

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ**

**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA - CCET**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU**

**JUSSARA FIDELIS**

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E SUAS CONTRIBUIÇÕES  
NA GESTÃO MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS**

**CURITIBA**

**2006**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**JUSSARA FIDELIS**

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E SUAS CONTRIBUIÇÕES  
NA GESTÃO MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU  
do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - CCET  
da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa  
da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR  
como requisito final à obtenção ao título de mestre.

Linha de pesquisa:  
Planejamento urbano e regional

Professor Doutor orientador:  
Denis Alcides Rezende

**CURITIBA**

**2006**

## Ficha Catalográfica

F451i  
2006 Fidelis, Jussara  
Instrumentos de planejamento e suas contribuições na gestão municipal:  
estudo de caso em três municípios / Jussara Fidelis ; orientador, Denis  
Alcides  
Rezende. – 2006.  
129 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) -Pontifícia Universidade Católica do Paraná,  
Curitiba, 2006  
Inclui bibliografia

1. Administração municipal. 2. Planejamento municipal. 3. Planejamento  
Urbano. 4. Planejamento estratégico. I. Rezende, Denis Alcides. II. Pontifícia  
Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão  
Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. 352

711.4

658.4012

**JUSSARA FIDELIS**

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E SUAS CONTRIBUIÇÕES  
NA GESTÃO MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU  
do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - CCET  
da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa  
da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR  
como requisito à obtenção do título de mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Prof. Denis Alcides Rezende – Doutor  
**Orientador**

---

Prof. Manoel Lemes da Silva Neto – Doutor  
Planejamento Urbano e Regional  
UNIVAP

---

Prof. Carlos Hardt – Doutor  
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET  
PUCPR

---

Prof. Carlos Mello Garcias – Doutor  
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET  
PUCPR

Curitiba, 06 de novembro de 2006.

Dedico esse trabalho a:  
Minha mãe, à memória de meu pai,  
meus irmãos, minha madrinha e  
especialmente, a Deus.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, pela sua orientação, proteção e, por iluminar-me durante todo o período.

Agradeço a minha mãe, pelo seu amor, compreensão, companheirismo e por todos seus exemplos de caráter, perseverança e alegria durante todos os dias da vida. Minha eterna gratidão vai além de meus sentimentos, pois ela tem o dom divino.  
O dom de ser Mãe.

Aos meus irmãos Marcos e Juliane pelo seu amor porque compreenderam minha ausência em momentos importantes de suas vidas e por serem uma constante força na conquista do sucesso.

Agradeço a esta instituição de ensino, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela estrutura oferecida e pela possibilidade de realização deste Mestrado.

Agradeço a todos os professores que compõem este corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Ao professor Denis Alcides Rezende por assumir o desafio de orientar minha dissertação, pela sua dedicação, compreensão, doação, dignidade pessoal, amizade e sobretudo, sua contribuição no meu desenvolvimento pessoal e profissional. Meu carinho e gratidão pois, além de transmitir seus conhecimentos, transmitiu sua experiência e apoiou-me em todas as dificuldades.

Aos professores Carlos Hardt e Carlos Mello Garcias por seus comentários, conselhos e orientações.

Agradeço a Thaíse, secretária do PPGTU que, generosamente, auxiliou-me nesta jornada tão importante durante a execução da dissertação.

Agradeço aos Representantes dos Municípios estudados por sua receptividade e  
presteza de informações  
relevantes e essenciais para esta dissertação.

Agradeço a todos aqueles que, em qualquer momento, colocaram-se à disposição,  
para que hoje esse objetivo fosse alcançado.

## EPÍGRAFE

“De tudo ficaram três coisas: a certeza de que estaremos sempre começando, a certeza de que é preciso continuar e a certeza de que seremos interrompidos antes de terminar. Fazer da interrupção, um novo caminho, fazer da queda, um passo de dança, do medo uma ponte, da procura, um encontro”.

*Fernando Sabino*

## RESUMO

O planejamento é um dos caminhos assertivos para tomada de decisões. Grande parte dos habitantes vive nos municípios e o seu planejamento é o instrumento de gestão que envolve toda a sociedade para propor e posteriormente estabelecer o futuro dos municípios. A vida nos municípios é um desafio constante onde surgem inúmeros conflitos entre os múltiplos e diferentes interesses dos munícipes. A esfera municipal assume um papel-chave ao ser responsável pela elaboração, implantação e avaliação contínua de sua política local, estabelecida por meio do plano plurianual municipal, plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal. O poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima da sociedade, é o que tem competência para discutir os interesses municipais, e essa proximidade permite a articulação entre os seus segmentos na elaboração e implantação dos instrumentos de planejamento. A participação dos munícipes deve ser permanente e por isso a sociedade pode analisar todas as práticas municipais e solicitar renovadas ações para o desenvolvimento e planejamento municipal. Nesse cenário, fica evidente que os municípios são dinâmicos e na perspectiva de proporcionar a qualidade de vida aos seus munícipes, é necessário instrumentos de planejamento com a finalidade que os objetivos pré-estabelecidos sejam cumpridos e que os sonhos desejados possam tornar-se realidade. O objetivo deste estudo é analisar os instrumentos de planejamento e suas contribuições na gestão municipal. Os instrumentos selecionados nessa pesquisa foram: plano plurianual municipal; plano diretor municipal; e planejamento estratégico municipal. A implantação desses instrumentos de planejamento resgata ao município a oportunidade de consenso entre os gestores municipais e a sociedade realmente comprometida com seu o desenvolvimento. A metodologia da pesquisa utilizada na primeira etapa foi o *survey* realizado em seis municípios, do Paraná e de Santa Catarina. Já na segunda etapa, foram elaborados estudos de caso em três municípios, do Paraná e de Santa Catarina. Os resultados auferidos apontaram experiências desses instrumentos, dos quais podem surgir objetivos, estratégias e ações efetivas para auxílio na gestão municipal. A contribuição da pesquisa evidencia que determinados instrumentos de planejamento podem ser fomentadores de uma gestão que possibilite agilidade, efetividade e aperfeiçoamento de processos, frente os dilemas encontrados. Como conclusão, foi possível demonstrar que os referidos instrumentos promovem meios para alcançar os objetivos traçados em cada município pesquisado, sendo que cada um apresenta peculiaridades no processo de sua elaboração e implantação, que conduz à utilização de novas técnicas desenvolvidas a partir dos desafios. Os instrumentos de planejamento podem estabelecer mecanismos de atuação conjunta entre munícipes e gestores municipais facilitando a transparência nas informações, no planejamento e na gestão dos municípios.

Palavras-chave: Plano Plurianual Municipal; Plano Diretor Municipal; Planejamento Estratégico Municipal; Gestão Municipal.

## ABSTRACT

Planning is one of the most assertive paths for decision-making. Great part of the inhabitants live in the municipalities and this planning is the management tool that involves the whole society to propose and later on establish the future of the municipalities. The life of the municipalities is a constant challenge where innumerable conflicts between the multiple and different interests of the inhabitants arise. The municipal sphere assumes a key role by being responsible for the preparation, implementation, and continuous evaluations of its local policy, established through the municipal multi-annual plan, municipal director plan, and municipal strategic planning. The municipal public power, because it is the government sphere closest to society, is what has the capability of discussing the municipal interests, and this closeness allows an articulation among its segments in the preparation and implementation of the planning instruments. The participation of the inhabitants must be permanent and, due to this, society may analyze all the municipal practices and request renewed actions for the municipal development and planning. Within this scenario, it is evident that the municipalities are dynamic, and, in the perspective of offering quality of life to their inhabitants, it is necessary to have planning tools to make sure that the pre-established objectives be followed and that the dreams become reality. The objective of this study is to analyze the planning instruments and their contributions to the municipal management. The instruments selected in this research were: municipal multi-annual plan; municipal director plan; and municipal strategic planning. The implementation of these planning instruments gives to the municipality the opportunity of a consensus between the municipal managers and the society committed to its development. The research methodology used in the first stage was a survey performed in six municipalities (from Paraná and Santa Catarina). In the second stage case studies in three Municipalities (of Paraná and Santa Catarina) were prepared. The results obtained showed experiences of these instruments, which may result in objectives, strategies, and actions effective in the support of the municipal management. The contribution of the research shows that determinate planning instruments may be stimulators of a management that allows agility, effectiveness, and improvement of processes, facing the found dilemmas. As a conclusion, it was possible to demonstrate that these instruments direct the means to reach the objectives decided in each researched municipality, with each one presenting its peculiarities in the process of its preparation and implementation, what leads to the utilization of new techniques developed from these challenges. The planning instruments may establish mechanisms of join action of inhabitants and municipal managers helping in the transparency in the information, in the planning, and in the management of the municipalities.

Key-words: Municipal Multi-Annual Plan; Municipal Director Plan; Municipal Strategic Planning; Municipal Management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.  
LOA – Lei Orçamentária Anual.  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.  
NPM – *New Public Management*.  
PDM – Plano Diretor Municipal.  
PEM – Planejamento Estratégico Municipal.  
PPAM – Plano Plurianual Municipal.

## **LISTA DE QUADROS**

- Quadro 1 – Construto: Plano plurianual municipal (PPAM).
- Quadro 2 – Construto: Plano diretor municipal (PDM).
- Quadro 3 – Construto: Planejamento estratégico municipal (PEM).
- Quadro 4 – Comparativo das variáveis entre os municípios pesquisados (PPAM).
- Quadro 5 – Comparativo das variáveis entre os municípios pesquisados (PDM).
- Quadro 6 – Comparativo das variáveis entre os municípios pesquisados (PEM).
- Quadro 7 – Comparativo dos instrumentos de planejamento municipal.

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	14
1.1.	Linha de pesquisa .....	18
1.2.	Problemas .....	18
1.3.	Objetivos .....	22
1.4.	Justificativa .....	23
2.	REVISÃO DA LITERATURA .....	28
2.1.	Gestão pública, urbana e municipal .....	28
2.2.	Plano plurianual municipal .....	34
2.3.	Plano diretor municipal.....	43
2.4.	Planejamento estratégico municipal.....	50
3.	METODOLOGIA DA PESQUISA .....	58
3.1.	Métodos da pesquisa .....	58
3.2.	Técnicas e procedimentos da pesquisa .....	60
3.2.1.	Fases e passos da pesquisa.....	61
3.3.	Coleta de dados da pesquisa.....	62
3.3.1.	Questionário.....	62
3.3.2.	Entrevistas .....	63
3.3.3.	Observações.....	64
3.4.	Abrangência da pesquisa.....	64
3.4.1.	Universo e amostra.....	64
3.4.2.	Unidade de observação .....	65
3.4.3.	Limitação da abrangência da pesquisa.....	65
3.5.	Protocolo de análise dos dados da pesquisa.....	65
4.	TESTE-PILOTO .....	70
4.1.	Município 1.....	70
4.1.1.	Descrição do município e respondente.....	70
4.1.2.	Análises dos instrumentos de planejamento municipal.....	70
4.2.	Município 2.....	71
4.2.1.	Descrição do município e respondente.....	71
4.2.2.	Análise dos instrumentos de planejamento municipal .....	71
4.3.	Município 3.....	71
4.3.1.	Descrição do município e respondente.....	71
4.3.2.	Análise dos instrumentos de planejamento municipal .....	72
4.4.	Município 4.....	73
4.4.1.	Descrição do município e respondente.....	73
4.4.2.	Análise dos instrumentos de planejamento municipal .....	73
4.5.	Município 5.....	73
4.5.1.	Descrição do município e respondente.....	73
4.5.2.	Análise dos instrumentos de planejamento municipal .....	74
4.6.	Município 6.....	74
4.6.1.	Descrição do município e respondente.....	74
4.6.2.	Análise dos instrumentos de planejamento municipal .....	75
5.	ANÁLISES DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL .....	76
5.1.	Análises do plano plurianual municipal - PPAM.....	76
5.1.1.	Existência e forma de elaboração do PPAM.....	76
5.1.2.	Conteúdo do PPAM .....	79

5.1.3.	Contribuição do PPAM.....	80
5.1.4.	Considerações dos PPAM .....	82
5.2.	Análises do plano diretor municipal - PDM .....	83
5.2.1.	Existência e forma de elaboração do PDM.....	84
5.2.2.	Conteúdo do PDM .....	90
5.2.3.	Contribuição do PDM.....	91
5.2.4.	Considerações dos PDM .....	93
5.3.	Análises planejamento estratégico municipal - PEM.....	94
5.3.1.	Existência e forma de elaboração do PEM .....	94
5.3.2.	Conteúdo do PEM.....	96
5.3.3.	Contribuição do PEM.....	98
5.3.4.	Considerações dos PEM .....	100
5.4.	Quadro comparativo entre os instrumentos de planejamento municipal...	100
6.	CONCLUSÃO .....	105
6.1.	Considerações sobre os instrumentos de planejamento pesquisados.....	106
6.2.	Contribuições da pesquisa.....	109
6.3.	Limitações da pesquisa.....	110
6.4.	Trabalhos futuros .....	111
	REFERÊNCIAS.....	113
	Apêndice A - Carta de apresentação do questionário. ....	126
	Apêndice B - Questionário sobre os instrumentos de planejamento. ....	127
	Apêndice C - Carta de apresentação para realização da entrevista.....	128
	Apêndice D - Roteiro de levantamento de dados sobre os instrumentos de planejamento. ....	129

## 1. INTRODUÇÃO

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua realidade ao longo do tempo é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se inter-relacionar, de se organizar em torno do bem estar comum; de produzir e trocar bens e serviços; de criar cultura e arte; de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona. Busca-se uma cidade mais justa, que possa de alguma forma, responder à realização dos sonhos (ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

A cidade é um foco de concentração de atividades e de irradiação de inovações, duas funções essenciais no contexto do processo de desenvolvimento. Em relação à primeira, estão associados os conceitos de localização, economias de escala, mercado de consumo para numerosas atividades produtoras, concentração de mão-de-obra, e, em relação à segunda, estão associados os conceitos de difusão de inovações, com suas implicações na hierarquia e espaçamento dos centros urbanos (SPERIDIÃO, 1975).

Envolvem não somente uma nova visão estratégica, mas uma ação determinada capaz de implantar inovações representativas. Além disso, as cidades se constituem em uma forma que os seres humanos escolheram para viver em sociedade e de prover as suas necessidades (LOPES, 1998; MENEGAT et al., 2004).

Nesse contexto, para que o planejamento de uma cidade concretize-se na forma de ação conjunta, os processos de elaboração de planos e projetos têm de prever métodos e passos que a sociedade compreenda com clareza. Garantir de fato, possibilitar que os diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais, é um grande desafio. É necessário provocar mecanismos participativos de ações, onde a sociedade possa se comprometer com a elaboração de projetos, vislumbrando a constante evolução do município (LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; SILVA JUNIOR; LEAL; SHIGUNOV, 2004; CIDADES, 2004).

A partir do momento que sociedade fica mais consciente de seus direitos e responsabilidades torna-se agente de transformação e têm a capacidade de multiplicar mudanças de valores, de quebrar paradigmas, de influenciar o ambiente social, de ousar e construir o futuro (CARVALHO, 2001; CARVALHO, 2004).

A sociedade e cidadãos de modo geral, estão reivindicando uma relação de transparência e de participação nas decisões em torno de alternativas políticas. Buscam conhecer e acompanhar a equação entre gastos públicos e o custo-efetividade das políticas destinadas a produzir maior equidade social (CARVALHO, 2001).

Ser cidadão é participar de uma sociedade, tendo o direito de exercer, construir e rever os direitos já existentes. Participar é ser e fazer parte criativa na construção da sociedade (CARVALHO, 2004).

O envolvimento e comprometimento dos cidadãos são fundamentais para promover, influenciar, orientar ou, até mesmo, alterar o seguimento da construção do município e êxito das cidades (SILVA JUNIOR; LEAL; SHIGUNOV, 2004; ANDRADE et al., 2005). A participação dos munícipes torna o governo mais transparente, na expectativa de evitar a corrupção e introduzir mudanças na estrutura e função da administração pública. O envolvimento grupal pode garantir oportunidades equitativas de acesso às informações e à tomada de decisões (ACSELRAD, 2001). Ele provoca novas possibilidades de construção e reconstrução de projetos no plano local e regional (KAUCHAKJE, 2002).

Todos os projetos devem ter regularidade para garantia de seu funcionamento, mesmo que com tempo predefinido. Eles envolvem coletivamente todos os munícipes, gestores locais e demais interessados na cidade (BOBBIO, 1984; AVRITZER, 1995; DAGNINO, 2004).

É desejável que a participação popular aconteça efetivamente gerando conseqüências vantajosas para o desenvolvimento e equilíbrio municipal, pois o exercício continuado da participação dos munícipes produz provavelmente uma profunda mudança cultural na gestão urbana. A partir do momento em que a população apresenta questões para solução, é necessário entender e planejar estratégias globais para a cidade (CIDADES, 2004; MENEGAT et al., 2004; ARAÚJO, 2005).

Incontestavelmente, o plano plurianual municipal (PPAM), o plano diretor municipal (PDM) e o planejamento estratégico municipal (PEM) se constituem em projetos com a participação dos munícipes (REZENDE; CASTOR, 2005).

Para elaboração desses instrumentos de planejamento é relevante discutir coletivamente seu significado, adotar um conceito e vivenciá-lo. As prefeituras atentas para o desenvolvimento do município e qualidade de vida dos seus habitantes devem integrar ou alinhar os diferentes instrumentos de planejamento (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996; LOPES, 1998; ARAÚJO, 2005; REZENDE; CASTOR, 2005; ALVES, 2006).

Para melhor compreensão da importância dos três instrumentos, objetos de estudo desta dissertação, é pertinente mostrar a diferença existente entre eles. Assim, o plano plurianual municipal tem foco orçamentário enquanto o plano diretor municipal tem como um de seus objetivos o desenvolvimento e expansão territorial urbano. Já o planejamento estratégico municipal se integra com o plano plurianual municipal e com o plano diretor municipal pelas trocas de objetivos, estratégias e ações municipais (SILVA JUNIOR; LEAL; SHIGUNOV, 2004; CIDADES, 2004; MENEGAT et al., 2004; REZENDE; CASTOR, 2005).

Por isso, a organização pública que pretende alcançar um grau de excelência não deve levar em conta a participação e a avaliação do cidadão e da sociedade, usuários dos serviços públicos e beneficiários da ação governamental (ALVES, 2006).

O planejamento na esfera governamental não é um método de trabalho de natureza diferente daquele que se pratica nas organizações e instituições em geral, porém se diversifica no que diz respeito aos objetivos porque obriga muito mais o gestor municipal a se envolver continuamente com complexos problemas de interesse público e dar satisfações a respeito do que está sendo feito com o patrimônio da comunidade (CABRAL, 1996).

Ele é indispensável para permitir a aplicação correta e responsável dos recursos públicos, pois é um instrumento que impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, no imediatismo considerando apenas os anseios pessoais. Possibilita ainda, a realização das ações dentro da capacidade do município e a manutenção e conservação do patrimônio público. Previne também, riscos e a correção de desvios

que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Um planejamento bem elaborado satisfaz os anseios e as carências da população, elegendo as prioridades, possibilitando a conclusão de projetos iniciados (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996; MINTZBERG, 1998; CARVALHO, 2001; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; CARVALHO, 2004; SILVA JUNIOR; LEAL; SHIGUNOV, 2004; ARAÚJO, 2005; ANDRADE et al., 2005).

O planejamento governamental tem uma dimensão técnica e outra política. A primeira implica no domínio de uma metodologia específica de trabalho pela sistematização de informações atualizadas e, freqüentemente, no apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de diferentes áreas. A segunda é, antes de tudo, um processo de negociação que procura conciliar valores, prioridades, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade que esperam os benefícios da ação governamental. É o método adotado por governos que desejam evitar a improvisação, que têm objetivos de estabelecer mudanças sócio econômicas, urbanísticas e políticas propondo-se a vencer obstáculos com o fim de dar atenção aos problemas prioritários do município (CABRAL, 1996). Planejar, portanto, é decidir-se por ações que permitam a cidade, alcançar um determinado objetivo (MINTZBERG; QUINN, 2001; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; REZENDE; CASTOR, 2005).

Planejamento é o fato de gerir o espaço urbano de forma pensada globalmente e não isolada, além disso, visa organizar o território, as atividades e as populações. É um método ou processo que consiste em prever, identificar e mobilizar potenciais disponíveis e condições favoráveis, tendo por objetivo direcionar ações táticas, definir linhas estratégicas, programas e projetos, visando à obtenção de resultados desejáveis para o futuro de uma cidade (RIO DE JANEIRO, 2006a).

Assim, planejamento é um processo constante e ininterrupto, tecnicamente fundamentado, orientado por políticas públicas, apoiado em dados e informações, visando organizar o território, as atividades e as populações conforme as teorias urbanas, sociais, econômicas e administrativas vigentes (MOREIRA, 1989; SILVA JUNIOR; LEAL; SHIGUNOV, 2004).

Planejar, então, é evitar que os problemas ocorram. É propor soluções que aperfeiçoem recursos e consigam resolver estrangulamentos urbanos, ou de outro teor, antes que eles aconteçam (FIGUEIREDO; LAMOUNIER, 1996).

Planejamento, pelo visto, é o processo pelo qual uma pessoa ou instituição procura racionalizar suas decisões, tanto no que tange à fixação de objetivos quanto à forma de atingi-los (CABRAL, 1996). É importante, portanto, que ele seja entendido como um processo, o que lhe garante continuidade, constante retroalimentação e dinamismo, sendo baseado na multidisciplinaridade, alicerce para a devida integração das áreas envolvidas (HARDT; HARDT; OBA, 2003).

Os instrumentos de planejamento, objetos deste estudo, colocam a estratégia em ação e são implantados para facilitar a gestão municipal. As cidades que utilizarem essas ferramentas proporcionarão melhores oportunidades de desenvolvimento e qualidade de vida dos munícipes (PFEIFFER, 2000).

### **1.1. Linha de pesquisa**

Partindo-se dos pressupostos acima citados, a dissertação adentrará na linha de pesquisa denominada “Planejamento Urbano e Regional”.

### **1.2. Problemas**

Ao final do Século XX, o mundo sofreu um processo de transformações, gerado principalmente, pela globalização, abrindo perspectivas de progresso e desenvolvimento nunca antes sonhados, ao mesmo tempo em que criou uma nova gama de problemas e conflitos. O espaço local se transformou em função de fluxos globais, condicionando à liberdade de sua sociedade na definição de suas políticas, ao mesmo tempo, em que abriu novas opções e lançou novos desafios (LOPES, 1998; FERNANDES, 1999; GOLDSMITH, 2000; CATELLI; SANTOS, 2001).

Historicamente se comprova que cidades e regiões são tratadas de forma diferenciada ao longo do tempo. As cidades são particularmente vulneráveis às transformações em curso e contribuem para acentuar a deterioração das condições de vida e trabalho da população urbana. Nesse sentido, a globalização traz novos desafios à gestão das cidades (FERNANDES, 1999; HARDT, 2004).

