa dos técnicos do IMAP, tanto para um apoio direto junto aos grupos matriciais dos projetos estratégicos como na montagem do sistema de gestão e acompanhamento do plano que se verá adiante. Queremos destacar, aqui, que uma operação dessa envergadura, que representa um verdadeiro ensaio de reforma do Estado conduzida ao nível de um município, precisa, necessariamente, além da vontade política de mudar, de dois pressupostos insubstituíveis: um modelo teórico-metodológico que oriente a intervenção (no caso, o PES adaptado) e a existência de um grupo de técnicos da instituição, com capacitação e disponibilidade para servir como apoio ao processo (o pessoal do IMAP).

Quadro 1: A estrutura matricial dos projetos estratégicos da Prefeitura Municipal de Curitiba

PREFEITO	ASSESSORAMENTO À GESTÃO DOS PEPGs GABINETE - IPPUC - IMAP																								
	PGM	SEAM	SGM	SMCS	IMAP	IPMC	SMAD	SMF	SMRH	COHAB	FAS	FCC	SMAB	SMCR	SME	SMEL	SMS	CIC	IPPUC	SICT	SMMA	SMOP	SMAS	SMU	URBS
01 BR - CIDADE	●	●	★	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
02 LINHÃO DO EMPREGO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
03 EMPÓRIO METROPOLITANO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
04 PLANO MIL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
05 SANEAMENTO BAIRRO A BAIRRO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
06 VILA OLÍMPICA DO PARANÁ	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
07 CIDADÃO EM TRÂNSITO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
08 SEGURANÇA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
09 CENTROS DE BAIRROS	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
10 DIGITANDO O FUTURO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
11 CIDADÃO SAUDÁVEL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
12 CORAÇÃO SOCIAL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
13 AHÚ - CABRAL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
14 EIXO BARÃO - RIACHUELO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
15 ZONEAMENTO E USO DO SOLO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
16 PORTÃO CULTURAL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
17 PATRIMÔNIO CULTURAL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
18 SIST.DE INDICADORES P/GESTÃO MUNICIPAL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
19 REVIVENDO CURITIBA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
20 SEGURANÇA NO TRÂNSITO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
21 MODAL ELÉTRICO / ESTACIONAMENTO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
22 REBOUÇAS	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
23 HABITAÇÃO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
24 EL NIÑO	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

★ GERENTE DE OPERAÇÃO ● ÓRGÃO PARTICIPANTE

Assessoramento Meio Social Infra-estrutura

III. A necessária articulação do planejamento com a gestão

Uma vez elaborado o plano, agora traduzido ou apresentado na forma de projetos estratégicos, três grandes estratégias precisavam ser implementadas, cada uma delas com suas características e dificuldades próprias:

- a articulação do plano (projetos estratégicos) com a máquina, ou seja, com as várias secretarias;
- a montagem de um sistema de gestão e acompanhamento do plano (a gerência por operações);
- a montagem de um sistema de informação para acompanhamento dos projetos, tanto no que se refere ao andamento das operações como à avaliação dos impactos esperados sobre os problemas enfrentados em cada projeto.

Na verdade, essas três estratégias apontam para a construção de um sistema de direção estratégica no qual o planejamento, a gestão, o acompanhamento e a avaliação são radicalmente imanentes.

Apresentamos, na seqüência, como estas estratégias foram trabalhadas.

A articulação dos projetos estratégicos com a máquina

É claro que essa forma de trabalhar projetos estratégicos, por natureza, matriciais, orientados por objetivos, com forte ênfase na responsabilização por produtos e resultados bem definidos, contrasta muito com a forma usual de se operar a máquina estatal. “A maioria dos serviços públicos é conduzida pela rotina e como consequência, não consegue, intencionalmente, objetivos politicamente hierarquizados. Nesse caso, o processo de administração está invertido; a burocracia conduz seus dirigentes, e estes esgotam-se na administração do cotidiano” (*op.cit.*, p.511). Nesta medida, ficou configurada, ao final da elaboração do plano, uma dicotomia muito acentuada entre duas formas de governar: a tradicional, com seu peso e lógica específicos e a nova, representada pela gestão dos projetos estratégicos. Ficava claro que era necessária uma aproximação entre as duas lógicas, até porque eram parte de um mesmo governo, visavam a mesma população, eram tocadas pelos mesmos funcionários e compartilhavam os mesmos recursos orçamentários! Para se conseguir essa aproximação, foram utilizadas as seguintes operações: a) realização de reuniões com secretários para apresentação dos projetos e sensibilização para a sua importância, sua inserção na máquina, etc.; b) garantia da participação dos secretários no colegiado (nível 1) de acompanhamento dos projetos estratégicos (ver mais adiante), como forma de fazê-los sentir-se também envolvidos e responsáveis pelos projetos estratégicos; c) adoção da prática do planejamento também nos vários órgãos e secretarias, inicialmente na forma de delineamento estratégico (definição de missão, dos clientes, dos macroindicadores). Essas foram operações bastante desafiadoras que exigiam recursos

