

A Análise Prospectiva Estratégica no Planejamento De Políticas Públicas: O Caso do Projeto Cidades Inovadoras – Londrina 2030

Fabiana Cristina de Campos Skrobot, Dr.

SENAI/PR - fabiana.skrobot@fiepr.org.br

Luciano Ferreira Gabriel, Msc

SENAI/PR - luciano.gabriel@fiepr.org.br

Maicon Gonçalves Silva, Msc

SENAI/PR - maicon.silva@pr.senai.br

Marília de Souza, Dr.

SENAI/PR - marília.souza@fiepr.org.br

Resumo:

O presente trabalho apresenta como o Observatório de Prospecção e Difusão de Tecnologia utilizou-se da metodologia de análise prospectiva estratégica para elaborar um projeto de políticas para a cidade de Londrina, por meio do Projeto Cidade Inovadoras – Londrina 2030. É apresentado o contexto social, econômico e ambiental atual da cidade, bem como os principais objetivos que os especialistas enxergaram como necessários para a sua visão de futuro da cidade. Este trabalho parte de uma visão de 20 anos à frente e envolveu representantes de toda a sociedade, constituindo-se assim em um instrumento legítimo de construção de políticas públicas. O resultado foi a elaboração de planos de ação de médio e longo prazo, que, ao mesmo tempo em que são propostas pela sociedade local, serão realizados por ela, com vistas a melhorar a qualidade de vida de toda a população.

Palavras-chave: Prospectiva Estratégica, Gestão Pública, Londrina, Metodologias de Planejamento Urbano.

THE PROSPECTIVE ESTRATEGIC ANALYSIS IN THE URBAN PLANNING: THE INNOVATIVE CITIES PROJECT

Abstract:

The present work demonstrates how the Observatory for Difusion and Prospective Technology used the strategic prospective method to build an agenda of policies to Londrina. This Project is called Innovative Cities. In this work it is briefly presented the actual social, economic and environmental context of the city, as well as the main objectives the specialists observed as needed to the reach the City future view. This study starts with a view of twenty years ahead and involved representatives of all local society. This process constitutes a better way to gather more legitimacy concerning local citizens about the public policy that may come forward in the future. The result of the Project consisted in the elaboration of action plans of long and medium run. This actions involved experts in the main areas of the Project as well as the own citizens.

Key Words: Strategic Prospective, Public Governance, Londrina, Urban Planning Methods. Londrina

GT024 Redes Interorganizacionais: dinâmicas de cooperação, prospecção, de aprendizagem e de inovação nos territórios

Introdução

Em Marcial e Grumbach (2007) pode-se perceber que o ritmo acelerado das mudanças políticas, econômicas sociais e tecnológicas no mundo tem como resultado frequente rupturas de tendências sociais, tecnológicas, culturais, jurídicas e econômicas. As sociedades vivem em um constante movimento de transformações combinadas que provocam uma transição acelerada para a sociedade da informação e do conhecimento, que passam a constituir a principal matéria prima do processo produtivo e fator decisivo da competitividade das economias, com presença em todos os segmentos da vida econômica e social (Sebrae, 2010).

As transformações socioeconômicas e tecnológicas nas Sociedades do Conhecimento geram um grande impacto na organização do território com reflexo sobre a organização e mobilização das localidades. Esse fato redefine a distribuição da população e das atividades econômicas no espaço, tanto entre as nações quanto internamente, no Brasil e seus Estados, influenciando, portanto, na situação dos municípios, em última instância.

Carregada de contradições e incertezas, essa dinâmica e seus impactos no nível local criam grandes desafios para os gestores públicos e para a sociedade, a exemplo do município de Londrina. Diante da velocidade e profundidade das mudanças que essas transformações realizam e considerando as vantagens que Londrina já possui, como uma cidade moderna e à frente de seu tempo, a preparação da localidade para a potencialização de oportunidades e minimização de riscos requer, dentre outros fatores, a compreensão da natureza desse processo e das próprias dificuldades internas para formular e implementar estratégia de desenvolvimento e inserção positiva num contexto instável e pleno de incertezas.

Essa estratégia de desenvolvimento e inserção positiva tem como ferramenta a análise prospectiva. Embora as técnicas de cenários e análise prospectiva no Brasil sejam pouco utilizadas no planejamento, especialmente no regional e microrregional, o presente artigo apresenta o Projeto Cidade Inovadoras – Londrina 2030, como mais um caso de análise prospectiva.