Na verdade, começa-se a vislumbrar as modificações estruturais porque passam as sociedades urbanas, sem conhecer, na sua totalidade, as formas

de gestão necessárias para seu adequado funcionamento nesse ambiente. O descompasso entre as demandas locais e a capacidade de arrecadação de recursos públicos geram conflitos na área de gestão, criando uma situação de crise permanente que prejudica a sua capacidade de ação e controle. O atual contexto da globalização, da liberalização econômica e da crise sócio-ambiental, tem provocado múltiplas respostas de governantes, administradores públicos e atores da sociedade civil que visam um enfrentamento mais efetivo dos problemas urbanos cada vez mais acirrados (LOPES, 1998; SOARES; BAVA, 2002; FREY, 2004).

Em tempos de globalização, cidades do mundo inteiro são desafiadas por profundas mudanças sociais, econômicas e políticas. As transformações recentes requerem novos modelos de gestão inovadores, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os administradores públicos se adaptem às mudanças de uma sociedade globalizada. Por um lado, é necessário encontrar respostas e soluções rápidas para problemas cujas causas antes ficavam fora da esfera de influência do administrador público. Por outro lado, é uma tarefa essencial explorar e disponibilizar as oportunidades relacionadas a tais transformações, em favor, tanto da administração pública quanto da população (MARCUSE; KEMPEN, 2000; REZENDE; FREY; BETINI, 2003).

O processo de globalização é, de fato, determinante com seus traços marcadamente contraditórios, ao promover tanto a integração como a fragmentação do espaço urbano (SOUZA, 1995). Em resumo, a globalização tem provocado inúmeros impactos sobre os municípios. Em alguns casos, contribuiu para o desenvolvimento. Porém, em outros casos aumentou o peso das aglomerações (SASSEN, 1998).

Hoje o mundo é urbano, pois aproximadamente, a metade de seus habitantes se concentra em cidade, promovendo cenários de lutas de interesses que acontecem de forma dinâmica em diversas escalas. Os cidadãos nesse contexto têm direitos, a reivindicar, e deveres, a cumprir. Dessa forma, é inegável a problemática da construção das cidades. O Brasil é um país essencialmente urbano, com mais de 80% da população brasileira e a maior parte das atividades econômicas, em áreas urbanas. Portanto, entende-se porque as cidades concentram uma complexidade de problemas e o Poder Público de todos os níveis de Governo não tem conseguido

intervir na questão urbana, com efetividade (SOUZA, 1999; ESTATUTO DA CIDADE, 2002; FERRARI JUNIOR, 2004; MEDAUAR; ALMEIDA, 2004).

Os problemas das cidades não se resumem às tradicionais demandas da população urbana por serviços públicos de transporte, de saneamento e de iluminação. Também alcançam à necessidade de lidar com o congestionamento do trânsito, a poluição, a criminalidade, a coleta, entre outros. Contrastando com o vulto dos problemas que enfrentam, as cidades dispõem de recursos muitas vezes insuficientes (REZENDE; SILVA, 1999).

A falta de métodos, instrumentos e procedimentos adequados na administração pública, em nível municipal exigem mudanças urgentes. O processo, nesse sentido, ainda é lento quando comparado às transformações macroeconômicas (PFEIFFER, 2000).

Durante muito tempo, a gestão das cidades deparou-se com grandes dificuldades para sua implementação, em função da falta de instrumentos legais que dessem sustentação a vários fenômenos urbanos (HARDT; HARDT; OBA, 2003). Em decorrência de ameaças externas ou de problemas próprios, a gestão de uma cidade tende a se deparar com novos desafios. (LUCAS, 1999; SOUZA, 2002; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; MOTTA, 2004).

De fato, a questão fundamental sobre como avaliar a gestão pública municipal torna-se cada vez mais uma preocupação cotidiana da sociedade. Os cidadãos estimulados a participar da vida sócio-política, são continuamente informados pelos meios de comunicação, quanto aos impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos, dos *déficits* e *superávits* dos governos e na qualidade de vida de cada membro e setor da sociedade. Com isso, demandam que os gestores públicos não apenas se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados, mas otimizem a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente às necessidades da sociedade. As atividades de municipalização vêm despertando as ineficiências e as dificuldades da gestão pública em diversas localidades, gerando a necessidade de reflexões na forma de gerir os municípios (CATELLI; SANTOS, 2001; REZENDE; CASTOR, 2005).

O equacionamento de problemas centrais das sociedades urbanas, como os de transportes, infra-estrutura, saúde, educação, segurança, defesa ambiental, entre outros, tem sido cada vez mais tratados no plano dos governos

locais. Os espaços locais são crescentemente, palcos da manifestação e da articulação de conflitos, tanto socioeconômicos como culturais. Os governos locais são obrigados a buscar um balanceamento entre as demandas primárias da sociedade e a necessidade de construir um ambiente urbano competitivo (LOPES, 1998; SOARES; BAVA, 2002).

A cidade se caracteriza por grandes diversidades, múltiplos contrastes e interesses divergentes, gerando inúmeras dificuldades aos gestores locais, aos munícipes e aos demais interessados na cidade (LOPES, 1998; LUCAS, 1999; REZENDE; CASTOR, 2005).

Novas combinações de recursos e ferramentas, sob a forma de inovações em suas diversas configurações, são necessárias para o alcance do desenvolvimento da cidade. Porém, é visível que o curto prazo de vigência de cada gestor municipal, freqüentemente não permite uma agilidade na tomada de decisões e isso acontece independentemente da esfera municipal, impossibilitando o continuísmo do planejamento urbano (LUCAS, 1999; GREEN, 2002; SOUZA, 2002; REZENDE; FREY; BETINI, 2003; FERRARI JUNIOR, 2004).

É fato que a ausência de planejamento dificulta a gestão e muitos projetos se tornam suficientemente morosos ou esquecidos, impossibilitando a dinâmica da evolução das necessidades dos atores interessados e envolvidos. Com igual prioridade, devem-se colocar à disposição da população informações suficientes para que os interessados possam exercer seus direitos de participação e assim, efetuar questionamentos das decisões tomadas e propor soluções (CLARK, 1991; LOPES, 1998; PACHECO, 1999; CATELLI; SANTOS, 2001; SOARES; BAVA, 2002; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; MOTTA, 2004; REZENDE; CASTOR, 2005).

Os instrumentos de planejamento, por serem simples na sua formulação e complexos na sua elaboração e implantação, apresentam riscos peculiares, cujo entendimento correto é condição para seu sucesso. Os riscos são resultantes de fatores relacionados como o escopo do projeto, o horizonte dos objetivos, a participação e a dinâmica dos grupos envolvidos a sua promoção e difusão, a politização e as formas e cronologia de implantação (LOPES, 1998).

Diante desse contexto exposto, a **questão-problema** da pesquisa pode ser resumida em: os instrumentos de planejamento podem contribuir na gestão municipal?

Como **hipótese**, observa-se que a partir da fundamentação teórica elaborada e da concepção dos estudos de casos realizados, os instrumentos de planejamento municipal podem contribuir na gestão de municípios.

Os resultados da remodelação ou da implantação dos instrumentos de planejamento municipal podem validar sua efetividade, corroborar na geração de cenários positivos para o desenvolvimento do município e também facilitar as decisões dos gestores públicos nos municípios (AGUIAR, 1997; LOPES, 1998; SOARES; BAVA, 2002; GREEN, 2002; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; MOTTA, 2004).

Por todas essas razões, a adoção dos instrumentos de planejamento, passa a ser muito importante no desenvolvimento e crescimento dos municípios. O sentido desses instrumentos deve ser a melhoria do desempenho do setor municipal para que os serviços municipais prestados aos cidadãos sejam efetivos e mais satisfatórios. Sem eles, os municípios não darão conta de responder às crescentes pressões por melhores serviços e ao papel estratégico que vêm sendo chamado a desempenhar para melhorar a competitividade do município, favorecer a harmonia social e exercer sua governança (PACHECO, 1999; GREEN, 2002; FERRARI JUNIOR, 2004; MOTTA, 2004).

Seja qual for a natureza e a complexidade dos problemas e conflitos com que se depara, o município tem, nos instrumentos de planejamento, a possibilidade de avaliar a situação geral e os meios adequados de intervenção; definir o que seja, de fato, o interesse local; reunir informações sobre os recursos disponíveis – naturais, humanos e materiais – e organizar-se para a ação (CABRAL, 1996). Sem os instrumentos de planejamento, a administração municipal dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação das necessidades dos cidadãos (AGUIAR, 1997).

### **1.3. Objetivos**

O objetivo geral deste estudo é analisar os instrumentos de planejamento e suas contribuições na gestão municipal.

Os instrumentos de planejamento adotados foram: plano plurianual municipal (PPAM); plano diretor municipal (PDM); e planejamento estratégico municipal (PEM).

Ao se planejar auxilia-se o desenvolvimento harmônico do município tanto da cidade-sede como das sedes dos distritos. Entre outros aspectos, identificam-se as vocações locais e regionais, estabelecendo as regras de ocupação de solo, definindo as principais estratégias e políticas do município. Explicitam-se também as restrições, proibições e limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida dos munícipes (SOUZA, 2002; REZENDE; CASTOR, 2005).

Planejamento é ainda concebido como uma forma de aprendizado. É por meio do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal. Planejar significa preparar-se para tomar decisões. Ele pode traduzir-se em projetos destinados a nortear o desenvolvimento material da cidade, da mesma maneira que pode, também, manifestar-se sob forma de orçamentos, de programas de trabalho, ou mesmo, diretrizes políticas, para orientar a ação presente e futura (KWASNICKA, 1987; LEITÃO, 1996; MAXIMIANO, 2000; MINTZBERG; QUINN, 2001; OLIVEIRA, 2003; MOTTA, 2004).

O planejamento urbano do município deve ser capaz de pensar a cidade estrategicamente, garantindo um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos. Também deve operacionalizar mecanismos e instrumentos que impulsionem o seu desenvolvimento, fomentando e antecipando ações, bem como promover iniciativas compartilhadas que intensifiquem as relações do Estado com a iniciativa privada direcionando para uma melhor qualidade de vida (GREEN, 2002).

O planejamento é a formulação do programa de governo para atender às necessidades e aos ideais da sociedade. Constitui o processo de deliberação para ordenar as atividades governamentais num conjunto harmônico de decisões (AMATO, 1971). É o processo que sensibiliza, mobiliza, envolve e compromete os habitantes de uma cidade na escolha e na construção de seu futuro. Durante o processo de planejamento analisam-se os pontos fortes e fracos existentes, bem como as oportunidades e ameaças que possam vir a surgir no contexto de uma cidade. Com base na análise do ambiente é possível formular a visão, os princípios, os macros objetivos, as questões estratégicas e os programas

estratégicos de uma cidade. O processo de planejamento, portanto, diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura (CERTO; PETER, 1990; MINTZBERG; QUINN, 2001).

O processo de planejamento municipal é a ferramenta que as pessoas e organizações usam para administrar suas relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo decisório. Esse planejamento pode ser definido de várias maneiras: planejar é definir objetivos ou resultados a serem alcançados; é definir meios para possibilitar a realização de resultados; é interferir na realidade, para passar de uma situação conhecida à outra desejada, dentro de um intervalo definido de tempo; é tomar no presente decisões que afetem o futuro, para reduzir sua incerteza (LUCAS, 1999; MAXIMIANO, 2000; GREEN, 2002; MOTTA, 2004).

Uma atividade-chave para todos os administradores municipais é planejar o trabalho sob sua direção. Trabalhando com as pessoas que executarão as tarefas, eles definem objetivos e estabelecem metas, políticas e métodos a serem seguidos e desenvolvem programas (KWASNICKA, 1987; GÜEL, 1997).

Nessa óptica, os instrumentos de planejamento tornam-se fundamentais na administração municipal, indicando caminhos assertivos para os gestores na tomada de decisões. Ao mesmo tempo, buscam gerar um processo onde todos os agentes possam apresentar suas próprias estratégias de acordo com o cenário do município (GÜEL, 1997). Compreende-se então, que os instrumentos de planejamento podem apresentar funcionalidade para o sistema territorial, estruturando os diferentes subsistemas e estabelecendo relações entre as áreas, assim como podem contribuir para gerar decisões efetivas e conduzir o rumo de uma cidade (KWASNICKA, 1987; LOPES, 1998; MAXIMIANO, 2000; CATELLI; SANTOS, 2001; OLIVEIRA, 2003).

Os instrumentos de planejamento são os meios que podem indicar o progresso do município, resolvendo problemas e projetando soluções independentes da ideologia política, deixando ao gestor a disponibilidade de soluções mediante processos transparentes e participativos (LOPES, 1998; PACHECO, 1999; CATELLI; SANTOS, 2001; SOARES; BAVA, 2002; MOTTA, 2004; REZENDE; CASTOR, 2005). Os instrumentos devem concentrar-se em políticas, estratégias, metas,

programas e projetos específicos de ação. Esses planos devem incorporar e se adequar às políticas de desenvolvimento do município. Podem facilitar a complexidade das situações, tornando-se a base para gestão de municípios. É a possibilidade de interdependência, resultando em uma cidade planejada e, paralelamente, melhor qualidade de vida dos munícipes (LLONA; LUYO; MELGAR, 2003).

Os instrumentos de planejamento reforçam a relevância de construir no presente, o futuro das cidades e, a partir desse momento, minimizar os desafios a serem enfrentados, bem como os problemas sociais, econômicos culturais dos municípios (KWASNICKA, 1987; MAXIMIANO, 2000). São compreendidos como uma atividade, envolvendo diversos segmentos sociais, que têm diferentes interesses, lógica e racionalidade (REZENDE; FREY; BETINI, 2003; FERRARI JUNIOR, 2004).

Diante desse cenário, uma das principais funções dos instrumentos de planejamento é a busca de consensos, de mecanismos de concentração, da gestão dos conflitos, de compromissos de ação de todos os agentes envolvidos no processo. É um processo de diálogo e entendimento entre atores públicos e privados que tentam transitar por um mesmo caminho de ação, combinando a racionalidade econômica, a responsabilidade social e a sustentabilidade ambiental (LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; MOTTA, 2004).

O desafio na gestão dos governos locais passou a ser a capacidade de definir e implantar instrumentos de planejamento com uma visão global, capaz de suplantar as deficiências e capitalizar as suas fortalezas. A cidade precisa estar estrategicamente posicionada e os governos locais são os mais aptos a realizar essa tarefa, se tiverem uma visão clara e coerente do seu município. Desse modo, a participação da sociedade na implantação dos instrumentos de planejamento reforça a possibilidade de sucesso e possibilita alcançar um consenso que responda aos interesses coletivos (LOPES, 1998).

Para cumprir sua função, para garantir a qualidade de vida de seus habitantes, as cidades precisam tomar consciência de si mesmas, observarem-se como seres vivos e tratar de coordenar esforços para alcançar objetivos comuns a todos os seus habitantes e agentes econômicos e sociais. Precisam dotar-se de

objetivos alcançáveis, a partir das vontades e intenções de seus agentes (LOPES, 1998).

No Brasil, a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais se disseminou a partir da década de 70, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um cenário de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro (ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

A revisão da literatura apresenta teorias que constituíram o arcabouço teórico da pesquisa, disponibilizadas em diferentes bibliografias.

### **2.1. Gestão pública, urbana e municipal**

A reforma da administração pública representou uma inovação que trouxe melhoria na qualidade dos serviços públicos. Foi um dos fatores fundamentais para a gestão dos municípios, visto que por meio dela é possível analisar as condições definidas pela população e pelos processos sociais. Para alcançar tais resultados, a reforma propôs uma mudança no quadro constitucional legal, por meio de novos instrumentos de gestão pública cujo desafio é o de combinar uma gestão efetiva com novos chamados à participação. Por meio dessa administração podem-se de interesse dos cidadãos, melhorando continuamente, os processos e possibilitando a gestão participativa (PACHECO, 1999).

A administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É o conjunto de condutas humanas que determina a distribuição e o exercício da autoridade política. Ela é responsável pela execução minuciosa e sistemática do Direito Público e abrange as operações que têm por propósito a concretização ou a execução dos desígnios públicos. Significa política, sistema político e sistema de governo (AMATO, 1971; MUKAI, 1989).

A participação dos munícipes na gestão pública é hoje imperativa por ser um preceito constitucional, mas, mesmo sem essa obrigação, ela é necessária para assegurar a continuidade de planos e programas de longo prazo por várias administrações ou governos. [...] a questão só será satisfatoriamente resolvida com uma maior transparência das ações governamentais e um maior envolvimento da população na administração municipal, de modo a pressionar pela continuidade dos programas que lhe são reconhecidamente benéficos. O ideal seria que esse envolvimento ocorresse no momento da definição dos instrumentos básicos do

planejamento municipal, a saber: o plano plurianual municipal, plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal (NETTO, 1999; WOLYNEC, 2006).

A gestão pública visa atender à demanda em serviços públicos e envolve as atividades inerentes a: abastecimento de água, luz e telefonia; circulação e transportes; comunicações; coleta de esgoto e lixo; controle do uso e ocupação do solo; saúde, cemitérios e funerais; educação, cultura, esportes; segurança e Justiça; habitação popular; feiras e mercados (SILVA JUNIOR; LEAL; SHIGUNOV, 2004). Ela se desenvolve a partir do aparato legal, compreendido pelo conjunto de leis, decretos e regulamentos que definem os limites de ação pública municipal. Caracteriza-se ainda como uma era de transformações, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência (MENDES et al., 2005).

A governança pública está relacionada com a capacidade dos governos na gestão das funções federais, estaduais e municipais, bem como com a competência na implementação de respectivas políticas públicas para facilitar as ações necessárias na condução do país, dos estados e das cidades, contextualizando a participação dos cidadãos nesses desafios (REZENDE; CASTOR, 2005; FISCHER, 2006).

Afinal, entende-se que a gestão contemporânea e, em especial, a gestão pública é um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos determinados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades (PACHECO, 1999; NETTO, 1999; FISCHER, 2006).

O mundo está passando por radical transformação social e econômica, que atinge todos os setores, inclusive as instituições governamentais, que deverão reinventar-se para adaptar-se à nova realidade. Esse novo cenário exige um Novo Modelo de Gestão Pública, integrado e voltado para a excelência, respeitando suas características e particularidades e tem como foco o gestor público, o elemento chave para a mudança. Esse modelo consiste em: revisão e automação de processos; estratégias de redimensionamento, realocação, capacitação e valorização do servidor público; redução de custos; otimização da arrecadação e melhoria da qualidade dos serviços prestados (VIGODA, 2002; WOLYNEC, 2006).

Na tentativa de reconstruir o cenário que fez emergir o modelo da Nova Gestão Pública (NGP), observa-se que os elementos que motivaram esse

movimento por certo, ainda estão presentes atualmente e se refletem na crise fiscal, na persistência da cultura burocrática em meio a práticas patrimonialistas e profundo *déficit* de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos, dentre outros. Entretanto, há sinais de novos temas emergentes, ou antigos temas que emergem de forma diferente. Um deles, certamente, é a questão do desenvolvimento, agora posto em outra perspectiva, que inclui a idéia-força de sustentabilidade e necessidade de alinhamento com outra idéia-força que é a estabilidade econômica, política, institucional e social, num mundo globalizado (VIGODA, 2002; MARINI, 2003; SAMPAIO, 2004).

A Nova Gestão Pública (NGP) é, antes de tudo, um âmbito de debate, um diálogo profissional sobre a estrutura, a gestão e o controle da administração pública envolvendo a comunidade e funcionários. Como tal, deve-se descartar a tentação de definições formais, concentrando-se o debate na busca de respostas, segundo determinadas circunstâncias, para as questões de como estruturar, gerenciar e controlar os sistemas burocráticos públicos (FERLIE et al., 1999; BARZELAY, 2001).

A Nova Gestão Pública (NGP) ou a *New Public Management* (NPM), pressupõe aplicar nas organizações públicas os modelos de gestão da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focada nos negócios empresariais e nos conceitos de empreendedorismo.

Nesse sentido, os conceitos, preceitos e as aplicações da NPM podem contribuir com as políticas municipais, procurando encontrar respostas e soluções rápidas para os problemas relacionados com esses temas. As características para essa nova gerência pública são: contextualizar o cidadão como um cliente em foco; dar sentido claro da missão da organização pública; delegar autoridades; substituir normas por incentivos; elaborar orçamentos baseados em resultados; medir o sucesso do governo pelo cidadão. Também tem como princípios: reestruturação; reengenharia; reinvenção; realinhamento; e reconceituação. A NPM acrescentou mais pressão nas burocracias para tornar as organizações públicas mais responsivas para os munícipes. É um avanço na contemporânea administração pública (OSBORNE; GAEBLER, 1992; JONES; THOMPSON, 2000; VIGODA, 2002; REZENDE, 2004b). Para garantir as condições de governança e governabilidade de gestão urbana, são importantes e necessários novos instrumentos que assegurem a



funcionamento que envolve pessoas e recursos, traçando um ciclo em permanente movimento. Sob a ótica da administração está relacionada com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir (TAVARES, 2000; REZENDE, 2004b).

“Gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade serem imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir” (SOUZA, 2002, p. 46).

Gestão é o ato de gerir, gerenciar, administrar atividades e todos os seus respectivos recursos do planejamento estratégico municipal. Como a administração é uma ciência que estuda as organizações, gestão pode ser resumida como a aplicação da administração de atividades, projetos, inclusive, o planejamento estratégico municipal. O ato de gestão envolve pessoas, atividades, processos ou funções e recursos diversos, tais como materiais, logísticos, financeiros, de tempo, entre outros (CHIAVENATO, 2000a; MINTZBERG; QUINN, 2001; REZENDE, 2005).

Já pela ótica da Ciência Social, “gestão urbana nada mais é que estratégias de desenvolvimento urbano” (SOUZA, 2002, p. 73). Ela se encontra diante de um grande desafio: adotar uma visão sistêmica da gestão urbana, incluindo nas suas análises as dimensões sociais, econômicas, políticas, administrativas, culturais, ambientais e tecnológicas (FREY, 2003; CASTRO JUNIOR, 2006). Pode ainda ser entendida como o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando à qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos das decisões e ações da governança pública (CASTELLS, 1983; REZENDE; CASTOR, 2005; CASTRO JUNIOR, 2006; FISCHER, 2006; WOLYNEC, 2006). Esse tipo de gestão é definido como gestão de cidades que podem ser caracterizados por diversidades e múltiplos contrastes, gerando dificuldades de administração ao gestor público. Nesse sentido, deve exercer um papel relevante para contribuir na redução desses contrastes, dificuldades e conflitos e também na solução dos diversos problemas (FREY, 2002). Contempla também, um incomensurável conjunto de variáveis e de diferentes atores, experimentando transformações fundamentais que exigem um debate controvertido em torno dos possíveis caminhos da gestão pública das cidades na

sociedade da informação que crescentemente, vem se consolidando (HIRST, 2000; REZENDE; FREY; BETINI, 2003).

Essa gestão implica primeiramente, em uma máquina administrativa, ou seja, espaços físicos, equipamentos e recursos humanos, tudo organizado em instituições. Em segundo lugar, implica em serviços básicos, tais como saneamento básico, educação, saúde, habitação, lazer, circulação e transporte, segurança, energia, entre outros. Em terceiro lugar, para que esses serviços e instituições possam cumprir essas demandas de maneira eficiente, é necessário viabilizar a arrecadação de recursos financeiros, utilizando a legislação como suporte e permeando de legalidade, os atos administrativos. A gestão urbana deve garantir o funcionamento de uma cidade nos seus quatro aspectos principais: habitação, trabalho, lazer e circulação (STOKER, 2000; SILVA JUNIOR; LEAL; SHIGUNOV, 2004).