de poder, conhecimento e organização e que representaram um grande esforço de não se estar fazendo uma reforma do Estado por fora da máquina. A tarefa de se introduzir alguma lógica de planejamento na máquina, apesar de muito difícil, significou um posicionamento contrário a qualquer concepção de se considerar a atual estrutura da administração pública como irreformável e, nesta medida, os projetos estratégicos foram vistos como a proposta mais factível de uma reforma do Estado. Deixar as estruturas das secretarias intocadas seria como criar duas lógicas, uma contraposição entre o jeito novo e o jeito velho de governar. Ainda são pequenas as mudanças nas secretarias e órgãos, mas tem-se clareza de que se deve continuar investindo em sua transformação. O próprio sucesso dos projetos há de significar um impacto de mudança no interior das secretarias.

A outra operação, se é que pode ser chamada assim, foi a natural incorporação de técnicos das várias secretarias, na condução dos projetos estratégicos, seja como coordenador de um projeto, gerente de operações ou mesmo responsável pelas ações. Esse tipo de operação, foi tanto solução como fonte de problemas. De qualquer forma, foi a presença viva dos técnicos das várias secretarias nos vários projetos, que deveria propiciar, na prática, o amalgamento das duas lógicas. Sendo um processo dinâmico, conforme operações se iniciem ou terminem, houve uma mobilização, até o momento, de cerca de 820 servidores. Entre coordenadores, representantes, gerentes de operações e responsáveis por ação, há, em média, 540 pessoas regularmente envolvidas na condução dos projetos, visto que, há sempre operações e ações sendo iniciadas e/ou concluídas. Em maior ou menor grau, todos os 25 órgãos da administração direta e indireta estão participando do processo.

A montagem de um sistema de acompanhamento do plano (projetos estratégicos)

A principal justificativa ou princípio que orienta a montagem de um bom sistema de acompanhamento do plano assenta-se no fato de que o cálculo e o desenho feitos no plano poderão ser, depois, confirmados ou refutados pela realidade. Uma vez concretizada a ação decidida, muitos outros fatores, além dela própria, irão influir na construção de uma nova situação. Certamente, esta nova situação será distinta da esperada, devendo-se, portanto, a partir dessa nova realidade, recomeçar o processo com uma nova explicação situacional e novas articulações de pré-alimentação e retroalimentação. Dito de outra forma, “é preciso revisar constantemente o plano, a fim de adaptá-lo com flexibilidade sempre que a situação se altere” (*op.cit.*, p.491). O plano se concretiza na ação. Os projetos estratégicos são, podemos dizer, uma primeira aproximação da realidade e deverão, por isso mesmo, ser permanentemente reavaliados e reconstruídos no interior de um bom sistema de gestão e acompanhamento.

Esse sistema foi montado, de forma colegiada e representativa, da seguinte maneira: a) um nível superior de coordenação (nível 1), da qual participavam diretamente o prefeito, como coordenador geral do processo (o que é raro na administração pública pois, usualmente, essa coordenação é delegada pelo dirigente a um técnico do escalão superior), apoiado por um grupo assessor composto por técnicos do IMAP, IPPUC e membros do gabinete do prefeito, os coordenadores dos projetos estratégicos e os secretários (de forma regular ou convocados conforme o tema da pauta; b) um nível intermediário de acompanhamento (nível 2), em cada projeto, constituído pelo coordenador do projeto, os representantes dos órgãos e os gerentes das operações; c) um nível mais diretamente operacional (nível 3), constituído pelo gerente de uma operação e os responsáveis pelas ações. Esse sistema de gestão e acompanhamento constituiu-se no que Matus denomina de “um sistema de gerência por operações”. Para esse autor, “a gerência por operações oferece uma alternativa diferente para a reforma da administração pública; ela coloca mais ênfase nas práticas de produção e dá menos valor às grandes reformas gerais, às normas extensivas e ao impacto das mudanças de legislação” (*op.cit.*, p.516). E também para que um governo funcione eficazmente, validando seus planos com fatos, são necessárias três condições: a existência de um plano modular (como é a estrutura dos projetos estratégicos, organizados em operações e ações), orçamento por programas (vinculação do plano com os módulos do orçamento e não, como se faz hoje, os recursos só vinculados a investimentos) e gerência por operações.

