

Caminhos para a aplicação da estratégia aberta em governos locais: o caso de Umuarama

Caminos para la aplicación de la estrategia abierta em gobiernos locales: el caso Umuarama

Paths to apply the Open Strategy in local governments: The Umuarama Case

Renata Maria Paes de Vilhena

Fundação Dom Cabral

rvilhena.associado@fdc.org.br

<https://orcid.org/0000-0002-0940-0655>

Fernando Rabelo Ribeiro

Fundação Dom Cabral

fernando.rabelo@fdc.org.br

<https://orcid.org/0009-0004-7961-7595>

Edvaldo Ceranto Júnior

Prefeitura Municipal de

Umuarama

secretario.indcom@umuarama.pr.gov.br

<https://orcid.org/0009-0005-7846-1530>

Resumo

Criado em 2006, o Conselho de Desenvolvimento de Umuarama, Paraná, Brasil, reúne membros de diversos setores, com o objetivo de propor políticas para o desenvolvimento local. Após anos de dificuldades na mobilização de pessoas, projetos e recursos, o Conselho resolveu, em 2023, propor à prefeitura a elaboração do Plano Umuarama 2050, que contou com a ampla participação da sociedade e com o apoio de instituição especializada. Assim, entre várias instituições analisadas, o Plenário do Conselho selecionou a Fundação Dom Cabral e a recomendou à gestão municipal. Como membro e parceira do Conselho, a prefeitura desenhou com a Fundação uma solução customizada que envolveu a construção participativa de uma visão de longo prazo para o município. Para isso, o projeto contemplou entrevistas e grupos focais; uma plataforma de participação com inteligência artificial; uma conferência pública; e três grupos de governança, que foram compostos por diferentes lideranças envolvidas em momentos distintos. Este artigo visa explorar o papel e a efetividade de cada uma dessas metodologias, considerando os resultados alcançados e o quanto eles contribuíram e influenciaram a estratégia. Além disso, pretende-se iluminar o debate teórico-prático sobre a construção de um planejamento estratégico para o desenvolvimento local a partir do engajamento de diferentes stakeholders.

Palavras-chave: Umuarama, planejamento estratégico, estratégia aberta, participação social, conselhos de políticas públicas, desenvolvimento econômico, pensamento orientado para o futuro, Teoria do U.

Resumen

Creado en 2006, el Consejo de Desarrollo de Umuarama, Paraná, Brasil, reúne a miembros de diferentes sectores, con el objetivo de proponer políticas para el desarrollo local. Después de años de dificultades en la movilización de personas, proyectos y recursos, el Consejo decidió, en 2023, proponer a la alcaldía la elaboración del Plan Umuarama 2050, que contó con la amplia participación de la sociedad y el apoyo de una institución especializada. Así, entre varias instituciones analizadas, el Pleno del Consejo seleccionó la Fundación Dom Cabral y la recomendó a la administración municipal. Como miembro y socio del Consejo, el Ayuntamiento diseñó una solución personalizada con la Fundación que implicó la construcción participativa de una visión a largo plazo para el municipio. Para tal fin, el proyecto incluyó entrevistas y grupos focales; una plataforma de participación impulsada por inteligencia artificial; una conferencia pública; y tres grupos de gobernanza, que estaban compuestos por diferentes líderes involucrados en diferentes momentos. Este artículo pretende explorar el papel y la eficacia de cada una de estas metodologías, considerando los resultados alcanzados y en qué medida contribuyeron e influyeron en la estrategia. Además, pretende iluminar el debate teórico-práctico sobre la construcción de una planificación estratégica para el desarrollo local basada en el involucramiento de diferentes actores.

Palabras clave: Umuarama, planificación estratégica, estrategia abierta, participación social, consejos de políticas públicas, desarrollo económico, pensamiento orientado al futuro, Teoría del U.

Abstract

Created in 2006, the Umuarama Development Council, in the state of Paraná, Brazil, brings together members from various sectors with the aim of proposing policies for local development. After years of difficulties in mobilizing people, projects, and resources, in 2023 the Council decided to propose to the city government the creation of the Umuarama 2050 Plan, which had broad participation from society and the support of a specialized institution. Thus, among several institutions analyzed, the Council Plenary selected the Dom Cabral Foundation and recommended it to the municipal administration. As a member and partner of the Council, the city government designed a customized solution with the Foundation that involved the participatory construction of a long-term vision for the municipality. To this end, the project included interviews and focus groups; a participation platform with artificial intelligence; a

public conference; and three governance groups, which were composed of different leaders involved at different times. This article aims to explore the role and effectiveness of each of these methodologies, considering the results achieved and how much they contributed to and influenced the strategy. Furthermore, it aims to illuminate the theoretical-practical debate on the construction of strategic planning for local development based on the engagement of different stakeholders.

Keywords: Umuarama, strategic planning, open strategy, social participation, public policy councils, economic development, future-oriented thinking, Theory of U.

Umuarama é um município do Estado do Paraná, região Sul do Brasil. Sua população, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2024, é de 121.972 habitantes, o que a coloca como a 21ª cidade mais populosa do Estado. Sua extensão territorial é de 1.234.537 km², figurando entre os 1.200 maiores territórios municipais do Brasil. É a maior área de sua região geográfica imediata, composta por Alto Paraíso, Alto Piquiri, Altônia, Brasília do Sul, Cafezal do Sul, Cidade Gaúcha, Cruzeiro do Oeste, Douradina, Esperança Nova, Francisco Alves, Icaraíma, Iporã, Ivaté, Maria Helena, Mariluz, Nova Olímpia, Perobal, Pérola, São Jorge do Patrocínio, Tapira, Umuarama e Xambrê.

A densidade populacional do município é de 94,85 habitantes por km² (824ª do Brasil e 38ª do Estado). O crescimento populacional de Umuarama segue uma curva ascendente e mostra um município que vem observando um incremento de população constante, o que indica uma tendência de crescimento populacional e ampliação da mão de obra disponível. Já um olhar sobre a distribuição etária da população mostra que, de 2010 a 2022, a base da pirâmide não apresentou um encolhimento acelerado, como visto em outras cidades do país e do mundo. Ou seja, há uma perspectiva de maior disponibilidade de pessoas em idade ativa para os próximos anos, o que representa grande oportunidade para o crescimento econômico do município.

Suas principais atividades econômicas são a pecuária de corte — é considerada a “capital do boi gordo” — e a prestação de serviços, com destaque para os setores de saúde e educação superior, nos quais o município é polo regional. Conhecida também como a “capital da amizade”, a cidade é uma das principais do Paraná e é o polo da região de Entre Rios, que possui população estimada em, aproximadamente, 410 mil habitantes.

O produto interno bruto (PIB) de Umuarama vem crescendo constantemente desde 2010 e chegou a mais de R\$ 4 milhões em 2021, último ano divulgado pelo IBGE. Nesse período, o

único ano em que houve crescimento negativo do PIB foi em 2020. Todavia, nem a pandemia da Covid-19 apresentou grande impacto sobre o PIB local, que apresentou alta taxa de crescimento em 2021. Assim, os dados apontam para uma economia com menor exposição a crises internas e externas, apesar da nítida perda de impulso de crescimento em 2020.

O município colhe os frutos de ter uma economia fortemente atrelada ao agronegócio, setor que vem experimentando crescimentos vigorosos nos últimos anos. Destaque também para o setor de serviços, que gera um PIB quase duas vezes a soma dos demais setores e concentra a maior parte do crescimento observado na economia de Umuarama. O segundo setor com maior valor adicionado é a indústria, embora o valor gerado pela atividade seja cerca de um quarto do valor gerado no setor de serviços. E, apesar de esse setor ter sido o mais impactado pelas crises econômicas recentes, ele pode apresentar uma série de oportunidades, principalmente na agroindústria, e ampliar o impacto de outros setores ao agregar valor à produção local.

O PIB per capita de Umuarama vem aumentando de maneira expressiva nos últimos anos — mais de 250% de 2010 a 2021, último ano divulgado pelo IBGE. O incremento desse indicador é um indício de maior disponibilidade de recursos na economia, mas não evidencia necessariamente que esses recursos estejam sendo apropriados de maneira igualitária pela sociedade.

Portanto, as estatísticas apontam como principais potencialidades da cidade a densidade demográfica e a curva ascendente de população, que podem ser consideradas motores do crescimento econômico, já que abrem uma janela de possibilidades que outras cidades e regiões do país não possuem, devido ao envelhecimento acelerado da população. Todavia, para um bom aproveitamento dessas potencialidades, a melhoria da qualidade das escolas públicas, sobretudo da educação básica, precisa ser o foco principal.

A alta disponibilidade de universidades e faculdades no município é também uma força. Isso porque amplia as possibilidades de qualificação da mão de obra em idade adulta, tendo em vista a ocupação de postos de trabalho de maior complexidade e, portanto, com melhores salários — embora os postos disponíveis atualmente sejam, em sua maioria, para profissionais com ensino médio completo.

E o município tem bons resultados em diversos indicadores de qualidade de vida, como longevidade e qualidade da saúde. Por isso, tem se tornado um polo regional de atração para famílias de alta renda, o que, se aproveitado, pode ajudar no desenvolvimento do mercado imobiliário local.

Todavia, a cidade tem, hoje, importantes bloqueios. O primeiro é a falta de um sistema de transporte público que promova a mobilidade dos trabalhadores e pessoas de mais baixa renda. O segundo é a qualidade mediana apresentada pelos resultados do sistema público de ensino em avaliações como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Por fim, o terceiro é a baixa diversidade de canais de escoamento da produção local.