Além de facilitar o desenvolvimento do pensar a localidade de forma estratégica e auxiliar os tomadores de decisão e as organizações a respeito de tendências de futuro, o exercício de elaboração dos estudos prospectivos trazem outros benefícios, que Porter (1992) e Marcial e Grumbach (2007) ressaltam como: a) melhoria na compreensão do ambiente; b) os gestores públicos e privados lidem melhor com incerteza; c) facilita a criação de redes de trocas de informações, o que, auxilia no fluxo de informações na localidade entre diversas

searas; d) propicia uma visão global do ambiente e suas interligações; e) auxilia no desenvolvimento de soluções criativas diante das tendências que se verificam em diferentes áreas; f) auxilia na identificação de novas oportunidades de negócio.¹

Isto posto, o presente trabalho tem como objetivo apresentar como o Observatório de Prospecção e Difusão de Tecnologia utilizou-se da metodologia de análise prospectiva estratégica para elaborar um projeto de políticas para a cidade de Londrina, por meio do Projeto Cidade Inovadoras, envolvendo vários atores locais de instituições públicas e privadas. Além disso, é apresentado brevemente o contexto social, econômico e ambiental atual da cidade. Este trabalho parte de uma visão de 20 anos à frente e envolveu representantes de toda a sociedade, constituindo-se assim, em um instrumento legítimo de construção de políticas públicas.

Para cumprir o presente objetivo do trabalho, o mesmo foi dividido em 4 seções. Na primeira seção é discutido brevemente o que é análise prospectiva. Na seção 2 são apresentadas algumas oportunidades e desafios para a cidade de Londrina atualmente. Na seção três são apresentadas as etapas de aplicação da metodologia proposta e sinteticamente são expostos os resultados de uma forma breve. Finalmente, na última seção são realizadas as considerações finais.

1. A ANÁLISE PROSPECTIVA

De acordo com Buarque (2003) o futuro tem sido ao longo das civilizações, uma preocupação constante mesmo nos momentos em que predominava a convicção de que o porvir era um capricho dos deuses ou até mesmo da natureza, ou ainda quando o ciclo de vida se apresentava com uma significativa regularidade. Nesse cenário, a percepção das transformações da própria realidade se dava de forma mais vagarosa e até certa medida, previsível. O planejamento podia contentar-se com definições gerais, intuitivas e voluntaristas do futuro.

Buarque (2003) destaca que, à medida que a realidade se torna mais complexa, aumenta-se a necessidade de um maior nível de rigor e de sistematização na tentativa de antecipação do futuro, o que levou ao desenvolvimento de metodologias e técnicas, bem como a uma ampliação do uso de recursos para a construção de cenários. Essa maior complexidade implica que apesar de não ser possível prever o futuro, é válido e, paradoxalmente,

¹ Nesse contexto, Godet e Roubelat (1996) *apud* Marcial e Grumbach (2007, p.34) afirma que “A prospectiva se propõe a iluminar as escolhas do presente com a luz dos possíveis futuros. Uma boa prospectiva não é necessariamente, aquela que se realiza, mas que conduz a uma ação, evita perigos futuros e atinge o objetivo desejado”

necessário analisar as possibilidades relacionadas ao futuro, principalmente, como destaca Buarque (2003) com o crescimento acelerado das incertezas e das mudanças de paradigmas que caracterizam a primeira década do século XXI.

Em uma análise histórica da prospectiva, Marcial e Grumbach (2007) apontam que o primeiro estudo acadêmico a empregar o termo “prospectiva” foi o filósofo e pedagogo francês Gastón Berger em uma pesquisa chamada “A atitude prospectiva”, de 1957, estabelecendo como descrever um futuro desejável para o mundo. Berger *apud* Marcial e Grumbach (2007) propôs o uso do termo “prospectiva” para mostrar a necessidade de uma atitude orientada para o futuro. Nesse sentido:

A atitude prospectiva significa olhar longe, preocupar-se com o longo prazo; olhar amplamente, tomando cuidado com as interações; olhar a fundo, até encontrar os fatores e tendências que são realmente importantes; arriscar, porque as visões de horizontes distantes podem fazer mudar nossos planos de longo prazo; e levar em conta o gênero humano, grande agente capaz de modificar o futuro. (GASTÓN BERGER, ANO *apud* MARCIAL E GRUMBACH, 2007, p.28)

De acordo com Buarque (2003, p.10), na Europa, nas últimas 3 décadas, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE) vem realizando de maneira sistemática estudos de cenários prospectivos, em grande parte com enfoque setorial, a exemplo que o OPTI (Espanha) vem realizando na Federação das Industrias do Estado do Paraná (FIEP). A grande inovação em relação ao OPTI reside na articulação de diversos atores sociais, o que leva à construção de um referencial coletivo para o desenvolvimento das localidades.