O que se representa, esquematicamente, no Quadro 2, é como se articulam as lógicas da política, do planejamento e da gestão. É a partir da lógica da política, do jogo das forças sociais, da demanda da população através de canais organizados ou não, que são definidos os problemas. Esse é o momento da configuração do campo problemático ou da “agenda de problemas” do dirigente. Na lógica do planejamento, esses problemas são processados (descritos e explicados) e são definidas as operações para enfrentá-los, mais precisamente, para modificar os seus descritores. A elaboração do plano é uma primeira aproximação em relação aos problemas e nunca é acabada, no sentido de completa e definitiva. Exige-se, então, um sistema de gestão e acompanhamento do plano, na verdade espaços colegiados que se utilizam intensamente do processo de conversação no sentido definido por Flores (1989), muito dependentes de informação quente (ágil, confiável e com sensibilidade para avaliar impactos sobre problemas), para efetivar (re)ajustes permanentes e necessários com avaliação sistemática dos resultados. Constrói-se, aqui, um sistema de direção estratégica, no qual fica mais do que evidente a imanência do planejamento e da gestão.

Quadro 2: A articulação das lógicas da política, do planejamento e da gestão

INFORMAÇÃO				
Lógica da gestão	Lógica do Planejamento/Gestão	Lógica do planejamento/gestão		Lógica da política
Quem avalia o andamento do plano	Como se avalia o sucesso do plano	Construindo o plano (como se faz o plano)		Quais os problemas
Nível 1	Modificação nos descritores macroindicadores	Descritores	Como são os problemas?	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de governo • Demanda da população / Qualidade de vida • Composição das forças políticas em Curitiba/ no Paraná
Nível 2	Modificação nos descritores dos nós críticos (indicadores)	Nós críticos	Por que existem os problemas?	
Nível 2	O cumprimento das operações	Operações	Como enfrentar os problemas?	
Nível 3	A sua demonstração	Produtos	O que resulta das operações?	
Nível 2	Impacto nos nós críticos	Resultados	O que visam os produtos?	
			O que se espera dos resultados?	

Como se pode observar no Quadro 2, há uma idéia de recursividade no acompanhamento do plano ao priorizar o acompanhamento de determinados aspectos da execução do projeto e/ou de seus impactos de forma diferenciada em cada espaço de governabilidade. Por exemplo, no nível 1 do sistema, que é um colegiado do qual participam os prefeitos, os secretários e os coordenadores de projetos, que é o espaço de direção superior, o foco de atenção é o impacto dos projetos sobre os indicadores do macroproblemas (macroindicadores). Claro que a avaliação do andamento de uma ou outra operação estratégica poderá ser feita neste nível, mas ele é o espaço para as grandes definições estratégicas. Com certeza, não se acompanha e não se avalia, no nível 1, o cumprimento das mais de mil ações em andamento e os impactos que vão causando em descritores de problemas que estão compondo a cadeia explicativa do macroproblema. O acompanhamento do cumprimento das ações é feito, prioritariamente, no nível 3.

A montagem de um sistema de informações para acompanhamento

A gerência por operações exige a implantação de um sistema ágil e significativo de acompanhamento descentralizado do andamento das operações e ações, a fim de que os problemas de execução e de eficácia direcional das operações resolvam-se descentralizadamente e só excepcionalmente cheguem ao nível 1 do sistema. Tal sistema de informações é constituído por indicadores

de controle. “Um indicador de controle é uma informação elaborada, composta e complexa, portadora de um significado preciso sobre um tópico importante para o acompanhamento de algum módulo do plano. O indicador pode ser qualitativo ou quantitativo. O conjunto de indicadores forma um sistema de apoio e interpretação para a direção do plano e a gerência por operações” (*op.cit.*, p.517). Os indicadores são de dois tipos principais: os indicadores de cumprimento das operações (revelam se a operação está sendo realizada conforme as especificações do seu desenho) e indicadores de impacto das operações (são usados para conhecer as conseqüências positivas ou negativas das operações sobre os descritores de um problema).

