

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA**

**Plano Estratégico para o
Desenvolvimento Econômico Local: um instrumento
para a melhoria da qualidade de vida**

Autor: **Luiz Christiano Leite da Silva**
Orientador: **Prof. Dr. Miguel Juan Bacic**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA**

**Plano Estratégico para o
Desenvolvimento Econômico Local: um instrumento
para a melhoria da qualidade de vida**

Autor : **Luiz Christiano Leite da Silva**
Orientador: **Prof. Dr. Juan Miguel Bacic**

Curso: Engenharia Mecânica.
Área de concentração: Gestão da Qualidade Total

Trabalho final apresentado à comissão de Pós Graduação da Faculdade de Engenharia Mecânica, como requisito para obtenção do título de Mestre Profissional em Engenharia Mecânica.

Campinas, 2.003
S.P. - Brasil

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA**

TRABALHO FINAL DE MESTRADO PROFISSIONAL

**Plano Estratégico para o
Desenvolvimento Local: um instrumento para a
melhoria da qualidade de vida**

Autor: **Luiz Christiano Leite da Silva**

Orientador: **Prof. Dr. Miguel Juan Bacic**

**Prof. Dr. Miguel Juan Bacic , Presidente
IE / Universidade Estadual de Campinas**

**Profa. Dra. Maria Carolina de Azevedo Ferreira de Souza
IE / Universidade Estadual de Campinas**

**Prof. Dr. Ademir José Petenate
IMECC / Universidade Estadual de Campinas**

Campinas, 19 de setembro de 2003

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

Si38p

Silva, Luiz Christiano Leite da

Plano estratégico para o desenvolvimento local: um instrumento para a melhoria da qualidade de vida / Luiz Christiano Leite da Silva.--Campinas, SP: [s.n.], 2003.

Orientador: Miguel Juan Bacic.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica.

1. Planejamento estratégico. 2. Administração local. 3. Desenvolvimento econômico. I. Bacic, Miguel Juan. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Mecânica. III. Título.

Dedicatória

Às pessoas que mantêm a esperança e que trabalham para que as localidades onde vivem possam lhes oferecer uma qualidade de vida cada vez melhor, todo respeito e admiração.

Agradecimentos

O projeto deste trabalho surgiu das discussões com o Professor Dr. Miguel Juan Bacic (IE-Unicamp), na busca de soluções aos casos concretos que minha atividade apresentava. Sou-lhe grato por ter aceitado assumir a orientação do trabalho, pela formatação e organização das idéias, pela dedicação e pelas diretrizes que tornaram possível a conclusão desta dissertação.

Agradeço aos professores do Mestrado Profissional em Gestão da Qualidade Total na pessoa do Professor Dr. Ademir Petenate (IMECC-Unicamp), pela oportunidade de intenso aprendizado e transformação, que me foi possibilitado durante o curso e a realização do trabalho. Uma lembrança especial aos professores Manoel Folledo (IMECC-Unicamp) e José Newton Cabral Carpintéro (IE-Unicamp), por suas aulas, conversas amigas e relevantes comentários.

Agradeço aos meus colegas Secretários Municipais de Sorocaba, que viabilizaram a implantação das ações propostas, aos funcionários da Prefeitura de Sorocaba, grandes colaboradores e que muito me ensinaram, e aos membros dos Conselhos Municipais, sempre solícitos, e que muito auxiliaram para realizar o Plano de Desenvolvimento.

Quero manifestar minha gratidão ao Prefeito Municipal de Sorocaba, Dr. Renato Fauvel Amary, que adotou o Plano de Desenvolvimento e perseverou no seu cumprimento, mesmo quando os riscos eram grandes e os resultados incertos, por sua confiança e coragem e sem o que, seria impossível a proposta deste trabalho.

Minha gratidão especial ao meu filho Luiz Eduardo e a minha esposa Nilce Léa, pela compreensão das horas ausentes do convívio familiar, pela colaboração e irrestrito apoio, sem os quais não seria possível o término deste trabalho.

“O que me interessa não é uma síntese, mas um pensamento transdisciplinar, um pensamento que não se quebre nas fronteiras entre as disciplinas. O que me interessa é o fenômeno multidimensional, e não a disciplina que recorta uma dimensão nesse fenômeno.

Tudo o que é humano é ao mesmo tempo psíquico, sociológico, econômico, histórico, demográfico.

É importante que estes aspectos não sejam separados, mas sim que concorram para uma visão poliocular.

O que me estimula é a preocupação de ocultar o menos possível a complexidade do real”.

Edgar Morin

Resumo

Leite da Silva, Luiz Christiano, *Plano Estratégico para o Desenvolvimento Econômico Local: um instrumento para a melhoria da qualidade de vida*, Campinas: Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2003. 200 p. Trabalho Final (Mestrado Profissional).

O objetivo deste trabalho é desenvolver um estudo sobre a importância do processo de planejamento estratégico como ferramenta de qualidade administrativa para a gestão de cidades e, em especial, para administrar as políticas de desenvolvimento local. O desenvolvimento local é apresentado como um processo que ultrapassa a dimensão dos fatores econômicos e é visto como sendo a melhora, no sentido amplo, da qualidade de vida dos moradores da localidade. O planejamento estratégico voltado para o desenvolvimento é apresentado nas suas várias etapas de elaboração, com a metodologia ajustada para uma abordagem direcionada para a planificação de localidades. Os resultados obtidos com a aplicação do processo na cidade de Sorocaba demonstram que o planejamento estratégico pode ser um instrumento de qualidade eficaz para a gestão pública e que pode ser utilizado por gestores e administradores públicos em outras cidades do país.

Palavras Chave:

- Planejamento Estratégico, Administração Local, Desenvolvimento Econômico.

Abstract

Leite da Silva, Luiz Christiano, *Strategical Planning for the Local Economic Development: an instrument to enhance quality of life*, Campinas: Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2003. 200 p. Final Dissertation (Professional Master's Degree).

The objective of this work is to develop a study on the importance of strategic planning process as a tool of quality administration to cities' management, especially to manage local development policies. Local development is presented in this study as a process that goes far beyond the economic dimension, being considered as the enhancement, in a broad sense, of quality of life of inhabitants of a given city. Strategic planning geared to broad development is presented considering all stages that it encompasses during its elaboration process, adjusting its methodology to local planning approach. Results obtained from the application of this process in Sorocaba city demonstrated that strategic planning can be an effective quality management tool and it can be well used by managers and public administrators of other cities in this country as well.

Key Words :

- Strategic Planning, Local Administration, Economic Development.

ÍNDICE

LISTA DE QUADROS	III
LISTA DE TABELAS	IV
NOMENCLATURA	V
1. INTRODUÇÃO	1
2. O DESENVOLVIMENTO E AS LOCALIDADES.....	9
2.1 As localidades e a busca do desenvolvimento	9
2.2 As localidades e seus problemas	10
2.3 As cidades doentes e as cidades saudáveis.....	13
2.4 Os fatos econômicos e seus efeitos para as localidades	16
3. O DESENVOLVIMENTO LOCAL E A AÇÃO PÚBLICA.....	33
3.1. Os fatores políticos locais	33
3.2. As mudanças nas políticas públicas	39
3.3. A caracterização dos modelos de desenvolvimento.....	49
3.4. A decisão para o desenvolvimento: o papel do poder público.....	60
3.5. A preparação da ação pública para o desenvolvimento	61
3.6. A organização dos agentes ativos.....	63
4. O PLANO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL	65
4.1. A metodologia do planejamento estratégico	65
4.2. O conhecimento da situação atual	71
4.3. A análise ambiental	75
4.4. A formulação do perfil estratégico.....	89
4.5. Desenvolvimento das estratégias	103
5. A IMPLEMENTAÇÃO E O CONTROLE DO PLANO ESTRATÉGICO.....	111

5.1. A implementação das estratégias	111
5.2. O controle estratégico.....	124
6. SOROCABA — UM CASO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO.....	131
6.1. O início do plano	131
6.2. O conhecimento da situação local.....	132
6.3. A análise ambiental	138
6.4. A formulação do perfil estratégico.....	145
6.5. O desenvolvimento das estratégias	151
6.6. A implementação das estratégias	162
6.7. Adequação da estrutura	175
6.8. Os resultados obtidos	176
7. CONCLUSÃO.....	195
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197

LISTA DOS QUADROS

Quadro 2.1	– Dinâmica de Crescimento e Decadência de uma Cidade.....	21
Quadro 2.2	– Características da Antiga e da Nova Economia.....	30
Quadro 4.1	– A Dinâmica do Planejamento Estratégico	70
Quadro 4.2	– Matriz SWOT.....	88
Quadro 5.1	– Matriz de Avaliação de Estratégias	113
Quadro 5.2	– Ficha de Projeto Estratégico	122
Quadro 5.3	– Planilha de Programa de Ação.....	122
Quadro 6.1	– Modelo Estratégico Adotado	151

LISTA DAS TABELAS

Tabela 6.1 – Investimentos em Sorocaba – 1996/2001.....	185
Tabela 6.2 – Valor Adicionado de Sorocaba e do Estado – 1996/2001.....	186
Tabela 6.3 – Evolução dos Empregos Formais – 1996/2002.....	186
Tabela 6.4 – Evolução dos Empregos Formais por Atividade Econômica.....	187
Tabela 6.5– Inscrições de Contribuintes Municipais Cadastrados.....	187
Tabela 6.6 – Evolução do Número de Contribuintes– 1996/2002.....	188
Tabela 6.7 – Relação dos Protocolos de Intenção de Investimentos.....	189
Tabela 6.8 – Classificação das Cidades com Relação ao IPM.....	190
Tabela 6.9 – Fatores da Composição do IPM.....	191
Tabela 6.10 – Índice de Participação dos Municípios.....	191
Tabela 6.11 – Orçamento de Sorocaba 1996/2002.....	191
Tabela 6.12 – Crescimento Demográfico.....	192
Tabela 6.13 – Dados de Qualidade de Vida.....	193
Tabela 6.14 – Índice Paulista de Responsabilidade Social.....	194

NOMENCLATURA

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADTP – Agência de Desenvolvimento Tietê Paraná

AVIESP - Associação das Agências de Viagens Independentes do Estado de São Paulo

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

CIESP – Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo

CMDES – Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social

CMT – Conselho Municipal do Turismo

COMAPA – Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica

DER – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo

DRPRN – Departamento de Proteção dos Recursos Naturais do Estado de São Paulo

EADI - Estação Aduaneira Interior

EUA – Estados Unidos da América

FEM - Faculdade de Engenharia Mecânica

FFOA - Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDR - Instituto de Desenvolvimento Regional do Médio Tietê

IE - Instituto de Economia

IMECC - Instituto de Matemática, Estatística e Computação Científica
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM - Índice de Participação dos Municípios
ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
MARE - Antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
PEA - pessoas Economicamente Ativas
PF – Pessoa Física
PIB – Produto Interno Bruto
PJ – Pessoa Jurídica
PMEs - Pequenas e Médias Empresas
PRODER – Programa de Desenvolvimento, Emprego e Renda
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequena Empresas
SEDE - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico.
SENAC- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SERT - Secretaria Municipal do Emprego e das Relações do Trabalho
SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil
SINE - Serviço Nacional de Emprego do Ministério do Trabalho
SRI - Stanford Research Institute
SUS - Sistema Único de Saúde
SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TIR - Taxa Interna de Retorno
UNIT - Universidade do Trabalhador
VPL - Valor Presente Líquido

Capítulo 1

Introdução

O termo desenvolvimento tem sido usado, principalmente pelos economistas, para designar o crescimento econômico de longa duração envolvendo mudanças estruturais que ocorrem quando da transição de uma sociedade, de uma base mais atrasada, para um estágio mais avançado.

Os países, de acordo com suas estruturas econômicas e sociais, são classificados pelos organismos internacionais como desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Já as regiões e os locais, pelo contexto no qual estão inseridos e a multiplicidade de características, apresentam maior dificuldade de classificação, visto que os parâmetros usados para medição, como o IDH, renda per capita e outros têm fortes limitações, apesar de serem referências altamente importantes. Portanto, para ampliar o entendimento, e antes de explorar os elementos que envolvem o desenvolvimento local, cabe fazer uma rápida reflexão sobre o seu significado nas diferentes vertentes que tratam do assunto.

No passado, o desenvolvimento era visto como o econômico e era identificado basicamente como o crescimento das riquezas do país, do local ou da região. Como exemplo dessa visão, Raimar Richers¹ (1970) cita de Buchann e Ellis a definição: — “Desenvolvimento significa incentivo às possibilidades do aumento das rendas reais de regiões subdesenvolvidas, provocando mudanças através de investimentos que levem à expansão dos recursos produtivos, na expectativa de aumentar a renda per capita da população”.

Raimar Richers (1970) criticava provocativamente essa postura que, na época, era adotada por economistas, políticos e administradores que se identificavam com a escola desenvolvimentista da acumulação do capital. Criticava aquele conceito de desenvolvimento, que não considerava, entre outros, fatores como as distribuições geográfica e social da renda, afirmando que a própria renda não era o único critério para determinação do bem-estar econômico. E definia desenvolvimento como: — “aquela força de mudança social que se manifesta numa crescente mobilização da uma sociedade, e que se projeta através da ativação dos fatores de produção em potencial”.

Celso Furtado² (1990), em uma de suas abordagens ao tema, faz observações importantes das disfunções que o processo de desenvolvimento pode acarretar. Ele afirma que o subdesenvolvimento é uma dessas disfunções produzidas pelo capitalismo, a favor das inovações que incidam sobre o estilo de vida, inacessíveis à maioria da população. Inovam-se os padrões de consumo, mas com atraso na produção de métodos produtivos eficazes, ou seja, a assimilação do progresso técnico é quase que exclusivamente no plano do estilo de vida, com fraca contrapartida do sistema de produção. Ressalta os aspectos dos processos sociais subdesenvolvidos em que os aumentos da produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação do nível médio da população. Explica ainda que: — “nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre e acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses processos causados pela modernização”.

Para Celso Furtado (1990) — As teorias do desenvolvimento são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social” (Furtado,1990: 6).

¹A citação de Raimar Richers referia-se a Norman S. Buchanan. e Howard Ellis em – *Approaches to Economic Development*,1955: (p.21-22).

² Texto da Aula Magna ministrada por Celso Furtado, em agosto de 1990, no Instituto de Economia da UNICAMP

Recentemente, Amartya Sen (2000) define o enfoque sociológico de desenvolvimento, afirmando que: — "o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expressão das liberdades reais que as pessoas desfrutam" (Sen, 2000: 17). Ainda segundo Sen: — "O desenvolvimento requer que removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos" (Sen, 2000: 18). A liberdade seria a peça central para o processo de desenvolvimento, como avaliadora, como escala de medição e como razão de eficácia, pela livre condição de agentes das pessoas.

De forma semelhante, afirmava Celso Lafer (1999)³: — "O desenvolvimento é a expressão moderna de progresso. Representa uma idéia-força que traduz na possibilidade de, pela ação inovadora, desencadear os processos através dos quais se materializa a liberação do ser humano do império da necessidade. Contrapõe-se à tradicional visão conservadora que aceita como fatalidade à carência, a privação e a desigualdade".

Philip Kotler (1994: 81) cita uma definição do Stanford Research Institute (SRI) que sintetiza várias vertentes — "O desenvolvimento econômico é um processo pelo qual nossa comunidade melhorará sua capacidade de crescer e se desenvolver econômica, educacional, social e culturalmente".

A citação de Kotler nos leva a perceber que, em escala nacional ou local, quando se tratar de desenvolvimento é necessário, sempre, incorporar a comunidade, aqui vista como o conjunto da sociedade envolvida, como centro da discussão desse processo. Até porque muitas das alternativas mais desejáveis a se perseguir serão excludentes com relação a outras alternativas também desejáveis. Fica claro que o desenvolvimento exigirá escolhas e por isso é importante que a sociedade de cada localidade participe das decisões junto com os seus dirigentes políticos na determinação dos caminhos a se seguir.

Um aspecto cada vez mais relevante é o ecológico. Coimbra (1985) quando discorre sobre desenvolvimento contempla os dois aspectos: o econômico e o ecológico, caracterizando o

³ Discurso na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (04/01/99).

desenvolvimento sustentável. Segundo ele, desenvolvimento é: — “um processo contínuo e progressivo, gerado na comunidade e por ela assumido, que leva a população a um crescimento global e harmonioso em todos os setores da sociedade, através do aproveitamento de seus diferentes valores e potencialidades, em meio a produzir e distribuir os bens e serviços necessários à satisfação das necessidades individuais e coletivas do ser humano por meio de um aprimoramento técnico e cultural, e com o menor impacto ambiental possível” Coimbra (1985: 39).

É importante que se avaliem as perdas e os ganhos sociais envolvidos nesse processo e se verifique se existe disposição da sociedade em pagar os custos das transformações, que conduzam a comunidade a uma qualidade de vida melhor. O conceito de “qualidade de vida” é uma importante unidade de medição do processo de desenvolvimento, pois apesar de relativa, ela deve representar o conjunto, de amplitude universal, de fatores importantes na evolução, valorização e satisfação do ser humano. Coimbra (1985: 50) define qualidade de vida como sendo: — “a somatória de todos os fatores positivos, ou ao menos em parte significativa dos mesmos, que determinado meio reúne para a vida humana em consequência da interação Sociedade – Meio Ambiente, e que atinge a vida como fato biológico, de modo a atender às suas necessidades somáticas e psíquicas, assegurando índices adequados ao nível qualitativo da vida que se leva e do meio que a envolve”.

Edgar Morin explicando que a complexidade humana não poderia ser compreendida dissociada dos elementos que a constituem, afirma: — “todo desenvolvimento verdadeiro humano significa o desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertencer à espécie humana” (Morin, 2001: 55). Ele explica ainda que o ser humano carrega uma unidade e uma diversidade simultânea, multifacetada, que entrelaça, de forma inseparável, os aspectos humanos, individuais, sociais, históricos e culturais.

Concluindo, para extrair uma definição simples que englobasse todas as linhas de pensamento, para a situação local, poder-se-ia adotar: — O desenvolvimento local, como síntese de uma visão comunitária, deve ser um processo que leve as pessoas a uma qualidade de vida cada vez melhor.

As variáveis econômicas representam fatores importantes para impulsionar o desenvolvimento local. Porém o desenvolvimento local não pode se originar como sendo parte de um processo centralizado ou autocrático que favorece unicamente o crescimento econômico, dado que não entraria no processo, variáveis importantes tais como os relativos à liberdade, participação e discussão coletiva de perdas e ganhos. Estes aspectos são fundamentais para alavancar a melhoria do tecido sócio-político-cultural da comunidade. O desenvolvimento econômico tem um papel fundamental para sustentar o desenvolvimento local. As variáveis econômicas representam fatores importantes para alavancar as mudanças dos demais fatores do desenvolvimento local. Para alavancar o desenvolvimento local é importante a ativação dos vários agentes locais.

A participação de distintos agentes locais que buscam o desenvolvimento, pertencentes à comunidade e representativos dos interesses coletivos, é aspecto fundamental para a eclosão do desenvolvimento local.

Esses agentes, os agentes ativos locais, aqui são definidos como sendo o conjunto de todas as forças ativas da comunidade local, organizado para alcançar o desenvolvimento pretendido, ou seja, é a associação das várias organizações, entidades e instituições privadas e públicas do local, normalmente apoiada por um conselho municipal de desenvolvimento e coordenada por um órgão municipal. Enfim, é a comunidade representada e organizada na busca do desenvolvimento. A importância desses agentes ativos reside no fato que o desenvolvimento local não pode lograr êxito sem o apoio das forças vivas da localidade. Por outro lado, apesar de apoiadores do processo de desenvolvimento, esses agentes ativos se propõem a fazer isso cada um a seu modo, ou seja, cada agente ativo procura agir a sua maneira. Isto coloca a necessidade de coordenação, pois se as ações desse conjunto não forem planejadas e coordenadas, corre-se o risco de serem predatórias entre si, ainda que todos busquem um objetivo comum.

A importância do poder público está exatamente no seu potencial de fomentar, catalisar e de coordenar os esforços dos agentes ativos e suas ações. O poder público tem enfrentado grandes dificuldades para realizar tal função devido à complexidade e interação dos problemas

que flagelam as cidades modernas, tanto no ambiente externo e como no interno, e para os quais os processos tradicionais de administração pública não conseguem mais responder.

O dinamismo do ambiente com suas inovações tecnológicas, as mudanças econômicas, as turbulências políticas e as alterações nas estruturas produtivas e sociais, bem como as novas reivindicações de habitabilidade dos agentes sociais e as exigências de competitividade dos agentes econômicos para se instalar ou permanecer na localidade, associados à abertura dos mercados à globalização e a disputa entre localidades por investimentos, postos de trabalho e verbas públicas, exercem forte pressão sobre as administrações públicas locais. É enfim, nas localidades, onde as pessoas moram, trabalham, produzem e vivem. É onde afinal, tudo isso acontece de forma amplificada e real. Esse novo ambiente tem exigido dos gestores públicos grande capacidade de antecipação ou prevenção às mudanças ambientais e reação estratégica diante das cidades competidoras e das exigências dos agentes econômicos e sociais que agora precisam participar nos momentos de decisões. Tudo isso tem obrigado a utilização de enfoques de gestão multidisciplinares e intersetoriais que superem os instrumentos de planificação urbana e as limitações dos planos setoriais tradicionais, exigindo respostas adequadas à nova situação.

O planejamento estratégico, nascido da prática militar, como elemento de análise e decisão e que foi adotado pelas empresas no meado do século passado, passou a ser utilizado pela gestão pública e, nos últimos quinze anos, para a planificação e gestão urbana. Apesar de toda complexidade do planejamento e da gestão pública, o planejamento estratégico pode se mostrar como uma ferramenta eficiente e eficaz para auxiliar a administração pública na tomada de decisões e no planejamento e implementação de ações interdisciplinares, se possível de antecipação, que evitem a ocorrência ou busquem soluções para os problemas que as localidades apresentam.

Esta dissertação objetiva estudar o papel do planejamento estratégico, como instrumento de qualidade da ação pública no desenvolvimento local. A motivação para escolha do tema nasceu das dificuldades, dos insucessos, dos sucessos e da satisfação, dos estudos e da prática do trabalho em que atuei como secretário municipal, em três mandados diferentes, primeiro como secretário de finanças e planejamento econômico e depois como secretário de

desenvolvimento econômico, na cidade de Sorocaba, no Estado de São Paulo. A dissertação é composta de 7 capítulos:

Na introdução são apresentados os conceitos e elementos de desenvolvimento e desenvolvimento econômico local.

O Capítulo 2 mostra os efeitos dos fatores econômicos sobre as localidades. Alguns dos principais fatores de problemas das cidades são apresentados bem como a análise das condições de cidades doentes e cidades saudáveis.

O Capítulo 3 apresenta a relação entre o desenvolvimento local e a ação pública. Inicia mostrando os efeitos que os fatores políticos produzem na economia e no desenvolvimento local. São abordadas as possíveis maneiras do poder público promover o desenvolvimento e a forma de preparar a ação pública para o desenvolvimento local.

O Capítulo 4 apresenta como proposta de atuação do poder público a formulação de um plano estratégico como instrumento de qualidade administrativa para o desenvolvimento local. O plano estratégico apresentado utiliza os conceitos do planejamento estratégico empresarial adaptado para a planificação e gestão pública de localidades. Neste capítulo são apresentados as metodologias de análise ambiental e o processo de estabelecimento das diretrizes e da formulação das estratégias locais .

O Capítulo 5 aborda a implementação e controle do plano estratégico para o desenvolvimento local. Além de propor as ações, estabelece seus meios de controle de implantação e depois de controle de seus resultados. Discute a aplicação prática dos elementos que foram analisados no capítulo anterior.

O Capítulo 6 é dedicado à apresentação de resultados obtidos por uma localidade, Sorocaba, na aplicação de ações públicas voltadas para o desenvolvimento local, baseadas num plano estratégico estruturado. São apresentadas informações sobre a cidade, o plano, as ações e os resultados obtidos.

Finalmente, no Capítulo 7 são apresentadas as principais conclusões , analisando os resultados obtidos, ressaltando pontos importantes de desvios que podem acontecer no processo das ações públicas e se realiza sugerindo caminhos que poderiam ser seguidos por diferentes localidades.

Capítulo 2

A economia e as localidades

Neste capítulo objetiva-se ressaltar alguns dos elementos relacionados com a economia e os problemas das localidades. Entende-se localidade como sendo um município ou cidade, ou uma região de um certo município, ou ainda, um conjunto de municípios ou uma região geográfica com problemas semelhantes.

2.1. O Desenvolvimento e as localidades

Quando se discute desenvolvimento para as localidades, é interessante saber quais razões levariam os moradores de determinado local a se preocupar com isso. Apesar de parecer que as respostas dadas serão carregadas de obviedades, elas poderão ajudar, num próximo passo, a conceber, em cada caso, as ações apropriadas que levem ao desenvolvimento desejado.

Será que a situação local piorou?

Será que a situação atual não mais satisfaz?

Será que, simplesmente, se gostaria de um futuro melhor?

Será que se precisa ter um futuro melhor?

A motivação das respostas pode ser uma, algumas, todas acima ou outras não mencionadas. O importante é que exista na localidade uma preocupação em relação a uma insuficiência sócio-econômica, presente ou futura, que é entendida, pela comunidade, como um problema. Este problema faz com que, em algumas localidades, a comunidade sinta a necessidade do desenvolvimento econômico, como meio para atender a insatisfação com a

situação atual, reduzindo ou eliminando, no tempo, os grandes descompassos entre o social, o econômico e o tecnológico, ou os desequilíbrios gerados por fatores estruturais ou ocasionais, que afetam a harmonia dos componentes do processo sócio-econômico, e que são empecilhos para que atinja um nível desejável de qualidade de vida.

Em outras localidades, o que se busca é uma condição de qualidade de vida diferenciada, que não depende da condição econômica, que de certo modo já satisfaz, mas busca, simplesmente, uma nova prioridade na alocação dos recursos disponíveis. Ou seja, o entendimento do que seja desenvolvimento pode ter significados diferentes para cada localidade em função do nível de satisfação que cada comunidade desses locais sinta com relação às suas condições de vida.

Na verdade, o que se procura é o desenvolvimento que leve a um futuro melhor para a maioria da população e é aí que surgem as dificuldades: a definição clara do que realmente se busca e os caminhos e os meios para se chegar lá. Nesse processo é que começam aparecer os problemas que deverão ser enfrentados pela comunidade.

2.2. As localidades e seus problemas

Nenhum local hoje em dia está livre de problemas econômicos e seus reflexos sociais, ainda que a natureza, a profundidade e a extensão das perturbações variem muito.

Pela ausência de planejamento e de medidas para enfrentar os problemas ou, pior, por ações inadequadas, muitas regiões, em todo planeta, têm sido afetadas pela falta de desenvolvimento. Algumas vezes, as localidades perdem competitividade em suas atividades econômicas pela ausência de desenvolvimento ou por estarem num estágio que é insuficiente para dar suporte a operação das empresas instaladas em seus territórios. Isso pode levar as empresas locais a se enfraquecerem diante das concorrentes, levando-as a reduzirem seus quadros funcionais, para adequação de suas capacidades competitivas, ou ainda, encerrando suas atividades no local, gerando desemprego, perda de renda e de qualidade de vida para muitos moradores.

As localidades, regiões, nações, mesmo aquelas que atualmente estão em situação privilegiada, poderão vir a ser afetadas se não se planejarem para o futuro e permitirem suas atividades econômicas se tornarem ‘envelhecidas’. Elas poderão ficar descompassadas com suas concorrentes, perdendo assim a capacidade competitiva e prejudicando com isso a economia das localidades onde elas estão instaladas. Segundo Kotler (1997) existe um conjunto de macroproblemas que afeta as nações: o baixo padrão de vida; os problemas demográficos; o problema da falta de emprego e a gestão pública. Estes são também problemas que afetam as localidades. Além desses fatores cabe mencionar a qualidade da gestão pública local.

O baixo padrão de vida

Este é o maior dos problemas, pois nele se concentra a resultante de quase todos os demais, que não se traduz só pelo nível de renda per capita, mas principalmente, pela forma como essa renda é distribuída. A situação de baixo padrão de vida pode ser original ou decorrente de alguma transformação que provocou a perda de qualidade de vida anteriormente existente. Mas, se para as localidades médias e pequenas isso mostra a origem do problema, para as cidades metropolitanas, já desenvolvidas economicamente, a má distribuição de renda talvez seja o componente mais relevante para explicar o baixo padrão de vida, demonstrando que o aumento da riqueza ficou concentrado e não premiou a todos.

Os problemas demográficos

Os problemas demográficos surgem em função do desequilíbrio entre o número de habitantes, suas características e a atividade econômica local ou da região. São várias as razões como segue abaixo:

— A explosão do crescimento. Este problema se verifica quando existe um forte crescimento populacional, normalmente por correntes migratórias, devido a aparentes ou reais oportunidades nessas localidades em relação aos locais de origem da migração. A velocidade do desenvolvimento é insuficiente para atender a demanda de empregos e outras necessidades humanas e sociais. O paradoxo dessa situação é que quanto mais a localidade dá solução ao processo migratório, criando trabalhos e empregos, buscando o atendimento social da população recém chegada, mais aumenta a migração até o ponto de romper o limite de capacidade que a

localidade tem de absorção dos migrantes e aí se amplia o desordenamento até atingir situações socialmente incontroláveis.

— A estagnação das cidades. A estagnação da atividade econômica provoca a longo prazo reflexos no comportamento demográfico que reforça a tendência à estagnação. Assim se uma localidade não crescer a ponto de não acompanhar o crescimento vegetativo da população, provocando uma grande insatisfação, principalmente para a população mais jovem, que não encontra possibilidade de emprego ou oportunidades para se desenvolver e ganhar a vida. A conseqüência dessa situação é que geralmente a população mais jovem migra para outras localidades afetando, no futuro, inclusive o próprio crescimento vegetativo da população.

— A redução populacional. Essa situação pode ocorrer por surgimento de melhores oportunidades em outros locais, fazendo com que grandes massas de habitantes abandonem a região. Logicamente essas “melhores oportunidades” são relativas em função do nível que se tem na localidade abandonada. São várias as possibilidades, como as corridas na procura de minerais preciosos, onde os locais, quando exauridos são praticamente abandonados. De certo modo o mesmo acontece na exploração agrícola quando surgem áreas mais competitivas ou há mudança de atividade, como da agricultura para a pecuária, e ainda na condição anteriormente citada em que, pela estagnação da localidade, os habitantes se deslocam para outros lugares.

— A concentração de faixa etária. Em determinadas localidades pode existir forte concentração de pessoas idosas, assim como de habitantes muito jovens. Nesta situação os habitantes dessa localidade tendem a consumir recursos e impor maiores exigências em termos de saúde e serviços sociais e ter menos pessoas economicamente ativas (PEA) para gerar rendas, provocando um desequilíbrio na estrutura econômica local, que repercute sobre os demais fatores sociais do local. Absurdamente, em muitas regiões de concentração de pobreza do interior brasileiro, principalmente do Nordeste, o salário mínimo relativo à aposentadoria social dos idosos da zona rural é a maior fonte de renda e de sobrevivência das comunidades desses locais.

O problema da falta de emprego

Além das crises políticas e econômicas que provocam desemprego, a tecnologia tem, em muitos casos, aumentado a produtividade com forte impacto redutor no número de empregos. Isso é visto em alguns países onde o crescimento do PIB e do desemprego ocorre

simultaneamente. A evolução tecnológica se por um lado pode criar novas atividades e empregos, por outro, pode desmobilizar do trabalho uma quantidade muito maior de pessoas, geralmente com mais idade e menos preparada para os níveis de conhecimento necessários para os novos processos produtivos.

A gestão pública

Apesar de não fazer parte da relação de Kotler (1994), dos grandes problemas das nações, a forma de gerir a coisa pública não poderia ficar de fora no caso das localidades, visto ser, talvez, um dos fatores mais importante de causas e conseqüências dos problemas das cidades. No caso brasileiro, mais de 70% dos municípios são pequenos, possuindo menos de 10 mil habitantes. Nesses municípios existe uma carência natural de administradores públicos com competência e capacidade para administrar o poder público de forma mais eficiente. Nas cidades maiores, apesar deste problema não existir, muitas vezes outras deficiências, como a política, tornam a administração pública ainda mais temerária.

2.3. As localidades doentes e as localidades saudáveis

A situação das várias localidades se enquadra em uma escala contínua que as gradua em função da dimensão de seus problemas. Se num extremo estão colocadas as localidades saudáveis, no outro estão aquelas, em estado desesperador, que estão morrendo ou cronicamente deprimidas, as localidades doentes. Portanto, em condições extremadas podem ser de dois tipos: as das localidades doentes e das localidades saudáveis.

A condição de ser uma localidade “doente”

É muito grande a quantidade de locais – localidades, regiões e países – que se encontram “doentes” de tantos problemas. Às vezes como causa, outra como conseqüência, sempre que a condição econômica fica “doente”, a localidade apresenta problemas fiscais de desequilíbrio orçamentário da administração pública, geralmente por queda de receitas ou aumento descontrolado de despesas. É claro que isso agrava ainda mais o problema podendo resultar na falta de recursos para investimento na infra-estrutura, ou na necessidade de redução dos serviços públicos e, no extremo, num caso de “quase falência pública”, até serviços essenciais são

suspensos por falta de recursos, desestimulando ainda mais a economia local. Enfim, isso forma um círculo vicioso, que parece não ter um fim. Exemplos não faltam.

O município de São Paulo, nos últimos anos, viveu, de certo modo, esse tipo de problema. Houve deslocamento de indústrias e grandes prestadoras de serviços para outros locais, na busca de maiores facilidades, gerando grande queda de receitas dos tributos produtivos, enquanto a localidade viveu um aumento da demanda de serviços sociais: apresentando trânsito congestionado, acumulado com restrições de circulação de veículos, estado de poluição crítica, racionamento de água, um aumento da violência e uma brutal crise na administração pública municipal. Tudo isso, associado a um nível elevado de desemprego, tornou a situação quase que explosiva.

Logicamente a economia das localidades, como dos países, passa por ciclos, positivos e negativos, às vezes prolongados. As “doenças econômicas” podem ser medidas pelo alto índice de desemprego, pela insignificância dos investimentos, pela queda das receitas públicas e pela diminuição das rendas privadas decorrentes do que ocorre com indústrias específicas ou dos conglomerados industriais, dos recursos e produtos do local. Apesar de não existir ainda uma forma de medir, tecnicamente aceitável, a percepção da queda duradoura da qualidade de vida, mesmo de forma subjetiva, é um ótimo indicador, talvez o melhor, do estado de doença em que uma localidade se encontra.

A condição de ser localidade “saudável”

Se as doenças das localidades podem ser percebidas com certa facilidade, também é possível caracterizar as localidades com “saúde”. De certo modo, para isso bastaria levar-se em consideração exatamente o contrário daquilo que foi caracterizado como doença, mas isso não é suficiente, uma localidade saudável é mais que isto.

Conforme Kotler (1994: 2) : — “a doença ou saúde relativa de um local transcende as medidas fiscais e econômicas. Os locais são mais do que orçamentos e negócios. Eles abrangem pessoas, culturas, herança histórica, patrimônio físico e oportunidades” .

Uma localidade com saúde é aquela que consegue atender os anseios da grande maioria de seus habitantes, nos vários estratos sociais, alcançando um nível de qualidade de vida satisfatório, envolvendo boa estrutura educacional, bom atendimento à saúde, às necessidades sociais, uma forte atividade econômica, baixo nível de desemprego, uma ambientação agradável, atividade cultural adequada, um certo charme de atração, bom astral e, principalmente, que procure constantemente o novo, na busca da perspectiva de um futuro sempre melhor. Essa localidade precisa parecer e ser um local desejável para se viver, investir, se visitar, tranqüila no modo de viver, mas vibrante na sua intensidade, num esforço permanente para se afastar do triste e do deprimido. Os diversos fatores: culturais, econômicos, sociais, urbanos, se apóiam uns nos outros, num círculo virtuoso, que conduz a estágios superiores de desenvolvimento. Alcançar essa situação não é fácil, mas é o desejável, é o que se busca.

Quando se busca um futuro melhor, surgem problemas. Se a situação existente não mais satisfaz, assim como os países, conforme exemplo mencionado por Kotler (1994), os locais podem revitalizar-se, reverter o seu declínio através de um planejamento estratégico adequado e eficaz. — “Os cinco tigres da Ásia Oriental (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura e Tailândia) são exemplos de um ressurgimento em que os componentes – estratégia, marketing e planejamento – são concentrados em países específicos” (Kotler, 1994: 3).

Outro fator importante a ser considerado é a perspectiva de futuro. Tão relevante, ou talvez mais, quanto à situação presente, os investidores vêm com forte preocupação as possibilidades e os problemas previsíveis para o futuro, nos locais onde fazem seus empreendimentos. As condições e vantagens oferecidas hoje, por algumas localidades, podem não estar garantidas para um futuro próximo.

As expansões dos investimentos ou os investimentos novos são cada vez mais carregados dessa preocupação por parte dos empreendedores. Em alguns casos ter uma perspectiva semelhante à de hoje não é suficiente; há necessidade que exista a projeção de um futuro melhor para a localidade. Ter ou não essa perspectiva de futuro pode, independente de seu presente, em certos casos, traduzir o estado de ‘doente’ ou ‘saudável’ para a localidade.

É natural enquadrar a cidade de Curitiba na categoria das cidades saudáveis. Se de forma absoluta ela ainda não alcançou todos os indicadores desejáveis, relativamente, ela tem servido de referência para uma série de ações na área pública de outras cidades, do Brasil e do exterior.

2.4. Os fatos econômicos e seus efeitos para as localidades

Todas as localidades têm dificuldades e estão sujeitas a ciclos de crescimento e declínio internos e também a choques de forças externas, fora de seus controles, que atingem num primeiro momento sua economia como um todo, ou um segmento importante dela e, num estágio seguinte, toda localidade.

2.4.1. O comportamento da economia e suas conseqüências locais

Algumas localidades enfrentam problemas econômicos comuns, mas com conseqüências diferentes em função de como cada uma delas reage diante dos obstáculos. Os efeitos, apesar de serem diversos para cada localidade, apresentam algumas ocorrências típicas desse processo como: as cidades que entram em declínio; as localidades com problemas crônicos; as cidades com dinâmica cíclica; as cidades que se organizam para renascer e as cidades privilegiadas.

As cidades que entram em declínio

Alguns locais são pequenas cidades que sofreram redução significativa de sua principal e, às vezes, da única atividade econômica ou que perderam suas principais indústrias e estão contaminadas com o desemprego, lojas fechadas e propriedades abandonadas. As pessoas e os negócios migram, o patrimônio privado perde seu valor, reduzindo as receitas públicas, que ficam sem capacidade para custear a educação, a saúde e outros serviços públicos.

Na primeira metade da década de 50, na Alta Noroeste, do interior do Estado de São Paulo, muitas cidades que eram de base agrícola, principalmente de cultura do café, foram altamente impactadas pela abertura da colonização do Norte do Estado do Paraná. Ocorreu então um processo migratório de volume extraordinário, onde muitas cidades perderam mais de 20% da população num período inferior a cinco anos. Simultaneamente, as terras da Noroeste passaram a

ter aproveitamento para a pecuária, o que reduziu ainda mais a população rural e, como consequência da queda da atividade econômica, reduziu também a população urbana. A economia de toda região se deprimiu em cadeia, chegando a um nível baixíssimo.

As localidades com problemas crônicos

Algumas cidades atingem um estado de depressão tão profunda, por alteração de seu meio econômico que, muitas vezes, perdem a capacidade de reação, vivendo num verdadeiro estado de coma econômico. Essas cidades são o extremo da escala de graduação econômica.

No Vale do Paraíba, em São Paulo, algumas cidades com expressão até as duas primeiras décadas do século XX e cujas economias estavam centradas na cultura primeiro da cana-de-açúcar e depois do café, com a transferência dessas culturas para outros locais, não conseguiram até hoje encontrar um sucedâneo para aquela atividade e se encontram na mesma situação depressiva.

As cidades com dinâmica cíclica

Outras localidades são altamente sensíveis aos movimentos cíclicos dos negócios como consequência de suas vinculações a algum segmento industrial, ou do tipo de suas empresas, ou de negócios, mas ao mesmo tempo têm forte capacidade de reagir e reviver quando o setor predominante reage.

Como exemplo, de cidade suscetível a um segmento econômico está a cidade de Franca, em São Paulo, cuja economia é altamente dependente do que ocorre com a indústria calçadista; quando ela vai bem, a cidade vive em euforia, quando vai mal, a cidade cai em depressão.

As cidades que se organizam para renascer

Existem também os locais que ao se defrontarem com um ciclo de depressão, por terem potencial, buscam melhorar sua atratividade e renascem, mudando o enfoque e suas atividades-chaves, ou a partir de investimento em seus pontos fracos, de modo a sanar as deficiências que os levaram à depressão.

Em São Paulo, na região do Alto-Médio Tietê, algumas cidades de importância durante o período imperial, mesmo estando próximas da cidade de São Paulo, não conseguiram acompanhar a modernização do Estado e do Brasil e praticamente estagnaram, na situação em que se encontravam naquela época. Dessa região, enquanto as cidades de Itu e Salto encontraram novos caminhos, Pirapora do Bom Jesus, Santana do Parnaíba, Porto Feliz e Cabreúva continuaram praticamente vivendo de uma agricultura limitada. Recentemente, a partir de um projeto realizado pelo Instituto de Desenvolvimento Regional em parceria com o SEBRAE, essas cidades começaram a se organizar em conjunto, na tentativa de se tornarem pólos turísticos, aproveitando o potencial de recursos naturais, culturais, históricos e de serviços, algumas daquelas cidades que estavam em dormência poderão renascer economicamente.

As cidades privilegiadas

Algumas poucas cidades, em todo país, conseguem manter-se permanentemente com boa alternativa para viver, investir e se visitar. São cidades que sofrem seus problemas, mas que, por uma forte capacidade reativa ou de inovação, pela infra-estrutura, física ou humana, que possuem, se recuperam rapidamente, fazendo com que os seus ciclos depressivos sejam curtos e, com isso, são vistas como cidades privilegiadas.

Se existem cidades que representam bem isso, essas são Curitiba no Paraná, Goiânia em Goiás e Campinas em São Paulo. As três cidades têm tido a capacidade de renascer, renovar e inovar frente a cada ciclo negativo. Rapidamente se recuperam e se mantêm, há décadas, entre as melhores cidades do país. Logicamente, mesmo essas cidades também enfrentam problemas: poluição, congestionamento, violência, favelas, falta de água, má administração e outros transtornos modernos. Enquanto a maioria das cidades tem dificuldade em encontrar novas formas de crescer, muitas cidades médias e grandes não vivem esse problema e sim um outro, que é impedir que o crescimento não-planejado destrua a qualidade de vida já conquistada.

2.4.2. As causas do crescimento e do declínio das localidades

A maioria dos locais passa por ciclos de crescimento num período, seguido de uma fase de declínio em outro, que podem se repetir várias vezes. Esta alternância decorre de causas que

muitas vezes estão dentro da própria localidade, porém em outras, as causas são externas e onde muitas vezes pouco se pode fazer para evitar.

2.4.2.1. As causas internas

Os fatores que levam a isso podem ser de várias formas e Kotler (1994: 5) realça que eles nem sempre são econômicos: — “Os processos básicos da dinâmica de crescimento e declínio podem ocorrer independentemente do estado do ciclo dos negócios, embora possam ser acelerados por mudanças repentinas no clima econômico”.

Todo período de crescimento termina e em muitos casos ele cria os mecanismos para a sua própria destruição. — “Quando se trabalha com o jogo SimCity, após algumas jogadas, pode-se concluir que, se existe uma moral para esse jogo, ela será que: na administração das cidades, a solução de hoje se torna o problema de amanhã”.⁴ Assim como o período de crescimento termina, a fase de declínio também pode terminar, contudo por motivos diferentes. Kotler (1994) apresenta uma dinâmica que com poucas variantes, pode também traduzir o ciclo do crescimento e decadência que ocorre com as cidades brasileiras de médio e grande porte. No processo dessa dinâmica, as etapas apresentam-se separadas segundo os períodos de crescimento ou decadência.

Crescimento:

1^a etapa: O crescimento de uma cidade com uma atração inicial, que pode ser indústrias em expansão, um clima ou beleza natural extraordinária ou possuir uma história notável.

2^a etapa: Pressupondo-se que haja oportunidades de emprego e que a qualidade de vida seja sedutora, essa cidade, com certeza, atrairá novos moradores, visitantes, firmas e investimentos

3^a etapa: A migração interna de pessoas e recursos aumenta o preço da moradia e dos imóveis e pressiona a infra-estrutura e as verbas existentes para o serviço social.

⁴ Alkimin, André Leite – citação em aula de laboratório, no Curso de Mestrado de Qualidade – UNICAMP: 1995.

4ª etapa: A cidade eleva os impostos sobre os moradores e sobre os negócios para custear a expansão exigida do transporte, da comunicação, da energia e dos recursos sociais ou passa a prestar um serviço aquém do esperado pela população.

Decadência:

5ª etapa: Alguns residentes começam a deixar os limites da cidade para reduzir seus custos ou na procura de uma qualidade de vida melhor, diminuindo assim a base de impostos.

6ª etapa: Uma grande empresa pode falir ou sair de um determinado mercado devido à má administração, a infra-estrutura comunitária decadente, ao início de uma recessão geral ou em busca de custos menores em outro lugar.

7ª etapa: Os lucros dos negócios e os empregos diminuem. O preço dos imóveis cai. A infra-estrutura se deteriora.

8ª etapa: Esses acontecimentos aceleram a saída dos moradores e das empresas e ocasionam grande queda nos negócios e em setores como o de turismo.

9ª etapa: Os bancos dificultam o crédito, provocando um aumento no número de falências.

10ª etapa: O desemprego intensifica a criminalidade e as necessidades sociais.

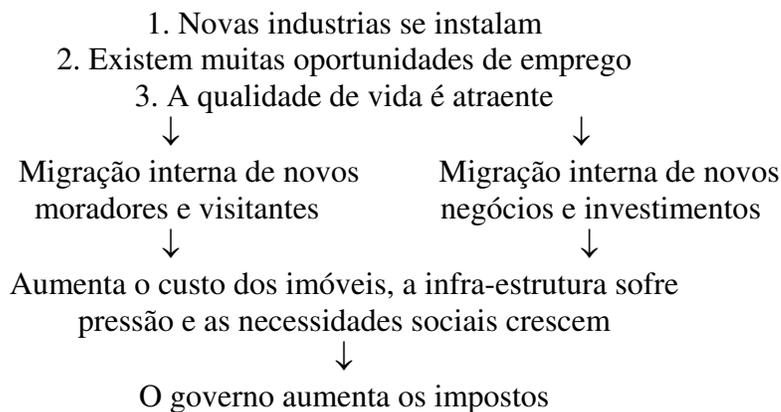
11ª etapa: A imagem da cidade fica ainda mais maculada.

12ª etapa: O governo aumenta os impostos para manter ou melhorar a infra-estrutura e atender as necessidades sociais.

13ª etapa: Os tributos mais altos apenas aceleram a migração de recursos para fora.

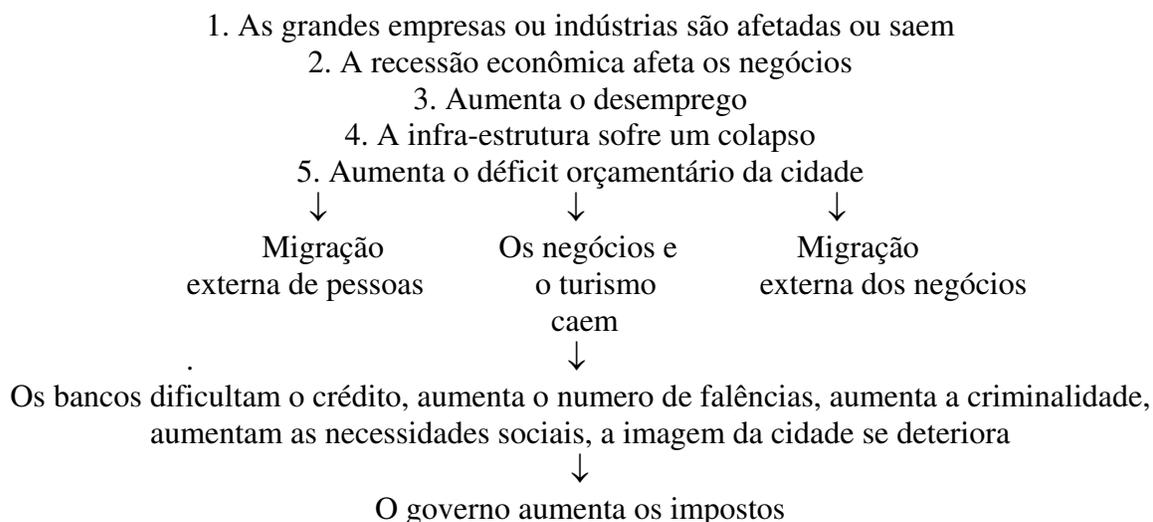
Quadro 2.1 - Dinâmicas de crescimento e de decadência de uma cidade. Fonte: Kotler (1994)

O local é atraente → crescimento



— Conseqüentemente, o simples fato de ser um local atraente pode liberar forças que acabam afetando a atratividade do local.