Além disso, observam-se a falta de conexão 5G como barreira à atração e desenvolvimento de empresas de tecnologia; a atual baixa dos reservatórios de água, que afeta a pecuária e a agricultura, além de reduzir o potencial de crescimento do setor no longo prazo; e a falta de fontes alternativas de energia, como o gás natural, o que pode ser uma barreira à atração de empresas que utilizam energia de forma intensiva, como aquelas especializadas em mineração de dados.

Essas ameaças, somadas à estimativa do prefeito municipal de que, em 20 anos, Umuarama deve dobrar de tamanho, tornaram-se pontos de preocupação para as lideranças locais e, em especial, para o Conselho de Desenvolvimento de Umuarama (CDU). Para que a cidade continue a crescer e a oferecer qualidade de vida a seus cidadãos, era necessário enfrentar esses desafios. Assim, a construção de uma estratégia de longo prazo compartilhada e robusta tornou-se prioridade para diversos segmentos da sociedade reunidos no Plenário e nas Câmaras do CDU.

Inspirado no Conselho de Desenvolvimento de Maringá (Codem), Paraná, o CDU foi instituído pela Lei Municipal 2.880, de 14 de junho de 2006, como um conselho civil, sem fins lucrativos e uma pessoa jurídica de direito privado, “sem distinção política, partidária ou religiosa, de caráter deliberativo e consultivo, para propor a execução das políticas de desenvolvimento de interesse do Município de Umuarama”. Ele é composto pelo Plenário, pela Diretoria-Executiva e pelas Câmaras Técnicas. O Plenário é composto por representantes de:

- Secretaria Municipal de Indústria e Comércio;
- Secretaria Municipal de Planejamento;
- Secretaria Municipal de Fazenda;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
- cada instituição de ensino superior (públicas e privadas);
- entidades religiosas;
- segmento da saúde;
- cada federação: Federação das Indústrias do Estado do Paraná, Federação do Comércio

do Estado do Paraná, Federação da Agricultura do Estado do Paraná;

- Sociedade Rural de Umuarama;
- núcleo de produtores rurais de Umuarama;
- sindicatos patronais de Umuarama;
- sindicatos laborais de Umuarama dos setores serviço, indústria e comércio;
- profissionais liberais;
- clubes de serviços e lojas maçônicas;
- veículos de comunicação;
- associações de bairros;
- Associação Comercial Industrial e Agrícola de Umuarama;
- organizações não governamentais (ONGs);
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Já as Câmaras Técnicas são em número de 11:

- indústria;
- agricultura, agroindústria e agropecuária;
- assuntos ambientais;
- assuntos comunitários;
- assuntos universitários e integração tecnológica;
- atração de investimentos;
- comércio, serviços e turismo;
- planejamento municipal;
- conselho estratégico;
- conselho do jovem;
- Umuarama 2050.

Assim, em Umuarama, partiu do CDU a iniciativa de criar um planejamento estratégico para o município, sob o mote “Umuarama 2050”. Esse projeto se diferenciou desde o início pela premissa de ser construído de maneira participativa, com base em dados e evidências concretas, e considerando uma visão estratégica que integrasse o papel do município em sua região. No entanto, o planejamento estratégico de uma cidade é uma tarefa complexa que exige não

apenas vontade, conveniência e oportunidade, como também uma visão clara de futuro e uma metodologia que permita a participação dos *stakeholders* envolvidos e impactados pela estratégia. Por isso, CDU e prefeitura procuraram a Fundação Dom Cabral, que deu o suporte metodológico e técnico para todo o processo.

A metodologia adotada foi a “estratégia aberta”, complementada pelas abordagens do *future-back thinking* (pensamento orientado para o futuro) e da Teoria do U. Esses métodos foram selecionados com o intuito de criar um processo inclusivo, transparente e sustentável, que engajasse não só os técnicos e gestores da prefeitura, mas também a sociedade civil e o CDU. O objetivo era garantir que o planejamento estratégico refletisse tanto as vocações e potencialidades locais quanto as tendências e oportunidades dos contextos brasileiro e global.

A proposta era ambiciosa: construir um plano que não apenas orientasse o desenvolvimento do município nos próximos anos, mas que também fosse um exemplo de inovação e participação para outras cidades no Brasil e na América Latina. O projeto envolveu uma série de etapas cuidadosamente planejadas e executadas, o que permitiu ampla participação da sociedade e estreita colaboração entre diferentes setores da Administração.

Ao longo deste artigo, são detalhados as metodologias utilizadas e os motivos que levaram à escolha de cada uma delas. Além disso, o caso de Umuarama é apresentado como um exemplo de sucesso na implementação de um planejamento estratégico participativo e inovador. Espera-se que essa experiência possa servir de inspiração e modelo para outras iniciativas de planejamento urbano.

A relevância desse processo vai além da elaboração de um plano estratégico. Ele representa uma nova forma de pensar e fazer política pública, em que a participação social não é apenas um conceito teórico, mas também uma prática concreta que fortalece a democracia e a governança. Em Umuarama, demonstrou-se com ele que é possível construir um futuro melhor quando todos têm voz, e a tecnologia é utilizada para potencializar o engajamento dos *stakeholders*.

Vale ressaltar, no entanto, que a falta de dados, sobretudo de séries históricas, e a inviabilidade da formação de um grupo controle são limitações importantes para a análise do impacto da iniciativa. Além disso, o tamanho da amostra da população que efetivamente participou do processo não confere validade estatística às inferências e às conclusões alcançadas. No entanto, em termos qualitativos, demonstrados pelos resultados alcançados, comparados com os objetivos, conclui-se que o projeto foi bem-sucedido e deixou um legado importante para a prefeitura, para o CDU e para a comunidade.

Estratégia aberta

O conceito de “governo aberto” tem ganhado destaque como uma abordagem multidimensional voltada para o fortalecimento da transparência, da participação e da *accountability* na Administração Pública. De acordo com Piotrowski et al. (2022), o governo aberto envolve a divulgação proativa de informações pelas instituições públicas, o que permite que os cidadãos acessem, compreendam e utilizem os dados governamentais de forma eficaz. Essa prática busca reduzir a assimetria de informação entre o Estado e a sociedade, bem como promover maior confiança nas instituições públicas. Além da transparência, o governo aberto inclui a criação de mecanismos para a participação cidadã nos processos decisórios, o que possibilita que os cidadãos influenciem políticas que impactam suas vidas. O conceito está profundamente ligado ao fortalecimento dos ideais democráticos e aos avanços tecnológicos, que ampliaram as possibilidades de interação entre governos e a sociedade.

Fung et al. (2007) destacam que a transparência desempenha um papel crucial ao fornecer aos cidadãos informações necessárias para monitorar e influenciar as ações do governo. Além disso, Meijer et al. (2012) argumentam que o governo aberto vai além da divulgação de dados, englobando práticas que incentivam a cocriação de políticas públicas e o empoderamento dos cidadãos por meio do acesso a informações relevantes. Tecnologias digitais, como plataformas de dados abertos, têm sido essenciais para facilitar essas interações, o que permite que os governos adotem práticas mais inovadoras e responsivas.

Embora o governo aberto seja teoricamente atrativo, sua implementação enfrenta desafios significativos. Piotrowski et al. (2022) e outros estudiosos apontam barreiras, como a resistência à transparência dentro das burocracias, o impacto da exclusão digital e os riscos associados ao uso indevido de dados públicos. Além disso, equilibrar a abertura das informações com questões de privacidade e segurança é uma tarefa complexa para os governos. Apesar disso, o governo aberto oferece oportunidades valiosas, como o fortalecimento da confiança pública, a melhoria na prestação de serviços e o incentivo à inovação. Para superar os desafios, é essencial o desenvolvimento de estratégias integradas que combinem tecnologias acessíveis, capacitação cívica e compromissos institucionais com os princípios do governo aberto. Nesse sentido, Janssen et al. (2012) enfatizam a importância de políticas sólidas para mitigar esses riscos enquanto promovem uma governança mais participativa e transparente.

Diante dessas oportunidades e desafios, a metodologia utilizada em Umuarama foi a denominada “estratégia aberta”, ou *open strategy*. Essa metodologia foi desenvolvida por Chesbrough e Appleyard (2007), que equilibraram os conceitos de estratégia empresarial tradicional com os conceitos de inovação aberta, gerando assim o que Whittington et al. (2011) distinguem entre “mais transparência dentro e fora das organizações e mais inclusão de diferentes atores

interna e externamente” (p. 531).

Ela busca aumentar a transparência e a inclusão em questões estratégicas, envolvendo *stakeholders* internos e externos. Com essa abordagem, mais informações serão acessíveis, o que permitirá que mais pessoas participem da reflexão sobre estratégias, bem como da análise e formulação delas. Devido à ampla participação, a estratégia aberta precisa utilizar tecnologias da informação para a interação, como mídias sociais e plataformas de colaboração e co-criação, além de ferramentas para a análise de grandes volumes de dados, como computação cognitiva e *big data*. É um processo inclusivo, transparente e sustentado por tecnologia, com o objetivo de definir escolhas únicas para que uma organização possa competir no mercado, estabelecer objetivos e implementar as políticas necessárias para atingi-los.

