

Planejamento Estratégico: Quando o Discurso da Guerra e da Empresa Invade a Administração Pública

Raquel Garcia Gonçalves¹, Ricardo Viana Carvalho de Paiva², Francisco Vidal Barbosa³

¹ Doutora pelo IPPUR-UFRJ, Professora Centro Universitário UNA, e-mail: raquelgargon@hotmail.com

² Doutorando em Administração de Empresas, CEPEAD-UFMG e Professor do Centro Universitário Una, e-mail: ricardovcp@una.br

³, PhD por Harvard Business School, Professor Adjunto, CEPEAD-UFMG, e-mail: fvbarbosa@cepead.face.ufmg.br

Resumo

O presente trabalho procura discutir as idéias de estratégia e planejamento estratégico, buscando entender a transposição de seus conceitos e propostas do âmbito militar para as empresas e, posteriormente, para o setor público e as localidades. Toma-se como base a idéia de que a emergência e a difusão do planejamento estratégico no setor público e, mais especificamente, no campo do planejamento urbano, no Brasil, são partes de mudanças históricas por que passam as estruturas sócio-econômicas e políticas, estando inseridas, assim, em um processo maior em que se disputam concepções do que seja a cidade; em que se busca uma redefinição das relações inter-escalares, assim como dos sujeitos sociais e políticos e de suas relações com o território. Pretende-se, a partir de uma visão crítica, ampliar as reflexões sobre o tema investigado e contribuir, de forma geral, para o entendimento do processo de transposição de idéias e conceitos entre setores.

Palavras-chave: Estratégia, Planejamento Estratégico, Planejamento Urbano, transposição de modelos de planejamento entre setores

Strategic Planning: When War and Enterprise Speech Invades Governmental Administration

Abstract

The current paper discusses strategy and strategic planning ideas, understanding military scope concepts and proposals transposition to enterprises and lately to governmental segments and localities. With basis on the idea that emergency and strategic planning diffusion through the governmental segments, specifically along urban planning field, in Brazil, are parts of socio-economic and politic historical changes embedded in a larger process, in which the city concepts dispute, searching for inter-scalability relation definition, as well as social and political actors, and their relations to territory. The article intends to amplify thoughts about the investigated theme from a critical view and to contribute to the idea and concept transposition process understanding in a general way.

Keywords: Strategy, Strategic Planning, Urban Planning, Model Transposition of Planning among Segments

Introdução

A elaboração recente de algumas idéias situadas no campo do planejamento, assim como a propagação das mesmas no Brasil pode ser entendida como parte das mudanças históricas por que passam as estruturas sócio-econômicas e políticas. A década de 1980, momento marcado pela crise de confiança nos paradigmas tradicionais de gestão do país, pela remodelação do quadro político nacional, pelas mudanças acarretadas pela Constituição de 1988 e por seus desdobramentos, apresenta-se extremamente favorável à afirmação de novos modelos.

Somam-se a esse quadro a força da ideologia neoliberal e das idéias de globalização, em nível mundial, a atuação de consultores e órgãos diversos e as formas de divulgação dos novos modelos que emergem. Tudo isso contribui para a formação de um ambiente propício para a elaboração e legitimação de instrumentos que passam a reorientar as pesquisas na área urbana, assim como as práticas de planejamento.

O fato é que esses instrumentos, produzidos e amplamente divulgados por agências e órgãos diversos, vêm sendo incorporados, como grande inovação, em um número crescente de cidades. De um lado, observa-se o grande engajamento de consultores e instituições na difusão de conceitos e métodos, que apresentam, além de análises e propostas, verdadeiras receitas para a aplicação dos modelos. De outro lado, é notório o número crescente de Prefeituras que, no Brasil e na América Latina, vem contratando os serviços de consultoria ou utilizando os ensinamentos difundidos a respeito, sobretudo, do Planejamento Estratégico.

Ressalta-se, contudo, que as idéias de estratégia e planejamento estratégico foram importadas, inicialmente, do âmbito militar para as corporações e empresas e, posteriormente, passaram a ser utilizadas em cidades norte-americanas e européias, e mais recentemente no Brasil e outros países periféricos, tanto na América Latina quanto na Ásia e África.

Há, assim, uma transferência de conceitos e modelos de um setor para o outro (do privado para o público), sendo essa transposição justificada pelas mudanças em nível mundial. As mudanças e incertezas contemporâneas justificariam a utilização de novas abordagens, independentemente do setor a ser tratado.

Diante disso, a proposta do presente trabalho é discutir as idéias de estratégia e planejamento estratégico, buscando refletir sobre a transposição de seus conceitos e propostas do âmbito militar para as empresas e, posteriormente, para o setor público e as localidades.

1. Planejamento Estratégico: da Guerra para as Empresas

A estratégia, inicialmente, foi utilizada como técnica no meio militar. Nas palavras de Lopes:

A estratégia como disciplina provém dos gregos que a definiam como um conjunto de manobras, ou um esquema utilizado para obter vantagens sobre um inimigo em combate. O seu caráter extensivo a distinguiu da tática que se referia a ações específicas limitadas. Assim, a sua origem vem da ação militar em tempos de guerra (LOPES, 1998, p. 75).

É na China, contudo, que surge um dos mais conhecidos e influentes livros de estratégia – *A Arte da Guerra* (escrito por volta de 400 a.C.) – que, ainda nos dias de hoje, vem sendo estudado por políticos e executivos, da mesma forma que o fizeram líderes e estrategistas militares por mais de vinte séculos.

Os registros de Sun Tzu tratam da seleção de estratégias ótimas, a partir de determinadas posições no contexto de batalhas militares. Enfatizam a importância das informações a

respeito do inimigo e do local da batalha e relacionam, de forma direta, a probabilidade de vitória com a elaboração de cálculos bem feitos.

Quando tua estratégia é profunda e de grande alcance, o que obtém com tuas avaliações é muito, e assim podes vencer antes mesmo de lutar. Quando o teu senso estratégico é superficial e míope, o que obtém com tuas estimativas é pouco, de modo que perdes antes mesmo de lutar. Muita estratégia sobrepõe-se a pouca estratégia, e por isso os que não têm nenhuma estratégia só podem ser derrotados. Daí dizer-se que os guerreiros vitoriosos vencem primeiro e só depois vão para a guerra, ao passo que guerreiros derrotados antes vão para a guerra e daí tentam vencer (TZU, Sun, 1998, p. 66).