O local se torna pouco atraente → decadência



— À medida que um lugar começa a perder sua atratividade, são liberadas forças que pioram a situação.

As causas internas do comportamento econômico local podem estar relacionadas, entre outras causas, como problemas relativos: ao ciclo de vida econômico, a insustentabilidade urbano-ambiental e as alterações da base legal.

O ciclo de vida das atividades econômicas

A 6^a etapa, da dinâmica de Kotler (1994), é talvez dos fatores, o mais impactante para o início do processo de decadência e pode ser representado, em alguns casos, pelo próprio ciclo de vida das atividades econômicas do local.

O ciclo de vida das atividades econômicas das localidades, pensado de forma ampla, talvez seja um dos fatores que melhor explica, como uma localidade de uma situação boa pode caminhar para uma situação problemática. Admitindo que o conceito de ciclo de vida dos produtos possa ser estendido para as atividades econômicas de determinada localidade, pode-se deduzir que as cidades também podem passar pelos estágios de introdução, crescimento, maturidade e declínio. É no estágio de maturidade, que os produtos e empresas são alvos de ataques de entrada de concorrentes que fabricam produtos de custos mais baixos, ou de qualidade diferenciada, ou ainda carregados de novas tecnologias de grande atração de consumo. Hipoteticamente, simplificando como figura para entendimento, se considerarmos uma localidade que disponha de uma única grande empresa, que produza um único produto, que seja responsável pela maioria de suas atividades econômicas, fica fácil perceber, que se esta empresa alcançar seu estágio de maturidade sem introduzir novos processos ou produtos competitivos é de se esperar que ela entrará em declínio e com ela a localidade em que está baseada. Se os produtos e empresas concorrentes tiverem origem em localidades concorrentes, o declínio da empresa se refletiria na localidade e, de certo modo, traduzindo para ela o mesmo fenômeno explicado pelo ciclo de vida dos produtos.

Existe também uma similaridade do exemplo para o caso de exaustão de atividades extrativas tanto vegetal ou mineral. No caso de plantas cujos processos de reflorestamento sejam longos, madeira de lei, por exemplo, ou no caso de esgotamento de jazida mineral, se não houver atividades substitutas planejadas para esse processo de exaustão, a localidade ruma para a decadência rapidamente. Talvez nesse caso, quando possível, com a diversificação em vários

segmentos produtivos poder-se-ia reduzir o risco, mas, mesmo assim, os segmentos podem ser afetados pelo envelhecimento e se, no conjunto, suas atividades econômicas não se modernizarem o suficiente para enfrentar outras concorrentes, a localidade pode caminhar para a decadência.

A insustentabilidade urbano-ambiental

Enquanto nas pequenas cidades se nega a oportunidade pela falta de inovação econômica e ao mesmo tempo pela evolução tecnológica, principalmente, da modernização da agropecuária que desmobiliza mais gente, nas grandes e médias cidades o processo migratório, que recebe essa população que vem do campo ou das cidades menores, explode num crescimento populacional incontrolável, gerando uma série de outras demandas, de custo social e econômico ainda maiores e mais graves.

As localidades que se urbanizam, rápida e descontroladamente, podem passar também por um processo que leva a exaustão da qualidade de vida. Nas grandes e médias cidades, a migração agrava os problemas existentes, ampliando o processo de desestruturação causado pelas dificuldades de moradias, escolas, hospitais, transporte coletivo, de distribuição, de logística, de mão-de-obra, de matérias primas, energia, água, gás natural, segurança, poluição, etc. As deseconomias provocadas pelos congestionamentos no trânsito e pela falta de segurança pessoal e patrimonial, que em si já são suficientemente fortes para serem negativamente consideradas, trazem consigo outros fatores de insegurança que afetam os processos produtivos. A não garantia da presença ou o atraso dos funcionários e das matérias primas pelos problemas de trânsito afeta técnicas de gestão como a do “just in time”, base das grandes indústrias montadoras e, mais que tudo, reduzem a produtividade da mão-de-obra pelo “cansaço” dos deslocamentos inseguros e demorados entre a moradia e o local de trabalho e pelo desânimo que tudo isso provoca. Os aspectos sanitários, de segurança, a existência de moradias, escolas, hospitais, áreas verdes, facilidades de comunicação e locomoção são elementos cada vez mais relevantes nos processos de decisão de implantação ou de remoção de instalações empresariais nas cidades.

A sustentabilidade das localidades, no processo de desenvolvimento, passa pelo complexo transdisciplinar que soma o social, o psíquico, o econômico, o cultural, o ecológico, o

demográfico e o histórico num conjunto que se traduz em qualidade de vida. É crescente o peso que vem se dando à qualidade de vida como fator economicamente negativo ou positivo das localidades.

As alterações da base legal

As alterações desordenadas nas regras do zoneamento urbanas têm trazido conflito para a organização territorial das localidades com fortes repercussões econômicas. Atualmente, um novo problema que vem se agravando é o conflito da disputa territorial provocado pela invasão de atividades em zonas delimitadas para outras finalidades. Antes eram as indústrias e as atividades comerciais que invadiam o território restrito às residências, mas agora o inverso também acontece. Na busca do lucro fácil produzido pelo parcelamento do solo, os planos diretores e as leis de zoneamento têm sido alterados, muitas vezes irresponsavelmente, de forma a permitir que áreas anteriormente reservadas às indústrias passem a ser ocupadas por loteamentos residenciais.

Logo após a instalação das moradias, na zona anteriormente industrial, surge o conflito de vizinhança gerado por questões de poluição, barulho, movimentação etc, que a descaracterização do zoneamento promove. Isto traz para as empresas uma pressão social, de imagem ou legal que as leva a aumentar seus custos para se adaptar as exigências que o novo zoneamento lhes impõe, diferentes da situação original quando se instalaram. Depois, se esses custos se mostrarem excessivos de forma a tirar-lhes a competitividade, só restará para as empresas as possibilidades de reduzirem, ou no extremo, encerrarem ou transferirem suas atividades para outras localidades que não apresentem o problema.

Corroborando Kotler (1994) em sua formulação da dinâmica da economia das cidades, quando a insustentabilidade ambiental ou legal atinge determinado local, tende a fazer com as empresas transfiram as instalações para outras localidades. Essas mudanças carregam consigo uma grande quantidade dos moradores mais qualificados profissionalmente, de melhor poder aquisitivo e deixam atrás de si uma enorme quantidade de galpões vazios e uma legião de desempregados. Essas perdas, por encadeamento, afetam os fornecedores locais e as atividades do comércio, dos serviços e por fim a arrecadação pública, exatamente no momento quando ela

mais seria necessária, para atender as demandas sociais geradas por aquela depressão econômica localizada. Às vezes essa depressão se torna profunda, transformando a localidade numa cidade dormitório, sem perspectiva, com desemprego crônico, com geração de riqueza e renda insuficientes, o que provoca a desvalorização patrimonial das propriedades e dos negócios e que tendem a levá-la a uma crise sócio-econômica de largo espectro.

2.4.2.2. As causas externas

Os locais também são afetados por forças importantes do ambiente externo que estão fora de seu controle. Estas afetam o equilíbrio econômico das comunidades e são provocadas por concorrência regional, nacional e mundial, por rápidas mudanças tecnológicas ou ainda por mudanças nas políticas públicas.

Em certos casos, a situação econômica da localidade ou região está tão intimamente ligada à operação de uma indústria ou de um ramo de atividade que fica sujeita aos mesmos ciclos de altos e baixos dessas empresas. Muitas vezes, o declínio desse setor pode estar ligado às mudanças na base tecnológica de produção ou no processo de concorrência, às vezes nos dois, e, quando isso acontece, ele pode ser passageiro ou definitivo, mas, de um modo ou de outro, a localidade a qual essas empresas estão vinculadas sofre grande impacto econômico e social .

A cidade de Americana, no Estado de São Paulo, é um bom exemplo dessa situação, pela forte concentração de indústrias têxteis, médias e pequenas, instaladas no município. Quando da abertura do mercado à concorrência internacional, no governo Collor, pela obsolescência de seus equipamentos, suas empresas se mostraram não-capacitadas para enfrentar a concorrência internacional e amargaram alguns anos de declínio com forte repercussão para a cidade e região. O investimento em equipamentos mais modernos e uma certa proteção governamental contra a concorrência predatória, especialmente de alguns países da Ásia, estão permitindo uma lenta, porém firme recuperação.

Num outro caso tem-se a cidade de Sorocaba, também em São Paulo e também com forte concentração de indústrias têxteis, aqui, entretanto, em sua maioria de grande porte. Pelo mesmo fato, essas empresas praticamente sucumbiram na década de 90, remanescendo apenas algumas

poucas e pequenas unidades. A queda dessa atividade teve forte repercussão principalmente no nível de emprego, visto que esse ramo industrial, até pela antigüidade de seus equipamentos, era utilizador intenso de mão-de-obra. O município para se recuperar encontrou outros caminhos, mas a cidade que teve a maior concentração de grandes empresas têxteis do país, a ‘Manchester Paulista’ como era chamada, ficou para a história. Esse segmento industrial não mais tem representatividade na atividade econômica da cidade.

Essas causas externas que afetam a economia local têm, entre outras, duas representantes significativas: a concorrência globalizada e as mudanças tecnológicas.

A concorrência globalizada

No aspecto externo, mas ainda nacional, existe no cenário de atração de empresas uma verdadeira guerra fiscal e de incentivos entre os Estados, que são os detentores de parte significativa da política tributária de produção, e, dentro deles, entre as cidades.

Cavalcanti e Prado (1998) em trabalho para o IPEA, analisando a guerra fiscal citam que: “Desde então [1993/1994], o tema vem assumindo importância crescente, juntamente com as dimensões inusitadas e freqüentemente alarmantes dos benefícios que, em um frenético e desordenado processo de disputa, grande parte dos Estados vem concedendo a grandes empresas para que recebam investimentos em seus territórios. Ao mesmo tempo em que crescem as críticas e questionamentos que apontam o caráter extremamente perverso do processo, fica também evidente a dificuldade em lograr uma solução imediata, politicamente viável, para eliminar ou reduzir seus impactos negativos. (...) A elaboração de programas voltados para atração de investimentos é uma prática permanente na maior parte dos estados brasileiros desde os anos 50, e, mais recentemente, também dos grandes municípios. (...) A guerra fiscal, portanto, é um estado peculiar de acirramento do caráter competitivo dessas políticas” (Cavalcanti e Prado, 1998: 5).

Tratando da guerra fiscal, Souza e Bacic (1998) observam que os programas de incentivos com objetivo de ampliar as vantagens para atração de novas plantas industriais, reduzindo o custo de implantação e operação dessas empresas na localidade, têm evidenciado o reduzido poder de barganha dos governos locais, seja pelo peso das empresas globais em relação ao que

elas podem traduzir: geração de riquezas, empregos tributos etc, seja pela baixa capacidade de negociação, não valorizam as vantagens sistêmicas e estruturais que a localidade dispõe, e que vem tornando a atração de investimentos um fim em si mesma sem qualquer análise rigorosa da relação custo/benefício para a comunidade. Ressaltam ainda que: — “a prática vem mostrando que muitas vezes os governos sequer podem honrar as promessas com que pretendem atrair investimentos para suas localidades. Em decorrência, gera-se um processo de intensa disputa e rivalidade entre localidades que em longo prazo pode ter um efeito perverso para as finanças públicas na medida em que se aproxima, nos mecanismos e nos efeitos, da competição em preços entre empresas. Uma localidade pode atrair novos investimentos sem que os resultados representem, de fato, vantagens do mesmo porte para a comunidade, caracterizando uma situação de assimetrias a favor das empresas entrantes” (Souza e Bacic,1998).

Como a “guerra” de incentivos fiscais e materiais generalizou-se, tornou-se praticamente impossível utilizá-los como forma única de atração e de manutenção de investimentos, mas associados a outros elementos, têm sido fator relevante na transferência de grandes unidades industriais de um local para outro. Mas, se de um lado esse processo de transferência premia a nova localidade, de outro, deixa na localidade de origem galpões vazios, muito desemprego e dependendo da importância, afetando toda cadeia econômica da localidade onde a empresa anteriormente estava instalada. Para complicar ainda mais, alguns governos estaduais não participam dessa guerra de incentivos fiscais e materiais, dificultando sobremaneira, para as cidades localizadas nessas regiões, conquistar ou manter os investimentos em seus territórios. recentemente tornou-se mais universal.

Mas não é só isso. Se no passado a concorrência era basicamente local e regional, dado o estado precário dos transportes e das comunicações, atualmente, como consequência da combinação das melhorias desses fatores e da desregulamentação das finanças globais, mesmo nos locais menores e mais remotos, a concorrência se tornou global e um fator predominante na vida de qualquer comunidade. É o surgimento de uma economia mundial e suas consequências para a economia e a qualidade de vida local. “Na nossa nova economia mundial, todas as localidades precisam concorrer com outras para obter vantagens econômicas” (Kotler, 1994:11).

Muitas cidades concorrem entre si em projetos para atrair novos investimentos e, logicamente, cada vez que ocorre transferência de alguma companhia, de um local para outro, significa que o local de origem perdeu capital investido, perdeu empregos, perdeu receita tributária. As localidades agora precisam, constantemente, ser “vendidas” para manter ou atrair investimentos. Elas precisam se valorizar, promover as vantagens e potencialidades que possuem sobre outras localidades concorrentes. Seus bens, serviços e produtos precisam de promovidos e vendidos e ela se valorizar como um local com qualidades. Mesmo as localidades com grandes potencialidades e vantagens correm o risco de se estagnar ou caminhar para o declínio econômico se não souberem se promover e aprofundar suas bases de competitividade.

A complexidade aumentou e se antigamente já havia forte preocupação com os ciclos dos negócios, hoje se soma à pressão das concorrências global, nacional ou regional. Para enfrentar essa situação, assim como os países, os estados, as regiões e cidades, precisam estabelecer boas estratégias e executá-las com êxito, se quiserem alcançar o desenvolvimento. A concorrência que afeta as localidades pode estar próxima delas ou em qualquer outro lugar do globo. Isso significa que, mesmo objetivando um mercado para produtos, regional ou nacional, uma empresa poderá se deparar com uma concorrência global no seu próprio mercado. Então, já que a concorrência globalizada é certa, ela deve se preparar para o mercado globalizado, pensando em exportação como ampliação de seu mercado ou no mínimo para defender o seu “próprio” território comercial.

Em vista disso tudo, as localidades precisam estimular suas empresas a se envolverem com o processo de exportação, não só como desenvolvimento, mas também como meio de proteção para os negócios dessas empresas e das próprias comunidades onde elas estão instaladas.

As mudanças tecnológicas

A revolução tecnológica, em seus vários níveis, tem provocado forte impacto nas localidades. Seus avanços desencadeiam as mudanças mais potentes nas formas de aprender, trabalhar e se comunicar, enfim, na vida das pessoas e, como consequência, nas cidades onde elas estão instaladas.

A automação e as novas tecnologias associadas aos novos modelos gerenciais têm provocado uma grande reestruturação no processo produtivo, gerando aumento da produtividade, e, conseqüentemente, redução do volume de empregos. A mão-de-obra dispensada nesse processo, principalmente a menos qualificada, tem tido grande dificuldade de recolocação, visto que, o que ocorre é a eliminação de vagas. Os novos postos de trabalho gerados por essa nova tecnologia, além de serem em menor volume do que a dispensada, necessitam de um tipo de formação ou requalificação especial.

Nessa nova era econômica, os grandes empreendimentos têm se caracterizado muito mais por processos de fusões e incorporações do que de novos investimentos. Os grandes investimentos ainda ocorrem, mas numa escala muito menor do que no passado, entretanto, houve um enorme crescimento de novos negócios calcados nas médias e pequenas empresas e nas atividades individuais dos autônomos.

Os pequenos negócios têm apresentado maiores possibilidades de gerar mais empregos do que aqueles que as empresas maiores estão perdendo. O emprego, em si, também está sendo afetado pelas novas tecnologias, pelos novos mecanismos de gestão e pela grande mobilidade dos negócios, sofrendo uma rotatividade e uma instabilidade maior e perdendo espaço para outras formas de realização do trabalho.

As mudanças tecnológicas, as alterações nos processos gerenciais das organizações e a globalização formam um conjunto que indica que estamos vivendo uma nova era econômica. Esse novo mundo dos negócios é causa e conseqüência de uma nova economia.

Segundo Kotler (1994), os locais onde as indústrias e as firmas operam segundo os conceitos da era antiga estão caminhando para o declínio. Aqueles locais cujos produtos e serviços não utilizam as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias acabam sofrendo o efeito competitivo de outras localidades que fazem uso dos conceitos, produtos e serviços mais avançados. Isso se reflete até nas pequenas localidades de base agropecuária ou de pequenas indústrias de transformação. O quadro abaixo, adaptado de Kotler (1994), confronta as principais características entre a antiga e essa nova era econômica.

Quadro 2.2 - Características da Antiga e da Nova Era Econômica. Fonte: Kotler (1994).

Características	Antiga	Nova
Escopo	Doméstica	Global
Força motriz	Produção de massa	Tecnologia, inovação
Recurso	Capital	Conhecimento, informação
Empregos	Estáveis, grandes empresas	Dinâmicos, empresas menores
Organização	Centralizadas/ hierárquicas	Matriz, fluidas, descentralizadas
Mercados	Estáveis	Fluidos
Trabalhadores	Não-instruídos, não-especializados	Instruídos, especializados, adaptáveis
Tarefas	Simples, Físicas	Complexas, intelectuais, participativas
Tecnologia	Mecânica	Eletrônica, biológica
Ênfase	Previsibilidade	Inovação, criatividade
Fluxo de informações	De cima para baixo	De baixo p/ cima, interativo
Oportunidades	Limitadas, fixas	Fluidas, rotativas, móveis
Negócios / governo	Interferência mínima	Colaboração, sociedade
Símbolo	Chaminé	Computador

No caso das localidades de base agropecuária, como fator crítico, pelo aumento da produtividade conseguida pela mecanização e automação do trabalho no campo, elas têm disponibilizado um grande volume de mão-de-obra que não encontra mais trabalho na zona rural. Essa mecanização, de certo modo, também inviabiliza, por vantagem de custo competitivo, as pequenas propriedades que não têm recursos e nem escala para enfrentar essa concorrência. O resultado, altamente previsível nesses casos, será o de migração desse pessoal para as cidades maiores na busca de outras oportunidades.

É fundamental para as localidades estarem atualizadas e utilizarem as novas tecnologias que tragam novos modelos de produção que dêem um caráter de especialização e agreguem um maior valor a sua produção. Teoricamente, com as alternativas que a tecnologia moderna

oferece, as empresas, por facilidades de comunicação, poderiam se instalar em qualquer lugar, mas na prática, existem pré-requisitos que, se não atendidos, tornam inviável essa possibilidade. Há necessidade de mão-de-obra cada vez mais qualificada, e para isso há de se ter escolas modernas, facilidades de acesso com boas estradas, sistema de comunicação atualizado, com cabos de fibras óticas espalhados pelo local e conectado com o mundo, telefonia móvel, insumos produtivos como energia elétrica, água, gás etc., condições de qualidade de vida com educação, saúde, moradia, lazer, cultura e uma estrutura de produtos e serviços privados que atendam adequadamente aos que trabalham nas empresas.

No caso das grandes cidades, a própria tecnologia, ao exigir cada vez mais novos condicionantes, gera novos problemas, às vezes graves. Neste caso, cabe muito bem o conceito da “destruição criativa”, do economista Joseph Schumpeter (1982), onde certas “novidades” tecnológicas geram problemas destruidores, exigindo a necessidade da criação de outras soluções tecnologicamente inovadoras, mais amplas e mais pujantes de modo a ajudar a resolver os problemas criados.

Ter ou não ter a percepção e a capacidade de atender os pré-requisitos e enfrentar os problemas, que o próprio crescimento e as novas tecnologias criam, poderá impactar diretamente os caminhos que o desenvolvimento irá percorrer: crescimento, estagnação ou declínio.

Pela grande mobilidade possibilitada pelos novos mecanismos de gestão, da tecnologia e da globalização do mercado, os empreendimentos tornaram-se mais ágeis, mais capazes do que nunca de se adaptar às mudanças em seu ambiente, muito mais rápido do que as localidades. As empresas, pela concorrência que enfrentam, necessitam de muita agilidade e por outro lado possuem grande mobilidade, exigindo que as localidades onde estejam instaladas lhes forneçam os insumos, infra-estrutura e mão-de-obra qualificada também de forma competitiva.

As localidades que não se adaptarem, se modernizarem e se desenvolverem para atender esse novo contexto, que a nova era econômica exige, correm os riscos de ver seus investimentos se deslocarem para outros locais mais competitivos.

Neste capítulo verificou-se que nos estágios de declínio ou crescimento que as localidades são submetidas ao longo do tempo, a maioria das causas e conseqüências está localizada na área econômica. É fundamental, portanto, que as localidades se insiram no processo de desenvolvimento econômico e social e se mantenham atualizadas, tornando-se permanentemente competitivas para atender as atividades econômicas que nelas se desenvolvem. A forma de reagirem diante desses problemas que a nova era econômica traz talvez seja o elemento mais importante para manter a cidade numa situação de vida saudável para seus moradores.

O capítulo seguinte procura mostrar o papel das ações públicas e seus efeitos no enfrentamento dos problemas que o desenvolvimento econômico apresenta.

Capítulo 3

Desenvolvimento local e a ação pública

A ocorrência do desenvolvimento local é dependente de uma complexa inter-relação de fatores. A administração pública tem papel importante na promoção do desenvolvimento, por dispor de ferramentas, por exemplo, como de: agregação da comunidade interessada, de ordenamento de ações públicas, imposição legal e outras que nenhum outro agente possui. Por outro lado, uma série de interferências pode impedir que as ações que deveriam ser emanadas do poder público ocorram, ou pior, que sigam um caminho que não leve ao desenvolvimento. Neste capítulo serão abordados alguns desses fatores de interferências e as formas de promover e esboçar a organização dos primeiros elementos que conduzam a localidade ao desenvolvimento.

3.1. Os fatores políticos locais

Uma infra-estrutura apropriada, uma boa qualidade de vida que a localidade ofereça à população e a existência de uma interlocução adequada na área pública para o atendimento empresarial tem-se mostrado muito mais importante, como forma de manutenção ou atração de novos investimentos, do que a existência de possíveis incentivos fiscais e materiais que as localidades possam oferecer.

O fomento, o ordenamento, a facilitação e o controle para que ocorra o desenvolvimento da cidade de forma sustentada, deveriam ser a posição primordial dos governos locais, no atendimento ao desenvolvimento econômico.

Por vezes, os poderes públicos locais atuam exatamente ao contrário, tornando-se verdadeiros oponentes, às vezes inconscientes, aos novos investimentos ou aos já existentes. Existem alguns fatores negativos produzidos, às vezes, pela ação, outras pela inação da administração pública local ou regional, que fazem com que os investimentos fujam para outras localidades que não apresentem essas deficiências. Entre eles podem ser relacionados os seguintes fatores: a falta de credibilidade; a não existência de uma estrutura pública voltada para o desenvolvimento; a não existência de uma estrutura pública voltada para o desenvolvimento; a falta de informações sistematizadas; a má qualidade de vida da população; a falta de capacidade para preparar o capital humano; a falta de infra-estrutura e serviços públicos de apoio às atividades econômicas e a falta de um Plano Diretor para a localidade.

A falta de credibilidade

Dentre os vários fatores, a falta de credibilidade provocada pelas ações ou inações do poder público local é muitas vezes vista pelos empreendedores como um forte elemento de risco aos seus investimentos que pode marcar imagem da localidade.

- Assumir compromissos para atração e manutenção de empresas na cidade e não cumpri-los.
- Desequilíbrio financeiro das contas municipais que provoquem atraso nos pagamentos de todos os tipos, passando por fornecedores, empreiteiros e até aos funcionários, repercutindo na qualidade dos serviços públicos prestados.
- As alterações das condições de postura e zoneamento urbano, previamente estabelecidas, que venham prejudicar os investimentos já efetuados.

Fatos como esses abalam a imagem e afetam credibilidade do município e como consequência podem afastar os investimentos na cidade.

A não existência de uma estrutura pública voltada para o desenvolvimento

A falta de um projeto de governo, com a participação de entidades e representantes das atividades econômicas de todos os segmentos, que estructure um setor para atender o plano de desenvolvimento municipal ou regional, pode levar o poder público a ter uma visão deformada

das necessidades que as empresas, de qualquer porte, enfrentam, dificultando a relação entre elas e a localidade.

- As empresas encontram na área pública, barreiras burocráticas às vezes descabidas, que, além de impedir a vinda de novas, fazem com que muitas empresas já instaladas se transfiram para outros municípios.
- A não-existência de uma agência ou setor público que, a partir de informações levantadas, produza uma política permanente de desenvolvimento e de atração de novos empreendimentos para a cidade.
- A ausência de interlocutores públicos, que falem a língua dos empresários e compreendam suas dificuldades e problemas, é outro elemento crucial e que pode afetar a relação entre o governo, representando a cidade e a iniciativa privada.
- A falta de um processo organizado de parcerias e alianças entre o poder público e a iniciativa privada no encaminhamento das soluções de interesse mútuo.
- A falta de um agente de desburocratização e facilitação, do governo municipal, para auxiliar as empresas junto aos demais órgãos públicos do Estado e da União.

Com uma agência de desenvolvimento local, muita das dificuldades acima poderiam ser atendidas de forma relativamente fácil e sem ela a relação entre cidade e os agentes econômicos que podem produzir o seu desenvolvimento, se torna muito difusa, exigindo que cada situação seja tratada de forma individualizada, sem critérios definidos, pela falta de uma política geral, que norteie os passos a serem seguidos.

Estrutura tributária e de normas municipais não-apropriadas

As leis tributárias e as normas municipais devem ser claras de serem entendidas, simples de serem cumpridas, principalmente, com relação às obrigações acessórias. As regras tributárias municipais devem ser isonômicas para as mesmas atividades, justas e relativamente razoáveis com relação a outros municípios. Quando as leis municipais são complexas, confusas e injustas tendem a espantar os interessados em novos investimentos expulsar as empresas instaladas para outros municípios.

- A falta de leis de incentivos, ou estabelecimento de leis de incentivos não-isonômicas, para as empresas, novas ou já existentes.
- A existência de obrigações tributárias acessórias complexas, com sistemáticas de contabilização e formas de recolhimento tributário burocratizado, única para todas as empresas, pode ser um fator de elevação de custos e uma barreira para o cumprimento pelas pequenas e microempresas.
- A regulamentação excessiva ou descabida, principalmente para reserva de mercado aos primeiros estabelecidos como: exigência de distanciamentos mínimos entre empresas do mesmo ramo, as restrições de trabalho a determinados horários ou alterações de zoneamento em benefício dirigido a poucos em detrimento da maioria. A falta de permanente fiscalização tributária e do cumprimento das normas pelas empresas, que sob várias desculpas ficam na clandestinidade ou subdimensionam seus resultados, provoca uma concorrência predatória para aqueles que empregam, pagam seus impostos regularmente.

As leis de incentivos municipais para novos investimentos das empresas, apesar de ter, em alguns casos, resultado discutível para as localidades, pela adoção generalizada deixaram de ser um diferencial positivo de competitividade para os municípios, porém a não adoção dessa prática pode se tornar um fator negativo, trazendo uma certa desvantagem competitiva desses locais com relação aos demais que as adotam.

A falta de informações sistematizadas

Pela grande dificuldade de se obter dados estatísticos no Brasil, a acumulação de informações sistematizada é um grande problema que dificulta os estudos de viabilidade de instalação ou ampliação para os empreendimentos. O poder público local, de alguma forma precisaria suprir isso, pelo menos com as informações básicas para os empreendedores poderem tomar suas decisões, facilitando assim o processo de escolha da cidade.

- Não-existência de um relatório das principais informações demográficas, econômicas sociais e culturais da cidade e região.

- Desconhecimento da matriz econômica da localidade e da região, da sua estrutura de distribuição, dos seus problemas.
- Falta de contato para troca permanente de informações com entidades empresariais.

A falta de dados dificulta qualquer estudo e torna mais distante a atração de investimentos para a cidade.

A má qualidade de vida da população

A baixa condição de qualidade de vida para a população é fator que pode promover a fuga de empresas e repelir a intenção para os novos investimentos.

- Problemas de violência e falta de segurança.
- Dificuldades no trânsito e transporte coletivo deficiente.
- Estrutura de comércio e serviços não-adequada ao porte e à pretensão da comunidade.
- A falta de políticas públicas, que levem a população a alcançar as condições adequadas de saneamento, habitação, educação, saúde, ambientação etc.
- Não-estabelecimento envolvimento da sociedade organizada e dos formadores de opinião na condução do projeto da cidade.
- Ausência de espaços culturais e de lazer.

Dependendo do empreendimento, a qualidade de vida da população pode ser o fator diferencial para a escolha de locais para realização de novos investimentos.

A falta de capacidade para preparar o capital humano

O desenvolvimento para se aproveitado pela localidade, de forma mais profunda, implica que a própria comunidade seja integrada ao processo como partícipe e isso só é possível se ela, através de seus empreendedores locais, de seus técnicos e seus trabalhadores, estiver preparada para aproveitar as oportunidades que o desenvolvimento pode proporcionar.

- A não-existência de escolas de formação e de qualificação técnico-profissional em todos os níveis, que garantam uma disponibilidade continuada de mão-de-obra qualificada.

- A falta de um projeto de capacitação e suporte empresarial, visando a atualização dos empresários, de suas empresas, da percepção de seus negócios, seus riscos e oportunidades.

Se não existir uma preocupação do poder público em proporcionar, direta ou indiretamente, mecanismos de ensino, aprendizagem e treinamento atualizado à população, dificilmente ela poderá usufruir a plenitude que o desenvolvimento poderá proporcionar, além de ser fator totalmente restritivo a instalação de novas empresas, principalmente, as de tecnologia mais avançada.

A falta de infra-estrutura e serviços públicos de apoio às atividades econômicas

A falta de equipamentos urbanos, de infra-estrutura e serviços públicos que atendam, além da população, as próprias necessidades das empresas, nas suas operações normais e nas suas expansões é um dos fatores mais determinante como inviabilizador para a escolha do local como alternativa para novos investimentos.

- Não priorização da infra-estrutura e os serviços públicos próprios para o distrito industrial, de forma a facilitar o transporte das pessoas e dos produtos, o atendimento dos trabalhadores que para lá se deslocam ou residam.
- Falta de insumos básicos para atender as necessidades das empresas, como água, energia, gás natural etc.

Não existe possibilidade de sucesso de política pública de desenvolvimento que não se preocupe em suprir as necessidades de infra-estrutura e serviços públicos que atendam as atividades econômicas que pretende desenvolver.

A falta de um Plano Diretor para a localidade

A maioria das cidades não dispõe ainda de um plano diretor que oriente seu desenvolvimento urbano, apesar de que, com o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01), em breve todas serão obrigadas a tê-lo. Muitas cidades, dentre aquelas que já dispõem de um plano diretor, não têm feito dele uma ferramenta adequada que considere todos os componentes importantes para o desenvolvimento sustentado das localidades.

- Inexistência de política urbana adequada, que possibilite um desenvolvimento sustentado.
- A falta de políticas para ocupação do solo, para o esgoto, para os lixos urbano e industrial, para a poluição, para o meio ambiente etc.
- A facilidade para se alterar a legislação urbanística existente, sem análises maiores, muitas vezes realizadas única e exclusivamente para beneficiar interesses de poucos e que, muitas vezes, contrariam os da população.

Mesmo com as novas exigências contidas no Estatuto das Cidades, lei federal que obriga as localidades, acima de um certo porte, dispor de um plano diretor, muitos deles podem ser elaborados, como já ocorreu no passado, com uma forte preocupação na estética ou plástica urbana sem levar em conta determinados fatores como o de sustentabilidade econômica. Em muitos casos, as preocupações ficam restritas ao zoneamento, à ocupação do solo e aos aspectos ambientais e poucas vezes se preocupando com a evolução das atividades econômicas da localidade, geradoras de novas riquezas que possam ser distribuídas para um maior número de moradores.

3.2. As mudanças nas políticas públicas

A mobilidade das empresas na procura de melhores condições e mais vantagens para suas operações, os avanços tecnológicos e a concorrência global abrem uma grande discussão para tentar estabelecer, nos diversos níveis, os papéis que os governos — municipal, estadual e nacional — devem ter nesse processo.

Existe uma forte discussão política nas casas legislativas, de todos os níveis, nos órgãos técnicos dos executivos, nas entidades de classe e de representação, se o poder público deve, no seu papel de agente fomentador, intervir, ou não, nos locais, e por consequência nas empresas, que apresentam dificuldades ou estão em decadência. A questão poderia ser melhor colocada, se a pergunta fosse se o poder público deve, ou não, estabelecer políticas para atender um planejamento estratégico que promova o desenvolvimento de áreas que precisam ser alavancadas ou setores que estão deprimidos economicamente? Excetuando-se a opinião de liberais

extremados, parece claro que sim, mas, mesmo assim, as opiniões afirmativas são divergentes, principalmente com relação à forma como isso deve ser feito.

Logicamente a falta de conjunto dessas ações e mais os conflitos de suas aplicações trazem à atividade econômica uma série de problemas decorrentes, principalmente, de políticas públicas inadequadas e às vezes, conflitantes. Entre esses fatos se relacionam: as mudanças do poder político; as mudanças das normas e regulamentações públicas; os Planos Diretores das localidades; as guerras fiscais e as diferentes políticas econômicas.

As mudanças do poder político

A tradição política no país, lamentavelmente, diz que, sempre que se muda o comando do poder político alteram-se as políticas econômicas relacionadas ao desenvolvimento, independentemente de estarem dando certo ou não. Parece ser uma questão não-racional, de afirmação partidária ou pessoal. Isso tem acontecido nos governos da união, dos estados e dos municípios.

O mercado se desloca e muda de forma muito mais rápida do que a capacidade de resposta dos governos e, mesmo quando essas respostas são positivas, os governos quando mudam, quase sempre as alteram totalmente, quando não, dentro de um mesmo governo se mudam as regras anteriormente estabelecidas, desorientando ou aumentando a incerteza e o risco do planejamento empresarial.

As mudanças das normas e regulamentações públicas

Os municípios, pela liberdade e facilidade com que alteram suas leis de incentivos, tributárias e de normas públicas, criam um forte sentimento de insegurança para os investidores. Alguns grandes investimentos, quando concluídos, vêm as normas municipais serem alteradas, criando novas regras de regulamentação urbana, diferentes das iniciais, implicando na necessidade de alterações das instalações ou de novas restrições operacionais que, em alguns casos, levam as empresas a perderem a capacidade competitiva. Quando as regras alteradas são gerais o sistema isonômico de exigências é mantido, mas quando localizadas, alterando o que anteriormente foi estabelecido, pode gerar para as empresas afetadas perdas na capacidade

competitiva que, por vezes, as leva a inviabilidade comercial, pela concorrência desigual provocada pelo próprio poder público. Exemplos disso são as alterações de zoneamento urbano que desconsideram antigas zonas industriais e que, de uma hora para outra, se tornam zonas mistas ou pior residenciais. As exigências restritivas passam a ser muito mais fortes a ponto de, em alguns casos, inviabilizar as empresas ou criar grandes custos adicionais que as levam a perder a competitividade com relação a suas concorrentes, que não estão submetidas às mesmas restrições. Outra grande reclamação é a da regulamentação ambiental, enquanto no estado de São Paulo, por exemplo, as exigências são aplicadas e fiscalizadas com todo rigor, a mesma lei, em outros estados vizinhos é tolerada em condições menos rígidas, diminuindo o custo das empresas lá instaladas e provocando com isto uma concorrência desigual, promovida pelo poder público, às atividades econômicas.

Os Planos Diretores das localidades

Existe uma preocupação crescente entre os investidores imobiliários, empresas produtoras de bens, serviços e comércio, de proprietários rurais e da população, principalmente urbana, com a relação entre o desenvolvimento e a territorialidade das localidades. Essa preocupação, ainda que mais centrada nos aspectos sociais das relações entre cidade e campo, tem, hoje nos conflitos de ocupação do solo, resultantes que urgentemente merecem ser colocadas em discussão.

Veiga (1999) tratando do assunto cita que : “O aumento da densidade demográfica nas zonas cinzentas - que deixaram de ser propriamente rurais e que não chegam a ser urbanas – não significa que esteja desaparecendo a contradição material e histórica entre fenômeno urbano e fenômeno rural. Em termos econômicos e ecológicos, aprofundam-se, em vez de diluírem-se, as diferenças entre esses dois modos de relacionamento da sociedade com a natureza” (Veiga, 1999: 1315). Esse texto investigativo de Veiga tem importância especial por trazer a baila um assunto que deve ser analisado e discutido com muita profundidade. Apesar dele ter se ocupado de exemplos, em sua maioria, europeus, de países ou regiões de baixo crescimento demográfico e ainda centrado nos aspectos sócio-econômicos entre a cidade e o campo, o tema tem enorme relevância quando consideramos os altos níveis de urbanização das médias e grandes cidades

brasileiras, a ocupação desordenada de novos espaços e a inserção, nesse cenário, de uma série de novos atores, que têm exigências próprias.

As zonas se “acinzentam”, não são só pela mudança de zona rural que para urbana, como cita Veiga, mas também e, principalmente, pela forma como essas mudanças ocorrem. A divisão do solo, na busca do lucro imobiliário, acaba pressionando a mudança dos zoneamentos anteriormente estabelecidos e tem provocado, fortes restrições às atividades industriais, primeiro, pela permissão da instalação de residências na vizinhança desses estabelecimentos e, num segundo momento, pela reclamação que os novos moradores passam a fazer das atividades e impor restrições às suas operações. Isto é o caso de uma zona industrial que se “acinzentou”.

Outro caso, que ocorre exatamente como mencionado por Veiga (1999), é o da zona rural que, em muitos casos, tem suas áreas utilizadas como reserva de especulação imobiliária. Neste caso, áreas não centrais, próprias para acomodar a expansão das atividades industriais, sem a pressão provocada pela densidade da vizinhança urbana, começam a princípio serem destinados à implantação de chácaras residências de alto luxo impedindo a instalação de indústrias e depois, num segundo momento, trazendo mais ocupação residencial, transformando em mais uma zona “cinzenta” da localidade. Essas zonas “cinzentas”, muitas vezes, levam as localidades a perder sua sustentabilidade, principalmente, a econômica, sem geração de novos investimentos, empregos e riquezas, por falta de áreas apropriadas para apoiar a expansão das atividades produtivas, de modo a sustentar a expansão populacional.

A Constituição Federal que em seus artigos 182 e 183 trata de políticas urbanas, teve agora esse tema regulamentado pela Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade. Essa nova lei estabelece as diretrizes gerais para as políticas públicas urbanas e em seu artigo 4º, no item III trata sobre o planejamento municipal e em especial das diretrizes urbanísticas e do plano físico-territorial. Mesmo merecendo ser saldada como um grande passo para esclarecer, apoiar o papel e aumentar o poder das localidades na gestão e utilização dos recursos fundiários, sua aplicação passa por desafios práticos de capacitação das próprias administrações locais.

Freire⁵ (2001) ao abordar estratégias de desenvolvimento para as localidades, cita que : “a boa governança urbana é pré-requisito para que qualquer cidade seja competitiva e obtenha um nível adequado de qualidade de vida. Vários pontos estão em questão nesta área: primeiro, os requisitos da boa governança, segundo enfrentar o desafio de desenhar uma visão para a sua cidade, e, terceiro, fazer com que as partes interessadas participem do processo de governo” (Freire, 2001:7). Isso implica que os governantes, gestores e urbanistas públicos deveriam ter uma capacitação adequada para enfrentar esses desafios, mas que, pelo sistema e pelas regras que regem a administração pública e a própria geopolítica do país, em sua maioria, estão longe disso e terminam muitas vezes por abordar os problemas com soluções imediatistas ou unidirecionadas, sem considerar a amplitude maior, de uma visão sistêmica da localidade e seu desenvolvimento no decorrer do tempo.

Quando tratamos de plano diretor das localidades, é comum vermos urbanistas abordarem esses problemas de forma a se preocupar muito mais com a funcionalidade estética das proposições do que com a dinâmica e a inter-relação entre as funções e os atores que sustentam a vida desses locais.

As guerras fiscais

Muitos Estados e Municípios estabelecem mecanismos de incentivos, de forma frenética e desordenada, atraindo empresas à custa de enormes concessões de vantagens que, além de transferir ao conjunto de seus habitantes uma grande conta a pagar em um futuro próximo, provocam ainda, nos outros locais, quando de transferências de empresas ou mesmo quando de um investimento novo, uma forte crise econômica, de concorrência comercial e de crise social, criada pelo poder público.

“É prática comum entre os governos estaduais tentar criar diferenciais de localização para atrair investimentos privados. Estas formas de intervenção variam desde o fornecimento de crédito subsidiado e infra-estrutura, até as reduções, as isenções e os diferimentos tributários que, geralmente, são formalizadas em um programa de desenvolvimento” (Alves, 2001: 7).

⁵Freire é gestora do Programa de Desenvolvimento Urbano para a América Latina do Banco Mundial.

“A interpretação mais comum da guerra fiscal a vê como exacerbação de práticas competitivas e não-cooperativas entre os estados da Federação” (Cavalcanti, 1998: 7).

Às vezes, os estados e municípios, ao incentivar uma certa região ou cidade, estabelecem um processo de concorrência desigual entre empresas instaladas em outras regiões, em outros estados e em alguns casos no mesmo estado. Essa predação provocada por certas políticas públicas vai além dos incentivos. Às vezes, por prioridade dada a certos investimentos públicos, determinadas regiões ficam em condições privilegiadas com relação a outras, implicando que suas empresas, em função disto, obtenham margens de rentabilidade maiores ou conquistem maior participação no mercado.

Exemplo disso é o caso citado por Cavalcanti (1998), da empresa ARISCO e os estados de Goiás e São Paulo. — “Fazendo uso de lei estadual, o governo goiano concedeu especificamente para essa empresa a dilação do recolhimento do ICMS por cinco anos, sem correção monetária e juros. Em se notando que à época a inflação brasileira beirava 30% ao mês (1992), o benefício significava pura e simples isenção do imposto.(...) Se a decisão de instalação de um novo investimento em outro Estado resulta em perda potencial de empregos, caso como o da ARISCO gera redução efetiva dos empregos existentes. A situação agravou-se porque a empresa lançou mão do benefício para dar início a um processo de dumping no mercado paulista, repassando-o integralmente para seus preços. Esse caso ilustra bem uma conseqüência nefasta da concessão unilateral de incentivos fiscais” (Cavalcanti, 1998: 107).

Tudo isso gera grandes problemas para as localidades, pois pode fazer com que certos empreendimentos, por causa dessas políticas públicas, se desloquem de um local para outro e, em outros casos, até mesmo encerrem suas atividades, deixando, por vezes, uma grande crise para a localidade em que, anteriormente, estavam instaladas. Em entrevista no programa Roda Viva da TV Cultura, em 30/10/00, o então secretário de Estado da Fazenda de São Paulo, Prof. Yoshiaki Nakano, citou o caso de uma empresa industrial que, após ter investido milhões de reais num novo empreendimento no Estado, quando este estava praticamente pronto, foi obrigada a abandonar seu projeto em vista das vantagens tributárias obtidas por um concorrente, em outro estado da Federação, que passou a inviabilizar seu negócio.

O estado do Paraná em 1995, no seu programa “Paraná mais Emprego”, passou a incentivar a realização de investimentos fixos através do diferimento do ICMS. Visando a desconcentração espacial da indústria, dependendo da região do estado em que o investimento for instalado, o Paraná possibilita que o diferimento seja de 30% a 100% do ICMS incremental e na maioria dos casos, esses investimentos, ainda poderiam receber um prazo adicional de 12 ou 24 meses, além dos 48 meses do programa, se ao término desse período os seus componentes, peças e partes tiverem alcançado, no mínimo, 40% e 60%, respectivamente de estabelecimentos industriais paranaenses.

Alves (2001) analisando os aspectos das concessões, da guerra fiscal, praticadas pelos Estados, que usam dessa política para uma determinada empresa, identifica três momentos:

1.º - O das concessões prévias ao início da atividade produtiva como, por exemplo, a doação de terrenos, obras/facilidades de infra-estrutura e, benefício creditício associado ao investimento inicial, ou seja, no período de construção, antes da empresa entrar em operação. Esses benefícios envolvem dispêndio imediato de recursos e, portanto, os seus efeitos negativos sobre os orçamentos serão sentidos automaticamente.

2.º - O período de operação subsidiada com a empresa já funcionando normalmente, quando ela estará sendo beneficiada com alguma operação de crédito e também recebendo benefícios tributários relacionados à atividade produtiva, basicamente a renúncia do ICMS. Este período ainda envolve perdas orçamentárias, entretanto, o novo investimento pode exercer um efeito indutor e deslocar para este estado os seus fornecedores e/ou outros novos investimentos, acarretando um aumento da arrecadação estadual que pode, até mesmo, ser superior ao que foi disponibilizado pelo governo estadual desde que os incentivos oferecidos não forem estendidos a esses novos investimentos derivados. “Um aspecto de fundamental importância reside em que o incentivo via ICMS, por outro lado, afeta apenas a receita incremental gerada pela empresa, o que não leva a perdas orçamentárias imediatas. (...) Isto nos leva a concluir que, do ponto de vista da situação orçamentária corrente do governo estadual que sedia o investimento, este componente dos incentivos não tem nenhum impacto. Ele continua com a mesma receita – na pior das hipóteses – que teria caso o investimento não fosse realizado no estado” (Alves, 2001: 42-43).

3.º - Após o esgotamento de todos os benefícios, quando a empresa beneficiada passará a recolher o ICMS em volume normal, elevando a receita efetiva estadual a níveis mais altos do que a receita possível na ausência do investimento. Neste período, todos os impactos fiscais positivos, derivados do investimento, estarão se realizando, na medida em que a própria empresa principal e todos os investimentos induzidos por ela passarão a recolher impostos, levando a arrecadação a um novo patamar. No período de operação subsidiada, como o próprio nome indica, a empresa estará funcionando normalmente, no entanto, ela estará sendo beneficiada com alguma operação de crédito e também recebendo benefícios tributários relacionados à atividade produtiva, basicamente a renúncia do ICMS.

A guerra fiscal pode até ter promovido desenvolvimento em alguns locais, mas os custos indiretos à sociedade podem ter sido também muito altos. Em outros casos, a artificialidade do desenvolvimento promovido por ela não se sustenta no tempo, trazendo numa fase posterior, quando, às vezes, findo os incentivos as empresas beneficiadas reduzem suas atividades ou se transferem para outros locais, gerando uma situação sócio-econômica muito mais grave que aquela que se procurou alterar.

No caso da formação do parque automotivo do Paraná, ocorreu um episódio de insucesso envolvendo a guerra fiscal, com o anúncio feito, no final de 2001, de encerramento das atividades da Chrysler no estado. A empresa que atraída por incentivos havia se instalado em Campo Largo, com investimentos da ordem de R\$ 315 milhões, tinha sido beneficiária de um grande volume de vantagens oferecidas pelo estado. O drama do fechamento de uma indústria dessas é que ela carrega consigo toda a cadeia de fornecedores, muitos dos quais haviam se instalado nas proximidades, única e exclusivamente, para atendê-la e agora necessitam ou se transferir para outras localidades, ou encerrar também suas atividades, mas sempre com perdas, do capital investido e de custos, no caso de transferência.

Outro caso conhecido é o da Ford e o estado do Rio Grande do Sul. A Ford após ter recebido R\$ 42 milhões⁶, adiantados pelo governo estadual, como financiamento incentivado, na mudança de governador, foi chamada para discutir a revisão do acordo inicialmente firmado. O

⁶ O estado do Rio Grande do Sul tenta na Justiça o ressarcimento desse recurso.

estado decidiu não mais honrar o anteriormente assumido, fazendo uma nova proposta, que a Ford não aceitou, desistindo de implantar a nova unidade no Rio Grande do Sul. A Ford acabou negociando a sua transferência para a Bahia, que através de mais incentivos acabou garantindo a sua instalação em Camaçari.