Seidl e Whittington (2020) argumentam que, em ambientes de alta complexidade, a abertura estratégica pode melhorar a adaptação organizacional, promover a inovação e aumentar o engajamento; além disso, defendem que a estratégia aberta é mais eficaz quando combinada com estruturas flexíveis, tecnologias digitais e processos colaborativos. Puranam et al. (2014) ressaltam ainda que ela traz duas características principais: transparência, que envolve a divulgação de informações estratégicas a um público mais amplo, e inclusividade, que permite a participação de diversos *stakeholders* no processo estratégico.

A metodologia implica transparência, inclusão e decisão para os processos de ideação, engajamento e execução e é permeada por alguns paradoxos. Diferentemente de um problema, um paradoxo se refere a forças opostas que precisam ser balanceadas e gerenciadas, sobretudo no setor público, como defendido por Bernardes et al. (2024a). Para eles, os paradoxos não são solucionáveis, mas contínuos e cíclicos. São exemplos desses paradoxos:

- paradoxo do processo: por um lado, diversas fontes de informação e conhecimento são consideradas, mas, por outro, são reunidas demandas em excesso (e em diversos casos antagônicas) para recursos escassos; e
- paradoxo do comprometimento: por um lado, o processo permite a negociação e mediação de diversos valores e interesses, mas, por outro, reforça a desigualdade de acesso entre os segmentos (quem tem mais energia, conhecimento, tempo livre ou recursos de qualquer natureza acaba ocupando mais espaço).

A metodologia já foi utilizada conforme explicitado por Bernardes et al. (2024b) em Vila Velha, Espírito Santo, Brasil. Nesse estudo de caso, foram realizadas, ao todo, 57 horas de escuta, entre entrevistas individuais e grupos focais virtuais, que visaram aprofundar o entendimento sobre o contexto do município e captaram de forma qualificada os principais desafios, anseios, limitações e potencialidades do contexto, sob a ótica dos diferentes *stakeholders* locais. Além

disso, foi realizada pesquisa virtual com os servidores da prefeitura, que robusteceram ainda mais o diagnóstico e permitiram a construção de uma matriz SWOT (*strengths, opportunities, weaknesses, threats*) completa. Conforme os autores, o processo permitiu que “os grupos se tornassem mais conscientes dos seus papéis, mas coesos e mais integrados, gerando um rico capital social” (Bernardes et al., 2024b, p. 9).

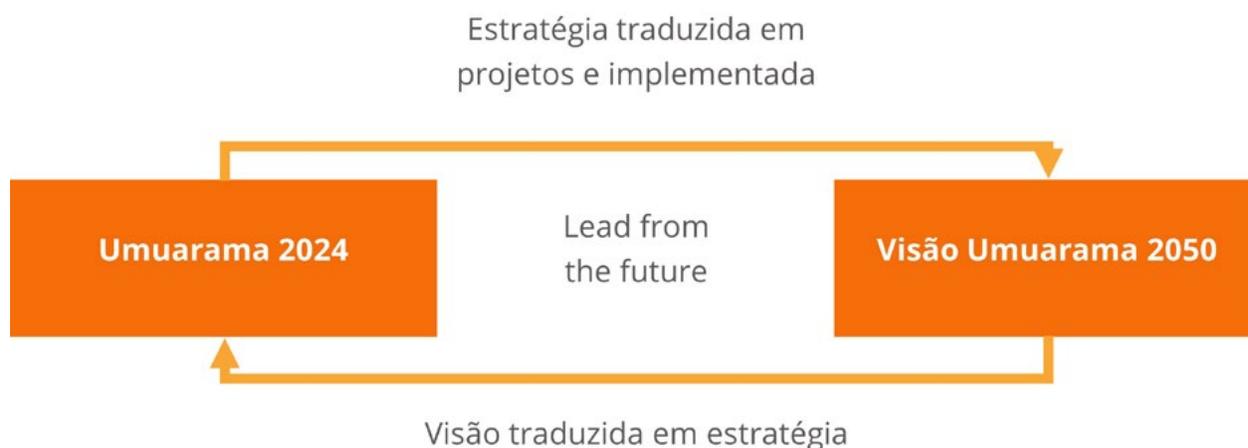
A metodologia deste trabalho também envolveu um processo de reflexão e formulação da estratégia, fundamentado em uma lógica de *future-back thinking*, que é imaginativo e criativo, aberto a novos paradigmas, transformativo, colaborativo e sistêmico. Em seu livro *Lead from the Future: How to Turn Visionary Thinking into Breakthrough Growth* (2020), Mark W. Johnson e Josh Suskewicz apresentam essa abordagem inovadora para o planejamento. Essa metodologia permite que os líderes pensem e gerenciem com uma mentalidade visionária, o que possibilita a criação de estratégias que impulsionam o crescimento e a inovação em longo prazo.

O pensamento “*future-back*” incentiva os líderes a imaginar um estado futuro desejado e, em seguida, trabalhar de trás para frente para identificar os passos necessários para alcançar essa visão. Esse método ajuda as organizações a se libertarem das limitações de melhorias incrementais e do planejamento de curto prazo, o que promove inovação e crescimento transformadores.

Entre seus elementos-chave está a visão de longo prazo, na qual líderes são encorajados a olhar além dos horizontes e a desenvolver uma visão clara para sua organização; o planejamento sistemático que tem como objetivo desenvolver planos estratégicos acionáveis com os quais as equipes podem se alinhar e comprometer-se; a superação de barreiras, ou seja, a transposição de obstáculos comuns à inovação em organizações estabelecidas, oferecendo estratégias para superá-los; e, por fim, a liderança inclusiva, abordagem que enfatiza a importância de envolver a alta administração na orientação e no suporte aos esforços de inovação, o que garante que eles estejam alinhados aos objetivos de longo prazo da organização.

Ao implementarem esses princípios, os líderes podem transformar desafios emergentes em oportunidades de crescimento e garantir que o pensamento visionário se torne uma capacidade organizacional repetível.

Conforme a Figura 1, a lógica de *future-back thinking* foi aplicada ao caso deste artigo, que projetou em qual cenário Umuarama gostaria de estar em 2050 e, a partir disso, buscou-se a estratégia traduzida em metas e projetos. O reflexo do município do futuro se dará, portanto, a partir da estratégia implementada.

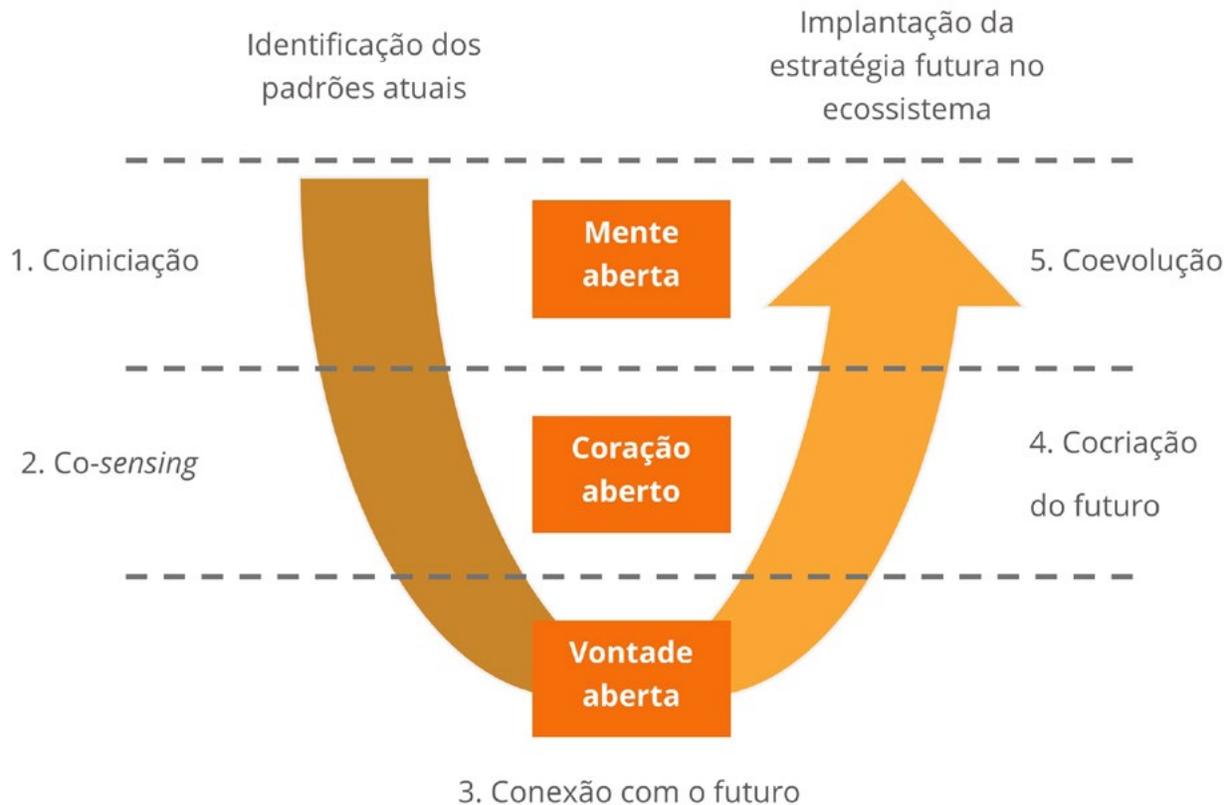
Figura 1.*Future-back thinking Umuarama*

A Teoria do U foi utilizada para guiar os procedimentos de construção do planejamento. Essa teoria advém do autor Otto Scharmer (2020), em cujo livro *O essencial da Teoria do U: princípios e aplicações fundamentais* sistematizou o processo de cossentir e comoldar possibilidades futuras. Para tanto, seria preciso seguir os seguintes passos:

- coiniciação — identificação do ecossistema atual, dos *stakeholders* e de suas intenções para o futuro;
- co-sensing — identificação das conexões envolvidas para as transformações previstas e necessárias;
- conexão com o futuro — identificação dos recursos e dos conhecimentos existentes na organização;
- cocriação — formulação da estratégia e definição dos projetos e das metas que conduzirão ao futuro;
- coevolução — desdobramento da estratégia no ecossistema e no modelo de governança.