O trabalho do oficial prussiano von Clausewitz, escrito no século XVIII, também é ainda influente na atualidade. Em seu livro *Da Guerra*¹, aborda temas como a criação de estratégias, ataque e defesa, manobras e operações, habilidade e determinação. Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000),

Clausewitz procurou substituir a visão estabelecida de estratégia militar por um conjunto de princípios flexíveis para reger o pensamento a respeito de guerra. Enquanto seus predecessores viam a estratégia como uma atividade de resolução de problemas, ele afirmava (...) que ela era ilimitada e criativa, devido às tensões e contradições inerentes à guerra como atividade humana e social. Contudo, ela também exigia organização em uma situação cheia de caos e confusão. A estratégia busca moldar o futuro; porém, as intenções podem ser frustradas pelo acaso e pela ignorância – por aquilo que Clausewitz chamava de ‘atrito’. Para fazer com que a estratégia aconteça, é preciso reunir uma organização com uma cadeia formal de comando, na qual as ordens são executadas sem questionamento (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000, p.72).

Por volta dos anos 60, a idéia de estratégia foi adaptada do âmbito militar para as corporações e empresas, passando a ser, segundo Mintzberg (1994), a partir dessa década, uma verdadeira obsessão nas corporações americanas e no governo americano com o PPBS (Planing Programming Budgeting System). No clássico *Strategy and Structure, Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, publicado em 1962, o autor Alfred D. Chandler Jr. reorientava o perfil industrial analisando as estruturas existentes (CAVALCANTI, 2001).

A partir de então, o termo estratégia passa a ser utilizado com freqüência no campo da administração de empresas, ocorrendo que “a estratégia como disciplina ganha relevância, curiosamente, a partir do que hoje pode ser considerado um seu instrumento, o planejamento estratégico” (MEIRELLES e GONÇALVES, 2001, p. 21).

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a palavra estratégia apresenta uma série de definições. Grande parte dos livros sobre o tema apresenta o termo como planos da alta administração que conduzam a resultados condizentes com as missões e objetivos da organização. Já em muitas situações práticas a estratégia acaba se concretizando como um padrão, ou seja, um comportamento consistente ao longo do tempo. Assim, para os autores acima, ambos os conceitos parecem válidos: “as organizações desenvolvem planos para seu futuro e também extraem padrões de seu passado. Podemos chamar uma de estratégia *pretendida* e a outra de estratégia *realizada*” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000, p. 18). Além dessas, os autores ainda acrescentam as estratégias *deliberadas* que seriam as intenções plenamente realizadas, as estratégias *irrealizadas* e as estratégias *emergentes* entendidas como um padrão realizado que não era expressamente pretendido.

Outros autores definem estratégia como uma posição, enfatizando a importância da localização de alguns produtos em determinados mercados, ou ainda como uma perspectiva, isto é, o modo como uma organização age. Segundo Porter,

¹ O livro, originalmente, foi escrito em alemão sob o título *Vom Kriege*.

Estratégia é criar uma posição exclusiva e valiosa, envolvendo um diferente conjunto de atividades. Se houvesse apenas uma única posição ideal, não haveria necessidade de estratégia. As empresas enfrentariam um imperativo simples – ganhar a corrida para descobrir e se apropriar da posição única. A essência do posicionamento estratégico consiste em escolher atividades diferentes daquelas dos rivais (PORTER, 1996, p. 63).

Ao lado das idéias de plano, padrão, posição e perspectiva há uma quinta definição. A estratégia poderia ser definida como um truque, ou “manobra” específica para enganar um oponente ou concorrente” (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000, p. 20).

2. Planejamento Estratégico: da Guerra e das Empresas para o Setor Público

2.1. Novo Contexto, Novas Estratégias

Se, por volta dos anos 60, as idéias de estratégia e planejamento estratégico foram importadas do âmbito militar para as corporações e empresas, no final dos anos 70, passaram a ser utilizadas em cidades norte-americanas e européias, e mais recentemente no Brasil e outros países periféricos, tanto na América Latina quanto na Ásia e África.

Em se tratando do caso brasileiro, deve-se destacar que, na década de 1980, o país passa pela conscientização da falência do modelo até então implementado, tanto considerando o nível sócio-econômico e político, como suas conseqüências mais imediatas para as questões urbanas. De um lado, torna-se óbvia a associação do período de crescimento econômico com o acúmulo de desigualdades e mazelas sociais. De outro lado, a crise fiscal apresenta reflexos sobre as possibilidades de ação do Estado que passa a cortar gastos na tentativa de reequilibrar as contas públicas, levando a uma gradativa paralisia do setor público. As políticas sociais sofrerão, com efeito, crescente deterioração e limites serão impostos também à implementação de políticas de desenvolvimento econômico.

O Estado passa a ser alvo de acusações referentes à corrupção, à elitização, à sua ineficiência e desorganização. A tecnocracia e o autoritarismo, conformadores do aparelho administrativo nacional no período militar, completariam o que seria um ambiente propício para insatisfações em vários níveis.

As manifestações eclodem e ganham destaque através dos movimentos sociais urbanos. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana pode ser apontado como uma das mais importantes expressões de mobilização e conquistas rumo à redemocratização do país e a Constituição de 1988 seria o grande marco desse processo de transição.

O trato das questões urbanas ganha destaque juntamente com as cidades que, com competências e autonomia acrescidas, encontram-se frente a uma situação complexa e ávidas por soluções e alternativas inovadoras.

Este aumento das responsabilidades locais é resultado quer de transferências institucionais de competência, quer ainda da difusão de novas práticas acionadas pelos novos problemas, procedimentos por vezes experimentais de início, mas progressivamente estabilizados (GUERRA, 2003, p. 344).

Diante de todas as mudanças, compreende-se que tenham se multiplicado as críticas a tudo que representava o passado. Alguns atributos passam a ser valorizados, tais como democracia, descentralização, fortalecimento do poder local, eficiência e eficácia organizacional, administrativa e operacional – passando a balizar os novos discursos e expressando, com freqüência, estratégias de convencimento em relação às novas idéias propostas. Ou seja, a utilização maciça desses termos acaba incutindo valor ao discurso, independentemente da concretização prática dos termos citados.