“A gestão urbana também pode ser entendida como a gestão da cidade. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando à qualidade da intra-estrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da governança pública municipal” (REZENDE; CASTOR, 2005 p. 27).

A gestão municipal que é administração pública dos bens e interesses municipais é executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa, atos de gestão, que devem estar de acordo com os princípios básicos da administração pública. Eles são as regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público (CASTRO JUNIOR, 2006).

Essa gestão assume um novo conceito, quando as políticas de desenvolvimento local precisam apoiar-se tanto nos processos que surgem de sua própria dinâmica, como nos resultados do processo da globalização (RHODES, 2000; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; MARINI, 2003).

Finalmente, a gestão municipal permite transparência no uso de recursos públicos, uma vez que determina previamente os resultados a obter com o uso daqueles recursos, bem como os indicadores para mensurar o desempenho

institucional (PACHECO, 1999; PFEIFFER, 2000). Ela realiza a sua função executiva por meio de atos jurídicos que recebem a denominação de atos administrativos, com fundamento nos poderes administrativos (CABRAL, 1996). Após a Reforma do Estado e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a necessidade de considerar o planejamento como a ferramenta mais importante (PFEIFFER, 2000; ROSSI et al., 2004).

## **2.2. Plano plurianual municipal**

Ultimamente, muito se ouve falar em planejamento público, administração de contas públicas, controle de *déficit*, necessidade de equilíbrio das contas, entre outros. É latente a preocupação com a direção dos negócios públicos por parte de todos os setores da sociedade. Nesse contexto, o planejamento é essencial; é o ponto de partida para administração efetiva da máquina pública. O que se busca é o saneamento geral das finanças dos governos em todas as esferas, convivendo-se em contraponto com a escassez de recursos financeiros para processar as demandas de uma sociedade cada vez mais complexa. Diante desse quadro, fica evidente a modernização da administração pública (ANDRADE et al., 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tem como pressuposto o equilíbrio das contas públicas, ratificou essa integração e enfatizou a necessidade de planejamento, controle, transparência e responsabilização na administração pública. Também adveio o Estatuto da Cidade, que visa alinhar os municípios em seu crescimento econômico, populacional e territorial, garantindo o bem-estar da comunidade (PISCITELLI et al., 1995; ANDRADE et al., 2005).

A importância e a necessidade do planejamento das ações governamentais são tão prementes que diversas normas que regem a Administração Pública, inclusive a Constituição Federal, dedicando-lhe atenção especial. Nota-se que o legislador brasileiro, principalmente nas duas últimas décadas, criou um arcabouço legal e amplo, exigindo que o gestor público planeje suas ações com responsabilidade, principalmente, aquelas que geram aumento de despesa de médio prazo. O objetivo do legislador é obrigar aos gestores públicos planejar, de forma a garantir que todas as ações governamentais sejam contempladas no plano plurianual municipal, pois esse procedimento evidenciará a integração entre o

planejamento e a execução do orçamento, uma vez que a lei orçamentária anual deverá estar compatível como o plano plurianual municipal e a lei de diretrizes orçamentárias (ANDRADE, 2002; GARGES; SILVEIRA, 2002; ANDRADE et al., 2005).

A Constituição Federal de 1988 deu ênfase à função de planejamento e além disso, a Carta Magna tratou de evidenciar a integração dos instrumentos de planejamento: plano plurianual municipal, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Institucionalizaram um verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de uma lei do plano plurianual municipal, lei de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento anual. Todos os atos normativos que, de forma hierarquizada, se interligam com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo racional a longo, médio e curtos prazos (MEIRELLES, 1996). Define ainda em seu art. 165 as regras básicas do plano plurianual municipal, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; no art. 166 ela determina que as emendas à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual somente poderão ser aprovadas quando compatíveis com o plano plurianual municipal; no art. 167 veda o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, caso não haja previsão no plano plurianual municipal; e no art. 35, §2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ela dispõe sobre os prazos para elaboração e aprovação do projeto de lei do plano plurianual municipal, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (ANDRADE et al., 2005).

A complementação da LRF, n. 101, de 04 de maio de 2000, integra os três instrumentos de planejamento, já previstos na Constituição Federal de 1988: plano plurianual municipal (PPAM), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei de orçamento anual (LOA). É uma nova forma de gerir os recursos públicos, demandando aperfeiçoamento do processo de planejamento, onde a elaboração e a execução do orçamento público têm papel fundamental (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001). Visa, antes de tudo, disciplinar o comportamento do gestor público, à luz dos princípios éticos ligados à administração, como planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade. Seu foco é gestão fiscal, pois incluiu aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira do fluxo de caixa; à receita,

inclusive à tributação, e à despesa; à execução orçamentária e financeira; às transferências; ao endividamento; ao patrimônio público e à previdência social (VILLAÇA; CAMPOS, 2001).

A LRF que tem como pressuposto o equilíbrio das contas públicas, enfatizou a integração dos três instrumentos (PPAM, LDO, LOA) e ratificou a necessidade de planejamento, controle, transparência e responsabilização na administração pública, e, corroborando no processo de planejamento, como dito anteriormente, adveio o Estatuto da Cidade (ROSSI et al., 2004; ANDRADE et al., 2005). Destaca-se ainda que a LRF, por meio de seu artigo 15, exige que durante a execução do orçamento seja demonstrada a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa quando da desapropriação de imóveis urbanos e da criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, sob pena de a despesa ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (ANDRADE et al., 2005). A lei ainda incentiva a geração de receita própria pelos governos municipais e a recuperação do planejamento público, induzindo as autoridades a pensar no futuro, identificar possibilidades de captação de recursos e, daí, definir em lei as metas de gastos e resultados. A lei de diretrizes orçamentárias é fortalecida como um verdadeiro instrumento de planejamento, servindo como efetiva norteadora na elaboração da lei orçamentária anual. Outra grande inovação da LRF está no forte componente de indução à transparência fiscal, desde a exigência de realizar audiências públicas até a emissão de relatórios detalhados (AFONSO; ARAUJO; FERREIRA, 2002).

O artigo 16, §1º, inciso II, da LRF, define que, para os fins da referida lei, considera-se compatível com o plano plurianual municipal e lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições (ANDRADE et al., 2005).

O plano plurianual municipal é um instrumento para planejar o município, pois estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública por um prazo de pelo menos quatro anos. Elaborar esse plano é decidir quais são os investimentos mais importantes para o desenvolvimento do município e com isso permitir mudanças de impacto no sistema de planejamento e orçamento federais,

assim como na gestão pública (GARCES; SILVEIRA, 2002). É de fundamental importância para o município na posterior elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual, em função delas seguir os objetivos traçados no Plano, sendo vedada a sua contrariedade (ROSSI et al., 2004).

A importância do plano reside, portanto, no fato de nortear ou orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando que as obras que se pretenda executar nesse período deverão estar inseridas no projeto, assim como também os programas de natureza continuada, como, por exemplo, aqueles ligados à educação e saúde (ANDRADE et al., 2005; REZENDE; CASTOR, 2005).

As obrigações à prática do plano plurianual municipal, direcionadas à administração pública, estão relatadas na Constituição Federal e podem ser exemplificadas na seguinte forma:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, inclu

diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Eles são importantes instrumentos de planejamento que precisam ser bem elaborados e subordinados aos interesses da comunidade (PISCITELLI et al., 1995; ANDRADE et al., 2005).

A base do plano plurianual municipal está no conceito de base estratégica e de programa. A classificação funcional deve ser aperfeiçoada, para estimular os municípios a adotarem o gerenciamento por programas que são definidos em cada governo, como resultado do seu planejamento. É essencial definir responsabilidades para o gerenciamento dos programas, avaliar e posteriormente cobrar resultados. Nesse processo, conjugam-se ações do governo para atender às demandas da população. Logo, destacam-se dois grupos de programas: os finalísticos que resultam em bens ou serviços oferecidos à população, e o apoio administrativo que são ações administrativas que colaboram para o desenvolvimento dos programas finalísticos. A base estratégica deve compreender avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal, para orientar as ações estratégicas do governo (PISCITELLI et al., 1995; GARGES; SILVEIRA, 2002).

A Lei do plano plurianual municipal deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Suas disposições devem alcançar o final do primeiro exercício financeiro do mandato do gestor público (MEIRELLES, 1996). Sua vigência compreende quatro exercícios financeiros. Inicia no segundo ano de mandato de um Prefeito e termina no primeiro ano de mandato do Prefeito subsequente, evitando assim a descontinuidade das ações de governo. Ou seja, no primeiro ano de mandato, o Prefeito que assume deverá cumprir o plano plurianual municipal do seu antecessor, assim como o Prefeito que o suceder deverá proceder da mesma forma (ANDRADE et al., 2005).

A Constituição Federal de 1988, trouxe a lei de diretrizes orçamentárias transformando-se na maior novidade no processo orçamentário e funciona como ponte entre o plano e o orçamento. É vista como peça importante para a racionalização, no disciplinamento das finanças públicas (PISCITELLI et al., 1995).

No ano de 2000, em decorrência da publicação da Lei Complementar n.º. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ampliaram-se

as finalidades da lei de diretrizes orçamentárias. Novas e importantes atribuições foram dadas a este instrumento, sendo uma delas o estabelecimento de regras que visam garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas. Ainda foi introduzida no Direito Financeiro brasileiro pela Constituição Federal de 1988, tornando-se, a partir de então, o elo entre o plano plurianual municipal e a lei orçamentária anual (ANDRADE et al., 2005).

Essa lei estabelece as linhas gerais a serem observadas na administração dos recursos disponíveis no orçamento municipal e dimensionam as ações, metas físicas e financeiras de cada exercício. Compreende as metas e

política de pessoal, equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, condições e exigências para transferências de recursos e entidades públicas e privadas, autorização para o município auxiliar o custeio de despesas atribuídas à União e ao Estado, parâmetros para elaboração da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, previsão para contratação excepcional de horas extras, definição de critérios para inclusão de novos projetos, definição de montante e forma de utilização da reserva de contingência, identificação das despesas consideradas irrelevantes (ANDRADE et al., 2005; ESAF, 2005).

Cabe a essa lei anualmente, orientar a elaboração e a execução do orçamento. A partir desse instrumento, o Poder Legislativo tem poderes de fato para interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e na condução das finanças públicas, pois, ao aprovar a lei de diretrizes orçamentárias, estará aprovando as regras para a elaboração do orçamento e para a gestão financeira do município. Outra função da lei é selecionar dentre os programas e ações do plano

ar a lei e dn

administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas em que o Poder Público municipal, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, incluindo todas as entidades e órgãos a ela vinculados (MEIRELLES, 1996).

Ela ainda disciplina as receitas e as despesas previstas para ano seguinte e, em princípio, orienta o município em como dispor de seus recursos financeiros (ROSSI et al., 2004). Requer para seu funcionamento os orçamentos-programa, que são documentos que evidenciam a política econômico-financeira e os programas de trabalho da administração municipal, discriminando as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins, e não à forma como será gerado ou gasto o recurso, de modo a demonstrar em quê e para quê o governo gastará, e também quem será o responsável pela execução de seus programas (PISCITELLI et al., 1995; ANDRADE, 2002; GARGES; SILVEIRA, 2002; REZENDE; CASTOR, 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou a necessidade de articulação entre esses três documentos, à medida que a execução das ações governamentais está condicionada à demonstração de sua compatibilidade com os instrumentos do planejamento (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001).

A necessidade de planejar e programar a ação dos governos, à medida que estes são agentes do desenvolvimento econômico, provocou a introdução orçamento-programa que é a projeção do sistema de programação dos gastos públicos, com ampla visão dos objetivos a serem alcançados. A programação da despesa visa objetivos concretos e não apenas problemas financeiros: faculta a fiscalização das ações programadas durante sua execução e programa as despesas necessárias para atingir as metas pretendidas, para posteriormente, identificar as fontes de recursos prováveis para o custeio dos gastos (CABRAL, 1996).

“O Poder Executivo deve elaborar uma boa proposta orçamentária, a qual deverá ser devidamente apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo ou promulgada pelos Poderes Executivo ou Legislativo, transformando-se, então, em LOA, a qual conterá os orçamentos que viabilizarão a manutenção e a implementação das ações governamentais, durante o exercício financeiro” (ANDRADE, et al., 2005, p. 134).

Deve-se discutir com a sociedade os problemas e as demandas existentes, definindo as ações governamentais, nas audiências públicas, quando da elaboração dos projetos de leis do plano diretor municipal, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Essas ações têm por objetivo equacionar os problemas do município e atender às demandas, as quais terão precedência na alocação de recursos junto à lei orçamentária anual e conseqüentemente por ocasião da execução orçamentária.

A participação da sociedade nesse processo, além de atender ao preceito legal, constitui-se em mecanismo de segurança que respalda as decisões do Prefeito Municipal, visto que a opinião da comunidade é indispensável para garantir a legitimidade das ações realizados pelo município. Destaca-se que a competência para agendar e convocar as audiências públicas é do chefe do Poder Executivo, a quem compete, exclusivamente, elaborar e encaminhar tais projetos de leis do plano diretor municipal, do plano plurianual municipal, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual ao Poder Legislativo. A audiência pública deverá ser realizada também durante a vigência dos instrumentos de planejamento para demonstrar a sua execução e para promover a sua revisão, caso seja necessário. Por isso, a LRF prevê também a necessidade de realização de audiências públicas durante a execução do orçamento para demonstrar o cumprimento das metas fiscais definidas na lei de diretrizes orçamentárias. Assim, esse processo de consulta à sociedade torna-se um ciclo de aperfeiçoamento contínuo, introduzindo um canal de diálogo direto como a sociedade no processo do planejamento governamental e de sua execução (PISCITELLI et al., 1995; ANDRADE, 2002; GARCES; SILVEIRA, 2002; ROSSI et al., 2004; ANDRADE et al., 2005; REZENDE; CASTOR, 2005).

Além desses instrumentos, corroborando o processo de planejamento municipal, a Constituição Federal definiu nos seus arts. 182 e 183 as regras básicas da política urbana, destacando a necessidade de elaboração e aprovação do plano diretor municipal, que é o instrumento norteador da política de desenvolvimento e expansão urbana. Mais recentemente, adveio a Lei Federal n.º. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, visando alinhar os municípios em seu crescimento econômico, populacional e territorial, principalmente, garantindo o bem-estar da comunidade

residente nas cidades e a sua integração com a área rural, enfatizando mais uma vez, a importância do plano diretor municipal (ANDRADE, et al., 2005).

Segundo o CREA-PR (2002), os instrumentos da política urbana mais utilizada são: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e desenvolvimento econômico social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal, em especial: plano diretor municipal; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual municipal; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos sociais; planos de desenvolvimento econômico e social.

### **2.3. Plano diretor municipal**

A revalorização do plano diretor municipal, desgastado pelas suas antigas formas de elaboração, representa um dos instrumentos renovados para a gestão urbana. As maiores inovações se referem a sua metodologia de elaboração, agora contando com efetiva participação da sociedade, e à exigência de abrangência não apenas do perímetro urbano, mas de todo o território municipal (HARDT; HARDT; OBA, 2003).

Num primeiro momento, pode-se definir o plano diretor municipal como sendo uma lei municipal, cuja elaboração está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, § 1º e como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Está, portanto, sujeito aos princípios gerais instituídos pela Constituição Federal de 1988, devendo seus dispositivos, sob a ótica da normatização dos espaços urbanos, promoverem a dignidade da pessoa humana, a preservação e equilíbrio do meio ambiente (ARAÚJO, 2005).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretriz geral fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem - estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Diante da sistemática criada pela Constituição Federal de 1988, percebe-se que o processo de planejamento inicia-se, para os municípios com mais de vinte mil habitantes, pelo plano diretor municipal (ANDRADE et al., 2005).

O município, com base no artigo 182, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social de acordo com os princípios e instrumentos regulamentados no Estatuto da Cidade, eleitos e mapeados no plano diretor municipal, que é o instrumento básico da política urbana municipal.

Conforme estabelece o Estatuto, o plano diretor municipal é instrumento obrigatório para municípios com população acima de 20.000 habitantes; para os situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; para aqueles que se situem em áreas de 117(l)1.8

siurb117(s)-6187( )278]TJ.1774

desenvolvimento nas mais diversas áreas, como turística, industrial entre outras, visando sempre o interesse da coletividade. É por meio dele que as normas para utilização dos demais instrumentos da política urbana municipal são inseridas no planejamento municipal, possibilitando que os mesmos sejam utilizados.

Conforme § 2º, art. 39, da Lei Federal n.º. 10257/2001, o plano diretor municipal deverá abranger todo o território municipal, ou seja, zona urbana e rural, levando em conta aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais, mesmo que esses temas não se apresentem de início como foco principal, considerando que envolverá questões que dizem respeito ao futuro do município (ANDRADE et al., 2005).

Ele é parte integrante do planejamento público municipal, sendo considerado um pilar do sistema municipal de planejamento, devendo os demais instrumentos (PPAM, LDO e LOA) incorporar as suas diretrizes e metas as quais remetem para as ações planejadas para o futuro do município. Para exemplificar, é preciso considerar que no plano diretor municipal sejam estabelecidas metas para política urbana do município, voltadas para diminuir o *déficit* habitacional existente.

Caberá ao plano plurianual municipal estabelecer programas e ações voltados para esse objetivo, devendo a lei de diretrizes orçamentárias incorporar em seu conteúdo tal ação como prioritária, restando para a lei orçamentária anual disponibilizar os recursos orçamentários necessários para execução das respectivas ações, ou seja, o plano plurianual municipal deve ser elaborado de forma compatível com o plano diretor municipal; a lei de diretrizes orçamentárias deverá ser elaborada de forma compatível com o plano diretor municipal e com o plano plurianual municipal, assim como a lei orçamentária anual deverá ser elaborada de forma compatível com plano diretor municipal, plano plurianual municipal e com a lei de diretrizes orçamentárias (MOREIRA, 1999; VILLAÇA, 1999; ANDRADE et al., 2005).

O plano diretor municipal deve possuir um conteúdo mínimo: parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; alteração de uso do solo; aplicação de operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir e sistema de acompanhamento e controle do plano diretor municipal. Esses quesitos são estabelecidos pelo art. 42 do Estatuto das Cidades, lembrando que, de acordo como

as características de cada município, outros aspectos deverão ser abordados, considerando principalmente, situações peculiares ligadas ao comércio, moradia, planos regionais com outros municípios, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, agropecuária, turismo, dentre outros (CARNEIRO, 1998; LOPES, 1998; MOISÉS, 1999; MOREIRA, 1999; VILLAÇA, 1999; ANDRADE et al., 2005; ARAÚJO, 2005).

O caminho adequado para elaboração dos Planos Diretores Municipais é, por primeiro, o diagnóstico, depois, as proposições, os programas de investimentos, as atividades sociais, os cuidados com as atividades urbanísticas e, por fim, os anteprojetos de lei. Todo esse processo visa medidas para a fiscalização de uma melhor convivência urbana, do bom uso do solo, da regulamentação da função social da propriedade, orientação da oferta de serviços públicos e o desempenho, cada vez melhor, das atividades sociais, tudo para garantir o bem estar da população (CARNEIRO, 1998).

Após aprovado por lei municipal (ESTATUTO DA CIDADE, 2002; CIDADES, 2005) o plano diretor municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e igualmente é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual municipal, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e prioridades nele contidas. Da mesma forma, o plano diretor municipal deverá englobar o território do município como um todo, e a lei que instituir o plano diretor municipal deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Por fim no processo de elaboração do plano diretor municipal e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população, e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informação produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O plano em questão deverá explicitar com clareza, o objetivo da política urbana, partindo de um amplo processo de leitura da realidade local e envolvendo os mais variados setores da sociedade. Os princípios constitucionais

fundamentais norteadores do plano diretor municipal são: função social da propriedade; desenvolvimento sustentável; funções sociais da cidade; da igualdade e da justiça social e participação popular (ESTATUTO DA CIDADE, 2002).

Ele é um instrumento para garantir aos cidadãos do município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. Constitui-se em lei que registra a forma conveniente de ocupar o território do município assegurando que o interesse coletivo prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos isolados.

De acordo com a Constituição Federal (art. 182), o plano diretor municipal é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município (CIDADES, 2006). Portanto, não deve circunscrever-se tão somente à ordenação do espaço urbano, mas devem consignar igualmente, as diretrizes sociais da cidade, sobretudo nos campos da saúde, educação ação social, cultura, esporte, lazer e habitação (CARNEIRO, 1998; MOISÉS, 1999; MOREIRA, 1999; VILLAÇA, 1999).

“Verifica-se que a política urbana deve atender aos pressupostos do planejamento municipal, para que possa ser viabilizada de forma concreta. E como espécie desse planejamento municipal sobressai à figura do plano diretor municipal, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (CARNEIRO, 1998, p. 111).

O plano diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. Deve identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, os problemas e as potencialidades. É um conjunto de regras básicas que determinam o que pode e o que não pode ser feito em cada parte de cidade. É processo de discussão pública que analisa e avalia a cidade, para depois formular a cidade que se quer.

Dessa forma, a prefeitura, em conjunto com a sociedade, busca direcionar a forma de crescimento, na visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais. O plano diretor deve, portanto, ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

Os participantes e envolvidos no plano diretor municipal podem ser divididos em quatro segmentos: setores do governo: Prefeitura, composta pelas secretarias e órgãos municipais; Poder público estadual, quando setores de serviços e outras questões extrapolam os limites do município; Poder público federal, quando as questões lhe dizem respeito, por exemplo, áreas da marinha e aeroportos; segmentos populares como associações, sindicatos, conselhos comunitários e outros; segmentos empresariais: sindicatos patronais, comerciantes, incorporadores imobiliários, entre outros; e segmentos técnicos: universidades, conselhos regionais, ONGS, e outros (VILLAÇA, 1999; ITAJAÍ, 2006).

O plano diretor municipal pode ser o meio de ação para a institucionalização de processo permanente de planejamento porque transcende uma gestão administrativa pelos objetivos gerais e integrados que persegue. Sendo assim, ao estabelecer diretrizes de longo prazo, devem ser garantidas a necessária coerência e a continuidade nas ações, em especial daquelas que se referem à base econômica do município, as voltadas para a localização de atividades no território municipal, as relativas à expansão da área urbana e à proteção do ambiente natural, dentre outras importantes metas que não podem estar submetidas a mudanças conjunturais e se limitarem a um único período de quatro anos de governo (OLIVEIRA, 2001).

O plano, embora embasado na vida e no potencial socioeconômico do município, é mais voltado para a orientação racional do seu desenvolvimento físico como um todo e, principalmente, dos seus centros urbanos. Visa proporcionar qualidade de vida nas cidades e nas vilas, orientar seu crescimento, estimular e ordenar as principais atividades urbanas: habitação, trabalho, indústria, comércio e serviços, transportes, educação, saúde, recreação, entre outros. Inclui, entre outros elementos: definição das funções e objetivos dos centros urbanos, fundamentada em diagnósticos e diretrizes para o desenvolvimento ordenado deles, disposição sobre o uso do solo urbano e sobre as necessidades de novas áreas para expansão e a localização das redes de infra-estrutura urbana

Portanto, ele: (I) indica os objetivos a alcançar, (II) explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (III) oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos (CIDADES, 2004). Sua importância é consolidada por ser prevista na Constituição Federal num contexto de planejamento mais amplo, que inclui o plano plurianual municipal. É um instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana, da política de desenvolvimento urbano (MOISÉS, 1999).