O sistema de informações montado para o acompanhamento dos projetos e para apoiar a gerência por operações utiliza-se de uma rede de comunicação interligando todos os órgãos da prefeitura, permitindo a conectividade de micro-computadores e redes locais de todas as unidades. Apóia-se nos aplicativos *Lotus Notes* e *MS Project*. O primeiro é um correio eletrônico associado a uma base de dados que visa disponibilizar a todos os usuários ligados à rede de comunicação, a troca de informações sobre cada um dos projetos do plano de governo, de modo a permitir o despacho e a informação gerencial. O segundo é um programa destinado especificamente ao planejamento operacional, avaliação, gerenciamento e controle de projetos, que permite o acompanhamento detalhado de todas as ações do governo, de maneira integrada, dinâmica e compartilhada por todos os órgãos da administração municipal. Este sistema também permite acompanhar os indicadores de cumprimento das operações e auxiliar na definição da trajetória técnico-político-financeira do plano de governo.

Um segundo sistema está sendo montado para medir os indicadores de impacto, sendo o projeto estratégico de monitoração da gestão urbana incumbido dessa missão. Nessa etapa, e dentro de um novo ciclo de replanejamento, os projetos estão definindo seus indicadores a partir dos descritores do problema central e dos nós críticos de suas missões. As secretarias municipais, com variações, também foram demandadas a formular seus indicadores desde 1997, por exigência do relatório anual da gestão municipal. Um processo de racionalização dos indicadores dos órgãos e projetos definirá o conjunto de indicadores necessários à construção das fontes de verificação nos órgãos da municipalidade. Hoje, o projeto “Linhão do Emprego” e várias secretarias já estão progressivamente implementando as fontes de verificação de seus indicadores.

IV. As dificuldades na operacionalização dos projetos estratégicos

Claro que um processo dessa envergadura, seja pelo envolvimento de um grande número de pessoas, seja por significar uma revolução copernicana na cultura organizacional da administração pública haveria, como aconteceu,

de encontrar muitas dificuldades e alguns desafios importantes. O que se apresenta, a seguir, é um certo inventário dessas dificuldades.

A primeira delas diz respeito ao tamanho do projeto, ao desafio de viabilizar uma boa estrutura de apoio — compreendendo capacitação, apoio operacional e acompanhamento — para o grande número de pessoas envolvidas. A existência de um grupo técnico muito qualificado no IMAP foi fundamental para isso.

Em segundo lugar a dificuldade das pessoas saírem de suas posições na máquina, de seus lugares muito bem definidos e se lançarem em um trabalho de coordenação, de conversa e negociação com o outro, em uma nova dinâmica institucional muito menos estruturada. Aprender a jogar, como diz Matus. Tratava-se de transformar funcionários da máquina, quando muito em posição de chefias tradicionais, em líderes de um processo muito transformador.

Em terceiro lugar, colocam-se dificuldades na compatibilização dos projetos estratégicos com a lógica da máquina. Muitas vezes pode acontecer de o coordenador de projeto entender que tem pouca autoridade em relação à estrutura funcional, enquanto os chefes dos departamentos julgam que o coordenador de projeto está interferindo no seu território. Visando solucionar tais impasses, está-se atuando para a definição cada vez mais clara das prioridades, na divulgação do processo, e no convite à reflexão, pela direção e pelos níveis gerenciais de cada órgão da prefeitura, de como as operações dos projetos estratégicos do plano de governo devem se incorporar ao seu plano de ação, uma vez que foram planejadas com a sua participação.

O conflito de autoridade é outro risco inerente que é muito fácil de acontecer, caso não haja um adequado relacionamento interpessoal entre os decisores da estrutura funcional e os coordenadores de projetos. É comum os participantes das operações dos projetos matriciais, numa situação de conflito, ficarem prensados entre dois chefes, à medida que verticalmente prestam contas ao chefe de seu departamento funcional e horizontalmente reportam-se ao coordenador de projeto. Nesse sentido, além da necessária divulgação da importância do processo de implementação do plano de governo, temos sugerido maior objetividade na negociação com os respectivos chefes, visando a disponibilidade tanto pessoal quanto de recursos, calcada em prioridades, e a explicitação do tempo necessário para cada uma das funções.

Em geral há poucas mudanças na máquina que se mantém funcionando de forma tradicional.