O contexto exposto já seria suficientemente fértil para a emergência e consolidação de novos modelos. Mas o quadro se completa com a força da ideologia neoliberal, das idéias de globalização e da reestruturação da dinâmica política, econômica e social que vêm

acontecendo, em nível mundial. Questões como desenvolvimento local, competitividade inter-urbana, empresariamento urbano, crescimento máximo e produtividade passam a sustentar os discursos hegemônicos, ganhando força também nas atuações práticas que se referem ao espaço de forma geral.

Essas atuais questões remetem à força da ideologia neoliberal que, segundo Bourdieu (1998, p. 58), se apóia em “uma espécie de neodarwinismo social: são ‘os melhores e os mais brilhantes’, como se diz em Harvard, que triunfam”. Ressaltar as vantagens competitivas de um local, nesse sentido, seria uma das estratégias utilizadas para a obtenção do sucesso.

No Brasil, os municípios ganham novas competências, e com elas lhes é igualmente atribuída, quase imposta, a “tarefa” de se tornarem competitivos e de se enquadrarem à mundialização da economia, sob a pena de insucesso e fracasso.

Assim, diante das pressões sofridas e/ou aceitas, diante da remodelação do quadro político nacional, das mudanças acarretadas pela Constituição de 1988 e de seus desdobramentos, os dirigentes locais passam a buscar novos padrões de planejamento que, se possível, reúnam idéias de democracia, eficácia administrativa, competitividade e produtividade. A essas “necessidades” ou anseios que os modelos que se oferecerão como alternativa ao padrão tradicional de planejamento prometem atender. Entre eles, em lugar de destaque, o Planejamento Estratégico.

2.2. O Planejamento Estratégico como Alternativa para as Localidades

O contexto exposto, caracterizado pela reconfiguração da economia e da geopolítica mundial, é utilizado na justificativa da atribuição de um novo papel a ser desempenhado pelas cidades. Nesse sentido, se a racionalização econômica e a lógica do mercado permeiam os discursos que surgem e a visão de mundo que se impõe, em tempos recentes, essas idéias acabam por atingir também as atuações práticas que se referem ao espaço de forma geral.

Numa época em que o reino empresarial/comercial impera, as técnicas e conceitos utilizados no âmbito das corporações são adaptados para que sejam aplicados no setor público. Emergem, assim, modelos de planejamento para a esfera pública advindos do âmbito privado, alternativos ao padrão considerado tradicional. Destaca-se, aqui, o planejamento estratégico urbano.

Para Lima Júnior,

A indicação do ambiente de mudanças e da incerteza, característica do mundo contemporâneo, permite identificar o poder público com a direção da empresa privada e a cidade com esta, sem enfrentar a questão da similitude entre as duas. Supõe-se que, submetidos a uma mesma situação, as práticas adotadas em ambos os setores serão similares, em outras palavras, que há uma relação unívoca e sem mediações entre o contexto experimentado e o instrumental a ser utilizado para enfrentá-lo. Bryson e Einsweiler, por exemplo, dizem que, confrontados com mudanças drásticas, os administradores públicos são levados a pensar como os da iniciativa privada... (LIMA JÚNIOR, 2003, p.63).

Há, assim uma transferência de conceitos e modelos de um setor para o outro (do privado para o público), sendo essa transposição alimentada pela crença de que o mundo mudou e apresenta-se caracterizado por grande incerteza. Essas mudanças e incertezas contemporâneas justificariam a utilização de novas abordagens, independentemente do setor a ser tratado. O planejamento estratégico é, então, apresentado como o método mais adequado para o enfrentamento do atual contexto, sendo muitas vezes colocado como o único caminho possível para a obtenção de sucesso dentro da chamada nova economia. “A lógica é circular: a descrição do contexto (de mudanças e incertezas) e a prescrição para

sua superação (a abordagem estratégica) se sustentam mutuamente, sendo indissociáveis” (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 62).

Autores, anteriormente envolvidos estritamente com as empresas e indústrias, começam a ampliar suas áreas de atuação, envolvendo-se também com questões voltadas para o setor público. Pode-se destacar, aqui, Michael Porter, que, no início da década de 1980, interessava-se por estudos sobre as estratégias competitivas industriais e, já em meados da mesma década, passa a tratar também da competição entre lugares e da competitividade dos lugares². Igualmente merece menção Philip Kotler, que, utilizando seu renome e experiência em estratégias de marketing empresarial, elabora uma metodologia a ser aplicada ao setor público (cidades, regiões, estados e países)³.

Para Porter, diante da competição global crescente, os países vêm se tornando mais importantes, estando a competitividade de um país diretamente dependente da capacidade de sua indústria de inovar e melhorar. Além disso, para se alcançar a prosperidade de uma nação torna-se fundamental a criação de um ambiente de negócios e de instituições de apoio que possibilitem a essa mesma nação “usar e atualizar produtivamente seus fatores de produção” (PORTER, 1989b, 1996). “A competitividade nacional se transformou numa das preocupações centrais do governo e da indústria em todos os países. (...) Embora a noção de empresa competitiva seja nítida, a idéia de país competitivo ainda é obscura” (PORTER, 1996, p. 170).

Nesse sentido, o autor comenta que algumas pessoas entendem a competitividade nacional como um fenômeno macroeconômico. Para outras, essa competitividade está relacionada à mão-de-obra barata e abundante. Há ainda os que estabelecem relações entre a competitividade nacional e a abundância de recursos naturais, ou aqueles que vêem as políticas governamentais como indutoras da competição entre nações. Por último, o autor cita alguns indivíduos que vêem na diferença das práticas gerenciais a explicação para a competitividade nacional (PORTER, 1989b, 1996). Para Porter, contudo, apesar de todas essas visões possuírem traços verdadeiros, nenhuma consegue abarcar a amplitude e a complexidade do tema, concluindo que,

O único conceito significativo de competitividade no nível nacional é a *produtividade*. O principal objetivo de um país consiste em proporcionar um padrão de vida elevado e crescente para os cidadãos. A capacidade para tanto depende da produtividade com que o trabalho e o capital atuam. Produtividade é o valor da produção de uma unidade de trabalho ou de capital. Depende tanto da qualidade e das características dos produtos (que determinam o seu preço) como da eficiência com que são produzidos. A produtividade é o principal determinante do padrão de vida de longo prazo do país: é a causa primordial da renda per capita nacional (PORTER, 1996, p.172).