A atividade de construir o plano diretor municipal de cada cidade deve servir para incentivar os municípios a avaliar e implantar todo o sistema de planejamento municipal. Ele implica em atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais, os orçamentos anuais e plurianual, com o plano de governo e as diretrizes do plano diretor municipal; capacitar equipes locais; sistematizar e revisar a legislação. A atividade de elaborar o plano diretor municipal é também uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e de corrigir rumos (CIDADES, 2004).

Um dos aspectos importante dos planos diretores municipais é que eles essencialmente, consideram a participação da população, seja na sua elaboração, no seu acompanhamento, seja em sua revisão. O envolvimento popular pode ocorrer de distintas maneiras, como, por exemplo, nos processos de discussão das potencialidades e identificação dos problemas existentes na escala local, por meio de conselhos, comitês ou comissões de representantes de variados segmentos da população, do empresariado e das diferentes esferas de governo.

No Estatuto da Cidade se encontra a garantia de que os Poderes Legislativo e Executivo promoverão audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos que compõem a sociedade local. Além disso, todos os documentos e informações produzidos devem se tornar públicos, sendo de livre acesso a qualquer interessado. Esse fato significa entender e construir o plano diretor municipal na esfera local com a clara compreensão de que é um importante documento de governo, portanto, a principal referência para a ação governamental e, ao ser legitimado por todos, estabelece-se, entre os diferentes agentes do desenvolvimento, um pacto. Dessa forma, suas orientações são, ao mesmo tempo, resultado de uma construção pactuada coletivamente e base para o controle social sobre a ação do poder público

no território municipal. (VILLAÇA, 1999; OLIVEIRA, 2001; ESTATUTO DA CIDADE, 2002; ITAJAÍ, 2006).

Observa-se, pelo exposto, que não é possível mais isolar as diversificadas dimensões do fenômeno urbano. Ele só será compreendido por meio da incorporação de múltiplas visões e integração de suas inúmeras dimensões (OLIVEIRA, 2001).

#### **2.4. Planejamento estratégico municipal**

A administração estratégica é uma atividade permanente e contínua que se desenvolve de modo ordenado, integrado, criativo e participativo, constituindo-se em um processo de aprendizado, em constante ajustamento, visando ao município, alcançar os objetivos que possibilitarão a otimização dos seus resultados, no futuro. A administração estratégica formula e programa a estratégia organizacional, como um conjunto de decisões unificadas, compreensivas e integradas que visam a assegurar o alcance dos objetivos organizacionais (CERTO; PETER, 1990; LEITÃO, 1996; CHIAVENATO, 2000b).

Nota-se que a administração estratégica é desafiadora porque vai além de estabelecer objetivos. Abrange não somente, a administração dos estágios já identificados, mas também, os estágios iniciais de determinação da missão e objetivos da organização no contexto de seus ambientes externo e interno. Consiste em decisões e ações administrativas que auxiliam a assegurar que a organização formule e mantenha adaptações benéficas com seu ambiente (STONER; FREEMAN, 1994; MAY, 1995; ESTEVE, 1999; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000; MINTZBERG; QUINN, 2001; CIDEU, 2005). É um processo contínuo e interativo voltado para a manutenção de uma organização como um todo, integrado de forma apropriada a seu ambiente (CERTO; PETER, 1993; WHEELAND, 1993; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 1998).

A concepção estratégica compreende a realidade em permanente mudança, resulta do desenvolvimento dos conflitos e das disputas que a animam. A formulação, a decisão e a execução geralmente, são exercidas por diferentes sujeitos. Esse planejamento é comum na prática militar, estando em ascensão no meio empresarial e político. A partir da década de 80, ele começou a ser

intensamente utilizado no setor público, com ênfase no planejamento de cidades (LOPES, 1998; MOISÉS, 1999).

O processo desse planejamento consiste em definir objetivos para estabelecer relação com o ambiente, levando em conta os desafios e as oportunidades internas e externas. Ele afeta a organização a longo prazo, porque compreende as decisões sobre os serviços que ela pretende oferecer, e começa com a decisão e vontade de planejar. Assim, não pode ser imposto, caso contrário não haveria compromisso com o processo (BOAR, 1993; STONER; FREEMAN, 1994; MAXIMIANO, 2000; GAMEDZE, 2001).

Planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida, visando interação com o ambiente pela atuação de forma inovadora e diferenciada. Decorre da implementação das tradicionais metodologias de planejamento urbano, que não supriram a complexidade que dominou as relações urbanas, devido à interação global ou ao desenvolvimento tecnológico (DENHARDT, 1984; OLIVEIRA, 2003).

Ele precisa apoiar-se em uma multiplicidade de planos situados dentro da estrutura da organização. Para consolidar o planejamento estratégico, a organização precisa de gradativos desdobramentos de planos até chegar ao nível da execução das tarefas e operações cotidianas. Assim, esse planejamento requer planos táticos e cada um deles requer planos operacionais, combinando esforços para obter efeitos sinérgicos.

As seis etapas do planejamento estratégico podem ser apresentadas como: determinação dos objetivos, análise ambiental externa, análise organizacional interna, formulação das alternativas e escolha da estratégia, elaboração do planejamento estratégico e implementação do planejamento estratégico por meio de planos táticos e operacionais (STONER; FREEMAN, 1994; CHIAVENATO, 2000b; MINTZBERG; QUINN, 2001).

“O planejamento estratégico da organização é uma ferramenta de trabalho que facilita as organizações a trabalhar com situações de mudanças, constituindo-se num excelente instrumento de gestão. O planejamento estratégico é fundamental para a sobrevivência das organizações que estão preocupadas com sua inteligência organizacional. Ele deve ser elaborado, implementado e avaliado a partir de estudos e pesquisas que relatam seu conceito, importância, benefícios e resultados, os quais devem ser

discutidos, adaptados, sedimentados e aceitos por todos na organização” (REZENDE, 2005, p. 19).

Planejamento Estratégico não é uma panacéia, mas se trata de um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma organização mais efetiva o que pode significar o que se está fazendo atualmente, deve ser feito diferente e melhor, ou que o trabalho deve ser feito de outra maneira. O Planejamento Estratégico é realizado por uma organização que pode ser privada, ou parte dela; organização não governamental; administração pública, ou parte dela; ou ainda, um município (PFEIFFER, 2000).

Esse tipo de planejamento pode ser visto como a ciência e a arte de garantir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países. Ele é um dos modelos de planejamento urbano que concorrem na ocupação do espaço do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário (VAINER, 2000).

Ao contrário de um plano diretor municipal, o planejamento estratégico não é uma norma legal, senão um contrato político e social, cuja efetivação corresponde àquelas partes que têm a competência, habilidade ou capacidade para executá-lo. No entanto, o plano funciona como meio de pressão pública para promover a realização dos seus objetivos. Outro aspecto é que o planejamento estratégico deve ser compreendido como uma prática constante no qual o ambiente da organização é observado e analisado, ações são planejadas, executadas e os seus impactos são avaliados — antes do ciclo começar outra vez. . Ele é uma opção política que traduz uma vontade transformadora, inovadora e progressista, tanto da cidade, em todas as suas dimensões, como das formas de organização e funcionamento do governo local. Uma opção que define um cenário e um projeto global de futuro a partir da construção de um consenso — não necessariamente unânime —, que deve incluir setores sociais que mais necessitam da ação pública, não unicamente os atores econômicos mais fortes. O planejamento estratégico é, antes de mais, um processo permanente que acaba sendo a forma de desenvolver uma nova governabilidade democrática (BORJA, 1995; PFEIFFER, 2000).

Nos últimos anos, o conceito de planejamento estratégico aplicado nas cidades tem sido objeto de numerosos seminários profissionais, proliferando em

diversas revistas de planejamento urbano. Ele se desenvolveu em face de necessidade de compatibilizar os desafios gerados pela nova estruturação das sociedades urbanas, criando novas demandas e aspirações, como a administração do espaço local (GÜEL, 1997; LOPES, 1998; CIDEU, 2005).

“Planejamento estratégico de cidades é um processo criativo que tem suas bases de atuação integrada em longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões, identifica os cursos de ação específica, formula indicadores de seguimento sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos localizados durante todo o processo” (GÜEL, 1997, p. 54).

Envolve o estudo dos pontos fracos e fortes da cidade e também uma análise das oportunidades e ameaças existentes no conteúdo dessa cidade. Isso possibilita o diagnóstico, que por sua vez serve de base para elaboração da visão, princípios, macro objetivos, estratégias e programas. Com a elaboração e implantação do plano, os resultados esperados são de mais racionalidade e efetividade na construção do futuro. O objetivo principal do Planejamento Estratégico de Cidades é conseguir a transposição da visão individual de cidadãos conscientes e envolvidos para um horizonte mais amplo, dentro de uma moldura global (LOPES, 1998; PAGNONCELLI; AUMOND, 2004; CIDEU, 2005).

O planejamento estratégico de uma cidade é um pacto social que abrange uma vasta gama de objetivos intersetoriais, visando mobilizar a sociedade a pensar, conceber e realizar um futuro desejável e possível. Envolve governo e sociedade numa interface e co-responsabilidade pela definição de novos rumos, ao enfatizar as relações de intercâmbio, negociação e colaboração entre todos os seus segmentos representativos. Admitindo incertezas, descontinuidades, variáveis imprevisíveis e novas tendências, diferencia-se do planejamento tradicional por incorporar metodologias inovadoras de abordagem estratégica, sendo um método permanente de elaboração, implementação e avaliação. Ele implica em um compromisso coletivo com um processo contínuo de adaptação e mudança, num esforço ordenado para produzir ações decisórias que orientem a cidade, a partir do estágio em que se encontra em direção a um objetivo central. Por esses motivos, provavelmente, o planejamento estratégico tem sido o caminho escolhido pelas principais cidades do mundo para traçar os fundamentos da sua inserção no 3º Milênio (RIO DE JANEIRO, 2006a).

No ponto de vista de Rezende (2004a, p. 2), especificamente o “planejamento estratégico municipal (PEM) é um projeto direcionado a prefeituras que possibilita os gestores públicos estabelecerem um rumo para as mesmas, visando à integração sinérgica de decisões e ações municipais com os diversos atores e cidadãos envolvidos”.

Esse planejamento é a parceria eficiente com a adequação de recurso físicos, humanos ou financeiros, como também, com recursos intangíveis de diversas naturezas, entre eles, especialidades, autoridade, prestígio político, características históricas, civilidade e outros. É necessário que sejam incluídos na definição de objetivos, ações e projetos, com resultados intangíveis, porém com efeitos reais sobre o município. Um dos objetivos principais do planejamento estratégico municipal é conseguir a transposição da visão individual de cidadãos conscientes e envolvidos para um horizonte mais amplo, dentro de uma moldura global (LOPES, 1998; VASCONCELOS; PAGNONCELLI, 2001).

O planejamento estratégico analisa os problemas, seleciona-os, vê quais são as prioridades maiores nessa seleção, estrutura bem os nós críticos, verifica a sua governabilidade e delinea planos para enfrentar esses problemas (SILVA; SAUVER, 2003).

Dessa forma, o planejamento estratégico aparece cada vez mais como uma ferramenta importante dos governos municipais, justamente porque pretende aumentar a produtividade das decisões governamentais. Ao contrário do plano diretor municipal, não embute em si, diretrizes de longo prazo. Ele olha a cidade pelo viés da oportunidade, das vocações e potencial econômico, e traça estratégias políticas, sociais, culturais, de projetos e de obras, que maximizem oportunidades e vocações. O planejamento estratégico municipal possui uma estratégia de *marketing*, além de objetivos maiores como preparar e inserir as cidades nas redes das grandes metrópoles e divulgar suas oportunidades e potencial para o mundo global (RIO DE JANEIRO, 2006b).

“Planejamento estratégico municipal visa a substituir o pensamento estático da administração pela idéia dinâmica do gerenciamento. No centro desse método encontra-se o planejamento estratégico, o qual foi adaptado às condições específicas da administração pública no Brasil e que deve ser contemplado por uma visão [...] e por técnicas de trabalho participativas, transparentes e dinâmicas” (PFEIFFER, 2000, p. 4).

Esse tipo de planejamento busca a máxima participação dos agentes sociais, econômicos e políticos envolvidos na definição dos objetivos. Incorpora uma visão holística do desenvolvimento do território e estabelecer uma visão possível de futuro que mobilize a expectativa de agentes sociais, econômicos e políticos, gerando uma sinergia criativa e inovadora (LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; OLIVEIRA, 2003).

“O exercício de planejamento estratégico promove a repartição e troca de informações sobre as atividades da autoridade local. Informação é a base para um bom governo” (GAMEDZE, 2001, p. 19).

Planejar o desenvolvimento municipal é um dos maiores desafios para o Poder Público nos dias incertos que correm. Embora seja uma prática cotidiana que se realizam com os mais diversos conteúdos, graus de incerteza e níveis de complexidade, a partir de um objetivo projetado no futuro. Ele pode manifestar-se como um exercício puramente mental, um pensar antes de agir e avaliar após (MOISÉS, 1999).

À medida que o conceito de planejamento estratégico de gestão for sendo assimilado pelo setor público e posto em prática, a administração não só estará otimizando a aplicação de seus recursos como também, passará a ter um engajamento maior do seu corpo funcional na realização do processo político da gestão. A idéia do planejamento estratégico aplicada à administração pública municipal reforça a importância da participação, a necessidade de utilização dos instrumentos tradicionais aliados aos novos modelos de gestão [...] (ROSSI et al., 2004).

A participação de todos os atores da cidade, com condições de atuar, influenciar, promover, dirigir e modificar o andamento da construção do município é essencial para o sucesso do planejamento estratégico municipal (LOPES, 1998).

A prática comunicativa compõe uma das formas de participação do planejamento estratégico de cidades, sendo implementada com a correta identificação dos participantes do processo e do método utilizado para construção de consensos. Nesse contexto, considera-se como um dos pontos importantes, a cooperação público-privado, visando construir em conjunto um cenário evolutivo, por

meio de coordenação de ações individuais ou coletivas para se atingir objetivos consensuais (HARDT, 2004).

O planejamento estratégico municipal deve ter caráter integral e integrado. Deve abordar tanto as questões econômicas, como as sociais, culturais e territoriais na área urbana e na área rural, explorando assim, os limites do plano diretor municipal, em que são tratados problemas espaciais e econômicos relacionados com o uso do solo e a distribuição das atividades produtivas. Também deve contemplar as ações e políticas cooperativas com os demais níveis federativos. Precisa ter um caráter duplo, sendo ao mesmo tempo, técnico e político. Assim como deve ser guiado pela racionalidade, ou seja, deve levar em conta os fatores de economia e efetividade na utilização dos meios, mas se preocupando primordialmente, com a qualidade dos fins almejados. Não menos importante, o planejamento estratégico municipal exige o reordenamento e a redefinição dos modelos organizacionais adotados pelos municípios (GÜEL, 1997; MOISÉS, 1999; LOPES, 1998; CIDEU, 2005; REZENDE; CASTOR, 2005).

Esse engloba um espectro de especificidades tais como: pacto de consenso entre agentes públicos, privados e cidadãos em prol de transformações que beneficiem a todos; uma metodologia de transformação da cultura urbana, que permite superar métodos impositivos por novas formas de antecipação do futuro desejado e possível; um desafio que consiste em definir o futuro desejável e os meios reais para alcançá-lo e, finalmente, um compromisso com a ação (OLIVEIRA, 2003; PAGNONCELLI; AUMOND, 2004).

As principais vantagens do planejamento estratégico municipal tratam de dar coerência à multiplicidade de iniciativas sobre o desenvolvimento, buscando um consenso dos atores e a seleção de um futuro desejável. Permite antecipar-se aos caminhos e aproveitar aqueles que se consideram inevitáveis para o melhor posicionamento da cidade. Ajuda a identificar o uso mais efetivo de todos os recursos, estabelecendo prioridades e objetividade, a partir do momento que parte de uma leitura objetiva da cidade. É um processo dinâmico, cíclico, que retroalimenta e que permite orientar e conduzir o desenvolvimento do município, aberto para as iniciativas e para contínua tomada de decisões a partir de ações implementadas, oportunidades e intervenção de todos os atores (GÜEL, 1997; LOPES, 1998; MOISÉS, 1999; MOTTA, 2004; PAGNONCELLI; AUMOND, 2004).

A prática do planejamento estratégico municipal como um processo sugere a preocupação não somente com a elaboração de projetos e planos de obras, mas também com a preparação da Prefeitura para tarefas como: dispor permanentemente de alguns dados básicos que permitam analisar a situação socioeconômica do município e seu potencial de desenvolvimento; identificar os principais problemas e necessidades da comunidade e das organizações locais; integrar as ações de ambos os setores: público e privado; avaliar os problemas com base em critérios como gravidade da situação, população afetada, urgência de medidas, promover a discussão deles (reuniões abertas, conselhos ou comissões) com uma visão do consenso sobre as prioridades e pontos por onde começar a agir; levantar e discutir alternativas de solução e os respectivos custos avaliando encargos presentes e futuros e levando em conta que não adianta construir ou formular soluções que a Prefeitura não tenha condições de manter; escolher as alternativas de solução, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento do município; alocar recursos materiais, financeiros e humanos necessários à implantação e à operação dos serviços novos e já existentes; programar a execução das decisões tomadas, indicando-se as tarefas que vão ser realizadas, os programas a cumprir no próximo período – seja no tempo de mandato do governo ou o próximo exercício – e as unidades que vão executá-los; reformular os planos, tratando de superar os problemas e obstáculos, e estabelecer as medidas corretivas necessárias, reorientando processos e comportamentos (CABRAL, 1996; CIDEU, 2005).

### **3. METODOLOGIA DA PESQUISA**

Esse capítulo foi possível descrever os procedimentos metodológicos utilizados no decorrer da pesquisa.

#### **3.1. Métodos da pesquisa**

O método científico da pesquisa identifica a maneira ordenada ou sistemática para atingir os seus objetivos propostos (TRIVINOS, 1992; CERVO; BERVIAN, 2002). Trata do conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer uma determinada realidade, produzir determinado objeto ou desenvolver certos procedimentos ou comportamentos (OLIVEIRA, 2002).

De uma maneira geral, o método de abordagem utilizado para o desenvolvimento da pesquisa foi o indutivo, ou seja, por meio de uma cadeia de raciocínios que estabelece a conexão do particular para o geral. Nesse método, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se desejam conhecer; posteriormente, procura-se compará-los, com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles (GIL, 1999).

O estudo também foi caracterizado pela pesquisa de campo que consistiu na observação dos fatos e no registro de variáveis para posteriores análises. Nesse momento, os dados foram coletados pela observação de situações físicas ou materiais, condicionando os procedimentos para a pesquisa tipicamente empírica (SANTOS, 2004; OLIVEIRA, 2002). Essa investigação foi realizada no local onde ocorreu o fenômeno, incluindo entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação direta ou não (VERGARA, 2000).

Para proceder à investigação propriamente dita, foi empregado o método comparativo. Compreende-se por método comparativo aquele que permite investigar e analisar fatos, segundo suas semelhanças e suas diferenças, com vistas a ressaltar essas diferenças e similaridades. Aborda duas séries ou fatos de natureza análoga, a fim de se detectar o que é comum a ambos (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 2000; FACHIN, 2003).

Esta pesquisa também teve caráter exploratório, que se configura como a fase preliminar, proporcionando maiores informações sobre o tema,

facilitando e orientando a fixação dos objetivos. A pesquisa exploratória fundamenta a primeira etapa da investigação, envolvendo, habitualmente, pesquisa bibliográfica, entrevistas, levantamento de dados e estudos de casos (GIL, 1999).

O objetivo da pesquisa exploratória é identificar e construir hipóteses que possam ser úteis para estudos posteriores, e reunir informações de qualquer fonte que venham proporcionar idéias úteis (CHURCHILL; PAUL, 2000; COSTA, 2001).

Já a pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 1999; CERVO; BERVIAN, 2002).

Resumindo, para atingir os objetivos traçados, a pesquisa foi dividida em duas etapas, aplicando-se os métodos: *survey* e estudo de caso.

O *survey* se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Basicamente, procede-se à solicitação de informações a um grupo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, obter as conclusões correspondentes dos dados coletados (GIL, 1999). Os *survey* examinam somente uma amostra da população e são muito utilizados em pesquisas políticas (BABBIE, 1999).

Na primeira etapa, foi aplicado o *survey* em cinco prefeituras do Estado do Paraná e uma no Estado de Santa Catarina, com a finalidade de conhecer os instrumentos de planejamento, suas características e enfoque na gestão municipal. Esse método permitiu a verificação do questionário preliminar por meio de análises das informações levantadas, que no momento, evidenciaram algumas falhas existentes no próprio questionário quando de sua aplicação junto aos atores e responsáveis pela implantação dos instrumentos de planejamento.

Para a realização da segunda etapa do estudo, optou-se pelo método do estudo de caso, uma análise contextual completa, caracterizada pelo estudo de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento de forma ampla e detalhamento (GIL, 1999; COOPER; SCHINDLER, 2003). Para Babbie (1999, p. 73), “o estudo de caso é uma descrição e explicação abrangentes dos muitos componentes de uma determinada situação social”. O método do estudo de caso tem como uma estratégia de pesquisa, considerar os aspectos relevantes para

o desenho e a condução de um trabalho de pesquisa, analisando as suas vantagens e desvantagens (BRESSAN, 2000).

É uma investigação empírica de um fenómeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente, quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos. É a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos atuais, e tem como diferencial a capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, entrevistas, levantamento de dados e observações. Permite uma investigação para se preservarem as características holísticas e significativas dos eventos, incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados (YIN, 2001; FACHIN, 2003).

Já no que se atribuem os propósitos para crescente utilização da metodologia do estudo de caso, Gil (2002) descreve diferentes propósitos para a crescente utilização do estudo de caso, tais como: explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; preservar o carácter unitário do objeto estudado e descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação.

### **3.2. Técnicas e procedimentos da pesquisa**

As técnicas e procedimentos descrevem como a pesquisa foi estruturada, os métodos aplicados no trabalho e motivos que conduziram a escolher as metodologias aplicadas. O delineamento da pesquisa determina o que deve ser pesquisado e analisado (ROESCH, 1999; GIL, 2002). Para que a análise dos dados da pesquisa fosse viabilizada, foi necessário definir critérios para direcionar e interpretar os seus resultados. A pesquisa é atividade pela qual se descobre a realidade. Partiu-se do pressuposto de que a realidade não é o que aparenta à primeira vista e, a partir daí, imagina-se que sempre existe o que descobrir na realidade, equivalendo isto a aceitar que a pesquisa é um processo interminável. É um fenómeno de aproximações sucessivas e nunca esgotadas (DEMO, 1987).

### 3.2.1. Fases e passos da pesquisa

A realização da pesquisa obedeceu às seguintes fases e passos:

#### **a. Fase 1 – preparação da pesquisa**

**Passo 1:** buscou-se identificar e fundamentar conceitos sobre os instrumentos de planejamento municipal relacionados aos objetivos definidos na pesquisa. Esse passo teve como objetivo a pesquisa bibliográfica para explicar um problema a partir de material já elaborado e publicado. Procurou-se conhecer e analisar as contribuições científicas ou culturais sobre um determinado assunto.