São freqüentes as dificuldade de obtenção de recursos financeiros novos para os projetos, seja por uma participação restrita do governo do Estado, seja pela redução da disponibilidade de recursos internacionais. A reforma tributária do governo federal também aponta uma perspectiva de perdas para os municípios.

Finalmente, observa-se desempenho insuficiente de alguns coordenadores de projetos estratégicos; uma vez que a maioria não havia exercitado uma função gerencial antes.

V. Alguns pontos-chave para uma avaliação do funcionamento matricial dos projetos estratégicos do plano de governo

O movimento de implementação das propostas do atual governo municipal de Curitiba tem trazido, além de ações com foco na melhoria da qualidade de vida dos curitibanos, um alento transformador da máquina pública municipal. Hoje, após dois anos, podemos destacar alguns aspectos importantes desse processo.

Assim os projetos estratégicos estão coerentes com as diretrizes da gestão. Decorrido mais de um ano da sua elaboração, os projetos mostram-se pertinentes e oportunos, enfocando 88 causas críticas de problemas reais da cidade. Aqui, vale salientar o caráter modular do planejamento estratégico. No momento do “deve ser”, quando se faz o desenho das ações que atacariam os nós críticos, foram formuladas 260 operações, com custo aproximado de R\$ 405 milhões. Entretanto, a realidade brasileira modificou-se rapidamente e uma crise financeira desabou sobre o País e suas instâncias de governo. No nível municipal, grande parte das tradicionais formas de financiamento foram fechadas, ficando o mesmo por conta de seus próprios recursos. No nosso caso, o montante previsto ultrapassou a capacidade de investimento do município para a gestão 1997-2000 (para 1999 está previsto o desembolso de R\$ 86 milhões para os projetos). Exatamente nessas situações é que se ressalta a grande vantagem em se possuir um acervo modular de operações. Assim, grupos de operações sobre nós críticos podem ser replanejados periodicamente com maior acuidade, podendo ser reprogramados, postergados, ou até abandonados, após uma apreciação estratégica, sem que a coerência do plano seja perdida. Nesse exercício permanente, valorizam-se as operações que, com grande criatividade e menor custo, melhor impactam sobre as causas críticas.

Os projetos estratégicos são uma realidade e têm vida. Até agosto de 1998, foram realizadas e terminadas 1.156 ações, sendo que 150 operações estão em andamento, representando 58% do total. Isso mostra a operosidade dos coordenadores, gerentes, responsáveis por ações, representantes dos órgãos e demais membros das equipes de projeto, consubstanciadas nas secretarias. Segundo o Sistema de Realizações Governamentais da Assessoria de Informações, em menos da metade da atual gestão fizeram-se mais obras do que num mesmo período de gestões anteriores.

Os projetos estratégicos estão abrindo novos caminhos para uma gestão pública mais competente e efetiva. Sua lógica induz a necessidade de orçamentos ligados às ações e estas à execução financeira, forçando que se trabalhe rumo a orçamentos-verdade. Desvela os problemas do processo de planejamento, controle e execução de obras, produzindo as crises necessárias para se caminhar

em direção à melhoria na execução e qualidade das obras e serviços. Promove o pensamento, o planejamento e a gestão estratégicos dentro da máquina.

Os projetos estratégicos são potentes e, em grande medida, necessitam de recursos organizacionais de conhecimentos e não de recursos financeiros. Obviamente existem causas críticas que demandam volumes significativos de recursos para serem solucionadas ou mitigadas e que, em momentos de escassez, exigem a reflexão e o posicionamento da liderança. Porém, 90% das ações executadas até agora não necessitaram de dinheiro. Alguns projetos não demandam recursos de investimento, bem como outros devem direcionar-se cada vez mais às parcerias. Para 1999, há pelo menos 400 ações que não necessitam de recursos de investimento.

Os projetos estratégicos precisam ser permanentemente revisitados e redirecionados para sua implementação de forma a não se tornarem inadequados ou burocráticos. Uma das principais características do planejamento estratégico situacional é a dinâmica de seus vários momentos — o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional — que devem ser sistematicamente revistos frente às mudanças de conjuntura, às pressões dos atores sociais, aos mais diversos obstáculos e imprevistos. Esta é a diferença entre um planejamento estilo “plano-livro” e o estratégico. Desta forma, as equipes de projeto devem estar sempre alertas e avaliando as circunstâncias, empecilhos e oportunidades, alterando os componentes de seu projeto como navegadores conduzindo o seu navio por entre recifes, visando impactar a missão, com menor custo e maior qualidade física, ambiental e social.