A prospectiva pode ser definida como uma abordagem que induz à reflexão coletiva, à luz das tendências de mudanças do ambiente local e global. Mediante a aplicação de processos sistemáticos e participativos, possibilita a construção de conhecimentos sobre perspectivas possíveis, conduzindo à criação de visões compartilhadas de futuro, a médio e a longo prazo, e à identificação das ações que precisam ser realizadas no presente e em diferentes horizontes temporais para alcançar uma determinada visão proposta. Antecipando transformações, a prospectiva permite sistematizar informações relevantes para a tomada de decisão no presente, de modo a tornar realidade um futuro desejado de forma compartilhada.

Em Marcial e Grumbach (2007) pode-se perceber que a metodologia prospectiva não tem como objetivo prever o futuro e, sim, estudar as diversas possibilidades de futuros plausíveis existentes e preparar as organizações para enfrentar qualquer uma delas, ou ainda,

até mesmo criar condições para que modifiquem suas probabilidades de ocorrência, ou minimizar seus efeitos².

2. Londrina 2030: OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Londrina pode ser considerada uma cidade jovem (77 anos) e bem sucedida. Uma cidade de médio porte, com aproximadamente 507.000 habitantes e que se desenvolveu rapidamente (IBGE, 2011). Em grande parte, esse desenvolvimento se deve a atividade agrícola, que era a base da economia entre as décadas de 1930 e 1950. Com o passar dos anos, essa atividade perdeu espaço para os outros setores da economia, que tem hoje o setor de serviços como o mais relevante, respondendo por mais de 75% do PIB local (SENAI, 2011).

A boa estrutura, qualidade e ampla oferta de serviços, principalmente, nas áreas de saúde e educação ajudaram a consolidar Londrina como uma cidade polo da região norte do estado do Paraná. Além disso, indicadores específicos sobre serviços públicos de fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, acesso a saneamento básico, entre outros, também situaram a cidade em boa posição tanto no estado como no País.

Contudo, mesmo apresentando bons índices de desenvolvimento a cidade de Londrina, como qualquer outra de médio porte enfrenta alguns desafios inerentes ao crescimento populacional.

Os serviços urbanos disponibilizados à população ainda não garantem níveis de atendimento compatíveis com as necessidades de todos, existindo uma razoável parcela da sociedade ainda excluída. Os índices de segurança merecem uma maior atenção, pois a sensação de risco de violência pessoal e patrimonial prevalece em todas as camadas da sociedade. O serviço de transporte público necessita de algumas adequações para melhor atender a população, e nesse sentido, a implantação de vias exclusivas e maior integração com a região metropolitana são apontadas como importantes.

Outro grande desafio refere-se à retenção de profissionais qualificados. Hoje a cidade oferece uma boa formação nas mais variadas áreas do conhecimento, no entanto, após a conclusão os alunos não permanecem na cidade.

Neste contexto, e para manter a posição de vanguarda da cidade é que se propôs a elaboração deste estudo, o qual utiliza a análise prospectiva como uma ferramenta para o planejamento de longo prazo.

² De acordo com Marcial e Grumbach (2007) apesar de serem muitas vezes confundidos com previsões ou projeções, trata-se de estudos do futuro com uma abordagem completamente diferente.

3. A ANÁLISE PROSPECTIVA NO PROJETO LONDRINA 2030 – APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PROSPECTIVA E RESULTADOS.

As etapas do desenvolvimento do Projeto Cidades Inovadoras – Londrina 2030 se sustentaram nos seguintes pilares básicos: estudos preparatórios; mobilização de atores chaves públicos e privados; consulta pública; métodos interativos e participativos de sistematização e construção de conteúdo.

Como atividades preparatórias, foram consolidados diagnósticos sobre a situação atual de Londrina e realizadas pesquisas sobre cidades que já elaboraram estudos prospectivos. Foram também identificados e analisados tendências e fatores de mudança que moldarão o futuro das cidades nos próximos 15 a 20 anos. Essas informações compuseram a base de análise da situação de Londrina em relação a outras cidades e às tendências de futuro, bem como do processo de transformação em uma cidade inovadora, que tem um projeto em comum de longo prazo.