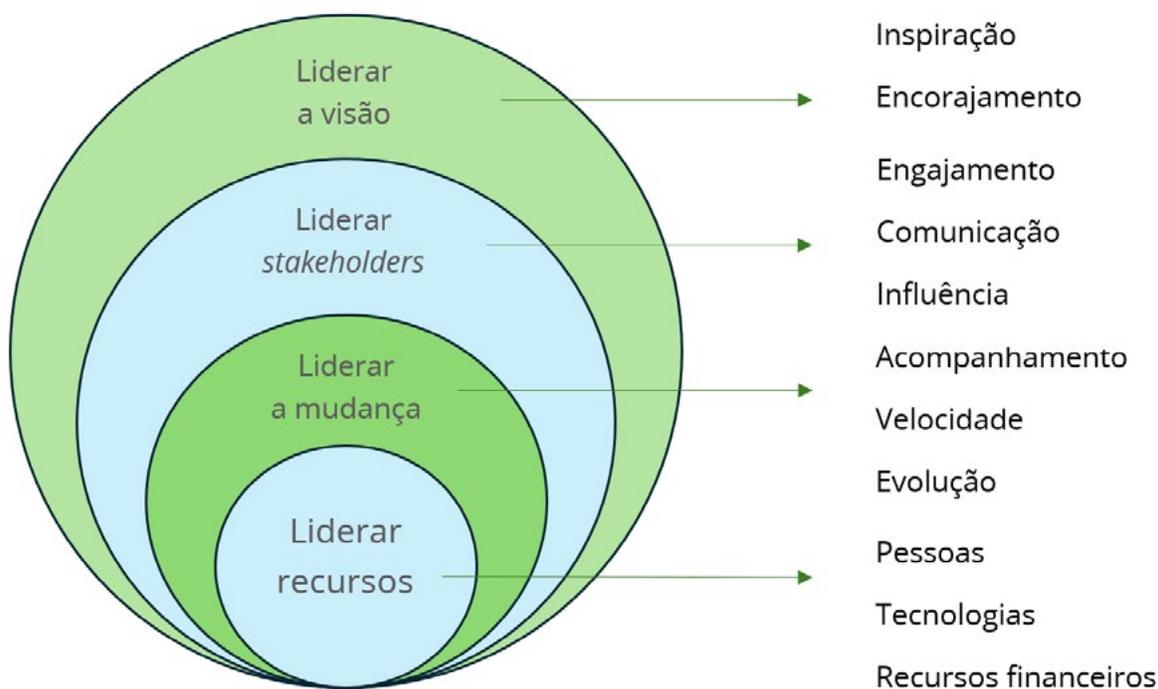
A teoria pode ser materializada conforme a Figura 2, que se inicia com a identificação de padrões atuais e culmina na implantação de uma estratégia futura no ecossistema. Para tanto, é preciso passar por todos esses processos de cocriação com mente, coração e vontade aberta.

Figura 2.
Teoria do U



Foi criado também um arranjo de governança para a execução e monitoramento do processo, com a seleção de quatro lideranças de diferentes tipos, quais sejam: liderança da visão, que traz uma visão de futuro compartilhada, viva e ativa entre todos os *stakeholders*; liderança dos stakeholders, com a figura de líderes inspiradores que engajam as partes interessadas; liderança da mudança, com processos definidos para o acompanhamento sistemático de projetos e metas; e, por fim, liderança de recursos, que preza pelos recursos e sistemas assegurados para suportar a estratégia.

Cada uma dessas lideranças exerce um papel fundamental para a boa execução do planejamento, como pode ser visto na Figura 3. A liderança de recursos está focada em pessoas, tecnologia e recursos financeiros. A liderança da mudança foca em velocidade do processo, bem como no seu acompanhamento e evolução; a liderança de *stakeholders*, no engajamento, comunicação e influência de pessoas sobre o projeto; e a liderança da visão apresenta um objetivo mais focado em trazer inspiração e encorajamento.

Figura 3.*Papel das lideranças*

Com todas essas metodologias, foi possível implantar um processo de planejamento estratégico único e bem-sucedido, que contou com a participação massiva da população, da sociedade civil organizada e de colaboradores de entes municipais. Além de permitir a participação, esse processo foi de grande aprendizagem da população para entender as prioridades de governo, seus desafios e oportunidades, e levou ao comprometimento de todos na execução dos objetivos e das metas.

A participação social na Administração Pública é fundamental para fortalecer a democracia e garantir que as políticas públicas sejam mais representativas e eficazes. Fung (2006) define a participação cidadã como um processo em que indivíduos e grupos da sociedade contribuem diretamente para a formulação, implementação e monitoramento de decisões governamentais. Ao envolver a sociedade no processo de tomada de decisões, promove-se mais transparência, responsabilidade e legitimidade das ações governamentais. A participação social permite que as demandas e necessidades da população sejam diretamente ouvidas e consideradas, o que reduz a distância entre governantes e governados. Além disso, ela contribui para a construção de políticas públicas mais inclusivas e adaptadas às realidades locais, o que favorece o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social (Avritzer, 2012; Gohn, 2011).

Essa prática fortalece a democracia e permite que cidadãos influenciem decisões que afe-

tam suas vidas e promovam maior *accountability* por parte das instituições públicas. Além disso, a participação social contribui para a legitimação das políticas públicas, pois garante que as decisões reflitam as necessidades e expectativas da sociedade.

Apesar de seus benefícios, a participação social enfrenta desafios significativos, como desigualdade de acesso, baixa representatividade e limitações estruturais nas instituições públicas. Cornwall e Coelho (2007) destacam que, embora os espaços participativos sejam fundamentais, eles frequentemente reproduzem desigualdades sociais, com grupos mais organizados ou privilegiados dominando o processo. Além disso, a ausência de estratégias eficazes para integrar as contribuições dos cidadãos às decisões governamentais pode enfraquecer o impacto real da participação. Contudo, quando bem implementada, a participação social não apenas melhora a qualidade das políticas públicas, mas também promove o engajamento cívico e fortalece a confiança entre cidadãos e governos. Portanto, para que a participação seja efetiva, é necessário o desenvolvimento de mecanismos acessíveis, inclusivos e que garantam a transparência e a influência real das contribuições sociais nos processos decisórios.

Diante desses conceitos, apresentamos o caso do município de Umuarama e como se deu o passo a passo da implementação do projeto e seus resultados. Entendemos que os processos de construção de planejamento estratégico podem e devem ser mais participativos, em especial após o surgimento de tantas ferramentas e plataformas digitais que permitem que isso aconteça

Caso Umuarama

A construção do Planejamento Estratégico de Umuarama procurou ser inovadora não somente na participação social como também na escolha das metodologias e ferramentas para o desenvolvimento do trabalho. A primeira inovação foi a escolha da instituição parceira. As lideranças do CDU pesquisaram e identificaram instituições e pessoas referências em planejamento no Brasil e na América Latina e as convidaram a apresentar proposta. Assim, pouco menos de 10 propostas foram apresentadas ao Plenário do Conselho, que arguiu os apresentadores e analisou as possibilidades. Após a análise individual e a discussão e votação em grupo, o CDU decidiu recomendar à prefeitura municipal a contratação da Fundação Dom Cabral, uma fundação de direito privado sem fins lucrativos.

Única instituição da América Latina entre as 10 melhores escolas de educação executiva do mundo, segundo o ranking do *Financial Times* (2024), essa fundação tem como posicionamento a busca por soluções. Essa abordagem combina inteligência e afetividade, rigor científico e aplicabilidade e desempenho e progresso social, cocriando com os clientes e conectando-os ao ecossistema da Fundação Dom Cabral. Ela defende, ainda, o princípio de “fazer *com* e não

para os clientes, o que resulta no desenvolvimento de soluções educacionais customizadas, com o foco na geração de valor público e no desenvolvimento de capacidades individuais e institucionais.

Na Fundação, demandas como planejamento estratégico são endereçadas pelas chamadas “soluções customizadas de desenvolvimento organizacional”. Isso porque são soluções sob medida para um contexto e uma dor específica e extrapolam o nível individual do desenvolvimento, que é trabalhado nas capacitações tradicionais. Ou seja, essas soluções desenvolvem os indivíduos que serão envolvidos, assim como a organização como um todo, que deverá ser capaz de absorver a metodologia e replicá-la de maneira autônoma. Assim, os representantes da organização cliente são participantes e protagonistas da aprendizagem e da produção das entregas previstas, desenvolvidas por meio de oficinas, reuniões de trabalho e atividades colaborativas.