Alves (2001: 48) comenta que em alguns casos : — “dos grandes projetos do setor automotivo, não há qualquer indício de que algum investimento tenha sido induzido pela oferta de incentivos” — e continua afirmando que:” “a guerra fiscal é, em geral, responsável pelo deslocamento do investimento dentro do país, mas não pode ser diretamente associada a uma ampliação do investimento agregado”. E conclui : “Dessa forma, a perda de arrecadação decorrente do subsídio embutido no diferimento do ICMS não incide sobre o estado, mas sim sobre o país como um todo (e, evidentemente, sobre o estado apenas enquanto parte do país)”.

Mesmo com as restrições impostas para todos os entes da federação, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, parece que a eliminação da guerra fiscal está longe de acontecer. A falta de uma formulação clara de políticas industriais e de desenvolvimento regional faz com os estados continuem a buscar meios de atrair novos investimentos que tragam resultados de curto prazo/imediatos, em detrimento da elaboração de políticas orientadas para a criação de um ambiente econômico-social favorável à instalação de investimentos privados. O instrumento fiscal parece ser o mais rápido, mesmo que numa fase seguinte isso possa provocar problemas de outra ordem, normalmente para o governo seguinte.

As localidades, por seu lado, se mostram bastante interessadas e comprometidas com os programas de incentivos dos governos estaduais e, normalmente, desenvolvem suas próprias políticas de benefícios que , salvo exceções, em sua maioria são de resultado positivo para seus moradores, até pelo pouco alcance que a tributação local tem sobre o processo produtivo. Por outro lado, se considerarmos a generalização da oferta de incentivos, ou seja, que todos os estados passassem a oferecer incentivos semelhantes, além da perda tributária e prejuízo desnecessário para todos, os fatores que passariam a prevalecer como decisivos na escolha locacional são as vantagens extrafiscais como: qualidade da infra-estrutura viária e de

telecomunicações proximidade com o mercado consumidor, qualificação da mão-de-obra local, etc., expondo a insustentabilidade da guerra fiscal como política de desenvolvimento.

As diferentes políticas econômicas

As alterações nas políticas públicas, principalmente em nível nacional — que ora buscam a proteção às empresas estabelecidas, ora criam mecanismos de incentivos para o crescimento ou de atração de novas empresas, ou em caso contrário, assumindo ações liberais tendo como política não fazer nada, deixando o mercado liberado à própria sorte ou ainda pior, criando políticas que façam restrições à expansão das empresas — são situações cujas alternâncias prejudicam as atividades econômicas e estabelecem um certo descrédito para as políticas oficiais.

Nos estados e nos municípios, muitas vezes as políticas chegam ser conflitantes entre si, criando impasses que acabam dificultando os novos investimentos ou prejudicando os existentes. As localidades, apesar de isoladamente ter pouca influência nos condicionantes econômicos do país, sofrem diretamente seus efeitos. Ou seja, as condições de desequilíbrio comercial, as enormes dívidas internas, externas, inflação alta, desemprego e moeda instável ou nível do câmbio do país afetam as localidades. Apesar dos problemas, no caso, serem nacionais, é nas comunidades que eles se materializam, pois é nelas que a população trabalha, cria riquezas, vive e sofre as agruras dos problemas que as afetam.

A supervalorização do real frente ao dólar, a alta taxa interna de juros, mais os efeitos da abertura do mercado brasileiro para importações, durante a segunda metade de década de 90, tirou do mercado internacional, por longo período, uma série de exportadores brasileiros, período esse suficiente para que os clientes externos fossem perdidos para outros concorrentes internacionais. Além disso, pelos mesmos motivos, em muitos casos, as empresas daqui sofreram fortes ataques de concorrência predatória, aos seus clientes nacionais, por concorrentes externos. As empresas que perderam esse mercado diminuíram a produção, foram levadas a reduzir o quadro de funcionários, tiveram seus resultados prejudicados, restringiu-se o mercado interno, as receitas públicas caíram, fazendo com que toda renda do conjunto da cadeia econômica fosse afetada, principalmente das cidades mais industrializadas do estado de São Paulo. Pouca coisa as

localidades podiam fazer para enfrentar esse efeito. Cabe lembrar que durante esse período ocorreu um forte processo de reestruturação das empresas, com aumento da automação, redução de níveis hierárquicos, reengenharia etc., que agravou ainda mais a situação e, como conseqüência, fez o país viver um longo período de aumento da taxa de desemprego. Esse também foi um período de desnacionalização de empresas brasileiras e, coincidentemente ou não, terminada essa etapa de compra por capitais estrangeiros, o real se desvalorizou, permitindo que os produtos aqui produzidos voltassem a ser competitivos no mercado internacional. Isso reabriu a possibilidade de se recuperar o mercado perdido, só que lentamente, até porque agora existe um outro fornecedor, chinês ou coreano, por exemplo, no lugar das empresas brasileiras, atendendo os ex-clientes do exterior.

Quando o país passa por movimentos macro-econômicos como esse, as possibilidades de sucesso no processo de desenvolvimento das localidades ficam muito reduzidas e para se alcançar algum resultado relativo, os esforços precisam ser desmedidos. As localidades podem ser extremamente afetadas pelas mudanças tecnológicas, pela concorrência mundial e pelas mudanças das macro-políticas públicas e para responder adequadamente a essas ameaças, as comunidades precisam tentar se antecipar na previsão e no enfrentamento planejado dessas ocorrências.

3.3. A caracterização dos modelos de desenvolvimento

O desenvolvimento, normalmente, não acontece por acaso, exigindo que se coloque uma grande quantidade de esforços ordenados para que ele ocorra. Como existe uma série de componentes que diferenciam as localidades e regiões uma das outras, as soluções para cada um desses locais estimularem seu desenvolvimento também serão diferentes.

O desenvolvimento se caracteriza pelos padrões de seus modelos físico, econômico e social que devem promover a mudança da situação que a localidade se encontra para aquela que se deseja. Sua finalidade consiste, a partir da compreensão dos traços fundamentais e da história da localidade, estabelecer os requisitos de competitividade e habilidade que possibilite essa

comunidade enfrentar o futuro e progredir econômica e socialmente num espaço físico harmoniosamente ordenado.

Afirmando a relação entre o físico, o económico e o social, Fernández Güell (2000:50) cita: “Como complemento a la planificación urbanística tradicional que persigue un desarrollo físico ordenado y atractivo de la ciudad, la planificación estratégica pone los medios para alcanzar la prosperidad económica y el equilibrio social de la comunidad urbana”.

Os problemas são distintos, os objetivos, as razões, as vocações, as potencialidades, as fraquezas, as ameaças e as oportunidades se diferem caso a caso, porém, apesar disso, como proposta comum, cabe a possibilidade de uma abordagem metodológica e sistemática que permite essas localidades conhecerem suas melhores alternativas para trilhar o caminho da busca do desenvolvimento.

3.3.1. Os modelos físicos

A base física das cidades será ao mesmo tempo fonte e resultante do planejamento estratégico. É dela que saem as premissas básicas do plano estratégico de ocupação ou alteração dos espaços territoriais da localidade. As mudanças nos modelos físicos já estabelecidos são limitadas, muitas vezes, pelos condicionantes da população, de localização e funcionais que, se desconsiderados, podem descaracterizar a localidade naquilo que a individualiza.

As funções urbanas são aquelas originadas da razão primordial que orientou e que deu origem ao agrupamento humano na área. Em alguns casos essa função urbana permanece ainda hoje como função principal da localidade. São funções urbanas as atividades: agrícola, industrial, comercial, serviços, dormitório, cultural, turística, militar, administrativa e política. Poucas localidades, principalmente as médias e grandes, permanecem com a mesma função de criação, a maioria ainda que com a predominância de uma ou algumas funções, aglutinam praticamente todas as funções urbanas em seu espaço físico. Portanto, dois componentes do processo físico precisam ser considerados: as formas de crescimento físico da localidade e a relação entre o planejamento estratégico e o plano diretor.

As formas de crescimento físico da localidade

As localidades podem crescer de forma:

- a) interna ao perímetro urbano: com a ocupação dos espaços vazios e com a verticalização das construções;
- b) externa, dirigida para áreas de expansão urbana: com crescimento da periferia, caracterizada por um processo de geração espontânea e desorganizado de construções;
- c) externa, pela criação de novos bairros: caracterizada por crescimento preconcebido e planejado, com toda as funções urbanas instaladas;
- d) combinada, a mais comum na maioria das localidades, que se caracteriza pela mistura das formas anteriores.

A estrutura física, que cresce de todas as formas, resulta dos confrontos entre as forças sociais, econômicas e políticas que atuam no cenário urbano. Segundo Fernández Güell (2000) essas forças e suas condicionantes evoluem no tempo deixando marcas indelévels na forma básica das cidades. As forças que conformam a cidade mudam antes de sua estrutura física, razão pela qual a estrutura física permanece mesmo depois que a sociedade impulsionadora de sua forma haja desaparecido.

A relação entre o planejamento estratégico e o plano diretor

A territorialidade é o espaço que a localidade dispõe para implantar o planejamento estratégico e ao mesmo tempo é, em alguns casos, aquilo que se quer alterar. No mínimo, como coloca Fernández Güell (2000), haverá necessidade de se ter uma relação de dependência entre o plano diretor e o plano estratégico. Eles são interdependentes. Se a localidade já possui um plano diretor atualizado, o planejamento estratégico poderá ser desenvolvido tendo-o como base e, mesmo assim, parece impossível que ele não tenha de ser alterado em função das novas estratégias que vierem a ser estabelecidas. Se ainda não existir um plano diretor ou caso ele esteja desatualizado, parece ser mais fácil atualizar ou estabelecer um plano diretor a partir das novas diretrizes estratégicas definidas para a localidade.

Os urbanistas, talvez por tratarem há mais tempo de seus temas, têm tido primazia sobre os gestores das localidades ao ponto que o próprio Fernández Güell fala que o planejamento

estratégico é complemento do plano diretor. Pessoalmente, discordo desta posição e creio que, respeitando as características individualizadoras da localidade, deva ser feita uma inversão de prioridades entre um e outro. De todo modo, o que precisa ficar realçado é o forte vínculo que deve existir entre o plano diretor e o planejamento estratégico.

3.3.2. Os modelos econômicos

As diferenças tipológicas dos modelos econômicos das localidades, nem sempre conseguem ser percebidas pela análise tradicional, através de dados econômicos. Tentado captar essas diferenças, Fernández Güell (2000), adotando uma abordagem na qual considera a inovação tecnológica, a competitividade empresarial e o desenvolvimento local, propõe uma ferramenta de análise que permite caracterizar os modelos econômicos que podem ocorrer nas localidades. Ela está fundamentada em dois vetores básicos: a estratégia pública de desenvolvimento local e a estratégia empresarial seguida pelas empresas locais.

a) Estratégia pública de desenvolvimento. Faz referência a política pública de desenvolvimento, a que está determinada pela utilização de recursos próprios (desenvolvimento endógeno) ou recursos externos (desenvolvimento exógeno) .

— Uma política de desenvolvimento endógeno é aquela que promove as iniciativas locais, que utiliza recursos ou inputs locais, sob controle local, para obter um benefício para a comunidade local.

— Uma política de desenvolvimento exógeno está orientada para a atração de recursos externos para o desenvolvimento local. Neste caso as iniciativas e o controle dos recursos estão na sua maior parte fora do âmbito local.

b) Estratégia empresarial. As empresas podem dirigir basicamente suas atuações bem como a obtenção de vantagens baseadas nos custos a fim de melhorar sua competitividade em mercados ou setores tradicionais, ou na busca de vantagens baseada na diferenciação com o objetivo de penetrar em novos ambientes competitivos.

— A obtenção de vantagens baseada em custos é uma estratégia para melhorar a posição relativa das empresas em setores tradicionais, diferenciando dos competidores pelo fator custo.

— A obtenção de vantagens baseada na diferenciação é uma estratégia orientada para alcançar posições dominantes de empresas em setores avançados e de alto valor agregado, diferenciando dos competidores pela qualidade distinta dos produtos.

O desenvolvimento não acontece por acaso. Ainda que o desenvolvimento local possa ter alguns componentes espontâneos, dependerá sempre da necessária presença de um promotor e o aporte de uma grande quantidade de esforços ordenados para que ele ocorra. Em vista disso se pode classificar o desenvolvimento econômico em dois grandes tipos: o desenvolvimento estimulado por fatores naturais e o desenvolvimento promovido.

O desenvolvimento estimulado por fatores naturais

O desenvolvimento natural é dependente de locais ou regiões onde existam bens naturais, ou fatores de alto valor econômico, disponíveis e em fartas quantidades, como as localidades com grande concentração de belezas naturais ou riquezas minerais e que, explorando-as adequadamente, conseguem aproveitar essas vantagens na promoção do desenvolvimento. Mesmo existindo essas riquezas, elas não são suficientes para garantir a esses locais o desenvolvimento desejado.

Algumas cidades brasileiras conseguiram se desenvolver, principalmente na área turística, pelo aproveitamento das oportunidades que a riqueza natural propiciou. Em contrapartida outras como a exploração das jazidas auríferas de Serra Pelada no estado do Pará, tão logo a concentração de ouro se reduziu, toda região praticamente se tornou deserta pela migração dos moradores. A região não conseguiu fixar localmente nem uma pequena parte de toda riqueza produzida na região. Ali o desenvolvimento não aconteceu.

Ainda que o desenvolvimento ocorra de forma natural, mesmo assim, quando acontecem, independentes da iniciativa pública, as forças produtivas privadas precisam ser organizadas, sendo necessário que o poder público atue com ações organizadoras do processo, para impedir que aconteçam desequilíbrios entre os fatores econômicos, os componentes humanos, do meio ambiente, culturais, educacionais e outros envolvidos.

O desenvolvimento promovido

O mais comum é que o desenvolvimento seja promovido. Essa promoção dirigida pode se dar de forma de fomento ou através de incentivos. Com relação ao local, ela pode se situar interna ou externamente, pode ser uma ação pública ou da iniciativa privada ou ainda pode ser uma combinação dessas várias possibilidades. O fato é que deve haver um fator instigador que motiva um ou alguns dos atores econômicos envolvidos com a localidade a dar início ao processo de desenvolvimento.

Se promovido ele poderá ter características exógenas, quando depender de recursos externos, ou endógeno quando as iniciativas e o controle dos recursos são locais. Não existe incompatibilidade entre o desenvolvimento endógeno com o exógeno, pelo contrário, pode haver uma forte implicação sinérgica entre esses modelos.

O desenvolvimento promovido poderá estar centrado na atração de novos investimentos vindos de fora da localidade ou desenvolvendo a economia local potencializando os investimentos já existentes na localidade. O desenvolvimento promovido pode, então, ser classificado em dois tipos: o desenvolvimento exógeno e o desenvolvimento endógeno.

O desenvolvimento exógeno

O desenvolvimento endógeno poderá ser ativado por meios forçados, baseados, principalmente, em políticas artificiais de incentivos materiais e fiscais para atração de investimentos, ou por meio de um desenvolvimento fomentado, construído através de um processo de articulação, com base num quadro de fatores positivos, que, pela qualidade e publicidade, se tornem atrativos para investimentos.

Algumas regiões, para se desenvolverem, colocam todo o esforço, basicamente, no estabelecimento de vantagens materiais, tributárias, temporárias ou permanentes, às vezes sem os demais componentes necessários para suportar o desenvolvimento e para atrair novos investimentos.

Esse tipo de ação forçada se caracteriza mais como um processo de crescimento exógeno onde os governos, estadual ou federal, escolhem uma região ou uma localidade, que pretendem desenvolver, fazendo no local grandes inversões em infra-estrutura, procurando atrair investimentos privados a partir de incentivos que compensem com vantagens, outras deficiências que o local possa apresentar. Estas ações não levam necessariamente ao desenvolvimento, podendo no máximo gerar crescimento econômico, dado que podem não se verificar os pré-requisitos para o desenvolvimento. Além de, em muitos casos, isso ficar socialmente muito caro, pode no médio prazo atuar negativamente contra a própria região e contra os próprios investimentos, que, uma vez cessados os benefícios artificiais, se desinteressem em permanecer no local. Esse processo só encontra uma justificativa se ele fizer parte de uma política estratégica maior, de um estado, ou do próprio país, visando a atender áreas problemáticas pelo atraso sócio-econômico, e cujas ações sejam planejadas para esse fim. Ainda assim, tudo deve ser feito com a preocupação do poder público, através de suas políticas, de não desestabilizar a economia em outras regiões não beneficiadas por esses incentivos, senão seria o mesmo que vestir um “santo” para desvestir outro.

Os estados da Bahia, de Goiás, de Minas Gerais e do Paraná têm forçado seus desenvolvimentos, com a guerra fiscal. Alguns já têm uma infra-estrutura básica que lhes permite alcançar, com bastante esforço, os objetivos desenvolvimentistas. Outros, ao contrário, terão de fazer muito esforço, mas as possibilidades de sucesso são pequenas, no curto prazo.

Algumas empresas trarão para eles os resultados esperados, mas outras criarão grandes problemas no futuro e muitas concorrências desiguais, no país, desarticulando o tecido econômico de outras regiões, gerando graves problemas sociais de alto custo para todos.

A fábrica da Volkswagen de Rezende, no estado do Rio de Janeiro, recebeu grandes benefícios e gerou muito poucos empregos diretos — cerca de 350, apesar de ter uma previsão inicial de 1.800 empregos entre diretos e indiretos — e ainda, em contrapartida, uma grande migração de mão-de-obra não-qualificada, trazendo, pelo menos momentaneamente, graves problemas sociais, de segurança, de saúde etc., para a cidade.

O desenvolvimento endógeno

O desenvolvimento endógeno tem necessidade de muito esforço organizadamente aplicado, para que ocorra. Nesse caso, a política de desenvolvimento adotada é normalmente de fomento e precisa ser bastante planejada, pois dificilmente a economia se auto-organiza de forma espontânea.

Vázquez Barquero (1999:32) entende desenvolvimento endógeno como — “um processo de crescimento econômico e mudança estrutural, liderado pela comunidade local utilizando o potencial de desenvolvimento, que conduz a melhora de vida da população local”.

Nos processos de desenvolvimento endógeno, Vázquez Barquero (1999:32) ainda, identifica pelo menos três dimensões: “uma econômica, caracterizada por um sistema específico de produção que permite aos empresários locais usar eficientemente, os fatores produtivos e alcançar os níveis de produtividade que os permitem ser competitivos nos mercados; outra sociocultural, em que os atores econômicos e sociais se integram com as instituições locais formando um sistema denso de relações que incorporam os valores da sociedade no processo de desenvolvimento; e outra, política, que se instrumentaliza mediante as iniciativas locais e que permite criar um entorno local que estimula a produção e favorece o desenvolvimento sustentável”.

Quando os atores públicos e privados tomam decisões de investimento orientadas em aumentar a produtividade e competitividade das empresas, em resolver os problemas locais e melhorar o bem-estar da sociedade, a distribuição de renda interage com a geração da riqueza decorrente desse crescimento econômico numa dinâmica própria que leva ao efetivo desenvolvimento da comunidade.

Ainda que a perspectiva seja amplamente positiva o planejamento do desenvolvimento endógeno e a implementação das ações promotoras devem levar em conta e ter forte controle sobre as várias dimensões que envolvem o processo. A preocupação com o equilíbrio dos componentes do processo é levantada por Vázquez Barquero (1999: 46) que cita: “a gestão estratégica do desenvolvimento endógeno, supõe a busca sistemática de um equilíbrio dinâmico

entre estes objetivos (eficiência na aplicação dos recursos públicos e privados, equidade na distribuição da riqueza e do emprego e no emprego e equilíbrio do meio ambiental do território local), qualquer que seja a prioridade que se estabeleça entre eles. Quando se concede a um dos objetivos como prioritários (eficiência, por exemplo) os outros dois (equidade e ecologia) funcionam como condicionantes”.

É, portanto, fundamental que o poder público atue com ações organizadoras do processo, para impedir que aconteçam desequilíbrios entre os fatores econômicos, os componentes humanos, do meio ambiente, culturais, educacionais e outros envolvidos. O desenvolvimento econômico precisa ser enfrentado estruturadamente para que possa ser organizadamente promovido. Há necessidade, também, que existam, em princípio, alguns fatores naturais ou instalados ou programados, que possam ser organizados e aproveitados como vetores iniciais e se tornem eficazes e vantajosos como ferramentas positivas de atração de investimentos e alavancagem para os investimentos locais ou regionais já existentes.

Uma frutífera possibilidade do desenvolvimento endógeno encontra-se no aproveitamento das economias externas propiciadas por uma eventual aglomeração ou ordenamento de empresas de um mesmo setor produtivo ou complementar em determinada região. Estas aglomerações de empresas podem ter vários arranjos empresariais de características variadas. Dentre eles destacam-se:

a) Os clusters, aglomerados empresariais e territoriais, que têm como característica marcante de todas as empresas a concentração em uma mesma localidade, possuem uma forte relação com os agentes locais e têm, também em comum, uma mesma dinâmica econômica de vinculação industrial ou comercial. Porter (1999) afirma que os clusters afetam a competitividade das empresas aumentando a produtividade, indicando a direção e o ritmo da inovação e formando novas empresas.

b) As redes flexíveis de pequenas empresas (complementaridade, organização e cooperação): são formadas por um consórcio de pequenas e médias empresas onde cada uma participa em determinado estágio do processo produtivo, que constitui sua especialização, contribuindo para a produção de um bem que garante a sustentabilidade da cadeia como um todo

no mercado em que participa. Para Souza e Bacic (1998), as pequenas e médias empresas conseguem reunir as competências para acompanhar seus concorrentes, mas têm dificuldade para inovar e compreender certas questões internas da empresa que o sistema de rede pelo trabalho em conjunto e o aprendizado compartilhado possibilita enfrentar.

Cassiolato (2002:5) entende — “os arranjos e sistemas produtivos locais como sendo moldados por processos de aprendizado evolucionários”. Estes arranjos também contêm sistemas de auto-regulação e apresentam fortes vínculos envolvendo os agentes locais e que nas interações entre as empresas, participam também diversas outras instituições públicas e privadas. Estas interações são essenciais para garantir a competitividade dos agentes individual e coletivamente e apresentam forte especificidade local. Segundo Cassiolato ainda, — “Fundamentais para tais interações são as relações técnicas entre os diferentes agentes visando o aprendizado”. Esse aprendizado permite caracterizá-los pela existência de sistemas cognitivos localizados que é compartilhado pelas firmas e instituições, tanto do conhecimento tácito (localizado) quanto do codificado.

3.3.3. Os modelos sociais

O planejamento estratégico também necessita explorar os fatores que conformam o paradigma social da localidade. Em primeiro lugar deve-se considerar a ampla variedade de aspectos sociais que uma sociedade apresenta, segundo Fernández Güell (2000) pode ser acomodada de forma simplificada, nos conceitos de: satisfação das necessidades humanas e de articulação social.

A avaliação do nível de satisfação das necessidades humanas permite definir o grau de qualidade de vida ou habitabilidade que se percebe na localidade. Fernandez Guell (2000) hierarquiza as necessidades fundamentais de Maslow, em função do desenvolvimento individual, segundo a seguinte classificação:

— Necessidades básicas (fisiológicas e de segurança): alimentação; saúde primária; moradia; economia de subsistência; segurança física e educação básica.

— Necessidades intermediárias (sociais): sistema hospitalar, moradia equipada, saneamento e limpeza urbana, equipamentos urbanos, liberdade de transporte, privacidade, garantia de emprego, segurança da propriedade, formação profissional, integração social e atividades culturais.

— Necessidades superiores (estima e realização): recuperação psíquica, qualidade do espaço residencial; conservação do meio ambiente; proteção ao patrimônio histórico-cultural; qualidade da paisagem urbana; clima confortável; liberdade de opção econômica; confiança no futuro coletivo e individual; desenvolvimento intelectual; fortalecimento do tecido associativo, atividades de lazer e recreativas; acessibilidade a informações.

O segundo aspecto a ser utilizado para definir um modelo de desenvolvimento social, conforme Fernández Güell, é o nível de articulação social ou de coesão que mostra a estrutura social. Frente aos estudos tradicionais de estratificação e mobilidade social no âmbito urbano, um plano estratégico deve voltar sua atenção à capacidade de articulação social centrada em dois fatores: a fortaleza do associativismo e a amplitude dos fenômenos de marginalização.

Segundo Fernández Güell (2000), citando Francis Fukuyama, a vitalidade das instituições políticas e economia, num sistema democrático, depende do grau de dinamismo e saúde da sociedade civil:

— Articulação baixa: nas localidades onde a estrutura social está baseada nas associações primárias familiares e de vizinhança.

— Articulação média: onde apesar de existir uma predominância de articulações do tipo primário já despontam associações de grupos sociais mais organizados.

— Articulação social alta: naquelas localidades onde existe uma forte presença de associações voluntárias dos mais variados tipos e a marginalização existe pontualmente e se encontra bem atendida.

No caso brasileiro, ocorre a coexistência das várias categorias de necessidade num mesmo espaço territorial. As propostas devem buscar premiar os diferentes estágios sociais da população e ao mesmo tempo procurar reduzir as diferenças de oportunidades geradas pela má distribuição de renda, causa principal da existência dessas diferentes classes econômicas e sociais. O

caminho do desenvolvimento deve buscar a evolução dos níveis inferiores para os superiores, tanto de satisfação como de articulação social e consciente de que o processo exigirá que se alcance primeiramente um estágio de sobrevivência estabilizada, para depois buscar patamares mais qualitativos de estilo de vida.

3.4. A decisão para o desenvolvimento: o papel do poder público

A incerteza dos tempos atuais, o aumento das diferenças sociais causado pela má distribuição de renda, o aumento do nível de desemprego pelo baixo crescimento das atividades econômicas, entre outros, formam um complexo de fatores sociais, econômicos e tecnológicos em desequilíbrios que afetam a harmonia das localidades gerando insatisfação em suas comunidades. Outras vezes, mesmo não existindo um problema maior, busca-se uma condição melhor da qualidade de vida, no seu sentido mais amplo, para seus moradores. As localidades estão respondendo a essa situação e a essas mudanças de diversas maneiras, até porque suas condições não são iguais, nem decorrentes de um só problema e por isso também não existe uma receita única que possa servir para todas as localidades.

Algumas localidades nada fazem porque estão conformadas com sua realidade, outras nem conseguem perceber a situação em que se encontram e muitas carecem de liderança com conhecimento, capacidade e competência para enfrentar o problema. Apesar disso, outras, inúmeras cidades e regiões buscam promover o desenvolvimento. Uma parte delas, normalmente as maiores, sai à procura de mais recursos acreditando que é a solução para as suas dificuldades, outras buscam determinado investimento ao governo estadual ou federal, achando que um só fator pode equacionar os seus problemas. As menores vêm na industrialização a grande solução para seus males. Enfim, grande parte dessas localidades procuram por uma solução única que resolva suas dificuldades. Porém, existem aquelas que, ao invés disso, começam pelo caminho correto, diagnosticando seus problemas e planejando suas ações de forma sistemática, estabelecendo um projeto de desenvolvimento.

A vontade coletiva ou de pelo menos de um grupo representativo da comunidade associado a um objetivo que busque resolver a insatisfação ou problemas existentes será o ponto de partida

na busca do desenvolvimento pretendido. Essa situação é necessária, porém não suficiente para que se assuma a decisão para o desenvolvimento. É necessário também que essa vontade seja organizada e transformada em ações efetivamente modificadoras da situação atual. Nessa hora é que o poder público pode, através de suas ações, nuclear e juntar os vários segmentos da comunidade que se dispõem, por interesses diretos ou indiretos, buscar os objetivos desejados. Portanto, num primeiro momento o poder público, através de suas instituições, deve fazer o papel de nucleador dos agentes da comunidade insatisfeitos com o presente e que têm a pretensão de um futuro melhor.

A ação do poder público, desenvolvida em parceria com setores da comunidade, através de um plano para enfrentar os problemas, é fundamental no processo de desenvolvimento local. A capacidade de desenvolver ações em caráter de parceria exige razoável maturidade política da comunidade, eliminando comportamentos tais como clientelismo, nepotismo, apadrinhamentos, "coronelismo", populismo e centralismo. O poder público, por seu lado, dispõe de ferramentas próprias que possibilitam a agregação da sociedade em torno de determinados temas, permitem o ordenamento das ações públicas e ainda possui o poder de fazer certas imposições legais. Tudo isso exige enfim, um profissionalismo de todos, do poder público, da comunidade e isto, mesmo parecendo difícil, a partir de posições iniciais isentas, justas e transparentes é possível se estabelecer relações de parcerias produtivas.

3.5. A preparação da ação pública para o desenvolvimento

Vázquez Barquero (1999:46) descreve as ações estratégicas para o desenvolvimento como aquelas que — “se direcionam para a melhora das infra-estruturas para produzir e viver, para suprir as carências e melhorar os fatores imateriais do desenvolvimento (aprendizagem, conhecimento, informação), a fortalecer a capacidade organizativa do território e ao uso adequado dos recursos renováveis” — A complexidade e a dimensão das políticas a serem adotadas colocam a necessidade de sua implementação pelo poder público.

Ansoff (1981) nos afirma que na perspectiva de interação da empresa com o ambiente pode relacionar-se com o meio de duas maneiras distintas:

- Mediante um comportamento competitivo (ou operacional), que procura obter vantagem do meio ambiente mediante o processo de troca, tentando atuar da maneira mais eficiente possível.
- Através do comportamento empreendedor (ou estratégico), que busca substituir os elementos obsoletos por novos, que oferecem maior potencial para os resultados futuros.

Consegue-se isso com a identificação de novas áreas de demanda, das inovações, de técnicas de produtivas e de marketing mais adequadas. Segundo Ansoff o modelo competitivo é gerador de lucro e o modelo empreendedor (ou estratégico), pelo menos em sua fase inicial, é gerador de custo ou absorvedor de lucro.

Ao adaptarmos esta situação para as localidades, é de se esperar que não haverá interesse do setor privado em participar do modelo estratégico em seu estágio inicial, gerador de custos, mas ele provavelmente estará presente quando dos resultados. Portanto, quando tratamos das localidades que querem adotar o comportamento estratégico (ou empreendedor), é natural considerar que caberá ao poder público arcar com os custos da implantação desse modelo, na busca de resultados futuros que tragam melhorias para toda a comunidade.

As políticas de desenvolvimento têm custos (construção de infra-estrutura, educação, cuidados com o meio ambiente, construção e manutenção das variáveis sócio-culturais, construção do ambiente regulamentador) que estão completamente fora do âmbito das empresas privadas, se não tiverem a perspectiva de produzir lucro.

A iniciativa privada busca apropriação privada dos lucros. Portanto não é de se esperar que possam surgir do setor privado, iniciativas que visem a assumir tais custos sem expectativa do lucro correspondente. No geral, o que pode se esperar do setor privado são iniciativas “tópicas” para melhorar sua imagem de marketing, tipo adotar uma escola, cuidar de uma praça etc. Nada disto atende os desafios do conjunto da população.

Diante disso, parece claro, que o papel do poder público, além de proponente e aplicador das políticas de desenvolvimento, precisa atuar como elemento aglutinador e fomentador das forças econômicas e socioculturais da localidade.

3.6. A organização dos agentes ativos

Diferentemente das empresas e de seus administradores, quando tratamos de localidades e seus moradores, essa organização é mais complexa e reúne, muitas vezes, diferentes empresas, grupos e conjuntos sociais conflitantes nos interesses. Enquanto nas empresas os objetivos são bastante claros, nas localidades esses objetivos são difusos, tendo de acomodar uma série de necessidades e pretensões quase sempre heterogêneas.

A proposição de um estudo para ações estratégicas voltadas para o desenvolvimento local busca, exatamente, tentar homogeneizar as várias correntes econômicas, sociais e culturais, através de objetivos maiores, de convergência da maioria da população, obtidos por meio de um processo participativo e metodologicamente preparado, que tem por fim levar a localidade a alcançar seus principais objetivos desejados.

No capítulo de Introdução já definimos os agentes ativos como sendo os atores locais representados pelas instituições públicas, privadas, não governamentais, setoriais, de classes e populares, ou seja, as forças da sociedade local, que comungam o objetivo de alcançar um desenvolvimento desejado. Nossa organização será o conjunto dessas forças que se congregam e se organizam para esse fim.

Numa primeira fase, como mencionado acima, esse conjunto não passa de um pequeno núcleo, muitas vezes não muito organizado e com pouca clareza dos objetivos e caminhos, porém ligado no propósito de melhores condições para a comunidade através de processo de desenvolvimento. É a partir desse conjunto que o poder público poderá exercer seu papel de aglutinador, organizador, ampliador e administrador do processo de desenvolvimento.

Neste capítulo foram verificados os principais fatores que afetam o desenvolvimento das localidades e a tomada de decisão para a adoção do planejamento estratégico como ferramenta operacional de planificação. No capítulo 4 serão apresentadas as etapas relacionadas com a formulação do plano estratégico.

Capítulo 4

O plano estratégico para o desenvolvimento local

A técnica de planejamento estratégico tem sido usada por algumas localidades como processo metodológico para planejar, organizar, coordenar e controlar suas ações em resposta aos desafios que a complexidade dos ambientes interno e externo lhes impõe. É uma abordagem metodológica de análise que aplica o enfoque sistêmico, técnicas prospectivas e a participação dos agentes ativos da comunidade, facilitando a elaboração do plano estratégico para o desenvolvimento local.

O desenvolvimento do plano, além de utilizar-se da metodologia de planejamento estratégico, deverá ser claro e lógico, baseado no trabalho de equipe. O processo de planificação, às vezes, se torna mais importante que o próprio resultado. Ainda que em teoria o processo é dito como seqüencial e linear, na prática ocorrem inúmeros obstáculos que implicam em revisões e realimentações de dados, das conclusões e das estratégias ao longo do processo.

4.1. A metodologia do planejamento estratégico

O planejamento estratégico é um procedimento racional que ajuda estabelecer e redefinir os vínculos da localidade com seus objetivos e com o ambiente, para que se alcance o desenvolvimento pretendido. É o plano estratégico que relaciona as vantagens do local com os desafios do ambiente. A dinâmica desse plano será dada pelo planejamento, que é o processo que define as ações necessárias para enfrentar situações futuras e atingir metas.

Buscando uma referência nas empresas podemos notar que algumas delas se redirecionam do modelo competitivo para o modelo empreendedor. Essas empresas não devem apenas se reposicionar quanto aos negócios, mas devem também ser capazes de suportar as mudanças e a interdependência maior da sociedade. Segundo Ansoff (1981: 55), quando uma organização passa da preocupação competitiva para a preocupação empreendedora — “há uma transformação profunda em cada uma de suas principais características: em seus objetivos, em seu sistema de valores, em seus administradores, em seus processos, em seus sistemas, em suas estruturas. Não é exagero chamar a isso transformação cultural”. — A técnica utilizada para esta transição tem sido a do planejamento estratégico, que pode ser considerado, também, como um dos elementos que colabora para essa transformação cultural.

As localidades podem ser consideradas como sendo grandes organizações de objetivos múltiplos, atuando em ambientes quase sempre não estruturados. Devido à complexidade de seus ambientes e de seus objetivos, quando se propõe um plano de desenvolvimento, é evidente que a localidade também pode usar a metodologia de planejamento estratégico para tentar atingi-lo.

O planejamento estratégico é esse processo motivado pelas mudanças necessárias na descentralização das decisões dos governos, pela influência dos vários agentes econômicos e sociais nas decisões urbanas, pela concorrência entre localidades na atração de novos investimentos, pela incorporação de tecnologias cada vez mais modernas nos processos administrativos das localidades e pela crescente exigência de participação e transparência nas decisões relativas ao ordenamento urbano.

Segundo Fernández Güell (2000, p.54) planejamento estratégico pode ser definido como: “uma forma sistemática de dirigir as mudanças e de criar o melhor futuro possível para uma cidade.” Ainda segundo Fernández Güell, o planejamento estratégico pode ser entendido como um processo de atuação integrada de longo prazo, que estabelece um sistema contínuo de decisões que implicam em riscos, que identifica a direção das ações específicas, que formula indicadores de resultados e que envolve os agentes econômicos e sociais durante todo o processo.

O planejamento estratégico tem como principais características: a visão de longo prazo e o caráter plurigovernamental; a consideração das condições ambientais; a identificação e promoção das vantagens competitivas da localidade; a visão integral e multidisciplinar da realidade urbana; uma maior flexibilidade de decisão; a concentração nos temas críticos e nas oportunidades e problemas da localidade; a orientação para ação de viabilizar, de identificar recursos e de envolver os tomadores de decisões; o fomento e o envolvimento dos agentes econômicos e sociais; a proposição da modernização da cultura administrativa para a localidade.

A definição do processo de administração estratégica, conforme Certo e Peter (1993), afirma que ele deve ser contínuo, aberto e interativo, ou seja, deve ser permanente, não estar voltado só para dentro da organização ou, como é o no nosso caso, da localidade, mas também considerando todo seu entorno ambiental. Deve estar se alterando conforme a exigência e condições de seu ambiente e ser cíclico, ou seja, as etapas de seu processo devem começar pela primeira etapa, ir até a última e, então, recomeçar novamente com a primeira etapa, repetindo continuamente esse ciclo.

Quando da decisão da busca do desenvolvimento, já se estabeleceu mesmo que de forma grosseira os macros objetivos e seus impeditivos, mas agora é preciso conhecer os detalhes, têm-se de chegar a níveis mais exatos e para isso precisamos elaborar o plano estratégico que vai orientar e dirigir as ações propostas e para isso, há necessidade de se dispensar certo tempo na identificação dos problemas, dos caminhos e na formulação do plano para depois, na implementação, seguir numa direção mais firme, mais rápida.

Essa identificação, conforme prescreve Certo e Peter (1993), passa pelas etapas de:

- Diagnóstico: onde será feita a avaliação da estratégia vigente e a análise do ambiente da situação ambiental, delineando claramente seus contornos, identificando os problemas principais;
- Diretrizes: que a etapa onde se define visão que se tem do presente, e do futuro e se estabelece onde se deseja estar nesse futuro;

Formulação: etapa mais importante do plano, pois é aquela em que se formula as estratégias e dimensionam-se os objetivos claramente seus contornos, identificando os problemas principais, avaliando uma estratégia que considere as relações com o ambiente, os valores, as expectativas e as possibilidades da localidade.

Implementação: etapa onde o plano finalizado é divulgado, onde a organização é preparada, quando se faz a integração do plano estratégico com o plano tático e por fim onde se colocam as ações em marcha;

Controle: fase em que se acompanham os resultados avaliando a implementação.

Logicamente, essas etapas se subdividirão em vários outros itens e onde seus principais pontos merecerão ser analisados com maior ou menor destaque em função das características da localidade, de sua situação e seus objetivos. O gerenciamento do planejamento, da organização, da direção e do controle de todas essas ações, exige de qualquer instituição uma estrutura organizada para realizar sua administração. No caso das localidades não é diferente. Para coordenar esse processo será preciso estruturar um órgão que realize as funções administrativas com uma visão estratégica.

A partida para o plano estratégico local e o papel dos agentes ativos

A dificuldade de se conduzir um projeto desses é parte, da dificuldade maior, de gerenciar bem uma localidade moderna, na qual existe uma enorme expectativa dos cidadãos no tocante a melhoria da qualidade de vida. A população procura um estado de satisfação social que nem sempre lhe é claro e que muitas vezes é consequência de outros pré-requisitos que não são percebidos por ela. De qualquer forma ela é a atriz principal, é quem deve definir os objetivos a serem alcançados, é quem define o futuro desejável.

O sucesso do plano estratégico para o desenvolvimento local depende de alguns fatores-chave relacionados aos papéis que os agentes ativos desempenham no processo. Os principais são:

- de liderança, representado pelo prefeito no caso dos municípios;
- de participação da comunidade, através de seus representantes;
- o de planejamento e coordenação, através da equipe de gestores;

- e o de modernização administrativa, representada pela máquina pública.

A condução de um projeto de desenvolvimento na forma de um plano estratégico precisará de uma liderança, apoiada por uma equipe de auxiliares eficazes e pela comunidade representada, num processo no qual todos estejam comprometidos com o plano que se propõe. Essa liderança deve ser exercida de forma democrática, transparente, porém firme em função das dificuldades, eficiente na utilização dos recursos e eficaz com relação aos resultados pretendidos.

A comunidade representada pelas organizações sociais, setoriais ou de classes, governamentais ou não, deverá atuar como ferramenta, como força condutora da ação e para isso precisará conhecer bem os objetivos do plano, para verificar se está atuando em sintonia com aquele fim. Os agentes ativos, representantes, fazem parte da condução do processo, através da formação de grupos de trabalho ou de conselhos comunitários organizados, atuando em parceria com o poder público.

O setor privado, como agente importantíssimo da comunidade, com o papel de condutor econômico do processo, apesar de sempre buscar os seus objetivos de lucro e de fazer isso com grande pragmatismo, precisa perceber o quanto pode ser mais positivo e pró-ativo no processo desenvolvimento, com grandes vantagens para si e para a localidade, gerando riquezas, inovações, empregos, competitividade etc. Atualmente, existe um movimento crescente nas empresas privadas para novos padrões de responsabilidade ética e social. Se isto vier se firmar como uma tônica empresarial, as empresas se tornarão ainda mais importantes como parceiras da comunidade nos projetos de desenvolvimento

Independentemente do caminho escolhido, do porte e da característica da localidade, a coordenação do projeto, normalmente é feita por um órgão público, que deverá desempenhar seu papel de estrategista com pragmatismo, objetividade e focado no sentido de inserir a localidade num mundo globalizado, altamente competitivo, através de políticas públicas claras e motivadoras, para que os vários agentes envolvidos trabalhem na mesma direção. A coordenação tem de se pautar por uma percepção aberta e democrática na análise e discussão dos problemas atuais, de atração de novos investimentos, das condições de infra-estrutura, da capacitação humana, das oportunidades e ameaças que pairam sobre a cidade, de suas forças e de suas fraquezas. Como os cenários se alteram rapidamente, é preciso que a análise de ambiente seja

um exercício permanente do órgão coordenador do plano, a fim de estabelecer as melhores estratégias e ações para cada momento da localidade. O processo de desenvolvimento dependerá da sua coordenação e da capacidade que ela terá em perceber o ambiente, anulando ou reduzindo os efeitos dos pontos fracos e aproveitando os pontos fortes da localidade.

As administrações públicas locais são afetadas por fatores políticos e nem sempre dispõem de um quadro de pessoas com a competência administrativa inovadora desejada. Muitas vezes, os órgãos públicos não sabem o que mudar e nem quais tipos de informações são necessárias para um projeto dessa ordem, porém seu apoio será fundamental. A gestão do plano estratégico de desenvolvimento local, com sucesso, dependerá de que a máquina pública perceba a necessidade de mudanças de certos modelos administrativos, o seu papel no processo e que esteja disposta a apoiar e participar do projeto de desenvolvimento.

A dinâmica do planejamento estratégico

Escolhido como método e dado o início, a dinâmica do processo, consistirá em estabelecer o plano estratégico e seu planejamento, que terá como etapas: o diagnóstico; o estabelecimento das diretrizes e a formulação das estratégias; a implementação e o controle.

Quadro 4.1 – A dinâmica do Planejamento Estratégico



Neste capítulo estarão sendo vistas as etapas:

— do diagnóstico, nas quais vai se avaliar a situação da localidade, a vocação da comunidade, suas atuais diretrizes, as estratégias vigentes, as tendências e os ambientes geral, operacional e interno;

— do estabelecimento das diretrizes e da formulação das estratégias, nas quais vai se avaliar os cenários, a visão de futuro, a visão estratégica, os temas críticos, a consolidação dos princípios estratégicos (a missão da comunidade), as metas estratégicas, as estratégias e os fatores críticos de sucesso.

Para facilitar o entendimento, definimos preliminarmente alguns dos termos acima citados, mas que, no decorrer do capítulo, estarão sendo explicados com mais detalhes:

- Vocação é o conjunto de capacidades e conhecimentos tácitos que decorrem da formação histórica, econômica e social de determinada sociedade.
- Visão de futuro é como a comunidade quer se posicionar nesse ambiente futuro.
- Visão estratégica é o estabelecimento das diretrizes para alcançar o futuro desejável.
- Os temas críticos são os pontos-chaves a serem suplantados decorrentes da visão estratégica.
- Missão é a confirmação dos princípios e diretrizes estratégicas pela comunidade como parte de um acordo político-social.

4.2. O conhecimento da situação atual

Conhecer o “estado da arte” é ponto básico para o processo de planejamento.

— Onde estamos?

É nesse ponto que, além de verificar a situação atual, é feita a retrospectiva de tudo que até ali aconteceu, procurando relacionar as causas e efeitos das ações adotadas ou das inações, conhecendo a estratégia adotada. Adaptando os modelos de análise usados para indústrias por Michel E. Porter (1986) e por Samuel Certo e J. Paul Peter (1993), podemos ter nos tópicos seguintes uma série de dados importantes da estrutura econômica e social da localidade, que servirão de base para as análises e projeções.

Conforme Certo e Peter (1993:423), analisar e registrar a situação atual é crítico por três razões: “Primeiro, até que tenhamos uma compreensão clara da situação atual, é impossível determinar que cursos de ação são adequados. Em outras palavras, nós não temos base para decidir como melhorar a situação sem conhecê-la. Segundo, o principal propósito deste estágio de análise é pesquisar os problemas atuais e em potencial envolvidos no caso. Pela análise seqüencial de todos os elementos da situação atual, o analista [o grupo de análise] esclarece os problemas e acumula evidências em que eles são o centro das questões. Terceiro, este estágio é útil por delinear o nível de análise [profundidade e amplitude] para um caso específico”.

A avaliação da situação atual exige isenção de análise e dependendo do nível de complexidade é interessante o auxílio de especialistas, para colaborar na organização e sistematização das avaliações e conclusões. O aproveitamento de experiências de outros locais também pode ser útil, mas, de forma incisiva, devemos lembrar que tudo deve atender os condicionantes locais, evitando adotar conclusões ou receitas aplicadas em outros lugares de culturas e características totalmente distintas. As análises e decisões sobre o futuro de cada comunidade devem ser assumidas pelos seus moradores ou seus representantes.

A caracterização completa da situação atual é muito difícil se não forem feitas certas suposições. Essas suposições devem ser declaradas para ficar claro a partir do que a interpretação foi feita e se entendeu a situação atual. Todos os aspectos da localidade devem ser avaliados e explicitados para determinar quais deles são, ou não, relevantes. É importante que se mantenham os registros dos componentes, aspectos ou informações relevantes que ajudem a caracterizar os problemas ou auxiliar nas soluções.

4.2.1. A obtenção de dados e informações

O estabelecimento de um quadro que retrate a situação atual e como vem ocorrendo a evolução econômica e social da localidade é ponto de partida para todo o processo. Entender o que aconteceu e o por que aconteceu são fundamentos chave para se avaliar as estratégias vigentes, os ambientes interno e externo, para depois se escolher novas e melhores estratégias a serem adotadas.

Os dados deverão preencher todas as áreas de interesse:

- a demográfica, com seus dados estáticos e dinâmicos e a econômica com seus segmentos;
- a social, com todos os detalhes, principalmente, das áreas da educação, da saúde, do atendimento social, do lazer e de outros;
- a histórica, procurando entender os fatos acontecidos e suas implicações na cultura e comportamento da população;
- a cultural, verificando os eventos e as tradições importantes para a comunidade; etc .

Às vezes, pela falta de dados locais, é necessário fazer pesquisas para poder recuperar as informações do passado e estabelecer as informações atuais. Uma vez obtidos e organizados esses dados devem constituir o banco de dados que deverá ser mantido atualizado. As informações obtidas nessa fase serão fundamentais para a avaliação da evolução do passado até o presente, mas servirão também para o estabelecimento dos novos objetivos, metas e controles.

Os dados serão basicamente de dois tipos: os publicados e os coletados em trabalho de campo. Além da organização e seletividade, é necessária a cuidadosa análise prévia para separar informações relevantes das supérfluas: qual informação é importante e qual deve ser ignorada.

É comum nessa etapa a comparação dos dados com os de outra localidade, adotada como referência, avaliando os sucessos e os insucessos. Nestes casos, é importante verificar, também, os demais condicionantes das outras localidades para evitar uma comparação errônea. A análise estrutural da localidade é fundamental para se entender o passado e o presente, mas serve, também, para fazer a previsão de qual será a provável evolução futura se algo não for feito no sentido de alterar a situação atual.

4.2.2. Avaliar a situação atual

Avaliar implica em, mais do que conhecer a situação atual, verificar a visão que a comunidade tem de si mesma, seus valores maiores e seus princípios , ainda que, nem sempre esses valores estão estabelecidos ou claros para a comunidade.

Existe, na maioria das localidades, uma imagem, ou um autoconceito, que a comunidade deseja transmitir que é decorrente do processo histórico, econômico e social local. Conhecer este autoconceito permitirá saber se a comunidade ainda o guarda como valor da sociedade local, se ele está, ou não, ultrapassado em face de novos desafios ambientais, assim como facilitará o entendimento de problemas ou insatisfações para as quais a comunidade busca solução.