Kotler, Haider e Rein desenvolvem seus trabalhos em linha semelhante à de Porter. Para eles, diante de vários problemas, crises e desafios enfrentados, na atualidade, as localidades devem “portar-se como qualquer negócio voltado para o mercado, tornando-se ‘produtos’ atraentes, melhorando sua base industrial e divulgando suas qualidades especiais

² O primeiro sucesso editorial de Porter deu-se em 1980, quando lançou o *Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors* – best-seller, atualmente com quase 60 reimpressões em inglês e com tradução para 19 idiomas. A preocupação do autor era a empresa individual, pensada em relação a seu ramo industrial. O envolvimento dele com o setor público se iniciou após 1983, quando de sua participação, durante o governo Reagan, na Comissão Presidencial sobre Competitividade Industrial (*President’s Commission on Industrial Competitiveness*), da qual presidiu o Comitê de Estratégia (*Strategy Committee*). A partir dessa experiência é que surgiu *The Competitive Advantage of Nations* que trata da competição entre lugares, ou melhor, da ‘*explicação do papel desempenhado pelo ambiente econômico, pelas instituições e pelas políticas de uma nação no êxito competitivo de suas empresas [...]*’ (Porter, 1989, p.2)” (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 49

³ Pode-se citar os seguintes livros de Philip Kotler nessa linha: *Marketing Público* (1994, em autoria com Haider e Rein) e *O Marketing das Nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais* (1997).

mais eficientemente aos seus mercados-alvo” (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994, contracapa do livro).

Percebe-se, aqui, a transposição das idéias, conceitos e termos utilizados, originalmente, nas empresas para os lugares. Para os autores, assim como para Porter, na nova economia mundial, “todas as localidades precisam concorrer com outras para obter vantagens econômicas. (...) Aqueles que não conseguem fazer uma boa promoção de si mesmos correm o risco da estagnação econômica e do declínio” (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994, p. 11). De acordo com essas idéias, é como se a concorrência e a promoção se mostrassem inevitáveis para o sucesso e a prosperidade local.

Utilizando-se dos métodos oriundos das corporações, Kotler, Haider e Rein propõem e defendem uma abordagem que denominam *Planejamento Estratégico de Marketing* para ser aplicada em uma localidade (aldeias, cidades, regiões, países). Essa proposta abrangeria quatro principais atividades:

- Elaborar a mistura (o ‘mix’) correta das atrações e dos serviços da comunidade.
- Estabelecer incentivos atraentes para os atuais e possíveis compradores e usuários de seus bens e serviços.
- Fornecer produtos e serviços locais de uma maneira eficiente e acessível.
- Promover os valores e a imagem do local de uma maneira que os possíveis usuários conscientizem-se realmente das vantagens diferenciadas dele (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994, p. 20).

Mesmo admitindo que o marketing público, ao utilizar métodos de planejamento comuns no âmbito das organizações comerciais, simplifica bastante muitos problemas de se administrar entidades tão complexas quanto cidades, regiões ou países, Kotler elabora, no livro *O Marketing das Nações*, uma metodologia que pretende ser aplicável nos países para avaliar as condições iniciais, as oportunidades, os pontos fracos e fortes e os melhores caminhos a serem seguidos para se alcançar o progresso ou a revitalização econômica.

Se o foco aqui fosse uma empresa e não uma nação, chamaríamos tal metodologia de *gerenciamento estratégico de mercado*. Gostaríamos de assumir a perspectiva de que uma nação pode funcionar como uma empresa e, como tal, pode-se beneficiar da adoção de uma abordagem estratégica de gerenciamento do mercado. Não se pode, entretanto, esquecer que a complexidade cultural e política em se governar uma nação é muito maior (KOTLER, 1997, p. 11).

Para alguns autores, entretanto, há bastante tempo, o conceito “política pública” tem significado para o setor público o que o conceito “estratégia” significa para o setor privado (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995).

Ambos sectores consideran que es una guía, un plano conjunto de directrices intencionadas para influir sobre ciertas decisiones o actos en particular en el futuro (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995, p. 27). [Além disso], tanto en el sector público como en el privado, el modelo predominante ha sido muy racional, esto es, que las políticas o estrategias se forman consciente y, sobre todo, analíticamente, se hacen explícitas y después se aplican de manera formal. Si la política pública o las estrategias son un plan deliberado, entonces se deduce que el proceso mediante el cual se formulan debe ser muy racional. La esencia del modelo resultante es que el conocimiento debe preceder al acto. En la administración, esto se ha institucionalizado como la dicotomía entre ‘formulación’ y ‘aplicación’: primero se concibe o, al menos, se elige la estrategia y después empieza su aplicación. El sector público lleva más allá esta distinción, con su separación entre ‘política pública’ y la ‘administración’, formalizada en la división del trabajo entre los políticos electos y los servidores públicos designados (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995, p.27-28).

Mintzberg e Jorgensen ressaltam que é possível perceber, recentemente, algumas tentativas de descentralização e ampliação de responsabilidade de departamentos governamentais por seus atos, envolvendo-os no processo de formulação de políticas, atividade anteriormente concentrada nos agentes centrais. Os autores acreditam, porém, que essa aparente flexibilidade acaba conduzindo, contraditoriamente, a uma maior centralização em alguns departamentos, em função da necessidade de um planejamento constante que demonstre e articule as intenções departamentais. De acordo com as idéias de estratégias emergentes, a descentralização não se traduziria pela transferência de poder a poucas pessoas dos altos escalões dos departamentos governamentais “sino la difusión del poder, en ocasiones hacia lo más profundo de esos departamentos, a la gente que tiene el conocimiento necesario para responder a las necesidades particulares” (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995, p. 46). Assim,

... lo que parecen ser algunos principios muy razonables de la democracia liberal en realidad entran en conflicto con algunas necesidades muy importantes de la sociedad contemporánea. (...) No solo se debe permitir que los administradores administren, sino que se debe permitir que todos los actores bien informados piensen y, así, influyan en las estrategias que en realidad se ejecutan, pues no basta que nuestras instituciones públicas sean democráticas formalmente; también deben ser responsables informalmente (MINTZBERG e JORGENSEN, 1995, p.46).