Como centro de ensino e pesquisa voltado para o desenvolvimento de executivos e gestores públicos, a Fundação constrói, a partir do diálogo e da escuta de seus contratantes, soluções educacionais integradas, orientadas para a preparação e desenvolvimento de equipes e líderes, o que faz as organizações atuarem de forma estratégica e orientada para resultados. A partir da construção conjunta com os clientes, suas soluções criam jornadas educacionais que utilizam metodologia própria do seu corpo técnico — desenvolvida a partir de pesquisas e estudos e já aplicada e consolidada — e que são construídas com exclusividade para atender às necessidades ou demandas de cada cliente —, o que atribui a natureza singular a cada solução e gera um valor diferenciado a cada projeto.

Esses aspectos embasaram sua contratação pela prefeitura municipal. O objeto do contrato foi a prestação de serviço técnico especializado de estudo e planejamento para a realização do Master Plan 2050, que tem como objetivo estabelecer uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para a cidade, a partir de uma metodologia e dinâmica de trabalho que garantam a participação dos diversos setores da sociedade e considerem as principais estatísticas, tendências e oportunidades para a região.

Para a execução do objeto contratado, com base no desenvolvimento de capacidades proposto, foi criada uma governança composta pelo:

- grupo gestor — composto pela equipe da Fundação Dom Cabral (gerente do projeto e professores coordenadores) e por representantes da alta gestão da prefeitura e do CDU. Esse grupo se reuniu ao final de cada etapa em reuniões específicas, com o objetivo de tomar as decisões necessárias e validar as entregas, o que garantiu que o projeto cumprisse todas as expectativas e premissas definidas; e

- grupo de desenvolvimento — composto por todos os secretários municipais, representantes técnicos das secretarias, representantes do CDU e, em alguns momentos, por todos(as) os(as) servidores(as) da prefeitura e representantes dos diversos setores da sociedade. Esse grupo foi a soma das experiências e conhecimentos do projeto e do público-alvo das reuniões e das oficinas de discussão e elaboração dos produtos previstos.

Definida a governança, o trabalho foi dividido em seis etapas principais, que seguiram a lógica da Teoria do U, destacada entre parênteses:

1. planejamento e customização;
2. escuta ativa e diagnóstico (coincidência e *co-sensing*);
3. geração de futuros e identidade (conexão com o futuro);
4. tradução da visão na estratégia (cocriação);
5. desdobramento da estratégia (coevolução);
6. monitoramento da estratégia (coevolução).

A primeira foi a etapa de preparação para as atividades, que teve como objetivos definir o escopo, a metodologia e a gestão do projeto; realizar a sua divulgação e alinhar conceitos básicos sobre estratégia, estratégia aberta e papel da liderança na formulação da estratégia. A ideia era mobilizar a sociedade e alinhar as lideranças. Essa etapa, fundamental para engajar os participantes, foi composta por uma reunião presencial de *kickoff*, um evento presencial de lançamento do projeto e uma capacitação presencial sobre gestão para resultados. A reunião e o evento aconteceram no dia 7 de maio de 2024; a primeira com o grupo gestor e o segundo com a presença de 500 pessoas, reunidas no Centro de Convenções Alexandre Ceranto, a partir de uma ampla convocação realizada por meio de matérias em jornais virtuais e impressos locais e de uma participação do grupo gestor na principal rádio do município. A capacitação, por sua vez, aconteceu no dia 12 de maio e teve como público-alvo os dois grupos de governança do projeto.

Na oportunidade, os professores da Fundação abordaram, por exemplo, a complexidade do problema público e como superá-lo a partir da aplicação do “ciclo virtuoso da gestão pública contemporânea”. Esse ciclo compreende quatro grandes etapas: 1) o planejamento (que inclui a definição do plano estratégico, seus objetivos estratégicos e respectivos indicadores e metas, além dos projetos estratégicos que serão os responsáveis pelo atingimento das metas estabelecidas e pela pavimentação do caminho rumo à visão de futuro); 2) a implementação (que deve se dar por meio do sincronismo organizacional, dada a importância do alinhamento estratégico para garantir que toda a organização compreenda o seu propósito e objetivos, fazendo com que todas as secretarias estejam unidas, envolvidas e em sintonia, orientando

todos os processos, estrutura e pessoas para a mesma direção); 3) o monitoramento (estabelecimento de um modelo que garanta a gestão e mitigação de riscos, por meio de reuniões de monitoramento operacionais, táticas e estratégicas); e 4) a avaliação (ferramenta fundamental para orientar a tomada de decisão antes, durante e após a execução de uma política pública, e cumprir a importante função de levantar evidências sobre o desempenho da política e indicar se os recursos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade). Essa capacitação visou alinhar os participantes do grupo gestor e do grupo de desenvolvimento aos conceitos fundamentais para a elaboração e implementação do projeto.

Seguindo a lógica da Teoria do U, a segunda etapa foi a de coincidência e *co-sensing*. Nesse momento, buscou-se aprofundar o entendimento sobre o contexto da cidade e sobre os direcionadores do projeto, captando de forma qualificada os principais desafios, anseios, limitações e potencialidades, sob a ótica dos principais *stakeholders*. Foi realizada uma profunda análise de estatísticas, indicadores e dados — a partir do acesso a mais de 130 documentos e fontes de informação diferentes —, bem como mais de 20 horas de entrevistas e grupos focais — por meio dos quais foram ouvidas mais de 80 pessoas. Além disso, foram realizados nove *benchmarkings* e identificadas diversas iniciativas em curso pela prefeitura. Por fim, foi desenvolvida e disponibilizada uma plataforma virtual de participação, que permitiu a interação com mais de 140 cidadãos e a sistematização de mais de 280 contribuições. A plataforma foi adaptada do site *strategia.digital* e configurada com as seguintes perguntas:

- Na sua opinião, o quanto a Prefeitura, a Câmara de Vereadores e a Sociedade de Umuarama estão trabalhando em conjunto e harmonia na construção de uma cidade melhor para todos(as)?
- Do que você mais gosta e se orgulha em Umuarama? Indique até três características.
- O que você acha que pode melhorar em Umuarama? Indique até três desafios.
- Imagine-se em 2050 e que, nesse ano, Umuarama foi eleita a melhor cidade do Brasil para se viver. O que fez Umuarama ganhar esse título ou quais foram os diferenciais de Umuarama em relação às outras cidades?
- Voltando para o presente, reflita agora sobre o bem-estar atual da população de Umuarama. Comparando a situação de hoje com a visão que você construiu na questão anterior, o quão distante o futuro está do presente?
- Para construir o futuro que você imaginou, é preciso fazer algumas escolhas. Indique até cinco temas que devem ser tratados com prioridade nos próximos 25 anos.
- Se você fosse o único responsável por construir esse futuro, qual seria a primeira ação?

Adicionalmente, foram utilizadas tecnologias de *chatbot* e inteligência artificial para tornar o processo ainda mais participativo e dinâmico. No fim, foi possível escutar sociedade, lideranças e autoridades, o que culminou na produção de um diagnóstico, com cenários e tendências locais, regionais e globais e um resumo das contribuições e discussões realizadas no site, da sistematização das entrevistas e dos grupos focais, além da consolidação da análise documental e de dados.

O diagnóstico foi o insumo principal da etapa seguinte — geração de futuros e identidade. Nessa etapa, foi realizado um workshop presencial com os grupos gestor e de desenvolvimento, além de uma conferência pública presencial, que reuniu mais de 100 lideranças dos diversos setores, convidadas pela prefeitura e pelo CDU. Esse encontro promoveu o debate sobre o contexto atual e sobre as tendências e perspectivas que impactarão o município até o ano de 2050, com a participação dos stakeholders e o apoio de especialistas, tendo como base a construção da identidade de Umuarama.

Para tanto, foram conduzidos exercícios sobre a cidade que se deseja e a que se quer evitar, além de analogias com governos que retiram ou geram valor. Também foram discutidos os futuros possíveis e prováveis e seus impactos no município, o que levou à definição da identidade da cidade e à formulação de sua visão de futuro. Nesse processo, a estratégia do *future-back thinking* foi essencial para a construção de um planejamento orientado a objetivos de longo prazo, ao invés de objetivos imediatistas.

A etapa de tradução da visão na estratégia teve como objetivo mapear os contextos externo e interno e traduzir o diagnóstico e a visão de futuro em objetivos, indicadores e metas para três horizontes e em iniciativas estratégicas de curto prazo. Inicialmente, foi realizada uma pesquisa virtual (*survey*) sobre o contexto interno (planejamento, orçamento, estrutura organizacional, sistemas e inovação, processos, pessoas e governança), disparada para todos os colaboradores e colaboradoras da gestão municipal. No total, a pesquisa teve 451 respostas e foi usada, juntamente com o diagnóstico, como insumo da oficina virtual de elaboração da matriz SWOT, com o grupo de desenvolvimento do projeto. Essa oficina resultou na chamada “SWOT cruzada”, cujos textos aprovados em plenária estão transcritos a seguir:

- Forças *versus* Oportunidades: Como uma força pode alavancar uma oportunidade ou vice-versa?
 - A execução de projetos com foco no desenvolvimento econômico e na qualidade de mão de obra podem alavancar a inserção de jovens e mulheres no mercado de trabalho, a atração de investimentos e a abertura de empresas, além da utilização das universidades para a qualificação da mão de obra e para o desenvolvimento da zona de processamento de exportação.