4.2.3. Avaliar a estratégia atual

É importante estabelecer um quadro econômico e social da localidade nos últimos anos. O conhecimento das causas e efeitos históricos sobre a vida econômica e social da localidade até os dias de hoje é importante, pois é possível, a partir de seus dados, verificar os desvios, os acertos e as falhas da implementação ou das estratégias com relação aos objetivos até então pretendidos. Enfim, analisando o passado até o presente e conhecendo as metas maiores da localidade, se pode avaliar se as estratégias vigentes continuam adequadas, se foram implementadas corretamente e, finalmente, se elas continuam apropriadas para as novas propostas e aspirações da comunidade.

4.2.4. Avaliar as tendências futuras

Esse é o exercício de tentar prever qual seria a situação da localidade se nada for alterado, de se estabelecer à direção e sentido para onde a localidade está caminhando. Esta avaliação auxilia diferenciar fatos, de opiniões, ou seja, relações objetivas e valorizadas, de interpretações subjetivas. Usando um processo de planejamento de longo prazo e considerando que tudo seguirá conforme tem sido, é possível estabelecer, a partir da evolução histórica, a provável situação no futuro e, com isso, verificar se é o que se deseja, ou não, para a comunidade, bem como perceber ameaças e oportunidades que o ambiente poderá oferecer.

Finda essa fase do diagnóstico, já se tem a análise e registro da situação atual, seus problemas e elementos fundamentais. Ainda que as metas maiores do local tenham mudado ou que por razões ambientais devam ser mudadas, o conhecimento de como os fatos aconteceram é fundamental para auxiliar a se delinear novos caminhos para o desenvolvimento.

4.3. A análise ambiental

A análise ambiental objetiva conhecer e examinar as condições e variáveis ambientais, suas perspectivas atuais e futuras, as ameaças e restrições, os desafios e os riscos, as oportunidades, as limitações, as capacidades e as possibilidades da própria localidade.

Para facilitar a análise, o ambiente é dividido de acordo com o nível de proximidade com que seus componentes se relacionam com a localidade, na forma de ambientes: geral, operacional e interno da comunidade. Para essa análise ser eficiente e efetiva, ao final do estudo deve ficar claro como os ambientes estão estruturados, seus principais componentes em cada nível, como se relacionam e como todos esses elementos afetam o desempenho da localidade.

4.3.1. O macroambiente ou ambiente geral

O ambiente geral é o regional, o nacional ou o mundial, sobre o qual a localidade não tem capacidade de influenciar, mas é afetada por ele. Apesar de ser de amplo escopo e baixa influência direta, seu conhecimento é muito relevante. Os fatores políticos, sociais, econômicos e tecnológicos mundiais, a relação comercial entre países e os condicionantes de instituições de financiamento e de controle comercial internacionais precisam ser analisados para verificar como poderiam afetar as atividades locais. Detalhadamente, o mesmo deve ser feito em nível regional e nacional e seus componentes mais importantes seriam:

a) O econômico: indica os fundamentos, o comportamento da economia e suas tendências, como a riqueza está sendo criada e como os recursos são distribuídos e utilizados. Em nível de país são variáveis: as populações, o nível do desenvolvimento econômico, o Produto Nacional Bruto, a distribuição de renda, a infra-estrutura social, a renda per capita, taxa de inflação, a produtividade, recursos naturais, nível de salários, taxas de emprego, balanço de pagamentos, taxas de juros, os investimentos realizados, sistema tributário, arrecadação, despesas incorridas etc.

b) O social: mostra as características da sociedade na qual a localidade está inserida. A situação da saúde e da educação, as instituições sociais, costumes, crenças, normas e símbolos sociais, estilo de vida, idade, distribuição geográfica e a mobilidade de uma população fazem parte do componente social.

c) O político: compreende os elementos que estão relacionados às obrigações e as condutas governamentais, nos seus níveis regional e nacional. É preciso conhecer a ideologia política, a forma, a estabilidade, as prioridades do governo, a governabilidade, a força dos partidos políticos e da oposição governamental. As atitudes dos governos, nos seus níveis superiores, com relação às empresas, podem levar a localidade a adotar estratégias diferenciadas.

d) O legal: consiste da legislação aprovada e perspectivas de sua mudança no curto, médio e longo prazo e, principalmente, a tradição e a eficácia do sistema legal. Devem ser destacadas, em particular, aquelas que apesar de gerais afetam mais diretamente a localidade ou seus componentes por fatores circunstanciais, como é o caso de localidades com fortes restrições ambientais. De um modo geral é imprescindível considerar as legislações tributárias, comerciais, de proteção ao consumidor, de proteção ao meio ambiente, trabalhista etc.

e) O tecnológico: deve considerar as novas tendências na comercialização e produção de mercadorias e serviços. Novas técnicas, novos procedimentos e equipamentos. As tecnologias de automação e informação têm revolucionado os processos produtivos e de comercialização, mas esses avanços são sempre acompanhados por novas exigências e novos problemas.

4.3.2. O microambiente externo ou ambiente operacional

O ambiente operacional é o nível do ambiente externo onde a comunidade local desenvolve suas atividades econômicas. É nele que ela se relaciona com outras localidades concorrentes ou potenciais concorrentes. Ele é composto de setores que normalmente têm implicações específicas e relativamente mais imediatas nas atividades da localidade. Esse é o espaço ambiental de possibilidades do desenvolvimento, é nele que deverá estar centrada a busca das melhores oportunidades e também onde estarão concentrados os riscos mais próximos.

O conhecimento, em detalhes do ambiente operacional, de suas características, tendências e a relevância de cada um de seus componentes serão determinantes para o sucesso ou não do

projeto de desenvolvimento. Abaixo estão relacionados os principais componentes do ambiente operacional:

a) Os mercados-alvos: é fundamental conhecer suas localizações e potencialidades para os produtos e serviços da comunidade. Este componente reflete as características e o comportamento daqueles que compram mercadorias e serviços produzidos pela comunidade, o volume de consumo, inclusive dos produtos ou serviços não produzidos pela localidade. Isto é importante para auxiliar no direcionamento dos objetivos futuros. O estabelecimento do perfil dos clientes auxilia na geração de novas idéias para ampliar as relações comerciais.

b) A concorrência: que aqui é vista como as localidades que podem competir, no processo de atração de novos clientes ou investimentos ou aquelas que por fatores naturais ou estruturais concentram produção semelhante ao da localidade e se posicionam concorrencialmente, dividindo o mercado ou criando barreiras para a entrada da localidade nos mercados-alvos. É fundamental conhecer-se quais são as principais concorrentes e suas vantagens competitivas:

- Quais são as outras principais localidades concorrentes? Elas estão próximas ou distantes?
- Quais as competências dessas localidades? Elas apresentam uma estrutura de custos vantajosa? Oferecem incentivos fiscais ou materiais? Quais seus pontos fortes e fracos? Qual a qualidade de seus produtos/serviços? Quais os segmentos de mercado que seus produtos/serviços atingem? Qual a participação de mercado das principais concorrentes?

— Entender os competidores é um fator-chave no desenvolvimento do projeto estratégico, analisar o ambiente competitivo é um desafio fundamental para a localidade. Basicamente, o propósito da análise da concorrência é ajudar a coordenação a avaliar os pontos fortes e fracos e a capacidade de concorrentes, existentes e em potencial, e predizer que estratégias eles provavelmente adotarão.

c) A mão-de-obra: é elemento chave do processo em termos de disponibilidade, qualificação e custo. Ele é um componente diferencial do ambiente competitivo entre cidades. É composto de fatores que influenciam a disponibilidade da força de trabalho para realizar as tarefas empresariais necessárias. Questões tais como nível de habilidades, conhecimento, treinamento, faixa desejada de salários e idade média dos trabalhadores em potencial são importantes para a operação das organizações

— Outra questão importante é a motivacional. Muitas vezes, devido a fatores culturais os trabalhadores têm maior preferência por determinadas empresas, ou atividades, do que por outras. Isso pode decorrer das condições de trabalho que algumas empresas oferecem, mas também por suas atividades estarem mais relacionadas a características vocacionais da localidade e seus moradores. Essas condições ambientais produzem uma certa empatia entre essas empresas e os trabalhadores, que se sentem atraídos em trabalhar nelas, fazendo com que essa motivação se converta em satisfação para os funcionários e produtividade para a empresa.

d) Os fornecedores: cujas condições de abastecimento de produtos e serviços adquiridos pelas empresas da localidade, para serem transformados em mercadorias e serviços finais, podem ser fator impeditivo ou facilitador de desenvolvimento. O componente fornecedor inclui todas as variáveis relacionadas a esse abastecimento: como os fornecedores se relacionam, entre si e com seus clientes, seus custos e prazos de entrega, a credibilidade e a qualidade de seus produtos e serviços, as condições de crédito oferecidas, entre outras, são questões importantes, de grande relevância para todas as empresas instaladas ou a se instalar na cidade. Essas relações quando se estruturam como conjuntos, formam redes de empresas.

— A organização de rede de empresas, como padrão de relação interfirmas, conforme apontam Souza, Bacic e Mazzali (1997), tem grande importância como instrumento-chave da construção e da manutenção de vantagens competitivas das empresas sob os aspectos: da redução de custos, da flexibilidade produtiva e compartilhamento de riscos, da intensificação da especialização, da integração de competências complementares e da ampliação da capacidade de inovação. A possibilidade e facilidade de se estruturar redes desse tipo agrega à localidade forte competência diferenciadora.

e) As questões internacionais: este componente da análise compreende todas as relações comerciais, produtivas e tecnológicas externas ao país que possam refletir sobre a economia da localidade. Embora nem todas as localidades estejam envolvidas diretamente com questões de comércio internacional, neste mundo globalizado, todas, através de suas empresas ou produtos, se relacionam com negócios no exterior. O concorrente pode estar em qualquer lugar do mundo.

— No comércio internacional existem fatores restritivos como quotas de importação, taxações excessivas, exigências sanitárias, que são usados como forma de barreira para a entrada de produtos estrangeiros, mas também existem fatores facilitadores como os decorrentes das condições geradas pela comercialização entre países do mesmo bloco econômico e dos acordos

comerciais entre países. Os aspectos significativos do componente internacional incluem as leis, práticas políticas, cultura e ambiente econômico que prevalecem nos países estrangeiros com o qual, ou no qual, a localidade, através de suas empresas, faz negócios.

f) A perspectiva de mudanças de consumo, tecnologia, usos e costumes: possibilitam o surgimento de novas localidades concorrentes ou de produtos substitutos que possam impactar as atividades do local também precisam ser consideradas.

— Atualmente, a tecnologia exige para sua aplicação uma série de pré-requisitos ou novos componentes de infra-estrutura cuja existência pode significar para as localidades a diferença entre estagnar, entrar em declínio ou se desenvolver. As localidades precisam acompanhar essas exigências, necessárias às empresas modernas, ao risco de verem essas empresas transferirem-se para outros locais concorrentes ou isso se tornar um impeditivo para atração de novos investimentos. A tecnologia, pela velocidade das comunicações e a globalização da informação, também tem criado novos hábitos e costumes que por sua vez alteram o consumo de produtos e serviços, desmobilizando, de uma hora para outra, grandes investimentos orientados para produzir o que agora se tornou obsoleto.

g) Os fatores econômicos: podem trazer impactos nos investimentos da localidade. Recentemente, no início do Plano Real, empresas, baseadas em produtos importados, se instalaram aproveitando a liberação do mercado interno e uma taxa cambial favorável e nos primeiros movimentos de aumento das alíquotas de importação e da taxa de câmbio se tornaram inviáveis e fecharam. É bom lembrar que o inverso também aconteceu, ou seja, no num período anterior, empresas que se aproveitavam do fechamento total do mercado, porém, quando ele se abriu às importações, não tiveram capacidade competitiva para sobreviver.

— Em reportagem do jornal do Estado de São Paulo (1999), é citado o caso da cidade de Americana, em São Paulo, que em 1991 produzia 85% de toda fabricação nacional de tecidos de fibras artificiais e sintéticas teve, em 1995, sua produção reduzida a menos de 40% em função da invasão do mercado por produtos importados. Nesse período as empresas têxteis reduziram a metade, assim como os empregos. A cidade que era dependente desta indústria, praticamente quebrou. Só após algumas medidas de proteção do governo e com a desvalorização do Real, a partir de 1999, é que Americana retomou seu ritmo anterior.

Nesse ambiente, é importante notar que, quando uma empresa da localidade deixa de colocar seus produtos é porque uma outra, que pode ser de outro local, passou a atender o mercado. Nos casos em que um concorrente novo ou antigo é externo à localidade, e que por questões de qualidade, preço, ou de substituição, avançou sobre o seu mercado significa que houve perda de competitividade local e se algo não for feito outras conseqüências advirão.

4.3.3. O microambiente interno ou ambiente local

O ambiente interno é o conjunto de capacidades e recursos produtivos, instituições e competências instaladas na localidade. A análise procura avaliar suas condições atuais e futuras, seus recursos disponíveis e os necessários, as potencialidades e as habilidades, suas forças e fraquezas, a estrutura organizacional de suas instituições, as capacidades e competências, suas aspirações etc. É nele que está a maior ferramenta para se alterar o processo atual e se estabelecer a nova proposta de desenvolvimento para a localidade. Na análise será levado em conta o que a localidade produz (produtos e serviços), como ela produz (qualidade, custo, produtividade, tecnologia, pessoal, recursos próprios ou terceirizados, fornecedores), para quem produz (mercados de clientes, concorrentes), ou seja, vai se conhecer suas vantagens competitivas e como utilizá-las de forma mais eficiente e eficaz.

No ambiente interno está o grande trabalho de transformação da própria comunidade na busca de um futuro melhor e é na análise do ambiente interno que se busca localizar os fatores críticos de sucesso da localidade, as forças endógenas para realização de seu desenvolvimento. A avaliação do ambiente local deve verificar os principais elementos como: a capacitação da localidade; a definição das vocações da localidade e as aspirações da comunidade.

A capacitação da localidade

A capacitação da localidade vai depender do conjunto de seus fatores positivos e de como eles se interagem. O poder público deve atuar na organização da sociedade civil, no processo de geração, distribuição e apropriação do conhecimento, das inovações e das riquezas decorrentes. A cooperação entre empresas, instituições e organizações na localidade ou região é dependente da gestão política específica do processo. A estruturação de redes de colaboração formadas por

empresas, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação é fator facilitador e desencadeador desse processo que dará eficácia à capacitação da localidade. Esse processo associativo pode servir de base para as localidades se adaptarem e aproveitarem as condições ambientais de ameaças e oportunidades, presentes e futuras.

Diversos são os aspectos importantes de capacidades, habilidades e potencialidades de uma localidade que precisam ser, detalhadamente, conhecidos:

a) Os aspectos políticos-institucionais:

- Qual o nível e a facilidade de relacionamento entre os membros e as instituições da comunidade?
- Como está estruturada a sociedade com relação aos órgãos e entidades que a representa?
- As condições políticas locais e suas relações com outros níveis e entes políticos, públicos ou privados, se dá em bons termos?
- Existe habilidade da equipe coordenadora do processo de desenvolvimento?

b) Os aspectos sócio-culturais

- Qual a formação sócio-cultural da população e suas identidades grupais?
- Quais os símbolos, crenças e valores sócio-culturais da comunidade?
- Quais os padrões de conduta de solidariedade e cooperação que a comunidade pratica?
- Como se apresenta a desigualdade social e quais são os hábitos de consumo da população?
- Qual a distribuição etária e como tem sido o crescimento populacional?
- Existe deslocamento de moradores?

c) Os aspectos econômicos:

- Como estão segmentadas as atividades econômicas da localidade e qual a potencialidade de cada um desses segmentos e como eles se relacionam com a sociedade local?
- Como essas atividades têm estrategicamente atuado no mercado?
- Existem aglomerações produtivas locais?
- Os preços da produção local são competitivos?
- Como tem sido feita na distribuição dos produtos e quais as dificuldades que ela apresenta?
- Qual tem sido a estratégia de promoção dos produtos das atividades instaladas?

d) Os aspectos de mão-de-obra:

- Como são as relações entre os sindicatos de trabalhadores e patronais?
- Quais as facilidades e dificuldades para o recrutamento de trabalhadores?
- Existe estrutura adequada de formação, treinamento e qualificação de mão-de-obra?
- Qual a cultura dos trabalhadores com relação à rotatividade e absenteísmo?
 - e) Os aspectos produtivos e de infra-estrutura:
 - Existe local e condições apropriadas para a instalação das empresas na localidade?
 - A infra-estrutura está atualizada tecnologicamente e atende a necessidade das empresas?
 - Existe pesquisa e desenvolvimento sendo feito pelas empresas locais?
 - Existe uma cadeia de fornecedores e prestadores de serviços instalados que atende as necessidades das empresas maiores?
 - Quais as disponibilidades de energia, água e gás natural?
 - Existe sistema de esgoto e aterro para lixo das atividades empresariais?
 - f) Os aspectos financeiros:
 - Como estão os níveis de liquidez e lucratividade das empresas locais?
 - Quais as atividades que se apresentam saturadas e aquelas que têm espaço de crescimento?
 - Quais as oportunidades de investimentos que a localidade oferece?
 - A situação financeira da administração local está sob controle?
 - g) Os aspectos da qualidade de vida:
 - Como estão os principais indicadores sócio-econômicos da localidade?
 - A rede de ensino atende em todos os níveis e com qualidade as necessidades dos moradores?
 - O sistema de saúde e o serviço social comunitário são satisfatórios?
 - Existe equipamentos e atividades de lazer para todas as faixas etárias e níveis sociais?
 - A localidade dispõe de instalações e de programas culturais organizados?
 - A localidade tem um nível de saneamento básico aceitável?
 - As políticas locais e a cultura de proteção ao meio ambiente são satisfatórias?
 - O sistema de transporte público atende a demanda da população com qualidade?
 - A segurança pública está adequada a necessidade local?
 - A localidade é vista como limpa, bonita, agradável e atraente para seus visitantes?
 - Existe satisfação e orgulho das pessoas em dizer que são seus habitantes?
 - h) Os aspectos logísticos:

- Qual é sua posição geográfica em relação aos principais pólos de clientes e fornecedores?
- Quais as facilidades de recebimento e distribuição de produtos para outras localidades como rodovias, ferrovias, hidrovias, aeroportos, entrepostos aduaneiros?
- Qual a infra-estrutura instalada para comunicação e transferência de dados?

Dessas questões poderão ser obtidas informações essenciais para o estabelecimento da matriz de forças e fraquezas da localidade.

A vocação da comunidade local

No entendimento da localidade um fator importante é descobrir se existem vocações próprias do local e se existirem procurar compreendê-las.

- A vocação é a característica que, construída historicamente, permeia a sociedade local e está presente na atitude comportamental e na capacidade de seus habitantes.

Algumas localidades por experiência, tradição, condições físicas ou sócio-culturais desenvolvem uma série de habilidades que se transformam em vocações de suas comunidades e que fortalecem as competências locais. É algo que vai além do conhecimento aprendido formalmente. É um sentimento que influi no modo profissional e cultural dos moradores, que acaba identificando-os como portadores de características diferenciadoras, reconhecidas pelos demais. Estes conhecimentos não se transferem facilmente por meios de cursos ou treinamentos formais. Estas características podem ser decisivas para explicar as diferenças regionais e locais

O conhecimento da vocação ou vocações da sociedade local pode auxiliar na escolhas de diretrizes estratégicas que premiem essas características tendo, pela melhor aceitação, maior facilidade de implantação e de sucesso.

As questões a seguir ressaltam o que as vocações podem significar neste contexto:

- Quais as experiências que a comunidade acumulou ao longo do tempo?
- Quais os campos de atuação que a localidade vem operando com sucesso?
- Qual o nível de atualização dessas competências?

- Quais são as forças que apoiadas na tradição, na experiência e nas vantagens, que a localidade pode utilizar como pontos fortes de suas ações?

Na região da Emilia Romagna, na Itália, os modelos associativistas de empresas têm servido de referência mundial sobre a formação de clusters e redes de flexíveis empresas e como mecanismos de desenvolvimento. Segundo Casarotto e Pires (1998) o sucesso do processo cooperativo entre empresas daquela região é justificado pela presença e influência histórica dos comunistas na região e suas políticas cooperativistas. Essa influência política predominante por muito tempo impregnou de forma cultural seus moradores. Isso hoje, mesmo em forte ambiente competitivo, faz com que, naquela região, os empresários tenham maior facilidades de desenvolver políticas empresariais cooperativas do que os de outras regiões da Itália.

A característica que diferencia a performance de profissionais com o mesmo conhecimento e empenho e atuando sob as mesmas condições, pode ser identificada como vocação. Os resultados são muito mais eficazes para aqueles que possuem vocação para a atividade, do que para aqueles que não a possuem. Se generalizarmos isso entre os moradores de um determinado local, essa característica comum se traduzirá como sendo a vocação da localidade.

Azzoni e Ferreira (2000: 2), estudando a competitividade regional, apresentam que uma alternativa para a escolha locacional de empresas seria a do modelo que utiliza o conceito de salário eficiência, razão entre um indicador de salário nominal e um indicador de produtividade do trabalhador. — “Em tese, empresas buscam locais em que o salário de eficiência é baixo, mesmo que os salários nominais sejam altos; nesse caso, a produtividade compensará o maior nível salarial”. Essa variação de produtividade entre regiões que, segundo Azzoni e Ferreira, tem explicações no âmbito das economias de aglomeração, eu creditaria, também, como decorrentes das características vocacionais dessas regiões.

As aspirações da comunidade

Nesta fase o que se procura é coletar as aspirações da comunidade e que, por fatores diversos, não estão sendo alcançadas.

— O que as pessoas, dos vários estratos sociais, desejam de sua cidade?

A coleta desses dados deve ser ampla, de modo que, ao final, as informações formem o conjunto médio das vontades que seus moradores pretendem para si e para sua cidade. Uma grande parte dessas aspirações está voltada para o presente, ou até ao para o passado, e estão relacionadas a carências existentes que precisam ser atendidas. Isso ocorre na área de infraestrutura, de equipamentos e serviços sociais como: saneamento, vias de acesso, energia, escolas e estrutura de ensino, hospitais e atendimento à saúde, sistema de comunicação, no atendimento aos mais carentes, na falta de empregos, na baixa renda etc. O outro bloco, e mais importante é o que se refere às aspirações do futuro. De certa forma ele englobará o primeiro grupo que, em alguns casos, será pré-requisitos para se alcançá-lo.

Esse conjunto de informações será importante para as fases seguintes do projeto, ajudando a nortear o estabelecimento da visão de futuro, as diretrizes e as metas do plano estratégico.

4.3.4. A avaliação das condições ambientais

Feito o mapeamento das condições ambientais, atuais e futuras da localidade, cabe agora fazer um exame mais detalhado, considerando suas vocações e aspirações, com relação aquilo que o ambiente externo pode lhe oferecer como oportunidades ou ameaças. A partir de seus recursos, cabe também verificar o quanto suas capacidades e competências podem ser consideradas como força, pela potencialidade que apresenta, ou como fraqueza, pela ausência das condições necessárias para aproveitar as oportunidades ou de risco diante das ameaças do ambiente externo.

A análise do ambiente interno nos leva a ter uma idéia clara das vantagens competitivas que a localidade apresenta e de como utilizá-las melhor. A análise organizacional da localidade busca a localização dos fatores críticos de sucesso da cidade. Para isso é necessário conhecer suas potencialidades, o contexto externo que a cerca e as possibilidades de sucesso em determinadas direções. Como decorrência, serão estabelecidas estratégias que procurarão entrelaçar fatores internos com fatores externos, visando à melhor articulação dos esforços e recursos da localidade no sentido de assegurar o alcance das metas. Para a identificação desses

fatores estratégicos ambientais, há necessidade de se lançar mão de meios sistematizados de avaliação.

A preocupação das análises deve estar centrada em três aspectos: o desenvolvimento da comunidade, que implica na melhoria da qualidade de vida dos moradores; o desenvolvimento estrutural, que traduz a ampliação das suas competências locais; e o desenvolvimento funcional, que representa o aumento de sua eficácia como sistema. Logicamente, se esses aspectos não interagirem de forma sincronizada e coordenada, existe grande risco de se ter baixa eficiência do sistema montado e pouca possibilidade de sucesso para as estratégias que serão adotadas.

Para se chegar à formulação das estratégias que reflitam a análise ambiental, as condições internas da localidade e alcance as metas estabelecidas, é fundamental a realização da análise das forças e fraquezas internas e a análise das oportunidades e ameaças do ambiente externo. Para esse diagnóstico é muito usada a Matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) ou, traduzindo, a Matriz FFOA (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças).

A análise dos elementos ambientais através da matriz SWOT

Nessa etapa do planejamento estratégico é que se desenvolvem reflexões a respeito das diversas variáveis que compõem os ambientes interno e externo à localidade. É através de uma análise sistêmica, com o auxílio da matriz de análise estratégica, que se coteja as oportunidades e ameaças com as forças e fraquezas, permitindo a visualização e um posicionamento mais claro diante do futuro.

A análise da matriz SWOT é baseada na presunção de que se quer identificar e avaliar, cuidadosamente, as forças e fraquezas da localidade com as oportunidades e ameaças do ambiente externo, para formular estratégias que conciliem os aspectos internos e externos, a fim de assegurar o sucesso projeto. O processo consiste em aproveitar as forças internas e as oportunidades externas e, simultaneamente, corrigir ou minimizar as fraquezas internas e neutralizar as ameaças externas. Na análise com a matriz SWOT dois componentes são básicos: os elementos da matriz e a própria estrutura da matriz.

a) Os elementos da matriz:

- É no ambiente externo que se pode verificar as oportunidades e ameaças existentes, através das tendências de situações ou acontecimentos externos a localidade. As oportunidades serão aquelas que podem contribuir para o alcance dos objetivos das metas maiores da comunidade, enquanto que as ameaças, desempenham o papel contrário.

— As oportunidades podem estar relacionadas: a investimentos de infra-estrutura, a perspectivas de crescimento de mercado regional; a novos mercados; ao apoio dos governos estadual e federal; a interiorização do desenvolvimento; as novas linhas de produtos e serviços instalados na localidade; a diversificação da produção ou pela integração vertical e horizontal da produção local; a poucas localidades concorrentes; a novas tecnologias; a novas estratégias para o desenvolvimento etc .

— As ameaças podem estar vinculadas: a novas localidades concorrentes; a produtos substitutivos; a redução dos mercados; a novas leis restritivas; a pressões competitivas; a ciclo negocial vulnerável; a mudanças demográficas; a existência de poucos fornecedores; a mudanças sociais ou culturais, a concorrência desleal de outras localidades; a guerra fiscal; a novas exigências do mercado consumidor etc.

- No ambiente interno temos as forças que são características próprias da localidade e que facilitam o exercício e a realização de seus objetivos e de outro lado temos as fraquezas que são deficiências internas capazes de prejudicar o cumprimento dos objetivos definidos.

— As forças da localidade podem ser compreendidas como sendo: as competências distintas; as vocações reconhecidas; a qualidade dos produtos e serviços locais; a infra-estrutura instalada; a tecnologia utilizada; a disponibilidade de insumos; a logística do local; as vias de acesso e transporte; a disponibilidade e a formação permanente de mão-de-obra qualificada; a liderança em determinados mercados; a qualidade de vida; a capacidade competitiva; a utilização de estratégias adequadas; economias de escala, isolamento de pressões; a vantagens de custos; inovação na produção local, administração local adequada; as ações de desenvolvimento apropriadas; as relações sociais de confiança e cooperação entre os agentes econômicos.

— As fraquezas podem ser elencadas como sendo: as estratégias vacilantes; a posição deteriorada entre as demais localidades; a infra-estrutura insuficiente; os equipamentos públicos inadequados; a baixa condição social e de qualidade de vida da população; o estágio atrasado da produção local; a qualidade insuficiente dos produtos e serviços; ao descrédito da administração

municipal; a situação orçamentária do município desequilibrada; a falta de talentos locais; a concentração das atividades econômicas; a má imagem perante o mercado externo; a dificuldade de cooperação entre os agentes econômicos; desvantagem competitiva etc.

b) A estrutura da matriz SWOT: É o quadro de análise estratégica, que resulta das reflexões sobre os impactos e inter-relações das diversas variáveis que compõem os ambientes interno e externo à localidade. É um posicionamento frente ao futuro, que, através de uma análise sistêmica, visualiza os efeitos do conjunto de interações entre os fatores internos (forças e fraquezas) e externos (oportunidades e ameaças) à localidade, criando as bases para as definições de metas e estratégias, para o cumprimento da missão do plano estratégico da localidade.

- As potencialidades de atuação ofensiva indicam a capacidade das forças da localidade em aproveitar as oportunidades que o cenário oferece.
- A capacidade defensiva se refere ao poder do conjunto de forças da localidade em neutralizar ou minimizar ameaças do ambiente externo.
- As debilidades de atuação ofensiva procuram estimar o quanto às fraquezas atuais dificultam ou impedem a localidade de aproveitar oportunidades.
- As vulnerabilidades estimam o quanto às fraquezas atuais acentuam os riscos das ameaças impactarem na localidade.

Quadro 4.2 – Matriz SWOT

Ambiente Externo ►	OPORTUNIDADES ("y")	AMEAÇAS ("y")	
▼ Ambiente Interno			
FORÇAS ("x")	(I) <i>Potencialidades de Atuação Ofensiva</i>	(II) <i>Capacidade Defensiva</i>	(soma da linha)
FRAQUEZAS ("x")	(III) <i>Debilidade de Atuação Ofensiva</i>	(IV) <i>Vulnerabilidade</i>	(soma da linha)
	(soma da coluna)	(soma da coluna)	

O conjunto de interações mapeadas pela matriz permite identificar as melhores oportunidades, as ameaças mais impactantes, as forças mais atuantes e as fraquezas mais prejudiciais. Esse conhecimento permitirá, que a partir da priorização dos fatores mais

relevantes, se conceba estratégias com maior potencial de eficácia. Com a utilização da Matriz SWOT e seus procedimentos, são possíveis à apuração e interpretação dos resultados e os indicadores de estratégias. Dependendo das chances e riscos em relação a cada cenário, podem ser recomendados, em função da interpretação do posicionamento da localidade, estratégias agressivas ou movimentos mais defensivos.

4.4. A formulação do perfil estratégico

Concluída a fase de análise ambiental, inicia-se a etapa de formulação do perfil estratégico, definindo o modelo de localidade que a comunidade deseja para os próximos anos

É a partir do estabelecimento do perfil estratégico adotado, que se começa a definir de forma mais clara, o caminho que a comunidade se propõe, em vista dos objetivos que ela quer alcançar. Para isso será necessário prever as várias possibilidades de futuro e como a comunidade gostaria de se ver inserida nesse futuro. Para a implementação desta etapa será necessária a formulação de três tarefas: desenho dos cenários, delineamento da visão de futuro e identificação dos temas críticos.

4.4.1. Desenhando os cenários

A geração de cenários é o primeiro passo para a formulação do perfil estratégico da localidade. Eles esboçam a provável evolução que a localidade realizará diante das diversas opções de comportamento do ambiente interno e externo.

Os cenários podem definir-se como descrições do ambiente futuro, baseadas em suposições coerentes sobre as diferentes combinações prováveis que as mudanças sociais políticas, econômicas e tecnológicas podem adotar. O desenho dos cenários consiste no estabelecimento de um quadro futuro que envolverá a comunidade e sua busca, considerando os efeitos das tendências prováveis de acontecimentos, externos e internos à localidade.

Desenhar os cenários é um exercício de futurologia, de previsão dos possíveis acontecimentos internos e externos à localidade, descrevendo um estado futuro ou usando técnicas sofisticadas de prospecção das principais variáveis. Para a previsão ambiental são utilizados desde a opinião de especialistas até métodos como o Delphi, o de impactos cruzados, de análise estrutural e de correlação de tendências. Para os cenários se estabelece, a princípio, tendência pessimista, otimista e realista, das quais se escolherão, sozinhas ou combinadas, as mais prováveis.

No caso de tendências e cenários externos, podemos utilizar trabalhos já existentes, ou parte deles, aproveitando as análises já feitas e como exemplo dessas análises temos as estabelecidas para o Brasil, em 1997, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal⁷, para a variável globalização.

— Após ouvir cerca de 70 especialistas, a SAE definiu os cenários para o futuro, olhando para o Brasil, um país que em 2.020 terá 197 milhões de habitantes, 86% da população morando nas cidades, precisaria ter criado 1,3 milhão de novos empregos por ano até o ano 2.000 e 900 mil, a partir daí, até 2.020. No estudo, as grandes empresas transnacionais aparecem em todos os cenários como agentes do mundo globalizado, com poderes para enfraquecer estados. O estudo cita ainda que, a existência de fortes blocos de integração regional exigirá pacientes negociações de interesses e que por isso o papel do estado deveria ser nessa condição fortalecido — “como gestor estratégico da própria integração dos mercados”.

Logicamente, as informações desse estudo, que é apenas um exemplo, não são suficientes apesar de importantíssimas, por se tratar daquilo que o Governo Federal projeta para o país, sob visão de uma determinada variável. É necessário, ainda, analisar outros fatores e variáveis como o educacional, a formação de mão-de-obra, o futuro da industrialização e da agropecuária, os efeitos da telemática na vida e nos negócios da comunidade, as possíveis mudanças políticas, a ocupação territorial, a demografia, a migração etc. As mesmas avaliações precisam ser feitas em níveis regional e local para se prever os possíveis impactos dessas tendências e cenários.

⁷ Publicado no Caderno 1 – Jornal Folha de São Paulo – 02/11/97.

Como menciona Fernández Güell (2000), o desenho de cenários requer imaginação e intuição e apesar das dificuldades, ele propõe um método simplificado que cobre razoavelmente as necessidades de um plano estratégico e contempla os seguintes passos:

- 1) Delimitação do fenômeno analisado. Fixar as variáveis, atores, fatores ambientais de tempo e de alcance;
- 2) Identificação das variáveis chaves. Determinar as variáveis determinantes do sistema e seus parâmetros ou hipóteses mais sensíveis. Por exemplo:
 - Contexto econômico internacional: retrocesso na abertura de comércio internacional; abertura restrita aos blocos econômicos; abertura total dos mercados e integração da economia global,
 - Políticas de desenvolvimento regional: aumento das diferenças centro-periferia; diminuição das disparidades entre centro e periferia,
 - Estratégias empresariais: descentralização territorial na busca de custos competitivos; concentração em áreas urbanas na busca de suporte especializado;
- 3) Geração de cenários. Neste passo se obtém os cenários possíveis assim como as combinações razoáveis que existam entre as variáveis chaves e as hipóteses correspondentes;
- 4) Eleição dos cenários finais. Este é o passo principal, no qual os cenários potenciais se carregam de funções e de graus de probabilidades de alcançar as hipóteses estabelecidas
- 5) Avaliação das implicações. Eleitos os cenários finais, é necessário avaliar as implicações que possam ter sobre o fenômeno analisado e a influência que exercem sobre as decisões críticas, que foram assumidas para aproveitar as oportunidades e minimizar as ameaças.
- 6) Retroalimentação dos resultados. Finalmente, os resultados obtidos permitirão retroalimentar e ajustar iterativamente o processo descrito.

Enfim, os cenários são concebidos como um instrumento para formalizar imagens do futuro, que permitem estimular o debate entre os agentes ativos e com isso estabelecer os acontecimentos e suas conseqüências sobre a localidade. É considerando os cenários escolhidos como os mais prováveis que serão estabelecidas as ações do plano estratégico para o desenvolvimento.

4.4.2. Delineando a visão de futuro

A visão de futuro é a imaginação de como que a comunidade quer se inserir no cenário estabelecido como o mais provável. É como ela quer se ver posicionada no futuro.

— Para aonde queremos ir?

A comunidade precisa refletir sobre a visão e modelo que deverá guiar seu futuro desenvolvimento. O processo de discussão para a definição da visão estabelece uma identidade de propósitos da comunidade. É onde são realçados os valores culturais da sociedade, que vão permitir que se estabeleça um conjunto de crenças e valores, que justificarão a definição de prioridades e tomada de decisões no futuro. A visão é um objetivo alcançável no futuro, é o futuro desejado que, como imagem, deve ser ao mesmo tempo instigante e desafiador, de modo a justificar e ajudar a aglutinar a comunidade em torno das intenções estabelecidas.

As pretensões sobre o futuro, no seu conjunto, deverão ser bem dosadas para não serem muito simples e facilmente factíveis, a ponto de não serem desafiadoras, mas também, não muito ambiciosas, a ponto de se tornarem desanimadoras pela impossibilidade de alcançá-las. Quanto mais distante o futuro desejado, menores serão as divergências de opinião da comunidade, maior será a convergência de vontades. Apesar de uma certa subjetividade inerente do processo, deve-se fazer com que as aspirações, a serem consideradas, sejam pontos concretos e não vagos. Kotler (1994) expressa bem essa preocupação quando cita: “É possível para uma cidade oferecer boa qualidade de vida, mas ela não pode garantir a felicidade”.

4.4.3. Desenvolvendo a visão estratégica

O planejamento estratégico aplicado a esta visão de futuro consiste em estudar, estabelecer e programar os meios para alcançá-lo. Nesse processo de análise a evolução das possibilidades, das capacidades e competências que a localidade possui ou poderá vir a possuir, permitem definir a visão estratégica para a localidade. De forma ampla, se define o tipo de localidade que se deseja, sua forma física, seu porte, sua infra-estrutura, sua qualidade de vida, o modo e a velocidade do desenvolvimento desejado.

Segundo Hamel & Prahalad (1995), a visão ou intenção estratégica é ponto crucial da arquitetura estratégica.⁸ É também onde surgem os primeiros dilemas, que são as escolhas dos principais objetivos que a comunidade e seus representantes, chamados a participar desse processo, que envolve trabalho, decisão e responsabilidade social, farão e que depois, através das políticas públicas, criarão os meios e condições para que o desenvolvimento possa ocorrer na forma pretendida.

É nesta etapa que importantes escolhas são feitas, é quando a comunidade decide em ter algumas coisas em detrimento de outras. É um processo difícil, pois nem sempre são feitas escolhas certas. É comum de se ver a luta por escolhas de caminhos de desenvolvimento que logo em seguida se transformam em transtornos, às vezes, maiores que a situação original: é o acesso de muitos à compra de veículos que provoca os congestionamentos, mas que cria facilidades, empregos, renda e riqueza; é o asfalto que facilita a vida de todos, mas impermeabiliza o solo e traz as enchentes; é o barulho da fábrica ao lado de casa, mas que dá emprego a tanta gente. Apesar de alguns desenganos, o senso comum proveniente de um processo de discussão e análise tende a diminuir a margem de erros.

Baseado na experiência de diversos modelos de planificação, Fernández Güell (2000) propõe que a formulação da visão estratégica das localidades percorra três etapas: da definição de princípios, das respostas dadas às questões chaves, da discussão e aprovação pela comunidade.

a) Definição de princípios: Os princípios formam a base de sustentação do plano estratégico e devem ser inegociáveis. Eles são orientadores dos caminhos e justificadores das decisões a serem tomadas. Exemplo: uma localidade deve ser mais competitiva pela ótica econômica e mais habitável do ponto de vista social.

b) Respostas a questões chaves: O cenário mais provável deve responder às questões chaves em matéria de competitividade e habitabilidade. As respostas às questões chaves darão um forte conteúdo à visão estratégica definindo as metas estratégicas da localidade.

⁸ Ainda segundo Hamel & Prahalad a visão ou intenção estratégica deve possuir três atributos: 1) transmitir uma noção de direção: ela é diferenciadora, implicando em um ponto de vista competitivo único sobre o futuro; 2) anunciar uma noção de descoberta, transmitindo a todos os envolvidos a promessa de explorar novos territórios competitivos e 3) ela tem uma fronteira emocional, ou seja, constitui um alvo que os componentes da organização

- Em que setores econômicos a localidade deveria se inserir no futuro?
- Deveria a economia estar focalizada na indústria, no comércio ou nos serviços?
- Deveria a localidade alicerçar seu futuro em um dos setores produtivos ou, pelo contrário, desenvolver uma base econômica diversificada?
- Deveria expandir para novos setores?
- Deve-se produzir o desenvolvimento econômico com recursos endógenos ou exógenos?
- A quais mercados deveriam ser dirigidos as manufaturas e serviços?
- Existe disposição em retroceder a qualidade de vida em favor da prosperidade econômica?
- Que políticas deveriam ser estabelecidas em matéria de qualidade de vida?
- A quem a localidade quer servir como entidade urbana prestadora de serviços?
- Que relação deve julgar a administração local no desenvolvimento socioeconômico da localidade?
- Em quanto risco a localidade está disposta a correr para incrementar a competitividade e a habitabilidade?

c) Discussão com a comunidade: A escolha do modelo desenhado para a localidade deve ser discutida com a comunidade. Num primeiro plano é fundamental a aprovação pela discussão entre os decisores políticos envolvidos e num segundo momento pelas diversas forças sociais e econômicas, representadas pelos agentes ativos. Dessas discussões sairão escolhas fundamentais que, praticamente, definem a visão estratégica: se a comunidade prioriza a geração imediata de empregos, se buscará a atração de novos investimentos; se a opção for pela qualidade de vida, haverá maior controle e restrições sobre o crescimento econômico. A solução ideal do problema seria procurar alcançar os dois valores de forma integrada através de um desenvolvimento sustentado. De qualquer forma sempre haverá riscos de impasse entre alternativas contraditórias e os conflitos de interesses tendem a ocorrer. Quando se sai de uma posição estabelecida, seja ela qual for, a mudança implicará em alterações das situações relativas, trazendo insatisfações para alguns, por mais que se procure contemplar a todos. Ficar como está ou mudar? A comunidade precisará fazer suas escolhas e seus projetos devem procurar minimizar os efeitos negativos e, ao mesmo tempo, ter previsões para enfrentar as novas contingências. A dificuldade na formulação das visões estratégica é um desafio que, através do pragmatismo e profissionalismo dos

percebem como intrinsecamente válido implicando, portanto, uma noção de destino. Direção, descoberta e destino. São esses os atributos essenciais de uma visão estratégica.

condutores do processo pode ser suplantado e alcançar um projeto global que concilie as diferenças e garanta sua coerência.

A visão estratégica estabelecida para Madri e mencionada por Fernández Güell (2000: 185) demonstra isto:

a) A afirmação de princípios: converter Madri em um centro urbano de primeira classe na área do mediterrâneo europeu mediante o aumento da competitividade econômica e de sua qualidade devida.

b) O desenvolvimento desta declaração de princípios conclui que Madri deve aspirar a um modelo de cidade que responda as seguintes metas:

- Consolidar-se como capital regional européia.
- Manter-se como centro de tomada de decisões e financeiro do país.
- Conduzir a progressiva integração do espaço econômico e social da Península Ibérica no sistema urbano europeu.
- Ser projeção internacional do país, sobre todas as funções comerciais e de comércio exterior.
- Converter-se na entrada aeroportuária da Europa para os vôos da Ibero-américa e África.
- Emergir como o grande provedor de serviços avançados da área mediterrânea.
- Chegar a ser um centro de ponta em atividades industriais integradas e de alto valor agregado.
- Reforçar-se como centro logístico de primeiro nível na Europa meridional.
- Consolidar-se como coração científico do país.
- Transformar-se em um centro cultural e turístico de primeira ordem.
- Alcançar uma qualidade de vida para seus habitantes, equiparável a das cidades mais avançadas do continente.

4.4.4. A consolidação da visão estratégica

As estratégias desenvolvidas devem não só considerar os seus cenários específicos, mas também todos os demais estabelecidos para a localidade. Este conjunto de estratégias termina por dar uma visão única para a localidade e contempla os três aspectos de desenvolvimento: o

físico, o econômico e o social. Mesmo o modelo físico não sendo tema para o planejamento estratégico, visto que ele se desenvolve por ferramenta própria que é o plano diretor, ele precisa ser considerado, simultaneamente, ao que se propõe nos modelos econômico e social.

Encerradas as etapas de seu desenvolvimento, ocorre a consolidação da visão estratégica, com a identificação dos temas críticos, que são os principais obstáculos a serem superados, para se atingir a visão estratégica proposta e com afirmação geral dos princípios estabelecidos, sintetizados sob a forma de missão da comunidade.

A identificação dos temas críticos

O sucesso das proposições estabelecidas pela visão estratégica é dependente da identificação e ação sobre os temas críticos que afligem a comunidade. Os temas críticos são explicitações dos principais pontos de aparentes carências, presentes ou futuras, que a localidade apresenta com relação à meta maior que se propõe. Eles são os principais fatores que uma vez atendidos possibilitarão se alcançar a visão estratégica proposta. São eles que alavancarão as grandes mudanças necessárias para a localidade e por isso, na sua maioria, estão dirigidos para os componentes da oferta urbana.

A análise dos temas críticos é um processo que, após ouvir a comunidade, através de seus agentes ativos, permite, por meio de metodologias apropriadas e apoio de especialistas dos vários assuntos, dar respostas a questões básicas, mostrando o distanciamento e suas razões, entre a situação atual e aquela que a localidade objetiva.

Conhecidos os principais temas, é necessário avaliar a importância relativa de cada um deles e com isto estabelecer, pelo menos inicialmente, a seqüência de prioridades estratégicas que será seguida. Na situação competitiva em que as cidades vivem, para a localidade almejar uma melhor posição relativa, é necessário que ela enfrente prontamente seus temas críticos.

No âmbito urbano Fernández Güell (2000) indica que um tema é crítico para uma localidade quando a atuação sobre uma questão determinada possibilita:

- Melhorar a qualidade de vida de seus habitantes;

- Aumentar a competitividade para atrair e reter atividades econômicas;
- Enfrentar problemas comuns a vários temas;
- Mais que resgatar os antigos procura antecipar a solução de problemas futuros;
- Afetar uma grande parte da população, território ou atividade;
- Dar resposta, em tempo, às oportunidades.

A identificação dos temas críticos responde a uma reflexão ordenada da localidade sobre seus problemas. Para facilitar esse processo, Fernández Güell (2000) ainda aconselha o seguinte método:

a) Determinação dos requisitos impostos pela visão estratégica. Determinar aqueles requisitos críticos e obrigatórios para cumprir a visão estratégica. Por exemplo, se a visão estabelece a instalação de uma base industrial inovadora, será necessário dispor de avançada oferta urbana nas áreas de formação, inovação tecnológica e infra-estruturas produtivas.

b) Cruzamento com os requisitos de competitividade e habitabilidade. Deste cruzamento pode-se perceber as discrepâncias do ambiente interno atual com relação aos requisitos críticos derivados da visão estratégica.

c) Agrupamento das disparidades em atuações críticas. Detectados as principais deficiências da oferta urbana com relação aos requisitos críticos associados à visão estratégica, agrupam-se essas deficiências em famílias homogêneas, que constituirão os temas críticos. Estes deverão ser expressos de forma sucinta, preferencialmente em um único parágrafo.

Os temas críticos indicarão as áreas onde deverão estar concentrados os esforços da comunidade local, das quais decorrerão as metas estratégicas para alcançar a visão estratégica proposta para a localidade. Como exemplo, Fernández Güell (2000: 189) cita os temas críticos definidos para a cidade do Rio de Janeiro:

- Melhora da qualidade de vida e o saber viver do carioca.
- Fortalecimento do centro do Rio de Janeiro e da identidade de seus bairros.
- Restauração da integração social
- Aperfeiçoamento dos sistemas de acessibilidade e logística de transporte.
- Desenvolvimento das indústrias urbanas e os serviços avançados.
- Pontencialização das atividades de cultura, lazer, esporte e turismo.

- Criação de empregos e formação de recursos humanos.

A consolidação dos princípios estratégicos: a missão da comunidade

A meta geral que deverá refletir o resultado da análise ambiental realizada e a visão do futuro desejável para a localidade é a missão que a comunidade assume para alcançar o desenvolvimento local.

- Missão é a confirmação geral, assumida pela comunidade, através dos agentes ativos, dos princípios estabelecidos pela visão estratégica para o plano estratégico de desenvolvimento local. Praticamente é decorrente de um acordo político-social emanado do processo do planejamento estratégico participativo e apresentada como descrição sintetizada da visão estratégica.

A missão, a nova missão estabelecida pelo plano e que a comunidade se propõe a assumir, é a meta geral que deverá refletir o resultado do processo de planejamento estratégico para o desenvolvimento da localidade. Ela, de modo geral, deverá responder as questões chaves da localidade, atender os anseios da comunidade e ser resultado do processo de discussão entre seus moradores. O conjunto de todas as forças organizadas da sociedade local, para alcançar o desenvolvimento pretendido, através de seus representantes, ou seja, os agentes ativos, assumirão como sua a missão definida pela comunidade e irão usá-la como estandarte de frente e como a própria razão de ser do plano estratégico.

A missão consolida os princípios estratégicos e desempenha a função de rumo perene, que ajuda garantir a continuidade das ações, serve ainda como referencial básico para a definição dos objetivos e estratégias. É a declaração ampla das diretrizes organizacionais que serve como lógica para alocar os recursos, estabelecer áreas amplas de responsabilidade, concentrar os esforços e evitar que a comunidade persiga propósitos conflitantes ou divergentes.