**Passo 2:** o objetivo fundamental da pesquisa foi analisar os instrumentos de planejamento e suas contribuições na gestão municipal.

**Passo 3:** esse passo teve como escopo elaborar referencial teórico sobre os instrumentos de planejamento municipal adotado (plano plurianual municipal; plano diretor municipal; e planejamento estratégico municipal); definir procedimentos metodológicos e o protocolo de pesquisa dos instrumentos de planejamento municipal; analisar e documentar a forma de elaboração e o conteúdo dos instrumentos de planejamento municipal e as respectivas contribuições na gestão municipal.

#### **b. Fase 2 – definição dos instrumentos de pesquisa**

**Passo 4:** o objetivo dessa etapa foi garantir a efetividade das perguntas, por meio de um questionário aplicado no teste piloto, sobre os instrumentos de planejamento dos municípios onde a pesquisa se realizou.

#### **c. Fase 3 – realização preliminar**

**Passo 5:** aplicação de um teste piloto em cinco municípios do Estado Paraná e uma no Estado de Santa Catarina, a partir do questionário preliminar. Teve como finalidade a verificação da efetividade do questionário, a fim de permitir seu ajuste. Os municípios pesquisados receberam identificação numérica para não expor o nome do município, conforme compromisso assumido ao interesse e adesão das prefeituras municipais em participar do projeto de pesquisa.

**Passo 6:** desenvolvimento de um roteiro de levantamento de dados para análise dos instrumentos de planejamento, a partir do projeto piloto e dos

ajustes no questionário preliminar. Após o término da terceira fase, foi possível efetivar a entrevista definitiva para a realização final.

#### **Fase 4 – realização final**

**Passo 7:** realização da entrevista em dois municípios no Estado do Paraná e um no Estado de Santa Catarina, a partir do roteiro de levantamento de dados. Esse passo teve como objetivo analisar a forma de elaboração, o conteúdo dos instrumentos de planejamento e as respectivas contribuições na gestão municipal.

Os municípios pesquisados permaneceram com a identificação numérica para não expor o seu nome, conforme compromisso assumido ao interesse e adesão das prefeituras municipais em participar do projeto de pesquisa.

**Passo 8:** documentação dos resultados coletados nos municípios referentes às formas de elaboração, do conteúdo dos instrumentos de planejamento municipal e das respectivas contribuições na gestão municipal. O objetivo desse passo foi demonstrar a aplicabilidade dos instrumentos de planejamento municipal.

Finalizadas as fases da pesquisa, foi elaborada a conclusão, resgatando os objetivos propostos e relatando as contribuições para os municípios pesquisados e academia. Durante essa última fase, procurou-se também descrever as limitações da pesquisa e oportunidades para o desenvolvimento de trabalhos futuros.

### **3.3. Coleta de dados da pesquisa**

A coleta de dados apresenta um dos meios utilizados para desenvolver a pesquisa. As questões de trabalho devem ser especificadas durante esse momento, pois determina quem vai ser pesquisado e quais questões serão levantadas (ROESCH, 1999).

#### **3.3.1. Questionário**

Caracteriza-se questionário como a técnica de investigação composta por questões apresentadas ao respondente por escrito, tendo por objetivo

o conhecimento de opiniões, interesses, expectativas e situações vivenciadas (GIL, 1999; VERGARA, 2000).

O questionário foi aplicado na primeira etapa da pesquisa, baseado na revisão da literatura e pela experiência vivenciada pela pesquisadora.

### 3.3.2. Entrevistas

A segunda etapa foi realizada por meio de entrevistas presenciais com os atores e responsáveis pela implantação dos instrumentos de planejamento que possibilitaram registrar observações sobre a aparência, sobre o comportamento e sobre atitudes do entrevistado (VERGARA, 2000; CERVO; BERVIAN, 2002).

Normalmente, as entrevistas, para estudo de caso, são conduzidas de forma espontânea, permitindo que os respondentes apresentem sua opinião sobre determinados eventos. É válido ressaltar que os entrevistados não fornecem ao pesquisador, somente percepções e interpretações sobre estudo, como também, podem promover fontes na busca de evidências corroborativas (YIN, 2001).

A entrevista é uma das mais importantes fontes de informação de estudo de caso. Mais comumente, essas entrevistas são de natureza aberta, quando a investigadora pode perguntar aos respondentes os fatos de um assunto em questão tão bem quanto as opiniões dos respondentes sobre os eventos. Dessa forma, a entrevista, dentro da metodologia do estudo caso, pode assumir as seguintes formas (YIN, 1994): entrevista de natureza aberta-fechada, entrevista focal e entrevista do tipo *survey*.

Para estruturar o estudo, foi aplicada a entrevista focal (YIN, 2001), em que o respondente é entrevistado por um curto período de tempo. Nesses casos, as entrevistas são espontâneas e assumem o caráter de uma conversa informal, seguindo um conjunto de perguntas que se originaram do protocolo de estudo de caso.

Para a realização dessa etapa da pesquisa, elaborou-se um roteiro de levantamento de dados, onde foi possível avaliar e construir um relatório referente à aplicabilidade dos instrumentos de planejamento municipal.

### 3.3.3. Observações

A observação direta ocorre quando a pesquisadora está fisicamente presente e tem a possibilidade de monitorar pessoalmente o contexto do grupo ou da situação. Essa abordagem é muito flexível porque permite ao observador reagir e registrar aspectos de fatos e comportamentos à medida que ocorrem. Outro aspecto desse tipo de observação é a oportunidade de trocar de lugar, mudar o foco de observação ou concentrar-se em fatos inesperados que possam acontecer (VERGARA, 2000; ARAÚJO, 2001; COPPER; SCHINDLER, 2003).

A observação direta aconteceu durante as entrevistas, constatando-se a prática municipal referente os instrumentos de planejamento pesquisados e foi um meio de interagir com os respondentes e comparar as informações repassadas por intermédio do questionário.

## 3.4. Abrangência da pesquisa

A pesquisa foi condicionada ao interesse e adesão dos municípios em participar do projeto de pesquisa.

### 3.4.1. Universo e amostra

Um universo é o elemento ou conjuntos de elementos considerados para seleção (BABBIE, 1999).

A amostra foi definida pelo critério de acessibilidade ou conveniência, selecionando os elementos pela facilidade de acesso, longe de qualquer procedimento estatístico (GIL, 1999; VERGARA, 2000). A amostra possibilitou à pesquisadora examinar uma pequena quantidade de material sob vários pontos de vista (GOODE; HATT, 1979).

O universo e amostra da pesquisa foram divididos em duas etapas: na primeira etapa, o universo se limitou a cinco municípios do Estado do Paraná e um do Estado de Santa Catarina. Já na segunda etapa, delimitou-se em dois municípios do Estado Paraná e um do Estado de Santa Catarina. A unidade de amostra foram os representantes da implantação dos instrumentos de planejamento.

### 3.4.2. Unidade de observação

Os elementos são as unidades sobre a qual a informação é coletada e que serve de base para análise. Tipicamente, eles são pessoas ou certos tipos de pessoas (BABBIE, 1999).

A unidade de observação foram os gestores e equipe responsável pela implantação dos instrumentos de planejamento. Além das pessoas entrevistadas, foram analisados os documentos referentes aos instrumentos de planejamento de cada município.

### 3.4.3. Limitação da abrangência da pesquisa

Os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de um município, mas sim o de apresentar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados (YIN, 1994; GIL, 2002).

Uma das limitações em relação aos estudos de caso é que eles fornecem pouca base para se fazer uma generalização científica. Este fato se verificou nesta pesquisa ao iniciar o processo com seis municípios e posteriormente reduzindo a três.

## **3.5. Protocolo de análise dos dados da pesquisa**

O protocolo de pesquisa possibilita a sua organização antes mesmo dela ser posta em prática (NACHMIAS; NACHMIAS, 1987). Nesse protocolo se estabeleceu uma relação entre os construtos e respectivas variáveis e com os autores que fundamentaram as perguntas utilizadas na pesquisa (REZENDE, 2002).

O protocolo para o estudo de caso se constitui no documento que não apenas contém o instrumento, mas também define a conduta a ser adotada para sua aplicação. É uma das táticas principais para se aumentar a confiabilidade da pesquisa do estudo de caso (YIN, 2001; GIL, 2002).

Na visão de Yin (2001), o protocolo deve compor as seguintes seções: primeiro, visão global do projeto para informar quanto aos propósitos e cenário em que será desenvolvida a pesquisa; segundo, procedimentos de campo que abrangem acesso aos municípios ou informantes sobre os procedimentos a serem desenvolvidos; terceiro, determinação das questões que se constituem essencialmente, em recordar as informações que devem ser coletadas; quarto, guia para elaboração do relatório é fundamental, pois com freqüência, o relatório é elaborado concomitantemente à coleta de dados.

Os construtos do protocolo de análise de pesquisa para cada variável a ser medida foram: plano plurianual municipal; plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal.

Após o levantamento de dados coletados nos municípios estudados, foi possível estruturar uma análise criteriosa e apresentar as diferenças e a uniformidade dos instrumentos de planejamento, em cada um dos municípios, de forma a alcançar e compreender a expectativa da pesquisa realizada.

O quadro 1 apresenta o construto plano plurianual municipal e estão relacionadas com as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações de governo. Este quadro permite a visualização de cada variável e os autores que fundamentaram as perguntas da pesquisa.

<b>Variáveis</b>	<b>Referências</b>	<b>Questões do Roteiro de Pesquisa</b>	<b>Unidades de Medida</b>
Existência Forma de elaboração	AFONSO; ARAUJO; FERREIRA, 2002; ANDRADE, 2002; ANDRADE et al., 2005; CABRAL, 1996; CREA- PR, 2002; ESAF, 2005; GARCES; SILVEIRA, 2002; MEIRELLES, 1996; PISCITELLI et al., 1995; REZENDE; CASTOR, 2005; ROSSI et al., 2004; VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001; VILLAÇA; CAMPOS, 2001.	1. Existe plano plurianual municipal?	Elaborado (sim ou não). Participação dos municípios. Audiências Públicas.
Conteúdo		2. Como foi o processo de elaboração?	
Contribuição		3. Quais foram os meios de comunicação utilizados para mobilizar a população a participar da elaboração do plano plurianual municipal?	
		4. Quais os programas estabelecidos no plano plurianual municipal?	Programas
		5. De que forma o plano plurianual contribui para Gestão Municipal?	Resultados para o município.
		6. Quais são os resultados proporcionados com a implantação do plano plurianual municipal?	

Quadro 1 – Construto: Plano plurianual municipal (PPAM).

O quadro 2 apresenta o construto plano diretor municipal e estão relacionadas com as atividades da política de desenvolvimento e expansão urbana. Este quadro permite a visualização de cada variável e os autores que fundamentaram as perguntas da pesquisa.

<b>Variáveis</b>	<b>Referências</b>	<b>Questões do Roteiro de Pesquisa</b>	<b>Unidades de Medida</b>
Existência	ANDRADE et al., 2005; ARAÚJO, 2005; CABRAL, 1996; CARNEIRO, 1998; CEF, 2006; CIDADES, 2004; CIDADES, 2006; ESTATUTO DA CIDADE, 2002; HARDT; HARDT; OBA, 2003; ITAJAÍ, 2006; LOPES, 1998; MOISÉS, 1999; MOREIRA, 1999; OLIVEIRA, 2001; VILLAÇA, 1999.	1. Existe plano diretor municipal?	Elaborado (sim ou não). Participação dos munícipes. Audiências Públicas.
Conteúdo		2. Como foi o processo de elaboração?	
Contribuição		3. Quais foram os meios de comunicação utilizados para mobilizar a população a participar da elaboração do plano diretor municipal?	
		4. Quais os programas estabelecidos no plano diretor municipal?	Programas.
		5. De que forma o plano diretor contribui para Gestão Municipal?	Resultados para o município.
		6. Quais são os resultados proporcionados com a implantação do plano diretor municipal?	

Quadro 2 – Construto: plano diretor municipal (PDM).

O quadro 3 apresenta o construto planejamento estratégico municipal e estão relacionadas com os objetivos, estratégias e ações municipais. Este quadro permite a visualização de cada variável e os autores que fundamentaram as perguntas da pesquisa.

<b>Variáveis</b>	<b>Referências</b>	<b>Questões do Roteiro de Pesquisa</b>	<b>Unidades de Medida</b>
Existência	ANDRADE et al., 2005; ARAÚJO, 2005; BOAR, 1993; BORJA, 1995; CABRAL, 1996; CARNEIRO, 1998; CERTO; PETER, 1990; CERTO; PETER, 1993; CIDEU, 2005; CHIAVENATO, 2000b; DENHARDT, 1984; ESTEVE, 1999; FERNANDES, 1999; GAMEDZE, 2001; GÜEL, 1997; HARDT, 2004; LEITÃO, 1996; LLONA; LUYO; MELGAR, 2003; LOPES, 1998;	1. Existe planejamento estratégico municipal?  2. Como foi o processo de elaboração?  3. Quais foram os meios de comunicação utilizados para mobilizar a população a participar da elaboração do planejamento estratégico municipal?	Elaborado (sim ou não). Participação dos municípios. Audiências Públicas.
Conteúdo	MAXIMIANO, 2000;	4. Quais os programas estabelecidos no planejamento estratégico municipal?	Programas.
Contribuição	MAY, 1995; MINTZBERG; QUINN, 2001; MOISÉS, 1999; MOREIRA, 1999; MOTTA, 2004; OLIVEIRA, 2003; PAGNONCELLI; AUMOND, 2004; PFEIFFER, 2000; REZENDE, 2005; REZENDE; CASTOR, 2005; RIO DE JANEIRO, 2006a; RIO DE JANEIRO, 2006b; ROSSI et al., 2004; SILVA; SAUVER, 2003; STONER; FREEMAN, 1994; VAINER, 2000; VASCONCELOS; PAGNONCELLI, 2001; VILLAÇA, 1999; WHEELAND, 1993; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 1998; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000.	5. De que forma o planejamento estratégico contribui para Gestão Municipal?  6. Quais são os resultados proporcionados com a implantação do planejamento estratégico municipal?	Resultados para o município.

Quadro 3 – Construto: Planejamento estratégico municipal (PEM).

## **4. TESTE-PILOTO**

O teste-piloto foi conduzido para detectar pontos fracos no planejamento, na instrumentação e simular os procedimentos e protocolos que foram designados para coleta de dados (COOPER; SCHINDLER, 2003). A análise do projeto piloto auxiliou a pesquisadora a observar fenômenos diferentes para os instrumentos de planejamento municipal e aprimorar os planos para a coleta de dados tanto em relação ao conteúdo dos dados quanto aos procedimentos que deveriam ser seguidos para o alcance dos objetivos estabelecido (OLIVEIRA, 2004; YIN, 1994).

O desenvolvimento do teste piloto foi contemplado com a participação de seis municípios que receberam identificação numérica para não expor o nome do município, conforme compromisso assumido ao interesse e adesão para participar do projeto de pesquisa.

### **4.1. Município 1**

#### **4.1.1. Descrição do município e respondente**

O município 1 foi instalado em 1855 na região centro oriental do Estado do Paraná, conta com uma população de 286.647 (duzentos e oitenta seis mil, seiscentos e quarenta e sete) habitantes. A economia do município está baseada na indústria de produtos alimentares, química e metalurgia, e na produção e comercialização da soja e milho (IPARDES, 2006).

O respondente do questionário foi o atual prefeito do município.

#### **4.1.2. Análises dos instrumentos de planejamento municipal**

O plano plurianual municipal existe e, atualmente, encontra-se na fase final de elaboração para o próximo exercício. Contribui para organização de novos projetos, tem competência para direcionar os gastos da gestão municipal.

O plano diretor municipal existe e, contribui para uma adequada administração municipal.

O planejamento estratégico municipal não existe, portanto não há resultados de contribuição para gestão municipal.

## **4.2. Município 2**

### **4.2.1. Descrição do município e respondente**

O município 2 foi instalado em 1907 na região sudeste Estado do Paraná e tem uma população de 52.352 (cinquenta e dois mil trezentos e cinquenta e dois) habitantes. A economia do município se baseia na indústria de produtos alimentares, química, madeira, papel e papelão, e na produção e comercialização de: feijão, milho e madeira em tora (IPARDES, 2006).

A respondente do questionário atualmente, é a Secretária Municipal de Planejamento e Coordenação.

### **4.2.2. Análise dos instrumentos de planejamento municipal**

O plano plurianual municipal existe e, atualmente, encontra-se na fase final de elaboração para o próximo exercício. Contribui ao especificar todos os programas, metas e ações que a administração municipal realizará no período de quatro anos. Além de possibilitar a continuidade das ações, ou seja, o prefeito eleito, ao ingressar na administração, executa o último ano do plano plurianual municipal anterior e, assim, sucessivamente.

O plano diretor municipal existe desde o ano de 2004 e contribui na elaboração das diretrizes gerais de política urbana e desenvolvimento Municipal.

O planejamento estratégico municipal não existe, porém estimam que irá contribuir na tomada de decisão e permitir antecipar-se à ação.

## **4.3. Município 3**

### **4.3.1. Descrição do município e respondente**

O município 3 foi instalado em 1934 na região norte central do Estado do Paraná e conta com uma população de 446.849 (quatrocentos e quarenta

seis mil, oitocentos e quarenta nove) habitantes. A economia do município se alicerça na indústria de produtos alimentares, química, vestuário, calçados e tecidos e na produção e comercialização de: soja, milho e bovinos (BNDES, 2006).

O respondente do questionário atualmente, é o Secretário Municipal de Planejamento.

#### 4.3.2. Análise dos instrumentos de planejamento municipal

O plano plurianual municipal existe e, atualmente, encontra-se na fase final de elaboração para o próximo exercício e sua contribuição está em refletir as ações do governo municipal, durante um período de quatro anos.

O plano diretor municipal existe e foi elaborado em 1998. Atualmente, está em revisão para se adequar à Lei n.º. 10.257. Ele contribui para o desenvolvimento do município, orienta a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando a assegurar melhores condições de vida para a população. Além disso, contribui para a transformação positiva da cidade e seu território, cuja função é estabelecer as diretrizes e pautas para a ação pública e privada, com o objetivo de garantir as funções sociais da cidade. Também colabora para a gestão de prefeituras ao propor meios para garantir e incentivar a participação popular na gestão municipal. Aponta ainda rumos para um desenvolvimento local economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado; apresenta

#### **4.4. Município 4**

##### **4.4.1. Descrição do município e respondente**

O município 4 foi instalado em 1947 na região centro oeste do Estado do Paraná, e tem uma população de 80.420 (oitenta mil, quatrocentos e vinte) habitantes. A economia do município está baseada na indústria de produtos alimentares, química e têxtil, e na produção e comercialização de: soja, milho e trigo (BNDES, 2006).

O respondente do questionário atualmente, é o arquiteto da prefeitura.

##### **4.4.2. Análise dos instrumentos de planejamento municipal**

O plano plurianual municipal existe e se encontra na fase final de elaboração para o próximo exercício. Contribui para o planejamento das ações e projetos municipais durante os quatro anos de governo; é imprescindível para a administração municipal.

O plano diretor municipal existe e contribui na condução da política de desenvolvimento do município, nos aspectos físico-territorial, social, econômico, ambiental entre outros setores.

O planejamento estratégico municipal é inexistente no município e não houve citação de contribuição para gestão do município.

#### **4.5. Município 5**

##### **4.5.1. Descrição do município e respondente**

O município 5 está localizado na região nordeste do Estado de Santa Catarina. Conta com uma população de 37.691 (trinta e sete mil, seiscentos e noventa um) habitantes. A economia do município se baseia, com predominância da indústria moveleira e também cerâmica, comércio, agropecuária, máquinas e papel.

A respondente do questionário atualmente, é Secretária do Planejamento e Meio Ambiente.

#### 4.5.2. Análise dos instrumentos de planejamento municipal

O plano plurianual municipal existe e se encontra na fase final de elaboração para o próximo exercício. Contribui para estabelecer as metas a serem cumpridas em três anos de governo mais o primeiro do próximo governo; é base para os demais planos como o orçamento anual e deve conter o orçamento dos projetos e propostas do plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal. É o guia maior de todos os gastos de quatro anos.

O plano diretor municipal ainda não está em vigência, mas está em fase final de elaboração. Ele contribui na administração porque é responsável pelas diretrizes de desenvolvimento e de forma de ocupação da cidade, construídas pela população, de maneira participativa, sendo assim, um guia de ações a serem efetivadas pela prefeitura.

O planejamento estratégico municipal existe desde outubro de 2004 e a partir do ano de 2005, foram implementados os programas estratégicos. Contribui para estabelecer as metas de desenvolvimento para a cidade por meio de programas a serem executados por todas as classes e cidadãos, em prazos programados, portanto, é o coordenador de ações municipais.

### **4.6. Município 6**

#### 4.6.1. Descrição do município e respondente

O município 6 foi instalado em 1964 na mesorregião centro-oriental do Estado do Paraná. Tem uma população de 61.238 (sessenta e um mil, duzentos e trinta e oito) habitantes. A economia do município está baseada na indústria de produtos alimentares, mobiliária, química, papel, papelão e madeira. Os principais produtos e comercializados são: madeira em tora para papel e celulose, madeiras, madeira em tora e maracujá (IPARDES, 2006).

O respondente do questionário atualmente, é Assessor Técnico de Planejamento Urbano.

#### 4.6.2. Análise dos instrumentos de planejamento municipal

O plano plurianual municipal existe e se encontra na fase final de elaboração para o próximo exercício. Contribui à medida que elenca os projetos e metas a serem atingidas pelas ações e políticas municipais pelo período de quatro anos.

O plano diretor municipal não existe ainda. No entanto, está em elaboração - na fase da leitura técnica e comunitária - para compor o diagnóstico e as diretrizes. Ele permite o estabelecimento de diretrizes e políticas de desenvolvimento municipal a curto, médio e longo prazo, além de ser o meio legal de implementação de instrumentos legais de desenvolvimento urbano sustentável. É um importante instrumento de planejamento municipal, pois envolve áreas de discussão como: urbano, econômico, social e administrativo.

O planejamento estratégico municipal não existia de forma organizada, mas está sendo discutido dentro do plano diretor municipal. As atividades organizadas de planejamento iniciaram-se neste ano de gestão com vistas à implantação do geoprocessamento, no município. Contribui por meio do estabelecimento de políticas a médio e longo prazo, objetivando a otimização de recursos e elaboração de estratégias de desenvolvimento.

## **5. ANÁLISES DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

As análises dos instrumentos de planejamento realizadas nos três municípios foram elaboradas por meio das respostas obtidas dos atores das prefeituras e pela prática vivenciada pela pesquisadora. Baseada na fundamentação teórica e no contraste entre o que existe de fato, foi possível descrever a realidade dos instrumentos de planejamento na gestão municipal.

### **5.1. Análises do plano plurianual municipal - PPAM**

Diante da peculiaridade de cada município, é fundamental que a gestão municipal desempenhe o papel de organizar sua cidade com efetividade, independente do governo que possa assumir o poder local. Após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), todos os municípios empenharam-se na elaboração do plano plurianual municipal e na posterior aplicabilidade.