- A execução de projetos com foco no desenvolvimento econômico e na qualificação de mão de obra podem contribuir para a inserção de jovens no mercado de trabalho.
- A execução de projetos com foco no desenvolvimento econômico e na qualificação da mão de obra permite que o município consiga destinar parte de sua receita corrente líquida para investimentos.
- A criação de *startups* que desenvolvem soluções para o agronegócio pode ser alavancada pela execução de projetos com foco no desenvolvimento econômico e na qualificação da mão de obra.
- Mão de obra especializada, com remuneração média acima de R\$ 4.000,00, com um ambiente de trabalho que contribui para o desempenho organizacional e que conhece sua contribuição para os resultados, consegue garantir a implantação e execução do plano de ação, bem como a continuidade das políticas públicas necessárias para o alcance dos resultados.
- A relação com os parceiros externos contribui para os resultados da prefeitura, fortalece a inserção de jovens e mulheres no mercado de trabalho (universidades e iniciativa privada) e contribui para a imagem da prefeitura.
- A existência de universidades permite a formação de uma mão de obra especializada e consciente do seu trabalho e condições de contribuição.
- O potencial de desenvolvimento industrial no setor da saúde pode melhorar a execução de projetos com foco no desenvolvimento econômico e na qualificação da mão de obra.
- A potencialização da atração de investimentos pode impulsionar a execução de projetos de desenvolvimento econômico e a qualificação de mão de obra.
- Ser um centro universitário que contribui para a qualificação da mão de obra e para pesquisas potencializa a força identificada.
- A ampliação da produtividade na agricultura com a utilização de tecnologias promove uma sazonalidade de produtos e acarreta a angariação de recursos, diante da execução de projetos com foco no desenvolvimento econômico e na qualificação de mão de obra.
- A oportunidade de ser um centro universitário que contribui para a qualificação da mão de obra e para pesquisas potencializa a força identificada.
- Forças *versus* Ameaças: Como as forças podem neutralizar as ameaças?
 - A transferência do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços

(ICMS) ligada apenas a questões de preservação ambiental tem observado um salto nos últimos anos, o que pode neutralizar as elevadas taxas de áreas desflorestadas e o baixo número de unidades de conservação e proteção integral e sustentável.

- A capacidade do município de destinar parte da sua receita corrente líquida para explorar investimentos na produção agropecuária pode mitigar o cenário observado, que contempla um mercado de trabalho com foco em atividades com baixa geração de valor agregado.
- Ter servidores efetivos capacitados, valorizados e com condições de trabalho neutraliza a ameaça nas trocas de gestão municipal.
- Os servidores da prefeitura, conhecendo suas contribuições para os resultados da prefeitura, podem melhorar o transporte público insuficiente com poucas linhas e horários reduzidos.
- Cobertura de saúde adequada amplia a qualidade de vida da população e o seu bem-estar, e reduz a velocidade de fechamento da janela de produtividade.
- Forças *versus* Ameaças: Como uma ameaça pode destruir uma força?
 - A baixa renda média da população pode comprometer parte da sua receita líquida para investimentos.
 - A ameaça na troca dos cargos técnicos pode destruir a força identificada.
 - O elevado número de jovens com mais de 19 anos sem ensino médio concluído destruiria a execução de projetos com foco no desenvolvimento econômico e na qualificação da mão de obra.
 - A alta ocupação e o crescimento de postos de trabalho de baixa complexidade não contribuem para o aumento da renda média da população, o que pode impactar a receita e, conseqüentemente, a geração de superávit.
- Fraquezas *versus* Oportunidades: Como evitar que uma fraqueza impeça uma oportunidade?
 - A utilização de novas tecnologias sustentáveis impede que os processos de trabalho executados não estejam alinhados aos princípios do desenvolvimento sustentável.
 - A descontinuidade política pode impedir o desenvolvimento da zona de processamento de exportação.
 - A transferência de ICMS ligada apenas a questões de preservação ambiental pode auxiliar na redução das taxas de áreas desflorestadas.
 - A implementação de iniciativas de avaliação e monitoramento de resultados pode re-

duzir o risco de descontinuidade das políticas implantadas, mesmo nas mudanças de governo.

- Realizar planejamentos antecipados, como o Masterplan 2050, evita a descontinuidade de planos e projetos.
- Garantir que os insumos que as secretarias recebem para a execução do seu trabalho atendam satisfatoriamente às suas expectativas e necessidades impacta a capacidade de fiscalização da prefeitura e, conseqüentemente, a redução das áreas desflorestadas.
- Fraquezas *versus* Oportunidades: Como uma oportunidade pode reduzir uma fraqueza?
 - A potencialização da utilização das universidades para a qualificação dos processos de trabalho reduz a falta de alinhamento destes com os princípios de desenvolvimento sustentável.
 - A dificuldade de acesso à cidade dificulta a relação com parceiros externos.
 - As oportunidades de projetos de arrecadação e de novas fontes podem reduzir as vocações econômicas existentes atreladas à exportação, aos *commodities* que recolhem baixos tributos e à falta de indústrias, em volume, de produtos de alto valor agregado.
 - A utilização de novas tecnologias para a prestação de serviços pode impulsionar a necessidade pelo desenvolvimento de novas competências e, conseqüentemente, estimular a capacitação dos(as) servidores(as) no que diz respeito a conhecimentos e uso das funcionalidades dos sistemas de tecnologia e informação utilizados.
- Fraquezas *versus* Ameaças: Como evitar que uma fraqueza potencialize uma ameaça?
 - A não existência de um núcleo de governo responsável por avaliar os resultados das políticas públicas produzidas pelas secretarias pode potencializar a desigualdade de renda (elevado coeficiente de Gini).
 - A falta de processo seletivo para o preenchimento de cargos de liderança aumenta a desigualdade de remuneração entre homens e mulheres.
 - Com o processo seletivo nos cargos de liderança, a possibilidade de criação de startups é maior pela continuidade do trabalho.
 - Alinhar os princípios de desenvolvimento sustentável pode aumentar o número de unidades de conservação.
 - Garantir a mão de obra especializada dentro do setor público e a continuidade das políticas de resultados evita a descontinuidade em mudanças de governo.
 - As redundâncias (sombreamento) das funções das secretarias potencializam a alta

ocupação e o crescimento de postos de trabalho de baixa complexidade (pode-se definir atribuições específicas em legislação, o que é amplamente difundido).

- A relação com as universidades poderia ser fortalecida, de forma a reduzir a alta ocupação e o crescimento de postos de trabalho de baixa complexidade, bem como a construção de soluções para reduzir o elevado número de jovens com mais de 19 anos sem ensino médio concluído.
- Fraquezas *versus* Ameaças: Como evitar que uma ameaça potencialize uma fraqueza?
 - A baixa cobertura de coleta seletiva (inferior a 10%) potencializa o fato de que os processos de trabalho executados não estão alinhados aos princípios do desenvolvimento sustentável.
 - O acesso ao município poderia ser melhorado com práticas de monitoramento dos resultados, para se estabelecer o que realmente é necessário.
 - Para evitar que os processos de trabalho executados não estejam alinhados aos princípios do desenvolvimento sustentável e, assim, potencializem a baixa cobertura de coleta seletiva, podem-se criar projetos e locais de recebimento e reciclagem, além da inclusão da cultura da coleta nas fases iniciais da educação.
 - O desenvolvimento de um núcleo de governo responsável pelo monitoramento dos resultados potencializa os resultados e a implementação de políticas que reduzam a ocupação e crescimento de postos de trabalho de baixa complexidade e o elevado número de jovens com mais de 19 anos sem ensino médio concluído.
 - O desenvolvimento de políticas públicas com foco na redução da alta desigualdade de renda pode ampliar o potencial de arrecadação de receitas tributárias na prefeitura.

Nessa etapa, ainda foi realizada uma oficina virtual de alinhamento dos objetivos estratégicos do mapa com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODSs). Para esse alinhamento, foi levado em consideração o posicionamento da cidade em relação ao estado e ao Brasil em cada um dos 17 ODSs. Além disso, foi aplicado um exercício de identificação do que poderia ser realizado para potencializar o cumprimento dos ODSs com piores resultados. Mais uma vez, uma pesquisa virtual (survey) permitiu que mais pessoas fossem ouvidas, o que garantiu um desdobramento em objetivos e indicadores de maneira descentralizada.

Tudo isso embasou a elaboração do mapa estratégico (visão e objetivos), da carteira de indicadores e do portfólio de projetos, desenvolvidos ao longo de três dias de oficina presencial em Umuarama, também com o grupo de desenvolvimento. Ao final, o mapa do município foi dividido em cinco eixos, cada um com os respectivos objetivos estratégicos.

- Eixo 1 — Prosperidade econômica
 - Implementar políticas alternativas para a inserção equitativa de jovens e mulheres no mercado de trabalho e, assim, potencializar o capital humano local.
 - Atuar com parcerias produzindo novas economias por meio de startups e inovações nas empresas existentes.
 - Diversificar atração de investimento na cidade.
 - Promover o município como destino turístico para impulsionar a economia local.
 - Expandir cadeias agrícolas produtivas sustentáveis vocacionadas ao nosso solo e clima que tenham relevância econômica para nossa região.
 - Estabelecer um ambiente de negócios, favorável, posicionando a cidade como centro de referência para empreendedores e investidores.
- Eixo 2 — Equidade e bem-estar
 - Melhorar os índices de qualidade de vida da população.
 - Elevar a qualificação da mão de obra.
 - Elevar o padrão de qualidade da saúde.
 - Elevar o padrão de qualidade da educação.
 - Garantir a proteção social à população.
 - Democratizar e expandir o acesso a cultura, esporte e lazer.
 - Melhorar o nível médio de escolaridade da população.
 - Promover a segurança pública aos munícipes.
- Eixo 3 — Cidade acessível
 - Aprimorar a qualidade, organização e utilização do espaço urbano.
 - Implantar sistema de transporte público integrado e inclusivo.
 - Aprimorar a conectividade multimodal para o acesso à cidade.
 - Integrar meios de transporte alternativos ao sistema de transporte existente.