A mobilização dos especialistas participantes ocorreu de duas formas. Primeiramente, foi constituído um Painel de Atores Estratégicos, grupo fixo de especialistas de alto nível de pensamento estratégico, basicamente tomadores de decisão ou formadores de opinião, com grande conhecimento da cidade, capazes de pensar o futuro e cujas iniciativas impactam o devir da cidade. A segunda forma de mobilização ocorreu com a constituição de Painéis de Especialistas Temáticos, formados por indivíduos de relevância técnico-científica em áreas-chave para o desenvolvimento da cidade. Ao todo foram formados 9 painéis temáticos, especificamente para tratar das principais áreas de interesse elencadas pelo Painel de Atores Estratégicos. Cada um dos temas prioritários possui uma visão temática, objetivos associados à visão e ações específicas para alcançar os objetivos pactuados.

A incorporação das aspirações do cidadão com relação ao futuro de Londrina foi feita por meio de fóruns virtuais e presenciais. Eles foram instigados a propor uma visão de futuro que caracterizasse Londrina em 2030, respondendo a seguinte orientação: “Partindo do seu sonho, crie uma visão para caracterizar Londrina em 2030”.

As atividades de sistematização dos resultados acompanharam todo o exercício de prospectiva. As dinâmicas de construção de conteúdo foram marcadas pela interatividade e participação dos especialistas envolvidos, com etapas de validações intermediárias a cada mudança de fase do projeto.

Na sequência apresenta-se o resultado do trabalho da prospectiva para Londrina, em que são elencados algumas visões de futuro e objetivos para que Londrina se torne uma cidade

pujante e conectada – pólo de desenvolvimento humano, onde a sociedade coopera de forma cidadã, com vistas ao progresso sustentável.

3.1 GOVERNANÇA

A visão da governança para 2030 sustenta-se no princípio de que Londrina deseja ser eficaz na realização de objetivos que tragam bem estar e prosperidade aos seus cidadãos.

A boa governança é aquela que respeita a lei e protege os direitos humanos, é transparente em seus processos de tomada de decisões e fomenta e favorece a participação de todos proporcionando acesso a informações de forma aberta e de fácil compreensão.

Nesse sentido, e para que a visão de governança se concretize, Londrina deverá:

Objetivo 1) Construir uma gestão pública profissional e transparente com governança ampla e irrestrita.

Objetivo 2) Integrar e fortalecer as diferentes formas de organização e participação da sociedade.

Objetivo 3) Promover uma cultura cidadã de incentivo ao empreendedorismo cívico, valores éticos e ao voluntariado, para consolidação de uma cidade sustentável.

3.2 EDUCAÇÃO

Londrina deseja ser reconhecida por formar cidadãos inovadores e por constituir-se como uma sociedade inovadora.

Para que essa visão de futuro se torne realidade, deverão ser criadas as condições necessárias para o desenvolvimento das potencialidades de educandos e educadores.

Nesse sentido, Londrina deverá trabalhar na consecução dos seguintes objetivos:

Objetivo 1) Valorizar o profissional da educação e o educando, articulando os diferentes níveis de educação com base em políticas públicas para torná-los inovadores;

Objetivo 2) Promover a integração da sociedade visando a uma educação de qualidade em prol de um novo cidadão;

Objetivo 3) Investir no conhecimento como ativo renovável propiciando mecanismos para produção científica e tecnológica.

3.3 CAPITAL TÉCNICO E TECNOLÓGICO

Londrina deseja se posicionar no cenário global como uma referência na produção de conhecimento, na geração de inovação e na criação de oportunidades que contribuam para o desenvolvimento sustentável da cidade e região.

Isto implica que, junto com a competência de formação de pessoal altamente qualificado e capaz de gerar conhecimento, a cidade deverá desenvolver a capacidade de atração, retenção e aproveitamento de seu capital técnico e tecnológico.

Para que esse desejo se concretize, será preciso um grande empenho das esferas públicas e privadas com vistas a:

Objetivo 1) Produzir e fortalecer o conhecimento científico, tecnológico e a formação empreendedora;

Objetivo 2) Promover a inovação e geração de oportunidades;

Objetivo 3) Valorizar e colher os frutos do capital tecnológico gerado localmente.

3.4 SAÚDE E BEM ESTAR

Londrina almeja ser uma cidade naturalmente saudável, onde as pessoas e o ambiente estejam integrados de maneira sustentável e a saúde e o bem-estar dos cidadãos deverão ser tratados de forma holística e como responsabilidade de todos.

Nessa visão a saúde é vista de forma sistêmica, de maneira que a competência e a eficácia no tratamento da doença são apenas partes do todo. Ou seja, a saúde é entendida como resultado de um conjunto de circunstâncias em que habitação, saneamento, alimentação, educação, atendimento médico, amparo familiar e social, lazer, esporte, entre outros, estão devidamente equacionados.