Dessa forma, pode-se estimar que além de cumprir preceito legal obrigatório, a intenção percebida, de todos os envolvidos é de utilizar o plano plurianual municipal para sistematizar e vislumbrar uma cidade organizada em todas as suas ações. O plano plurianual municipal é um instrumento de planejamento que veio possibilitar aos munícipes, a oportunidade de compartilhar um novo panorama para seu *habitat*.

#### **5.1.1. Existência e forma de elaboração do PPAM**

##### **a. Município 1**

O plano plurianual municipal do município 1 existe e sua elaboração foi realizada com as equipes técnicas de cada Secretaria Municipal; não houve envolvimento da comunidade e também não foram realizadas audiências públicas. Os programas contemplados no plano plurianual municipal foram elaborados e discutidos mediante as ações que são realizadas nos diferentes Planos que já existem na Prefeitura, desde o plano diretor municipal até o Plano de Governo.

O registro de datas e pessoas que participaram da elaboração foram apontadas em rascunho a partir de cada reunião realizada.

Com o objetivo de finalizar a elaboração do plano plurianual municipal, os Secretários se compuseram em Conselhos Municipais para estabelecer os critérios de prioridade de cada programa. A formação dos Conselhos foi a única alternativa disponível e acessível para a participação da comunidade.

Não houve mobilização da população ou qualquer outro meio de divulgação, para relatar os programas estabelecidos no plano plurianual municipal.

O resultado se concretizou em informações repassadas para o programa informatizado da Prefeitura, sancionado em 21/12/2005, para posterior aplicabilidade durante o período de 2006 a 2009.

## **b. Município 2**

O plano plurianual municipal do município 2 existe e durante o processo de elaboração, foram identificadas as aspirações da população. Porém em nenhum momento foi considerada a leitura da cidade, análise temática, diretrizes e diagnóstico do município.

Os programas contemplados no plano plurianual municipal foram decididos em audiências realizadas a fim de analisar e, posteriormente, priorizar os principais projetos para o desenvolvimento do município.

Não houve registro de datas e pessoas que participaram da sua elaboração. Com o objetivo de finalizar a elaboração do plano plurianual municipal, os representantes da Câmara Legislativa procederam à aprovação de cada programa. A mobilização e divulgação para relatar os programas estabelecidos no plano plurianual municipal deram-se por meio de Boletim Oficial do município.

O resultado do trabalho foi sancionado em 21/12/2005, para posterior aplicabilidade durante o período de 2006 a 2009.

## **c. Município 3**

O plano plurianual municipal do município 3 existe e sua elaboração foi realizada segundo os planos e projetos de cada Secretaria.



Por fim, relataram que anteriormente ao plano plurianual municipal, os cidadãos não participavam das tomadas de decisões; na prática existia um plano de governo e a maioria das ações era decidida no momento. Não se trabalhava com dados; conforme surgiam as solicitações, o investimento acontecia e, ainda, cogitava-se em uma reeleição de mandato para evitar que os projetos em ação fossem interrompidos.

### 5.1.2. Conteúdo do PPAM

#### **a. Município 1**

No município 1 os programas contemplados no plano plurianual municipal foram: (1) Encargos Sociais, (2) Gestão Legislativa, (3) Gestão Administrativa de Apoio, (4) Administração Financeira, (5) Ser Família, (6) Previdência de Servidores, (7) Saúde é Essencial, (8) Educação, Reflexão e Ação, (9) Município é Cultura, Cultura é Você, (10) Planejamento e Coordenação, (11) Ação Participativa, (12) Qualidade de Vida para Todos, (13) Preservação e Recuperação Ambiental, (14) Município é Rural, Município é Cidadão, (15) Viva Geração Emprego e Renda, (16) Município quer Conhecer Você, (17) Município Ativa e (18) Reserva de Contingência.

#### **b. Município 2**

No município 2 os programas contemplados no plano plurianual municipal foram: (1) Legislativas, (2) Administrativas, (3) Defesa Nacional, (4) Assistência Social, (5) Previdência Social, (6) Saúde, (7) Trabalho, (8) Educação, (9) Cultura, (10) Urbanismo, (11) Habitação, (12) Saneamento, (13) Gestão Ambiental, (14) Agricultura, (15) Indústria, (16) Comércio e Serviços, (17) Comunicações, (18) Transporte, (19) Desporto e Lazer e (20) Reserva de Contingência.

### **c. Município 3**

No município 3 os programas contemplados no plano plurianual municipal foram: (1) Processo Legislativo, (2) Gestão Administrativa Superior, (3) Pais e Filhos, (4) Administração Geral, (5) Atendimento ao Produtor Rural, (6) Serviços de Utilidade Pública, (7) Educação com Qualidade, (8) Assistência para Todos, (9) Administração Financeira, (10) Habitação, Promoção Industrial, Comercial e do Turismo, (11) Estradas Vicinais e Urbanização de Vias, (12) Controle Interno, (13) Saúde para Todos, (14) Reserva de Contingência, (15) Administração Geral, Abastecimento de Água e Sistemas de Esgotos, (16) Previdência Social, (17) Cultura para Todos, (18) Esporte para Todos e Cidadania e (19) Segurança para Todos.

### **d. Considerações do conteúdo do PPAM**

Nos três municípios estudados foi possível perceber programas distintos, porém com objetivos comuns.

O município 1 estabeleceu 18 programas a serem realizados para o próximo quadriênio, enquanto o município 2 planejou 20 programas e, por fim, o município 3 lançou como meta o cumprimento de 19 programas.

Os programas do plano plurianual municipal nos municípios 1 e 3 apresentaram de forma clara e definida seu diagnóstico, as diretrizes, objetivos e ações. Já o município 2 não realizou um detalhamento do plano, o que pode dificultar a compreensão de alguns munícipes sobre a gestão municipal ao analisar o cumprimento dos programas traçados.

#### 5.1.3. Contribuição do PPAM

##### **a. Município 1**

Neste município, ainda não foi possível mensurar na prática, os resultados alcançados pela implantação do plano plurianual municipal. Porém, do ponto de vista dos secretários e suas respectivas equipes, foi a primeira vez que eles foram chamados para compor o plano plurianual municipal, até então de

responsabilidade do setor de contabilidade e de algum cargo designado para esse fim.

Outro fator que já contribuiu positivamente após a implantação do plano, foi a oportunidade de se verificar e conferir a alocação de recursos e a continuidade das ações na gestão municipal.

### **b. Município 2**

A aplicabilidade do plano plurianual, no município 2 ainda não está efetivada plenamente como deveria, pois se encontra em um processo de adaptação. Porém, foi estabelecido um processo de planejamento dos recursos públicos e sua finalidade, permitindo a execução do que foi planejado na medida em que estabelece os programas.

### **c. Município 3**

O município 3 não tem números sobre o plano plurianual municipal, mas sua contribuição já é percebida na elaboração do orçamento anual do quadriênio 2006/2009 da prefeitura, na decisão sobre projetos necessários e os que realmente podem ser executados. Também, contribuiu no sentido ético ao esclarecer à população sobre gastos previstos e possíveis por parte da Prefeitura.

É percebido com um instrumento de fundamental importância para direcionar a gestão de municípios, porque estabelece as metas e também, é base para os demais planos como o orçamento anual, projetos e propostas do plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal. É o guia maior de todos os gastos da prefeitura, pois possibilita o planejamento do município e estimula a participação para compreender o processo de como planejar uma gestão.

#### **d. Considerações da contribuição do PPAM**

No município 1 foi possível conferir a alocação de recursos, continuidade das ações durante a gestão municipal, porém não se conseguiu, por ora, demonstrar os resultados reais da sua aplicabilidade.

No município 2 foi estabelecido um processo de planejamento dos recursos públicos e sua finalidade, porém os respondentes relataram que esse instrumento ainda não apresentou o resultado que se pretende alcançar.

Já no município 3 foi possível concluir que a contribuição principal foi em ser o guia maior da gestão dos municípios e um instrumento base para a elaboração de outros planos. Nesse mesmo município, todas as cidades do estado precisam elaborar um instrumento semelhante ao plano plurianual municipal e posteriormente encaminhar para o Estado com objetivo de promover melhorias visando às expectativas de cada município.

##### **5.1.4. Considerações dos PPAM**

Foi possível identificar que nos três municípios pesquisados o plano plurianual municipal é um dos instrumentos que orienta o planejamento e a gestão da administração municipal durante um período de quatro anos, bem como define as metas físicas e financeiras para fins do detalhamento dos orçamentos anuais.

Também foi constatado que nos três locais o plano plurianual municipal compreendeu as diretrizes, objetivos e metas da administração, para que as despesas e outros compromissos financeiros decorram dos programas de duração continuada.

Por fim, o plano plurianual municipal dos três municípios foram elaborados e organizados por meio de programas que se estruturaram de acordo com as diretrizes estratégicas de governo e com a disponibilidade de recursos.

Os programas contemplados no plano plurianual municipal foram executados conforme as ações e permitiram que fosse possível verificar o destino de recursos, avaliação e a comparação dos objetivos estabelecidos.

Os respondentes dos municípios pesquisados deram respostas semelhantes, inclusive ressaltando que mesmo com a elaboração e aplicação do

plano plurianual municipal ainda acontecem conflitos constantemente. Por outro lado, anteriormente a sua aplicação, as decisões eram centralizadas no Prefeito, impossibilitando a manifestação do munícipe durante a elaboração e posterior aprovação do instrumento de planejamento.

A partir de sua implementação, foi possível estimar que a sociedade se tornasse mais exigente, participando de audiências públicas, debatendo e colaborando para estabelecer e priorizar programas inseridos no plano plurianual municipal.

Essa gestão municipal está provocando uma tendência natural de participação e conscientização de que essa é uma maneira eficaz de atingir resultados e minimizar conflitos.

Assim, foi possível constatar que o papel da administração pública municipal é priorizar a constante melhoria na qualidade de vida da população, de forma transparente e contínua.

## **5.2. Análises do plano diretor municipal - PDM**

Considerando a peculiaridade de cada município, o plano diretor municipal deve ser discutido, aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo Prefeito, para posteriormente ser formalizado como Lei Municipal. É um instrumento para indicar o rumo da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Para tanto, cada município pode estabelecer nesse plano, os instrumentos que ampliem as condições para financiar o desenvolvimento urbano.

Dessa forma, é possível estimar que o plano diretor municipal organiza o crescimento e funcionamento do município e apresenta qual o destino de cada parte da cidade; sendo assim, é válido para as áreas urbanas e, também, rurais. A sua elaboração tem o objetivo de propor melhorias da gestão municipal e a prestar relevantes serviços à população.

### 5.2.1. Existência e forma de elaboração do PDM

#### **a. Município 1**

O plano diretor municipal existe no município 1 foi elaborado e construído de forma participativa durante o ano de 2004 como divulga o Ministério das Cidades. O processo de participação e o domínio da metodologia adotada conduziram os técnicos da Prefeitura a participarem inclusive, de encontros e reuniões técnicas fora do seu município e até mesmo, da microrregião. Para realizar a tarefa de ouvir e levar a comunidade à reflexão e ao registro de suas demandas, a

As audiências públicas, de cunho obrigatório, foram realizadas com o intuito de formalizar o respaldo da comunidade organizada e dos cidadãos em geral, à interpretação realizada pelo Poder Executivo por meio da equipe técnica do plano diretor municipal. Para a divulgação do plano, foram impressos e distribuídos mil prospectos didáticos. A mídia impressa e radiofônica, por sua vez, permanentemente informada, deu cobertura aos trabalhos da equipe técnica do plano diretor municipal e à participação popular, das organizações da sociedade civil, bem como à participação dos estudantes. A Universidade local, Associação Comercial, Núcleo Regional e demais escolas do município sediaram as palestras sobre o plano diretor municipal, sua estrutura e função, a metodologia para sua construção e acompanhamento e as modalidades de participação popular e institucional, disponibilizadas pela prefeitura municipal.

As reuniões internas foram realizadas para reavaliações permanentes, acompanhadas pelos grupos de turismo, patrimônio histórico e do transporte e mobilidade. Realizaram-se consultas diversas – munícipe a munícipe (servidores da prefeitura e personalidades) e externa (por parte da consultoria visando subsídios para o plano diretor municipal), bem como aos técnicos e outras entidades.

A fidelidade às consultas, por meio das quais foram compiladas críticas, elogios, idéias, propostas, protestos entre outros, formatou a redação do plano diretor do município.

## **b. Município 2**

O plano diretor municipal do município 2 ainda não existe porém, estava em fase de elaboração. O seu processo iniciou-se de forma participativa, envolvendo os vereadores, empresas e comércio.

A primeira audiência teve a presença de 210 pessoas e a comissão técnica do plano diretor municipal foi diversificada, com a presença de engenheiro, arquiteto, biólogo, advogado e administrador, envolvendo várias áreas de conhecimento.

A elaboração do plano estava sendo realizada com a participação dos segmentos que envolvem a cidade, cada um deles possuindo uma função

distinta, com o objetivo principal de tornar o plano um levantamento completo, transparente e integrado. Já a equipe técnica envolvida terá a função de sistematizar as proposições dos grupos temáticos, transformando as informações e anseios da comunidade em dados técnicos, sistematizando-os em mapas temáticos que deverão nortear o levantamento de dados, análise do município e definição de condicionantes, deficiências e potencialidades. A equipe técnica é composta por técnicos e assessores municipais e caberá a essa comissão acompanhar o processo de desenvolvimento, assessorando os grupos de trabalho e a coordenação do plano diretor municipal. Os grupos de trabalho serão compostos por servidores municipais, representantes comunitários, entidades da Sociedade Civil, Estatais e Paraestatais. Eles deverão indicar representantes para o acompanhamento e elaboração, de forma a torná-lo acessível aos diferentes níveis da sociedade municipal.

Os grupos temáticos de trabalho terão a atribuição de se reunirem para efetuar estudos, debates, discussões e palestras com o objetivo de desenvolver um diagnóstico municipal integrado a fim de alcançar resultados fidedignos para análise municipal. Também, compete a esses grupos definir objetivos e apresentar propostas levando em conta as condicionantes, dificuldades e potencialidades locais.

A coordenação de cada grupo de trabalho ficará a cargo do Secretário Municipal da área correspondente e contará com a assistência de um servidor municipal que integra a comissão técnica municipal.

Para realizar a tarefa de ouvir e levar a comunidade à reflexão e ao registro de suas demandas, foi realizada uma consulta pública, ainda não concluída, com a distribuição de 15.000 questionários. As prioridades do plano diretor municipal estão sendo levadas a efeito de acordo com as demandas da sociedade.

A planta genérica de valores imobiliários do município e infraestrutura já foi elaborada para estabelecer um plano de ação adequado. Para agilizar o processo de construção do plano diretor municipal, por se tratar de um compêndio volumoso, foi elaborado um anteprojeto de lei, estudado pela Comissão Técnica, encaminhado para Câmara, onde os vereadores analisarão as questões de ordem técnica, reduzindo as dúvidas existentes. Optou-se por essa forma de elaboração para a continuidade produtiva de execução do plano diretor municipal.

A elaboração desse plano foi dividida basicamente em três macro-etapas: levantamento de dados e análise, definição de propostas e diretrizes de desenvolvimento e revisão legislativa, com aprovação.

Essas etapas foram sistematizadas em um cronograma, onde a população e todos os envolvidos na elaboração poderão acompanhar o processo todo e as atividades realizadas. Com relação às datas dos eventos, estas serão amplamente divulgadas pela mídia disponível no município, para que a comunidade em massa, possa participar da construção de uma cidade cada vez melhor.

Com o objetivo de apresentar e discutir o diagnóstico da real situação do município foram realizadas reuniões nas comunidades, conferência de cidades, seminários do meio ambiente, *Stand* do plano, nas dependências da faculdade local e na rua principal.

A fidelidade às consultas, por meio das quais estão sendo compiladas críticas, elogios, idéias, propostas, entre outros, está formatando a redação do plano diretor municipal, a partir do qual se pretende realizar um serviço social para todos os munícipes.

### **c. Município 3**

O plano diretor municipal não existe no município 3, mas está em fase de elaboração. Na primeira etapa inseriram-se as diretrizes, e mesmo ainda não aprovado o plano, já foi possível criar uma cultura de participação, de transparência nos processos, da importância de participar das decisões, e até da facilidade de administração ao gestor público quando tem o apoio da comunidade. Nesse contexto, as pessoas começam a fazer parte da gestão pública e sentem que tem maior capacidade de interação.

Durante o processo de elaboração, o plano diretor municipal foi dividido em etapas, consolidadas com a comunidade. Elegeu-se um cronograma de reuniões que aconteceram no mesmo local e posteriormente, para atingir o público, a equipe foi até eles. Essas conferências se tornaram uma agenda pública final, gerando ata pública.

Também foi criado um instrumento de gestão chamado caderno de participação: trata-se de um livro ata que está anexo às cópias do plano com

determinados setores da sociedade, onde as pessoas que tinham acesso tiraram dúvidas, fizeram reclamações, elogios, identificando-se ou não.

Quando terminaram essas pequenas reuniões, agrupou-se o material disponível nas comunidades e realizou-se uma audiência pública final, de consolidação com a possibilidade de consulta e compilação das sugestões, que foram encaminhadas via texto, para o plano diretor municipal. Foi feita de forma informal, apolítica, com a qual as pessoas ficaram emocionadas.

O plano diretor municipal está sendo elaborado por pessoas leigas, que buscaram o melhor e pretendem dar oportunidade a um caminho para o município. Até o mês de outubro de 2006 foi o prazo para aprovação. As prioridades do plano diretor municipal vieram das demandas da comunidade e da sensibilidade a esses pedidos, para estabelecer prazos. Na realidade, não houve critério e sim, a demanda. Às solicitações da comunidade que não poderiam ser cumpridas agora, foi estipulado um prazo mais longo, para o cumprimento.

A divulgação e convocação dos atores foram realizadas pelo *site* da prefeitura e da câmara, programa de radiofônico da prefeitura, na rádio do município; até o padre da paróquia colaborou no envolvimento da comunidade. Foi iniciado com uma conscientização da comunidade, pois na primeira reunião os habitantes vieram com a visão de resolver seus problemas particulares.

Assim, o primeiro grande desafio foi entender a cidade como um todo, e que, às vezes é necessário abdicar do interesse pessoal, para que se tenha um conjunto mais organizado.

Será essencial realizar uma apresentação do resultado final desse plano, para evitar que as pessoas fiquem na expectativa das tomadas de decisões, e também pelo fato de já ser percebida no município uma rotina de participação no tocante aos assuntos que envolvem o local e munícipes.

A fidelidade às consultas, por meio das quais foram compilados críticas, elogios, idéias, propostas, protestos entre outros, formatou a redação do plano diretor do município.

#### **d. Considerações da existência e forma de elaboração do PDM**

No município 1, o plano diretor municipal existe, porém foram detectadas falhas durante o processo de elaboração e posterior aprovação. Por exemplo, com relação ao conteúdo do plano diretor municipal conforme o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º. 10257/2001) o plano diretor municipal é de 10 anos (parágrafo 3º do artigo 40) e, a Lei n.º. 2161/04 tem vigência de dezembro de 2004 até março de 2008. Foi observado que não estão contemplados indicadores de gestão e de avaliação do alcance dos objetivos e metas do plano diretor municipal, impossibilitando o seu controle e acompanhamento, também previsto no Estatuto da Cidade (inciso III do Artigo 42). Observando o parágrafo 2º, do Artigo 40, do Estatuto da Cidade, o plano diretor municipal deve integrar, também, a Lei de Uso e Ocupação Solo e Lei do Sistema Viário, ambos abrangendo o território do município. Diante dessas e demais irregularidades encontradas, a elaboração do plano diretor municipal se encontra em implementação em desacordo com o Termo de Referência da SEDU/Paranácidade e do Estatuto da Cidade.

No município 2, o plano diretor municipal está, ainda, em fase de elaboração, com cronograma pré-estabelecido, equipe técnica e grupos de trabalho temáticos já constituídos para continuidade do plano.

No município 3 o plano diretor municipal não existe, mas está em fase de elaboração, para posterior análise.

## 5.2.2. Conteúdo do PDM

### **a. Município 1**

A partir do encerramento dos elementos de caráter conceitual, o plano diretor municipal do município 1 foi contemplado com alguns programas, para os quais, por decisão da equipe técnica do plano diretor municipal, não houve classificação a não ser de natureza temática como: saúde, educação, habitação, entre outros, permanecendo basicamente da maneira como foram registrados.

Dentre os que se assemelhavam de um modo muito evidente foram fundidos na contribuição mais genérica.

A proposta é de que tais pleitos possam subsidiar as Políticas Públicas de cada gestão que, por sua vez, devem estar em harmonia com os valores, conceitos, premissas e as recomendações do plano diretor desse município.

Foram contemplados nesse plano diretor municipal: Planejamento, Administração, Finanças, Meio Ambiente, Agricultura, Abastecimento, Saúde Pública, Resgate e Bem Estar Social, Habitação, Ocupação, Emprego e Renda, Cidadania, Código de Postura, Urbanismo, Serviços Urbanos, Viação, Código de Obras, Zoneamento Urbano, Indústria, Comércio e Serviços, Patrimônio Histórico e Cultural, Turismo, Cultura, Lazer e Desportos, Educação Escolar, Poder Legislativo, Ministério Público, Estado, União, Fiscalização, outros serviços públicos (criação), Tributação, e Segurança Pública.

### **b. Município 2**

O plano diretor do município 2 envolve quatro áreas distintas: urbano, econômico, social e administrativo, porém ainda não é possível citar os programas estabelecidos.

### **c. Município 3**

O planejamento do desenvolvimento do município 3 incluiu os seguintes instrumentos básicos no plano diretor municipal: Estratégias de

Desenvolvimento Ambiental, Programas Estratégicos, Modelo Espacial e Plano Regulador de Uso e Ocupação do Solo. Também foram considerados alguns instrumentos complementares que são denominados como planos ou códigos setoriais: plano diretor municipal de abastecimento de água e tratamento de resíduos líquidos, plano diretor municipal de coleta, transporte e destino final de resíduos sólidos, plano diretor municipal de drenagem urbana, plano diretor municipal de mobilidade e acessibilidade, código de edificações, código de posturas.

O modelo de plano diretor para o desenvolvimento do município se compõe das seguintes estratégias: Estratégia de Estruturação Urbana e Rural, Estratégia de Acessibilidade e Mobilidade, Estratégia de Uso e Ocupação do Solo, Estratégia de Qualificação do Ambiente, Estratégia de Promoção Econômica, Estratégia de Produção da Cidade e Estratégia de Sistema de Gestão do Planejamento; porém, ainda não é possível citar os programas estabelecidos.

#### **d. Considerações do conteúdo do PDM**

No município 1 foi possível conhecer os programas contemplados no plano diretor municipal. Apesar de receberem as mais variadas denominações, visam ao desenvolvimento e crescimento do município.

O município 1 estabeleceu 32 programas, enquanto os municípios 2 e 3 estão na fase de identificação da realidade do município, seus problemas, definição de temas a serem trabalhados, proposta do plano diretor municipal, definição de prazos e maneiras de colocar o plano em prática. Dessa forma, ainda não foi possível relatar os programas inseridos no plano diretor municipal da cidade.