Como síntese de visão estratégica temos o exemplo citado por Fernández Güell (2000: 178) sobre a definição de princípios ou a missão da cidade Barcelona (Espanha):

- “Consolidar Barcelona como uma metrópole empreendedora européia, com incidência sobre a macrorregião, com uma elevada qualidade de vida, socialmente equilibrada e arraigada na cultura mediterrânea”.

A missão deve expressar uma mensagem clara onde deve constar o objetivo amplo da comunidade, o que ela pretende oferecer e para quem, de que forma ela irá alcançá-lo, em quais valores está baseada e por fim deve transmitir uma imagem confiante para a comunidade e de credibilidade para o público externo, tudo de forma sintetizada. Muitos dos “slogans” adotados pelas cidades são expressão de vontades que conseguem, em poucas palavras, expressar aquilo que está prescrito pela missão adotada.

- “Tornar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e de sua conexão privilegiada com o exterior.” (Fernández Güell, 2000: 178).

Firmada de forma objetiva, como o alinhamento da comunidade com relação à percepção que se tem do futuro desejável, ou seja, aquele que se quer para a localidade, e o papel que os agentes ativos poderão ter nessa busca, a visão estratégica é a descrição da situação desejada para a comunidade, considerando as possíveis dificuldades para alcançá-la e os respectivos remédios para superá-las.

— É a intenção que se tem, é o futuro que se quer.

Feito isso, o rumo está definido. O norte que orientará todo o plano está estabelecido.

4.4.5. Estabelecendo as metas estratégicas

Conhecidas as pretensões e carências da comunidade, é preciso identificar quais são os grandes conjuntos de atividades-fim, que são as metas estratégicas, por meio das quais os

agentes ativos vão atender a missão, mas principalmente, para dar resposta aos temas críticos levantados na análise ambiental.

Fernández Güell (2000: 198) define metas estratégicas como sendo — “declarações conceituais sobre as condições desejadas e podem ser um tanto vagas e pouco controvertidas”. Afirma ainda que são abstrações de caráter qualitativo e, portanto, não são quantificáveis, mas que devem ser realistas.

As localidades além de apresentarem problemas presentes e prever outros no futuro que precisam ser solucionados, têm uma série de pretensões que almejam que sejam satisfeitas. A própria missão proposta é uma visão muito ampla que precisa ser decomposta em partes para ser atendida. O encaminhamento de todos esses elementos é feito pela metas estratégicas, que procuram explicitar cada um deles como objetivos amplos serem atingidos. Após o desenvolvimento das idéias de soluções e pretensões pelo grupo de agentes ativos envolvidos no processo, dos compromissos políticos assumidos pelos gestores públicos e pela premência de algumas situações, se estabelecem as metas estratégicas que, de certo modo, responderão a todas as situações levantadas e, principalmente, atenderão ao previsto na missão estabelecida, que é a meta estratégica maior da localidade.

O estabelecimento das metas estratégicas é a etapa na qual se busca identificar os grandes processos institucionais, vinculados às atividades-fim da comunidade que serão realizadas pelos agentes ativos, pela prefeitura ou pelo órgão coordenador.

As metas são diretrizes mais específicas para as quais a cidade direciona seus esforços. Elas fornecem o fundamento para o planejamento, organização e controle. A meta pode ser definida como um estado futuro (situação ou resultado) que se pretende atingir e se tem real possibilidade de fazê-lo. Elas devem descrever os resultados gerais que a localidade pretende alcançar para cumprir sua missão e que tenham um impacto direto e positivo no atendimento das demandas dos munícipes. Devem ser caracterizadas como sendo: específicas, que exijam um nível desejável de esforço, atingíveis, flexíveis, mensuráveis e consistentes a longo e em curto prazo e precisam ser:

- coerentes com aquilo que comunidade quer ser identificada;

- claros, amplamente divulgados, entendidos e aceitos;
- realistas, porém desafiantes e estimuladores de ações concretas;
- priorizados e ter um sistema adequado de avaliação e controle do seu resultado.

O processo de definição das metas estratégicas deve ser liderado pelo prefeito, pelo coordenador e pelos seus outros gestores das atividades-fim, porém é vital que haja a participação de membros dos vários níveis da comunidade. As metas devem ser usadas como: diretrizes na tomada de decisão, guia para aumentar a eficiência organizacional da localidade e para avaliação de desempenho. Normalmente, são de dois tipos: de curto prazo, para projetos até dois anos e de longo prazo para prazos maiores. Segundo Peter Drucker⁹, as metas podem ser aglutinadas por áreas-chave de enfoque e, com a devida adaptação e como exemplo para o caso de localidades, elas poderiam ser assim classificadas:

a) Posição da cidade: metas para que a cidade tente mudar a posição que ela se encontra em relação aos municípios concorrentes, de mesmo porte, em termos de índices econômico-sociais e nas condições de atração de novos investimentos;

b) Inovação: entendida como mudança dos métodos organizacionais e dos modelos administrativos da máquina pública, melhorando e facilitando a vida dos munícipes. Seria então o estabelecimento de metas organizacionais visando melhorar o nível de desburocratização e dos serviços públicos ofertados;

c) Capacidade Produtiva: seriam as metas que propusessem a melhoria da performance das atividades econômicas da cidade; o aumento do valor agregado da produção da cidade;

d) Níveis de Recursos: aqui indicando a disponibilidade de infra-estrutura colocada à disposição da população e as metas para ampliar ou melhorar essa condição.

e) Responsabilidade Fiscal: seriam aquelas metas voltadas para a performance orçamentária do município;

f) Desempenho Administrativo: estabelecimento de metas visando a melhoria dos índices de desenvolvimento da cidade e da eficácia e eficiência da administração e de seus funcionários;

⁹ Peter F. Drucker, *The Practice of Management*, (New York: Harper & Row, 1954),— Citado por Samuel C. Certo, J. Paul Peter (1993), págs. 87-89.

g) Formação Profissional: metas visando a atingir os melhores níveis de escolaridade, formação, desenvolvimento e especialização profissional, em todos os níveis, para os moradores da cidade;

h) Responsabilidade Social: adotar metas que, no conjunto, levem a melhoria da qualidade de vida da população, principalmente, de sua camada mais pobre.

De forma objetiva, tratando de localidades, pode-se dizer que as metas estratégicas poderiam estar vinculadas a relação de temas críticos. Como exemplo de metas que pode representar, de forma genérica, o que acontece nas localidades seria:

- Tema crítico: Adequação dos recursos humanos locais a novas exigências econômicas e sociais.

— A meta principal para atender este tema crítico pode ser voltada para a flexibilidade maior do mercado de trabalho, a capacitação maior dos recursos humanos com relação às mudanças do mercado, necessidade de maior polivalência dos trabalhadores, uma relação empresa-trabalhador mais inovadora, melhoria do sistema de formação interna das empresas e estruturação de rede educacional e de formação profissional mais receptiva a mudanças ambientais.

- Meta estratégica: Formação dos recursos humanos locais.

— Esta meta estratégica, no sentido mais amplo, procurará dar respostas às questões levantadas no tema crítico. O propósito desta meta seria, através da instrução, dar maior polivalência e qualificação aos trabalhadores da localidade, visando a ampliar suas possibilidades no mercado de trabalho, contribuir para a sua realização como indivíduos e melhorar as competências internas das empresas locais. A partir da meta estabelecida, estratégias decorrentes, mais específicas, serão adotadas visando orientar as ações que serão implementadas para solucionar os problemas apresentados.

Este é apenas um exemplo de uma série de outros temas críticos que podem ser apresentados e obviamente devem ser priorizadas, entre as metas estratégicas da administração local, aquelas que proporcionem avanços na área social, ainda que os meios para atingi-los seja por via indireta. A melhoria dos resultados sociais é um bom indicador da boa administração.

Quando um órgão de desenvolvimento busca como resultado social a melhoria da qualidade de vida, promovendo a criação de empregos, rendas e riquezas, indiretamente, pelo aumento das receitas públicas geradas pelo incremento da produção local, proporciona condições para que outros setores, como saúde e educação, por exemplo, possam também realizar desenvolvimentos em suas áreas.

4.5. Desenvolvimento das estratégias

Terminada a fase do estabelecimento do perfil estratégico, onde foram definidas: a visão de futuro, a missão, os temas críticos e suas soluções através das metas estratégicas, é preciso realizar agora a etapa do processo de planificação que consiste em selecionar e desenvolver as estratégias que serão aplicadas para se alcançar às metas estabelecidas.

Para fazer a análise e seleção das estratégias, é importante levantar as questões críticas do processo, porém considerando os compromissos políticos e a análise dos fatores ambientais. Para isso se utilizam técnicas próprias, em processo participativo, onde a partir das quais é possível projetar estratégias com maiores possibilidades de sucesso. A preocupação da análise deve estar centrada em três aspectos: o desenvolvimento da comunidade, o organizacional e o funcional. Logicamente, o primeiro é o mais importante, porém os dois outros, que são apoios, se não ocorrerem também de forma sincronizadas e coordenadas, pode se ter baixa eficiência no sistema montado e pouca possibilidade de sucesso. O desenvolvimento das estratégias se converte num processo contínuo de interação entre a planificação e sua aferição através da discussão dinâmica com os grupos de agentes ativos envolvidos.

4.5.1. Definindo o conceito de estratégia

Dentro dos conceitos de planificação, é importante distinguir bem estratégia de tática. Na planificação, enquanto estratégia representa uma decisão com implicações no longo prazo que fixa os objetivos que comprometem o futuro, a tática é uma decisão decorrente, que seleciona e aplica, no curto prazo, os meios necessários para alcançar estes objetivos.

Tratando da estruturação e hierarquização da planificação estratégica, Fernández Güell (2000: 197) define uma série de termos usados como segue:

— “As estratégias como cursos de ação cujo objetivo é construir sobre os pontos fortes, superar debilidades, explorar oportunidades e reduzir a as ameaças. Basicamente, o processo de definição de estratégia consiste em cruzar para cada tema crítico que apresenta para a cidade as oportunidades e ameaças previsíveis do ambiente (análise externa) com os pontos fortes e débeis da oferta urbana (análise interna)”.

— “Projetos ou objetivos estratégicos como sentenças que definem e quantificam as metas. Uma meta que não se desenvolve mediante projeto se tornaria somente uma boa intenção e não uma realidade. Os projetos devem incluir unidade de medida, que permitam avaliar a execução do plano. Assim, os objetivos devem ser mensuráveis e comparáveis”.

— “Ações estratégicas como atuações necessárias para levar a bom cabo os projetos propostos. As ações dão respostas as questões: quem, como, quando e onde se realizaram os diversos projetos. As ações devem ser realistas”.

A planificação estratégica percorre uma seqüência que se inicia com o desenvolvimento da visão estratégica, onde se considera a missão e os temas críticos, estabelece as metas estratégicas e propõe as estratégias para atingir as metas estabelecidas. As estratégias, portanto, são os caminhos, são as formas que se propõem para alcançar as metas assumidas. A partir delas se estabelece os projetos ou objetivos estratégicos e por fim o plano de ações.

4.5.2. As condições na formulação estratégica

Antes do estabelecimento definitivo das estratégias é fundamental verificar se existem as condições para suas implementações e outros fatores que possam influenciar na formulação.

É necessário checar se os pré-requisitos estão disponíveis, como recursos financeiros para obras urbanas e de infra-estrutura; ou se é real a condição de alcançá-los no futuro estabelecido; conhecer até que nível de risco é aceitável para as estratégias; verificar se existe vontade política de implantá-las; checar se as capacidades e interna e externa são favoráveis; se a localidade terá condições para responder as necessidades de esforços futuros; se o órgão público que está

dirigindo o processo apresenta capacidade e perenidade para executar o que lhe compete; se existe um balanceamento razoável de recursos e resultados esperados entre as várias diretrizes e estratégias; e se existe risco de retaliação, em termos de vantagens materiais ou de desencadeamento de uma guerra fiscal, pelas localidades concorrentes.

Como forma de estabelecer as diretrizes para definir, desenvolver e escolher as estratégias deve se checar as condições básicas que deve reunir cada estratégia para garantir sua posterior implantação. Como forma de avaliação dos requisitos e critério de seleção e aceitação, as estratégias precisam ainda passar por uma análise, adaptada de vários autores citados, de verificação de atendimento das seguintes condições:

- Dar respostas a problemas resolúveis e não impossíveis.
- Ser operacional de forma que se possa traduzir em ações e atribuições específicas.
- Ser expressa em unidades de medidas para avaliar sua execução e descobrir os desvios.
- Não ser politicamente conflitiva.
- Ser seletiva em lugar de geral, para tornar possível a concentração de recursos e esforços.
- Oferecer a capacidade de captar todos os recursos necessários para sua implantação quer sejam eles internos ou externos à comunidade.
- Ser elaborada com a participação dos que estão encarregados de implantá-la, sem prejuízo de que, em ocasiões excepcionais, sejam aceitas a priori.
- Oferecer um impacto positivo no curto prazo e difundir seus resultados com o fim de evitar o ceticismo, a desmoralização e seu conseqüente abandono.
- Ser consistente e compatível com outras estratégias.
- Corresponder às condições do ambiente externo;
- Envolver vantagens competitivas sustentáveis;
- Fornecer flexibilidade adequada para a localidade;
- Conciliar com a missão e com as metas estratégicas;
- Ser organizacionalmente factíveis.
- A formulação da estratégia esteja centrada na solução do problema ou caso crítico
- Que as restrições existentes quanto à formulação da estratégia, possam ser superadas.

A importância das estratégias está mais vinculada pelo direito de ter sido consensuada pelos agentes sociais e econômicos, do que pelo seu sistema de planejamento. As estratégias supõem a criação de uma consciência coletiva sobre os grandes desafios que a localidade tem diante de si. O valor dessa conscientização adquire relevância na fase de implantação, durante a qual o apoio dos agentes ativos é crítico para consecução com êxito dos objetivos do plano.

4.5.3. A formulação das estratégias

As estratégias devem dar respostas às metas estratégicas estabelecidas. Estas, por sua vez, atendem, como propostas de solução, aos temas críticos e a missão definida pela comunidade. Elas determinam os caminhos que se seguirão para cumprir as metas estratégicas. Para cada meta estratégica estabelecida poderá ser definida uma, ou uma série de estratégias, que possibilitará a localidade responder aos problemas de seus temas críticos.

Como etapas do processo de formulação pode se adotar a seqüência, adaptada de Fernández Güell (2000: 201), com os seguintes passos:

a) Formação de grupo de trabalho. Para cada meta estratégica ou tema crítico, formar grupo composto de agentes ativos públicos, agentes privados e de especialistas no assunto. O grupo dirigido por um responsável deve buscar garantir a participação dos agentes envolvidos, participantes ou não do grupo, de forma que, quando da implantação, se tenha deles o apoio necessário.

b) Fixação preliminar de objetivos ou projetos estratégicos. A partir das metas estratégicas estabelecidas, da análise do ambiente e das competências que a localidade apresenta, se estabelecem os objetivos e projetos estratégicos em torno de um tema concreto.

c) Discussão com os agentes implantadores e especialistas. Após a fixação dos objetivos preliminares é fundamental o processo discussão com outros agentes e especialistas, fora do grupo de trabalho, de modo a garantir a consistência e relevância dos objetivos para atender a meta estratégica estabelecida e proporem outros projetos adicionais.

d) Elaboração de um informe técnico. As informações recolhidas no processo de discussão permitirão a elaboração de um informe técnico que explique a proposta estratégica apresentada,

indicando os principais componentes de sua implantação como: as ações necessárias, os agentes responsáveis, o orçamento, o mecanismo de financiamento e o cronograma de execução.

e) Aferição com grupos de trabalho. A partir do informe técnico, submeter à proposta preliminar ao grupo de trabalho para que se corrija ou adicione o que se considere oportuno para as estratégias formuladas. Esta aferição proporciona, através dos pareceres dos agentes, que se produza um consenso para levar adiante o projeto formulado.

f) Avaliação e priorização. Formuladas as estratégias é necessário que os grupos de trabalho avaliem e definam a prioridade que será dada a cada uma delas. Nessa avaliação é importante fazer uma consistência com outras estratégias, de outras metas ou temas críticos, de forma a se ter um conjunto harmônico de ações e de prioridades.

Nesse processo existe grande dificuldade de se conseguir consenso e apoio para os projetos do plano. A multiplicidade de interesses e posições dos agentes ativos e da própria comunidade exige uma série de mecanismos processuais de difícil administração, o que somado as dificuldades técnicas para melhorar a precisão das estratégias, transformam essas ações de desenvolvimento da competitividade e habilidade de uma localidade num processo muito complexo. Não é suficiente se ter um plano tecnicamente bem acabado, também é necessário que se tenha condições de implementá-lo e por isso o estabelecimento de um processo participativo que envolva os agentes implantadores na geração de estratégias e a própria comunidade. Na prática, as dificuldades são maiores em função do estágio político participativo da população brasileira, pela falta de recursos e de capacitação dos agentes.

Algumas localidades podem apresentar quadros de temas críticos semelhantes entre si que possibilita a formulação de metas e de estratégias também muito parecidas.

Em função das metas estratégicas apresentadas (vide em 4.4.4.) poderia ser apresentada uma série de soluções estratégicas. Para exemplificar, é apresentada a seguir uma seqüência, hipotética, sobre a meta estratégica de melhoria do sistema viário de uma localidade:

- Missão: — Contribuir para a melhora da qualidade de vida de todos que vivem ou trabalham na localidade, através do crescimento econômico, gerando empregos, renda e riqueza para os munícipes e tributos para o município, de modo a melhorar e ampliar a oferta de serviços públicos de qualidade para a comunidade, em todos os pontos do território.
- Tema crítico: — Melhorar os sistemas de transporte e viário local.

O sistema de transporte tem que contribuir para o desenvolvimento econômico e social de uma cidade mediante ágil conexão com o exterior da localidade, uma boa cobertura do território e uma prestação de serviço público adequado. Nesta área pode distinguir-se entre as estratégias orientadas para dotar a acessibilidade a área urbana com o exterior, e os veículos a conseguir uma adequada mobilidade dentro do centro urbano e sua área de influência. Por outro lado o sistema de transporte e o sistema viário são tão interligados, que formam um conjunto de vital importância para o processo de desenvolvimento. Se os sistemas de transporte e viário forem de boa qualidade, eles poderão ser elementos de atração para novos investimentos bem como de fortalecimento das empresas já instaladas, pela vantagem competitiva que a redução de custos em transporte, tanto de carga como de passageiros, pode proporcionar.

- Estratégias para desenvolvimento dos sistemas de transporte e viário:
 - Melhorar a acessibilidade por estradas mediante a construção de autovias com as localidades importantes do Estado e a outras cidades da região..
 - Melhorar a acessibilidade aos portos, aeroportos, ferrovias e aos entroncamentos rodoviários de outras localidades.
 - Melhorar a acessibilidade à área mediante a modernização do aeroporto.
 - Melhorar o sistema de transporte de carga com a construção de terminal intermodal.
 - Melhorar o sistema viário da zona industrial duplicando as pistas existentes.
 - Aliviar o congestionamento das grandes áreas metropolitanas mediante o fomento do transporte público e do desincentivo do uso do veículo privado.
 - Desenvolver anéis de circulação e de integração na malha viária urbana.
 - Melhorar o acesso aos bairros, melhorando as condições das vias urbanas, construindo pontes e viadutos para facilitar a conexão entre bairros e reduzindo trajetos.
 - Coordenar e integrar as políticas de transporte e de sistema viário.
 - Aproveitar a infra-estruturas de transporte como geradoras de atividades econômicas.

Como resultado, depois de validadas, de cada estratégia destas será gerado um plano de atuação, compostos de projetos ou objetivos e deles decorrerão os planos das muitas ações que precisarão ser tomadas. Cabe observar que muitas das estratégias são decorrentes de ações

indiretas, praticadas por outros entes ou órgãos não subordinados à administração local e para as quais será necessário estabelecer um projeto muito mais de ação política do que de realização direta.

4.5.4. Os fatores críticos de sucesso

A execução do plano estratégico depende de alguns fatores, às vezes positivos, outras vezes negativos, que podem facilitar ou dificultar a implementação das estratégias. Esses fatores muitas vezes não fazem parte da planificação por estarem fora do escopo da estratégia, porém, na prática, podem ser decisivos para o seu sucesso ou fracasso. Eles necessitam ser detectados previamente e avaliados em função de seus possíveis efeitos. Quando seus efeitos forem considerados relevantes com relação ao êxito da estratégia, eles são chamados de fatores críticos de sucesso. Os fatores críticos, quando obstáculos, precisam ser superados, ou ampliados quando forem fatores de apoio à estratégia.

Para se definir prioridades estratégicas e as ações envolvidas, é necessário identificar, antecipadamente, a presença ou ausência de fatores críticos que possam ser impeditivos ou facilitadores para o sucesso das estratégias. Existindo estes fatores, ações complementares devem ser propostas para anulá-los, caso sejam negativos, ou amplificá-los, caso sejam positivos. Às vezes, se torna necessário estabelecer uma série de novas ações para anular os problemas gerados por esses fatores e isso pode resultar, numa nova seqüência de prioridades, decorrente dos novos requisitos, que passaram a constar para a implementação de certa estratégia.

A ação da comunidade, por exemplo, pode ser um fator crítico de sucesso para se alcançar um determinado objetivo estratégico. Considerando um caso hipotético, onde o objetivo seria a construção de uma rede de gás natural ou de uma nova indústria, o possível impacto ambiental das instalações pode provocar reação dos moradores do local afetado, obstruindo a sua construção, independente de ser um impacto real ou apenas imaginário. O fato é que a reação pública se tornou uma questão impeditiva para a construção, que o órgão responsável terá de resolver e para isso precisará definir novas ações complementares para contornar o problema.

A percepção dos fatores críticos antecipa o conhecimento de possíveis problemas e suas dimensões. O conhecimento antecipado desses elementos permite a execução de uma série de ações que evitem ou minimizem os fatores impeditivos do processo do planejamento estratégico.

No exemplo citado da instalação da rede de gás ou de uma nova indústria, a reação da população do bairro deveria ter sido prevista como um fator crítico. Como ação prévia à implantação, deveriam ter sido elaborados comunicados explicando à população a importância, as vantagens, os perigos e os cuidados tomados para eliminá-los ou reduzi-los. Provavelmente, se isso fosse feito o assunto seria esclarecido e o problema contornado, sem prejudicar a evolução da obra e o processo estratégico que previa a instalação.

A percepção dos fatores críticos pode ser facilitada pela análise de grupo de trabalho multidisciplinar que avalie as estratégias antes de serem implementadas, para verificar a ausência ou presença desses fatores críticos de sucesso. Essa análise precisa considerar, além da missão, as metas estratégicas, as estratégias e o ambiente, no momento da implantação, de maneira que se possa conhecer os fatores críticos de sucesso e avaliar ameaças e oportunidades por eles geradas, para a solução dos problemas e o cumprimento dos objetivos.

Encerrada a etapa do estabelecimento das diretrizes e da formulação das estratégias, a partir dessa visão ampla, holística pode-se ajudar a construir um futuro que todos desejam para a comunidade. Sem anacronismos e sem estar fechado em uma única disciplina, ao contrário, com a visão transdisciplinar dos que conseguem ver o mundo de hoje, apesar de todas as suas complexidades, com a dimensão de modernidade e de mudanças, porém conscientes que se não inserirmos a localidade nesse contexto ambiental ela ficará, irremediavelmente, a margem do progresso e da história.

O modelo de plano estratégico, apresentado neste capítulo, procurou considerar os principais tópicos que envolvem a estruturação de um plano estratégico para o desenvolvimento local. No capítulo 5 serão apresentadas as etapas de implementação e controle do plano estratégico.

Capítulo 5

A implementação e o controle do plano estratégico

A implementação e o controle são as etapas finais do processo de implantação do plano estratégico para o desenvolvimento. Nestas etapas é que as estratégias estabelecidas serão postas em prática e verificadas quanto suas reais possibilidades para se alcançar o desenvolvimento pretendido. Neste capítulo vamos verificar os cuidados com a implementação e o controle.

5.1. A implementação das estratégias

A implementação é a etapa final do plano. É quando se põem as estratégias em ação e por mais valiosas e oportunas que elas sejam, se não forem adequadamente implementadas estarão fadadas ao insucesso. As ações da implementação estão basicamente centradas nas atividades administrativas. Será através da alocação e ordenação dos recursos disponíveis, da montagem da estrutura organizacional mais adequada, que com esse conjunto se alcançará os níveis de eficiência desejados, para coordenar e atender as várias subatividades da implementação.

A implementação vai centrar seu foco na coordenação das pessoas, entidades e organizações envolvidas; na alocação e monitoramento dos recursos; e na resolução dos problemas que ocorrem nesse processo. A liderança de coordenar forças de interesses muitas vezes divergentes, a capacidade de resolução dos problemas e de envolver os agentes ativos na solução quando eles surgirem, talvez seja o componente mais importante para se chegar ao sucesso da implementação.

5.1.1. A avaliação das estratégias

As estratégias propostas pela localidade formam normalmente, um conjunto ambicioso com várias frentes de interesse e quase sempre dependente de recursos superiores às disponibilidades. Existem algumas questões que poderiam ser feitas como forma de avaliar as estratégias como:

- Quais vantagens advirão se a estratégia tiver êxito?
- Existem recursos disponíveis para implantar a estratégia?

Para este caso, Fernández Güel (2000) propõe que se faça uma reflexão sobre três pontos:

a) O risco : que seria a dificuldade de previsão do futuro e do surgimento de fatos imprevisíveis. Significa a relação entre recursos aplicados para alcançar os objetivos estabelecidos e o grau de probabilidade de alcançar esses objetivos.

b) A relação com a comunidade (os stakeholders): verificaria como os agentes ativos econômicos e sociais e seus representados estariam afetados pela estratégia. Trata-se da antecipação de como eles podem responder quando as estratégias forem comunicadas e implementadas.

c) O efeito de envolvimento: mediria a capacidade que a estratégia teria de somar com outras estratégias e ações e amplificar seus de efeitos pela confirmação dos elementos econômicos, humanos e materiais.

As técnicas de avaliação mais utilizadas são os modelos de decisão de multicritérios, o modelo Delphi e a análise de custo benefício. Neste último usa os métodos do VPL (valor presente líquido) e do TIR (taxa interna de retorno) que podem ser calculados com base nos recursos aplicados e na previsão de aumento de renda ou de retornos tributários diretos e indiretos.

Fernández Güel (2000) propõe ainda que, quando não se quer complicar o processo participativo de planejamento estratégico, se use um sistema simplificado de avaliação e priorização das estratégias, baseado em duas variáveis:

- Viabilidade de execução: cuja avaliação é feita em função de quatro critérios: disponibilidade de recursos, nível de acordo entre os agentes implantadores, capacidade de gestão dos agentes para levar até o final a implantação e ausência de dificuldades técnicas para execução do projeto. A viabilidade de execução é classificada como sendo alta, média ou baixa.
- Efeito de arraste: fator que avalia o impacto positivo ou as sinergias que uma determinada estratégia e seu projeto pode produzir no ambiente físico, econômico e social proposto como visão estratégica de futuro que se quer para a localidade. É a influência que um projeto pode ter sobre o desenvolvimento de outros projetos pertencentes a um ou a vários temas críticos. Aqui também a avaliação positiva é enquadrada como sendo alta, média e baixa.

A avaliação desses fatores produz, conforme figura a seguir, uma matriz indicativa das melhores estratégias e projetos que apresentam uma alta viabilidade de execução e de sinergismo, orientando a alocação de recursos.

Quadro 5.1 – Matriz de Avaliação de Estratégias

Efeito Arraste	ALTA			
	MÉDIA			
	BAIXA			
		ALTA	MÉDIA	BAIXA
		Viabilidade de Execução		

5.1.2. Os fatores estruturais e organizacionais de implementação

É fundamental saber o quanto será alterado da estratégia antiga para a que agora vai se implementar, isso dá idéia da dimensão das mudanças, do porte dos possíveis problemas que serão enfrentados e das necessidades estruturais e organizacionais que precisarão ser atendidas.

Os fatores estruturais e organizacionais considerados para a implementação das estratégias são: a estrutura, a cultura, os mecanismos organizacionais e a seleção da melhor da abordagem.

A estrutura

Como toda organização, a localidade necessita de uma estrutura organizacional para levar a cabo o plano estratégico. No caso, essa estrutura é dada pelo conjunto do agrupamento de instituições públicas e privadas que participam do processo. Geralmente, o aspecto formal dessas funções acaba ficando como de responsabilidade do poder público, que coordena os esforços dos demais envolvidos e que dispõe, normalmente, de uma estrutura permanente para isto. Existe ainda a estrutura informal da localidade, que no caso se constitui num componente importantíssimo para o plano estratégico e é representada pelos chamados formadores de opinião e pelas entidades de pressão social.

A estrutura informal da comunidade é importante pelo apoio ou oposição que ela poderá fazer às estratégias propostas e, portanto, precisa ser bem cuidada. Porém, é na estrutura formal que se tem, geralmente, um grande problema que é o de organizar os aspectos formais das forças sociais interessadas no desenvolvimento, representadas pela organização dos agentes ativos.

Normalmente, os órgãos públicos atuam com uma estrutura funcional permanente, mas dependendo da estratégia ou projeto, pode ser estruturada uma organização, muitas vezes virtual, que poderá ser administrada por uma estrutura matricial. A forma de gerenciamento matricial é muito própria para o caso, possibilitando uma melhor acomodação de variedades de estratégias e, principalmente, de membros componentes em vista da estrutura da organização dos agentes ativos ser formada, temporariamente, por pessoas vindas de estruturas organizacionais diferentes, que naquelas ações se juntam para buscar atingir os objetivos da comunidade.

A cultura

É importante conhecer a cultura do conjunto dos agentes ativos que empreenderão esforços para a implementação das estratégias. Como já vimos, esse conjunto nasce, não de um recrutamento e sim de um processo de convites e adesão, cujo vínculo direto seria o do desenvolvimento da comunidade, mas que está constituída por uma série de elementos que, às vezes, divergem entre si quanto à forma e ao meio de alcançá-lo.

Nesse conjunto, excetuando a liderança do prefeito da localidade que precisa ser forte, pois dará a dimensão de importância e a intensidade da dinâmica do processo, as demais tendem a ser mais difusas, visto que são oriundas de várias instituições distintas, cada uma com sua própria liderança. Fora isto, existe a liderança orientadora que é desempenhada pela coordenação feita pelo órgão público encarregado do processo, em torno do qual se aglutinam as forças que buscam o desenvolvimento. Em vista disso tudo e como não existe um sistema impositivo, os mecanismos de implementação e controle das ações costumam ser fracos, pois dependem muito do comprometimento e colaboração dos agentes ativos.

Como as ações são públicas, os agentes ativos são altamente suscetíveis a incidentes como as críticas e as crises organizacionais. Seu sucesso é muito dependente da costura política, que nem sempre é partidária, ideológica ou de convergência de seus componentes. Os principais dirigentes do processo devem procurar se apoiar no processo, principalmente, nas crises organizacionais, apoiando-se nos valores e crenças, dar exemplo de comportamento para os demais participantes formais ou informais do processo estratégico. Como não existe recompensa material ou de posição, tudo que se pode almejar é o reconhecimento público, através dos pares participantes, dos formadores de opinião e das entidades de pressão social.

Os mecanismos organizacionais

Além dos acima citados, contribuem para o desenvolvimento organizacional:

- O desenho e estrutura da organização dos agentes ativos mostram como ela está pronta para desempenhar as incumbências que lhes foram alocadas. Podem enfatizar maior profundidade na abordagem, ou na utilização dos melhores meios e recursos.
- O espaço físico utilizado, também cria também um certo simbolismo importante, tanto para os membros participantes como para os que estão de fora do processo.
- Os sistemas e procedimentos organizacionais, como rotinas, reuniões e relatórios periódicos podem traduzir o senso de importância com que a organização, representada pelo conjunto dos agentes ativos, desempenha seu papel.
- Os pontos de referência histórica e de comportamento dos membros participantes ajudam na criação de valores e crenças que facilitam nos dilemas das decisões assemelhadas futuras.

— A declaração formal e explícita da filosofia e valores adotados pela coordenação e organização dos agentes ativos ajuda na formação das “crenças” que facilitam a propagação dos propósitos de todos.

A seleção da melhor abordagem

A forma de propor a implementação pode ser um componente importante no sucesso da implementação e da própria estratégia, mesmo que isso não a qualifique como a mais acertada.

Sobre a forma de fazer a abordagem Certo e Peter (1993)¹⁰ mencionam os modelos:

- **Impositivo:** que são os modelos que são determinados de cima para baixo, normalmente autoritário. Em casos em que é mantido o que vem sendo feito, ou que são introduzidas grandes mudanças, no modelo impositivo, normalmente, um grande volume recursos precisa ser alocado para se manter a continuidade e controle do processo. Nesses casos é exigido menos dos agentes ativos, porém muito de suas lideranças.
- **Colaborativo:** às vezes, este modelo de abordagem é usado somente entre os agentes ativos e, em outras vezes, para toda a comunidade. Neste último caso, o que se busca é envolver toda comunidade numa proposta mais profunda de mudança cultural da própria comunidade. Nos dois casos o trabalho de convencimento e propaganda é demorado e no último caso muito custoso, porém atingido um ponto crítico ele passa a ter um apoio amplo, automotivado e mais duradouro, independente de controle.

5.1.3. Estabelecendo objetivos e ações estratégicas

Os objetivos em função dos fatores críticos de sucesso, já identificados, as ameaças e oportunidades e os pontos fracos e fortes da instituição, dos pré-requisitos, das dificuldades de se atingir, das disponibilidades de recursos e das possibilidades, podem apontar as oportunidades de melhoria, que servirão de base para a definição de metas de desempenho e as ações estratégicas para alcançá-las, cujo conjunto formarão o plano tático.

¹⁰ Fonte: citado por Certo e Peter (1993) o trabalho de David R. Brodwin e L.J. Bourgeois III, “Five Steps to Strategic Action”, California Management Review, primavera de 1984, págs. 176-190.

Se as metas estratégicas são resultados mais gerais, os objetivos são ações mais concretas, necessárias à realização das metas estratégicas e que vão constituir a matéria-prima da avaliação (e mensuração) do desempenho institucional. Os objetivos devem declarar os níveis de desempenho minimamente aceitáveis e devem, preferencialmente, ser quantificáveis. Portanto, para o estabelecimento dos objetivos e ações é determinante se definir: as metas de desempenho e os critérios para medidas de desempenho.

As metas de desempenho

A metas de desempenho devem ser propostas de forma a se ter um cronograma coerente no tempo, premiando o curto, o médio e o longo prazo. Elas dão as diretrizes gerais e específicas para a organização, elas fornecem um curso lógico para as ações e de concordância para os participantes. Como referência, sempre que possível deve-se impor uma data de conclusão como medida de realização de uma meta.

As metas devem, entretanto, ser sempre realistas, alcançáveis e, ao mesmo tempo, desafiadoras, encorajando o progresso em relação aos níveis históricos de desempenho. Metas não realistas ou que não representam desafios podem conduzir a perda de credibilidade e a desmotivação em relação a sua realização. As metas precisam ser formalizadas, ou seja, devem ser escritas e de forma clara, de maneira que todos, do órgão municipal ou da “organização” ou da comunidade em geral, sejam capazes, apenas pela leitura, de entender os resultados esperados.

A mensuração das atividades deve se restringir àquelas críticas, ou seja, as que tenham impacto direto e mais forte no resultado do processo como um todo. Para cada uma delas deve ser estabelecido metas ou os padrões de desempenho esperado, pois conhecer o desempenho não é suficiente, é necessário se ter uma base para comparação.

Como exemplo, poderíamos usar a despoluição de um rio como um objetivo estratégico de um órgão de saneamento municipal que tenha vinculado ao objetivo estratégico e ao resultado social, as seguintes metas de desempenho:

- a) Concluir a rede de emissários de esgotos, em 24 meses.
- b) Construir as estações de tratamento de esgoto, para despoluir o rio em 60 meses.
- c) Outra meta poderia ser, por exemplo, a diminuição do tempo para realizar a meta “b”.

Os critérios para medidas de desempenho

Sempre que se estabelecem objetivos (ou metas quantificadas) é preciso certificar que eles sejam compatíveis entre si, que exista os recursos financeiros necessários para alcançá-los, fazê-los desafiadores e que tenham tudo a ver com a missão e a visão estratégica.

Utilizando a proposição do MARE¹¹, feita pela Ministra Claudia Costin (1999:41), para se estabelecer uma medida de desempenho no cumprimento dos objetivos é preciso levar em conta os seguintes critérios:

- Utilidade: a medida oferece aos usuários a informação necessária para se tomar decisões ou executar as ações corretivas?
- Disponibilidade dos dados: a informação para a medição é facilmente disponível?
- Validade: a medida se relaciona com o serviço e os seus objetivos? Ela mede os recursos utilizados, a produtividade, os resultados ou o custo do serviço oferecido? Essa medida salienta que é preciso reagir ante os resultados da mensuração?
- Clareza: aqueles que coletam e usam a medida, entendem a mesma?
- Exatidão: é factível confirmar a precisão da medida com o tempo?
- Confiabilidade: se a medição for repetida, os resultados serão idênticos?
- Relevância em relação aos objetivos: essa medida pode ser aplicada a todos (ou quase todos) os objetivos?
- Exclusividade: a medida exhibe uma informação que não esconde alguma outra?
- Oportunidade: a medida oferece uma informação que permite que se tomem decisões e haja tempo para se poder executar ações preventivas?
- Controlabilidade: o funcionário público de posse da medida terá maior controle sobre o seu desempenho no trabalho?
- Custo: o custo para a coleta dos dados e a sua análise excederá os benefícios que essa medida trará para se oferecer melhores serviços ou alcançar de forma efetiva os objetivos?

- Comparabilidade: pode essa medida ser utilizada para fazer comparações entre períodos, jurisdições, regiões etc.?
- Globalidade: essa medida permite ter uma visão completa do serviço e dos seus objetivos?

5.1.4. A elaboração do plano tático

O plano tático consiste no estabelecimento dos programas de atuação, ou seja, do programa de objetivos e do plano de ações que possibilitarão que sejam alcançados. É a tradução prática das estratégias propostas, já desenvolvidas e avaliadas. Para cada tema crítico, cada plano deve estar claro em programas de atuação específicos e detalhados.

O conjunto de programas de atuação, após acordados e referendados pelos agentes ativos, deve traduzir-se em um plano de ação coerente e articulado que guie a implantação do plano estratégico. Os programas de atuação descrevem as ações necessárias para implantar uma determinada estratégia, definem os responsáveis, sejam pessoas ou instituições, e os prazos para cumpri-las, de modo a realizar as estratégias consideradas prioritárias. Esse conjunto de atuações e ações forma o Plano Tático.

Segundo Fernández Güell (2000:211), os programas de atuação devem descrever as ações necessárias para implantar uma estratégia, e cada ação deve responder a seis questões:

- Quem é responsável de executá-la?
- Como deve implantar-se a ação?
- Onde se materializará fisicamente?
- Quanto custará?
- Como vai ser financiada?
- Quanto tempo levará para ser cumprida?

O ideal seria que esses programas de atuação se desenvolvessem de forma consensual, validados pelos agentes ativos diretamente envolvidos na implantação das ações propostas. Os grupos executivos de trabalho que operacionalizarão as ações devem ser compostos, pelos

¹¹ Antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

agentes ativos envolvidos e, se possível, por personalidade de prestígio no âmbito do tema tratado e por especialistas no assunto. Lamentavelmente, exceto as grandes e algumas poucas médias localidades, na prática, podem dispor desse recurso humano que se propõe.

A próxima etapa é a elaboração de um plano de ação que engloba, ordena e hierarquiza os programas de atuação. Para preparar um plano de ação, normalmente, são usadas ferramentas clássicas de planejamento como os diagramas de Gantt e o sistema Pert. O plano de ação tem como objetivo articular as diversas atuações necessárias para a implementação das estratégias além de servir para os responsáveis se orientarem e controlarem a implantação.

Fernández Güell (2000:212) propõe que um plano de ações deve contemplar como produto final os seguintes aspectos:

- Hierarquização das ações segundo seu calendário de execução: ações de curto, de médio e de longo prazo.
- Seleção das ações de lançamento imediato.
- Identificação de ações chave ou motriz com relação às demais.
- Diferenciação entre ações estratégicas que correspondem a setores específicos e aquelas que são inter-relacionadas ou de dimensão mais ampla.
- Estimar um orçamento global para a totalidade das ações propostas no plano estratégico.

Os programas de atuação poderão se desenvolver em dois níveis: os programas de ação direta e os de ação indireta.

Os programas de ação direta são aqueles que buscam implementar ações de adequações da estrutura organizacional pública, planejamento urbano, planejamento da infra-estrutura, legislação através do estímulo seletivo aos investimentos e incentivo às pequenas e microempresas, das empresas privadas à abertura da economia, do sistema produtivo à modernidade internacional, da capacitação tecnológica, da qualidade e da produtividade e do crescimento e distribuição de renda. E, através de ações estratégias específicas, se busca implementar as estratégias de atração, de organização, de apoio e de marketing, segmentadas de

acordo com as principais atividades da economia: indústria, agropecuária, comércio e serviços, ou de setores considerados relevantes na economia local.

Os programas de ações indiretas são aqueles cujo escopo não fazem parte do campo de competência da administração local, mas que, por intermédio de sua ação política, dos parceiros ou de toda comunidade, talvez se possa obter uma série de benefícios que colaborem com o plano estabelecido como, por exemplo, linhas de crédito para as empresas locais, facilidades tributárias de outros entes, construção de estradas e outros equipamentos de infra-estrutura ou logístico.

5.1.5. O cronograma e o orçamento de implantação

Definidas as metas para cada um dos objetivos e os programas de ação para atingi-los, há necessidade de se situar no tempo essas ações, estabelecendo-se, para elas, um cronograma físico-financeiro.

Com o cronograma físico das ações, pode-se estimar os diversos custos operacionais das ações, de pessoal necessário, de propaganda e promoção, de investimentos etc. Com estas estimativas, que em grande parte estão interligadas, pode-se definir os recursos necessários, suas alocações no tempo, estabelecendo-se o cronograma financeiro da implantação. Com o conhecimento de tudo que se pretende se implantar: o que, quanto e quando, é possível estabelecer para cada um dos projetos, as necessidades de recursos para que se cumpram as metas, conforme previsto no cronograma físico-financeiro estabelecido. De certo modo é esta etapa que mostra a viabilidade dos objetivos traçados.

Em suma, a elaboração dos programas de atuação e do plano de ação oferece várias vantagens: cada pessoa envolvida no programa de atuação conhece o que deve fazer; se a previsão orçamentária dos programas de atuação excederem o previsto, é possível cancelar as ações específicas e seus custos subseqüentes; os responsáveis do plano estratégico podem facilmente fazer acompanhamento do grau de cumprimento da implantação de cada estratégia através do plano de ação. Os exemplos apresentados a seguir, adaptados de Fernández Güell

5.1.6. Conclusão do plano estratégico

É fundamental que tudo que tenha sido discutido, escolhido e decidido, bem como todo detalhamento das etapas, das ações e dos cronogramas seja consolidado e redigido num documento, que é o próprio Plano Estratégico. Na redação do plano pode, ainda, aparecer dúvidas ou incoerência que exijam revisões de etapas anteriores.

Para facilitar a comunicação deve ser também redigido o sumário do plano, um documento bastante curto, com poucas páginas, onde são descritas, resumidamente, as principais ações e estratégias. Ele tem importância por ser o documento que vai servir de base para comunicação com os agentes ativos com a comunidade e com a mídia.

A divulgação das estratégias gerais deve ser feita para toda população e a todos agentes ativos e seus funcionários (órgãos públicos, entidades, associações, sindicatos, organizações etc.) e, normalmente, usa-se para isso o sumário do plano. Entretanto, as estratégias mais específicas deverão ser informadas apenas àqueles que estejam diretamente ligados às atividades-chave do projeto.

Apesar do Plano estratégico ser público, sempre cabe lembrar que o ambiente é de concorrência e determinadas estratégias, ou pelo menos seus detalhamentos, passam ser, se podemos dizer, verdadeiros “segredos de estado”, disponíveis somente aos principais operadores do processo.

5.1.7. Adequação da estrutura e do sistema administrativo ao plano

Ao terminar o orçamento, é necessário que se faça uma análise para verificar se existe algum ponto em desacordo entre o planejamento estratégico e os recursos disponibilizados. É preciso também, depois de estabelecido o caminho (estratégias) que os agentes ativos deverão seguir, verificar o que falta ser alterado na estrutura e no sistema administrativo da organização, no sentido amplo, ou seja, nas estruturas organizacionais, nos procedimentos e no plano

gerencial do órgão público que irá coordenar o processo, bem como das outras instituições participantes

O planejamento das ações táticas para ser integrado com o estratégico precisa, mais que uma ação de nível gerencial, de uma grande coordenação de inter-relação entre os vários agentes ativos. Esse gerenciamento é um dos itens mais importante para manter o plano estratégico focado para a missão e os objetivos. Para que haja ordenamento nas ações, na aplicação dos recursos e que estas reflitam a implementação da estratégia estabelecida é necessário que, inicialmente, sejam elaboradas as normas de procedimento para garantir a homogeneidade decisória, diminuir os dilemas de conduta e dado o mais amplo conhecimento delas aos operadores do processo e a comunidade, para garantir transparência nas ações.

5.2. O controle estratégico

O conjunto das estratégias precisa ser acompanhado e avaliado para melhores chances de bons resultados. É o acompanhamento que possibilitará corrigir os rumos, promovendo as alterações necessárias para que os agentes ativos cumpram, de forma efetiva, as suas missões. Para isto é necessário estabelecer um sistema de controle permanente, para cada atividade crítica, da evolução das ações implementadas, do cronograma das implantações ou mudanças adotadas.

Numa visão mais ampla podemos dizer que controlar é fazer com que algo aconteça na forma em que foi planejado. Essa etapa é importantíssima no processo administrativo. A finalidade maior do controle é auxiliar os administradores atingirem as metas organizacionais estabelecidas através do monitoramento e avaliação do processo estratégico como um todo.

5.2.1. Os passos para a implantação de um sistema de avaliação

Na construção de um sistema de avaliação de desempenho é essencial a participação de todos agentes ativos para que os dados de desempenho possam ser amplamente utilizados e validados, para se buscar atingir uma performance cada vez melhor. E para isso, devem ser realizadas avaliações sistematizadas para se detectar os eventuais desvios e proceder às

alterações necessárias. A avaliação deve ser utilizada como uma ferramenta dinâmica de gerenciamento e, se possível, em tempo real de modo a se evitar que as indicações cheguem muito tarde para se tomar as providências necessárias.

Costin (1999: 40) propõe que, para se praticar um bom sistema de avaliação, se deve cumprir os seguintes passos:

- a) Identificar as atividades críticas a serem medidas.
- b) Estabelecer as metas para cada atividade crítica.
- c) Definir os indicadores de desempenho.
- d) Designar os responsáveis para cada etapa do processo de mensuração.
- e) Coletar os dados.
- f) Efetuar a análise e fazer um relato do desempenho atual com o desempenho desejado.
- g) Identificar a necessidade de ações corretivas.
- h) Implantar mudanças, de realinhamento dos processos para melhoria do desempenho.
- i) Identificar a necessidade de se estabelecer novas metas.

5.2.2. Processo de controle

O controle é o mecanismo administrativo usado para acompanhar, avaliar e corrigir, se necessário, o direcionamento adotado pelos agentes ativos. A prática do processo de controle envolve todo o processo estratégico. Ele pode ser dividido em três etapas:

Etapa I - Medir o desempenho organizacional

É a etapa do acompanhamento, que faz a mensuração dos resultados das ações implementadas. Essa medida é obtida através dos indicadores de desempenho correspondentes a cada atividade crítica, cujos resultados se quer conhecer e controlar. Para cada indicador de desempenho a ser analisado, deve ter uma área ou um responsável que se encarregue de coletá-lo ou medi-lo, na quantidade e na periodicidade necessária. Essa mensuração deve estar baseada em procedimentos como: a auditoria estratégica; o estabelecimento do sistema de informações; a auditoria qualitativa e quantitativa e o estabelecimento dos indicadores de desempenho.

Auditoria Estratégica

Para o controle cumprir sua finalidade, devem ser realizadas avaliações periódicas ou ocasionais, no término das ações ou nos seus estágios intermediários, para se conhecer os eventuais desvios e necessidades de alterações, com vistas à obtenção de melhores resultados. Para isso a forma utilizada é da auditoria, que é um exame, uma avaliação das áreas afetadas pelo processo estratégico. Ela é ampla e aberta, ou seja, ela pode envolver um, alguns ou todos os aspectos do processo estratégico e, por outro lado, pode ou não ser formal. O importante que ela ocorra de modo a garantir a confiabilidade dos dados e evolução do processo estratégico.