Os projetos estratégicos podem tornar-se um exemplo que aponta para uma gestão pública de excelência. E aqui os envolvidos nesse processo, os servidores públicos, podem encontrar significado e sentir-se atores da história, construindo no seu cotidiano profissional, de forma crítica e compartilhada, práticas inovadoras de gestão pública. Contribuem assim ativamente na formulação de uma nova forma organizacional para os governos municipais, no contexto da discussão da reforma do Estado e das turbulências do ajuste fiscal propalado pelo governo federal que ameaça perdas aos municípios.

Os projetos estratégicos são estratégia de mudança cultural e demandam tempo. Necessitam de maior atenção e acompanhamento por parte dos secretários cuja pasta está envolvida, para dar-lhes a condição de estabilidade e consolidação dentro da gestão, bem como da compreensão, do comprometimento, da paciência e da boa vontade dos diversos parceiros.

Estamos num processo de reinvenção do governo de Curitiba. Tudo o que fazemos está em ambiente de escola de governo, no qual devemos, de forma despojada, repensar como trabalhamos, em busca de eficiência, eficácia, efetividade e por que não, de satisfação, significado e solidariedade.

O estágio atual dos projetos é de um novo ciclo de replanejamento, com os recursos de investimento do próximo ano já definidos. Os recursos para custeio ainda podem ser priorizados para ações importantes dessa categoria e negociados com os secretários. Neste momento, é importante detalhar acuradamente todas as ações que receberão recursos, zelando pela qualidade de cada atividade e seus produtos. É o tempo propício para rever o funcionamento de cada equipe e aprimorar a capacidade de gestão de cada projeto, dando também importância ao desenvolvimento dos seus indicadores, que servem como os relógios da ponte de comando, na direção do projeto rumo à sua missão.

Referências bibliográficas

- CECILIO, L.C.O. (1997), “Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental” In: Merhy, E.E & Onoko, R.T. *Agir em saúde: um desafio para o público*. São Paulo: Hucitec.
- FLORES, C.F. (1989), *Inventando la empresa del siglo XXI*. Chile: Hachete.
- MATUS, C. (1993), *Política, Planejamento & Governo*. Brasília: IPEA.

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações padrão.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação, vinculação institucional e e-mail do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão

Números publicados

- 32** *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
novembro — 1998, 57p.
- 31** *Custos no serviço público*
Marcos Alonso
outubro — 1998, 34p.
- 30** *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno
setembro — 1998, 21p.
- 29** *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho
agosto — 1998, 23p.
- 28** *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes
Marcelo Gameiro de Moura
Marco Antônio de Castilhos Acco
julho — 1998, 25p.
- 27** *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani
junho — 1998, 27p.
- 26** *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos
maio — 1998, 23p.
- 25** *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta
abril — 1998, 23p.
- 24** *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira
março — 1998, 19p.

- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto
fevereiro — 1998, 25p.
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato
dezembro — 1997, 25p.
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta
novembro — 1997, 13p.
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdeci Araújo
outubro — 1997, 26p.
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy
setembro — 1997, 15p.
- 18 *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes
agosto — 1997, 37p.
- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho — 1997, 27p.
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho — 1997, 31p.
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio — 1997, 45p.
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani
abril — 1997, 15p.
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia
março — 1997, 18p.
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont
dezembro — 1996, 16p.
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos
dezembro — 1996, 14p.

- 10 *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores
novembro — 1996, 12p.
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro — 1996, 20p.
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman
setembro — 1996, 22 p.
- 7 *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e
Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto — 1996, 24 p.
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho — 1996, 15 p.
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto
outubro — 1995, 14 p.
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro — 1995, 31 p.
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves
outubro — 1995, 28 p.
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino
julho — 1995, 21 p.
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio — 1995, 24 p.

Cartão de assinatura da RSP

A *Revista do Serviço Público* — RSP é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, cujo objetivo é promover a reflexão sobre temas ligados ao Estado, à Administração Pública e à Gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Nome/Instituição:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação

- Assinatura
 Número avulso — Edição nº _____
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento

1. Enviar cheque nominal em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública.
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de:
ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A,
Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado
(código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de:
ENAP Escola Nacional de Administração Pública
UG: 114702 — Gestão: 11401

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7095 — 445 7096

Fax: (0XX61) 245 6189

site: www.ena.gov.br

e-mail: publicacoes.ena@mare.gov.br