### 5.2.3. Contribuição do PDM

#### **a. Município 1**

As entrevistas realizadas no município 1 permitiram uma leitura das principais necessidades para os bairros e para o município, além de medir o grau de envolvimento das famílias em ações de natureza ambiental. Porém, ainda não é

possível vislumbrar a contribuição prática, mas se apresenta como mais um instrumento que favorece a leitura do município.

### **b. Município 2**

A expectativa de contribuição do plano, no município 2 está em dimensionar uma estrutura pública de administração, que seja mínima e funcional. O instrumento de planejamento ainda não está com a estrutura que foi pretendida, bem como, ainda não se sabe quanto tempo levará para se construir essa realidade. Porém, o respondente relatou algumas contribuições esperadas desse instrumento de planejamento como: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local; garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social; fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade; apontar rumos para um desenvolvimento local economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado; propor melhoria da qualidade da gestão pública local, tornando-a mais apta a utilizar os recursos públicos e a prestar melhores serviços à população; apresentar diretrizes e instrumentos para que os investimentos em saneamento, transporte coletivo, saúde, educação, equipamentos urbanos, habitação popular sejam adequadamente distribuídos e beneficiem toda a população. Além disso, proporcionar diretrizes para proteger o meio ambiente, mananciais, áreas verdes e o patrimônio histórico local.

### **c. Município 3**

A perspectiva de contribuição do plano diretor municipal no município 3 é de promover uma mudança geral nos procedimentos do planejamento do município e das ações da prefeitura. Com sua criação existem prazos, regras e procedimentos a serem cumpridos, e que na verdade, refletem a vontade da população, porque esteve envolvida durante todo o processo. Com a implantação do plano diretor municipal a intenção é de proporcionar uma melhoria na qualidade de vida de todos os munícipes, principalmente, no que diz respeito ao transporte coletivo, que foi a base para elaboração do plano diretor municipal.

#### **d. Considerações da contribuição do PDM**

No município 1 é inevitável relatar que se trata de um documento que permite uma leitura técnica da cidade, sem vislumbrar resultados práticos da sua aplicabilidade.

No município 2 como o plano diretor municipal está em fase inicial de construção não foi possível estimar a contribuição do ponto de vista prático, porém já se tem conhecimento das contribuições esperadas.

Relativamente ao município 3, foi possível concluir que a contribuição principal está em requerer uma gestão que possa atender às expectativas dos munícipes.

#### **5.2.4. Considerações dos PDM**

Foi possível identificar que, nos três municípios pesquisados, o plano diretor municipal é um dos instrumentos que orienta o planejamento e a gestão da administração municipal durante um período mínimo de dez anos. Deve compreender as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal, concomitantemente com os anseios da população.

O plano diretor municipal do município 1 já foi elaborado, porém com arestas a serem revistas. Os municípios 2 e 3 estão em fase de elaboração com apoio da comunidade e atores comprometidos com a construção e aplicabilidade desse plano.

Os programas contemplados no plano diretor do município 1 foram executados por decisão da equipe técnica; por outro lado, os municípios 2 e 3 trabalham com a perspectiva de que os programas contemplados sejam elaborados com a participação da população.

Nos três municípios pesquisados foi possível perceber respostas semelhantes em relação os resultados que possam emergir a partir do plano diretor municipal, inclusive ressaltando a importância para cada cidade. Essa forma de gestão municipal começou a demonstrar que participação e conscientização da população são a única forma pela qual se consegue atingir resultados.

Assim, foi possível estimar nos municípios pesquisados que nas propostas do plano diretor municipal, é necessário estar presentes os diversos enfoques encontrados em uma cidade, e que este é um dos instrumentos de planejamento abrangente que visa, atingir as metas a longo prazo. Pressupõe também um processo participativo e uma atitude pró-ativa dos atores envolvidos.

### **5.3. Análises planejamento estratégico municipal - PEM**

Diante da peculiaridade de cada município, o planejamento

### **c. Município 3**

No município 3, o planejamento estratégico municipal existe e sua elaboração foi fundamental pois, foi um dos meios que possibilitou a leitura comunitária do plano diretor municipal.

As etapas de trabalho para construção desse planejamento, foram realizadas em cinco momentos: pré-diagnóstico; diagnóstico; reunião com o Conselho da Cidade; consolidação dos trabalhos do Conselho da Cidade e validação da proposta.

Na primeira etapa, o pré-diagnóstico foi efetivado por meio de palestras e questionários. Buscou-se sensibilizar a comunidade, com aproximadamente 2500 questionários respondidos, da importância do planejamento estratégico municipal, bem como identificar pontos fortes e fracos, as potencialidades atuais e futuras do município e as questões estratégicas para seu desenvolvimento.

Na segunda etapa, de diagnóstico consideraram-se os resultados encontrados no pré-diagnóstico. Formaram-se grupos técnicos temáticos que novamente observaram os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças, as vocações atuais e futuras e questões estratégicas, desta vez, relacionados ao tema específico.

Já a terceira etapa foi contemplada com a reunião do Conselho da Cidade. Com base nas informações levantadas nas duas etapas anteriores, realizou-se a primeira reunião do Conselho da Cidade, onde, por elaboração de uma dinâmica de grupo, geraram-se dez propostas de Vocações Potenciais, Visão, Princípios, Macro Objetivo e Questões Estratégicas.

A quarta etapa foi o momento da consolidação dos trabalhos do Conselho da Cidade, quando o comitê executivo consolidou em um único documento, as dez propostas formuladas no Conselho da Cidade;

Por fim, a quinta etapa foi a validação da proposta: considerando os resultados encontrados na primeira etapa formaram-se grupos técnicos temáticos que novamente, observaram os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças, desta vez, relacionados ao tema específico.

#### **d. Considerações da existência e elaboração do PEM**

Nos municípios 1 e 2 foi considerada importante a existência do planejamento estratégico municipal, porém ainda não é possível pensar na elaboração, pela falta de recursos humanos capacitados, habilitados e comprometidos com a formulação, implantação, execução e atualização do planejamento estratégico municipal.

No município 3, foi possível verificar passo a passo de sua elaboração. A participação da comunidade de forma efetiva durante o processo de elaboração, possibilitou que o início desse instrumento fosse pela divulgação da metodologia a ser realizada, destacando, assim, a transparência do processo.

#### 5.3.2. Conteúdo do PEM

##### **a. Município 1**

No município 1, o conteúdo é inexistente, pois não foi elaborado o planejamento estratégico municipal.

##### **b. Município 2**

Conteúdo inexistente no município 2, pois não foi elaborado o planejamento estratégico municipal.

##### **c. Município 3**

No município 3, os objetivos contemplados no planejamento estratégico municipal foram: (1) Cidade Ecológica, (2) Cidade Acolhedora, (3) Cidade Participativa, (4) Cidade Ordeira, (5) Cidade Integrada, (6) Cidade Competitiva, (7) Cidade Socialmente Justa e (8) Cidade Cultural.

Cada um deles é composto por: desafio (descrição qualificada e quantificada do objetivo); questões estratégicas (descrição das estratégias e ações).

Para um melhor detalhamento, foi possível descrever os desafios e questões estratégicas pertinentes a cada objetivo. As especificações seguem um roteiro de acordo com a ordem apresentada de cada objetivo: (1) melhorar os índices ambientais na proporção média de 20% ano até 2010; implantar o saneamento básico em todo município, possuir um plano diretor municipal e ambiental coerente como o Estatuto da Cidade e Agenda 21, ter educação ambiental e fiscalização continuada; (2) tornar o município o principal centro de atração de turistas com foco no turismo ecológico e ferroviário da região Sul do país até 2010, preservar e conservar o potencial ecológico do município, recuperar e preservar o acervo ferroviário, incluir o município no circuito turístico estadual, desenvolver uma infra-estrutura de apoio ao turismo, ter um plano turístico integrado; (3) crescer na proporção de 5% ao ano o percentual de munícipes envolvidos como algum tipo de organização da sociedade civil, estruturar e potencializar os sistemas de Conselhos Municipais, Associações de Moradores e Entidades do Terceiro Setor; (4) ser a cidade mais segura e ordeira da região norte/nordeste de Santa Catarina, ter programas relacionados com o combate às drogas legais e ilegais, ter o processo migratório sob controle, possuir uma política forte de implantação de áreas e programas de lazer; (5) ser, junto com Campo Alegre e São Bento do Sul, os municípios mais integrados de Santa Catarina até 2010, criar grupos integrados de trabalho com os municípios vizinhos, considerando as vocações potenciais de cada um; (6) estar entre as dez principais cidades com maior PIB/Percapita de Santa Catarina até 2010, capacitar a mão de obra local com foco nas vocações potenciais da cidade, ter programas de desenvolvimento para suas vocações econômicas; (7) ter o melhor índice de inclusão social da região norte/nordeste de Santa Catarina até 2010, controlar o processo migratório, melhorar a distribuição de renda; (8) ser referência estadual no segmento musical, aproveitar este potencial musical existente na cidade.

É importante ressaltar que para o alcance desses objetivos, foi necessário delinear as ações relevantes ao cumprimento dos objetivos, as quais foram subdivididas em 16 programas estratégicos: Programa Estratégico de Desenvolvimento do Plano Diretor Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Programa Estratégico de Consolidação do Arranjo Produtivo Local da Madeira e Mobiliário; Programa Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Local;

Programa Estratégico de Desenvolvimento da Vocação “Apicultura”; Programa Estratégico de Desenvolvimento da Vocação “Piscicultura”; Programa Estratégico de Implantação de Saneamento Básico; Programa Estratégico de Preservação e Conservação do Potencial Ecológico; Programa Estratégico de Recuperação e Preservação do Acervo Ferroviário; Programa Estratégico de Segurança Pública; Programa Estratégico de Reestruturação dos Conselhos Municipais; Programa Estratégico de Apoio às Associações de Moradores; Programa Estratégico de Integração Municipal; Programa Estratégico de Capacitação Técnica de Mão-de-Obra; Programa Estratégico de Controle do Processo Migratório; Programa Estratégico Municipal Cidade da Música e Programa Estratégico de Implantação de Áreas de Lazer.

#### **d. Considerações do conteúdo do PEM**

Nos municípios 1 e 2 não há especificações a serem mencionadas. Já no município 3 o conteúdo do planejamento estratégico municipal refletiu o pensamento, os anseios e a realidade de toda a comunidade da cidade. Foram ouvidas mais de duas mil pessoas ao longo do processo.

O planejamento estratégico municipal possibilitou a leitura comunitária dos munícipes e se constituiu em uma das bases para elaboração do plano diretor municipal.

#### 5.3.3. Contribuição do PEM

##### **a. Município 1**

No município 1 não existe o planejamento estratégico municipal, porém, o respondente destacou que esse instrumento é fundamental para alcançar os objetivos reais, além de envolver os munícipes interessados e comprometidos em atitudes e ações para o constante desenvolvimento local.

**b. Município 2**

No município 2 o planejamento estratégico municipal não existe, mas, os respondentes ressaltaram que sua contribuição está em identificar os problemas, as demandas, potencialidades, oportunidades e instrumentos que podem colaborar na superação das principais dificuldades do município.

**c. Município 3**

A contribuição do planejamento estratégico municipal do município 3 está em possibilitar à cidade ser o principal centro de atração de turistas com foco no turismo ecológico e ferroviário; crescer na proporção de 5,0 % ao ano o percentual de munícipes envolvidos com algum tipo de organização da sociedade civil; ser a cidade mais segura e ordeira; ser um dos municípios mais integrados da região de Santa Catarina; estar entre as 10 principais cidades com maior PIB/Per capita do estado; ter o melhor índice de inclusão social da região e ser referência estadual no segmento musical. Todas essas contribuições estão previstas para conclusão até o ano de 2010.

**d. Considerações da contribuição do PEM**

Nos municípios 1 e 2, mesmo sem a existência do planejamento estratégico municipal como instrumento de planejamento, foi possível concluir que todos reconhecem esse planejamento como o processo que mobiliza os munícipes a participarem da construção do futuro da cidade.

Já no município 3 foi possível concluir que a contribuição principal está em unir as diversas representações do município, possibilitando com isso, promover diálogos muitas vezes esquecidos pelos trabalhos diários. Também, permitiu o desenvolvimento de idéias relevantes que levarão o município ao bom êxito.

#### 5.3.4. Considerações dos PEM

Foi possível identificar que no terceiro município pesquisado o planejamento estratégico municipal é um dos instrumentos que orienta uma visão de futuro, a partir da participação e comprometimento dos cidadãos, parcerias do setor público e privado e uma junção verdadeira de interesse e energia para a continuidade no processo de implantação.

O planejamento estratégico municipal nos municípios 1 e 2, não existe como instrumento de planejamento específico, porém há traços que possibilitam aos municípios executar os primeiros passos para a sua implantação. Já no município 3, a Prefeitura foi estimulada a promover o planejamento estratégico municipal, definindo esse instrumento como uma ferramenta de gestão que teve e tem por objetivo mobilizar a sociedade.

Os programas contemplados no planejamento estratégico municipal do município 3 foram discutidos e posteriormente, aprovados pelo Conselho da Cidade, que tem como meta compartilhar todas as ações para efetivação do plano.

Nos três municípios pesquisados foi possível perceber as m

### a. Plano plurianual municipal - PPAM

Nos municípios pesquisados, ainda está em execução o plano plurianual municipal de 2002-2005 e as prefeituras já estão elaborando o plano plurianual municipal para o próximo exercício. Evidenciou-se que, além de ser um instrumento legal e fundamental, tem contribuindo com seu objetivo principal, que é organizar a administração pública e direcionar a gestão municipal durante o período de quatro anos.

O quadro 4 estabelece de forma simplificada e comparativa as informações obtidas referente os municípios pesquisados. Este quadro permite a visualização das diferenças e igualdades entre existência, forma de elaboração, conteúdo e contribuição do plano plurianual municipal.

Variáveis	Município 1	Município 2	Município 3
Existência	Sim	Sim	Sim
Forma de elaboração	Elaborado pelas equipes técnicas de cada Secretaria; não houve envolvimento da comunidade.	Elaborado somente com as aspirações da população; houve mobilização da comunidade por meio de boletim oficial.	Elaborado segundo os planos e projetos de cada Secretaria; aconteceram Audiências Públicas para apreciação de discussão.
Conteúdo	18 programas	20 programas	19 programas
Contribuição	Não há resultados, por ora, perceptíveis da sua aplicabilidade.	Ainda não apresentou o resultado que se espera.	Maior guia do município e base para elaboração de outros planos.

Quadro 4 – Comparativo das variáveis entre os municípios pesquisados (PPAM).

### b. Plano diretor municipal - PDM

Quanto ao questionamento sobre o plano diretor municipal, foi verificado que no município 1 já existe, ficando evidente que sua contribuição está em direcionar e orientar o desenvolvimento do município, visando assegurar

melhores condições de vida para os munícipes. Ressaltou-se que essa lei permite estabelecer diretrizes gerais para a cidade, garantindo a sua função social.

Os municípios 2 e 3 ainda não possuem seu plano diretor municipal. Mas no município 3, ele está na fase final, pois sua elaboração vem se processando desde abril/04. O município 2 iniciou a fase de leitura técnica e comunitária para compor o diagnóstico e diretrizes. Novamente, fica evidente que os municípios pesquisados acreditam na finalidade do plano diretor municipal.

O quadro 5 estabelece de forma simplificada e comparativa as informações obtidas referente os municípios pesquisados. Este quadro permite a visualização das diferenças e igualdades entre existência, forma de elaboração, conteúdo e contribuição do plano diretor municipal.

<b>Variáveis</b>	<b>Município 1</b>	<b>Município 2</b>	<b>Município 3</b>
Existência	Em vigência	Não foi concluído mas, está em fase de elaboração,	Em elaboração e a primeira fase já segue para aprovação
Forma de elaboração	Elaborado e construído de forma participativa.	envolvendo todos os vereadores, empresas, entidades de representação social.	

### c. Planejamento estratégico municipal - PEM

Na questão sobre o planejamento estratégico municipal, verificou-se que nos municípios 1 e 2 até o momento, esse planejamento não existe; portanto, os respondentes não argumentaram sobre sua contribuição.

O município 3 informa que existe o planejamento estratégico municipal desde outubro de 2004 e, por ora, estão sendo implementados os programas estratégicos. Ressalta que sua contribuição está em estabelecer as metas de desenvolvimento para a cidade por meio de programas a serem executados por todas as classes e cidadãos, em prazos programados; portanto, passa a ser, então, um direcionador de ações.

O quadro 6 estabelece de forma simplificada e comparativa as informações obtidas referente os municípios pesquisados. Este quadro permite a visualização das diferenças e igualdades entre existência, forma de elaboração, conteúdo e contribuição do planejamento estratégico municipal.

<b>Variáveis</b>	<b>Município 1</b>	<b>Município 2</b>	<b>Município 3</b>
Existência Forma de elaboração	Não existe	Não existe	Existe Elaborado com grupos temáticos, Conselho da Cidade, e participação dos munícipes.
Conteúdo	Não existe	Não existe	8 programas
Contribuição	Não existe, porém destacou-se como instrumento fundamental para desenvolvimento do município.	Não existe, porém destacou-se que, por meio do planejamento estratégico municipal, é possível identificar os problemas, demandas, potencialidades e oportunidades do município.	Contribuiu para unir as diversas representações dos municípios.

Quadro 6 – Comparativo das variáveis entre os municípios pesquisados (PEM).

Resumindo, o quadro 7 estabelece de forma simplificada e comparativa as informações obtidas referente a existência dos instrumentos de planejamento municipal nos municípios pesquisados.

<b>Instrumentos</b>	<b>Município 1</b>	<b>Município 2</b>	<b>Município 3</b>
Plano plurianual municipal	Sim	Sim	Sim
Plano diretor municipal	Sim	Elaboração	Elaboração
Planejamento estratégico municipal	Não	Não	Sim

Quadro 7 – Comparativo dos instrumentos de planejamento municipal.

## 6. CONCLUSÃO

A gestão municipal cria desafios e possibilita novos horizontes de desenvolvimento e progresso para os municípios. Os instrumentos de planejamento estimulam a participação da sociedade, bem como, a viabilidade de se criar um município a partir de objetivos, estratégias e ações.

Esta dissertação descreveu algumas contribuições destes instrumentos para a academia e para os municípios. Também, são relatadas as limitações e os trabalhos futuros.

A pesquisa, ao longo de seu estudo e realização objetivou a análise dos instrumentos de planejamento e sua contribuição na gestão municipal. Observou-se que os instrumentos de planejamento estavam voltados de acordo com a especificidade de cada município pesquisado, com exceção do plano plurianual municipal que é obrigatório os municípios e o plano diretor municipal, formalmente obrigatório para os municípios de população superior a 20.000 habitantes, dentre outras exigências, sendo obrigatório para os três municípios pesquisados. Os instrumentos de planejamento se constituíram em desafios emergentes para cada município; a diferença estava nas modalidades de execução, acompanhamento e controle.

Esse estudo envolveu revisão dos referenciais teóricos, para posterior execução prática. Para tanto, estabeleceu-se uma metodologia de pesquisa que contemplou a revisão de literatura do plano plurianual municipal, plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal. O primeiro definiu as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal, de onde se derivam as leis de diretrizes orçamentárias e as leis de orçamento anual. Já o plano diretor municipal apresentou como um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município. E, por fim, o planejamento estratégico municipal buscou a participação dos cidadãos com o propósito de promover o desenvolvimento do município. Sendo assim, observou-se que adotar uma gestão, alinhada aos preceitos do plano plurianual municipal, plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal, favorece a administração pública municipal para atingir os seus objetivos, estratégias e ações.

Para analisar e documentar a forma de elaboração e o conteúdo dos instrumentos de planejamento pesquisados e para identificar as contribuições na gestão municipal dos três municípios envolvidos, definiram-se procedimentos metodológicos, destacando o protocolo de pesquisa. Os instrumentos citados, verificados e analisados neste estudo, foram realizados por meio de questionário, para os seis municípios do teste-piloto e um roteiro de levantamento de dados durante as entrevistas, para os três municípios do estudo de caso, direcionadas para analisar as respostas dos respondentes dos municípios.

### **6.1. Considerações sobre os instrumentos de planejamento pesquisados**

Uma gestão pública municipal busca o alinhamento dos instrumentos de planejamento pesquisados a fim de favorecer a administração local a cumprir seus objetivos. Com este trabalho foi possível demonstrar que os referidos instrumentos direcionam um dos meios para alcançar os objetivos traçados em cada município, de acordo com as respectivas peculiaridades. Também, foi possível observar que a falta desses instrumentos tende a dificultar o desenvolvimento harmônico dos municípios.

O estudo reflete de forma não definitiva os três instrumentos, objetos deste estudo. Este fato deve-se porque a pesquisa se limitou na experiência de três municípios.

A população e os responsáveis pela elaboração dos planos, dos três locais pesquisados, já mostram reflexos positivos de implementação dos instrumentos. O comprometimento dos envolvidos ficou evidenciado e a partir da elaboração dos instrumentos os municípios iniciaram uma gestão com participação ativa, ações e atitudes que se fizeram essenciais para mostrar que os instrumentos de planejamento são meios de administração municipal e, que, devem ser implantados e seguidos.

Para os três municípios estudados a expectativa pelos resultados é de direcionar a municipalidade a buscar objetivos exeqüíveis.

### a. PPAM

A primeira abordagem de pesquisa foi direcionada para o plano plurianual municipal, notadamente quanto a sua existência, forma de elaboração e contribuição na gestão dos municípios. Nesse aspecto, chegou-se à conclusão de que os municípios envolvidos atuavam com esse instrumento, mas que a sua forma de elaboração aconteceu de forma diferenciada. No município 1 a **elaboração** do plano plurianual municipal foi realizada com equipes técnicas de cada Secretaria Municipal, que, posteriormente, formaram os Conselhos Municipais, para estabelecerem a prioridade dos programas desse plano. A formação dos Conselhos foi o único meio para participação da comunidade e não aconteceram audiências públicas ou qualquer outra forma de envolvimento da população.

A **contribuição** do plano plurianual municipal no município 1, é que, a partir de sua implantação, a prefeitura ficou “obrigada” a descrever todos os programas, metas e ações que a administração pública desenvolverá no período de quatro anos, relacionando os trabalhos a serem desenvolvidos, assim como a prioridade dos programas. É a oportunidade dos munícipes interessados, realizarem consultas referentes aos programas traçados. Uma outra contribuição é a continuidade das ações, ou seja, todo prefeito eleito que ingressa na administração, executa o último ano do plano plurianual municipal do gestor anterior, e assim sucessivamente.

Na **elaboração** do plano plurianual municipal do município 2 foram identificadas as aspirações da população, porém não se fez nenhuma análise do município. Assim os programas inseridos no plano plurianual municipal foram sugeridos nas audiências públicas, para que posteriormente, fossem priorizados os programas que possibilitassem o desenvolvimento do município. A **contribuição** relatada pelos respondentes se traduziu no n pnglvime m(ú)lir2988561 Td [(t)7.84032(e)-4.3

Vale comentar que todos os municípios traçaram programas distintos, mas com o mesmo objetivo de promover o desenvolvimento para a sociedade.

Os representantes do município 1, elaboraram 18 programas, do município 2, construíram 20 programas e os representantes do município 3 organizaram 19 programas.

## **b. PDM**

A segunda abordagem teve como alvo plano diretor municipal, forma de elaboração e contribuição. Observou-se que os municípios que atualmente, não adotaram esse instrumento de planejamento, têm a intenção de implantá-lo para melhorar a qualidade de vida dos munícipes.