Viabilizar habitações seguras para todos os cidadãos, com ênfase em áreas de vulnerabilidade social.

- Eixo 4 — Sustentabilidade
 - Conservar as áreas de preservação existentes e recuperar as áreas degradadas para garantir a biodiversidade local e a qualidade de vida urbana.

- Aprimorar as condições de saneamento básico.
- Implantar políticas de equalização da emissão de CO2 em níveis mínimos.
- Proteger comunidades e áreas sensíveis de empreendimentos poluidores para assegurar o desenvolvimento econômico-sustentável.
- Atrair empreendimentos sustentáveis com ênfase na reciclagem de rejeitos.
- Implantar política de proteção de unidades de conservação e áreas verdes.
- Eixo 5 — Capacidade institucional
 - Tornar a prefeitura totalmente digital.
 - Promover o alinhamento da estrutura organizacional e dos gestores e servidores da prefeitura à estratégia “Umuarama 2050”.
 - Ampliar o envolvimento da comunidade nas decisões e no acompanhamento das políticas municipais.
 - Promover a colaboração com ONGs, universidades e comunidade.
 - Garantir eficiência e transparência efetiva dos gastos públicos.
 - Garantir práticas de governança orientadas aos resultados das políticas públicas.

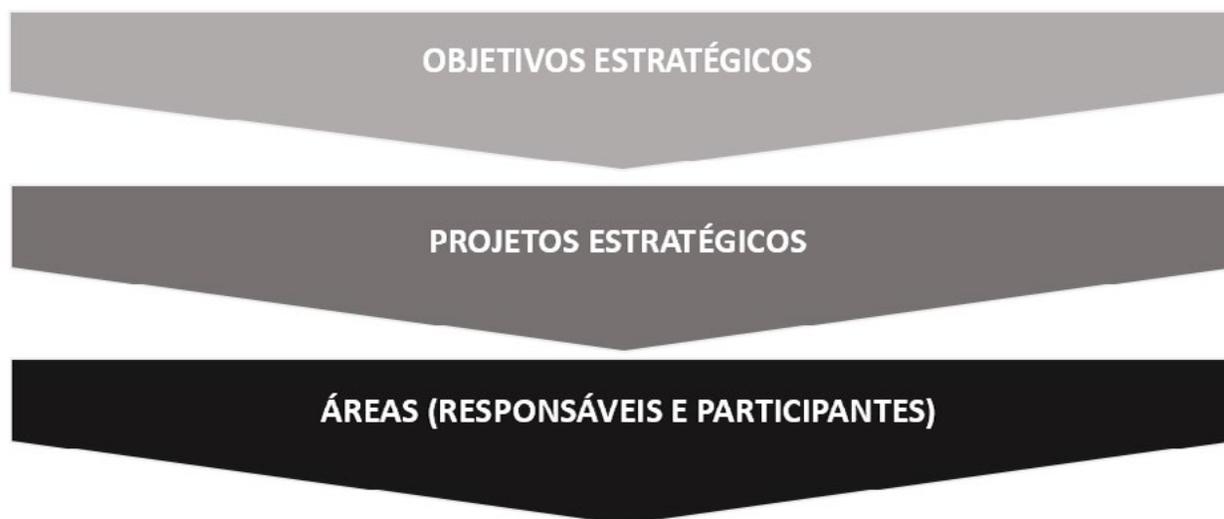
O portfólio reuniu os projetos estratégicos, ou seja, aqueles que têm um efeito mobilizador e que transformam a visão de futuro em resultados concretos, além de sinalizar para a sociedade a mudança desejada e demandar um gerenciamento intensivo. Ele foi modelado considerando os elementos-chave do escopo, do cronograma, do custo e da qualidade que, quando devidamente gerenciados, contribuem de maneira relevante para a eficiência e para o sucesso na implementação de um projeto. Como referência, foram utilizados os nove benchmarkings em oito temas priorizados pela prefeitura: atração de investimentos, recursos hídricos, inovação, educação, meio ambiente, cidades inteligentes, mobilidade e gerenciamento de projetos.

Já na etapa de coevolução ou desdobramento da estratégia, o objetivo foi identificar a contribuição das diversas áreas para a estratégia, desdobrar os objetivos, as metas e os projetos para cada secretaria e pactuar a obtenção dos resultados almejados com os(as) gestores(as). Conforme a Figura 4, a chamada “matriz de contribuição” visa estabelecer a relação entre objetivos estratégicos, indicadores, projetos e áreas. Dessa forma, são definidos responsáveis e participantes referentes às entregas de cada projeto, o que facilita a coordenação, o monitoramento e a mensuração dos resultados. Dessa matriz, foi possível pactuar um acordo de resultados, no qual se identificaram as contribuições das diferentes áreas, isoladas e em rede,

para o alcance dos objetivos, das metas e dos projetos.

Figura 3.

Papel das lideranças



Tudo isso foi realizado em três dias de workshop presencial e dois dias de mentorias virtuais por secretaria, além de duas reuniões virtuais de elaboração e validação dos acordos. Para fechar, foi realizado um evento público presencial de divulgação dos resultados e assinatura dos acordos, que, novamente, teve a participação de 500 pessoas, reunidas, dessa vez, no Centro Cultural Vera Schubert. Aqui, vale destacar que os acordos foram assinados publicamente pelo prefeito municipal, pelo secretário responsável pela pasta e pelo presidente do CDU como interveniente.

A pactuação de resultados na Administração Pública é uma estratégia que visa melhorar a eficiência e a eficácia da gestão pública, ao estabelecer metas claras e mensuráveis para os diferentes órgãos e gestores. Esse processo envolve a definição de objetivos específicos, indicadores de desempenho e a responsabilização dos gestores pelo alcance dos resultados e metas. Essa contratualização fomenta a cultura de gestão orientada para resultados e promove mais transparência e controle social sobre as ações de governo, em consonância com o processo participativo de construção, monitoramento e acompanhamento. Isso garante a melhoria contínua dos serviços públicos, pois permite identificar as áreas de sucesso e aquelas que necessitam ajustes (Pacheco, 2011). Esse instrumento está previsto no artigo 37, §8º, da Constituição Federal, que estabelece que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade signatário da pactuação.

Por fim, definiu-se um modelo de acompanhamento da execução da estratégia, com templates e fluxos. Com isso, procurou-se consolidar o processo de monitoramento e pensamento estratégico e evitar que ele seja perdido em meio às atribuições diárias. Com fluxos bem estabelecidos e com a responsabilização dos gestores, a expectativa é de que o processo acabe entrando nas atividades rotineiras da gestão, o que o torna perene.

Ressalta-se que a grande contribuição, no entanto, foi a participação da sociedade civil umuaramense, que aconteceu por diversos canais. Enquanto as entrevistas, os grupos focais e a plataforma virtual entregaram à sociedade um papel consultivo, a conferência pública presencial e o envolvimento direto do CDU do início ao final do projeto deram a ela o poder de decidir a Umuarama que se quer no futuro e a melhor estratégia para se chegar até lá.

Outro ponto de destaque foi a proposição de um projeto estratégico com o objetivo de criar o Observatório Social de Umuarama, cuja função é acompanhar as contas públicas e os processos de licitação, organizar ações informativas, orientar os contribuintes e disseminar os instrumentos de controle da transparência e da qualidade da aplicação dos recursos. Esse projeto, inclusive, tem como responsável o próprio CDU.

Ressalta-se que o processo de construção do planejamento estratégico é importante, porém garantir que ele se torne parte do cotidiano das organizações é fundamental para que a prática e as normas estratégicas se tornem amplamente aceitas, legitimadas e incorporadas nas estruturas organizacionais. Como colocam DiMaggio e Powell (1983), pressões coercitivas, miméticas e normativas fazem com que haja conformidade e legitimidade no ambiente organizacional. Essas pressões levam as práticas estratégicas a transcenderem sua funcionalidade inicial e se tornarem parte das regras legitimadas pela sociedade, como no caso de Umuarama. Meyer e Rowan (1977) complementam essa visão ao destacarem que a adoção de práticas estratégicas institucionalizadas frequentemente ocorre não apenas pela busca de eficiência, mas também como uma forma de alinhar a organização às expectativas externas e garantir sua legitimidade no campo organizacional. Assim, a institucionalização da estratégia reflete tanto as dinâmicas internas quanto as influências externas sobre as organizações. No caso de Umuarama, o planejamento estratégico transcendeu seu objetivo inicial de organização interna e se tornou uma referência de governança colaborativa e inovação administrativa ao criar um modelo que pode ser replicado e adaptado a outras realidades municipais.