Outros autores demonstram suas preocupações com relação à transposição de modelos entre o setor privado e público, entendendo que essa transferência pode não ser tão simples como, muitas vezes, apresentada. Para Aktouf, os objetivos dos estados ou nações não podem ser reduzidos “às pesquisas de vantagens, de ganhos, de aproveitamento (tudo isso podendo ser reunido como eficiência) concebidos em termos de indicadores de rentabilidade econômica, de concorrência...” (AKTOUF, 2002, p. 48). Ao analisar os trabalhos de Porter, esse autor comenta de forma crítica,

Fazendo do planeta um vasto campo de batalha pela infinita competitividade, sob a única obrigação de maximização de lucros e dividendos de firmas colocadas como a finalidade histórica das nações, Porter simplesmente nos conduz a submeter a macroeconomia a uma dependência da microeconomia e as políticas nacionais das decisões empresariais! O tratamento da economia é concebido somente em curto prazo e em agravamento exponencial de desequilíbrios, já desastrosos, entre norte e sul e entre os próprios fatores de produção (capital, trabalho e natureza) (AKTOUF, 2002, p.52).

Segundo Lima Júnior, as principais diferenças entre a aplicação do modelo estratégico no setor privado e no setor público são apontadas por Bouinot e Bermils.

Para Bouinot e Bermils, estas diferenças concentram-se em três aspectos. Primeiramente, na tradição cultural nacional, que se imporá na escolha ou aceitação social dos instrumentos de gestão de um modo particularmente mais intenso no setor público do que no privado. Em segundo lugar, na maneira como cada setor lida com o *espaço urbano*: para as empresas o *espaço* é um meio, fator de produção e fonte de vantagem competitiva; para o poder público, ele é o próprio objeto da ação. Finalmente, a diferença entre o setor privado e o público reside também no fato de que o critério de decisão na empresa responde à questão da *eficácia*, enquanto no poder público deve também nortear-se pelo critério de *equidade social* (1995, p. 13-14). A participação de diferentes atores e interesses no processo decisório dificulta o consenso em torno de objetivos, necessário para dar lugar à postura pragmática típica da noção de estratégia no setor privado: *a utilização dos meios disponíveis para, nas condições encontradas, alcançarem-se determinados objetivos* (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 59).

Será apresentado, a seguir, um modelo que explicita a transposição das idéias do planejamento estratégico para o setor público, desenvolvendo uma breve revisão das propostas e críticas sobre o Planejamento Estratégico Urbano, modelo catalão.

3. O Planejamento Estratégico Urbano – Modelo Catalão: das Empresas para as Cidades

Um dos modelos de planejamento mais divulgado, comentado e utilizado, na atualidade, no qual é possível perceber a transferência das idéias empresariais para o setor público é o Planejamento Estratégico Urbano – modelo catalão. Como “catalães”, designamos alguns autores que, através de consultorias ou da produção de textos, vêm divulgando a experiência de Barcelona⁴ e as “vantagens” do modelo de planejamento adotado naquela cidade dos anos 90 em seguida. Dentre esses autores, os de maior influência na América Latina e no Brasil certamente são Jordi Borja e Manuel Castells (VAINER, 2000).

O Planejamento Estratégico Urbano – modelo catalão - surge a partir de uma adaptação da base do modelo de planejamento estratégico oriundo do setor privado para o setor público. O processo, tal qual foi concebido e modelado, utiliza como instrumento básico a conhecida análise “SWOT”: *Strenghts* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades) and *Threats* (ameaças) (KOTLER, HAIDER e REIN, 1994; KAUFMAN e JACOBS, 1997). Esse procedimento, adaptado para as cidades, mimetiza de maneira perfeita o que recomendam os teóricos do planejamento estratégico empresarial: trata-se, assim, de identificar os pontos fortes (que devem ser potencializados) e os pontos fracos (que devem ser minimizados). Além dessas características internas de uma cidade, prescreve-se a necessidade de identificar as principais oportunidades e ameaças presentes no ambiente externo à localidade. Com isso, determinam-se as metas e os objetivos a serem atingidos e traçam-se as ações estratégicas e os projetos prioritários necessários para que os resultados desejados sejam alcançados.

Nesse sentido, a elaboração do plano estratégico deve partir de um diagnóstico (identificação das oportunidades e ameaças externas e das fortalezas e fraquezas internas à localidade). A partir daí, deve ser definido o processo de construção da cidade desejada, com indicação do objetivo central (explicação, de forma resumida, do modelo de cidade desejada, ou seja, da missão a ser cumprida) e estratégias a serem desenvolvidas através dos objetivos, ações e projetos. Assim, o plano estratégico seria constituído pelo objetivo central (missão), estratégias, objetivos, ações e projetos.

É possível perceber que a análise “SWOT”, aplicada às cidades, está diretamente relacionada à idéia de vantagens competitivas de municipalidades. Se as empresas buscam com esse instrumento, sobretudo, a conquista de novos mercados, as cidades passam a buscar, principalmente, a manutenção e expansão de investimentos privados e a inserção na chamada nova economia, marcada pela crescente competitividade interurbana e pelo neoliberalismo. De acordo com esses princípios e segundo os “defensores” do planejamento estratégico, tal instrumento “deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2000, p. 76).

Nos modelos propostos de planejamento estratégico corporativo adaptado para as administrações públicas é comum a ênfase dada ao “novo papel” que deve ser desempenhado pelas cidades, assim como o entendimento da competição entre localidades como algo inevitável para a sobrevivência das mesmas no mundo globalizado.

Os especialistas e consultores espanhóis (catalães) Manuel Castells e Jordi Borja (1996, 1997), que se destacam na divulgação e apoio ao Planejamento Estratégico Urbano, consideram a cidade contemporânea como um ator político de protagonismo inegável,

⁴ Um dos casos mais significativos de utilização de estratégias de desenvolvimento, baseadas no planejamento estratégico, é a cidade de Barcelona. “A força da experiência de reestruturação urbana de Barcelona, viabilizada pelos Jogos Olímpicos de 1992, transformou a cidade em paradigma, apresentada como modelo a ser seguido pelas cidades que procuram uma inserção competitiva na nova ordem econômica” (SÁNCHEZ, 1999, p. 121).

devendo assumir novas competências, funções e seu papel central de forma dinâmica e inovadora.

Esses mesmos autores acreditam que para alcançar esses objetivos é necessário um “projeto de cidade” ou um projeto de transformação urbana que geralmente surge devido à sensação de crise (crise essa que aparece como um provável reflexo da globalização econômica). Argumentam que esse “projeto” deve contar com a parceria entre os atores urbanos, públicos e privados e com uma liderança local personalizada (a figura do prefeito pode ser decisiva). Ainda destacam a importância do consenso público que resulte num “patriotismo de cidade” para o desenvolvimento local e o sucesso dos planos estratégicos.