No município 1, a **elaboração** do plano diretor municipal foi realizada em 2004, mas o conteúdo não está de acordo com as exigências do Termo de Referência do “Paranacidade” e Estatuto da Cidade. Mas, mesmo assim, o plano diretor municipal **contribuiu** para direcionar e orientar o desenvolvimento do município.

No município 2, esse plano não existia, mas estava em processo de elaboração, contemplando as suas primeiras fases. Nessa cidade, esse instrumento **contribuiu** no estabelecimento de diretrizes e políticas de desenvolvimento municipal a curto, médio e longo prazo, além de ser o meio de implementação de instrumentos legais de desenvolvimento urbano sustentável. É visto como um importante instrumento de planejamento municipal, pois envolve as grandes áreas de discussão como: urbano, econômico, social e administrativo.

No município 3, o plano diretor municipal estava na fase final de **elaboração**, porém, já foi possível vislumbrar algumas **contribuições**, devido ser o instrumento responsável pelas diretrizes de desenvolvimento da cidade.

Os representantes do município 1 elaboraram 32 programas mas, não foi possível relacionar os programas elaborados pelos outros dois municípios.

### c. PEM

No estudo sobre a existência de planejamento estratégico municipal, sua elaboração e contribuição, ficou evidenciado que os municípios envolvidos aprovam esse instrumento e têm a certeza de que essa ferramenta é essencial para o cumprimento de objetivos e continuidade no processo de administração da cidade.

No município 1, o planejamento estratégico municipal **não existe**. Porém, o respondente afirmou saber que o instrumento **contribui** para revisar, controlar, auxiliar na tomada de decisão e permite antecipar-se à ação.

No município 2, o planejamento estratégico municipal também **não existe**. Todavia, os respondentes estimam que esse, **contribui** no estabelecimento de políticas a médio e longo prazo, com vista a aperfeiçoar os recursos e elaborar estratégias de desenvolvimento no município.

No município 3, o planejamento estratégico municipal **existe** desde outubro de 2004, e atualmente, estão sendo implementados os programas estratégicos. Ele **contribui** para estabelecer as metas de desenvolvimento na cidade por meio de programas envolvendo todas as classes e cidadãos, com prazos pré-estabelecidos.

Cumprindo ainda, destacar que este estudo levou a percepção de que esses instrumentos de planejamento devem ser realmente, implementados na gestão municipal, não como mais um documento de possível aplicabilidade, mas de extrema relevância. A contribuição da pesquisa está em demonstrar que esses instrumentos se tornam exequíveis e viáveis na administração pública municipal, conforme fundamentação teórica citada.

### 6.2. Contribuições da pesquisa

Acredita-se que este estudo contribuiu com os municípios ao proporcionar e fomentar reflexões nos gestores municipais, reiterando a relevância dos instrumentos de planejamento. Foi importante ratificar aos envolvidos que a sua implantação pode auxiliar nas decisões e ações aplicadas ao município, estimulando cada vez, mais, a prática do planejamento municipal.

A contribuição para os municípios pesquisados foi de conscientizar da sua importância da integração desses instrumentos de planejamento e seus reflexos na municipalidade. Logo, o auxílio desta dissertação para os demais municípios, traduz-se na possibilidade de contar com esses instrumentos de planejamento e, a partir da sua elaboração e implantação, conhecer as dificuldades, minimizar ou prevenir erros que já foram apresentados nos municípios estudados. Para confirmação desses dados foram descritos os resultados positivos obtidos pela amostra pesquisada, que proporcionaram melhorias nos municípios em estudo.

Igualmente, foi possível verificar a participação da sociedade interessada na elaboração dos instrumentos de planejamento e nos objetivos delineados para a municipalidade. Além disso, percebeu-se que a aplicação dos instrumentos pode ser efetiva quando o município está engajado em definir projetos e propostas, visando melhorias.

A analogia de construtos e variáveis utilizadas nesta pesquisa poderão servir para o sucesso de estudos que estejam em andamento ou sendo revistos e, ainda, por aqueles municípios que almejam melhorar a sua forma de administração municipal. Estes são alguns resultados efetivos após as análises dos instrumentos de planejamento.

A contribuição acadêmica desta dissertação, foi viabilizar os estudos teóricos e práticos, objetivando compreender e se possível, contribuir para diminuir os dilemas administrativos encontrados nos municípios. A pesquisa possibilitou o confronto da teoria com a prática, por meio de estudos de casos múltiplos apresentados e analisados. Com a revisão da literatura que confirmou a relevância dos instrumentos de planejamento municipal e com o desenvolvimento da pesquisa junto aos municípios, trabalhos futuros sobre este tema poderão ser incentivados.

### **6.3. Limitações da pesquisa**

As limitações do estudo realizado, desde o teste piloto até a análise final, retrataram os obstáculos e problemas previstos na metodologia desta dissertação.

A principal limitação foi encontrar municípios e seus respectivos respondentes que disponibilizassem de tempo para o preenchimento do

questionário, e principalmente, no segundo momento, para aplicação da entrevista. No momento da entrevista, percebeu-se que os respondentes não tinham informações completas dos instrumentos, ainda que, de alguma forma, estivessem envolvidos nos projetos de elaboração. Os entraves administrativos encontrados no decorrer do processo da pesquisa, também foi uma das limitações para extensão e abrangência sobre o assunto em análise.

Outro fator que limitou a dissertação foi pelo fato da pesquisa ser realizada após as eleições e os municípios estarem no processo de substituição dos seus representantes legais.

Por fim, outra limitação enfrentada é que o estudo de caso refletiu um experimento, um corte em três municípios sobre os instrumentos de planejamento e, não retrata a realidade de todos os municípios do estado do Paraná e Santa Catarina. Essa limitação não permitiu que a abrangência da pesquisa conquistasse grandes proporções, ocasionando a restrição da generalização dos resultados obtidos.

Apesar dessas limitações, destacam-se os resultados obtidos a partir das análises realizadas. Os resultados corroboraram para a importância desta pesquisa. No entanto, é possível que esses dados sejam aprofundados e complementados em pesquisas futuras, possibilitando resultados mais consistentes.

#### **6.4. Trabalhos futuros**

Buscou-se com esta pesquisa a relevância de alguns instrumentos de planejamento na administração municipal e sua prática nos municípios. Dentre estes instrumentos, os que mereceram destaque nesta dissertação, foi o plano plurianual municipal, plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal. Identificou-se que esses instrumentos possibilitaram o desenvolvimento municipal e, que, a participação de todos os cidadãos é um meio para alcançar a efetividade na gestão.

Uma proposta para trabalhos vindouros é de incluir outros tipos de instrumentos de planejamento e variáveis do protocolo de pesquisa, bem como, ampliar o número de municípios, para analisar novas contribuições entre diferentes realidades municipais. Quanto maior o número de municípios pesquisados, mais

abrangente será a compreensão da relevância da implantação desses instrumentos de planejamento.

Igualmente, é apropriado explanar que novas investigações podem ser elaboradas a partir desta pesquisa, contribuindo para fortalecer o papel do gestor municipal e de suas equipes.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. A **duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

AFONSO, J. R.; ARAUJO, E.; FERREIRA, S. **Municípios responsáveis**. In: ROCHA, N. A. Novas leituras de administração municipal. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

AGUIAR, J. C. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

ALVES, E. L. G. **Administração pública e qualidade**. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.org.br/artigos/artigos.asp?id=124>>. Núcleo de Gestão Pública, Inovação e Capacitação, 09/08/2006. Acesso em: 07 set. 2006.

AMATO, P. M. **Introdução à administração pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

ARAÚJO, L. C. G. de. **Organização, sistemas e métodos e as modernas ferramentas de gestão organizacional**: arquitetura, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO JUNIOR, M. E. de. **Algumas considerações sobre o plano diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia**. Disponível em: <<http://www.uel.br/cesa/direito/doc/estado/artigos>>. Acesso em: 31 out. 2005.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica das teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, n. 28, p. 109-122, 1995.

BABBIE, E. **Métodos de pesquisas de survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BARZELAY, M. **The New Public Management**: improving research and policy dialogue. Regents of the University of California. California, Ucpres: 2001.

BNDES - **Municípios em Dados**. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/destaques/bdg/bdg\\_result.asp?sigla=PR](http://www.federativo.bndes.gov.br/destaques/bdg/bdg_result.asp?sigla=PR)>. Acesso em: 08 jun. 2006.

BOAR, B. H. **The art of strategic planning for information technology**: crafting strategy for the 90s. USA: John Wiley & Sons, 1993.

BOBBIO, N. **Curso de introdução à ciência política**: o significado de política. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

BORJA, J. **Un modelo de transformación urbana**. Série: Gestión Urbana, v. 4. Quito: Programa de Gestión Urbana. Barcelona, 1995.

BRESSAN, F. O método do estudo de caso. Administração on line. **Revista Eletrônica da FECAP**. São Paulo: SP, v. 1, n. 1, 2000.

CABRAL, J. B. **O município e a cidadania**: seleção de textos para o administrador público e o cidadão. Brasília: Senado Federal, 1996.

CARNEIRO, R. J. M. **Organização da cidade**: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO, M. C. B. **Avaliação participativa**: uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. Avaliação de Políticas Públicas: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001.

CARVALHO, M. C. N. **Gestão de pessoas**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2004. 136 p. (Biblioteca de Competências).

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTOR, B. V. J.; FRANÇA, C. F. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. In: CASTOR, B. V. J. **Estado e administração pública**: reflexões. Brasília: FUNCEP, 1987.

CASTRO JUNIOR, O. A. **Aspectos jurídicos da gestão municipal**. Disponível em: <<http://www.ibradd.com.br/leiamais.php?id=1>>. Acesso em 07 set. 2006.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. **Mensurando a criação de valor na gestão pública**. Trabalho apresentado na 13th Asian Pacific Conference on International Accounting. Issues. Rio de Janeiro, 28-31 de outubro, 2001.

CEF. **Caixa Econômica Federal**. Plano diretor. Disponível em: <[https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/gestao\\_urbana.asp](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/gestao_urbana.asp)>. Acesso em: 07 set. 2006.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Strategic management: a focus on process**. New York: McGraw-Hill Inc., 1990.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 1993.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000a.

CHIAVENATO, I. **Gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000b.

CHURCHILL, JR, G. A.; PAUL, J. P. **Marketing: criando valor par o cliente**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

CIDADES – Ministério das Cidades. **Guia do estatuto da cidade**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2005.

CIDADES - Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA, 2004.

CIDADES – Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: cidade de todos**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php>. Acesso em: 07 ago. 2006.

CIDEU - Centro Iberoamericano de desarrollo estratégico urbano. **10 AÑOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN IBEROAMÉRICA**. Avinyó, 15 Planta 3. ed. Barcelona – España. Disponível em: <<http://www.cideu.org>>. Acesso em: 14 out. 2005.

CLARK, D. **Introdução à geografia urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

COOPER; D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2003.

COSTA, S. F. **Método científico: os caminhos da investigação**. São Paulo: Harbra, 2001.

CREA-PR. Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Paraná. **Estatuto das Cidades** – Lei n.º. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Curitiba, 2002.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Política & Sociedade: **Revista de Sociologia Política**. Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DENHARDT, R. B. Strategic planning in local government – **Missouri Municipal Review**, v. 49. nr. 10, p.42-49, 1984

ESAF. **Oficina de elaboração do PPA municipal**. Escola de Administração Fazendária. Centro Regional de Treinamento no Paraná. Curitiba: ESAF, 2005, 18p.

**ESTATUTO DA CIDADE**: guia para implementação pelos municípios e cidades. 2 ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2002. (Lei n.º. 10257 de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana).

ESTEVE, J. M. P. **La estrategia de las ciudades**. Los planes estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas. CIDEU, 1999. Disponível em: <<http://www.cideu.org/site>> Acesso em: 24 ago. 2006.

FACHIN, O. **Fundamentos da metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1999.

FERNANDES, M. **Política urbana para as cidades globais: Rio de Janeiro e São Paulo**. In: Rio – São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades. Brasília: IPEA, 1999. p. 76-89.

FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo**. São Paulo: Pioneira, 1977.

FERRARI JUNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Revista Ele806(i)-2.16558(s)-4.58v14(i)1.87(l)39556(l)-2.16558(e02.161276( )278**

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDSMITH, W. W. **From the metropolis to globalization: the dialectics of race and urban form**. In: *Globalizing cities: a new spatial order?* Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

GOODE, J. W.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Nacional, 1979.

GREEN, E. D'A. **Sistema municipal de gestão do planejamento**. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja>> em 15 de setembro de 2002. Acesso em 04 ago. 2006.

GÜEL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.

HARDT, C. **Gestão metropolitana: conseqüências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do Compartimento Leste da Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: 2004. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) Universidade Federal do Paraná.

HARDT, L. P. A.; HARDT, C.; OBA, L. T. Planejamento do desenvolvimento urbano sustentável: *position paper*. In: Seminário Internacional em Gestão Urbana. Curitiba: agosto de 2003. **Anais**. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2003. p.01-14.

HIRST, P. **Democracy and governance**. In: Jon Pierre (ed.): *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford University Press: New York, p. 13-35, 2000.

**IPARDES**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em:  
<[http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=84260&btOk=ok](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=84260&btOk=ok)>. Acesso em: 07 ago. 2006.

**ITAJAÍ** – Plano diretor de Itajaí. Disponível em: <<http://www.plano.itajai.sc.gov.br>> Acesso em: 07 ago. 2006.

JONES, L. R.; THOMPSON, F. Um modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**. V. 51, n.1, p. 41-79, 2000.

KAUCHAKJE, S. Participação social no Brasil diante da desestruturação das políticas sociais: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias. **Revista Emancipação, UEPG** - Ponta Grossa - PR, v. 2, n. 1, p. 159-174, 2002.

KWASNICKA, E. L. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LEITÃO, D. M. **Administração estratégica**: abordagem conceitual e atitudinal. 2. ed. Senai: Rio de Janeiro, 1996.

LLONA, M.; LUYO, M.; MELGAR, W. **La planificación estratégica del desarrollo local em Perú**: análisis de casos. Lima: Escuela, 2003.

LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LUCAS, L. P. V. **Planejamento estratégico com participação**. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999. 384p.

MARCUSE, P.; KEMPEN, R. **A changed spatial order**. In: Globalizing cities: a new spatial order? Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

MARINI, C. **Gestão pública**: o debate contemporâneo. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães – FLEM, 2003.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 5. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2000.

MAY, P. **Strategic planning in local government** – Myths, Justification and Possibilities, 1995. Disponível em: <<http://.une.edu.au/clg/lgconf/papers/may.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2006.

MEDAUAR, O; ALMEIDA, F. D. M. Estatuto da Cidade: lei 10.257, de 10.07.2001. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 8 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1996.

MENDES, G. M. et al. **Gestão pública para o desenvolvimento: modelos integrados: estratégia de governo, estruturas voltadas para resultados e estabilidade fiscal**. Sergipe, 2005.

MENEGAT, R. et. al. **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre**. UFRGS, 2004.

MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**. Ano 49. n.º.4. out - dez. , 1998. 148-159 páginas.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOISÉS. H. N. **Município-Rede: planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade**. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999. 384p.

MOREIRA, A. C. M. L. **Seminário plano diretor municipal de 1989**. São Paulo: FAUUSP 1989, p. 186-191.

MOREIRA, A. C. M. L. **Conteúdo e tipologia de planos diretores**. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999. 384p.

MOTTA, P. R. **Gestão estratégica**. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MUKAI, T. **Administração pública na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

NACHMIAS, D.; NACHMIAS, C. **Research methods in the social sciences**. 3th ed. New York: St. Martin's Press, 1987.

NETTO, D. T. A. **Problemas e desafios do controle do uso do solo.** In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999. 384p.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologias e práticas.

graduação em Gestão Urbana (PPGTU - PUCPR). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Université de Technologie de Compiègne (UTC), França. 11 a 15 de agosto de 2003.

REZENDE, D. A. Alinhamento da tecnologia da informação ao planejamento municipal: análise da prática de gestão de uma prefeitura. In: Encontro Anual da ANPAD, 28., 2004, Curitiba, **Anais...**Curitiba: ANPAD, 2004a.

REZENDE, D. A. Planejamento estratégico municipal e suas relações com as políticas de gestão de cidades e com a teoria *New Public Management*. In: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004b.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

REZENDE, D. A. **Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades: Atlas,** 2005.

REZENDE, F; SILVA, M. C. **O financiamento das cidades mundiais brasileiras.** In: Rio – São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades. Brasília: IPEA, 1999. p. 173-207.

RIO DE JANEIRO. **Plano estratégico do Rio.** Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <[www.rio.rj.gov.br/planoestrategico](http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico)> Acesso em: 2 set. 2006a.

RIO DE JANEIRO. **Plano estratégico do Rio.** Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.rio.rj.gov.br/smu/paginas/noticias\\_caderno\\_ed1-4.htm](http://www.rio.rj.gov.br/smu/paginas/noticias_caderno_ed1-4.htm)> Acesso em: 2 set. 2006b.

ROSSI, L. C.; et. al.. **Gestão pública municipal: idéias e práticas para prefeitos, gestores e técnicos.** Mato Grosso do Sul: Letra Livre, 2004.

RHODES, R. A. W. **Governance and public administration.** In: Jon Pierre (ed.): Debating governance: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press, p. 54-90, 2000.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SAMPAIO, C. A. C. Planejamento para o desenvolvimento local sustentável: estudo comparativo de municípios. In: **Revista Redes**. Rio Grande do Sul, v. 9, n. 1, 2004.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 6. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SILVA, L. M.; SAUVER, G. **O planejamento estratégico em organizações públicas**. CGM – Publicações. Nova série, ano III, p.1-9. Controladoria Geral do Município. Rio de Janeiro. 10 mar. 2003. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/cgm/publicacoes/cadernos/2003/marco/1.asp>>. Acesso em 7 jun. 2005.

SILVA JUNIOR, N. A.; LEAL, P. R. G.; SHIGUNOV, T. **O cadastro técnico como ferramenta para a gestão urbana**. COBRAC 2004 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário · UFSC Florianópolis · 10 a 14 de Outubro 2004

SOARES, J. A.; BAVA, S. C. **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, M. A. A. **O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação?** In: O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. 360p.

SOUZA, M. A. **O II PDN e a política urbana brasileira**: uma contradição evidente. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: USP, 1999.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPERIDIÃO, F. **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

STOKER, G. **Urban political science and the challenge of urban governance**. In: Jon Pierre (ed.): Debating governance: authority, steering and democracy. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109.

STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1994.

TAVARES, M. C. **Gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1992.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual que apresenta um roteiro passo-a-passo para a elaboração do PPA** - Avança Brasil, outubro, 2001. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0001545.pdf](http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001545.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2005.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. In: **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

VASCONCELOS FILHO, P.; PAGNONCELLI, D. **Construindo estratégias para vencer: um método prático, objetivo e testado para o sucesso da sua empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. **Public Administration Review**, v. 62, p. 527-541. Washington: Sep/Oct, 2002.

VILLAÇA, F. **Dilemas do plano diretor**. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepam, 1999. 384p.

VILLAÇA, S. P.; CAMPOS, S. B. **Elaboração do plano plurianual (PPA)**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

WHEELAND, C. M. Citywide strategic planning: an evaluation of Rock Hill's E. **Public Administration Review**. Washington: Jan-Feb 1993. Vol. 53. Iss. 1; pg. 65, 8 pgs.

WOLYNEC, E. **O novo conceito de gestão pública**. Disponível em: <[http://www.techne.com.br/artigos/ArtGov\\_GestPublica.pdf#search=%22gest%C3%A3o%2Bconceito%22](http://www.techne.com.br/artigos/ArtGov_GestPublica.pdf#search=%22gest%C3%A3o%2Bconceito%22)>. Acesso em 07 set. 2006.

WRIGHT, P. L.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Strategic management: concepts and cases**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

WRIGHT, P. L.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, R.K. **Case study research**. London: Sage Pub, 1994.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**Apêndice A - Carta de apresentação do questionário.**

**Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR  
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - CCET  
Mestrado em Gestão Urbana**

Curitiba, agosto de 2005.

A  
Prefeitura  
At. Srs. Gestores Municipais.

Ref.: Pesquisa acadêmica sobre os INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E SUAS  
CONTRIBUIÇÕES NA GESTÃO DE MUNICIPAL.

Prezados Senhores:

## Apêndice B - Questionário sobre os instrumentos de planejamento.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR  
Mestrado em Gestão Urbana

Pesquisa acadêmica sobre os Instrumentos de Planejamento e suas Contribuições na Gestão Municipal.

Jussara Fidelis (Aluna)  
jussarafidelis@yahoo.com.br

Prof. Dr. Denis Alcides Rezende (Professor Orientador)  
www.netpar.com.br/drezende - denis.rezende@puccpr.br

### Dados do município e da prefeitura

Município / Cidade:

Região:

Estado:

Número de habitantes:

Número de servidores ativos:

inativos:

Valor da arrecadação anual:

### Identificação do respondente

Nome:

Cargo ou função:

Formação acadêmica:

Fone:

E-mail:

Tempo de prefeitura:

Tempo de experiência:

(em caso de mais de um respondente, repetir os dados acima)

### Plano plurianual municipal

1. Existe plano plurianual municipal, ou está em fase de elaboração?

2. De que forma o plano plurianual contribui para Gestão Municipal?

### Plano diretor municipal

3. Existe plano diretor municipal, ou está em elaboração?

4. De que forma o plano diretor contribui para Gestão Municipal?

### Planejamento estratégico municipal

5. Existe planejamento estratégico municipal, ou está em fase de elaboração?

6. De que forma o planejamento estratégico contribui para Gestão Municipal?

## Apêndice C - Carta de apresentação para realização da entrevista.



Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR  
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - CCET  
Mestrado em Gestão Urbana

Curitiba, novembro de 2005.

A  
Prefeitura  
At.srs. Gestores Municipais.

Ref: Pesquisa acadêmica sobre os INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E SUAS CONTRIBUIÇÕES NA GESTÃO DE MUNICIPAL.

Prezados Senhores:

No primeiro momento, contei com sua colaboração para o preenchimento de um questionário sobre as seguintes temáticas: plano plurianual municipal, plano diretor municipal e planejamento estratégico municipal.

Ratifico que sua contribuição foi essencial para a 1ª fase do estudo, porém, se faz necessário um questionamento mais detalhado sobre o assunto, para aprofundamento dos temas.

Solicito disponibilidade para agendar uma visita presencial, com V.Sa. ou pessoa (s) responsável (s) pela implantação ou implementação dos instrumentos de planejamento, onde poderei coletar maiores informações sobre esses instrumentos de gestão.

Com a certeza de novamente contar com sua colaboração, para a continuidade do estudo científico, aguardo seu contato.

Jussara Fidelis  
(Mestranda)  
jussarafidelis@yahoo.com.br

Prof. Denis Alcides Rezende  
(Professor Orientador)  
www.netpar.com.br/drezende - denis.rezende@pucpr.br

**Apêndice D - Roteiro de levantamento de dados sobre os instrumentos de planejamento.**

**Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR  
Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - CCET  
Mestrado em Gestão Urbana**

Ref: Pesquisa acadêmica sobre os INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E SUAS CONTRIBUIÇÕES NA GESTÃO DE MUNICIPAL.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)