O estabelecimento do sistema de informações

As informações são vitais ao controle estratégico bem sucedido. Elas precisam ser estruturadas visando dar suporte à administração e ao apoio às decisões . O sistema de informação administrativo deve premiar a obtenção desses dados, pelo menos a maioria deles, de forma automatizada, mas alguns especiais terão de ser obtidos a partir de levantamentos específicos.

Para medir o desempenho institucional é necessário coletar os dados que serão analisados, com base nos indicadores de desempenho definidos. Antes de começar a coletar os dados, deve-se verificar se já existem dados disponíveis, se eles se prestam à mensuração pretendida e se deles já se extraíram todas as informações possíveis.

Para verificar se a coleta de dados atende as condições principais, devem ser atendidos os quesitos básicos da estrutura de planejamento:

- Quê? (Por exemplo: medir a presença ou a ausência de alguma característica? Quais os tipos de dados necessários?)
- Como? (É contagem ou a magnitude de alguma característica? Qual a precisão exigida?)
- Quais são os tipos de dados necessários?
- Quando? (Em que momento se deve fazer a medição?)
- Onde? (Em que local se dará a mensuração?)

A auditoria qualitativa e quantitativa

Os diversos métodos para medir desempenho podem ser divididos em quantitativos e qualitativos. Os medidores quantitativos podem ser atendidos pelo sistema de informações ou por alguma auditoria específica. Já as medições qualitativas são avaliações que resultam de dados resumidos subjetivamente e organizados para análise antes de qualquer conclusão. Sobre esses dados é que se exerce a ação de controle estratégico. A forma de obter essa medição só pode ser conseguida através de um mecanismo de auditoria qualitativa.

A seqüência abaixo, adaptada da proposta por Certo e Peter (1993), nos fornece uma metodologia, ressaltando os principais passos para a realização da auditoria qualitativa:

- Diagnóstico: revisar documentos-chave; comparar com os padrões; compreender o processo; identificar as implicações; determinar as perspectivas; determinar o que não está indo bem.
- Análise concentrada: testar hipóteses; formular conclusões.
- Recomendações: desenvolver soluções alternativas; desenvolver recomendações específicas.

Nas auditorias quantitativas, o que se busca são os indicadores de desempenho que, comumente, precisa ser composto de um número ou de um percentual, que indica a magnitude (quanto) e de uma unidade de medida, que dá ao número ou percentual um significado (o quê). Esse conjunto, por si só, expressa a quantificação do objetivo ou meta que se deseja medir.

O estabelecimento dos indicadores de desempenho

A aferição do grau de sucesso de um objetivo ou meta é feita através dos indicadores de desempenho, cujas unidades de medida serão da mesma natureza que as do objetivo ou meta estabelecida. A medida de resultado, que os indicadores de desempenho expressam, possui termos idênticos aos do objetivo ou meta que ele deverá medir. Seus significados são utilizados para avaliar ou para subsidiar a tomada de decisão com base na informação por eles gerada. Eles descrevem como o atual desempenho se relaciona com a missão, os objetivos estratégicos e as metas.

Segundo Costin (1999), os indicadores devem servir de apoio para detectar as causas e os efeitos de uma ação, e não apenas seus resultados, e podem ser agrupados em categorias que

indiquem o grau de controle que a instituição tem sobre eles. Propõe ainda que a avaliação de desempenho deve utilizar indicadores para medir, entre outras coisas:

- Eficácia: em que grau o serviço (ou produto) atende aos padrões estabelecidos, considerando as demandas dos interessados.
- Eficiência: em que grau o serviço (ou produto) está sendo produzido a um custo mínimo.
- Qualidade: em que grau o serviço (ou produto) é adequado no atendimento (ao uso) pelos interessados.

Um indicador precisa satisfazer as seguintes condições: ser compreensível, interpretável de maneira uniforme (não permitindo diferentes interpretações), compatível com o processo de coleta de dados existente, preciso quanto à interpretação dos resultados, economicamente viável à sua aferição; ter aplicação fácil e abrangente; oferecer subsídios para o processo decisório.

Etapa II - Comparar o desempenho medido com os padrões

Os padrões são marcos que estabelecemos com medidas de desempenho que devem ser alcançadas como resultados das diversas atividades críticas desenvolvidas. A avaliação, por seu turno, é a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com a performance pretendida (descrita pelos objetivos estratégicos e metas definidas). Ela possibilita, por meio de análises mais detalhadas, identificar as estratégias que contribuíram positiva ou negativamente para os resultados. Ela permite também, que se analisem as causas e os efeitos dos desvios entre o programado e o realizado, de forma que possam ser sugeridas mudanças e ações corretivas. Seria importante que, mesmo atingindo os resultados previstos, os agentes ativos se empenhem no sentido que eles sejam melhorados continuamente, como forma de motivar, valorizar e comprometer todos os envolvidos no processo.

Os dados podem propiciar comparações quantitativas e qualitativas, permitindo uma análise do desempenho global do sistema proposto. Entre outros, pode-se identificar os seguintes valores¹²:

¹² Adaptado do artigo sobre Organizações Sociais do Caderno Reforma Gerencial, no. 2 do Ministério da Administração e Reforma do Estado, de julho/1998.

- Verificar se as demandas dos munícipes estão sendo atendidas;
- Avaliar com que grau de satisfação as demandas estão sendo atendidas;
- Identificar as áreas onde a atuação está alcançando sucesso e as que precisam melhorar;
- Avaliar as necessidades de revisão de normas, procedimentos e de metas;
- Identificar os impedimentos legais e normativos para um bom desempenho.

Encerrado a etapa da comparação haverá duas possibilidades: se os resultados foram alcançados conforme estabelecidos, nada há para se fazer, porém se isso não ocorreu, haverá necessidade de se alterar algum procedimento, forma ou ação de fazê-lo.

Etapa III - Tomar as atitudes corretivas necessárias

A atitude corretiva pode ser entendida como a mudança necessária no modo como os agentes ativos estão funcionando para poder alcançar os objetivos organizacionais de forma mais efetiva e eficiente e atuar de acordo com os padrões estabelecidos. Elas são parte do processo de aperfeiçoamento do próprio processo de controle, melhorando a validade e confiabilidade das medidas de desempenho estabelecidas. Às vezes, quando os objetivos estão sendo atingidos, de acordo com os padrões estabelecidos, de forma muito fácil, talvez seja necessário se introduzir alterações nos próprios padrões de forma a torná-los mais desafiadores.

Então as propostas corretivas podem estar em uma das abaixo relacionadas:

- Mudar a forma como a organização funciona;
- Tornar os objetivos padrões mais desafiadores;
- Alterar o processo de funcionamento do processo de administração estratégica;
- Alterar o próprio processo de controle estratégico.

Com este capítulo concluiu-se a apresentação do modelo de desenvolvimento, formulação, implementação e controle de um plano estratégico, que pode ser aplicado no processo de planificação de desenvolvimento local. Apesar de cada localidade ter suas características, com as adaptações necessárias, a estrutura mostrada pode ser parcial ou totalmente utilizada como ferramenta de planejamento estratégico para localidades.

Com este capítulo concluiu-se a apresentação do modelo de desenvolvimento, formulação, implementação e controle de um plano estratégico, que pode ser aplicado no processo de planificação de desenvolvimento local. Apesar de cada localidade ter suas características, com as adaptações necessárias, a estrutura mostrada pode ser parcial ou totalmente utilizada como ferramenta de planejamento estratégico para localidades.

No próximo capítulo procuraremos mostrar a aplicação deste modelo, com as adaptações naturais, num caso concreto de planejamento estratégico, na cidade de Sorocaba.

Capítulo 6

Sorocaba: Um caso de política de desenvolvimento

Este capítulo objetiva mostrar, no caso concreto, a organização, o planejamento e a implementação do Plano de Desenvolvimento Econômico aplicado a partir de maio de 1997, em Sorocaba, no Estado de São Paulo. Transcorridos praticamente 6 anos é possível fazer um balanço dos resultados obtidos, verificar as dificuldades da implementação, as alterações ocorridas, suas razões e analisar as conseqüências e as novas etapas a planejar.

6.1. O início do plano

A cidade de Sorocaba apresentava nos anos de 1995 e 1996 sinais de decadência face ao baixo nível das atividades econômicas e pelo elevado índice de desemprego local, agravado ainda mais pela difícil situação que passava a administração municipal, traduzida, entre outros aspectos, por um certo abandono da cidade, de suas ruas e avenidas, de suas praças e jardins, da limpeza da cidade, da qualidade dos serviços públicos locais etc, gerando uma profundo sentimento de insatisfação e que exigia alguma ação na busca de mudanças que alterassem o estado das coisas.

Em 1996, ano de eleição municipal, com intuito de apoio à campanha e orientação ao futuro governo de um dos candidatos a prefeito, organizou-se um grupo de estudo e trabalho para discutir os problemas locais e propor um plano de governo. Esse plano, apesar de ter sido apresentado por um dos candidatos, não tinha conotação somente eleitoral. Ele foi elaborado por um grande número de pessoas da comunidade, em sua maioria apolíticas, com objetivo de analisar a cidade e apresentar propostas para seus problemas. O plano, portanto, originou-se de

propostas, sugestões e discussões de grupos de trabalho formado por populares, executivos, empresários e técnicos de todos os segmentos econômicos e sociais, num conjunto de cerca de cento e vinte pessoas que se organizou em seis grandes grupos temáticos. Desse plano de governo foram extraídas as diretrizes básicas que orientaram o plano de desenvolvimento econômico local.

Essas diretrizes propunham um plano de desenvolvimento econômico que adequasse o poder público a ter uma visão de modo a perceber as dificuldades que as empresas, de qualquer porte, encontram nos seus projetos de investimento, instalação e operação na cidade e encaminhasse soluções para esses problemas. Ressaltava a falta de interlocutores na área pública que falassem a língua dos empresários e compreendessem suas dificuldades e problemas. Mostrava que a própria área pública apresentava dificuldades para as empresas, com barreiras burocráticas, às vezes, descabidas. Que era preciso, como passo inicial, abrir um forte canal de comunicação entre a administração pública e economia local, até para poder entendê-la melhor. É desse plano de desenvolvimento econômico que vamos tratar.

6.2. O conhecimento da situação local

O entendimento da cidade e sua complexidade exigem que se conheça a sua formação para tentar compreender e avaliar como a evolução histórica pode ter influenciado e levado-a a situação em que se encontra. Portanto, primeiro recorrendo aos dados e informações, procurou-se no histórico da cidade identificar os fatores que poderiam ter marcado o processo vocacional da comunidade e, por fim, a realidade encontrada na época da avaliação.

6.2.1. Dados e informações

O próprio grupo de trabalho conseguiu juntar e organizar uma quantidade de dados e informações significativas. A maioria dos dados locais e gerais, bem como de outras cidades estavam disponíveis, outros foram obtidos por meio de entrevistas e pesquisas. Com isso, foi possível estabelecer um quadro de dados e informações suficientes para se iniciar o processo de conhecimento da situação local e das condições ambientais daquela época. Como o processo

eleitoral foi vitorioso, um novo grupo, agora mais restrito, obteve mais dados e iniciou o trabalho de dar forma e detalhar o plano de desenvolvimento que se propunha.

6.2.2. O histórico da cidade

Da história pode-se destacar a forte presença da região nos principais acontecimentos históricos do país. Apenas como referência, cabe citar que a cidade foi fundada pelo Capitão Baltazar Fernandes em 1654, após Revolução Liberal do Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, da qual foi importante palco, foi elevada à categoria de cidade em 1842 e, em 1871, tornou-se comarca. Um fato relevante de sua história é a ausência de uma oligarquia rural dominante, cuja presença é constante na história das principais cidades do interior paulista. Na história da República, a região aparece várias vezes e tem relevância nos acontecimentos como na eleição de Júlio Prestes, que não toma posse devido a Revolução de 1930; na eleição de 1946, no processo de redemocratização do país, quando, pela forte presença operária, é uma das duas cidades do país onde o candidato do Partido Comunista sai vencedor; e por fim, na década de 70, durante o regime militar, a região é palco de uma ação guerrilheira. Mas, se na história Sorocaba tem alguma relevância, é na área econômica que sua história vai se mostrar muito importante para o país. Neste aspecto procurou-se identificar elementos importantes como: os marcos desenvolvimentistas e os fatores de descontinuidade de sua atividade econômica.

Marcos desenvolvimentistas

— Ciclo dos Bandeirantes e do Tropeirismo. No século XVII Sorocaba já era rota dos bandeirantes, porém no século XVIII inaugura-se o ciclo econômico do tropeirismo, que vai, praticamente, até o final do período imperial e dá à cidade a importância de antigo centro comercial. Era através de Sorocaba que se garantia o suprimento de mercadorias ao sul do continente, abrangendo o estado do Rio Grande do Sul, Uruguai e Argentina. De Sorocaba também saíam comerciantes que atendiam o Brasil Central e o Nordeste, levando mercadorias de todas espécies. No caso do sul, o caminho usado era através do interior, inaugurando, de certa forma, a rota do Mercosul. Os comerciantes que iam para o Sul, traziam de lá animais para serem vendidos em Sorocaba e com isso surgiu a Feira de Muares, de grande importância no início do século XIX. Nela, entre os anos de 1820 e 1830, chegou-se a comercializar mais de trinta mil

animais por ano e devido a sua relevância o Império criou um tributo próprio para esse comércio realizado em Sorocaba. Como consequência, desenvolveu-se, complementarmente a feira, que atraía muitos compradores, o comércio de produtos fabricados pelas indústrias artesanais locais.

— Real Fábrica de Ferro S. João de Ipanema. A presença da família real portuguesa no Brasil, no começo do século XIX, fez com que fossem instaladas as primeiras indústrias no país e isto associado ao conhecimento da existência de minério de ferro em Sorocaba, levou a construção e inauguração, em 1818, da Real Fábrica de Ferro São João de Ipanema. Com esta fábrica Sorocaba se tornou a pioneira na implantação sidero-metalúrgico do Brasil e da América Latina. Sua atividade foi de grande importância para o país, fabricando ferro para várias finalidades e durante a Guerra do Paraguai foi importante produtora de armas.

— Estrada de Ferro Sorocabana. Devido à oportunidade de mercado gerada pela Guerra da Secessão nos Estados Unidos da América, desenvolveu-se na região a agricultura do algodão, que passou a ser exportado para a Inglaterra. Em 1870 Luís Matheus Maylasky, maior comprador de algodão da região, lança a idéia da construção de uma ferrovia para chegar ao porto de Santos e facilitar o processo de exportação. Organizando empreendedores, que se associaram, em 1875 inaugura a Estrada de Ferro Sorocabana, ferrovia que vem prestando, desde aquela época, até hoje através de suas sucessoras, um grande serviço à economia do estado e do país. As oficinas de manutenção da empresa, aproveitando o conhecimento dos técnicos e operários estrangeiros que vieram construir a estrada, passam a ser importantes referência de treinamento na qualificação da mão-de-obra e nas atividades mecânicas de então. Foi das escolas de treinamento da Estrada de Ferro Sorocabana que nasceu o SENAI, que adotou, na sua origem, aquelas escolas como modelo para formação de mão-de-obra para as indústrias de todo Brasil.

— Implantação da indústria têxtil. A partir de 1880, buscando agregar valor de manufatura ao algodão “in natura”, que era produzido nessa região e exportado, inicia-se novo ciclo industrial e surgem grandes indústrias têxteis como a Fábrica de Tecidos Nossa Senhora da Ponte em 1882, e em 1890 as Fábricas de Santa Rosália e Votorantim, tornando Sorocaba uma referência têxtil internacional, ficando conhecida como a Manchester Paulista. Sorocaba se transforma em grande pólo têxtil o que, associado com as oficinas da Estrada de Ferro da Sorocabana, faz com que toda uma atividade industrial passe a se desenvolver ao seu redor.

— Plano de Desenvolvimento Industrial dos anos 60. No meado daquela década, tentando reverter o impacto provocado pela criação do município de Votorantim, até então distrito de

Sorocaba é proposta uma política para o desenvolvimento local. Esta política visava a recuperar aquilo que fora perdido com a criação do novo município que havia carregado cerca 40% da receita tributária de Sorocaba. A partir de um Plano Diretor Urbano, com uma Zona Industrial definida, inicia-se um ciclo de desenvolvimento através da doação de áreas, incentivos tributários e implantação de infra-estruturas necessárias, que atraiu e propiciou a implantação de importantes e modernas unidades fabris. Aquele plano se aproveitou do período do “milagre brasileiro” consolidando na cidade um forte parque industrial. Empresas como a Faço, Bardella, Mapol, Jaraguá, Pirelli, Alberflex, Iharabras, Hurth Infer, Index, Heller, Saturnia, Daffener, Case, Arthur Klink, Metalac e tantas outras, que se instalaram em Sorocaba na década entre os anos de 1965 e 1975, formaram um conjunto de empresas de “grife” que orgulharia qualquer cidade, em qualquer parte do mundo.

No conjunto dos habitantes que viveram essas histórias, ao longo dos tempos, foi-se criando uma cultura, caracterizada pelas habilidades comerciais, industriais e negociais que impregnou a cidade, dando a ela uma freqüência própria, uma dinâmica que induz seus moradores a uma vocação comercial, industrial ou negocial, que repercute nas relações das empresas que em Sorocaba aportam. Isso tem grande efeito sobre resultados operacionais e competitivos de suas empresas: a unidade sorocabana da Yashica ganhou o prêmio maior de qualidade/produtividade entre as empresas do grupo, inclusive das japonesas, a Case e a Svedala fabricavam produtos mundiais de seus grupos nas unidades de Sorocaba, a Valléo quando em seu funcionamento pré-operacional, em duas semanas alcançou o nível de resultado que levaram cerca de seis meses em plantas similares em outros países. A história e o sucesso das empresas sorocabanas demonstram que as pessoas que aqui trabalham possuem um grau de profissionalismo elevado, vocacionadas para área negocial e que se orientadas para a direção correta atingem os melhores padrões de resultado.

Fatores de descontinuidade

— A 1a. ruptura: o problema sanitário. No início do século XX ocorreu um surto de febre amarela por todo estado de São Paulo e por todo Brasil. Em Sorocaba não foi diferente. A epidemia desarticula o processo produtivo de uma série de empresas aqui instaladas e algumas decidiram se transferir para outras localidades. A cidade, preferencialmente escolhida foi São

Paulo que, por razões climáticas, parecia imune à ocorrência da febre¹³. Esses fatos alteram o processo de desenvolvimento pelo qual passava a cidade e, a partir daí, sofre os altos e baixos que ocorreram na economia brasileira, nos primeiros sessenta anos do século passado. O fato da emancipação de Votorantim, no meado da década de sessenta, apesar de ter provocado um desordenamento orçamentário em Sorocaba não criou grandes rupturas econômicas ou sociais visto que, as alterações, num primeiro momento, além do amor próprio dos sorocabanos, atingiram basicamente as finanças públicas, reduzindo-as do lado de Sorocaba, porém aumentado do lado de Votorantim.

— A 2a. ruptura: o problema mercadológico. A partir da segunda metade dos anos oitenta, as empresas da cidade das áreas têxtil e metal-mecânica de bens de capital, sofrem uma forte pressão. Num primeiro momento, o governo, até então o grande comprador de bem de capital, de forma direta ou através de suas empresas, perde esta capacidade em decorrência das políticas públicas adotadas e pela exaustão do modelo de operação das empresas estatais. As empresas locais fornecedoras desse segmento foram altamente afetadas. No início dos anos noventa, o impacto provocado pela abertura do mercado interno às importações, afetou brutalmente as indústrias têxteis, despreparadas para um processo competitivo mais amplo. Como decorrência, despendeu-se um período de alguns anos para a adaptação e a recuperação das empresas metal-mecânicas às novas condições do mercado. Já, as indústrias têxteis não tiveram condições de recuperação. Eram empresas cujas instalações e tecnologias utilizadas eram ultrapassadas, bem como não dispunham de capital ou não se interessaram em realizar os investimentos necessários à modernização de seus processos e, em sua maioria, encerraram suas atividades.

— A 3a. ruptura: o problema estrutural. Com a abertura dos mercados, a globalização, a telemática, o encurtamento das distâncias pela comunicação, além de outros fatores comportamentais e culturais, a estrutura produtiva mundial começa a passar por um período, sem par, de transformações, que ainda vivemos, de contornos ainda não totalmente definidos. São eventos novos, diferentes de nossas experiências do passado e que têm trazido enorme transtorno aos modelos vigentes na economia mundial. O mundo globalizou ou foi englobado pelos mais fortes. Ocorre um verdadeiro escancaramento dos mercados em desenvolvimento, quase um arrombamento das economias dos países dependentes numa competição predatória onde os mais

¹³ O fato foi relatado pelo historiador e jornalista sorocabano Geraldo Bonadio, em entrevista concedida no início de 1997. Segundo ele, empresários como os das famílias Matarazzo e Scarpa, entre outros, transferiram seus negócios de Sorocaba para a capital do Estado, principalmente, pelo fator “febre amarela”.

fracos, se mostram altamente vulneráveis. Os Estados em desenvolvimento e suas empresas nunca foram tão fracas. A concorrência internacional conquista os nossos clientes que antes eram disputados entre os fabricantes de Sorocaba, Americana ou Votorantim. Simultaneamente as alterações externas, o Brasil opta, ou é “optado”, por mudar seu modelo de economia interna. O modelo de desenvolvimento, com forte presença do Estado, atinge a exaustão.

Num espaço de tempo relativamente curto e numa quantidade de experiências muito intensas, dentro de um período de vida democrática, o Brasil começa a mudar. Ou seja, vive-se uma reestruturação nacional dentro da reestruturação internacional, com toda liberdade política e de expressão que a Democracia prescreve. Os empregos são terceirizados ou eliminados. As distâncias desaparecem e as empresas passam a ter operações virtuais que independem do local onde estão localizadas. Muitas funções desaparecem do dia para noite. O concorrente vem da China ou de qualquer lugar do planeta. Surgem novas exigências para os perfis técnicos e humanos dos profissionais. A guerra fiscal desarticula o processo natural de desenvolvimento. Enquanto a economia anda na velocidade da Internet, a estrutura formal do país caminha nos passos da burocracia. A desarticulação gerada pelas mudanças provoca desempregos, fechamentos e falências de empresas, desqualificações repentinas, agravamento do quadro social, incerteza, insegurança, maiores custos. Esse conjunto provoca deseconomias brutais em certas regiões. A competitividade é a reza para todos os males que leva a sobrevivência das empresas e das localidades.

6.2.3. A realidade encontrada

A análise da realidade encontrada indicava que Sorocaba passava naquele período pelas situações decorrentes dessas rupturas locais do processo econômico. Uma devido à concentração de atividades que a cidade tinha na área têxtil e na área mecânica e outra estrutural pelo qual passava todo o país, que geravam problemas que pareciam amplificados em Sorocaba. A estratégia adotada na época era, com as deformações produzidas pelo tempo e pelos operadores das políticas públicas, basicamente a mesma desde os anos 60. Por esses motivos o ambiente interno da cidade era de total desânimo

6.3. A análise ambiental

A situação encontrada, por tudo que foi citado no capítulo 2 e mais o já mencionado até aqui, neste capítulo, deixa claro que tanto o ambiente interno como o externo se encontravam em crise. Existiam os efeitos provocados pela da própria administração da cidade e pela desestruturação e reorganização de certos segmentos econômicos locais. No ambiente operacional havia os efeitos da situação que o país passava, em termos estruturais produtivos e macroeconômicos e, no ambiente externo, a globalização, as inovações tecnológicas e a concorrência desarticulavam ainda mais a situação.

6.3.1. O ambiente externo

O ambiente externo foi visto em seus dois componentes: macroambiente e microambiente externo.

O macroambiente externo ou ambiente geral

No ambiente externo, em nível nacional ou internacional, pouco se pode fazer a não ser procurar inserir-se ou adaptar-se a ele. Ele afeta as localidades sem que elas possam atuar sobre ele, porém precisam estar preparadas para conviver com quaisquer que sejam suas características. Associados a essas condições de mudança na estrutura produtiva, estavam os fatores de mudanças tecnológicas e de concorrência globalizada, tudo ocorrendo de forma muito rápida. Desses fatores, alguns, apesar de altamente significativos, poderiam ser passageiros se fossem realizadas ações corretivas, mas outros como as alterações tecnológicas, a concorrência globalizada e a própria velocidade das mudanças, estava claro, tinham vindo para ficar.

O microambiente externo ou ambiente operacional

Este ambiente apresentava algumas deficiências relativas, principalmente, se comparássemos a região de Sorocaba com outras do Estado. Acreditávamos que elas poderiam ser minimizadas ou mesmo sanadas se houvesse um maior empenho das forças políticas locais junto aos órgãos estaduais e federais. Existia no cenário de atração de empresas uma verdadeira guerra fiscal e de incentivos entre os estados, detentores de parte significativa da política

tributária de produção, e, dentro deles, entre as cidades. Para dificultar ainda mais o Governo do Estado de São Paulo optou por não entrar nessa guerra de incentivos fiscais e materiais, oferecendo como elementos de atração, basicamente, a melhor infra-estrutura e o maior mercado do país. Esses últimos fatos reduziam as opções e dificultavam a atração de novos investimentos para a cidade.

6.3.2. O ambiente interno

A desestruturação de setores representativos, como o têxtil, tinha feito a atividade econômica local declinar nos últimos anos, de forma absoluta e relativa com relação a outras cidades do Estado. A estratégia de desenvolvimento existente estava ultrapassada.

De início, nos primeiros meses de 1997, surgiram alguns fatos não previstos que afetaram o programa que se pretendia implantar. O primeiro deles foi que a administração anterior havia assumido compromissos para atração e manutenção de algumas empresas na cidade e não tinha conseguido cumpri-los, até por falta de mecanismos legais. A administração do município ainda tinha atrasos nos pagamentos de todos os tipos, passando por fornecedores, empreiteiros e até do salário dos funcionários, em função de desequilíbrio financeiro nas contas municipais. Esses dois fatos implicaram num certo abalo na credibilidade do município, refletindo sobre a atração de novos investimentos.

Hoje, como naquela época, a cidade preenche, positivamente, quase todos os aspectos de capacidade, habilidade e potencialidade de uma localidade e era no processo administrativo público local onde se tinha muito por fazer. As mudanças ambientais haviam sido grandes e o descompasso da cidade era enorme e, mesmo diante da clareza da situação e a percepção da necessidade de alterações, a resistência às mudanças, também, eram enormes. Quando analisamos o ambiente interno, se pôde verificar as condições locais de: competências, a vocação e as aspirações da comunidade.

As competências da cidade

Analisando os aspectos mais importantes da situação econômica naquela época, mesmo com a existência de alguns problemas e deficiências, no seu conjunto a cidade apresentava, e hoje ainda mais, posições positivas de capacidade, habilidade e potencialidade

a) Nos aspectos organizacionais, a cidade é sede regional de uma série de órgãos estaduais e federais; possui uma forte estrutura de organizações de representação econômica e social.

b) As condições mercadológicas estão altamente segmentadas, existindo uma grande base produtiva; as condições competitivas, potencialmente, são altamente favoráveis.

c) A mão-de-obra local apresenta condições excepcionais de qualidade e produtividade e a cidade possui uma ótima estrutura de capacitação e qualificação em todos os níveis.

d) Empresas de todos os portes, algumas muito significativas, formam uma ampla base empresarial. Existe uma infra-estrutura atualizada e disponível para as empresas. A cadeia de fornecedores de produtos e serviços locais atende as necessidades das empresas instaladas.

e) As empresas, de um modo geral, financeiramente apresentam uma situação semelhante a de outros locais desenvolvidos do país, com fortes possibilidades de crescimento.

f) Os aspectos logísticos são muito favoráveis. A posição geográfica e o acesso à infra-estrutura de transporte e comunicação são muitos bons e existe disponibilidade de serviço e distribuição dos principais insumos.

g) A qualidade de vida, apesar de na época estar afetada por fatores administrativos e da própria situação que atingia todo o país e a cidade em particular, apresentava condições básicas muito boas no seu atendimento à água, esgoto, transporte coletivo, escola, meio ambiente, lazer etc, e apresentava uma grande potencialidade para ser melhorada.

A vocação da cidade

Por tudo que já foi mencionado, fica perfeitamente bem delineado que Sorocaba apresenta uma forte vocação negocial e mais especificamente industrial. Sua história já a qualifica como uma das precursoras da atividade industrial no Brasil e antes disso, foi representativa sua presença nos ciclos dos Bandeirantes e do Tropeirismo. Este fator cultural ou vocacional é um dos fatores relevantes de atração de empresas para Sorocaba.

A cidade e seus moradores têm fácil integração ao ambiente industrial ou comercial de um modo geral e isso pesa muito para quem precisa escolher uma cidade para investimentos. Essa vocação é mais que a capacitação ou habilitação das pessoas para o trabalho, é algo mais, que vai além do fazer com conhecimento, é o fazer ou o aprender com facilidade, é, como já foi dito, um diferencial que influi na atitude comportamental e impregna o coletivo dos trabalhadores, de todos os níveis. Neste capítulo já foram citadas algumas empresas como a Yashica e a Svedala, mas existem outras como a Dana, a ZF, a Luk que tiveram sucessos empresariais, em nível global, em grande parte, obtidos a partir dessa condição vocacional, desse talento dos trabalhadores de Sorocaba.

As aspirações da comunidade

A melhoria da qualidade de vida, o bem-estar das pessoas e das famílias, nas suas várias formas, constituem as aspirações maiores de todas as comunidades. A aspiração de Sorocaba não é diferente. Na época, 1996, Sorocaba vivia sua própria crise social e econômica no bojo de mudanças estruturais que roubavam a confiança de todos. Não estava acostumada a mudanças tão rápidas.

A cidade em dois ramos industriais fortes, as bases de seu desenvolvimento moderno: a têxtil e metalúrgica, haviam sido altamente afetadas pela conjuntura econômica e pela globalização da economia. Outras atividades, também, foram perturbadas e no conjunto, por meios diretos ou indiretos, instalou-se uma nova situação econômica, ainda que de transição e que trouxe consigo uma massa significativa de desemprego. As mudanças estruturais da economia brasileira e mundial trouxeram no seu corpo um elenco de problemas sociais onde o desemprego ocupava, como ocupa até hoje, um lugar de indesejável destaque. Prevíamos que muitos anos seriam necessários para a cidade reequilibrar a situação.

As mudanças tecnológicas, econômicas e estruturais trazem, junto com seus benefícios, a incerteza e a angústia, que agride os cidadãos, muitas vezes, em seus direitos essenciais. O sentido primeiro da proposta do governo e do plano de desenvolvimento era o da retomada da esperança para milhares de moradores da cidade. O enfrentamento do desemprego com perspectiva de justiça social, a melhoria da qualidade de vida da população e a sintonização da

cidade com a modernidade foram os pontos macros, entendidos como aspirações maiores da população da cidade, com relação ao seu desenvolvimento pretendido.

A criação de empregos e renda, a reestruturação econômica da cidade e seu alinhamento com a modernidade nem sempre são traduzidos num cronograma comum de ações e resultados. Mais à frente isso será percebido. De qualquer forma as aspirações foram delineadas, porém existiam outros quesitos que também precisavam ser atendidos como o da sustentabilidade do desenvolvimento, para garantir a melhora de qualidade de vida para todos os moradores.

O desenvolvimento sustentado passa pela complexidade do ser humano. Suas exigências acontecem em todos os campos: no demográfico, no histórico, no social, no cultural, no econômico e no psíquico. Conciliar tudo isso é o desafio; reconhecer a complexidade é o entendimento; abordar multidisciplinarmente é o caminho da solução. Um ponto chave que ficou patente naquela análise é que havia necessidade de se trazer a esperança novamente e recuperar a auto-estima dos cidadãos sorocabanos.

A primeira impressão é que nada do que se objetivava poderia ser feito localmente. Parece que, para realizar as ações necessárias, existe uma total dependência dos governos federal e estadual. É certo que as outras esferas de governo em muito podem contribuir, mas o município muito pode fazer e mostrar isto é a própria razão deste trabalho.

6.3.3. A análise estratégica

Conhecida as aspirações, as principais vocações que a localidade possui e definidas as condicionantes presentes e futuras, é possível estabelecer as ameaças e oportunidades que o ambiente oferece. Quando da análise do ambiente interno, estabeleceram-se os recursos que a cidade dispunha, sua capacitação, suas habilidades, suas potencialidades. Essas competências formam o conjunto de seus pontos fortes e traduzem as vantagens competitivas da cidade. Por outro lado a ausência de atributos necessários para se aproveitar as oportunidades seriam seus pontos fracos, passíveis de se tornarem ameaças diante do ambiente externo.

O que se procura é utilizar os pontos fortes que a cidade apresenta como potenciais ofensivos para conquistar as oportunidades e como capacidade defensiva para se proteger das ameaças ambientais. Estes pontos precisam ser ampliados e valorizados ao máximo possível. Já os pontos fracos são as deficiências ou ausência de recursos para aproveitar as oportunidades e por serem vulnerabilidades diante das ameaças ambientais, precisam ser sanados, corrigidos ou minimizados também ao máximo. Apesar de no caso de Sorocaba não terem sido usadas técnicas de forma exaustiva, o levantamento feito no trabalho possibilitou identificar os elementos relevantes: no ambiente interno, os pontos fortes e os pontos fracos e, no ambiente externo, as oportunidades e as ameaças

Os pontos fortes e os pontos fracos

É nesse conjunto de pontos fortes e fracos que estão localizados os fatores críticos de sucesso da comunidade e a forma estratégica de sua administração é que determinará se os objetivos serão alcançados.

No caso de Sorocaba os pontos fortes, de certo modo, já foram definidos na identificação da capacitação e poderíamos relacionar os principais como sendo:

- Possui uma grande vocação negocial, especialmente, industrial;
- É sede regional e dispõe da maioria órgãos regionais, estaduais e federais;
- Existe uma forte estrutura de organizações de representação econômica e social;
- A base produtiva é ampla e bem segmentada mercadologicamente;
- Existe mão-de-obra disponível com condições excepcionais de qualidade e produtividade;
- Possui estrutura de capacitação e qualificação de seus trabalhadores, em todos os níveis;
- A disponibilidade escolar é universal e preenche quase todas as categorias profissionais;
- A presença de empresas significativas de todos os portes forma uma ampla base empresarial;
- Existe uma infra-estrutura atualizada e disponível para as empresas.;
- A cadeia de fornecedores locais atende as necessidades das empresas instaladas;
- O mercado local é regional e oferece boas oportunidades de investimento;
- A posição logística é altamente favorável;
- Está próxima dos maiores centros econômicos de São Paulo e do país;
- A cidade apresenta boa qualidade de vida.

Os pontos fracos, por seu lado, pelo menos os conhecidos até então, poderiam ser relacionados como sendo:

- Falta de credibilidade da administração municipal junto às empresas;
- A não existência de uma universidade pública na região;
- Não existência de um canal de comunicação adequado com empresários e investidores;
- Sistema viário interno deficiente;
- Estrutura hoteleira insuficiente;
- O acesso rodoviário com a grande São Paulo apresenta congestionamento freqüente;
- Dificuldades para o comércio exterior;
- Falta de uma lei de incentivos adequada para atração de novos investimentos na cidade;
- Não existência do serviço de distribuição de gás natural ;
- A cidade estava suja, a cidade estava feia;
- Baixa auto-estima da população.

Provavelmente os pontos fracos eram em maior número, porém esses foram os localizados na época e, mesmo assim, as vantagens de longe os sobrepujavam.

As ameaças e oportunidades

As oportunidades e as ameaças podem ser lados diferentes da mesma moeda. A existência ou não de certos atributos é que podem transformar um fato em oportunidade ou ameaça. Na realidade possuir o atributo é necessário, porém não suficiente, é fundamental que se saiba usá-lo corretamente no tempo e na quantidade. Os fatos que permeiam estes tempos e que podem se transformar em oportunidades ou ameaças para Sorocaba, também cabe, em sua maioria, para qualquer localidade. Isto pode ser percebido ao se analisar os elementos da relação abaixo:

- A globalização;
- Deslocamento rápido de empresas, principalmente dos grandes centros urbanos;
- A guerra fiscal;
- Descompasso competitivo das empresas locais;
- Risco da tecnologia utilizada pelas empresas locais se tornarem obsoletas;
- A concentração em um ou poucos setores econômicos;

- A dicotomia entre as empresas privadas e o setor público;
- As empresas e a cidade não estarem sintonizadas com o futuro;
- A velocidade das mudanças;
- Não existir na comunidade o sentido de urgência que a competitividade atual exige;
- A proximidade com grandes centros econômicos e populacionais;
- A velocidade das comunicações facilita a instalação de empresas em qualquer lugar;
- As exigências ambientais;
- Os novos negócios, de grande intensidade, como os do turismo e dos agronegócios;
- Os problemas urbanos como segurança pública, congestionamentos, restrições de trânsito, poluição, etc.

A lista poderia ser muito maior, mas esses elementos utilizados naquela época, eram os principais e alguns continuam válidos ainda hoje. Com os tópicos levantados para a montagem da matriz de análise SWOT foi possível estabelecer o perfil que seria adotado para se alcançar o desenvolvimento pretendido.

6.4. A formulação do perfil estratégico

As metas estratégicas adotadas por Sorocaba foram consequência das dificuldades que a cidade apresentava, de suas características e competências, baseadas no cenário previsto para os próximos anos e na visão de futuro da comunidade. Esse conjunto de análises, reflexões e escolhas estabeleceram o perfil estratégico que a comunidade propôs para si mesma.

6.4.1. O cenário para Sorocaba

A partir dos dados disponíveis, foram desenhados, para um horizonte de 15 anos, os cenários mais prováveis que teriam impacto sobre o desenvolvimento da cidade e foram pontuados da seguinte forma:

— Mantidos os índices de crescimento dos últimos anos, a cidade até o ano 2010 deverá alcançar uma população de cerca de 700 mil habitantes. Desses, cerca de 120 mil deverão ser migrantes.

— A globalização comercial, devido à política de blocos ou conflitos localizados, poderá ser alterada, mas com certeza, a informação e os desenvolvimentos tecnológicos permanecerão globalizados. Continuará haver concentração de conhecimentos de ponta nos países desenvolvidos, ficando para os países em desenvolvimento o processo industrial maduro, o fornecimento de matérias primas e de produtos agropecuários.

— O país, com altos e baixos, deverá manter um nível de crescimento médio do PIB superior a 4% ao ano, porém haverá grande mobilidade das empresas, ou seja, prevê-se que as empresas se transferirão de um local para outro com muito maior facilidade do que hoje.

— O Estado de São Paulo continuará sendo o de economia mais forte do país, porém outros estados como Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná deverão crescer relativamente mais do que São Paulo e diminuir as diferenças de PIBs regionais.

— Um dos grandes eixos de desenvolvimento da primeira metade do século XXI poderá ser o de São Paulo – Curitiba ¹⁴, semelhante ao que foi o eixo Rio – São Paulo na segunda metade do século XX. Como a rota da Br 116, não dispõe de “retroporto”, ou seja, no entorno da estrada não existe cidades para dar o suporte necessário ao desenvolvimento, além de estar espremida entre as serras de Paranapiacaba e a do Mar, uma rota alternativa, então considerada, é o eixo São Paulo – Curitiba via Sorocaba – Ponta Grossa. Portanto, Sorocaba, além de suas potencialidades naturais, poderá vir se aproveitar desse novo eixo de desenvolvimento, se às projeções se confirmarem.

— Para a cidade, projeta-se um desenvolvimento relativamente maior do que as cidades de mesmo porte, dentro do Estado, até porque ela, de um certo modo, ficou atrasada comparativamente com essas cidades.

— Por dispor de um território geográfico, relativamente pequeno, deverá viver grande problema urbano se seu crescimento não for determinadamente ordenado.

— O crescimento populacional de cerca de 45% em 14 anos, precisará ser acompanhado de grandes obras viárias, de um sistema de atendimento social adequado e, principalmente, criar possibilidades de geração de riquezas, renda e emprego que suporte esse crescimento.

¹⁴ Paranapiacaba Master Plan – ADTP – Agência de Desenvolvimento Tietê Paraná em convênio com a Secretária de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo – São Paulo: ADTP, 1998 (pag. 11).

— Naturalmente ou para manter um equilíbrio socioeconômico e de qualidade de vida, a cidade deverá frear seu crescimento e forçar para que ele caminhe para as cidades do entorno, numa visão mais metropolitana da região.

— Os problemas ambientais se agravarão e outros países tentarão impor para o Brasil e principalmente para o Estado de São Paulo, aquilo que eles lá não praticam e as restrições deverão ser cada vez mais rígidas.

— Se os políticos locais forem populistas e concessivos com relação à ocupação urbana, a situação da cidade poderá degradar rapidamente, pela fuga de empresas, riquezas, rendas, empregos e receitas tributárias e, num segundo momento, a situação social deverá se complicar.

— A tecnologia poderá, rapidamente, tornar-se obsoleta e fechar empresas com desmobilizações repentinas de profissões e profissionais e, ao mesmo tempo, proporcionar o surgimento de novos nichos de produtos e de mercados, com novas oportunidades para investidores e profissionais.

6.4.2. Delineando a visão de futuro e desenvolvendo a visão estratégica

A visão do futuro sorocabano é como a comunidade se vê ou, quer se ver, inserida no futuro projetado. É a partir dessa visão e de seus temas críticos que se estabelece a missão e por fim as metas estratégicas que são os pontos que precisam ser atingidos para que a cidade alcance o lugar onde a comunidade gostaria que ela estivesse no futuro. Portanto, antes de estabelecer as metas estratégicas, cabe verificar: a visão de futuro e a visão estratégica que a cidade assumirá.

A visão de futuro

A comunidade sorocabana não é diferente de outras cidades e de tudo que foi discutido, sua visão de futuro pode ser sintetizada como sendo:— “De uma cidade que, em qualquer tempo, esteja em processo permanente de busca de uma qualidade de vida cada vez melhor para todos seus moradores, que premie os vários aspectos da vida humana, esteja sintonizada com o futuro e proporcione oportunidades para todos e, em especial, para os jovens”.

Se fôssemos ser analíticos poderíamos fixar nas seguintes palavras:

- Busca permanente: uma cidade que não se acomoda.
- Qualidade de vida: valor subjetivo e dinâmico de satisfação.

- Para todas as pessoas: igualitária, sem distinções de idade, classe social, sexo ou religião.
- Todos os fatores humanos: todos valores, psíquico, social, econômico, demográfico, histórico e cultural.
- Sintonizada com o futuro: uma cidade que se atualiza, que se mantenha em dia com os desenvolvimentos e acontecimentos.
- Oportunidade para todos (em especial para os jovens): possibilidade favorável de desenvolvimentos profissional e humano para todos e, especialmente, aos jovens.

A visão de futuro estabelecida pelos sorocabanos atende aos três atributos observados por Hamel e Prahalad (1995) de transmitir a noção: de direção (diferenciadora), de descoberta (promessa) e de destino (emocional). Existe uma clara percepção para aonde se quer ir, como se quer estar no futuro. A complexidade está em como alcançá-la, via desenvolvimento.

A visão estratégica

A partir da visão que se quer de futuro é possível estabelecer a visão estratégica necessária para alcançá-la. A visão estratégica é estabelecida com base nos princípios que a comunidade assume ao buscar respostas aos seus problemas maiores e a pretensão de como ela gostaria de ser vista no futuro. O processo de discussão do modelo de desenvolvimento, apesar de parecer complexo e de difícil convergência, na prática, quando bem apresentado é de fácil consenso, pois no futuro distante as opiniões dos atuais decisores políticos e dos agentes ativos da comunidade, por mais divergentes que possam ser, no futuro distante acabam se convergindo.

A visão estratégica busca responder os questionamentos sobre as deficiências do presente, as escolhas para o futuro e os pontos relevantes a serem considerados, levando em conta a proposta de meta maior que se objetiva para a cidade. Disso pode se depreender que a visão estratégica está centrada em dois pontos: a missão que a comunidade assume e os temas críticos a serem considerados.

A missão da sociedade sorocabana

A comunidade para alcançar a visão de futuro desejado, estabeleceu sua missão, sua meta maior, como sendo: — “Promover o desenvolvimento econômico sustentado da cidade com a

implantação da infra-estrutura necessária para que, pela geração de riquezas, rendas e empregos para a comunidade e tributos para o município, se possa melhorar e ampliar a oferta de serviços públicos de qualidade e para todos os moradores, em todos os pontos da cidade, contribuindo para a melhoria de vida de todos que vivem ou trabalham em Sorocaba”

A missão, uma vez definida, passa a ser a bandeira, o rumo perene de diretrizes que serve como lógica para alocar recursos, estabelecer responsabilidades, reduzir os conflitos, convergir os esforços.

Os temas críticos para a cidade

A identificação dos temas críticos é a etapa seguinte. São os grandes conjuntos de atividades-fim, áreas temáticas, ou áreas chaves, que apresentam problemas ou aquelas por meio das quais vai se realizar a missão. Desse ponto em diante a prefeitura, através de seus órgãos executivos, como gestora política do município, assume um papel relevante como coordenadora dos grandes processos institucionais, vinculados aos objetivos estratégicos de desenvolvimento. No caso de Sorocaba, como não existia, previamente, nenhuma estrutura formal do governo municipal preocupada com o desenvolvimento, a própria organização desse setor da administração teve de ser entendida como um tema crítico.

Os temas críticos identificados no caso de Sorocaba foram:

- Desemprego e falta de novos investimentos
- Infra-estrutura insuficiente
- Sistema Tributário desatualizado
- Modelo de administração pública ultrapassado
- Oferta pública deficiente
- Inexistência de setor específico voltado para o desenvolvimento

Depois de identificados os temas críticos, foi possível formular a definição metas estratégicas para cada um deles. Essas metas são diretrizes mais específicas, para as quais serão direcionados os esforços, são os resultados gerais que a cidade pretende alcançar para cumprir sua missão e atender às demandas da comunidade. O processo de definição das metas

estratégicas deve ser liderado pelo prefeito, visto ser ele quem tem o aval da população pelo processo eleitoral, pelo coordenador do plano, pelos agentes ativos e pelos gestores dos setores envolvidos, tanto do setor público como do privado. De antemão ficou claro que, sem uma melhoria da situação financeira do município, os investimentos necessários para atender os temas críticos seriam muito limitados.

6.4.3. As metas estratégicas para o desenvolvimento de Sorocaba

Para atender aos temas críticos vinculados ao desenvolvimento econômico e aos compromissos políticos dos dirigentes, a cidade de Sorocaba, em seu plano estratégico de desenvolvimento, assumiu as seguintes metas estratégicas:

a) Situação da cidade. Reduzir o desemprego, pela abertura de novas vagas emprego-trabalho, revertendo a curva de empregos perdidos.

b) Inovação tecnológica. Modernizar, se possível, as empresas instaladas e atrair novas empresas com tecnologia moderna e de ponta.

c) Melhoria de relacionamento da administração pública. Melhorar a comunicação da administração pública com as empresas e os munícipes.

Capacidade econômica. Promover o aumento das atividades econômicas da cidade.

e) Melhoria da oferta pública. Disponibilizar a infra-estrutura e os serviços necessários para o desenvolvimento das empresas e para o atendimento da população.

f) Responsabilidade fiscal. Melhorar a performance orçamentária do município.

g) Desempenho administrativo. Melhorar a eficácia e eficiência da administração pública municipal.

h) Formação profissional. Melhorar os níveis de escolaridade, formação, desenvolvimento e especialização profissional, em todos os níveis, para os moradores da cidade.

i) Responsabilidade social. Melhorar a qualidade de vida da população, principalmente, de sua camada mais carente.

Logicamente, a cidade desenhou vários outros temas críticos voltados para outros setores específicos como: saúde, educação esportes e lazer, cidadania, urbanismo, finanças etc, e para

cada um deles estabeleceu seu conjunto de metas estratégicas. Os temas críticos, bem como as metas estratégicas, às vezes, aparecem em duplicidade, outras vezes se confundem, mas esses são problemas que acabam sendo resolvidos na implementação.

A atuação se torna mais complexa porque as metas estratégicas têm uma distribuição cronológica que muitas vezes é dependente de outros objetivos ou obras prévias e que só podem ser iniciadas se estas forem concluídas. É preciso considerar ainda que, nem sempre o cronograma de ações é o mesmo de resultados e que existem ações que têm termo e outras, como na área dos serviços, são permanentes. Como classificação foram considerados objetivos de curto prazo, aqueles de até dois anos de consecução e de longo prazo os de períodos maiores.

6.5. O desenvolvimento das estratégias

No caso da adoção de um modelo estratégico para o desenvolvimento econômico é quase impossível não seguir o modelo de competitividade proposto por Porter (1986) ou Certo e Peter (1993), o difícil é adaptá-lo para cidades sem parecer inadequado. De certo modo o modelo de competitividade estabelecido para a cidade ficou entre os vetores: desenvolvimento econômico pelo fortalecimento das empresas locais; a atração de novos investimentos; do desenvolvimento urbano pela melhoria da oferta urbana e a melhora de serviços ao investidor.