Partindo dessas premissas, Castells e Borja afirmam que o projeto de transformação urbana gerado pelo planejamento estratégico surge como uma somatória de três principais fatores:

- a) a sensação de crise aguda pela conscientização da globalização da economia;
- b) a negociação entre os atores urbanos, públicos e privados, e a geração de liderança local (política e cívica);
- c) a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural (CASTELLS E BORJA, 1996, p. 156).

É como se a globalização econômica e a maior competição entre cidades conduzissem a uma “consciência de crise” do modelo de produção. E as cidades, “obrigadas” a prestarem mais atenção ao “clima de negócios” e a adquirirem uma postura mais agressiva diante da competição por recursos, oportunidades de inserção no mercado mundial e mais empregos, deveriam buscar uma forma de se planejar que fosse diferente da forma “tradicional” e capaz de contribuir para a superação dessa crise.

Segundo os “catalães”, essa tarefa poderia ser assumida pelo Planejamento Estratégico. Assim, a cooperação público-privada, a geração de uma liderança local “forte”, a promoção da cidade e a formação de consensos, apresentam-se como a base deste planejamento competitivo e a “receita” mais propagada nos últimos tempos.

A eficácia dos planos estratégicos vai depender, de acordo com Castells e Borja (1996), de uma conjugação de múltiplos pontos relevantes. Em primeiro lugar, para ser eficaz, deve mobilizar atores urbanos, públicos e privados, e concretizar-se em ações e medidas que sejam implementadas de imediato. Isso pode colaborar na geração de “confiança entre os agentes que o promovem” e na construção de “um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. Esta será a principal força de um plano estratégico” (CASTELLS e BORJA, 1996, p. 158).

Em segundo lugar, o plano deve possibilitar a construção e/ou modificação da imagem que a cidade tem de si mesma e transmite para o exterior. Seria uma resposta à “sensação de crise”, através da promoção interna e externa do local, com um grande empreendimento de comunicação, de marketing e de mobilização dos cidadãos.

Um outro ponto relevante refere-se à realização de uma grande reforma política-administrativa, com questionamentos a respeito das competências e organização do governo local, necessidade de que sua imagem e presença sejam marcantes e positivas internacionalmente, criação de mecanismos que possibilitem um bom relacionamento entre o governante e outras administrações municipais e que levem a um consenso entre os cidadãos. Isso demonstra a importância da iniciativa política e do papel do prefeito para o sucesso do plano.

Vainer (2000), um dos autores que desenvolveu uma crítica sistemática das idéias propostas pelos defensores do Planejamento Estratégico Urbano, entende que a adoção do planejamento competitivo expressa a completa subordinação aos interesses e lógicas do

mercado. Assim, comportamento empresarial, competitividade e produtividade urbanas se impõem. Como consequência,

... o planejamento estratégico urbano e seu 'patriotismo de cidade' desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania. A reivindicação de poder para as comunidades e coletividades locais, conquistada numa luta travada em nome do autogoverno, se consuma como abdicação em favor de chefes carismáticos que encarnam o projeto empresarial. A cidade conquistou parte dos recursos políticos antes concentrados no poder central, mas não realizou o sonho do autogoverno (VAINER, 2000, p. 98).

Já os consultores espanhóis consideram que se uma cidade quer se articular à economia global deve contar com alguns "requisitos indispensáveis", a saber: um bom sistema de informações e telecomunicações, facilidade de mobilidade e acessibilidade, geração e reconversão de centralidades, qualidade dos serviços para a produção, qualificação de seu mercado de trabalho, disposição de infra-estrutura tecnológica, além de ter bons hotéis e aeroporto internacional, segurança adequada, entre outros.

Destaca-se que essa proposta de diagnóstico, identificando os pontos críticos, os obstáculos e as potencialidades, considerada, por muitas vezes, como "inovação catalã", nada mais é que a reprodução da chamada análise "SWOT" transposta do âmbito empresarial para o setor público. Além disso, se os atributos acima mencionados são "requisitos indispensáveis", independentemente do local onde esteja sendo feito o plano, em outras palavras, se independentemente do diagnóstico, as metas já estão praticamente preestabelecidas, tal procedimento parece perder o sentido. Parece haver aqui uma tentativa de universalização de valores e necessidades em cidades que vivenciam questões e demandas totalmente diferenciadas (VAINER, 2000).

Compans comenta que, com base na mesma lógica do marketing empresarial, as cidades, adaptando-se às novas estratégias de desenvolvimento e promoção, procuram diagnosticar suas potencialidades, avaliar a demanda das empresas ou setores-alvo e construir uma imagem positiva para ser divulgada. Essa imagem deve ser promovida por meio de propagandas e publicidade e também de realização de feiras e exposições, da recuperação de centros históricos, melhorias da infra-estrutura de comunicação, entre outros. Porém, a autora acredita que:

Todas as estratégias de atração de empresas e investimentos, orientadas a responder antecipadamente aos requisitos de produtividade e competitividade das firmas são socialmente segregadoras. Elas se traduzem em inversões volumosas de recursos públicos, provisão de equipamentos urbanos e operações imobiliárias destinadas apenas a certos tipos de usuários, aos executivos das grandes empresas e às novas camadas profissionais 'estratégicas do terciário avançado' (COMPANS, 1999, p. 112).

Sánchez acrescenta que os planos estratégicos atuam como verdadeiras fábricas de imagens, que são criadas ou modificadas para a obtenção de consenso político e para a projeção das cidades no exterior. Assim, a utilização de estratégias de marketing torna-se de fundamental importância para a divulgação e promoção dos produtos considerados principais (turismo, cultura, etc.) e das imagens construídas. "As cidades passam a ser cada vez mais tratadas como produtos para serem vendidos e o marketing é utilizado como fundamental instrumento para aumentar a capacidade de atração do 'produto cidade'" (SÁNCHEZ, 1999, p. 118).