Enfim, a construção do Planejamento Estratégico de Umuarama representou um avanço significativo em termos de inovação e participação social. Ao adotar metodologias dinâmicas, como a Teoria do U, e incorporar tecnologias modernas, como inteligência artificial e chatbot, o processo não apenas envolveu um amplo espectro de atores sociais, como também garantiu

que o planejamento fosse fundamentado em uma compreensão profunda e colaborativa das necessidades e potencialidades locais. Com a participação da sociedade e com a utilização de técnicas avançadas para a coleta e sistematização de dados, o município conseguiu estruturar um planejamento robusto e voltado para o futuro. A pactuação de resultados e o modelo de acompanhamento da estratégia, por sua vez, asseguram que as ações planejadas sejam efetivamente implementadas e monitoradas, o que promove uma gestão pública mais eficiente, transparente e comprometida com o desenvolvimento sustentável de Umuarama. Assim, o município não apenas consolidou uma prática de planejamento estratégico participativo, mas também deu um passo importante em direção à institucionalização dessa cultura, ao favorecer a perenidade do processo e o alinhamento das políticas públicas às expectativas e demandas da população.

Conclusão

O caso do Planejamento Estratégico de Umuarama, utilizando a metodologia da estratégia aberta, em conjunto com o future-back thinking e com a Teoria do U, demonstra um exemplo de inovação e inclusão na Administração Pública. O processo, caracterizado por ampla participação social e pelo uso de tecnologias avançadas para a coleta e análise de dados, resultou em um planejamento estratégico que não apenas reflete as aspirações da comunidade local como também se alinha às tendências globais e às oportunidades futuras.

Comparados ao objeto do contrato entre Prefeitura Municipal de Umuarama e Fundação Dom Cabral, os resultados obtidos fazem do caso de Umuarama uma experiência de sucesso. Afinal, foi elaborado um planejamento de longo prazo para o município, com estratégias — projetos e ações — concretas de alcance da visão de futuro, a partir de metodologias que permitiram (embora não tenham garantido) a ampla participação da sociedade umuaramense e o levantamento, discussão e consideração de evidências e dados sobre o diagnóstico atual, sobre os cenários e tendências locais, regionais e globais. Ou seja, o projeto logrou estabelecer uma visão de futuro para Umuarama — e um caminho concreto para alcançá-la — e envolver a sociedade e a ciência na formulação estratégica, permeando os processos de discussão e deliberação com evidências, dados e diferentes opiniões e percepções de representantes de diversos segmentos.

Sobre a efetividade dessa participação, vale destacar não só o número de pessoas que participaram de cada etapa e atividade do projeto, como também as dinâmicas realizadas nas oficinas para conciliar os diferentes interesses presentes e o protagonismo do CDU na iniciativa e coordenação do projeto, nas oficinas e reuniões de trabalho, na proposição e gestão de projetos e na contratualização dos resultados. Em termos de transparência, além dos eventos de

lançamento e encerramento do projeto e os releases disparados para a imprensa e publicados em diversos veículos, os materiais produzidos ao longo do projeto foram compartilhados no site do CDU, em uma área específica denominada “Umuarama 2050”.

A escolha da estratégia aberta e de ferramentas diversas de participação social permitiu uma transparência e inclusão inéditas na formulação de estratégias para o município. Ao envolver os cidadãos e os stakeholders, o planejamento não apenas ganhou em legitimidade, mas também em qualidade, uma vez que diferentes perspectivas e conhecimentos foram considerados. Esse modelo contrasta com abordagens tradicionais, muitas vezes centralizadas e restritivas, que limitam a participação social e, conseqüentemente, a eficácia das políticas públicas.

A aplicação do future-back thinking possibilitou definir uma visão de longo prazo para Umuarama, bem como as metas e os projetos que vão construir uma cidade preparada para os desafios de 2050. Essa abordagem inovadora permitiu que o município saísse de um modelo de planejamento focado em soluções imediatas e passasse a considerar cenários futuros mais abrangentes e transformadores. Por fim, a incorporação da Teoria do U garantiu que o processo de construção da estratégia fosse profundo e conectasse as necessidades e desejos atuais com as possibilidades futuras, o que promoveu um engajamento genuíno dos participantes.

O caso de Umuarama também ressalta a importância de um modelo de governança forte e bem estruturado, que permita a continuidade e a sustentabilidade das estratégias formuladas. A liderança da visão, dos stakeholders, das mudanças e dos recursos assegura não apenas que o plano seja implementado, mas também que continue a ser relevante e ajustado caso necessário.

No entanto, diversas dificuldades surgiram durante o projeto. A principal delas foi a cultura de considerar que o Poder Público é o responsável por tudo — até por isso a prefeitura convocou a sociedade a participar do processo e fez questão de criar projetos de responsabilidade do conselho. Outro desafio importante foi a falta de dados para avaliar o impacto do projeto e definir indicadores de execução da estratégia. E, por último, a falta de entendimento e comprometimento dos representantes da sociedade e da prefeitura prejudicou a correspondência entre a estratégia definida e os anseios dos diversos segmentos.

Ainda assim, o planejamento estratégico de Umuarama destaca o potencial das novas tecnologias e metodologias participativas na Administração Pública. Esse modelo pode servir como referência para outras cidades no Brasil e na América Latina, o que indica que, com uma abordagem inclusiva e inovadora, é possível desenvolver estratégias públicas que são, ao mes-

mo tempo, visionárias e exequíveis. A experiência de Umuarama evidencia que a participação social efetiva, aliada a uma metodologia estruturada e ao uso de tecnologias de ponta, pode transformar o modo como as políticas públicas são concebidas e implementadas e levar a um desenvolvimento mais sustentável, inclusivo e democrático.

Referências

- Avritzer, L. (2012). *Democracia e os desafios da participação social*. Editora Perspectiva.
- Bernardes, M. E. B., Milagres, R., Becker, P., & Wegner, D. (2024a). Gerenciando paradoxos da estratégia aberta no setor público. *Revista de Administração Pública*, 58(2), e2023-0177. <https://doi.org/10.1590/0034-761220230177>.
- Bernardes, M. E. B., Milagres, R., Marini, C., Rabelo, F., & Borgo, A. (2024b, 26-29 nov.). Adotando a Estratégia Aberta no Planejamento Municipal: a experiência de Vila Velha. *Anais do XXIX Congresso Internacional del CLAD*, Brasília, Brasil.
- Chesbrough, H., & Appleyard, M. (2007). Open Innovation and strategy. *California Management Review*, 50(1), 57-76. <https://doi.org/10.2307/41166416>
- Cornwall, A., & Coelho, V. S. P. (2007). *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas*. Zed Books.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Financial Times. (2024). *Executive education custom 2024*. Financial Times. <https://rankings.ft.com/rankings/2955/executive-education-custom-2024>
- Fung, A. (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review*, 66(S1), 66-75.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press.
- Gohn, M. G. (2011). *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Vozes.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). "Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government." *Information Systems Management*, 29(4), 258-268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Johnson, M. W., & Suskewicz, J. (2020). *Lead from the Future: How to Turn Visionary Thinking Into Breakthrough Growth*. Harvard Business Review Press.
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open Government: Connecting Vision and Voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Pacheco, R. S. (2011). *Gestão por resultados na administração pública: Conceitos, práticas e desafios*. FGV Editora.
- Piotrowski, S. J., Grimmelikhuijsen, S., & Deat, F. (2022). Research in open government: Looking backward and moving forward. *Public Administration Review*, 82(1), 27-31. <https://doi.org/10.1111/puar.13439>
- Puranam, P., Alexy, O., & Reitzig, M. (2014). What's "new" about open strategy? *Strategic Organization*, 12(3), 162-169.
- Scharmer, C. O. (2020). *O essencial da Teoria U: Princípios e aplicações fundamentais*. Novo Editora.
- Seidl, D., & Whittington, R. (2020). Enacting Strategy: The Role of Open Strategy in Complex Environments. *Long Range Planning*, 53(5), 101927.

Whittington R., Cailluet L., & Yakis-Douglas, B. (2011). Opening Strategy: Evolution of a precarious profession. *British Journal Management*, 22(3), 531-544. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2011.00762.x>

Sobre os autores

Renata Maria Paes de Vilhena

Professora associada da Fundação Dom Cabral (FDC) desde janeiro de 2015; preside o Conselho de Administração do Republica.org.; de 2007 a 2014, secretária de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais; graduada em estatística pela UFMG; participou do Programa de Gestão Avançada da FDC em parceria com INSEAD Business School; especialista em Gestão Pública e Legislação Urbana pela Universidade Cândido Mendes; doutora honoris causa pela Universidade Estadual de Montes Claros; autora de diversas publicações nacionais e internacionais.

Fernando Rabelo Ribeiro

Bacharel em Administração Pública; especialista em Políticas Públicas, Gestão Governamental e Direito Público; é gerente de projetos da Fundação Dom Cabral. Foi gerente-executivo do BrazilLAB; professor convidado de Governo Eletrônico do curso superior em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; professor de Governança Aberta para a Inovação no Setor Público do BID/Verbo; gerente dos projetos de inovação e governo digital da Fundação Brava; e servidor de carreira do governo de Minas Gerais.

Edvaldo Ceranto Júnior

Graduado em Administração; pós-graduado em Gestão do Agronegócio; foi vereador de 2017 a 2020; secretário de Indústria, Comércio e Turismo no ano de 2021; assessor na Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e na Secretaria de Turismo do Governo do Estado do Paraná de 2021 até 2023; e atualmente é secretário de Indústria, Comércio e Inovação.

Para citar este artigo:

Vilhena, R. M. P., Ribeiro, F. R., & Ceranto, E. J. (2025). Caminhos para a aplicação da estratégia aberta em governos locais: o caso de Umuarama. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (91), 29-59. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n91.a388>