Quadro 6.1 – Modelo Estratégico adotado

Fortalecimento das Empresas Locais	Atração de Novos Investimentos
Melhoria da Oferta Urbana	Melhora dos Serviços ao Investidor

6.5.1. A definição das estratégias

No caso de Sorocaba buscou-se adotar as estratégias: de crescimento e dentro dela pela diversificação, com integração vertical e com integração horizontal; de diferenciação; de redução de custos.

De crescimento

Com a eliminação de empregos provocada pela reestruturação das empresas, pela automação, simplificação, ou terceirização, a primeira forma escolhida para recuperação ou pelo menos de parar essa redução de empregos, foi pela ampliação da base de atividades. Como consequência, as várias cadeias produtivas locais seriam expandidas, ativando o conjunto da economia local e propiciando aumento de empregos, de rendas e de receitas tributárias pelo município. As formas para se alcançar o crescimento estariam na:

a) Diversificação: devido aos problemas do passado recente, em que a concentração na atividade têxtil acarretou em muitos problemas, um ponto primeiro foi tentar com que atração de novas empresas fosse feita de forma diversificada de modo que as crises setoriais, quando ocorressem, não afetassem de forma intensa a cidade.

b) Integração vertical: num processo de fortalecimento das empresas instaladas e das atraídas, através da administração da cadeia de fornecedores (supply chain management), a partir das empresas maiores, seguindo o modelo japonês ou também chamado modelo “top-down”.

c) Integração horizontal: no caso, pensando em fortalecer as empresas já instaladas na cidade e, principalmente, as médias, pequenas e microempresas, através do associativismo, também chamado de modelo italiano ou modelo das redes flexíveis de empresas.

De diferenciação

Nesse ambiente competitivo entre estados e cidades, de guerra fiscal, com ofensivas reduções tributárias, e da qual o Estado de São Paulo não participa, a única forma de atrair empresas para Sorocaba seria mostrar e fazer perceber as vantagens diferenciais que ela possui. Essas vantagens estavam calcadas até na existência de uma série de outras empresas de nome instaladas na cidade, a extensa base industrial, de comércio e de serviços, sua proximidade com os grandes centros econômicos do Estado, sua vocação comercial, a qualidade de vida da cidade e a forma profissional de receber e apoiá-las, entre outras.

De redução de custo

Um dos componentes da diferenciação é exatamente a redução de custo que, por fatores logísticos, de qualidade e produtividade da mão-de-obra, do atendimento, atenção e apoio dado

às empresas recém chegadas, da rede de fornecedores e serviços disponibilizados localmente, da qualidade e do custo de vida da cidade formavam, e formam, um volume atrativo de reduções que podem refletir nos resultados das empresas. A cidade possui ainda, um aterro industrial que facilita e reduz o custo da deposição final dos resíduos industriais, o serviço de água da cidade é universal e mais barato que de muitas cidades de mesmo porte, o transporte coletivo é integrado e os passageiros pagam uma só tarifa para irem a qualquer lugar da cidade, reduzindo para as empresas o custo do vale transporte e, por fim, o valor de aquisição de terrenos é competitivo com outras localidades. Se a tudo isso for associado os incentivos oferecidos pelo município que, apesar de serem pequenos, auxiliam no processo de implantação das empresas, se tem um conjunto que pode significar uma real possibilidade de redução de custos para as empresas que se instalam na cidade.

6.5.2. Os condicionantes na formulação estratégica

A formulação das estratégias passa por uma análise de verificação da efetiva possibilidade de suas implementações. Essas verificações consideram a viabilidade de concretização em função de pré-requisitos, disponibilidade de recursos, humanos e financeiros, apoio políticos, fatores impeditivos e prioridades entre outros. No caso de Sorocaba procurou-se condicionar as propostas estratégicas a três componentes: de restrição, de seleção e de verificação.

As restrições

Os fatores analisados nessa verificação foram os pré-requisitos que poderiam afetar a consecução dos objetivos propostos. No caso de Sorocaba, os pré-requisitos considerados como necessários para a implementação das estratégias foram :

- a) sanear a situação financeira do município;
- b) aumentar sua receita tributária;
- c) definir um quadro de prioridades estratégicas;
- d) estruturar uma organização perene de coordenação do processo;
- e) conseguir o apoio político local, estadual e federal para o município;
- f) verificar a possível retaliação de cidades concorrentes devido às estratégias adotadas;
- g) disponibilizar recursos financeiros para obras urbanas e de infra-estrutura programados;

- h) distribuir os recursos em função dos resultados esperados das várias estratégias;
- i) estabelecer um cronograma para as implantações e
- j) descartar estratégias que pusessem em risco o projeto desenvolvimento.

Alguns condicionantes ou pré-requisitos necessários para se implantar determinada estratégia, foram considerados como factíveis, em termos de risco ou prazo, baseados muito mais no desafio de alcançá-los do que na real possibilidade. O desafio instigador, mencionado por Hamel e Prahalad (1995), fez parte do processo. Alguns desses condicionantes se enquadravam entre os fatores críticos de sucesso do próprio plano.

Muitos componentes para a realização das estratégias dependem de que outros fatores estejam acontecendo simultaneamente a sua implementação. Esses fatores nem sempre são controláveis, dependendo de decisões e ações de outros agentes, que, às vezes, nem são partícipes do processo estratégico. Nestes casos, para o quesito ser alcançado é necessário muito mais ação política do que administrativa.

Um dos condicionantes mais fortes assumidos foi o de não adotar ou considerar qualquer estratégia que pudesse parecer inviável ou falsa, tanto para as empresas instaladas na cidade como aquelas que estariam sendo atraídas, de modo a colocar em risco a credibilidade do projeto de desenvolvimento. Outro aspecto importante foi verificar o balanceamento entre as estratégias e diretrizes do plano de desenvolvimento e do plano geral de governo, pois um desequilíbrio nesta ordem poderia provocar disputas internas no governo, refletindo no apoio político local.

A seleção

A seleção das estratégias foi feita baseada na verificação de aceitação e na priorização de interesses. Essas prioridades nem sempre obedecem ao cronograma de realizações, pois podem depender de pré-requisitos ou de outras estratégias menos interessantes, porém prévias para o processo. O processo seletivo foi função do grau de importância que as estratégias assumiam no processo de fortalecimento das empresas já instaladas na cidade ou na atração de novos investimentos. A oferta pública de serviços e infra-estrutura considerou, também, a capacidade de intervenção da administração e a possibilidade de cumprimento dessas intervenções.

Em Sorocaba, se estabeleceu que as estratégias seriam selecionadas e priorizadas em função de alguns fatores como:

- a) corresponder às necessidades do município ;
- b) corresponder às oportunidades do ambiente externo ;
- c) ser factíveis;
- d) conciliar os objetivos de longo prazo;
- e) ser consistente com outras estratégias;
- f) envolver vantagens competitivas sustentáveis;
- g) fornecer flexibilidade adequada para a cidade.

A verificação

A verificação é a checagem final que se faz em cada estratégia com relação ao foco, ao ambiente, verificando se ela está correta, se há informações suficientes e quais são as restrições existentes para a sua formulação. Em Sorocaba, a verificação das estratégias escolhidas, deveriam passar, como forma de análise, por um confronto com os seguintes questionamentos:

- a) A estratégia vai atender o foco principal do problema ou caso?
- b) A estratégia apresenta coerência com a análise ambiental realizada?
- c) Outras estratégias teriam maior probabilidade de alcançar as metas estabelecidas?
- d) Que restrições existem para a estratégia formulada?

6.5.3. A formulação das estratégias

Na formulação das estratégias o compromisso político dos dirigentes da cidade tem peso significativo. Em Sorocaba, esses compromissos, associados aos temas críticos identificados, formaram o conjunto de metas estratégicas que deram origem as seguintes estratégias:

Meta: Melhorar a situação da cidade diante do desemprego

Estratégias:

- atração de novos investimentos na cidade;
- requalificação profissional dos trabalhadores;
- fortalecimento e estímulo ao empreendedorismo local.

Meta: Inovar a posição tecnológica das empresas locais..

Estratégias:

- atrair para a cidade novas empresas de maior conteúdo tecnológico;
- fortalecer a rede de fornecedores locais para as empresas atraídas ou já instaladas;
- formar um parque industrial de empresas voltadas para a mecânica fina e eletrônica.

Meta: Melhorar a relação da administração pública com as empresas e os munícipes.

Estratégias:

- aumentar a eficiência e eficácia do atendimento e da prestação do serviço público à comunidade;
- facilitar a relação com os munícipes e com as empresas, através de mudanças dos métodos organizacionais e dos modelos administrativos da máquina pública;
- desburocratizar o atendimento das empresas e dos cidadãos;
- adotar um tratamento tributário mais protetor para as pequenas e microempresas.

Meta: Promover o aumento das atividades econômicas da cidade

Estratégias:

- criar um órgão coordenador das ações envolvendo os setores econômicos;
- incrementar o valor agregado da produção da cidade;
- aumentar o nível de competitividade das empresas instaladas;
- possibilitar a atualização tecnológica das empresas locais;
- levantar a matriz econômica de Sorocaba e região;
- fomentar a associação das empresas;
- estabelecer parcerias com a iniciativa privada para o encaminhamento dos temas de interesse comum;
- aumentar a capacidade dos serviços produtivos instalados na cidade.

Meta: Disponibilizar a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento das empresas e para o atendimento da população.

Estratégias:

- melhorar a infra-estrutura viária da cidade e de acesso a outras localidades;
- realizar as obras necessárias através dos entes públicos e da parceria com a iniciativa privada;
- disponibilizar novos serviços e insumos produtivos;
- Instalar campus de uma universidade pública na região.

Meta: Melhorar a performance orçamentária do município.

Estratégias:

- controlar rigidamente o processo orçamentário do município;
- alterar o sistema tributário de modo a torná-lo mais justo, eficiente e eficaz;
- manter os pagamentos públicos em dia;
- desenvolver um orçamento responsável que disponibilize recursos para a ampliação e melhoria dos serviços públicos;
- aumentar a receita tributária pelo aumento da base de contribuintes

Meta: Melhorar o desempenho da administração pública municipal.

Estratégias:

- melhorar, onde possível, os modelos operacionais de administração pública;
- aumentar a eficiência da prestação de serviços públicos através da terceirização;
- promover as reformas administrativas no governo municipal, para adequar a estrutura organizacional às metas estabelecidas;
- melhorar a eficiência dos serviços públicos;
- melhorar a apresentação da cidade;
- Melhorar a comunicação entre governo municipal, os munícipes e a iniciativa privada local.

Meta: Melhorar os níveis de escolaridade, formação, desenvolvimento e especialização profissional, em todos os níveis, para os moradores da cidade.

Estratégias:

- ampliar o número de vagas em escolas técnicas e profissionalizantes, públicas e privadas;
- fomentar a atualização das grades curriculares das escolas e cursos técnicos, de todos os níveis, às necessidades do mercado;
- facilitar a instalação de escolas superiores na cidade;
- lutar para a presença de uma universidade pública para a região

Meta: Melhorar a qualidade de vida da população, principalmente, de sua camada mais carente.

Estratégias:

- melhorar da situação econômica da população e da cidade;
- melhorar o nível de emprego local;
- melhorar a prestação dos serviços públicos essenciais;
- ampliar o nível de investimento público nas áreas sociais.

Muitas das estratégias propostas atendiam a mais de uma meta, o que deu a elas um peso maior na lista de prioridades. Essas estratégias, uma vez passadas pelos crivos das restrições, seleção e verificação, deram origem a uma série de programas e planos de ação que detalharam a forma e os meios de se alcançar as metas. Mesmo passando por todo processo de escolha, algumas das estratégias tiveram de ser alteradas ou mesmo abandonadas, enquanto que outras, no decorrer da dinâmica do plano, tiveram de ser adicionadas. As mudanças foram mais significativas no plano tático das ações do que no estratégico. As mudanças ambientais e as condições de governabilidade e o surgimento de novos fatores e novos temas críticos forçam essas alterações e, para isso, é necessário que o plano estratégico tenha a flexibilidade necessária.

6.5.4. As questões críticas de sucesso

A probabilidade de uma determinada estratégia alcançar o sucesso dependerá, também, do comportamento de certos fatores, alguns positivos que auxiliam no processo e outros negativos que impedem ou dificultam a realização dos objetivos previstos. Os fatores negativos, normalmente, têm maior peso como influentes para se alcançar os resultados. São os fatores impeditivos que trazem as maiores dificuldades para o sucesso, até porque, geralmente, não

fazem parte do processo de estudo e análise das estratégias, que fica centrado em como atingir os resultados e não em como não alcançá-los.

As questões críticas de sucesso do projeto de desenvolvimento de Sorocaba estavam relacionadas aos seguintes pontos:

- a) risco de governabilidade por falta de apoio legislativo para as alterações propostas;
- b) não estruturação a contento dos agentes ativos através dos conselhos municipais;
- c) falta de apoio dos agentes ativos e formadores de opinião;
- d) empenho insuficiente dos órgãos municipais para as ações de desenvolvimento;
- e) não realização dos fatores dependentes do estado ou da união;
- f) incoerências ao longo do tempo que pudesse provocar descrédito ao processo;
- g) mudanças ambientais muito rápidas que fossem impossíveis de acompanhar;
- h) ambiente externo economicamente hostil inviabilizando as propostas colocadas;
- i) ambiente interno politicamente hostil impedindo a realização das mudanças necessárias;
- j) o surgimento de fatores ambientais não previstos.

Portanto, como se objetivava determinadas metas e trabalhava-se para alcançá-las, a preocupação ficou centrada nos fatores de risco que poderiam impedir esse processo. Há de se ressaltar o apoio do legislativo como um ponto chave, fundamental para a administração pública manter a governabilidade, o cumprimento e a administração das prioridades.

Os fatores como a determinação e apoio do prefeito e a crença que havia pleno alinhamento entre os temas críticos, a capacitação da cidade, a visão de futuro, o cenário previsto e a missão, com as estratégias propostas, foram considerados como muito positivos para a implementação das estratégias acontecer e atingir os resultados previstos.

6.5.5. A arrancada para o plano e os papéis dos agentes

O sucesso dos projetos de desenvolvimento em muito depende da participação de todos os envolvidos. No Brasil, temos pecado por tentar levar determinados projetos, em nível nacional,

desconsiderando as divergências naturais dos agentes e as diferenças regionais e culturais, tratando o país como se fosse uma unidade homogênea econômica ou socialmente. Certas organizações têm tentado impor seus modelos, sem ouvir os interessados. No processo de desenvolvimento, o conflito dos agentes econômicos e sociais é a norma. E como juntar atores cujos interesses às vezes parecem tão divergentes? Bem, esse é o “xis” da questão. Localmente, apesar de difícil, isso tem mais chance de ser conseguido.

Em Sorocaba conseguiu-se o sucesso de reunir os principais agentes ativos representantes da: iniciativa privada, entidades setoriais públicas ou privadas e o governo.

— A iniciativa privada. Apesar de motivada pelo lucro a iniciativa privada também é pragmática e por isso precisa ser levada a perceber que a sua participação em um processo comunitário de desenvolvimento, pela ação e força do conjunto dos vários parceiros, pode gerar novas oportunidades de negócio presentes ou futuras. Se colaboração e parceria das empresas privadas são fundamentais para os projetos, por outro lado, essa participação as valorizam no campo da temática da ética e da responsabilidade social, muito em moda no momento.

— As entidades setoriais. As entidades de classes ou setoriais, governamentais ou não, de certo modo, além de defenderem a posição dos segmentos que representam, têm quase como obrigação, participar desses processos. Elas assumem uma importância chave, pois pelo conjunto, se traduzem numa representação multidisciplinar que, se balanceadas, podem traduzir o sentimento do conjunto da sociedade.

— O governo. Como coordenador do projeto, o governo que deve fazer o papel de fomentador, facilitador do processo e mediador da relação entre a sociedade, as empresas, às entidades representativas. O governo, através de seus órgãos, deve ser o interlocutor dos interesses das empresas, das entidades na busca do desenvolvimento.

O conjunto das empresas, entidades e governo é que forma a estrutura principal da promoção do desenvolvimento. Ela deve se apresentar como um palco de discussões positivas, se posicionar pelas convergências, pelos pontos comuns e o seu resultado deve ser sinérgico. Se essa estrutura se transformar em palco de diferenças, divergências ou discussões políticas, a proposta de desenvolvimento não caminhará.

Sorocaba já possuía as mais variadas entidades representativas de setores, classes, porém faltava o órgão governamental que fizesse o papel de montar essa estrutura e coordenasse o processo. A princípio, a idéia era a de criar uma agência de desenvolvimento, não pertencente ao governo, porém pelas facilidades de relações com órgãos governamentais do Estado e da União optou-se por uma secretaria municipal. A reforma administrativa, aprovada em 1997, permitiu que a Prefeitura criasse, para essa finalidade, a SEDE - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. A nova secretaria, com uma organização muito enxuta, foi estruturada para atuar nas ações coordenação e de fomento e não operacionalmente. Portanto, a estrutura encarregada de pensar no desenvolvimento foi montada a partir da SEDE e apoiada em três conselhos municipais relacionados às atividades econômicas.

Os conselhos municipais ligados às atividades econômicas foram reestruturados e um deles criado e eles são:

- CMDES – Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, que engloba todas as atividades industriais, comerciais e de serviços foi remodelado e teve aumentado a representação da sociedade civil;
- CMT – Conselho Municipal do Turismo, que já existia, passou a ser tratado como sendo da área de negócios, anteriormente era vinculado a Secretaria de Esporte e Lazer.
- COMAPA – Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criado para tratar das áreas rurais e de abastecimento.

Esses conselhos passaram a desempenhar um dos papéis mais importantes no processo de desenvolvimento. Por terem como membros as mais variadas representações da sociedade, de órgãos de classe como o CIESP, a Associação Comercial, a AVIESP, o SINDUSCON, associações de empresas, de moradores de bairros, de sindicatos patronais, de sindicatos de empregados como os dos metalúrgicos, dos trabalhadores de bares restaurantes e hotéis, representantes das entidades “S” (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR, SEBRAE), de órgãos governamentais, de outros conselhos estaduais e municipais etc. Enfim a comunidade organizada, na sua forma mais ampla, está representada nos Conselhos.

A função desses Conselhos é de auxiliar a administração municipal a direcionar seus esforços no sentido do desenvolvimento, a traçar diretrizes e tomar decisões nos casos em que haja conflito de interesses. É interessante ressaltar que os membros dos Conselhos, mesmo defendendo a posição dos segmentos que representam, acabam acordando naquilo que é o melhor para a sociedade como um todo, ou seja, eles assumem o papel responsável de condutores auxiliares das políticas públicas maiores, colocando os interesses públicos acima de seus próprios interesses ou de seus grupos. Eles agem como indutores, fiscalizadores, apoiadores e, principalmente, como uma voz uníssona no interesse da cidade e seu desenvolvimento. Outro fator prático dos Conselhos é que pela qualidade dos representantes e quantidade das entidades representadas, reunindo praticamente todos setores econômicos da cidade, se produz um sistema de decisão e comunicação muito rápida e eficiente entre seus representados, não havendo, normalmente, necessidade de uma segunda estância de decisões. O prefeito, geralmente, acolhe de pleno as decisões vindas dos Conselhos. Para a presidência dos Conselhos têm se procurado indicar pessoas com representatividade reconhecida nos seus segmentos, apolíticas, com capacidade de direção e dispostas a dedicar parte de seu tempo ao serviço coletivo. Sorocaba tem sido muito feliz nessas escolhas.

Esses Conselhos e mais a SEDE formam a base da estrutura das ações e se sucesso tem havido é exatamente porque seus membros têm apoiado as ações comandadas pelo prefeito e assumido os papéis a eles designados na condução do processo de desenvolvimento de Sorocaba. O plano que havia sido concebido no processo eleitoral que antecedeu o governo e que foi iniciado antes mesmo de se ter todo detalhamento, pôde, com a montagem dessa estrutura, caminhar de forma mais determinada.

6.6. A implementação das estratégias

As ações iniciais foram basicamente centradas nas atividades administrativas, pois se elas não fossem adequadamente implementadas poderia haver o risco de fracasso nas etapas seguintes e no projeto por inteiro. Uma dificuldade é que a população tem dificuldades para perceber o plano e seus movimentos. As ações estabelecidas parecem distantes e difusas. Por outro lado, o plano tem dificuldade de aglutinação dos parceiros, sofre influências políticas e de

outros fatores. Quando são postas em marcha às várias estratégias do plano de desenvolvimento, apesar de planejadas suas implementações sofrem os efeitos de fatores não previstos ou ainda de dados que até então eram desconhecidos.

No caso de Sorocaba, a etapa inicial da implementação foi a reforma administrativa que possibilitou a criação da SEDE e as leis subseqüentes que formaram ou reestruturaram os conselhos municipais. O modelo escolhido de ação para a SEDE foi o de articulação, sendo mínimos os recursos humanos e financeiros alocados para a Secretaria. A execução das ações físicas, quando do governo municipal, ficaram a cargo secretarias-fim e para monitoramento dessas ações foi adotado um sistema matricial de organização. O passo seguinte foi o de estruturar os conselhos relacionados com as a área econômica, aumentando a representação da comunidade através da indicação de seus membros pelas das várias entidades e instituições representadas. A nomeação do cargo de conselheiro é válida por dois anos, podendo haver alternância de titularidade com o suplente no segundo ano da gestão.

Componentes importantes, para se alcançar sucesso na implementação do plano, são a liderança e o comprometimento. Em Sorocaba essa liderança está sendo exercida pelo prefeito, secretários e pelos presidentes dos conselhos municipais. Esse comando tem conciliado forças de interesses muitas vezes divergentes, pelo envolvimento e comprometimento dos agentes ativos e formadores de opinião da comunidade no processo do plano de desenvolvimento.

A dimensão das mudanças com relação à estratégia anteriormente utilizada em Sorocaba foi significativa. Mesmo tentando aproveitar as experiências passadas, na prática às mudanças ambientais foram enormes e pouco do antigo foi possível utilizar. A experiência anterior não era mais válida ou tinha pouca serventia. O que se buscava agora era o novo, eram outras metas, as estratégias precisavam ser diferentes e a administração precisava se adequar às novas propostas.

As etapas da implementação apesar de serem colocadas como distintas, em alguns casos, elas acontecem simultaneamente e misturando-se umas com as outras. A formulação e implementação das estratégias se influenciam, se complementam, evoluem mutuamente e são conduzidas pela dinâmica do processo de administrar e ao mesmo tempo promover mudanças

nas políticas públicas. Como isso tudo provoca de forte impacto para toda comunidade, sempre é válida uma última checada, verificando se existe problema de formulação ou de implementação antes de se iniciar a aplicação.

6.6.1. A condução do plano adotada por Sorocaba

O andamento do plano é dependente de fatores, muitas vezes, não vinculados a ele e sim a condicionantes da própria implementação. A condução do plano em Sorocaba levou em consideração os seguintes aspectos para a implementação: a estruturação, a cultura e abordagem.

A estrutura

A estrutura operacional para implementação do plano foi constituída em sua parte oficial, pelas secretarias e conselhos municipais, órgãos de controle técnicos como a CETESB, DAEE, IBAMA, DRPRN etc e pela representação formal vinda da comunidade, através dos órgãos e entidades de classe e de representação. Um grupo importante é representado pelos formadores de opinião e pelas entidades de pressão social, como a mídia, os sindicatos etc, às vezes, não participantes diretamente do processo, porém com forte influência pelo apoio ou pela oposição que podem fazer às estratégias propostas. E, finalmente, existem os órgãos de controle administrativo como os Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, os Ministérios da União e as Secretarias de Estado.

No caso da coordenação, em Sorocaba, optou-se por uma estrutura matricial, pela característica temporária e dinâmica dos temas e por considerar-se que ela possibilitaria uma melhor acomodação de variedades de estratégias e, principalmente, dos membros participantes. A SEDE disponibilizou funcionários para secretariar os trabalhos dos Conselhos e para a formalização dos procedimentos.

A cultura

O modelo da estrutura montada objetivava desenvolver junto aos agentes ativos uma cultura que analisasse a situação local a partir de uma visão multiocular, sustentada pelas distintas origens de seus membros. O sucesso dessa organização de agentes ativos, de culturas

não uniformes, depende, em grande parte, do nível de adesão de seus membros ao projeto de desenvolvimento proposto. Ainda que haja convergências de propósitos, existem grandes divergências quanto à forma e ao meio de alcançá-los e como as entidades componentes são muitas e distintas, a liderança exercida pelo presidente dos conselhos é muito importante para a condução do processo. Os presidentes desses conselhos municipais têm entendido a importância de seus papéis e dedicado seus conhecimentos e parte significativa de tempo para esse trabalho comunitário. O grupo de participantes, pela ação em conjunto em determinado período, desenvolve uma cultura própria do conjunto, porém, em vista da transitoriedade dos membros, ela não se cristaliza, tendo de ser reconstruída a cada mudança dos membros dos Conselhos.

Como estrutura não possui uma cultura uniforme permanente e por vezes, seus membros têm diferenças partidárias, ideológicas ou de interesses, suas ações são altamente suscetíveis a incidentes como críticas e crises organizacionais. A tranquilidade e sucesso dos trabalhos dependem, em muito, da forma de condução da liderança. O desenvolvimento organizacional dessa estrutura também é facilitado por:

- a) Desenho simples da estrutura organizacional;
- b) Sistemas e procedimentos organizacionais:
 - as rotinas são legais e, portanto, formais e transparentes,
 - as reuniões são pré-agendadas e as pautas publicadas,
 - os relatórios são periodicamente publicados;
- c) Espaço físico adequado para receber os empreendedores e realizar as reuniões dos Conselhos;
- d) Declaração formal e explícita do compromisso com os resultados, ajudando o processo de aglutinação e facilitando a propagação dos propósitos e a publicidade das ações.

A abordagem

No caso de Sorocaba a abordagem adotada foi a colaborativa. Procurou-se, inicialmente, envolver os agentes ativos e, a partir dos primeiros resultados, conseguir a adesão da comunidade para a proposta de mudança do estágio de desenvolvimento. Apesar disso, cabe

lembrar que nos aspectos formais, como os tributários e legais, é inevitável a abordagem impositiva realizada pelo poder público.

Em Sorocaba, esse processo foi além da área de desenvolvimento econômico, envolvendo todas as áreas do governo. O que se buscava não era simplesmente uma modernização da cidade e sim uma mudança de estágio ou de patamar de desenvolvimento. O trabalho de convencimento e propaganda foi importante, demorado e custoso, porém a partir dos primeiros resultados de sucessos, como um ponto inflexão, o projeto passou a ter maior apoio. Normalmente, é nessa fase que surgem disputas pela paternidade das ações e as críticas enciumadas, que devem ser consideradas naturais dentro da dinâmica humana que envolve entidades diversas, segmentos variados e pessoas diferentes. Em Sorocaba não foi diferente. Nos processos operacionais informais, essas dificuldades comportamentais puderam ser reduzidas em função da liderança desempenhada pelos coordenadores.

6.6.2. As metas de desempenho e seus critérios

Os critérios estabelecidos para as medidas de desempenho foram definidos em função da necessidade do plano e das possibilidades político-técnico-financeiras, mas se apresentaram compatíveis entre si e apesar da limitação de recursos necessários para alcançá-los, eles se mostravam exequíveis, desafiadores e afinados com a missão e a visão estratégica.

Das propostas de objetivos maiores levadas adiante por Sorocaba, entre as mais importantes ou críticas, sobressaíram as seguintes metas de desempenho:

- a) Equacionar a situação financeira corrente em dois (2) anos;
- b) Equacionar a situação da dívida fundada, de longo prazo, em quatro (4) anos;
- c) Preparar, enviar e aprovar no Legislativo, as alterações legais administrativas;
- d) Implantar a organização básica do projeto em seis (6) meses;
- e) Aprovar leis de incentivos que dessem sustentação às propostas do projeto de desenvolvimento em um (1) ano;
- f) Preparar material informativo sobre a cidade em um (1) ano;

- g) Desenvolver um programa de propaganda permanente da cidade, com grande atuação, nos dois (2) primeiros anos;
- h) Estruturar a SEDE e os conselhos em um (1) ano;
- i) Rever as leis tributárias municipais, em dois (2) anos;
- j) Reverter à curva negativa de empregos da cidade em quatro (4) anos;
- k) Criar condições tributárias e burocráticas de maior facilidade para as pequenas e microempresas em dois (2) anos;
- l) Atrair pelo menos cinco (5) novos investimentos empresariais por ano;
- m) Incrementar o valor adicionado da cidade, ao mesmo nível de evolução do Estado, em dois (2) anos;
- n) Aumentar o valor adicionado da cidade, em nível de evolução superior ao do Estado, em quatro (4) anos;

Foram estabelecidas também outras metas de menor destaque, consideradas como etapas dos objetivos acima relacionados. Muitas das metas eram decorrentes uma das outras, apesar de, em muitos casos, caminharem concomitantemente. Outras metas eram dependentes de ações externas, de outros entes de governo, ou de outras entidades, ou ainda de macro situações que as ações locais tinham pouco ou nenhuma influência sobre elas.

A formalização e a publicação das proposições de metas apesar de desejável, nem sempre é conveniente para todas as propostas. É sempre bom guardar que existe forte concorrência entre as várias localidades, com buscas e estágios de desenvolvimento semelhantes. De qualquer maneira um grupo restrito de membros participantes conhece todos os detalhes do plano tático e os objetivos esperados. Para aquelas ações que fortalecem o projeto de desenvolvimento e não provocam ações competitivas, sempre é dada ampla publicidade para que todos da comunidade tomem conhecimento.

6.3.3. O plano tático e as ações estratégicas

O objetivo primeiro foi o de se criar uma estrutura comum, num processo de parceria entre o poder público e a iniciativa privada no encaminhamento das soluções de interesse mútuo, que

organizasse as necessidades, propusesse ações governamentais e acompanhasse sua implementação e os seus resultados. Nessa área as ações básicas eram de fomento, facilitação, ordenamento, e controle, para que o desenvolvimento da cidade se desse de forma sustentada, estabelecendo um processo participativo de envolvimento da sociedade organizada e dos formadores de opinião na condução do projeto de desenvolvimento. O plano foi estruturado, basicamente, nos programas de ação direta e nos programas de ação indireta.

Nos programas de ação direta foram enquadradas aquelas ações praticadas pela área pública municipal objetivando realizar aquilo que é próprio do setor público local ou realizando ações relevantes para os objetivos econômicos ou sociais, que deveriam ser feitas pela iniciativa privada ou por outra entidade pública e que, por qualquer razão, deixaram de acontecer.

Os programas de ações indiretas foram aqueles cujo escopo não faziam parte do campo de competência da administração local, mas que, por intermédio de sua ação política ou dos parceiros, se pudessem obter benefícios que colaboram com o plano estabelecido.

Classificou-se como ação direta as ações de adequações da estrutura organizacional pública, de reorganização urbana, de implantação de novos equipamentos de infra-estrutura e serviços públicos, de modificação da legislação, de incentivo aos investimentos, de estímulo às pequenas e microempresas e aquelas que fortalecessem o posicionamento e competitividade das empresas locais. Nas ações indiretas foram classificadas aquelas que buscavam, através de outros agentes públicos ou privados, para as empresas locais, linhas de crédito, incentivos tributários, implantação de equipamentos e serviços etc.. Procurou-se conciliar, onde possível, a execução dessas ações com uma melhor distribuição de renda pela geração e crescimento de empregos e de rendas.

Portanto, os programas são organizados e planejados em função desses dois tipos de ações: as diretas e as indiretas.

As ações diretas

Através de ações específicas da área pública buscou se implementar estratégias para fortalecer o empreendedorismo local, para atrair novos investimentos, de apoio aos investidores e de melhoria da oferta pública, ou seja, todas aquelas ações consideradas relevantes para a economia local como:

1. Recuperação da credibilidade. Os primeiros passos foram no sentido recuperar a credibilidade da cidade que, na época, estava afetada. Existiam compromissos assumidos, anteriormente, pela municipalidade para atração e manutenção de algumas empresas na cidade que não haviam sido cumpridos, havia, ainda, atraso em pagamentos diversos, decorrentes de desequilíbrio financeiro das contas municipais. Para essa situação foram estabelecidos programas e ações como:

- um forte programa de contingenciamento financeiro, que implicou em grande contenção das despesas e todo receituário normal para essas situações, inclusive com demissão de pessoal,
- a renegociação de débitos com fornecedores e entidades,
- a renegociação dos compromissos assumidos e não cumpridos, anteriormente, com as empresas locais e aquelas atraídas para a cidade,
- uma atenção específica e total transparência para as tratativas com os empresários

2. Facilidade na criação e regularização de novas pequenas e microempresas. Com intuito de estabelecer condições que facilitassem a legalização de novas pequenas e microempresas, foi proposta e transformada em lei:

- alteração tributária possibilitando um desconto de até 60% nas alíquotas do imposto municipal sobre serviços para as pequenas e microempresas. Isso se somou aos benefícios que o modelo tributário do “Simples” também já haviam estabelecido nas áreas federal e estadual.
- em parceria com a associação e o sindicato dos contadores foram realizados estudos e depois regulamentada uma nova sistemática de contabilização e recolhimento tributário que simplificou e facilitou a vida das pequenas e microempresas.

3. Melhoria da apresentação da cidade. Foi estabelecido um programa especial de recuperação da cidade, em especial do centro comercial, através de limpeza, melhoria do mobiliário urbano, ajardinamento do centro, como meio de também de melhorar a atividade comercial lá

desenvolvida, se tornando mais atrativa para as pessoas. Como decorrência ocorreu um forte aumento da auto-estima das pessoas com relação à cidade.

4. A estruturação do organismo para o desenvolvimento. A criação da SEDE permitiria o apoio ao processo de desenvolvimento e acesso e mais fácil pelos demais órgãos públicos, inclusive internos e transformasse seu programa num firme projeto de governo e para isso:

— a partir da reforma administrativa, no segundo semestre de 1997 a Secretaria de Desenvolvimento Econômico começou a operar,

— em decorrência da criação da SEDE, o CMT (Conselho Municipal de Turismo) passou a vincular-se a ela e foi aprovada a lei reestruturando o CMDES (Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social).

5. A desregulamentação e a concorrência desleal. Já como ação da SEDE começou-se a estudar as regras de postura que existiam e dois pontos foram firmados no sentido de proteger a atividade econômica local:

— liberou-se o horário de trabalho do comércio e das atividades de serviço na cidade, inclusive nos domingos e feriados, anulando a vantagem competitiva que outras cidades próximas tinham por já atuarem com o horário livre,

— a fiscalização foi intensificada para reduzir a concorrência desleal provocada pelos sonegadores e melhorar o ordenamento da atividade dos ambulantes.

6. Leis de incentivo. Propôs-se e foi aprovado pelo legislativo municipal, projeto de lei de incentivo às empresas que investem na cidade como forma, modesta, de enfrentar a guerra fiscal estabelecida, principalmente, por outros estados:

— atualizou-se a antiga lei de incentivos fiscais, permitindo isenção e ou redução tributária, temporária, para os investimentos considerados de interesse para a cidade e desde que tenham seus projetos aprovados pelo CMDES.

— aprovou-se lei de incentivo às concentrações de empreendimentos em espaços geográficos definidos. Esta política de “cluster” foi aplicada ao aeroporto local, onde existia forte concentração de oficinas para aeronaves.

7. Promoção da cidade. Com a finalidade de promover as qualidades e vantagens da cidade, foi preparado um programa de promoção que apesar de modesto, pela limitação de recursos, se mostrou eficiente, com relação aos resultados:

- foram confeccionados informes com os principais dados e as vantagens que a cidade oferecia para os novos investimentos,
- contactou-se sindicatos patronais, consultorias especializadas e outras instituições no sentido promover e “vender” a cidade.

8. Desburocratização. Para facilitar o relacionamento entre o poder público e os novos investidores e aqueles já instalados no município adotou-se que:

- secretário da SEDE passou a despachar, semanalmente, na sede regional do CIESP,
- governo municipal, através da SEDE, se coloca como um agente de desburocratização e facilitação junto aos demais órgãos públicos, para as empresas já instaladas e aquelas que desejam se implantar ou em fase de implantação na cidade.

9. Infra-estrutura. Foram desenvolvidos os principais projetos previstos para as obras de infra-estrutura, de responsabilidades do município, objetivando a melhoria do sistema operacional e de vida para a cidade e partir do segundo semestre de 1998 eles começaram a ser executados alcançando principalmente:

- saneamento do Rio Sorocaba, importantíssimo para a qualidade de vida da cidade,
- a melhoria do sistema viário municipal, criando novos acessos viários, reduzindo os pontos de congestionamento e o tempo das viagens internas, com repercussão sobre a qualidade de vida dos trabalhadores e de toda a população.

10. Qualificação da mão-de-obra. Para esta área foi dada uma grande relevância, criando-se para tanto a SERT - Secretaria Municipal do Emprego e das Relações do Trabalho, que chamou para si o planejamento e a organização das formas de enfrentamento do desemprego, através de parceiros ou de iniciativas próprias como:

- criação da Universidade do Trabalhador, centro municipal de qualificação e requalificação profissional, visando a criação de novas oportunidades de emprego e de geração de rendas,
- ampliação de educação supletiva.

11. O setor do turismo. Com a vinculação do turismo à SEDE, foi possível apresentar ao CMT uma nova abordagem para o segmento, que anteriormente era visto como um apêndice das iniciativas públicas e que passou a ser encarado como área de negócios privados, onde à prefeitura caberia apenas o papel de aglutinador, incentivador e orientador através de:

- pesquisas, diagnósticos e estimulando a ampliação das ofertas e a qualidade dos serviços,
- apoio para a realização de eventos buscando a ampliação da demanda turística.

12. Agricultura, pecuária e abastecimento. Apesar da cidade ter uma pequena área para a exploração da economia rural, pelo porte do mercado local e por ser uma sede regional, apresenta um forte sistema de abastecimento e circulação de mercadorias agropecuárias. Como ações iniciais foi proposto:

- criação do COMAPA - Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento,
- nova lei, que foi aprovada, facilitando a classificação tributária das propriedades com rurais.

As ações indiretas

Entendeu-se que algumas ações e fatores poderiam ser mais relevantes para atração de novos investimentos do que qualquer política de incentivo que o município pudesse promover. Em vista disso, as forças políticas da cidade se uniram para a conquista de alguns desses instrumentos de desenvolvimento junto a outros entes de governo, da iniciativa privada ou da sociedade civil. Dessas parcerias resultaram os seguintes esforços:

1. Rodovias. Houve empenho pela melhoria do sistema rodoviário de acesso à cidade junto ao Estado para que fosse promovida:

- a duplicação da Rodovia Raposo Tavares entre São Paulo e Sorocaba,
- a quadruplicação da Rodovia Castelo Branco em seu trecho próximo a cidade de São Paulo,
- a duplicação da SP-79 (Sorocaba-Itu) no trecho sorocabano, eixo industrial da cidade,
- a ligação expressa entre as Rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares.

2. Universidade Pública. Continuação, de modo mais objetivo e determinado, o esforço de anos, de toda sociedade, no sentido de trazer uma universidade pública para a região.

3. Ferrovia. Apesar do sistema ferroviário já estar integrado com o Porto de Santos, com os países do Mercosul e com a malha ferroviária nacional, continua-se lutando pela sua melhoria.

4. Aeroporto. Para o setor aeroviário foi estabelecido um projeto no sentido de torná-lo, nos próximos anos, num segmento de negócios ainda mais significativo do que já é para a cidade. O empenho foi para se conseguir:

— melhorias na “táxi way”, a iluminação noturna da pista e a construção de um terminal de passageiros do aeroporto, junto ao governo do Estado

— obter aporte de recursos federais para o alongamento da pista.

5. EADI - Estação Aduaneira Interior. Pleiteou-se junto à Receita Federal, a implantação de um EADI ou “porto seco” local, permitindo que as mercadorias negociadas no mercado exterior tenham sua liberação aduaneira feita na própria cidade.

6. Gasoduto. Muitas ações foram feitas no intuito de se trazer a distribuição do gás natural ao mesmo tempo em que em outras regiões do Estado. O objetivo era evitar que as empresas locais, por não disporem desse insumo energético, pudessem ficar em desvantagem competitiva as empresas instaladas nas cidades que já dispusessem do gás.

7. Feiras de negócios. Houve incentivo e apoio para a realização de feiras e eventos com a finalidade de promover negócios e fortalecer as atividades do setor turístico da cidade.

8. Porto Fluvial. Por ser considerada de grande relevância para o futuro, num esforço conjunto das cidades de Conchas e de Sorocaba, foi solicitada ao Estado a pavimentação da estrada (23 km) que dá acesso ao porto, no rio Tietê, na cidade de Conchas, cerca de 80 km de Sorocaba e, com isso, integrar a região ao sistema fluvial do Tietê-Paraná.

9. Campanhas institucionais da cidade. Em parceria com de entidades de classes, foram projetadas campanhas de aglutinação de empresas e de fortalecimento de “marca” em torno de temas institucionais como:

- CONSUMA SOROCABA - com apelo ao consumo no comércio local;
- MADE IN SOROCABA - fortalecendo o conceito de exportador de produtos e ajudando a identificação da cidade através de seus produtos.

10. Posto do Corpo de Bombeiros. Foi proposta a construção de um novo posto do Corpo de Bombeiros, no distrito industrial, numa parceria entre as indústrias locais, a Delegacia do CIESP e a Prefeitura Municipal. Isso permitiria a reclassificação do índice de risco utilizado pelo Instituto de Resseguro do Brasil, reduzindo do prêmio de seguro pago pelas empresas da cidade.

11. Estabelecimento da cadeia de fornecedores. Aproximando e apoiando os membros da cadeia produtiva da cidade, procurou-se tornar conjunto de clientes e fornecedores locais mais competitivos. Na cadeia de fornecedores das grandes empresas buscou se inserir o fornecimento de pequenas e microempresas locais. Quando fornecedores relevantes de fabricantes locais estavam localizados em outro município, procurou-se atraí-los para a cidade.

12. Redes de empresas. Das propostas de ação estratégica, uma das mais desafiadora é a de desenvolver um projeto de redes flexíveis entre as pequenas e microempresas da cidade. Essas empresas apesar de serem representativas em vários segmentos, apresentam-se desorganizadas. O processo associativista, de trabalho em parceria, pode melhorar as capacidades de gestão e de competitiva dessas empresas diante das empresas maiores. A proposta era realizar isso em parceria com as entidades de serviço de apoio empresarial (“Ss”) e as associações empresariais.

6.6.4. O cronograma e o orçamento de implantação

As ações que demandavam recursos foram alocadas nas secretarias-fim e estabelecido o cronograma físico-financeiro para realizá-las. De um modo geral os projetos do programa de desenvolvimento e o das próprias secretarias se confundiram no Plano de Governo e os conflitos de prioridades, quando existiram, foram decididos pelo prefeito.

6.6.5. A conclusão do plano estratégico

Apesar de um plano como esse praticamente nunca se encerrar, pois precisa estar sempre aberto para novas propostas e ao dinamismo dos fatos e acontecimentos, é necessário que após as discussões, decididas as etapas, as ações e os cronogramas, que tudo seja consolidado e redigido num documento que é o próprio Plano Estratégico para o Desenvolvimento. Em Sorocaba, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento estava contido no Plano de Governo, do qual foi extraído um sumário, com poucas páginas, que sintetizava as principais ações e estratégias. Algumas estratégias foram informadas à mídia e à comunidade, as mais específicas apenas àqueles que estavam diretamente ligados às atividades-chave do projeto e outras que, pela sua importância e ambiente concorrencial entre cidades e estados, podiam ser consideradas “segredos da cidade”, foram disponibilizadas somente aos principais operadores do processo.

6.7. Adequação da estrutura

Em Sorocaba, como a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e os Conselhos Econômicos Municipais não existiam anteriormente, tudo foi feito de forma a harmonizar, o mais possível, o sistema administrativo com o plano e seu planejamento estratégico. Como a função principal da Secretaria ficou sendo de fomento, articulação e coordenação do processo, não houve necessidade de recursos significativos.

Apesar da reforma administrativa ter sido aprovada rapidamente, consumiu-se um certo tempo, na elaboração de normas de procedimentos para a Secretaria que, pelo seu aspecto formal, exigiu outros regramentos legais, para instrumentalizar e dar suporte as ações. Essas normas tiveram de ser preparadas e aprovadas pela Câmara Municipal ou pelo prefeito. Essa etapa, como quase tudo na área pública, envolveu discussões, acordos políticos e tempo para se concretizar.

Do lado dos Conselhos, também se consumiu tempo no estabelecimento de normas de procedimento, e no estabelecimento de quesitos para encaminhamento, análise e decisões dos casos repetitivos, ou seja, os Conselhos demandaram um certo tempo para estabelecer suas

políticas internas de atuação. Foi um tempo de aprendizado dos próprios Conselhos onde surgiram algumas dificuldades de adaptação ao novo modelo de atuação proposto. Exemplo disso foi a mudança na área de turismo, onde a prefeitura passou a participar somente de forma institucional, cabendo todas as oportunidades e riscos à iniciativa privada, o que nem todos conselheiros conseguiram assimilar e foi motivo de críticas ao governo por essa nova posição. Para satisfação dos que propuseram para Sorocaba essa organização, em 2001 o Governo do estado de São Paulo adotou a mesma estrutura, ou seja, também transferiu a área de turismo para da Secretaria de Ciência Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e [agora] Turismo. As alterações posteriores da estrutura e da operação administrativa foram mínimas.

A governabilidade política, às vezes, interfere no processo. Algumas alterações legais solicitadas pelos Conselhos Municipais ou pela SEDE e transformados em projetos de lei pelo Executivo levaram longo tempo para serem aprovados e ainda com modificações, devido a relação política, no momento, entre o Executivo e o Legislativo. Ao longo do tempo o processo se acerta, porém, muitas vezes, leva muito mais tempo do que o inicialmente previsto.

6.8. Os resultados obtidos

No período, 1997-2003, a economia brasileira e a paulista em especial sofreram fortes impactos de ajustes e de mudanças, talvez nunca experimentados em tão pouco espaço de tempo. As condições dos ajustes financeiros dos governos estaduais e municipais e da própria União, nos primeiros anos desse período, impediram que os investimentos públicos acontecessem de forma a dar sustentação aos projetos estabelecidos. Por outro lado, as fortes crises da economia mundial e a velocidade com que ocorreram, impactaram as decisões, criando uma situação de insegurança para os investidores externos com grande repercussão na economia interna.

Se essas situações que afetam os Estados e a União são graves, é nas localidades que o drama da sociedade se materializa através da desagregação do tecido econômico-social gerado pelo fechamento de empresas, aumento do desemprego, queda nas receitas públicas, piora dos serviços públicos, aumento da pressão e descontrole social. É no município que as pessoas moram, estudam, trabalham. Enfim, é nos municípios que elas vivem.

Sorocaba passou e passa por tudo isso, como todas as cidades, mas de uma forma privilegiada tem conseguido, relativamente, se desenvolver e muito desse resultado se deve à existência de um plano de desenvolvimento que, com os desvios naturais, tem sido aplicado, desde sua concepção, perseverantemente.

Na verificação dos resultados obtidos com o plano, serão vistos aqueles decorrentes das várias estratégias estabelecidas e a evolução dos dados gerais que, de certo modo, medem a evolução do desenvolvimento da cidade.

6.8.1. Os resultados das ações estratégias adotadas

O nível de sucesso obtido com as estratégias adotadas foi altamente positivo se levar em consideração a situação do país no período. Algumas das metas mais esperadas ainda não foram alcançadas plenamente, porém com fortes perspectivas de serem atingidas brevemente. Na mesma ordem que foram apresentadas, segue a relação dos resultados alcançados.

— A recuperação da credibilidade. Com a credibilidade dos ocupantes dos cargos do novo governo, foi possível realizar uma rápida renegociação dos débitos pendentes e dos contratos existentes. Foi estabelecido um forte contingenciamento das despesas que, associado a um alongamento da dívida fundada, fez com que, ainda no primeiro ano, se alcançasse um superávit orçamentário. Com os investidores que haviam compromissos assumidos em não cumpridos, onde possível, procurou-se cumprir ou então renegociá-los em outras bases, que tivessem sustentação legal. Pode-se dizer que a cidade, pelos que falavam por ela, voltou a ser acreditada.