Para que esta visão se concretize, Londrina deverá:

Objetivo 1) Fortalecer o setor de saúde;

Objetivo 2) Integrar pessoas e ambiente para saúde e bem-estar;

Objetivo 3) Criar uma cultura de compartilhamento da responsabilidade sobre saúde e bem-estar.

3.5 TRANSPORTE E MOBILIDADE

A área de transporte e mobilidade configura-se como uma das mais importantes para qualquer *urbe* do mundo, afinal, as cidades recebem novos habitantes todos os dias e milhares de pessoas precisam se deslocar a pé, de carro, de bicicleta ou por transporte coletivo.

O desejo dos cidadãos de Londrina é dispor de um sistema de transporte e mobilidade sustentável, seguro e cidadão. E para que isso se concretize, será preciso um grande empenho, tanto da população como dos governantes no cumprimento dos seguintes objetivos:

Objetivo 1) Criar cultura de cidadania em Londrina e RML;

Objetivo 2) Implementar sistema de mobilidade integrado e sustentável;

Objetivo 3) Implementar sistema de transporte intermodal, seguro, de qualidade e acessível.

3.6 SEGURANÇA

A segurança é uma dimensão da vida cidadina que pede reflexões e soluções de enfoque sistêmico. Para evoluir em termos de segurança, faz-se necessário um alto grau de comprometimento dos cidadãos, uma ação eficaz do poder público com vistas a impedir e punir delitos e infrações bem como a criação de um ambiente social de vida digna para toda população.

Londrina deseja ser reconhecida como uma cidade onde existe um compromisso social em torno da dignidade e da segurança.

Para a concretização dessa visão, Londrina deverá ter êxito na realização dos seguintes objetivos:

Objetivo 1) Planejar e implementar a segurança de forma integrada;

Objetivo 2) Fazer e implementar um planejamento regional adequado à realidade demográfica e urbana;

Objetivo 3) Fazer e implementar um planejamento educacional para a cidadania.

3.7 CULTURA, LAZER E TURISMO

A visão de futuro de Londrina é ser uma cidade referência na inovação e na integração das áreas de cultura, lazer e turismo, sendo também reconhecida como uma cidade hospitaleira. A integração dessas áreas, fundamentais para o desenvolvimento de uma cidade, se pauta em uma mobilização de governantes, empresas e, principalmente, da sociedade.

Para que essa visão se concretize, Londrina deverá:

Objetivo 1) Conceber e concretizar projetos inovadores integrando cultura, lazer e turismo;

Objetivo 2) Articular e comprometer o poder público e sociedade em prol da cultura, lazer e turismo;

Objetivo 3) Sensibilizar, capacitar e envolver a sociedade e seus agentes para cultura, lazer e turismo;

Objetivo 4) Planejar e implementar infraestrutura e equipamentos para cultura, lazer e turismo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O processo de construção da análise prospectiva, na medida em que promove um debate acerca dos problemas locais entre os mais diversos grupos de interesse e de atores locais, é uma ferramenta que poderá produzir resultados bastante eficientes em termos de políticas públicas para a cidade de Londrina.

A resolução de conflitos por meio do diálogo tem se mostrado uma ferramenta favorável às políticas de desenvolvimento sustentável, uma vez que tanto aspectos técnicos do planejamento, como outros sociais, econômicos e subjetivos entram na composição das propostas de ação. Além disto, a qualidade científica do resultado é garantida, uma vez que especialistas nas diversas áreas contribuem com dados, contrapondo hipóteses e verificando possibilidades.

O caso da aplicação da prospectiva estratégica para a cidade de Londrina mostra que é possível obter o consenso para alguns aspectos relacionados ao futuro do desenvolvimento urbano, ainda que reunindo pessoas de esferas de atuação muito distintas.

O desafio da utilização deste método está na fase seguinte a de execução das ações. Estas exigem um esforço de articulação e comprometimento dos diversos setores e atores sociais. Pode-se dizer, pela experiência do Projeto Cidades Inovadoras, que a aplicação da metodologia da análise prospectiva é um passo inicial de uma transformação cultural, que promove o envolvimento do cidadão com o ambiente e com as pessoas ao seu redor.

5. Bibliografia

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia e Técnicas de Construção de Cenários Globais e Regionais**. IPEA. Texto para Discussão nº 939. 2003.

MARCIAL, Elaine, COUTINHO e GRUMBACH, Raul José dos Santos. **Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor**. 4º Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 148p.

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

SEBRAE. **Competição no Século XXI**. www.sebrae.com.br. 2011.

SENAI. Departamento Regional do Paraná. **Londrina Cidade Inovadora – 2030**. Curitiba: SENAI/PR, 2011.