Sánchez também questiona a criação de imagens urbanas que deformam a realidade e apresentam apenas as grandes obras (espetáculos) resultantes de intervenções públicas e privadas, assim como a transformação da cidade em sujeito, omitindo muitos dos atores sociais que conferem vida às cidades. Para a autora, o "consenso social", alcançado por

esses “projetos de cidade”, esconde um cidadão passivo e alienado diante da imagem-mito construída, como indica o seguinte trecho:

Verificamos que muitas vezes os cidadãos – consumidores?- têm uma atitude reverenciadora, complacente e, em última instância, passiva, em relação à cidade. O espaço é transformado em cenário onde tudo é objeto de consumo estético e contemplativo. Nesse sentido, é a cidade que está no centro da cena, a cidade tornada sujeito, que em determinadas circunstâncias transforma os próprios cidadãos em meros figurantes, atores secundários de seu roteiro (SÁNCHEZ, 1999, p. 126).

Contudo, de acordo com Borja & Castells (1997), o planejamento estratégico traz inúmeros benefícios, entre os quais é possível destacar os seguintes: ajuda na utilização mais efetiva dos recursos de uma localidade; possibilita um melhor posicionamento da cidade, com aproveitamento ou criação de oportunidades (o que vai depender, sobretudo, do potencial da liderança promotora do governo local); gera uma consciência de cidade, com construção de consenso; propicia uma colaboração entre os setores público e privado; age a curto prazo.

Por outro lado, Vainer sustenta que nas chamadas parcerias público-privadas, o termo “privado” evoca tão somente o interesse particular dos capitalistas, não incluindo indivíduos ou grupos “privados” em geral. Nesse caso, o discurso generalizado vem pregando e pretendendo “legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2000, p. 89). O planejamento contribuiria, assim, para a reafirmação dos interesses de grupos dominantes.

Outro ponto que deve ser observado é que Castells e Borja, assim como os demais defensores da aplicação às cidades das “técnicas e procedimentos” do planejamento estratégico, freqüentemente sustentam seus argumentos por meio de distinções que estabelecem entre o planejamento estratégico e o que denominam “planejamento territorial convencional” (ou plano diretor). Porém, é necessário que se esclareça que o plano diretor territorial, ao qual os autores fazem referência, é mais condizente aos planos feitos anteriormente à década de 80. Sobretudo, àquela forma autoritária, centralista e tecnocrática de se planejar que vigorou no período militar e que já foi tão criticada. Nesse sentido, as experiências bem sucedidas de planejamento, no Brasil, pós-Constituição de 1988, de caráter mais democrático e participativo, parecem desconsideradas (ou omitidas) e ficam esquecidas⁵.

Outra crítica, formulada por Sánchez, recai sobre as promessas e discursos acerca do planejamento estratégico e marketing de cidade apontados e apresentados por aqueles que apóiam essas idéias, como grandes instrumentos capazes de solucionar problemas, como alternativas progressistas de caráter democrático. Para ela, é importante que se lembre que os antecedentes do planejamento estratégico são empresariais e militares, que o urbanismo e as obras monumentais são expressões de uma ideologia autoritária, que o próprio “patriotismo de cidade” é um mecanismo “verticalista” ao incutir na população o sentimento patriótico e que, inevitavelmente, “no conjunto das estratégias, algumas acabam sendo consideradas ‘mais estratégicas’ e são claramente priorizadas em detrimento de outras, à mercê da correlação de forças e dos interesses em jogo na definição do que seja ‘mais’ ou ‘menos’ estratégico” (SÁNCHEZ, 1999, p. 122).

⁵ Ainda sobre esse aspecto, parece haver uma lacuna ou um espaço de tempo não considerado, ou não mencionado pelos “catalães” e seus “seguidores”, digno de ser destacado. O planejamento participativo experimentado e praticado em algumas cidades brasileiras, sobretudo no período pós-1988, também aparece como uma alternativa ao planejamento tecnocrático-centralista-autoritário, podendo ser traduzido pelas tendências mais atuais de gestão democrática de cidades, que têm como símbolo principal o chamado orçamento participativo. “Santos e Avritzer mostram como, entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular” (SANTOS, 2003, p. 65).

Vainer afirma ainda que a cidade vem sendo tratada como mercadoria (a mais complexa de todas as mercadorias) destinada a um grupo específico de compradores – o capital internacional, turistas e usuários com “recursos”:

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos (VAINER, 2000, p. 78).

Após essa breve exposição das propostas de Planejamento Estratégico de Cidades mais expressivamente divulgadas na atualidade e das críticas e comentários referentes a esse instrumento, percebe-se a grande polêmica suscitada em torno das propostas catalãs. De um lado, encontram-se verdadeiras receitas, de cunho ideológico, que buscam, sobretudo, difundir os citados modelos de sucesso de planejamento estratégico; de outro lado, apresenta-se uma bem fundamentada crítica contrária a esses modelos procurando mostrar que, na prática, esses discursos vêm conduzindo à reafirmação dos interesses de grupos dominantes.

4. Considerações Finais

Após a discussão sobre a transposição de modelos de planejamento dos âmbitos militar e empresarial para o setor público e sobre o Planejamento Estratégico Urbano – modelo catalão pode-se dizer, primeiramente, que tanto as empresas, como as cidades e/ou o governo apresentam-se nos modelos estratégicos inseridos em um cenário competitivo, de guerra.

Observa-se que o modelo catalão procura disputar o espaço ocupado, anteriormente, pelo planejamento tradicional, partindo da transposição de idéias, seja das empresas ou do âmbito militar. Apesar da alteração de algumas denominações e adjetivações, os instrumentos e propostas utilizados em setores diferentes apresentam nítida semelhança.

A difusão de novas concepções de planejamento e a adoção de modelos, com as conseqüentes alterações nas práticas governamentais, abrem espaço para um amplo espectro reflexivo, ao apresentarem estreitas relações com aspectos tanto políticos, como ideológicos, culturais, entre outros. Segundo Lima Junior:

Associando os diferentes modelos de ação do poder público a opções políticas dos grupos que se sucedem no governo, estudos que enfatizam a dimensão político-ideológica do planejamento em suas diferentes manifestações sugerem que a dinâmica de mudanças no planejamento ocorreria com o propósito de: (1) encontrar novas bases de legitimidade para o poder público (Hague, 1991); (2) favorecer a determinados segmentos da sociedade local (Healey, 1983; Lima Junior, 1996A; Lima Junior, 1998; Compans, 2001) e/ou ainda; (3) distinguir e promover posições políticas ou ideológicas, estabelecendo diferenciação de governos predecessores, divulgando ações governamentais (Grant, 1994; Tauxe, 1995), ou ainda ajustando-se aos valores das localidades nas quais são aplicadas (Frey, 1996) (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 17).