— Facilidades para as pequenas e microempresas. Como a prefeitura não pôde aderir ao “Simples” proposto pelo governo federal, pois este traria fortes prejuízos aos cofres municipais, Sorocaba criou seu próprio “Simples”. Este possibilitou que as empresas menores passassem a ter até 60% de desconto na alíquota do ISSQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza). O desconto tributário alcançou cerca de 95% das empresas de serviços da cidade. Apesar de ter provocado uma queda de ao redor de 15% na arrecadação do ISSQN em 1998, ano de implantação, a adoção da nova sistemática, associada à simplificação das obrigações tributárias

acessórias, esta desenvolvida em parceria com a associação dos contabilistas, fez com que a perda de receita fosse recuperada nos anos seguintes, pelo aumento da atividade econômica, pela formalização de muitas empresas, até então na clandestinidade e pelo retorno de outras que haviam se transferido para as cidades vizinhas, de alíquota tributária menor.

— A melhoria da apresentação da cidade. A limpeza da cidade foi o início de seu embelezamento, que se seguiu com a melhoria de praças, avenidas, parques e um intenso trabalho de reparo e pavimentação das ruas. Esse trabalho estabeleceu uma nova estética para a cidade, que trouxe melhoria para a auto-estima dos moradores, com repercussão nos negócios e na atração de novos investimentos.

— A estruturação da organização para o desenvolvimento. A criação da SEDE e depois da reestruturação dos Conselhos Municipais relacionados às atividades econômicas abriu uma nova perspectiva na relação do poder público municipal com as empresas locais e facilitou em muito o trabalho de atração de novos investimentos.

— A desregulamentação e a concorrência desleal. A liberação dos dias e horário para o comércio propiciou um crescimento da atividade. Foi dificultada, também, a operação das feiras itinerantes, que atuam nas cidades do interior, com mercadorias de procedência duvidosas, afetando o comércio local e sem deixar benefícios reais. A Fazenda Estadual, a Receita e a Polícia Federal e a Fiscalização Tributária Municipal, em ações conjuntas, reduzirão a concorrência desleal provocada pelos sonegadores. Foi feita forte ação no sentido de ordenar a atividade dos vendedores ambulantes, reduzindo seus efeitos no comércio formal e melhorando a circulação de pessoas no centro da cidade no horário comercial.

— Leis de incentivo. A atualização da lei de incentivos e a criação do parque aeronáutico no aeroporto local possibilitaram, de forma modesta, enfrentar a guerra fiscal de incentivos que outras cidades e estados oferecem. O número de empresas atraídas para a cidade foi significativo nesse período. Só de protocolos de intenção firmados e que se materializaram a quantidade ultrapassou de trinta (30) empresas. Muitas outras empresas, independentes de protocolos ou incentivos se instalaram na cidade. Considerando o nível dos investimentos, as vantagens tributárias têm mais o caráter de cortesia do que de incentivo. De qualquer forma, os benefícios públicos oferecidos fazem parte de um ritual, quase universal, de atração de investimentos.

— Promoção da cidade. A apresentação sistemática da cidade para os sindicatos e associações empresariais, para as câmaras de comércio de vários países e para empresas de consultoria

especializadas, tornou possível incluir a cidade no rol de opções para novos investimentos, tanto de empresas já instaladas no Brasil como para as vindas do exterior. Cabe ressaltar que o resultado dessas apresentações se consolidou, porque a cidade pode oferecer vantagens reais para os empreendedores, muito mais relevantes do que os incentivos tributários.

— Desburocratização. A criação da SEDE possibilitou uma ação mais dirigida no sentido de atender as empresas locais e as em instalação na cidade. Um verdadeiro serviço de despachante é realizado pela Secretaria contatando outros setores da Prefeitura e outros órgãos estaduais e federais objetivando reduzir o trabalho e agilizar os processos burocráticos de instalação e funcionamento das empresas. Mais que isso, a realização do atendimento da Secretária na própria sede regional da CIESP reduziu ainda mais a burocracia e criou um canal de comunicação mais estreito entre as empresas e o poder público.

— Infra-estrutura. O saneamento do Rio Sorocaba, com a implantação dos emissários de todos os córregos já concluída, e a construção das estações de tratamento de esgoto que devem ser iniciadas ainda em 2003, é um dos projetos estratégicos mais importantes relacionados com a qualidade de vida dos moradores da cidade. O sistema viário sofreu forte intervenção com a criação de novos acessos aos bairros, reduzindo os congestionamentos na zona central e o tempo de viagem entre os bairros. O sistema viário prevê ainda a instalação de novas vias e melhoria das existentes e parte dessas alterações estão incluídas no novo Plano Diretor proposto pelo executivo municipal e em análise pela Câmara Municipal.

— Qualificação da mão-de-obra. A criação da SERT possibilitou, através de parcerias com diversas entidades governamentais e não governamentais, um grande trabalho na área de qualificação e requalificação de mão-de-obra. Os serviços de aprendizagem do SENAI, SENAC, SENAT, SENAR E SEBRAE, os colégios técnicos públicos e privados, os sindicatos de trabalhadores e a Prefeitura de forma direta, através da criação da UNIT - Universidade do Trabalhador, realizaram e continuam realizando um serviço permanente nas suas áreas de treinamento, qualificação e requalificação do trabalhador reduzindo as carências de mão-de-obra local. No nível tecnológico e do ensino superior houve uma aproximação das várias escolas com as empresas facilitando a adequação dos currículos e das especializações de acordo com a necessidade do mercado local. A Prefeitura tem programa permanente de alfabetização de adultos e junto com o Estado mantém uma estrutura de ensino supletivo para o primeiro e segundo grau. A SERT mantém, em parceria com o Estado, o SINE - Serviço Nacional de

Emprego do Ministério do Trabalho, que atua na recolocação de trabalhadores desempregados e identifica os possíveis desequilíbrios entre a oferta e a demanda de mão-de-obra local.

— O setor do turismo. No período de 10997-2002 houve um crescimento de 120% da rede hoteleira instalada na cidade. Mesmo assim, o nível de ocupação hoteleira tem se mantido na média acima dos 60%. O trabalho realizado em conjunto com o CMT - Conselho Municipal do Turismo e a SEDE tem possibilitado o desenvolvimento da cultura do turismo, a implantação de novos equipamentos de suporte para a atividade. A SEDE tem fomentado a realização de eventos na cidade, de modo a aumentar a demanda dos serviços ao turismo e realizado pesquisas junto aos clientes para orientação dos empresários da área.

— Agricultura, pecuária e abastecimento. Após a criação do COMAPA foi iniciado um processo de discussão e encaminhamento de políticas locais para os setores. Em parceria com os órgãos do Estado e dos sindicatos rurais, foi implantado um programa de controle, padronização e embalagem para agregar valor ao produto agrícola ainda na propriedade rural. Está sendo desenvolvido um trabalho de proteção às microbacias em conjunto com o Comitê de Bacia do Rio Sorocaba e do Médio Tietê. Foi criada uma feira de flores, de produtores regionais e foram reorganizados os feirões de produtores rurais, nos bairros da cidade.

— Rodovias. Dos equipamentos de infra-estrutura, a melhoria das rodovias de acesso à grande São Paulo é o mais importante. Durante anos Sorocaba foi prejudicada pelos congestionamentos da Rodovia Castelo Branco na altura de Alfaville e a Raposo Tavares, pela pista única e sua condição, não era uma alternativa confiável. Muito investidores que vinham de São Paulo para conhecer Sorocaba, desistiram de conhecer a cidade ao ficarem presos por horas no congestionamento das rodovias. Foram feitos muitos esforços políticos no sentido que o Estado priorizasse binário Castelo Branco-Raposo Tavares no programa de concessão das rodovias. Após a concessão, ocorrida em 1998, têm havido melhorias crescentes no tráfego nessas vias. A construção das marginais da Rodovia Castelo Branco, a duplicação da rodovia Raposo Tavares e a construção do Rodoanel trazem uma perspectiva alentadora para o acesso rodoviário da região. Com a melhoria rodoviária a posição logística de Sorocaba se fortalece. Neste item, se pode dizer que a maior parte dos objetivos foi realizada.

— Universidade Pública. A instalação de um campus de uma universidade pública é um sonho, de muito tempo, que todos vinham lutando e a região confia que a presença de uma universidade pública no Sudoeste Paulista será um forte agente de seu desenvolvimento, em todos os sentidos,

como foi nas demais regiões do Estado aonde ela chegou. Por ser a parte mais desenvolvida da região, Sorocaba, com certeza se beneficiará dessa presença e isso será mais um elemento de grife, no processo de atração de investimentos para ela e toda região. Com o esforço de muitos, a UNESP - Universidade do Estado de São Paulo aprovou a implantação de campus em 3 cidades da região e o campus de Sorocaba estará funcionando ainda neste ano de 2003.

— Feiras de Negócios. É feita uma busca permanente de empreendedores dispostos a investir em eventos e feiras com temas identificados com a cidade e que, ao mesmo tempo, a promovam. Além das feiras expositivas de produtos e serviços como a Expoverde, que já eram realizadas e outras de caráter mais interno como a Feira de Equipamentos e Modais de Transporte, Feira de Automóveis, foi realizada uma série de feiras que atraiu milhares de turistas, movimentando toda a cadeia turística da cidade. Nestas feiras de porte, podemos incluir a Bienal do Livro, Ceagesp em Flores e a Aeroporte de Sorocaba.

— Gasoduto. Através de muita ação política conseguiu-se que, mesmo sendo a região do Sudoeste paulista o 3º. e último lote da concessão paulista de distribuição de gás natural, a implantação do sistema foi realizada em tempo recorde e distribuição do gás natural foi iniciada no 2º. semestre de 2002. Cabe observar que o ágio pago, de mais de 400%, pelo direito de concessão dos serviços de distribuição do gás, pela companhia Gás Natural da Espanha, de certo modo, demonstra a confiança que a empresa deposita no desenvolvimento da região.

— EADI – Entrepósito Aduaneiro do Interior. O desembaraço aduaneiro sempre foi um entrave ao processo de comércio exterior das empresas paulistas do interior. A partir de 1997 a pressão da sociedade política e empresarial passou a ser intensa no sentido de se conseguir da Receita Federal, que Sorocaba viesse a ter seu EADI. Mesmo depois de concluída a concorrência de concessão de exploração em 1998, por questões ambientais e burocráticas, houve grande dificuldade para a implantação do entreposto, até que no 4º. trimestre de 2000, o EADI de Sorocaba, muito moderno em termos operacionais, iniciou seu trabalho, facilitando em muito os negócios de comércio exterior para os empresários da região

— O aeroporto. Existe forte empenho da comunidade pela melhoria das condições aeroporto, por considerá-lo um equipamento fundamental, tanto para atender a população e como as empresas que estão instaladas na região, bem como para atrair novos investimentos para a cidade. O Aeroporto Estadual de Sorocaba, entre os controlados pelo DAESP - Diretoria Aeroportuária do Estado de São Paulo, tem certo destaque por ser o que apresenta o maior número de pousos e

decolagens, está entre os cinco que mais movimentam cargas e passageiros e fica aberto 96% dos dias do ano, além de estar próximo de São Paulo e Campinas e porque nele estão instaladas dezenas de oficinas de manutenção de aeronaves, que o torna um cluster de serviços especiais, conhecido em todo país. Das ações e melhorias promovidas no aeroporto cabe citar: a criação em terreno municipal, anexo ao aeroporto, o “Parque Aeronáutico de Sorocaba” visando a ampliar o cluster de empresas que prestam serviços para os proprietários de aviões e para as empresas de aviação; a iluminação noturna pista; a instalação de uma brigada para o combate ao fogo; e a reformulação do sistema viário do entorno do aeroporto. No final de 2002, foi assinado um convênio entre a Prefeitura e o Estado para a construção de um novo terminal de passageiros, que deve ficar pronto no final de 2003. Ainda continua o empenho de se conseguir da União a ampliação da pista e a construção da torre de controle que permitirão o acesso de aeronaves maiores ao aeroporto.

— A ferrovia. Apesar de no momento não ser um modal de transporte competitivo para muitos produtos e que o sistema que atende a Sorocaba, como a maioria dos que atendem o país, não estar em condições adequadas, acredita-se que, com a melhora da via, do equipamento rodante e conseqüente diminuição do tempo das viagens, as ferrovias voltarão a ser uma boa alternativa para o transporte de cargas. A comunidade tem forte interesse pela melhoria da qualidade dos serviços ferroviários que atende a cidade, pois, isso acontecendo associado à posição logística da cidade, a condição de Sorocaba, como base de distribuição será muito valorizada, além de dinamizar a economia regional. Neste item, até agora, nada foi conseguido.

— As campanhas institucionais. A campanha “Consuma Sorocaba”, baseada em propaganda na mídia, na aplicação de selos em embalagens e notas fiscais, apesar da forte adesão dos empresários, apresentou baixo efeito sobre os clientes. Esses clientes já eram habituais ou não tinham outra alternativa de compra a não ser a local. Após certo tempo, começou surgir uma certa reação dos comerciantes das cidades do entorno e depois dos próprios clientes regionais, que mesmo conscientes de que não havia melhor alternativa de compra, se sentiam incomodados em voltar para suas cidades, mostrando a origem dos produtos e serviços comprados em outra cidade. Começou a se desenvolver nas cidades da região uma certa reação xenofóbica contra Sorocaba que, diante de um risco maior, resolveu suspender o programa. Se a campanha não trouxe grandes resultados nas vendas, foi fundamental para num momento de crise no comércio e de baixa estima da cidade agrupar os comerciantes e prestadores de serviços, promovendo uma

primeira reação em grupo em torno de algo comum que os identificava. A outra campanha “Made in Sorocaba”, assim como a primeira serviu mais para o processo de aglutinação de algumas indústrias e de melhora da auto-estima dos moradores da cidade e dos trabalhadores dessas empresas. Seus efeitos mercadológicos foram pequenos ou nulos. Não havia nichos de produtos que caracterizasse o “Made in Sorocaba” como uma identificação relevante de origem. Os produtos industriais exportados eram variados, de empresas distintas e cujas marcas, às vezes, internacionais, eram muito mais importantes do que sua procedência. Houve o comentário, vindo da Alemanha, que ao passar um caminhão com grandes volumes que continham pás de usinas eólicas, produzidas na cidade, um cidadão ao ver a marca “Made in Sorocaba” quis saber se esse nome era de algum novo país da África. Descontinuou-se a campanha.

— O porto fluvial. O grande objetivo era, pela proximidade ao porto existente em Conchas, criar para os produtos locais e regionais uma saída fluvial pelo sistema Tietê-Paraná, que integrado ao Rio da Prata, tornaria uma importante e econômica rota do Mercosul. Regionalmente, o primeiro esforço era pela pavimentação da estrada de acesso que liga o porto à rodovia SP-300. Este objetivo foi realizado pelo Estado em 1999. O outro ponto chave seria a construção das quatro eclusas em Itaipu para ultrapassar a barragem. Depois de já ter sido aprovado no orçamento, em 2001, o governo federal, por pressão dos ecologistas, suspendeu a construção, selou a prioridade e o interesse de Sorocaba pelo projeto. De qualquer forma, o porto está acessível e pode usado, em melhores condições, para o transporte de carga no sistema Tietê-Paraná.

— O posto do Corpo de Bombeiros. O posto projetado para zona industrial, depois de muito esforço foi concluído no final de 1999. Houve a necessidade de aporte de recursos adicionais do Estado, do Município e do CIESP, em vista da insuficiência de colaboração por parte de algumas empresas que, no final, seriam beneficiadas. De qualquer forma o objetivo foi alcançado.

— As redes de empresas tipo “Top-Down”. O gerenciamento das redes de fornecedores, capitaneado por empresas maiores da cidade, tem sido buscado como forma de aumentar a competitividade do conjunto da cadeia produtiva das empresas envolvidas e com isso dar maior perenidade aos negócios da cidade. As empresas de porte têm grande interesse que seus fornecedores se instalem na cidade. Essa pressão do cliente no fornecedor, em alguns casos, facilita o processo de atração dessas empresas fornecedoras da cadeia. O benefício da proximidade é traduzido pela redução de custos de planejamento, logística, viagens, inspeções etc., que é transferida ao produto, tornando-o mais competitivo. Os custos são reduzidos, a

relação entre o cliente e o fornecedor melhora, a cadeia do produto se fortalece e se torna mais competitiva, é bom para a cidade e para os consumidores finais. Um exemplo disso foi que a partir da instalação do Centro de Distribuição de Peças da General Motors, em Sorocaba, ocorreu uma significativa transferência de fornecedores de autopeças e de seus subfornecedores para a cidade. Outro foi a Gatorate, que, praticamente, montou uma linha de produção, de fornecedores, ao longo da rua que estava instalada. Ao seu lado foi implantada a fábrica de garrafas pet, no espaço seguinte a de tampas e, por fim, estudava-se a instalação de uma fábrica de paletes, ou seja, todos os componentes da embalagem do produto. O problema desse modelo é que quando, por qualquer motivo a empresa principal ou top se transferir ou encerrar as atividades, as fornecedoras sofrem grandes transtornos.

— As redes flexíveis de empresas. Como uma das estratégias para promover o desenvolvimento, a SEDE tem fomentado a idéia do associativismo, através da formação de redes de pequenas e microempresas. Esse programa é um dos mais relevantes para a Secretaria, pela possibilidade de desenvolver a geração de atividades complementares entre as empresas, de melhorar a formação negocial dos empresários e promover o aumento da capacidade competitiva do conjunto das pequenas e microempresas da cidade. Esse sistema tem apresentado os melhores resultados de organização no setor comercial. São muitos os casos de sucesso: a rede “Farmafort” se organizou com dezenas de farmácias independentes que se apresentam como fossem uma só empresa, as lojas têm na mesma fachada, a mesma logomarca e o mesmo nome, fazem propaganda e fecham convênios com empresas, bem como compram e treinam os seus funcionários, tudo em conjunto; os mercados de bairros também se organizaram sob a bandeira da “Rede Bom Lugar” formando um conjunto com mais de 20 empresas; as lojas de materiais de construção formaram a rede “Construmix”, que conta com mais de 18 lojas e algumas delas já atuam num sistema conjunto de entrega. Outros segmentos como o de lojas de tintas, padarias e empresas de manutenção e serviços para aviação também se organizaram em redes de empresas. Superada a fase inicial de aglutinação, as empresas que se organizam em redes tendem a ter fortes ganhos de resultados, que por sua vez, também acabam transferidos como benefícios para o consumidor final. Esse trabalho fomentado pela Prefeitura tem recebido apoio das entidades empresariais e forte suporte do SEBRAE, que dispõe da capacidade e competência para organizar as redes setoriais. Apesar de ainda não ter alcançado a dimensão desejada, essa estratégia pode ser considerada como de sucesso e continua sendo tratada como uma ação permanente da SEDE.

6.8. 2. A evolução dos dados gerais da cidade

Os dados que traduzem a evolução da cidade, no período dos anos de 1997 a 2002, dão os indicativos que, de certa forma, traduzem o sentimento da população e dos que visitam a cidade. A recuperação da cidade refletiu não só nos indicadores, mas também no estado de ânimo, no “astral” da cidade e de seus moradores. Entre os indicadores principais cabe citar: o volume de investimentos no período; a evolução do índice de participação do município e o valor adicionado produzido na cidade; a situação do emprego; a dinâmica da atividade econômica; as empresas que se instalaram na cidade; o crescimento do orçamento municipal; o crescimento populacional e outras informações sobre Sorocaba.

Volume de Investimento

Segundo a Fundação Seade os investimentos anunciados no período de 1996 até outubro de 2002, foram de US\$ 3.878.670 na Região de Governo de Sorocaba e US\$ 1.841.030 no município de Sorocaba, ou seja, quase 50% dos investimentos da região. O valor anunciado para a cidade corresponde a 1,22% de todo investimento ocorrido no Estado de São Paulo. A Região Administrativa, nesse período, saltou da 6ª. para a 5ª. posição do Estado, como receptora de novos investimentos e, logicamente, a cidade de maior peso da região é Sorocaba.

Tabela 6.1 - Investimentos no Município de Sorocaba nos anos de 1997 a 2001

Investimentos	1997*	1998*	1999	2000	2001	TOTAL
US\$ (milhões)*	567,15	393,14	227,85	266,30	191,02	1.645,46

Fonte: Fundação Seade -* Estimativa da SEDE -excluídos cerca de US\$ 120 milhões dos investimentos públicos diretos.

Valor Adicionado

O valor adicionado é o valor agregado localmente nos bens produzidos na cidade. Ele é base da tributação do ICMS e traduz o nível da atividade econômica de um município. Não fazem parte dessa base os serviços produzidos cidade e que são tributados via ISSQN. No caso de Sorocaba, como o setor industrial é responsável por mais de 70% da atividade econômica, o valor adicionado é um índice altamente representativo da economia do município.

Tabela 6.2 - Valor Adicionado Sorocaba/Estado – anos de 1996 a 2001

Ano de Apuração	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sorocaba						
Valor Adicionado - (R\$ milhões)	2.240	2.778	2.833	2.975	3.646	3.993
Varição com 1996	100%	124%	126%	133%	163%	178%
Varição com o ano anterior		24%	2%	5%	23%	23%
Estado						
Valor Adicionado - (R\$ milhões)	162.434	177.777	182.046	200.916	237.908	279.938
Varição com 1996	100%	109%	112%	124%	146%	172%
Varição com o ano anterior		9%	2%	10%	18%	18%
Participação de Sorocaba	1,38%	1,56%	1,56%	1,48%	1,53%	1,43%

Fonte: Secretaria da Fazenda de São Paulo

Cabe observar que, de 1996 até 2000, a economia da cidade superou, relativamente, a do Estado em cerca de 50%. A partir de setembro de 2001, pelos vários fatores conhecidos, a crise afetou as indústrias locais, mas, ainda assim, a economia local, cresceu mais que a do Estado.

A situação do emprego

Mesmo considerando as dificuldades geradas pela reestruturação das empresas com relação à mão-de-obra e o processo de terceirização, relativamente, Sorocaba teve uma evolução mais favorável de que outras cidades e que o próprio Estado. Isso possibilitou a recuperação das vagas de trabalho perdidas, durante o período e o crescimento do número de empregos.

Tabela 6.3 - Evolução do Emprego Formal – Anos de 1996 a 2002

Empregos Ocupados em:	Sorocaba	Estado
31/12/1996	86.487	7.658.270
31/12/1997	86.089	7.638.561
31/12/1998	86.595	7.518.914
31/12/1999	86.786	7.635.406
31/12/2000	95.137	8.049.213
31/12/2001	96.070	8.232.182
31/12/2002	97.651	8.431.860
Varição 1996/2002	13 %	10 %

Fonte: Fundação Seade e MTE-Caged.

É interessante observar que o crescimento efetivo do número de empregos cresce de forma significativa a partir do ano de 2000, quando as instalações das novas empresas começam a operar e existe uma reação geral da economia que, ao final de 2001, diminui de intensidade.

Tabela 6.4 - Evolução dos Empregos Formais por Atividade Econômica

SOROCABA					
Empregos Ocupados na	Indústria	Comércio	Serviços	Outras	Total
Em 31/12/1996	35.882	16.695	33.303	607	86.487
Em 31/12/2002	37.950	23.718	35.602	381	97.651
Variação 1996/2002	6%	42%	7%	-37%	13%
Participação da Atividade	39%	24%	36%	0%	100%
ESTADO DE SÃO PAULO					
Em 31/12/1996	2.448.366	1.127.073	3.761.495	321.336	7.658.270
Em 31/12/2002	2.266.596	1.483.597	4.362.397	319.270	8.431.860
Variação 1996/2002	-7%	32%	16%	-1%	10%
Participação da Atividade	27%	18%	52%	4%	100%

Fonte: Fundação Seade e MTE-Caged.

A atividade industrial é a maior empregadora da cidade e mesmo a área de serviços é em grande parte dependente das indústrias. Os vários fatores que, a partir de setembro de 2001, afetaram a atividade industrial, também repercutiram sobre o número de empregos. Mesmo assim, Sorocaba conseguiu, no conjunto das atividades, um crescimento de vagas de trabalho formal superior a média do Estado e de outras cidades comparáveis.

A dinâmica da atividade econômica

Com o processo de terceirização ocorreu uma forte desverticalização nas empresas maiores que, se por um lado reduziu os empregos diretos dessas empresas, por outro lado possibilitou a abertura de novas empresas e novos empregos na cidade. Novas atividades também foram geradas em decorrência das novas empresas atraídas para a cidade, que criaram uma nova cadeia de fornecedores locais.

Tabela 6.5 - Inscrições de Contribuintes Municipais Cadastradas

Atividades	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2002	Variação
Firmas Prestadoras de serviços*	3.731	4.257	4.903	5.696	6.496	7.289	8.007	115%
Comércio**	7.366	8.102	8.941	10.051	11.022	12.272	13.314	81%
Indústria***	1.038	1.143	1.228	1.298	1.371	1.460	1.528	47%
Sub-Total (PJ)	12.135	13.502	15.072	17.045	18.889	21.021	22.849	88%
Liberal/Autônomo (PF)	10.134	11.671	13.053	15.044	16.983	18.874	21.078	108%
Total Geral	22.269	25.173	28.125	32.089	35.872	39.895	43.928	97%
Variação – relação com 1996	0%	13%	26%	44%	61%	79%	97%	
Variação-relação ao ano anterior		13%	12%	14%	12%	11%	10%	

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de Sorocaba.

A tabela a seguir mostra a evolução das pessoas físicas e jurídicas inscritas como contribuintes na Secretaria Municipal de Finanças de Sorocaba.

Tabela 6.6 - Evolução do Número de Contribuintes de 1996 e 2002

ATIVIDADES	1996	2002	2002/1996	2002/1996
	Inscritos	Inscritos	Varição – No.	Varição - %
Prestadores de Serviços*	3.731	8.007	4.276	115%
Comércio**	7.366	13.314	5.948	81%
Indústria***	1.038	1.528	490	47%
TOTAL (PJ)	12.135	22.849	10.714	88%
Autônomos (PF)	10.134	21.078	10.944	108%
TOTAL GERAL	22.269	43.928	21.658	97%

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de Sorocaba

* As sociedades civis foram consideradas como prestadores de serviços.

** Os feirantes e as empresas de comércio e serviços foram considerados como atividade de comércio.

*** As empresas de indústrias e serviços foram consideradas como atividade industrial.

Considerando uma população próxima de 530 mil habitantes, em 2002, e a quantidade de pessoas jurídicas inscritas no município traduz uma relação próxima de uma empresa para cada 23 habitantes, o que demonstra a dinâmica econômica da cidade. Esse volume de empresas se traduz num indicador de geração e distribuição de renda, como também de ocupação própria e de empregos, além do volume significativo de atividades informais. Se somarmos a isso as 21 mil atividades econômicas individuais, se percebe a forte característica empreendedora da cidade. É interessante notar que o crescimento médio das unidades econômicas se manteve em média próxima de 12% ao ano.

Protocolos para Investimentos

Algumas das empresas, antes de se implantarem ou ampliarem suas instalações em Sorocaba, firmaram um protocolo de compromisso prévio com a Prefeitura, outras se instalaram sem protocolos ou publicidade. A relação a seguir mostra as empresas que firmaram protocolo no período de 1997 a 2002. Além desses empreendimentos relacionados, foram feitos investimentos significativos na área pública e em muitas outras novas empresas e também nas já instaladas no município, independentes de protocolos, principalmente, nas médias, nas pequenas e nas microempresas.

Tabela 6.7 - Relação de Protocolos de Intenção de Investimentos

Empresas que firmaram Protocolo de Intenção	Investimentos (R\$ Milhões)*	Empregos Diretos*	Empregos Indiretos*	Data Assim.
1-Pratt & Whitney	15,50	135		15/12/1997
2-Bericap do Brasil	5,50	60	20	13/01/1998
3-Wobben Windpower Ind.Com. Ltda	24,00	50		20/01/1998
4-Windsis Proj e Part. S/C Ltda.	9,90	5		20/01/1998
5-YKK do Brasil Ltda.	11,00	260	780	27/01/1998
6-Valeo – Materiais de Fricção	17,00	200	600	03/02/1998
7-Case do Brasil & Cia.	80,00			09/05/1998
8-Pac Embalagens Ltda.	7,80	70	200	16/03/1998
9-Rolam.Schaeffler do Brasil Ltda.	65,00	530	1.500	17/04/1998
10-A L Niccolini Ind. Gráfica Ltda.	70,00	320		05/08/1998
11-Flextronics International	180,00	3.000	2.000	11/08/1998
12-Planestate-WM Serviços Ind. Com.	3,10	130		03/09/1998
13-Wyda Embalagens Ltda.	2,00	130	300	01/02/1999
14-Rede Comper de Supermercados	10,00	750	2.050	17/09/1999
15-Antocelli Ind.Com. Móveis Ltda.	1,00	72		11/11/1999
16-V.S. Ind. Metalúrgica Ltda.	8,00	180	120	11/11/1999
17-La Termoplastic FBM Ltda.	4,00	25	53	11/11/1999
18-Lemförder do Brasil	25,00	135		19/11/1999
19-Scherdel do Brasil Ltda.	7,30	100		24/02/2000
20-Sealy Brasil	10,00	110		17/05/2000
21-Vésper S. A .	6,65	50	50	26/06/2000
22-Draktel Optical Fibre S . A .	40,00	100		27/06/2000
23-Interhotel do Brasil-Des.Hotel.Ltda	5,50	33	35	27/06/2000
24-Gás Natural SPS S. A	300,00	200	1.500	08/08/2000
25-Sorocaba Refrescos Ltda.	15,00	132	150	22/08/2000
26-Saturnia-Hawker-Sist. Energia ltda	10,00	100		05/09/2000
27- Grain Mills Ltda	12,80	1.320	2.800	14/11/2000
28 – Codap Brasil Ltda	10,00	30	100	11/05/2001
29 – JCB do Brasil Ltda	8,00	70	300	13/06/2001
30 – Edscha do Brasil Ltda	15,00	300		08/08/2001
31 – Seicom – Instr. Comunicação S/A	5,80	410	168	29/08/2001
32 – Aichelin do Brasil Ltda	1,00	50		22/11/2001
33- Fabherco do Brasil Ltda.	1,80	40		18/03/2002
34- Metso Paper do Brasil	15,0	100		18/10/2002
TOTAL	1.002,65	9.197	12.726	

Fonte: SEDE - * Dados anunciados pelas empresas e com previsão de se alcançar no prazo de até 5 anos.

O Índice de participação dos municípios - IPM

Este índice é o percentual com que cada município do Estado de São Paulo participa da quota parte de 25% do total do ICMS arrecadado pelo Estado e transferidos para os municípios.

A cidade de Sorocaba que no ano de 1996 ocupava a 15^a. posição do Estado e detinha um IPM de 1,2496 %, passou para a 10^a. posição em 2002, mantida em 2003, com o IPM de 1,3504 %. A posição relativa entre as 645 cidades do Estado já mostra a relevância econômica do município no Estado, mas o aumento de 8,07% no IPM, no período e a melhora da posição da cidade no quadro, mostram a amplitude do crescimento econômico dos últimos 6 anos.

Tabela 6.8 - Classificação das cidades com relação ao IPM

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Class.								
1	São Paulo							
2	S. B. Campo	Guarulhos	S. J.Campos	S. J.Campos				
3	Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos	S. B. Campo	Guarulhos	Guarulhos
4	Campinas	Campinas	Campinas	S. J.Campos	S. J.Campos	S. J.Campos	S. B. Campo	Paulínia
5	S. J.Campos	S. J.Campos	S. J.Campos	Campinas	Campinas	Campinas	Paulínia	S. B. Campo
6	Paulínia	Santo André	Santo André	Paulínia	Paulínia	Paulínia	Campinas	Campinas
7	Santo André	Paulínia	Paulínia	Barueri	Barueri	Barueri	Barueri	Barueri
8	Cubatão	Cubatão	Barueri	Santo André	Santo André	Santo André	Cubatão	Cubatão
9	Mauá	Barueri	Cubatão	Jundiaí	Jundiaí	Cubatão	Santo André	Santo André
10	Barueri	Mauá	Diadema	Diadema	Cubatão	Jundiaí	SOROCABA	SOROCABA
11	S. C. Sul	S. C. Sul	Jundiaí	Cubatão	SOROCABA	SOROCABA		
12	Jundiaí	Jundiaí	Osasco	SOROCABA				
13	Diadema	Diadema	Mauá					
14	Osasco	Osasco	SOROCABA					
15	SOROCABA	SOROCABA						

Fonte: Secretaria da Fazenda de São Paulo.

A evolução econômica da cidade foi significativa e mostra que, se desconsiderado o efeito da conta petróleo em algumas cidades, a posição poderia ter sido ainda melhor. O efeito da conta petróleo incide positivamente sobre as cidades que possuem refinarias ou terminais de distribuição de derivados de petróleo, refletindo negativamente sobre as demais. O exemplo deformante dessa conta aparece quando se compara Campinas com seus 1 milhão de habitantes e grande pólo econômico do Estado, com Paulínia com cerca de 51 mil habitantes, mas que devido ao valor adicionado gerado pela refinaria da Petrobrás lá instalada, tem um IPM maior que o de Campinas. As tabelas do IPM também permitem perceber o deslocamento das atividades econômicas da região metropolitana, principalmente do ABCD Paulista, para o interior do Estado.

O Índice de Participação dos Municípios é calculado para cada município, anualmente, e é usado como base de distribuição da quota parte dos municípios, do ICMS do Estado, 2 anos após o ano base. Ele é composto segundo os fatores da tabela:

Tabela 6.9 - Fatores da Composição do IPM

76,0 %	valor adicionado pela cidade, base do tributo	0,5 %	área reservada do município
13,0 %	População	0,5 %	área inundada do município
5,0 %	Receitas próprias arrecadas pelo município	2,0 %	Fator Fixo
3,0%	Área cultivada do município		

6.10 - Índice de Participação dos Municípios – 2003

Class.	Cod.	Município	Valor	População	Receita	Índice
		Ano Base – 2001	Adicionado	População	Tributária	Percentual de
			(R\$)		Própria (R\$)	Participação
		Total do Estado	279.938.077.367	37.032.403	7.456.760.307	100,00000000
1	100	São Paulo	70.277.215.679	10.434.252	3.702.553.195	25,10694476
2	645	São José dos Campos	13.666.388.963	539.313	93.071.025	4,11721107
3	336	Guarulhos	11.190.805.355	1.072.717	165.642.486	3,63811348
4	513	Paulínia	12.559.092.286	51.326	10.812.438	3,51003134
5	635	São Bernardo do Campo	10.733.408.429	703.177	176.208.908	3,26259464
6	244	Campinas	7.410.227.608	969.396	280.030.137	2,63236722
7	206	Barueri	7.352.297.882	208.281	103.496.956	2,18101951
8	283	Cubatão	6.836.636.495	108.309	38.877.446	1,87119407
9	626	Santo André	4.339.530.266	649.331	102.230.241	1,49641490
10	669	SOROCABA	3.992.582.759	493.468	70.407.363	1,35037960

Fonte: Secretaria da Fazenda de São Paulo

O orçamento municipal

Os valores dos orçamentos realizados em 1996 e 2002, resumidos na Tabela 6.11, demonstram o crescimento da capacidade contributiva da cidade e o potencial para investimentos do município nas áreas de serviços públicos e equipamentos sociais.

Tabela 6.11 - Orçamento de Sorocaba dos anos de 1996 e 2002

ORÇAMENTO REALIZADO Prefeitura Municipal de Sorocaba	Ano de 1996 (R\$-Milhões)	Ano de 2002 (R\$-Milhões)	Variação %
Receita do ISSQN	16,11	29,44	82,7%
Total de Receitas Próprias	44,37	84,16	89,7%
Repasse do ICMS	64,36	127,21	97,7%
Total de Receitas transferidas	90,77	237,61	161,8%
Outras Receitas	26,90	31,91	6,7%
Orçamento Total	162,05	353,68	114,3%
IPC-FIPE			35,20%
IGPM-FGV			94,40%
Despesa Total	192,02	347,68	81,1%
Déficit Orçamentário	-19,97		-18,5%
Superávit Orçamentário		6,00	1,7%

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças de Sorocaba

O desconto de até 60% sobre a alíquota do ISSQN para as pequenas e microempresas, introduzido em 1998 e que atingiu cerca de 95% dos contribuintes, tinha uma expectativa de queda de 22% na receita deste imposto e para surpresa, ela acabou ficando inferior a 7%. Este percentual inferior ao esperado, de certo modo, demonstra que existe um limite contributivo e que a partir do qual as empresas tendem a sonegar o tributo, ou seja, mesmo com a redução as empresas continuaram a pagar valores muito próximos do que pagavam anteriormente. No ano de 1999, com municipalização do Sistema Único de Saúde, o pagamento dos serviços do SUS passou a transitar pelo Orçamento Municipal, aumentando as receitas transferidas ao município.

Crescimento Populacional

O crescimento populacional médio de Sorocaba, no período de 1996 a 2000, foi de 3,47% ao ano, enquanto que o do Estado de São Paulo foi de 2,02% e o do Brasil de 1,93%. Este índice se por um lado demonstra ser um fator positivo de crescimento, por outro lado indica um forte risco de inchamento populacional, se não houver um desenvolvimento real que sustente este crescimento demográfico. Por estimativa do IBGE, Sorocaba conta atualmente com cerca de 530 mil habitantes, ou seja, tomando como base o ano de 1996, ela teve um aumento populacional de quase 23%, ou 100 mil habitantes no período de 6 anos.

Sorocaba, por ser cidade pólo da região, recebe uma população migratória intensa das cidades do Sul do Estado de São Paulo e do Norte do Estado do Paraná. A perspectiva de redução dessa migração dependerá de planos regionais de desenvolvimento, que promovam a fixação das pessoas em seus locais de origens.

Tabela 6.12 - Crescimento Demográfico

POPULAÇÃO	1991	1996	2000
Habitantes	378.373	431.561	494.649
Base 1991			
Varição Absoluta		53.188	116.276
Varição Percentual		14,06%	30,73%
Crescimento Anual		2,67%	3,02%
Base 1996			
Varição Absoluta			63.088
Varição Percentual			14,62%
Crescimento Anual			3,47%

Fonte: IBGE

Informações sobre a qualidade de vida

Os serviços públicos, além de acompanhar o crescimento populacional, nas áreas chaves como saúde e educação, foram adiante e desenvolveram ações de grande impacto para o presente e para o futuro da cidade. Como exemplo, no setor da saúde foram introduzidos projetos como o Médico da Família, de grande impacto na camada mais pobre da população que além dos serviços de atender na casa dos moradores estabeleceu um serviço para todos acamados, impossibilitados de se locomover. O trabalho realizado contra a dengue fez com que Sorocaba não sofresse nenhum caso da doença nesse período e, segundo estimativa da CIESP, com isso, cerca de 800 mil horas de trabalho deixaram de ser perdidas.

Na educação, a implantação de salas de informática na rede de ensino público municipal, com conteúdo pedagógico dos mais modernos, possibilita a inclusão digital aos estudantes da camada mais pobre da população. Esses programas faziam parte da temática do plano estratégico, como ações sociais e se mostraram muito mais importantes do que inicialmente previsto. Muitos outros programas tiveram resultados expressivos além do esperado, na área do lazer, por exemplo, o projeto Caminhar se tornou um modismo saudável por toda a cidade, com fortes repercussões positivas na área da saúde e na produtividade do trabalho.

Tabela 6.13 – Dados de Qualidade de Vida

Dados	Unidade	1996	2002
Taxa de Mortalidade Infantil	(por mil nascidos)	25,8	13,8
Dengue Endógena	(casos acumulados – 1997/2002)		0
Taxa de Mortalidade por AIDS	(por 100 mil)	30,5	14,6
Índice de Desenvolvimento Humano			0,828
Desfavelamento	Famílias em área de risco	1.500	420
Asfaltamento de Ruas	Acumulado 1997/2002 – (m2)		2.000.000
Rede Municipal de Ensino	Total de alunos matriculados	28.839	43.741
Ensino Fundamental	Alunos das escolas municipais	4.533	19.961
Ensino Fundamental e Médio	Escolas Municipais	5	31

Fonte: Prefeitura Municipal de Sorocaba e Fundação SEADE

Tabela 6.14 – Índice Paulista de Responsabilidade Social

Dados	Unidade		
Índice de Riqueza		1997	2000
	Estado de São Paulo	60	60
	Sorocaba	59	60
	Posição relativa entre os 645 municípios do Estado	43 ^a .	31 ^a .
Índice de Escolaridade			
	Estado de São Paulo	71	87
	Sorocaba	73	92
	Posição relativa entre os 645 municípios do Estado	114 ^a .	87 ^a .
Índice de Longevidade			
	Estado de São Paulo	60	65
	Sorocaba	59	68
	Posição relativa entre os 645 municípios do Estado	441 ^a .	275 ^a .

Fonte: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e Fundação SEADE

Este capítulo objetivou mostrar plano o estratégico para o desenvolvimento aplicado na cidade de Sorocaba e os resultados obtidos com a sua utilização.

Capítulo 7

Conclusão

Este trabalho procurou mostrar, a partir da análise da problemática relacionada ao desenvolvimento, a importância do processo de planejamento estratégico como ferramenta de qualidade administrativa para a gestão de cidades e em particular para administrar as políticas de desenvolvimento local. O conceito de planejamento estratégico, pela metodologia sistematizada que apresenta, possibilita a sua utilização em qualquer cidade que queira enfrentar seus problemas na área do desenvolvimento.

Para explicar essa proposta foram expostos vários entendimentos que se tem sobre o tema desenvolvimento e que, sob a ótica local, é compreendido como sendo a melhora, no sentido amplo, da qualidade de vida da população.

Foram apresentados alguns dos principais problemas e os efeitos das ações externas e internas sobre o desenvolvimento das localidades e vistas as condições e fatos que levam as cidades a situações de descompasso com a realidade do mundo moderno.

Procurou-se mostrar a relação entre a ação pública e o desenvolvimento e os fatores como a mobilidade das atividades econômicas, a globalização e a competitividade entre localidades, estados e países.

A concepção do plano estratégico foi detalhada nas etapas do diagnóstico, das diretrizes, da formulação das estratégias e da implementação. Foram observados os cuidados operacionais

necessários para alcançar os resultados esperados e as sistemáticas de controle utilizadas para o acompanhamento dos resultados da implementação e andamento do plano.

Por fim, foi apresentado, como exemplo, a aplicação do processo na cidade de Sorocaba. Mesmo com a flexibilidade que um projeto dessa espécie necessita, pelas condições situacionais, de governabilidade e de possibilidades da cidade, os resultados obtidos foram significativos. Esses resultados, por certo, não foram decorrentes exclusivamente da aplicação do plano estratégico utilizado pela administração municipal, mas com certeza, ele em muito auxiliou a cidade a encontrar alguns de seus melhores caminhos. Sorocaba num curto espaço de tempo saiu de uma situação de decadência e alcançou uma situação invejável entre as cidades do interior do Estado de São Paulo. A recuperação e o desenvolvimento da atividade econômica e dos elementos a ela agregados foram utilizados na melhoria da qualidade de vida da população. Essa melhoria foi sentida nos indicadores sócio-econômicos e no aumento da auto-estima e orgulho de seus moradores. A percepção das mudanças e o reconhecimento da população foram traduzidos no processo eleitoral do ano de 2000 de onde o prefeito saiu reeleito no primeiro turno.

O estudo e a aplicação em Sorocaba mostraram que o processo de planejamento estratégico é uma ferramenta de qualidade para a implementação de políticas de desenvolvimento econômico local; que necessita ser flexível às condições locais; que a etapa do diagnóstico é básica para uma partida realista do plano e que a visão estratégica, que deve ser instigadora e ter atributos de direção, descoberta e destino para comunidade, é crucial para sua arquitetura e, finalmente, que o sucesso dos resultados depende da determinação e da parceria entre os atores políticos, econômicos e sociais.

Nossa expectativa é que este trabalho tenha demonstrado as possibilidades da metodologia do planejamento estratégico como instrumentos de qualidade gestão pública e que ele possa ser útil para políticos, gestores e administradores públicos do país e usado como referência para aplicação e implantação em outras cidades.

Referências Bibliográficas

- Alves**, Maria Abadia da Silva — Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: Ocaso do Setor Automotivo. Campinas: Instituto de Economia; Universidade de Campinas, 2001, p.5-50. Dissertação (Mestrado).
- Ansoff**, H. Igor - **Declerck**, Roger P. - **Hayes**, Robert L. — do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica – São Paulo: Editora Atlas S/A – 1ª. edição , 1981- p.48-55.
- Azzoni**, Carlos Roberto e **Ferreira**, Dirceu Alves — Competitividade regional e reconcentração industrial: o futuro das desigualdades regionais no Brasil - Trabalho desenvolvido junto ao NEMESIS - Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos – 2000 – 23p.
- Casarotto Filho**, Nelson e **Pires**, Luis Henrique — Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local – São Paulo : Editora Atlas S/A – 1999 - p.19.
- Cassiolato**, José E.; **Lastres**, Helena M.Martins; **Vargas**, Marco — Competição e Competitividade de MPME: uma proposta de Instrumentos Financeiros voltados a Arranjos Produtivos Locais – Trabalho apresentado no V Fórum Interamericano da Microempresa — IADB — Rio de Janeiro: Set/2002, p.5.
- Cavalcanti**, Carlos Eduardo G.; **Prado**, Sérgio – Aspectos da guerra fiscal no Brasil — IPEA, São Paulo, FUNDAP. 1998 – p.5-54, 99-131.

Certo, C. Samuel; Peter, J. Paul — Administração Estratégica – Planejamento e Implantação da Estratégia — São Paulo: MAKRON Books, 1993, 469p.

Coimbra, José de Ávila A. — O outro lado do meio ambiente – São Paulo: CETESB, 1985, p.39-50.

Costin, Claudia — O caminho para se alcançar a efetividade na Administração Municipal — FAAP – Gerente de Cidade, p.36-41 , Jan/Fev/Mar de 1999.

Fernández Güell, José Miguel — Planificacion Estratégica de Ciudades – Barcelona: Editorial Gustavo Gili, AS - 2ª. edición, 2000, 240p.

Freire, Mila — Capacitação da Gestão Urbana – Administrando para o século XXI – Revista de Administração dos Municípios – IBAM – ano 46 - Nº 232, p.5-10, Nov/Dez de 2001.

Furtado, Celso — O Subdesenvolvimento Revisitado - Economia e Sociedade – Revista do Instituto de Economia da Unicamp – n. 1, p. 5-19, agosto 1990.

Hamel, Gary e Prahalad, C. K. — Competindo pelo Futuro — Rio de Janeiro: Campus — 1995 – p.147-170.

Jornal O Estado de São Paulo — Região de Americana vive reaquecimento — Caderno de Economia — p.1, B1,B3 e B4, de 21/06/1999.

Kotler, P.; Haider, Donald H.; Rein, I. — Marketing Público – São Paulo: Makron Books, 1994, 391p.

Kotler, Philip; Jatusripitak, Somimkid; Maesincee, Suvit — Marketing das Nações: Futura, 1997: p.15-56, 175-222.

Lafer, Celso — Discurso na cerimônia de posse no cargo de Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Brasília – janeiro de 1999. - www.mre.gov.br/sei/disclafer.htm

Morin, Edgar — Os Sete Saberes necessários à Educação do Futuro –3^a. ed. – Edições Unesco Brasil – São Paulo: Cortez Editora, 2001, p.55.

Porter, Michael E. — Competição: Estratégias Competitivas Essenciais – Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999, p.209-302.

Porter, Michael E. — Estratégia Competitiva :Editora Campus, 1986 – 362p.

Richers, Raimar — Desenvolvimento: um Desafio Social – RAE - Revista de Administração de Empresas – FGV – v.10, n.2, p. 41-69, julho 1970.

Schumpeter, Joseph A. — Teoria do Desenvolvimento Econômico – São Paulo: Abril Cultural, 1982, p.43-66.

Sen, Amartya — Desenvolvimento como liberdade – São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.17-26.

SENAI/SP — Notas do Projeto de Planejamento Estratégico do Conselho Municipal de Agricultura Pecuária e Abastecimento de Sorocaba –34p. – Outubro de 2000.

Souza, Maria Carolina A. F. de; **Bacic**, Miguel Juan — Pensando Políticas para as Pequenas Empresas: Importância das Formas de Inserção e as Condições de Apropriação dos Benefícios —Universidade Católica de Brasília, Revista: Estudos Empresariais — Ano 3 – N°. 3 - p. 3-16, Set/Dez de 1998.

Souza, Maria Carolina A. F. de; **Bacic**, Miguel Juan — Rede de Empresas, uma opção à guerra fiscal. São Paulo – Carta de Conjuntura, n.156, p.5-6, Novembro 1998.

Souza, Maria Carolina A. F. de; **Bacic**, Miguel Juan; **Mazzali**, Leonel — Relações de cooperação com as grandes empresas: oportunidades e limites para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas — Reflexões para o caso do Brasil – Ensaio FEE, Porto Alegre, v.18, n.2 - p.201-234, 1997.

Vázquez Barquero, Antonio — Desarrollo, redes e innovación: Lecciones sobre desarrollo endógeno — Madrid: Ediciones Pirámide, S. A., 1999, 268p.

Veiga, José Eli — A face territorial do desenvolvimento – Anais do 27.º Encontro Nacional de Economia – Belém : p.1301-1318, ano de 1999.