Como já observado, a introdução da idéia de Planejamento Estratégico em municípios brasileiros, acontece em um momento singular expresso pela remodelação do quadro político nacional, pelas mudanças acarretadas pela Constituição de 1988 e por seus desdobramentos, e pela busca de novos padrões de planejamento em vários âmbitos do setor público e por grande parte das prefeituras municipais. A mudança nas formas de planejamento seria um dos meios de se buscar a legitimidade. E se as idéias de democracia, gestão, eficiência e eficácia organizacional se destacavam no cenário nacional, o Planejamento Estratégico surgia como uma promessa de alcance prático do ideário que se impunha.

Uma das razões da rápida absorção e adoção do modelo, por municípios brasileiros, pode estar relacionada, então, com o momento de crise de confiança nos paradigmas tradicionais de gestão do país. Relaciona-se também, em grande medida, com as formas de divulgação dessas idéias calcadas na valorização de um discurso baseado no binômio “utilização do modelo – obtenção de sucesso”.

Geralmente, o modelo catalão, amplamente divulgado, sobretudo por refinada retórica e *aparência* incontestável e inquestionável, é aceito e influencia o senso comum. No entanto, vale atentar para o fato de que,

... nem todas as regiões do discurso são igualmente abertas e penetráveis; algumas são altamente proibidas (diferenciadas e diferenciantes), enquanto outras parecem quase abertas a todos os ventos e postas, sem restrição prévia... (FOUCAULT, 2001, p. 37).

Nesse sentido, por muitas vezes, a “aparência” dos discursos estratégicos difere da “essência” dos mesmos. Ao mesmo tempo, deve-se ter em mente que “a manifestação, a aparência, faz parte da essência” (LEFEBVRE, 1995, p. 217). Assim, a ideologia que envolve os modelos de planejamento em questão poderia ser melhor apreendida através de um processo de aprofundamento, através da compreensão de possíveis conexões e da captação das contradições e movimentos (aparência – essência) que levaria ao entendimento da aparência enquanto negação, muitas vezes intencional, da essência.

Diante do que foi exposto, pode-se entender que, por muitas vezes, a força de um modelo e de sua difusão apresenta uma conexão direta com o modo como se discursa, o modo como se usam as palavras a favor da “verdade” que se busca valorizar, distribuir e instalar. É como se a aparência de um discurso fosse construída estrategicamente com o intuito de aumentar a sua veracidade e a crença dos receptores e “adotantes”.

Nesse sentido, torna-se fundamental também o reconhecimento da relevância de alguns atores globais que apóiam políticas, planos e projetos governamentais e que atuam na divulgação dos novos modelos, por muitas vezes, transportando experiências pontuais de um lado para outro do mundo, como “objetos reprodutíveis”.

Vale destacar, por fim, que a reprodução de modelos, inclusive de setores diversos, como é o caso do Planejamento Estratégico transportado da guerra e das empresas para as localidades, não pode ser tratada de modo simplista e neutro. Já seria errôneo tratar qualquer cidade sem a consideração de suas especificidades. Tratar cidades e empresas de modo indistinto seria mascarar a diferença entre realidades e/ou omitir interesses de determinados atores. Deve-se lembrar, mais uma vez, que as empresas buscam, antes de qualquer coisa, a eficácia, a produtividade e o lucro enquanto o poder público deveria almejar uma cidade mais justa, primando, antes, pela equidade social.

Essas seriam algumas reflexões possíveis acerca do tema investigado neste trabalho e que, ao mesmo tempo, abrem espaço para novos questionamentos e possibilidades reflexivas: a importância do contexto na legitimação de novos paradigmas; a importação de técnicas de outros âmbitos para o setor público e a histórica utilização, no Brasil, de procedimentos baseados em regras e modelos.

Referências

AKTOUF, Omar. Governança e Pensamento Estratégico: uma crítica a Michael Porter. In: **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. Jul./Set. 2002.

BOURDIEU, P. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos**, n. 45. São Paulo: CEBRAP, 1996. pp. 152-166.

- _____ Planes Estratégicos y Proyectos Metropolitanos. In: **Cadernos IPPUR**, ano XI, nos. 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997. pp. 207-231.
- CAVALCANTI, Marly (org.). **Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- CLAUSEWITZ, C.von. **On War**. Penguin Books, 1968.
- COMPANS, R. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. In: **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 1, maio-nov. Campinas: ANPUR, 1999. pp. 91-114.
- FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2001.
- GUERRA, Isabel. "O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do 'jogo estratégico de atores' no planejamento territorial em Portugal". In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). 2003. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. pp.341-372.
- KAUFMAN, J. L. & JACOBS, H. M. A Public Planning Perspective on Strategic Planning. In: CAMPBELL, S. & FAINSTEIN, S. **Readings in Planning Theory**. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1997. pp. 323-343.
- KOTLER, P., HAIDER, D. H. & REIN, I. **Marketing Público**. São Paulo: MAKRON Books do Brasil Editora Ltda, 1994.
- KOTLER, Philip. **O Marketing das Nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais**. São Paulo: Futura, 1997.
- LEFEBVRE, H. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada 'Planejamento Estratégico': deslocamentos espaciais e atribuição de sentido na teoria do planejamento urbano**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. (Tese de Doutorado).
- LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MEIRELLES, A. M. e GONÇALVES, C. A. O que é estratégia: histórico, conceito e analogias. In: GONÇALVES, C. A., REIS NETO, M. T. e GONÇALVES FILHO, C. **Administração Estratégica: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial**. Belo Horizonte, 2001.
- MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning. Reconceiving roles for planning, plans, planners**. New York/Toronto, The Free Press/Maxwell Macmillan Canada, 1994.
- MINTZBERG, Henry e JORGENSEN, Jan. Uma estratégia emergente para la política pública. In: **Gestión y Política Pública**. México. Vol. IV, num. 1, primer semestre de 1995.
- MINTZBERG, H., AHLSTRANS, B. e LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- PORTER, Michael. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1989a.
- _____ **A Vantagem Competitiva das Nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989b.
- _____ **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. In: **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 1, maio-nov. Campinas: ANPUR, 1999. pp. 115-132.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- TZU, Sun.. **A Arte da Guerra**. São Paulo: Ed. Pensamento, 1998.